

MBA GERENCIAMENTO DE RISCOS

UFPR

LUIZ TADEO ALVES

**AS INCERTEZAS DA PREVIDÊNCIA NO BRASIL, UMA CRÍTICA COM RELAÇÃO
ÀS REFORMAS**

Trabalho de especialização na conclusão do MBA
Gerenciamento de Riscos, ministrado pela
Universidade Federal do Paraná.

Coordenador: Prof. Jose Amaro dos Santos

**CURITIBA
ABRIL - 2003**

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	1
INTRODUÇÃO	3
FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	5
CAPÍTULO 1 – EVOLUÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL.....	10
SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO.....	13
SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRO	13
SISTEMA DE APOSENTADORIA BRASILEIRO	14
A HISTÓRICA INSUFICIÊNCIA DA SEGURIDADE BRASILEIRA	18
PREVIDÊNCIA, POLÍTICA E CULTURA.....	30
PANORAMA ATUAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	31
CAPITULO 2 - EVOLUÇÃO DA PREVIDÊNCIA PRIVADA NO BRASIL	34
PREVIDÊNCIA PRIVADA FECHADA – FUNDO DE PENSÕES	38
AS INTERVENÇÕES DO GOVERNO NOS FUNDOS DE PENSÕES.....	42
PANORAMA ATUAL DA PREVIDÊNCIA PRIVADA COMPLEMENTAR.....	45
CAPITULO 3 – REFORMAS (EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS).....	48
CHILE E ARGENTINA.....	48
OUTROS PAISES.....	55
CAPÍTULO 4 – PRINCIPAIS PROPOSTAS DEBATIDAS NA REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL ...	57
INSTITUTO ATLÂNTICO.....	58
PARTIDO DOS TRABALHADORES	61
ESCOLA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA DA FGV	62
FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS — PROGRAMA DE ESTUDOS E DEBATES SOBRE A PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	65

COMISSÃO ESPECIAL DA CÂMARA DOS DEP. PARA ESTUDOS DO SIST. PREVIDENCIÁRIO.....	68
INSTITUTO LIBERAL	70
CAPITULO 5 – O RISCO SOCIAL BRASILEIRO.....	71
CONCLUSÃO	74
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	78

LISTA DE GRÁFICOS:

Gráfico 1 - Evolução do índice de quantidade de benefícios (Créditos emitidos - Dez/93 base = 100):.....	24
Gráfico 2 - Benefícios em manutenção até 1997.....	25
Gráfico 3 - Arrecadação x pagamento de benefícios até 2002.....	28
Gráfico 4 - Expansão da Previdência Privada posição em 1998.....	37
Gráfico 5 - Participação dos Fundos de Pensão no PIB.....	40
Gráfico 6 - Evolução financeira dos Fundos de Pensões.....	43

ORGANOGRAMA:

Organograma 1 - Estrutura de funcionamento da entidade de seguridade fechada.	39
-------------------------------------------------------------------------------	----

TABELAS:

Distribuição de benefícios em Salários Mínimos 1992.....	16
Fontes de Receitas p/ encargos previdenciários da União.....	16
Composição da Receita da Previdência social 1995.....	27

APRESENTAÇÃO

A iminência de não se aposentar, é um risco que todos os participantes correm ao ingressar na recém reformada previdência privada complementar através dos novos planos ofertados pelo mercado de previdência onde, o apelo segue o que está estabelecido nos respectivos regulamentos, “a possibilidade de resgate a qualquer momento, geralmente depois de decorridos 60 dias ou 6 meses”.

A década de 90 foi marcada pela deterioração das relações formais de trabalho, motivadas principalmente pela grande carga tributária imposta no emprego formal, tal queda atingiu 13,7 pontos percentuais na participação dos trabalhadores com carteira assinada entre 1990 e 2000. Por outro lado, verificou-se um aumento da participação dos “*conta-própria*” e empregados sem carteira.

Segundo o IBGE, atualmente há 27,8% da população ocupada trabalhando sem carteira assinada e 22,6% trabalhando por conta própria, resultando portanto em 50,4% da população ocupada fora do regime de contribuições compulsórias para a aposentadoria.

No ano de 2001, o Brasil tinha 70,6 milhões de trabalhadores ocupados, desse total, 40,7 milhões não estavam contribuindo com a previdência social. E ainda, atualmente de cada 10 trabalhadores que trabalham por conta própria, 8,5 estão fora da previdência social.

Nesse sentido, o risco social de não se conquistar uma aposentadoria já atinge 57% da população ocupada, que atualmente já se encontra totalmente exposta aos riscos de perda de capacidade laborativa, sem contar com as demais proteções previdenciárias como a pensão.

O objetivo deste trabalho é identificar os riscos oriundos da falta de compulsoriedade e da liberdade da utilização de recursos capitalizados com objetivos previdenciários, bem como suas conseqüências. Riscos estes, que passaram a existir, a partir das atuais reformas implementadas no sistema de aposentadorias no Brasil, que acabou transferindo responsabilidades demasiadas

para uma sociedade despreparada culturalmente dos valores previdenciários.

