

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA**

**MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO**

**SISTEMA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL: POR QUE É INEFICIENTE E  
CONCENTRADOR DE RENDA? ANÁLISE E ALTERNATIVAS**

**Flávia Bandeira de Freitas  
No. de matr 9214740**

**Orientador: José Márcio Camargo**

**Julho de 1998**

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA**

**MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO**

**SISTEMA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL: POR QUE É INEFICIENTE E  
CONCENTRADOR DE RENDA? ANÁLISE E ALTERNATIVAS**

**Flávia Bandeira de Freitas  
No. de matr 9214740**

**Orientador: José Márcio Camargo**

**Declaro que o presente trabalho é de minha autoria e que não recorri para realizá-lo, a nenhuma forma de ajuda externa, exceto quando autorizado pelo professor tutor.**

Flávia Bandeira de Freitas

**Julho de 1998**

**As opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade única e exclusiva do autor.**

## ÍNDICE

<b><u>SEÇÃO I</u> - INTRODUÇÃO</b>	<b>6</b>
<b>PARTE I - ANÁLISE DO ATUAL SISTEMA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL</b>	
<b><u>SEÇÃO II</u> - POR QUE É INJUSTO E CONCENTRADOR DE RENDA?</b>	<b>10</b>
<b><u>SEÇÃO III</u> - POR QUE É INEFICIENTE ?</b>	<b>16</b>
<b>PARTE II - ALTERNATIVAS AO ATUAL SISTEMA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL</b>	
<b><u>SEÇÃO IV</u> - A REFORMA DA PREVIDÊNCIA</b>	<b>29</b>
<b><u>SEÇÃO V</u> - EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS</b>	<b>40</b>
<b><u>SEÇÃO VI</u> - SEGUNDA ETAPA DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA</b>	<b>46</b>
<b><u>SEÇÃO VII</u> - PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR</b>	<b>49</b>
<b><u>SEÇÃO VIII</u> - CONCLUSÃO</b>	<b>52</b>
<b><u>BIBLIOGRAFIA</u></b>	<b>55</b>

## ÍNDICE DE TABELAS

INDICADORES DA APOSENTADORIA	15
INDICADORES DEMOGRÁFICOS	20
EXPECTATIVA DE SOBREVIVÊNCIA	20
APOSENTADORIA POR TEMPO DE SERVIÇO	22
MERCADO DE TRABALHO	23
INDICADORES DAS ENTIDADES FECHADAS DE PREVIDÊNCIA PRIVADA	51
INDICADORES DAS ENTIDADES ABERTAS DE PREVIDÊNCIA PRIVADA	51

## SEÇÃO I – INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo analisar o Sistema de Previdência Social. Para tanto, será dividido em 2 partes. A primeira mostrará porque é ineficiente, concentrador de renda e socialmente injusto. A segunda parte apresentará as alternativas que estão sendo propostas para solucionar essas questões.

Na segunda seção será dada ênfase para o problema da distribuição de renda, mostrando como o atual sistema é socialmente injusto na medida em que regras como a aposentadoria por tempo de serviço e o cálculo do valor do benefício que é feito considerando-se as 36 últimas contribuições pioram a concentração de renda no país. A primeira, porque além de ser um dos benefícios mais caros para a Previdência Social, acabou se tornando um expediente capaz de garantir aposentadorias precoces para os segmentos de mais alta renda da sociedade em detrimento dos mais pobres. A última, pela simples constatação que tal mecanismo premia o trabalhador que evolui salarialmente, justamente aquele que possui maior renda, pois sabe-se que quanto menor a renda, menor a mobilidade salarial. Além disso, há uma distorção de natureza histórica que consiste na existência de uma multiplicidade de regimes que privilegiam categorias específicas, em especial, os servidores públicos civis e militares, membros do Poder

Público e agentes políticos, conferindo-lhes vantagens comparativamente aos trabalhadores em geral.

A terceira seção dedica-se a mostrar porque a estrutura financeira do sistema previdenciário, atualmente baseada no regime de repartição simples, onde os trabalhadores em atividade são responsáveis pelo sustento dos inativos, é ineficiente a longo prazo. De maneira geral, pode-se dizer que esse sistema funcionaria se as pessoas morressem em idade não muito avançada ou tivessem filhos suficientes, todos com emprego e contribuindo para a previdência.

Logo nos primeiros anos, quando o número de contribuintes é muito maior do que daqueles que recebem os benefícios, tudo funciona muito bem. A realidade brasileira chegou a apresentar uma proporção de 10 ativos para cada inativo. Tal cenário dava a impressão de que o sistema era “perfeito” e, com excesso de dinheiro em caixa, foram concedidos benefícios sem prévia contribuição, privilégios foram assegurados a uma minoria, criando desnível em relação à grande massa dos trabalhadores, recursos foram desviados para outras áreas do Governo, além da fraude e da sonegação que imperaram impunemente por muito tempo.

No entanto, com o passar dos anos, a proporção ativos/inativos naturalmente vai diminuindo, pois os contribuintes originais começam a se aposentar e não há nenhuma garantia de que o número de pessoas que ingressam no mercado de trabalho e passam a contribuir será suficiente para prover tantos novos benefícios. Tal situação foi extremamente agravada pelo fato de que ocorreu uma significativa mudança no perfil

demográfico da população brasileira nas duas últimas décadas, com redução da taxa de crescimento populacional e aumento na longevidade decorrente da melhoria das condições de vida. Além disso, houve um crescimento do desemprego e do trabalho informal, consequência da conjuntura econômica recessiva, diminuindo a arrecadação para a Previdência. Assim, o número de contribuintes em relação ao de beneficiários reduziu-se significativamente: em 1950 existiam 8 contribuintes para cada aposentado; nos anos 70, essa relação ficou em 4,2 para 1 e, nos anos 90, tem-se 2,3 contribuintes para cada aposentado. Estima-se que no ano 2020, na hipótese de manutenção das regras atuais, essa relação deverá ficar em 1 contribuinte para cada aposentado.

A consequência dos fatos apontados até aqui é o déficit estrutural observado nas contas da Previdência, que se agravará caso não sejam implementadas mudanças. O déficit da Previdência, por sua vez, pressiona o déficit público, impedindo a queda dos juros e maior ritmo de crescimento econômico. De acordo com Raul Velloso, a Previdência é o grande problema do desequilíbrio fiscal do Governo Federal. Velloso comparou os dados do déficit primário nos últimos dois anos excluindo informações das estatais e dos Estados e Municípios e observou que ocorreram déficits primários de 2,4% e 1,0% do PIB (Produto Interno Bruto) respectivamente. “No mesmo período, os déficits previdenciários aumentaram de 1,0% para 4,8% do PIB, mostrando que, de fato, esse é o xis da questão” (Estado de São Paulo, 13/05/98).

A segunda parte do trabalho analisará o que está sendo feito para corrigir a ineficiência do atual sistema, tanto sob o ponto de vista financeiro como de concentração de renda e justiça social.

Sob esse aspecto, cabe ressaltar a reforma da previdência, que será objeto de estudo na Seção IV.

Posteriormente, será analisado, na Seção V, quais foram as soluções encontradas pelos demais países para resolver as questões tratadas na primeira parte.

A seguir, com base na experiência dos demais países, será analisado o projeto do Lara Rezende, na Seção VI.

Por último, na Seção VII, será estudado sistemas complementares de previdência, visto ser a alternativa mais viável, tanto sob o ponto de vista financeiro, como de justiça social.