Como o assunto é muito amplo, optou-se por não discutir profundamente os conceitos de seguridade social, acidentes de trabalho ou aposentadoria por tempo de serviço. Porém, este trabalho resgata o desenvolvimento histórico da previdência no Brasil, suas dualidades privada e pública, fechada e aberta com fins e sem fins lucrativos, resgata as críticas relativas às suas insuficiências históricas, as intervenções governamentais, as imposições fiscais, legislações anteriores e analisa a atual situação da Previdência após as reformas que foram implementadas a partir da Emenda Constitucional n.º 20/98, esta análise se baseia na comparação das propostas apresentadas e que participaram dos debates mas, que foram descartadas durante a reestruturação implementada pelo Poder Legislativo.

Neste estudo comparativo, identifica-se a deficiência responsável pelos novos problemas com os quais a sociedade começa a se deparar, no desenvolvimento buscou-se, além de uma fotografia do sistema atual de previdência social, as diversas idéias que foram discutidas para sua reformulação, sejam propostas de alteração, ou realidades em outros países.

Espera-se assim prestar uma contribuição fundamentada para o embasamento da identificação do novo risco social cujo dano, poderá estar sendo verificado já a partir de 10 anos.

INTRODUÇÃO

A continuidade da reforma da Previdência Social é um dos assuntos do momento. Com a atual discussão existente no Congresso sobre o sistema de benefícios previdenciários no setor público, inclusive ao atendimento das condições exigidas pela Emenda Constitucional n.º 20 de 1998; reportou-se ao assunto da previdência social e assim ao modelo previdenciário brasileiro como um todo.

No Brasil, o início dos anos 90 é marcado por uma grande discussão na área previdenciária. Se por um lado ainda não se apresentava, naquela época, a falência financeira, apesar de toda confusão a respeito do reajuste de 147%, concedido pela via judicial, a administrativa, gerencial e de atendimento já estavam mais que evidentes. Além disso, muitos países estavam discutindo ou alterando seus programas previdenciários. No cone sul, há como exemplos importantes de tal reforma, a Argentina e Chile.

O prognóstico atual é que, após as reformas da previdência social e da previdência privada complementar, a sociedade Brasileira ainda estará ameaçada pelo Risco Social dos efeitos nefastos de um sistema de seguridade mal viabilizado.

Os danos oriundos da dependência da previdência social (compulsória com regime de repartição simples) na previdência privada complementar (facultativa com regime de capitalização individual), iniciada com as reformas que objetivaram a redução da carga de contribuições da economia formal, a formação de poupança e o saneamento técnico do sistema público de seguridade, deverão ser sentidos no longo prazo pela inexistência de benefícios devido à má formação da poupança na área da previdência privada complementar, agravando substancialmente a exclusão social.

O problema social deverá intensificar-se a partir da reforma da previdência social, implementada com o objetivo de saneamento e viabilidade econômica financeira onde, para que ocorra este processo de reestruturação, é necessário transferir a responsabilidade de proteção social de 40 milhões de trabalhadores para

a iniciativa privada de forma facultativa e não compulsória e ainda, com zero de fundos iniciando uma jornada de contribuições individuais por cerca de 10, 20 e 30 anos.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O presente trabalho é um enfoque crítico analisado pela perspectiva do Gerenciamento de Riscos, que encontra fundamentos no atual desenvolvimento de conhecimentos do conjunto de técnicas voltadas ao estudo das incertezas.

O Gerenciamento é o termo mais apropriado para esclarecer o processo de “lidar com”, da possibilidade de “controlar ou guiar”, todos os tipos de coisas, desde que sejam passíveis de manipulação pelo homem. Assim sendo, Gerenciar Riscos é conhecer e controlar o processo de perdas ou prejuízos diante das incertezas sobre a ocorrência ou não de um fato.

“A humanidade não assumiu o controle da sociedade, retirando-o do domínio da providência divina... para deixá-la à mercê do acaso.” Ao vislumbrarmos o novo milênio, quais são as perspectivas de conseguirmos concluir a tarefa, de podermos esperar controlar mais riscos e, ao mesmo tempo, progredir?¹

Definitivamente, o processo de Gerenciamento de Riscos é fator decisivo no mundo globalizado onde, organizações, governos e sociedade estão intimamente ligados a uma estrutura cada dia mais exposta ao risco sistêmico da própria inteligência humana.

Neste trabalho, ao se proceder a uma análise da previdência social no Brasil do ponto de vista do Gerenciamento de Riscos, pode se concluir que na atual fase das reformas, o objetivo principal é a minimização de perdas, ou seja, é o tratamento pós-perda, necessário para garantir a sobrevivência do sistema, garantindo a continuidade das operações previdenciárias buscando a estabilidade social para o País.

A situação atual da previdência no Brasil, materializa os riscos descritos no início da década dos anos 70 por alguns estudiosos que apontaram as falhas atuariais que levariam o sistema de previdência social a uma situação de

¹ BERNSTEIN, PETER L. Desafio aos Deuses: A Fascinante História do Risco

insolvência. Nos anos 90, surgiram várias propostas de reformas, todas elas tinham como objetivo o saneamento técnico da previdência social, juntamente com alternativas da continuidade do amparo social no País, no entanto a proposta que acabou sendo aprovada, induz-nos a uma reflexão quando comparada com as demais propostas apresentadas na época.