## **PARTE I**

### **ANÁLISE DO ATUAL SISTEMA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL**

#### **SEÇÃO II - POR QUE É INJUSTO E CONCENTRADOR DE RENDA?**

O sistema previdenciário atual é socialmente injusto e concentrador de renda devido a uma série de fatores.

Genericamente, podemos dizer que é injusto pelo simples fato dos segurados não terem a segurança de que receberão no futuro a retribuição pelas contribuições que fazem no presente. Além de injusta, a previdência deixa de cumprir seu principal objetivo, ou seja, ser o instrumento por meio do qual as pessoas asseguram para si, no futuro, condições de auto-sustentação.

Outro ponto a ser considerado é o déficit estrutural da Previdência Social que se agrava a cada ano. Segundo o Ministro Malan, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) teve um déficit inferior a R\$ 1 bilhão há 2 anos, de R\$ 3 bilhões no ano passado e deverá chegar a R\$ 7 bilhões neste ano. Somado às despesas de custeio da máquina

previdenciária, o déficit chegará a R\$ 11 bilhões (Jornal Diário Comercial, 3 de junho de 1998).

Assim, à medida que o Tesouro tem que socorrer financeiramente a previdência, o Governo deixa de fazer investimentos em educação, saúde, assistência social, infraestrutura e outros setores que beneficiam principalmente a população de baixa renda.

Ao considerarmos os aspectos específicos da Previdência Social, verificamos uma série de distorções, oriundas de privilégios que foram concedidos ao longo do tempo. Tais privilégios, foram fruto de “lobbies” feitos por setores privilegiados, organizados e com força suficiente para pressionar o Congresso e o Senado a favor de seus interesses. Cabe considerar que a população de baixa renda não detinha a força e a organização para lutar por privilégios.

Na previdência social, existe uma multiplicidade de regimes que conferem privilégios a categorias específicas. Os servidores públicos civis e militares, bem como os membros do Poder Público e os agentes políticos têm direitos previdenciários assegurados pela Constituição Federal e também por legislações específicas que lhes conferem algumas vantagens comparativamente aos previstos para os trabalhadores em geral. As principais residem nos critérios de concessão, determinação de valores e de reajustamento das aposentadorias e pensões.

Os valores das aposentadorias dessas categorias correspondem atualmente à totalidade da última remuneração recebida pelo servidor, no caso da aposentadoria plena por tempo de serviço, a qual é concedida após 30 anos de serviço, para as mulheres, e 35, para os homens. Os membros do Poder Público podem aposentar-se após 30 anos de serviço, observando-se que, para os magistrados, exige-se adicionalmente que destes 30 anos, 5 tenham sido dedicados à judicatura. Os valores das pensões correspondem ao total dos proventos recebidos pelo servidor quando vivo. Os proventos e as pensões são indexados ao comportamento da remuneração do servidor em atividade, além de sofrerem majorações toda vez que a remuneração do cargo anteriormente ocupado for elevada em função de reestruturação, reclassificação, ganhos de produtividade ou quaisquer outras alterações que impliquem aumento de valor recebido pelos servidores ativos. No serviço público permite-se, ainda, a acumulação de aposentadorias, bem como destas com remuneração.

Comparativamente aos trabalhadores em geral esses direitos configuram vantagens, porque as aposentadorias dos segurados do regime de previdência social, administrado pelo INSS, não acompanham os salários percebidos na atividade, sendo calculadas com base no salário-de-contribuição médio dos últimos três anos e sujeitam-se a um teto próximo de 10 salários mínimos. Seus valores são reajustados conforme índices de preços que refletem o comportamento da inflação em períodos previstos em lei, sendo atualmente anuais.

Existe, portanto, uma grande falha na redistribuição de recursos para grupos de baixa renda, em razão da existência de múltiplos regimes que privilegiam grupos de renda mais alta.

Outra distorção do atual sistema são as aposentadorias precoces, obtidas graças a aposentadoria proporcional ou mesmo aproveitando-se de brechas da legislação – há casos de pessoas que somaram o tempo de serviço de 2 empregos. Os segurados de menor nível de renda não possuem condições de manter-se indefinidamente no mercado formal, e uma vez na informalidade, não têm condições de contribuir como autônomo. Pesquisas demonstram que os trabalhadores de renda mais baixa sempre se aposentam depois dos 60 anos. Apenas os segurados situados nos extratos superiores de renda têm tirado proveito da existência da aposentadoria por tempo de serviço, pois possuem empregos estáveis e conseguem comprovar o tempo de serviço exigido, o que fazem freqüentemente com menos de 49 anos de idade.

Demonstra-se, assim, a face mais perversa da existência desse benefício, que contribui para promover uma redistribuição de renda às avessas, com os mais pobres trabalhando por um período maior, para financiar a aposentadoria dos mais ricos, que passam mais tempo em gozo do benefício.

Dados do jornal O Globo, de 24 de maio de 1998, revelam que os trabalhadores de salários mais altos se aposentam mais cedo, por tempo de serviço (49,2 anos os homens e 47,8 as mulheres) e recebem remuneração maior e por mais tempo (24,8 anos os homens e 29,3 as mulheres). Já os trabalhadores de salários mais baixos se aposentam

mais tarde, por idade (65,6 anos os homens e 60,9 as mulheres), recebem benefício menor e por menos tempo (13,9 os homens e 19 as mulheres).

### INDICADORES DA APOSENTADORIA

FAIXA DE RENDA	IDADE DE APOSENTADORIA		Nº DE ANOS QUE RECEBEM BENEFÍCIO	
	HOMENS	MULHERES	HOMENS	MULHERES
MAIS ALTA	49,2	47,8	24,8	29,3
MAIS BAIXA	65,6	60,9	13,9	19

Além dos efeitos anteriormente analisados, os gastos com o conjunto desses trabalhadores que se aposentaram precocemente é uma das principais causas do déficit da previdência. Embora representem apenas 17% do número de benefícios pagos, consomem 39,9% do valor global de gastos da previdência (O Globo, 14 de maio de 1998).

É portanto injusto, sob o ponto de vista social, que certos tipos de privilegiados se aposentem tão cedo com um benefício superior ao maior salário que ganhavam quando estavam na ativa e que mandem essa conta para a sociedade.

### SEÇÃO III - POR QUE É INEFICIENTE?

O regime de Repartição Simples, no qual o sistema de Previdência Social brasileiro se baseia, pode ser caracterizado da seguinte forma: os rendimentos dos direitos previdenciários são auferidos a partir de transferências fiscais não havendo qualquer vinculação dos benefícios a contas individuais dos contribuintes, o que significa uma redistribuição intergeracional de renda na qual as pessoas que trabalham provêm os recursos para o pagamento das aposentadorias.

Entre os principais problemas inerentes aos sistemas baseados na repartição simples, são usualmente apontados:

- Níveis elevados e crescentes de taxas incidentes sobre a massa salarial, que se refletem negativamente sobre a estrutura de emprego;
- Estímulo à inatividade precoce, que somada ao aumento na expectativa de vida, segundo grupos de idade, implica a ampliação do tempo médio de manutenção dos benefícios;

- Distorção na alocação dos recursos públicos, em função da destinação de receitas tributárias para financiamento de aposentadorias e pensões, em detrimento de investimentos nas áreas de saúde, educação e infraestrutura básica;
- Desestímulo à formação de poupança no longo prazo, justamente em países onde a taxa interna de poupança é baixa;
- Falha na redistribuição de recursos para grupos de baixa renda, em razão da existência de múltiplos regimes que privilegiam grupos de renda mais alta; e
- Sobrecarga para as futuras gerações.