O trabalho de Gerenciamento de Riscos está voltado primeiramente na identificação do risco e, em seguida, buscar a viabilidade das técnicas disponíveis para o tratamento das exposições, selecionar uma combinação apropriada, implementar a técnica escolhida, monitorar os resultados e analisar a necessidade de mudanças e aperfeiçoamentos, voltando ao início do ciclo na busca da identificação de novos riscos.

Na identificação de Riscos, o processo de seleção admite uma infinidade de tipos de riscos, todos eles ligados ao sistema que se pretende gerenciar, no caso da previdência social identificamos basicamente dois riscos suficientemente danosos para a sociedade: o primeiro é o risco da não participação ou seja, ficar de fora da previdência, o segundo risco é a inexistência de benefícios para aqueles que participaram.

Se, nos anos 70, a falha estava na estrutura atuarial da previdência, nos anos 90 o risco apontava a falta de reformas para ajustar uma iminente exaustão de reservas e que, inevitavelmente aconteceu já no ano de 1995, quando a preocupação social voltou-se para o segundo risco identificado: como ficará o pagamento dos benefícios para a grande massa segurada, culminando então na obrigatoriedade urgentíssima de se reformar o sistema para que se pudesse redirecioná-lo novamente a uma situação de equilíbrio econômico financeiro.

Quanto ao primeiro risco identificado, que é o da não participação no sistema de proteção previdenciária, e que será denominado neste trabalho de "*Risco Social Brasileiro*²", continua despercebido pela sociedade e também pelos responsáveis reformistas. As conseqüências começarão a aparecer no prazo de 15 a 20 anos quando os sobreviventes da atual população ocupada na economia informal

² Risco Social Brasileiro, desenvolvido no Capítulo 5

somarem se ao empobrecimento social, degradação ambiental o aumento da violência e das doenças.

A Campanha do atual governo Lula contra a fome, deverá se ceder lugar a uma campanha de amparo a uma parte da sociedade desprovida de recursos previdenciários, algo similar mas em uma escala maior, com o que aconteceu com as aposentadorias rurais no governo Collor, por força da Constituição de 1988, 4 milhões de novos segurados passaram a receber benefícios sem nunca terem contribuído para a previdência social.

O Risco da não participação passa a ser mais sensível após a reforma da previdência social do setor privado em 1998, quando pela proposta do PT em linhas gerais, debatida e aprovada, ficou estabelecido o teto de 10 SM, traçando uma linha de corte como ficou denominado nos projetos que fizeram parte do debate para a reforma, esta linha de corte limitou a responsabilidade do seguro social com relação aos benefícios e contribuições, transferindo para a iniciativa privada ou seja a previdência privada complementar como pretendia a Emenda Constitucional n.º 20 de 1998, posteriormente Leis Complementares 108 e 109 de 30 de maio de 2001.

Após as reformas, inclusive a que está em andamento na previdência social do funcionalismo público, o sistema de aposentadoria responsável pelos benefícios complementares ao teto estabelecido pela previdência social, passou a ser a previdência privada complementar, em regime de capitalização individual, porém, com total liberdade de desistência por parte do participante, condição no mínimo incoerente com o objetivo primordial de um projeto de previdência, reforçando a tese da exclusão deliberada, ou seja, recursos antes captados com propósitos previdenciários poderão ser desviados para o mercado de consumo cujo apelo é bem mais forte e irresistível do que a promessa de uma renda mensal limitada.

Nesse sentido a formação da poupança previdenciária tão esperada se dará de forma volátil e inconsistente, frustrando os objetivos iniciais, quando foi estabelecida a linha de corte de 10 Salários Mínimos em uma proposta que sequer cogitava na compulsoriedade de contribuições em pelo menos um determinado

patamar de renda a todos os trabalhadores, tanto da iniciativa formal quanto da iniciativa informal da economia como pretendia as demais propostas apresentadas e aqui analisadas, formuladas por estudiosos cuja competência é inquestionável.

Outro fator importante que contribui para o aumento do risco da não participação é as experiências negativas ocorridas no passado, que hoje incorporadas à cultura da sociedade brasileira tecem um fio de descrédito, com relação aos resultados finais. A dualidade da previdência brasileira colaborou na formação da opinião social, se no passado foi necessário provar que a melhor alternativa em previdência encontrava-se na iniciativa pública, em um modelo de contribuição compulsória da iniciativa formal da economia, hoje os esforços estão inversamente colocados.

A percepção mais direta do risco da não participação (Risco Social Brasileiro), e que deverá tornar-se a responsável pela maior exclusão previdenciária, é sem dúvida a crescente economia informal, alternativa de desvio das severas condições fiscais e tributárias, segundo o IBGE em 2001, são 40 milhões de trabalhadores não contribuintes de nenhum sistema de Previdência Social, expostos a risco de perda de capacidade laborativa, sem a necessária proteção previdenciária com relação aos riscos individuais de invalidez e morte.

Baseado nas informações pesquisadas, este trabalho pretende identificar o risco da não participação previdenciária como o novo risco para a estabilidade social e econômica no Brasil, no entanto, os esforços com relação ao tratamento dos riscos identificados serão diagnosticados e apresentados como forma de ajustes que deverão estar sendo providenciados no âmbito dos órgãos reguladores responsáveis.

A metodologia dedutiva foi aplicada em comparações e interpretações do material bibliográfico pesquisado em língua portuguesa, composto de livros sobre previdência, periódicos como boletins informativos oficiais, revistas e jornais com matérias pertinentes ao assunto da pesquisa, que ficou concentrada em âmbito nacional, apenas citado também as condições de previdência privada no Chile a

partir de 1981 e na e Argentina a partir de 1994.

O período pesquisado nas questões históricas compreende desde 1835 no Brasil, concentrando-se a partir de 1970, e tecnicamente abrangendo a partir de 1977 e chegando até 2003 com os últimos fatos ocorridos.

Aliado a uma experiência profissional, os conhecimentos adquiridos no curso MBA em Gerenciamento de Riscos – UFPR, estão sendo testados em suas bases fundamentais da teoria a aplicação das técnicas adaptadas ao presente trabalho.

CAPÍTULO 1 – EVOLUÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Em termos formais, a previdência social tem ponto de partida em 1883, na Alemanha de Bismark, com a implementação de um seguro social baseado em três pilares: saúde, acidentes de trabalho e invalidez, incluindo-se também neste último, o envelhecimento. A partir daí surgiram, em diversos países, sistemas de seguro social, cuja previdência era normalmente organizada para uma determinada classe ocupacional e atrelada às contribuições.

O ano de 1942 foi um marco na transformação do seguro para a seguridade social (*Welfare State*), quando foi publicado o plano *Beveridge* na Inglaterra. Esta evolução, devida principalmente à universalidade da cobertura, parte da constatação de que necessidades ou contingências individuais não atendidas repercutem não só sobre os indivíduos mais próximos, mas, sobre toda a sociedade.

A seguridade social tornou-se um elemento vital para o equilíbrio sócio econômico, ou seja, algo essencial tanto para a ordem econômica e manutenção da força de trabalho, quanto para o funcionamento da sociedade, independentemente da ideologia de cada país.

No Brasil, a previdência social, que em seu início (década de 20) era fragmentada e restrita às categorias mais organizadas, caminhou na direção da universalização, assumindo encargos crescentes e diversificados, tornando cada vez mais tênues as relações entre os benefícios concedidos e as contribuições.

A evolução do seguro social para uma abrangência de responsabilidade social tem no Brasil, segundo Azevedo³, seu ponto de inflexão mais significativo na Constituição de 1988. Nesta Constituição foi incorporada pela primeira vez a questão da saúde como uma das instituições inseridas na seguridade social.

Além dos diversos conceitos existentes de seguridade social, é necessário analisar duas concepções importantes pelos seus diferentes enfoques. Espera-se, desta forma, melhor enquadrar a previdência social nos diversos sistemas de seguridade social possíveis.

A primeira, é uma das definições mais amplas e é apresentada por Tamburi²

³ Coleção: A Previdência Social e a Revisão Constitucional – Pesquisas – volumes I, II, III e IV. Ministério da Previdência e Assistencial Social (MPAS) Brasília, 1993.

que considera a seguridade social como “uma realização que de forma concreta não existe, existe como meta, existe como objetivo, existe como desejo, isto é, coloca-se o termo seguridade social como uma coisa para a qual há que se tender e, nesse sentido, ninguém atingiu a meta”.

A responsabilidade do Estado é a de promover medidas, mecanismos, leis e incentivos para que a sociedade caminhe para esse objetivo. Para tanto o Estado deve assumir o compromisso de ter uma estratégia de seguridade social, isto é, uma política de proteção social, e cumpri-la.

São três as funções que têm de ser cobertas por esse conjunto de instituições, a fim de que se permita organizar uma política de seguridade social e se caminhe para a sua meta. A primeira função é a garantia de acesso aos serviços de saúde, independentemente do nível de remuneração dos cidadãos. Ressaltando-se que, dependendo da política adotada, garantir o acesso não significa que os serviços sejam gratuitos para todos.

A segunda função é a de proporcionar, substitutivamente, remunerações para aqueles cidadãos que perderam sua remuneração, de forma temporária ou permanente, pela ocorrência de um risco social. O problema que se apresenta é o reconhecimento de quais são os novos riscos sociais. Os clássicos seriam, por exemplo morte, invalidez, maternidade, desemprego, reclusão e acidente de trabalho.

A terceira função é a que proporciona remuneração às vezes não em substituição, porque essas pessoas nunca trabalharam - dentro de uma política assistencial. Em poucas palavras, isto significa proporcionar atenção aos que se encontram nos grupos mais vulneráveis da população. A questão é definir quem é vulnerável ou onde se localiza a linha de subsistência, e normalmente faz-se necessário um mínimo de aporte garantido pelo Estado.

O autor salienta que a seguridade social não serve para criar riquezas, mas sim para distribuí-las. Sendo assim, o grau de avanço para o objetivo da seguridade social depende do contexto econômico, demográfico e ideológico do país. A

seguridade social não funciona no vazio e a boa vontade não é suficiente, sendo indispensável a adaptação das promessas de seguridade social á realidade do país.