Para uma melhor compreensão dos problemas relacionados com este sistema foi proposta por A. Babeau a seguinte equação de equilíbrio orçamentário dos regimes de repartição:

$$i^* = V / A \cdot r / a(1-d) \cdot m / s$$

Onde:  $i^*$  = Taxa de contribuição que equilibra o sistema  
 V = População inativa  
 A = População ativa  
 r = Proporção de V com direito à benefícios previdenciários  
 a = Proporção de A que deseja trabalhar  
 d = Taxa de desemprego  
 m = Benefício previdenciário médio  
 s = Salário médio

Dois aspectos têm influenciado o aumento de  $V/A$  e, portanto, o aumento de  $i^*$ , sobretudo nas duas últimas décadas no Brasil: a redução da taxa de crescimento populacional e o aumento da longevidade decorrente da melhoria das condições de vida. No entanto, o fator  $V/A$  que é determinado demograficamente permite alguma possibilidade de atuação institucional, pois o limite de  $V$  é uma definição institucional, e não apenas biológica. Consequentemente  $i^*$  pode ser parcialmente diminuída ou controlada com a adoção de um limite de idade para a aposentadoria mais elevado, ou ainda, com o abandono da aposentadoria por tempo de serviço.

Em relação a esta questão demográfica, no Brasil verifica-se um processo acelerado de declínio da fecundidade iniciado no final dos anos 60 e presente em todos os segmentos sociais, tanto na área urbana quanto na área rural, com tendência a continuar nos próximos anos. A queda da fecundidade é o fator fundamental que explica a redução da taxa de crescimento e a mudança da estrutura etária da população. Em 1980 a estrutura etária mostrava uma predominância dos jovens com idade inferior a 15 anos. No entanto, as projeções do IBGE mostram que a pirâmide etária em 2030 terá outra conformação, com a predominância de pessoas na faixa entre 15 e 60 anos.

Novamente segundo o IBGE, a taxa de crescimento populacional em 1991 era da ordem de 1,9% e, mantidas as tendências atuais, em 2.020 a população brasileira não mais crescerá. A queda da taxa de fecundidade indica que, nas próximas três décadas, haverá um rápido envelhecimento da população, o que ocasionará um aumento significativo da relação entre o número de idosos e pessoas em idade ativa, ou seja, da “taxa de dependência da população idosa”, que poderá passar de 8% em 1990 para 11%

em 2020. A participação da população menor de 15 anos caiu de 42,5%, em 1970, para 34,6%, em 1991, enquanto o percentual de idosos em relação à população total, que era de 3,1%, em 1970, chegará a 5,1% já no ano 2000 e a 7,7% em 2020.

Outra variável demográfica importante nesta análise é a chamada expectativa de vida. Influenciada pelo declínio acentuado nas taxas de mortalidade, esta variável tem aumentado significativamente no Brasil, sendo hoje de 66 anos, com aumento de 3,5 anos na última década. Porém, como a esperança de vida ao nascer é fortemente afetada pela mortalidade infantil, que ainda é bastante alta, tal análise deve ser complementada pela observação da esperança de vida adicional ou sobrevida em idades mais avançadas.

Conforme o IBGE, aos 55 anos a expectativa de sobrevida dos homens brasileiros é de cerca de 18 anos, e a das mulheres de 22 anos, o que significa que, ao alcançar 55 anos, um homem tem uma esperança de vida média de 73 anos e uma mulher de 77 anos. Aos 60 anos, a expectativa de sobrevida dos homens é de cerca de 15 anos e a das mulheres de 18 anos, ou seja, espera-se que um homem que alcance a idade de 60 anos viva, em média, até os 75 anos e a mulher até os 78 anos. Finalmente, aos 65 anos, a expectativa de sobrevida dos homens é de cerca de 12 anos e a das mulheres de 14,5 anos. Ao alcançar os 65 anos, portanto, espera-se que um homem viva até os 77 anos e uma mulher até os 79,5 anos.

Observa-se, com este estudo, que a expectativa de sobrevida da mulher é superior à dos homens. E, além disso, vale notar que, nas idades mencionadas, não há diferenças muito grandes entre ricos e pobres.

### INDICADORES DEMOGRÁFICOS

PERÍODO	FAIXA ETÁRIA PREPONDERANTE	TAXA DE CRESCIMENTO POPULACIONAL	% POPULAÇÃO < 15 ANOS EM RELAÇÃO À POP.TOTAL	% DE IDOSOS EM RELAÇÃO À POP.TOTAL	% DE IDOSOS EM RELAÇÃO À POP.EM IDADE ATIVA
1970			42,5%	3,1%	
1980	0 a 15				
1990					8%
1991		1,9%	34,6%		
2000				5,1%	
2020		0%		7,7%	11%
2030	15 a 60				

### EXPECTATIVA DE SOBREVIVÊNCIA

IDADE	HOMENS	MULHERES
55	18	22
60	15	18
65	12	14,5

Ainda em relação a “V/A”, o aumento desta variável hoje, teria uma explicação bastante particular explicitada na recente discussão levantada pelo secretário executivo do Ministério da Previdência Social, José Cechin, sobre o aumento do déficit nas contas do INSS. O “milagre econômico”, o surto de crescimento econômico vivido pelo Brasil entre 1968 e 1975, teria resultado no desequilíbrio financeiro observado atualmente. O Brasil cresceu a uma taxa média anual de 11%, e o mercado de trabalho cresceu a até 7% ao ano de maneira que com o maior ingresso de pessoas no mercado de trabalho há 30 anos, um maior número de pessoas está se aposentando agora. Em 1995, 260 mil trabalhadores pediram aposentadoria por tempo de serviço, em 1996, esse número aumentou para 302 mil e em 1997 para 408 mil, 35% a mais do que em 1996 e 56,9% acima de 1995. Complementando a idéia de que a simples discussão da reforma da previdência no Congresso Nacional esteja provocando uma corrida às aposentadorias, ele diz: “Não há antecipação nos pedidos de aposentadoria. O que há são pessoas com direito de se aposentar, exercendo este direito.” (Jornal do Brasil, 05/05/98).

O pesquisador Francisco Oliveira, do IPEA (Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas), corroborou a idéia ao falar da redução da idade dos aposentados brasileiros, dizendo que isto pode ser explicado, em parte, pelo grande aumento do mercado de trabalho formal nos anos 60, o que significa, que o grande contingente de brasileiros que começou a trabalhar com carteira assinada naqueles anos tem agora o direito de se aposentar por tempo de serviço. Outro motivo, segundo o pesquisador, seria a forma com que o Governo apresentou a reforma da Previdência, enfatizando sobretudo os aspectos negativos e, assim, assustando quem tinha direitos e não queria correr o risco de perdê-los, o que teria resultado em uma corrida às aposentadorias. (O Globo, 24/05/98).

### APOSENTADORIA POR TEMPO DE SERVIÇO

PERÍODO	APOSENTADORIA POR TEMPO DE SERVIÇO (em milhares)
1995	260
1996	302
1997	408

O denominador do segundo fator determinante de  $i^*$  revela a sensibilidade das contribuições previdenciárias à conjuntura econômica sintetizada no comportamento da taxa de desemprego: quanto maior a taxa, maior  $i^*$ . É precisamente aqui que a questão do aumento da economia informal encontra lugar. Não é difícil entender porque este fenômeno prejudica as contas da Previdência uma vez que as principais fontes de recursos do sistema são as contribuições de empregados e empregadores que incidem sobre a folha de salários. Desse modo, a variável “a”, indicativa da formalização da mão-de-obra, torna-se extremamente importante. Quanto menor a formalização, maior  $i^*$ .