Desta forma, o autor conclui que se num país, num determinado momento, não se remunera o trabalho de forma adequada e conveniente, e pretende-se que a seguridade social, com prestações excessivas ou mal planejadas, remedie essa insuficiência, esse será um erro grave que levará a seguridade social à bancarrota. Salienta, ainda, que o salário social vem depois do salário de verdade.

Isto posta, todas as estruturas propostas de um sistema de seguridade social se encaixam nesta “meta” maior, com uma combinação das três funções citadas. As variações encontram-se, basicamente, na cobertura dada, ou seja, quantidade de riscos considerados sociais, gratuidade da assistência médica, linha de subsistência, teto de benefício etc.

Como segunda concepção de um sistema de seguridade social, por exemplo, FIPE⁴, subdivide-se o sistema através da forma de contribuição de cada função. Nesta nova concepção, separa-se a previdência social da seguridade, onde esta última só abrangeria os casos com caráter redistributivo. Cria-se, assim, dois sistemas:

O primeiro é a seguridade social, sistema de cunho redistributivo no qual não há vínculo entre a contribuição efetuada e os benefícios recebidos, sendo composta basicamente pela assistência social e saúde. A primeira, assistência social, tem como objetivo proporcionar condições mínimas de sobrevivência àqueles que não conseguem sobreviver por seus próprios meios. A última, saúde, visa ofertar um serviço público essencial a beneficiários com insuficiência de renda.

O segundo é a previdência social, sistema contributivo, no qual há estreita relação entre os benefícios recebidos e as contribuições efetuadas, onde o objetivo é assegurar aos indivíduos um certo rendimento quando sua capacidade de trabalho chega ao fim.

Nesta concepção determina-se que, de uma forma geral, a seguridade social deveria ser financiada por impostos, enquanto a previdência social por contribuições

⁴ Proposta FIPE / PROSSEG – para a Reforma da Seguridade e da Previdência Social, São Paulo, 1993.

sobre a folha de salários.

SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO

Objetivando uma melhor compreensão dos diversos aspectos envolvidos na discussão da previdência social brasileira, é importante localizá-la nos dois sistemas em que ela está embutida: sistema de seguridade social e sistema de aposentadoria.

SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRO

A previdência social foi regulamentada pela Constituição de 1988 como um dentre os três programas da seguridade social brasileira que é subdividida em:

	Previdência social
Seguridade social	Saúde
	Assistência social

O sistema de seguridade social brasileiro tem como linha norteadora a equidade social e possui coberturas bastante amplas. Por estas características, no sistema atual, os conceitos de previdência e assistência são facilmente confundidos. Como exemplo tem-se a aposentadoria do trabalhador rural, que é considerada como um programa da previdência, mas que possui uma enorme característica assistencial, ao se exigir um período ínfimo de contribuições para aposentadoria.

Quanto ao orçamento, este é único para a seguridade social com as seguintes fontes de financiamento: *A arrecadação bancária, Receita sobre aplicação financeira, COFINS (antigo FINSOCIAL), Contribuição sobre lucro e faturamento* e outras receitas com menor participação. Uma das maiores críticas a esta estrutura é que a combinação de tais programas, num só orçamento, confunde objetivos e fontes de financiamento, gerando distorções.

A crítica é baseada no fato de que o orçamento, em termos técnicos,

pressupõe que se possa alocar recursos de um programa para o outro, conforme a prioridade. No caso da seguridade, não faz sentido deslocar recursos da previdência social, que garante contratos em longo prazo e tem enorme rigidez nos benefícios, para atender necessidades emergenciais na saúde ou na assistência social. Esta é a situação esdrúxula do aposentado, brigando por recursos com o doente e o carente.

SISTEMA DE APOSENTADORIA BRASILEIRO

O sistema de aposentadoria brasileiro é subdividido em três áreas: previdência social, que concede benefícios ao trabalhador da iniciativa privada urbana ou rural até o teto máximo de aproximadamente 10 salários mínimos (*SM*); previdência dos servidores públicos, que no caso dos federais é financiada através do Tesouro Nacional, sob a conta de Encargos Previdenciários da União (*EPU*); e previdência privada, que é complementar e facultativa.

A primeira, previdência social, denominada de Regime Geral de Previdência Social (*RGPS*) que é um dos programas da seguridade social, tem originalmente a idéia de universalidade, e, de acordo com a Lei n.º 8.212 de 1991, tem por fim “assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, idade avançada, tempo de serviço, desemprego involuntário, encargos de família e reclusão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente”.

No entanto, no seu Artigo 13, a Lei regulamenta que “O servidor civil ou militar da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, bem como o das respectivas autarquias e fundações, é excluído do regime geral de previdência social consubstanciado nesta Lei, desde que esteja sujeito a sistema próprio de previdência social”, criando a segunda área denominada regime Próprio de Previdência dos Servidores (*RPPS*).

No caso dos servidores públicos estaduais ou municipais estão instituídas ou em elaboração diversas previdências “paralelas”. Como um exemplo, podemos citar

o caso da Paraná Previdência dos servidores do Estado do Paraná. Apesar de não ser objetivo deste trabalho analisar tais gastos, vale dizer que informações referentes a estes organismos são difíceis de serem obtidas, até porque são inúmeros os fundos estaduais e municipais que existem ou estão sendo criados ultimamente.