O grau de informalização da economia e o número de trabalhadores por conta própria estão crescendo drasticamente. Segundo a Pesquisa Mensal do Emprego (PME) do IBGE, no total dos ocupados, os trabalhadores com carteira assinada tiveram sua participação percentual reduzida de 52,9% em 1991 para 46,7% em 1996. Já os trabalhadores sem carteira assinada passaram de 22,3% em 1991 para 25,6% em 1996 e os trabalhadores por conta própria de 19,75 em 1991 para 22,8% em 1996. Constata-se

que a maioria dos empregados sem carteira é constituída por jovens, concentrados, em primeiro lugar, no grupo de 15 a 19 anos e, em segundo lugar, no grupo de 20 a 24 anos de idade. Os empregados com carteira estão concentrados no grupo de 30 a 39 anos mas também começam a declinar à medida que se passa para as faixas de idade mais avançadas. A situação dos trabalhadores por conta própria também é significativa, pois há um crescimento deste segmento à medida que vão aumentando as idades. Como os dados demográficos revelam um envelhecimento da população, este segmento será muito representativo no começo do próximo século, já que ele está concentrado entre 35 e 50 anos.

#### MERCADO DE TRABALHO

PERÍODO	% DE TRABALHADORES COM CARTEIRA ASSINADA EM RELAÇÃO AO TOTAL DE OCUPADOS	TRABALHADORES SEM CARTEIRA ASSINADA	TRABALHADORES POR CONTA PRÓPRIA
1991	52,9%	22,3%	19,75%
1996	46,7%	25,6%	22,8%

Os dados relativos ao início da década de 90 mostram que o volume de empregos cresceu apenas 1,3% ao ano, nos três primeiros anos da década, o que representa um crescimento inferior à taxa de crescimento da população registrada no período. Outros dados do Ministério do Trabalho revelam que entre janeiro de 1990 e dezembro de 1995, foram eliminados cerca de 2,1 milhões de empregos no segmento formal do mercado de

trabalho, sobretudo nos setores têxtil, calçados, construção civil, financeiro entre outros. Somente em 1995, teriam sido destruídos cerca de 400.000 empregos formais.

Estudos indicam que o crescimento da informalização deve ser atribuído ao custo elevado de encargos trabalhistas no Brasil e ao processo de reestruturação produtiva em curso, caracterizado pela modernização tecnológica, por novas técnicas de gestão e pela terceirização. A combinação desses dois fatores resulta também em níveis crescentes de produtividade e enxugamento do número de postos de trabalho.

Estima-se que para gerar empregos no mesmo ritmo de crescimento da População Economicamente Ativa (PEA), ou seja, a uma taxa de 3% ao ano, seria necessário, no mínimo, a taxa de crescimento anual de 5%. No entanto, grande parte do ajuste estrutural decorrente do país está se inserindo, progressivamente, em um ambiente global mais competitivo, está se manifestando através do aumento da informalização.

Outra forma de controlar o aumento de  $i^*$  é limitar a cobertura dos benefícios, isto é, controlar  $r$ . Porém, isto vem se demonstrando um objetivo politicamente difícil de atingir, além de esbarrar no princípio da universalização da cobertura previdenciária que estabelece que todos os membros da sociedade devem estar protegidos pelo sistema já que os riscos sociais atingem a todos.

Os atuários e os demógrafos, trabalham com médias e analisam o perfil dos aposentados, para identificar tendências. Analisam o impacto financeiro de cada uma das

regras do sistema e procuram estabelecer um esquema de financiamento adequado para os benefícios existentes. Qualquer ampliação dos benefícios, sem uma adequada contrapartida de recursos poderá comprometer todo o sistema.

Uma rápida análise do histórico brasileiro nessa questão previdenciária evidencia a despreocupação das autoridades com este detalhe tão importante, prejudicando o equilíbrio financeiro e atuarial que é necessário não apenas para dar segurança às pessoas que contribuem mensalmente para o sistema, cuja expectativa é usufruir dos benefícios no futuro, mas também para garantir os benefícios àqueles que contribuíram no passado.

Em 1923, por sugestão do deputado Eloy Chaves, o Congresso Nacional criou a Caixa da Aposentadoria e Pensões para os empregados das empresas de estrada de ferro. Apesar de pouco abrangente e estruturalmente frágil, o regime estava baseado em dois princípios universais dos sistemas previdenciários: o caráter contributivo - se um cidadão recebe uma aposentadoria sem ter, em algum momento, contribuído para ela, o sistema como um todo estará pagando a conta do seu benefício - e o limite de idade.

Depois disso, em 1930, foi deflagrada a primeira crise financeira e administrativa no sistema previdenciário brasileiro. Nessa ocasião, e em função do grande número de fraudes e corrupção, o ex-presidente Getúlio Vargas suspendeu, por seis meses, todas as aposentadorias em vigor e começou uma completa reestruturação do sistema. A nova legislação manteve o caráter contributivo e o limite de idade de 50 anos, que foi elevado em 1960 para 55 anos. Adotou-se a forma tripartite de financiamento dos benefícios: contribuição do trabalhador sobre o seu salário, do empregador sobre a folha de

pagamentos e a contribuição do Governo Federal. Mais algumas modificações na lei culminaram, finalmente, na implantação do atual Regime Geral da Previdência Social (RGPS) operado pelo Instituto Nacional de Seguro Social (INSS).

No início, quando o número de trabalhadores contribuintes era muito superior ao número de inativos, verificaram-se saldos de caixa bastante altos que, a princípio, deveriam ser utilizados para garantir a viabilidade do sistema em conjunturas desfavoráveis. Entretanto, esses saldos foram utilizados para outras finalidades como na construção de Brasília, na constituição e no aumento de capital de várias empresas estatais, na manutenção de saldos na rede bancária como compensação pela execução de serviços de arrecadação de contribuições e de pagamentos de benefícios. De 1986 a 1988, as transferências da Previdência Social para a área da saúde cresceram devido à implementação do Sistema Único Descentralizado de Saúde (SUDS). De 1988 a 1993, as transferências para o Sistema Único de Saúde (SUS) chegaram a 15% de toda a arrecadação sobre a folha de salários.

Em 1962 o Congresso Nacional simplesmente eliminou o critério de idade mínima para a aposentadoria sem qualquer base ou estudo atuarial ou demográfico que o justificasse. Nesta mesma época começaram a se estruturar regimes especiais de Previdência nos Estados e Municípios. Em 1963 os benefícios foram estendidos também aos trabalhadores rurais sem nenhuma contrapartida da contribuição. Os trabalhadores temporários das empresas foram incorporados ao sistema previdenciário em 1974. Os maiores de 70 anos e os inválidos, que não possuíam cobertura previdenciária, passaram a ter direito a uma renda mensal vitalícia. Foram criados o salário-maternidade e o

amparo aos empregados domésticos e assim por diante. A falta de uma visão futura permitiu que a disponibilidade do momento fosse, despreocupadamente, utilizada para a ampliação dos benefícios, o que constituiu em um grande erro estratégico da Previdência Social no Brasil.

Basicamente, a Constituição de 1988 e a legislação posterior incorporaram os mesmos erros anteriores. Além disso, a sociedade brasileira passou a ter que conviver com uma grande diversidade de regimes previdenciários e regras de acesso aos benefícios, o que aumentou os custos operacionais do sistema e facilitou as fraudes, além de ter permitido a existência de privilégios e discriminações.

Finalmente, o último fator determinante de  $i^*$ ,  $m/s$ , pode ser mais diretamente controlado através de ação institucional, uma vez que  $m$  é determinado de acordo com a Legislação. No entanto, existe também influência da conjuntura econômica: nas situações de recessão, que implicam em queda dos níveis dos salários médios reais, a menos que haja uma redução compensatória no valor dos benefícios médios, será necessário um aumento em  $i^*$ . Lembrando sempre que aumentos em  $i^*$  podem ter como consequência uma fuga para a economia informal gerando um círculo vicioso.

Em síntese, o sistema previdenciário baseado no regime de repartição simples depende de variáveis de difícil previsão. Essas variáveis podem ser de natureza demográfica, estarem relacionadas com o nível de atividade econômica ou com as transformações a que o mercado de trabalho está sujeito ao longo do tempo. É difícil avaliar, com exatidão, a duração dos benefícios concedidos ou se, com todas as

mudanças populacionais e de mercado de trabalho em curso, a forma de financiamento será suficiente para cobrir os benefícios mantidos.

## **PARTE II**

### **ALTERNATIVAS AO ATUAL SISTEMA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL**

#### **SEÇÃO IV - A REFORMA DA PREVIDÊNCIA**

Como visto anteriormente, com as transformações demográficas e econômicas que a sociedade brasileira sofreu ao longo dos anos, a taxa de contribuição que equilibra o sistema de repartição simples passou a aumentar significativamente, surgindo a necessidade de reformas urgentes.

A análise da seção anterior sugere de imediato a necessidade de:

- Adoção de um limite de idade mais elevado para a aposentadoria ou, ainda, o abandono da aposentadoria por tempo de serviço;
- Limitar a cobertura dos benefícios; e

- Limitar o valor do benefício previdenciário médio

A reforma da previdência, como proposta originalmente pelo Governo, buscava atingir tais objetivos.

De modo a viabilizá-la, os trabalhadores foram divididos em 3 categorias: a dos que contribuem, mais ainda não podem se aposentar (aqueles que estão no mercado de trabalho); a dos que já podem se aposentar (aqueles que já têm o chamado direito adquirido); e a dos que só irão começar a contribuir depois da promulgação da emenda (os futuros trabalhadores, que ainda vão entrar no mercado de trabalho).

Em relação a esta última categoria, a Proposta de Emenda à Constituição nº 33, de 1966, estabeleceu que (as demais categorias se enquadram nas regras de transição):

- a) extingue-se a aposentadoria proporcional, concedida após 25 anos de serviço, para as mulheres, e após 30 anos de serviço, para os homens;
- b) impõe-se limite de idade para fins de aposentadoria por tempo de contribuição (antiga aposentadoria por tempo de serviço), sendo concedida após 55 anos de idade e 30 anos de contribuição, para as mulheres, e após 60 anos de idade e 35 anos de contribuição, para os homens;

- c) extingue-se a aposentadoria de caráter especial do professor universitário;
- d) substitui-se o conceito de tempo de serviço por tempo de contribuição e fica proibida a contagem de tempo fictício;
- e) elimina-se a isenção fiscal prevista na Constituição Federal para os aposentados com mais de 65 anos; e
- f) uniformizam-se as regras de reajustamento dos benefícios pagos pelo regime geral de previdência social, ainda que à conta do Tesouro Nacional.

No regime dos servidores públicos civis da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios são propostas modificações específicas, quais sejam:

- a) prevê-se a contribuição dos servidores ativos, inativos e pensionistas que recebam mais que o teto de benefícios pagos pelo regime geral da previdência;
- b) introduzem-se requisitos adicionais para a concessão de aposentadoria voluntária (aposentadoria por idade e aposentadoria por tempo de contribuição), que consistem na comprovação de um tempo de 10 anos de efetivo exercício no serviço público e de 5 anos no cargo em que se dará a aposentadoria;

- c) proíbe-se a acumulação de aposentadoria com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos constitucionalmente acumuláveis, cargos eletivos e cargos em comissão;
- d) proíbe-se a acumulação de aposentadorias concedidas pelo regime do servidor civil, ressalvadas as decorrentes de cargos constitucionalmente acumuláveis;
- e) determina-se que a aposentadoria por tempo de contribuição (tempo de serviço) e a pensão por morte terão valor integral somente para os servidores que recebam até o valor máximo de benefício pago pela previdência social, podendo corresponder, para os demais, de 70% a até 100% da última remuneração;
- f) determina-se que o valor da aposentadoria por invalidez também deverá ser calculado observando-se o redutor referido na letra e;
- g) determina-se que a pensão por morte será decorrente da aposentadoria que o servidor recebia ou da que teria direito na data de seu falecimento;
- h) aplica-se o teto previsto no art. 37, XI, à soma de proventos e de proventos com remuneração, inclusive quando decorrentes de cargos acumuláveis, cargo em comissão e cargo eletivo;

i) permite-se à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios instituir fundo de previdência para seus servidores, a fim de complementar suas aposentadorias, que passarão a ter como limite máximo o mesmo estabelecido para os benefícios da previdência social, sendo facultativa a vinculação do atual servidor ao fundo de previdência complementar.

No caso do regime dos servidores militares, aplica-se a este algumas das regras estabelecidas para o regime dos servidores civis, que são:

- a) obrigatoriedade de contribuição dos servidores ativos, inativos e pensionistas para os que recebam acima do teto de benefícios pagos pelo regime geral da previdência social;
- b) a pensão por morte terá seu valor calculado com base na aposentadoria, podendo corresponder de 70% a 100% da remuneração do servidor;
- c) a regra de reajustamento dos proventos assegura a paridade entre remuneração e proventos, na forma de lei, devendo-se observar o limite máximo previsto no art. 37, XI.

Após o segundo turno de votação na Câmara dos Deputados, realizada no dia 17 de junho, o projeto se encontra da seguinte forma:

## TRABALHADORES ATUAIS

Os direitos adquiridos serão respeitados em parte. Para os atuais trabalhadores foram criadas regras especiais para a aposentadoria.

- Aposentadoria integral

No caso dos homens, a idade mínima para a aposentadoria será de 53 anos, desde que haja comprovação de 35 anos de contribuição efetiva (não vale tempo de serviço sem contribuição). No caso das mulheres, a idade mínima será de 48 anos, comprovados 30 anos de contribuição.

O segurado que não tenha esses requisitos terá que trabalhar o tempo que falta pelas regras atuais e mais 20% desse período. É importante notar que, mesmo com a idade mínima, o trabalhador não poderá se aposentar caso não tenha o tempo mínimo de contribuição – assim, deve recolher para a previdência o tempo que falta para se aposentar mais 20%.

Um aspecto a ser notado é que, com a queda da idade mínima nas regras permanentes (aquelas para os futuros trabalhadores), um dos artigos do texto da reforma permite que o trabalhador que tenha completado o tempo de contribuição (35 anos, homem, e 30 anos, mulher) poderá optar entre se aposentar pela nova regra ou seguir a atual, que não prevê a exigência da idade mínima.

- Aposentadoria Proporcional

O trabalhador que não tiver o tempo mínimo de contribuição para a aposentadoria proporcional (homens, 30 anos, e mulheres, 25 anos) terá que recolher à Previdência o tempo que falta mais 40% desse período.

- Aposentadoria por idade

É possível o trabalhador se aposentar por idade. Para isso, a idade mínima exigida passa a ser de 65 anos para homens e 60 anos para mulheres. O valor da aposentadoria, nesse caso, será proporcional ao tempo de contribuição, obedecendo a carência (número mínimo de anos de contribuição).