No caso dos servidores públicos federais existe um grande problema de financiamento. Mais de 40% da folha salarial da União, encontra-se comprometida com o pagamento de aposentadorias e pensões para os seus beneficiários. Não é difícil de imaginar que tal fato se repete nos Municípios ou Estados que possuem previdência própria.

Sem dúvida alguma este patamar, que compromete uma fatia tão grande dos gastos da União com seus servidores, é atingido pela distorção existente entre contribuições e benefícios. Mesmo que a União contribuísse com a alíquota de 20% sobre os salários de seus servidores ativos, que corresponderia à parcela devida pelo empregador no caso da previdência social, ainda estaria faltando financiar 28% dos gastos existentes com a folha salarial num sistema de repartição (ativos + inativos + pensionistas). Este montante, que fica menor se contabilizarmos a contribuição dos servidores ativos, é pago pela União, sobrecarregando os gastos com pessoal.

Este problema é ainda mais grave pela redução da capacidade de financiamento da União, agravada pela distribuição dos recursos fiscais para Estados e Municípios a partir de 1988, e pela crise econômica, fazendo com que o Tesouro Nacional reduzisse significativamente sua contribuição para o EPU. Para resolver este problema de caixa, uma fatia da arrecadação da seguridade social ainda financia uma porcentagem do EPU. Isto está na contramão do financiamento, pois utiliza recursos da área social para manter uma situação de grande iniquidade entre os beneficiários do setor público e do setor privado.

Tabela 1 - Em salários mínimos, tinha-se em 1992 a seguinte distribuição de benefícios:

Categoria	Valor Médio Aposentadoria	Pensões
Servidores Civis Federais	11.7	4.3
Poder Legislativo	50.3	24.5
Poder Judiciário	27.1	21.5
Poder Executivo	10.7	5.0
Militares	22.2	13.6
Beneficiários do INSS	2.1	1.0

Fonte: Relatório Final da Comissão Especial para Estudos do Sistema Previdenciário, Brasília, 1992.

Como mais um exemplo, neste mesmo ano, estava previsto no orçamento da União, a seguinte composição para as receitas do EPU:

Tabela 2 – Fontes de Receitas para os Encargos Previdenciários da União - EPU

Cont. Lucro	Rec. Ordinárias	Servidor	COFINS	Outros
39%	26%	15%	13%	7%

Fonte: Projeto de Lei n.º 26/1992

Ou seja, mais da metade das despesas do EPU seria paga por receitas específicas da seguridade social: *COFINS + Contribuição sobre lucro e faturamento*. Para resolver este problema, a Lei n.º 8.212 instituiu que a partir de 1995 no máximo 10% das despesas do EPU poderiam ser cobertas por tais receitas.

A previdência complementar é a última área em que se subdivide o sistema de aposentadoria brasileiro e é classificada em previdência complementar aberta e fechada.

Recentemente reformada com base na promulgação da Emenda Constitucional n.º 20, em 1998, que estabelecia um conjunto de três projetos de

Leis Complementares (PLCs), visando aperfeiçoar o marco regulatório do sistema de previdência complementar: os PLCs n.º 8 e 10/99, sancionados em 29 de maio de 2001, originaram as Leis Complementares 108 e 109 , respectivamente, e o PLC n.º 9/99, ainda em tramitação no Congresso, que objetiva a criação da Previdência Complementar para os servidores públicos pela União, estados, Distrito Federal e municípios.

O principal objetivo da reforma da Previdência Complementar foi o incentivo ao desenvolvimento do sistema fechado (os Fundos de Pensões), modernizando a legislação e fortalecendo os instrumentos de fiscalização, controle e melhoria da gestão, para que, resguardando-se os direitos e as garantias dos participantes, o sistema fosse estruturado com mais segurança e transparência, viabilizando, como consequência, o fortalecimento da poupança interna e dos investimentos de longo prazo no País.

A HISTÓRICA INSUFICIÊNCIA DA SEGURIDADE BRASILEIRA

Sobre a histórica insuficiência da previdência social brasileira, o ínclito mestre e ministro Victor Russomano⁵, em seu discurso sobre Previdência Social, assim se pronuncia:

"A insuficiência do sistema previdenciário brasileiro é reconhecida por aqueles que têm a responsabilidade de conduzir o País a seus destinos históricos" "Não se trata, por seu turno, de uma deficiência própria de nossa organização social; é antes uma característica de todas as nações em desenvolvimento e, mais fortemente ainda, das nações subdesenvolvidas."

Neste sentido, a insuficiência da previdência social, não é privilégio brasileiro, mas sim, um fenômeno universal das nações em desenvolvimento, e em alguns casos, das nações desenvolvidas, que necessitam ajustar continuamente para adequar seus sistemas de previdência em função das variações demográficas como por exemplo, o aumento da expectativa de vida.

No Brasil, a Constituição Federal assegura o direito à seguridade social em seu artigo 194:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao poder público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

Demonstra-se portanto, que o poder público deve organizar e praticar ações, que visem assegurar os direitos relativos à seguridade social, quais sejam: saúde, previdência e assistência social.

Sabe-se, que atualmente a Previdência Social no Brasil, não atende aos anseios da sociedade, principalmente se levarmos em conta que apenas 43% dos trabalhadores estão amparados pela previdência social.

Por outro lado, a Previdência privada complementar não condiciona a permanência de seus participantes no sentido de manutenção dos recursos depositados com a finalidade de proporcionar alguma renda mensal, ao contrário estimula em várias situações o ingresso e a saída pela proposta de resgates.

E com relação à seguridade, o Professor **José Afonso da Silva**⁶, ensina:

⁵ INFORME OAB-SC, Assistência e Seguridade do Advogado, Jefferson Luiz Kravchychyn - Presidente da Caixa de Assistência dos Advogados de Santa Catarina.

⁶ Silva, José Afonso da, CURSO DE DIREITO CONSTITUCIONAL POSITIVO, 9ª ed., pag. 709

A retribuição da aposentadoria, chamada proventos, será calculada sobre a média dos trinta e seis últimos salários de contribuição, corrigidos monetariamente mês a mês, e comprovada a regularidade dos reajustes dos salários de contribuição de modo a preservar seus valores reais. Salário de contribuição não é o mesmo que salário de retribuição do trabalho. É aquele sobre o qual recai a contribuição do empregado e do empregador para a previdência social, cujo máximo depende de fixação legal. Quer dizer for igual ou inferior ao salário de contribuição.

Quando o salário for superior a este, se quiser manter o seu padrão terá ele que recorrer ao sistema de previdência complementar, mantido pela própria previdência social, é correto, porque a previdência pública destina-se a favorecer os menos favorecidos. As pessoas de altos salários podem complementar sua aposentadoria pagando contribuição adicional.

A regra é que os proventos correspondam ao salário de contribuição, mas a Constituição facultou a aposentadoria proporcional, após trinta anos de trabalho, ao homem, e, após vinte e cinco, a mulher, caso em que os proventos serão proporcionais a esse tempo.

Os serviços previdenciários são prestações Assistenciais: médica, farmacêutica, odontológica, hospitalar, social e de reeducação ou readaptação profissional.

O subsistema previdenciário, enquadrado no sistema da seguridade social é estabelecido constitucionalmente, de forma que compete ao Estado assegurar aposentadoria mínima, garantida pelo salário de contribuição, e a sociedade por intermédio de entidades privadas, buscar a complementaridade dos rendimentos para o nível de renda daqueles que estão em atividade e que por força de seu trabalho, participe da remuneração dos fatores de produção.

Neste sentido, a previdência privada participa em dois sistemas distintos: o da seguridade social, em que se qualificam como entidades complementar à atuação estatal previdenciária e no sistema financeiro nacional, como agentes formadores de poupança e capitalização. E é exatamente no segundo segmento, o da capitalização é que as entidades de previdência privadas, fundamentam seus planos de previdência, que são regulamentados pelo Conselho Monetário Nacional (CMN).

Segundo o *informe da Previdência Social*⁷, A característica básica do sistema de previdência é o caráter contributivo do vínculo dos segurados, em que os trabalhadores devem contribuir com uma parcela de sua renda durante a vida laboral para que, quando da perda da capacidade de trabalho, adquiram o direito a um benefício que assegure a reposição de sua renda, integral ou proporcionalmente.

Entretanto, o regime de previdência adotado pela Previdência Social no Brasil, é o de *repartição*, no qual os trabalhadores em atividade, financiam os atuais

⁷ Informe de Previdência Social n.º 06 Vol. 9 de Junho/97

aposentados e pensionistas, na expectativa de que no futuro, a próxima geração de trabalhadores, financie as suas aposentadorias ou os seus dependentes.

No início da organização do atual sistema previdenciário brasileiro, quando o número de contribuintes era muito maior do que o de beneficiários, o montante de recursos que ingressava no caixa da Previdência, era muito superior ao de desembolsos, o que gerou, historicamente, saldos positivos que deveriam garantir a viabilidade do sistema, em conjunturas sócio-econômicas e demográficas desfavoráveis.

Com o passar dos anos, opções políticas relacionadas com o desenvolvimento do País, desviaram as reservas financeiras da Previdência, para outras finalidades. E de acordo com o *informe da Previdência Social*:

“Estes recursos foram direcionados para o mercado imobiliário, para aquisição de títulos de participação de empresas estatais e para o financiamento de obras públicas. Neste sentido, os recursos previdenciários financiaram a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), a PETROBRÁS, a Companhia Hidrelétrica do Vale do São Francisco (CHESF), entre outras estatais, inclusive, foram utilizados para a construção de Brasília”.

Da mesma forma, houve também, uma gradual expansão das coberturas previdenciárias, com a incorporação de benefícios, resultantes de ações dos poderes *Legislativos*,⁸ que acabaram introduzindo alterações desprovidas de apoio técnico bem como a ampliação da utilização das reservas da previdência, para a constituição e o custeio do sistema nacional de saúde.