- Aposentadoria especial

As aposentadorias especiais serão permitidas para os trabalhadores rurais ou que exerçam atividades de economia familiar. Esses poderão se aposentar por idade (60 anos, homem, e 55, mulher). Professores de ensino médio e fundamental continuam com as aposentadorias especiais – 30 anos de serviço (homens) e 25 (mulheres). Aqueles que exerçam atividades que prejudiquem a saúde também terão direito à especial.

- Servidores públicos

As regras de transição também valerão para os servidores públicos. Além da idade mínima (a mesma exigida para a aposentadoria integral) e do tempo de contribuição, esses trabalhadores deverão ter pelo menos cinco anos de exercício efetivo no último cargo. O funcionário público aposentado não poderá receber salário de cargo ou função da ativa, com exceção de cargo eletivo (mandato) e cargo em comissão. Os servidores públicos garantiram o direito de se aposentar com os rendimentos integrais (iguais ao salário da ativa) – os magistrados entram nas regras gerais do funcionalismo público.

### **TRABALHADORES QUE JÁ PODEM SE APOSENTAR**

Pelo texto da reforma, aqueles trabalhadores que já cumprem as regras atuais não precisam correr para se aposentar – seus direitos serão respeitados.

- Regras atuais

Os trabalhadores podem se aposentar por idade (homens com 65 anos e mulheres 60) ou por tempo de serviço (homens com 35 anos de trabalho e mulheres com 30 anos). Também podem requerer aposentadoria proporcional a partir dos 30 anos de trabalho (homem) e 25 anos (mulheres).

- Condições especiais

A Constituição dá aos trabalhadores rurais ou aos que exercem atividades em regime de economia familiar o direito de se aposentar por idade 60 anos (homem) e 55 anos (mulher). Também permite que professores universitários e do ensino fundamental e médio se aposentem depois de 30 anos de trabalho (homens) ou 25 anos (mulheres).

## **FUTUROS TRABALHADORES**

O item da reforma da previdência que previa a idade mínima de 60 anos (homens) e 55 anos (mulheres) para os futuros trabalhadores foi derrubado na votação em primeiro turno. Assim, os futuros trabalhadores só precisam comprovar o tempo de contribuição: 35 anos (homens) e 30 anos (mulheres).

- Servidores públicos

Obedecem às mesmas regras dos demais trabalhadores, mas terão que comprovar ainda 10 anos no serviço público e 5 anos no último cargo. Os rendimentos da aposentadoria serão iguais ao salário da ativa.

Como pode ser visto, o projeto original sofreu várias alterações. Os pontos que o Governo não conseguiu mudar, em suma, foram:

- a) servidores públicos continuam com o direito à aposentadoria integral. O redutor de até 30% sobre as aposentadorias dos servidores públicos que ganham acima de R\$1,2 mil foi derrubado pela oposição e pelos dissidentes da base governista. Os juizes também escaparam do redutor;
- b) Os magistrados continuam com o privilégio de se aposentar com salário da ativa e a única coisa que perdem é a possibilidade de se aposentar com 30 anos de serviço. Pelo texto da emenda, os magistrados passam a se aposentar aos 35 anos de serviço (homens) e 30 anos (mulheres);
- c) A idade mínima de 60 anos (homens) e 55 anos (mulheres) exigida para aposentadoria pelo INSS dos trabalhadores que ainda vão entrar no mercado também foi retirado do texto da reforma. Essa regra permaneceu apenas para o serviço público; e
- d) Os inativos do setor público ficam isentos de pagar contribuição previdenciária.

O que se conclui de todo o processo da reforma da previdência é que o sistema baseado no regime de repartição simples, além de depender de variáveis de difícil

previsão, conforme visto na seção anterior, depende de variáveis de difícil negociação política.

Portanto, a solução para as questões levantadas na primeira parte não seria no sentido de diminuir as distorções das variáveis que fazem parte do regime de repartição.

Vejamos, a seguir, como os demais países tratam dessas questões.

## SEÇÃO V- EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

A reforma previdenciária mais profunda que se tem como exemplo ocorreu no Chile, no início dos anos 80.

O atual sistema previdenciário chileno foi criado em novembro de 1980 com a publicação da Lei de Reforma Previdenciária (D.L.3.500). O sistema anterior era administrado pelo Estado e se baseava no regime de repartição, com contribuição dos empregados, dos empregadores e complementadas pelo Governo. Aqueles que se empregaram no Chile a partir de 31 de dezembro de 1982 tiveram que se filiar obrigatoriamente ao novo sistema, enquanto que os trabalhadores anteriores à reforma puderam optar entre continuar no regime anterior ou passar para o novo.

Este sistema é administrado por entidades privadas constituídas como sociedades anônimas com fins lucrativos, as Administradoras de Fundos de Pensão (A.F.P). Existe plena liberdade de entrada e de preços no mercado de A.F.P, criando desse modo as condições para que o sistema seja competitivo e eficiente. A forma na qual as A.F.P. têm competido mudou ao longo do tempo. Na primeira etapa o principal objetivo era

capturar a maior quantidade de filiados provenientes do antigo sistema de pensões. Para atingir tal objetivo se recorreu a agressivas campanhas de publicidade. Em uma segunda etapa, iniciada na primeira metade de 1984, houve uma ativa concorrência de preços, que produziu uma queda nas comissões cobradas dos filiados. No início de 1988 surge uma terceira etapa fortemente influenciada por aumento dos benefícios oferecidos e a simplificação da burocracia de mudança de uma A.F.P. para outra. Tal fato provocou aumentos de gastos de publicidade e pessoal de vendas, além de reduções adicionais de preços.

O financiamento se dá através da capitalização individual de contribuições definidas, com identificação de contas por participantes e sem participação financeira dos empregadores. A filiação individual, ao invés da coletiva ou por empresa, proporciona total liberdade aos filiados para poder escolher e trocar, a qualquer momento de A.F.P.. O que não é permitido é o trabalhador voltar ao sistema público, uma vez optado pelo sistema privado. Além disso, a lei estabelece que o Estado garanta uma certa pensão mínima aos membros do novo sistema. Desse modo, quem tiver acumulado em sua conta previdenciária individual um fundo insuficiente para fazer jus a tal pensão mínima será subsidiado pelo Estado, em um montante igual à diferença registrada, de forma a obter o mínimo garantido.

Ao Estado cabe também a responsabilidade de fiscalizar a correta administração de cada fundo, e de determinar regras de diversificação e transparência dos investimentos para garantir que os administradores apliquem os recursos de forma eficiente, visando não somente a rentabilidade, como também a segurança da carteira. O funcionamento do

novo sistema é supervisionado por uma superintendência que se encarrega de fiscalizar a operação das Administradoras de Fundos de Pensão e de controlar o cumprimento das normas que regulam o novo sistema. Por exemplo, as aplicações que as A.F.P. podem fazer com os recursos do fundo de pensão, os benefícios a que têm direito os filiados, o seguro de invalidez para o próprio segurado e os benefícios a que fazem jus seus dependentes, caso venham a falecer, e até a cobrança de comissões e outros detalhes administrativos.

A lei chilena não estabelece limites mínimos de aplicação. Para evitar uma excessiva concentração dos recursos em poucos ativos, situação que geraria aumentos significativos dos preços de tais ativos e queda de rentabilidade para os Fundos de Pensão, além de um maior risco, a lei estipula limites máximos de aplicação.

A lei estabelece alguns cuidados para assegurar que a rentabilidade de uma A.F.P não seja muito diferente da média do sistema. Com esse objetivo, além dos limites de investimentos e das classificações de risco, a lei exige que as administradoras obtenham uma rentabilidade mínima. Em cada mês as A.F.P são responsáveis em que:  $R \geq \min \{A, B\}$ , onde  $R$  é a rentabilidade real dos últimos 12 meses do Fundo de Pensão,  $A$  é a rentabilidade real média dos últimos 12 meses de todos os fundos menos 2 pontos percentuais e  $B$  é a rentabilidade real média dos últimos 12 meses de todos os fundos menos 50%.

Para garantir aos filiados o retorno mínimo foi criada a “Reserva de Fluctuación de Rentabilidad” e o “Encaje”. Quando em um mês uma A.F.P obtém uma rentabilidade

real  $R'$  tal que  $R' > \max\{A', B'\}$ <sup>1</sup>, o excesso é depositado na “Reserva de Fluctuación de Rentabilidad”, que faz parte do Fundo de Pensão, para ser usado na eventualidade que em outro mês a rentabilidade seja inferior a mínima estabelecida. Neste último caso, se os recursos da “Reserva de Fluctuación de Rentabilidad” não forem suficientes para alcançar a rentabilidade mínima exigida, deve ser usado o “Encaje”, ativo que as A.F.P são obrigadas a manter, e deve ser no mínimo igual a 1% do Fundo de Pensão. Se mesmo assim não se alcançar a rentabilidade mínima exigida, e os acionistas da A.F.P não tiverem condições de cobrir os recursos que faltam, a A.F.P é liquidada e o Estado garante aos filiados da administradora em questão a rentabilidade mínima.

As lições da experiência chilena foram úteis nas reformas de outros países, que buscaram atenuar ou resolver algumas das falhas do referido modelo. Na América Latina as mudanças nos sistemas de seguridade social não reproduziram exatamente a experiência chilena, à exceção da Bolívia, uma vez que assumiram características distintas, expressando, principalmente, temores a transformações radicais nesse campo.

Após a experiência chilena, sete países latino-americanos introduziram reformas em seus sistemas de benefícios de seguridade social. Dois deles efetuaram mudanças mantendo o sistema público baseado no regime de repartição, com alterações para aperfeiçoá-lo (Costa Rica), e, além disso, introduziram um programa obrigatório de poupança ou benefício complementar (México, mas, no fim de 1995, este país aprovou o esboço de uma reforma mais profunda). Outros cinco países introduziram reformas estruturais, que: a) substituíram o sistema público (majoritariamente baseado no sistema

---

<sup>1</sup> Onde,  $A'$  é a rentabilidade real média dos últimos 12 meses de todos os fundos mais 2 pontos

de repartição) por um sistema privado, administrado por fundos privados de capitalização individual (Bolívia); b) criaram um sistema misto, composto obrigatoriamente por dois programas, um público, com alterações nas regras de concessão de benefícios, baseado em regime de repartição, e outro de capitalização, administrado por instituições públicas ou privadas (Argentina e Uruguai); ou c) estabeleceram um sistema paralelo ou seletivo em que se mantém o programa público (reformado na Colômbia e sem grandes mudanças no Peru), com a faculdade de adesão a um sistema de capitalização, administrado por fundos privados ou por instituições gestoras de diversos tipos (Colômbia).

A reforma argentina, implementada a partir de julho de 1994, tem sido apontada pelos organismos internacionais como uma das experiências mais adequadas às condições sócio-econômicas e políticas, bem como às características próprias de algumas economias latino-americanas. A reforma procurou preservar o caráter redistributivo do sistema de seguridade social, caráter este totalmente eliminado no modelo chileno, adotando, assim, um modelo baseado em três pilares. No primeiro pilar, financiado por contribuições obrigatórias de empresas e de segurados, figura o sistema público de repartição que concede benefícios básicos sujeitos a um teto. No segundo, custeado por contribuições também obrigatórias dos trabalhadores, existe um regime complementar no qual o segurado pode optar por filiar-se a planos de seguro administrados por entidades públicas ou privadas. E, no terceiro, tem-se um regime de capitalização individual, de contribuições voluntárias, administrado pelo setor privado. No regime de repartição foram elevados os limites de idade para aposentadoria, bem como os requisitos para a inatividade (os limites eram de 55 e 60 anos, para mulheres e homens, respectivamente, e

passaram para 60 e 65). Além disso, foram eliminados todos os regimes especiais que concediam privilégios.

## SEÇÃO VI- SEGUNDA ETAPA DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA

Está sendo amplamente divulgado na imprensa que o Presidente Fernando Henrique teria encomendado uma segunda etapa da reforma previdenciária. A proposta que está sendo elaborada pelos técnicos do Ipea, sob a liderança de Lara Resende, prevê a criação de uma agência reguladora, que fiscalize a transparência e o bom funcionamento das instituições que atuarem no mercado previdenciário.

Essa agência, que poderá ser vinculada aos ministérios econômicos, vai zelar para que tanto as entidades públicas como as privadas informem nos contracheques as contribuições do trabalhador e também a rentabilidade de suas aplicações. O trabalhador será, entretanto, o principal fiscal do sistema.

Além de decidir sobre o percentual dos descontos no seu salário e o ano de sua aposentadoria, dentro de limites bastante flexíveis, o trabalhador vai poder trocar de fundo de previdência privada, se achar que a rentabilidade do que escolheu está abaixo da média. Essa média será pública e os fundos devem ter rentabilidades muito parecidas.

Será obrigatório o provisionamento de rentabilidades acima de uma banda, a ser fixada alguns pontos percentuais acima da média do mercado. Esse provisionamento servirá para cobrir as quedas abaixo da média.

Se a queda persistir ou o fundo quebrar, os benefícios devidos serão cobertos pelo patrimônio da administradora do fundo. Se isso ainda não for suficiente, e só assim, o governo se responsabilizará.

O novo sistema dará tratamento diferenciado para três faixas salariais. Os trabalhadores que ganharem até 5 salários mínimos terão a previdência feita compulsoriamente pelo segurador público, seja ele federal, estadual ou municipal.

Entre 5 e 10 salários mínimos haverá uma parte compulsoriamente garantida pelo segurador público e outra parte opcionalmente feita em fundos privados. Acima de 10 salários mínimos o trabalhador optaria por fundos privados.

Ao compararmos o projeto da segunda reforma da previdência, notamos algumas semelhanças com o modelo adotado no Chile e na Argentina.

Do modelo chileno, provavelmente surgiu a idéia do mecanismo que obriga o provisionamento de rentabilidades acima de uma banda, para cobrir eventuais quedas abaixo da média. À semelhança chilena, o projeto prevê que se a queda persistir os benefícios devidos serão cobertos pelo patrimônio da administradora do fundo. O

governo se responsabilizará pelos benefícios apenas se o patrimônio das administradoras não for suficiente.

Entretanto, toda a estrutura da reforma proposta se baseou no modelo Argentino, baseado em 3 pilares. No primeiro, figura o sistema público de repartição que concede benefícios básicos sujeitos a um teto. No segundo, existe um regime complementar no qual o segurado pode optar por filiar-se a planos administrados por entidades públicas ou privadas. E, no terceiro pilar, tem-se um regime de capitalização individual, de contribuições voluntárias, administrado pelo setor privado.

De modo geral, o projeto de Lara Resende se assemelha às reformas dos demais países, ao aumentar a responsabilidade do setor privado, através dos regimes de previdência complementar, no custeio das aposentadorias.

## SEÇÃO VII- PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR

Como visto na seção anterior, o crescimento do mercado de previdência privada é uma realidade em todo o mundo. Isso tem ocorrido por várias razões.

As famílias e os indivíduos têm a vantagem de poder desfrutar de taxas de retorno superiores às que obteriam em aplicações particulares de suas poupanças. Os fundos de pensão e os planos de renda agregam grande montante de recursos e, portanto, têm maior poder de barganha na negociação de taxas de juros, comissões, corretagens etc. com o sistema financeiro. Analogamente, a competição pelos recursos obriga tais fundos a contratar administradores profissionais, com o que ganham também os indivíduos, que não dispõem, comumente, de tempo ou qualificação para administrar de modo eficiente seus recursos.

Do ponto de vista das empresas, a participação de seus empregados em fundos de pensão tem o atrativo de lhes aumentar o grau da lealdade e, conseqüentemente, funciona como um incentivo ao aumento da produtividade. Para o empregado, existe a vantagem adicional de poder capitalizar não só suas próprias contribuições, mas também as que a empresa patrocinadora deposita em sua conta de poupança.

A economia como um todo é beneficiada. A previdência complementar é baseada na capitalização, onde cada contribuição ingressa em contas de capitalização individual que são investidas ao longo da vida ativa do trabalhador e, no momento da aposentadoria, o trabalhador inativo passa a receber um benefício que é função do valor capitalizado de suas contribuições passadas. Portanto, esse tipo de modelo cria poupança de longo prazo, sem o que não há investimento produtivo, além de auxiliar no desenvolvimento dos mercados financeiros e de capitais. Com o acréscimo da poupança, as taxas de juros diminuem, os preços das ações sobem e têm acréscimos a renda e o nível de emprego. Os aposentados, por seu turno, não são traídos pelo déficit da previdência oficial, baseada na tributação do pessoal ativo (repartição simples) e sujeita a todo tipo de incerteza.

No Brasil, as entidades de previdência privada foram regulamentadas pela Lei 6.435/77, que distinguiu dois tipos: as entidades fechadas e as entidades abertas. As primeiras, são sociedades civis criadas com o objetivo de instituir planos privados de concessão de benefícios complementares aos da previdência oficial e acessíveis apenas aos empregados de uma determinada empresa ou grupo de empresas. São regulados pela Secretaria de Previdência Complementar (SPC), do Ministério da Previdência e Assistência Social. As entidades abertas (EAPP) têm como finalidade a instituição de planos de concessão de pecúlios ou de rendas – o que também ocorre nas entidades fechadas. Tais planos são ofertados por empresas constituídas especificamente para esse fim ou pelas sociedades seguradoras e devem estar de acordo com as normas gerais aprovadas pela SUSEP.

Como pode ser visto nas tabelas abaixo, os resultados econômicos dos últimos anos têm sido favoráveis para o mercado de previdência privada. O crescimento médio dos investimentos das Entidades Fechadas de Previdência Privada de 1993 a 1997 foi de 29,48%. As Entidades Abertas, embora com recursos bem menos expressivos, vêm apresentando um considerável desenvolvimento, expresso na taxa de crescimento médio da receita dos planos, que nos anos de 1995 a 1997 foi de 55,62%.

#### INDICADORES DAS ENTIDADES FECHADAS DE PREVIDÊNCIA PRIVADA

PERÍODO	INVESTIMENTO (em US\$ milhões)	CRESCIMENTO (%)
1992	23.026	
1993	32.568	41,44
1994	55.081	69,13
1995	59.055	7,21
1996	68.982	16,81
1997	77.832	12,83

Fonte: Conjuntura Econômica, maio de 1998

#### INDICADORES DAS ENTIDADES ABERTAS DE PREVIDÊNCIA PRIVADA

PERÍODO	RECEITA DOS PLANOS DE PREVIDÊNCIA (R\$ mil)	CRESCIMENTO (%)
1993	-	
1994	600.000	
1995	1.100.000	83,33
1996	1.450.000	31,82
1997	2.200.000	51,72

Fonte: Conjuntura Econômica, maio de 1998

## SEÇÃO VIII- CONCLUSÃO

O sistema previdenciário oficial é inviável do ponto de vista financeiro e injusto, do ponto de vista social. A viabilidade financeira do sistema é prejudicada por diversos fatores: os privilégios concedidos, que estendeu benefícios previdenciários a segmentos diversos da população que nunca tinham contribuído; os “lobbies” de grupos sociais poderosos, principalmente servidores públicos, que garantiram aposentadorias elevadas, em alguns casos até superiores ao último salário, e o rebaixamento da idade mínima para a obtenção desse benefício; o funcionamento do esquema oficial em regime simples de caixa (e não de capitalização), pois não há como compatibilizar os benefícios prometidos com períodos de contribuição freqüentemente menores do que o necessário para a acumulação de reservas; o aumento da população idosa relativamente à população total, pressionando os recursos das empresas e dos trabalhadores da ativa; a confusão entre previdência e assistência sociais, ambas colocadas no mesmo orçamento da seguridade social e uma prejudicando a outra; e, finalmente, o crescimento da economia informal, que reduz a base de contribuição.

Portanto, sem reformas estruturais, a previdência sentirá os efeitos corrosivos de benefícios sem cobertura assegurada ou de fontes de financiamento esgotadas.

O governo vêm tentando amenizar as distorções do sistema através da Reforma da Previdência. Entretanto, além de ser de difícil negociação política, não resolve o problema de “descasamento” entre as contribuições pagas pelo segurado e os benefícios que receberá no futuro.

Diversos países solucionaram essa questão utilizando a filosofia de que a previdência social deve limitar-se à operacionalização de planos básicos, deixando que as complementações sejam feitas de forma voluntária, por meio da contratação de planos previdenciários privados. Seguindo essa filosofia, foi desenvolvido o projeto de Lara Rezende.

A previdência complementar, por basear-se no regime de capitalização, é muito mais justa e eficiente do que o sistema de repartição, utilizado na previdência social.

No regime de capitalização, cada contribuição ingressa em contas individuais que são investidas ao longo da vida ativa do trabalhador. No momento da aposentadoria, o trabalhador inativo passa a receber um benefício que é função do valor capitalizado de suas contribuições passadas.

Portanto, pela própria forma de operacionalização, o regime de capitalização impede que haja transferência de renda entre os setores da sociedade, acaba com o problema de caixa gerado pelas aposentadorias precoces, uma vez que os benefícios são função do saldo acumulado pelo participante à época de sua aposentadoria. Assim, não há como, nesse regime, privilegiar um determinado grupo em detrimento dos demais.

Além disso, por se tratar de planos privados, retira-se do governo a responsabilidade de cobrir os sucessivos déficits. Espera-se, com isso, que os recursos liberados sejam alocados em segmentos que beneficiem a população de baixa renda, promovendo uma distribuição de renda mais justa.

Concluindo, após a votação da Reforma da Previdência, o próximo passo a ser dado é reformar a previdência. Independente do modelo a ser utilizado, a questão principal é que a filosofia utilizada seja a de limitar os regimes de repartição simples aos benefícios básicos. A partir desse teto, deve se deixar espaço para a previdência privada, sob o regime de capitalização.

## BIBLIOGRAFIA BÁSICA

- LIVRO BRANCO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL . MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL, GOVERNO FEDERAL
- *THE BRAZILIAN SOCIAL SECURITY PROGRAM: DIAGNOSIS AND PROPOSAL FOR REFORM* . EPGE - ENSAIOS ECONÔMICOS, Nº 237
- PREVIDÊNCIA SOCIAL: CIDADANIA E PROVISÃO . EPGE - ENSAIOS ECONÔMICOS, Nº 202
- REGIMES COMPLEMENTARES DE PREVIDÊNCIA . EPGE - ENSAIOS ECONÔMICOS, Nº 238
- PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 33-H, DE 1995 . CÂMARA DOS DEPUTADOS, GOVERNO FEDERAL