Assim, a evolução histórica do sistema de previdência brasileiro, é caracterizada por um processo de diluição gradativo, do vínculo da cobertura sem a devida contrapartida nas contribuições e também com o desvio de reservas financeiras para ações que, muitas vezes, não guardavam relação com a Previdência Social.

Essa situação se verifica, ao se recordar historicamente a evolução da Previdência Social, que segundo a Secretaria de Previdência Social em seu Informe mensal, elaborado pela Coordenação geral de Estudos Previdenciários e Sócio-econômicos em maio/1997 vol. 9 no.5;

A evolução histórica da Previdência Social é condicionada pela dinâmica política e econômica dos modelos de desenvolvimento sucessivamente adotados no Brasil.

⁸ STEPHANES, Reinhold. REFORMA DA PREVIDÊNCIA - sem segredos, Editora RECORD, 1998 pág. 39.

Atualmente, a Reforma da Previdência, ao mesmo tempo que é consequência da superação de um padrão de desenvolvimento, é pré-requisito para a modernização social e econômica do país.

No começo do século, o surgimento das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), organizadas em regime de capitalização por empresa nos setores ferroviário, marítimo, portuário, telegráfico e radiotelegráfico, foi coerente com o aprimoramento da infra-estrutura econômica em um modelo de desenvolvimento orientado para exportação de produtos primários.

Na década de 30, o sistema previdenciário reestruturou-se em bases corporativas. Em lugar das CAPs, foram criados os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), organizados por categoria profissional e restritos a algumas categorias de trabalhadores urbanos. Os IAPs faziam parte da estratégia autoritária de modernização do período Vargas, estruturada a partir de instituições trabalhistas que tutelavam a relação entre capital e trabalho, buscando a cooperação em favor da industrialização via substituição de importações. A organização do sistema previdenciário, assim como do restante das políticas sociais, era funcional à lógica do modelo de desenvolvimento via substituição de importações pois, do lado político, cooptava os trabalhadores urbanos formalizados para a sustentação do regime autoritário e, do lado econômico, contribuía para consolidar o novo mercado interno.

Posteriormente, ocorreu a unificação dos IAPs no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), com o gradual aumento da população coberta. A política de previdência social foi utilizada para amortecer os custos sociais do milagre econômico e para garantir a sustentação política do regime militar.

Em um modelo de desenvolvimento fechado, protecionista e autoritário era fácil prometer benefícios generosos concentrados em grupos restritos porque, de um lado, os custos destes benefícios eram difusos, dado que os aumentos nas alíquotas de contribuição eram repassados a toda sociedade através da elevação dos preços dos produtos. Tal mecanismo de socialização do custo dos privilégios ocorria sem prejuízo para as empresas oligopolistas, que apresentavam baixa exposição à competição, devido a proteção estatal. Por outro lado, quem realmente pagava o preço dos privilégios, ou não tinha acesso aos canais tradicionais de expressão política, ou estava imerso na desinformação, sujeitando-se à manipulação das minorias influentes.

Na década de 80, esgotou-se o modelo de substituição de importações em meio à crônica crise econômica manifestada através da estagnação das taxas de crescimento do PIB, altos patamares inflacionários, concentração de renda e, principalmente, esgotamento da capacidade financeira do Estado, devido ao elevado endividamento externo e interno. Com isso, surge a necessidade da reformulação da estratégia de desenvolvimento do país.

Por outro lado, a redemocratização introduziu novos atores no cenário político, com novas demandas que pressionaram o aumento dos gastos públicos. O impasse entre as demandas por aumento de gastos e a restrição da disponibilidade de recursos impõe, atualmente, a necessidade de racionalização da política social de forma coerente com a superação do velho modelo autárquico de desenvolvimento.

A ampliação da cobertura previdenciária, em termos quantitativos e qualitativos, para atender às novas demandas sociais, ocorreu sem prejuízo da manutenção de regimes especiais e de distorções constituídas historicamente no sistema de previdência. Com efeito, no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e no serviço público, os grupos com maior poder de barganha conseguiram manter e/ou ampliar condições de participação no sistema previdenciário mais favoráveis em relação à maioria da população. No RGPS, em 1996, 16,5 milhões de beneficiários consumiram cerca de R\$ 42,6 bilhões, enquanto que os inativos do setor público, que são cerca de 2,9 milhões, consumiram R\$ 46,1 bilhões. Da mesma forma, no RGPS, conforme dados de abril de 1997, apenas 15,1% dos beneficiários se apropriam de 45,8% do total da despesa mensal com benefícios.

Como se pode constatar, a universalização da política previdenciária não foi uniforme, gerando um sistema inviável financeiramente, caracterizado por forte regressividade

distributiva inter e intra-geracional.

Na atualidade, a consolidação da democracia e o processo de reestruturação competitiva da economia pressionam por mudanças na Previdência. No plano político, com o avanço da cidadania e a democratização da informação, torna-se insustentável a manutenção de privilégios no sistema previdenciário. A sociedade está ciente que os riscos atingem a todos e, por essa razão, não faz sentido que apenas alguns grupos fiquem protegidos e outros não. Da mesma forma, não é aceitável que regras diferenciem categorias profissionais ou privilegiem alguns grupos, sem razões que sejam do conhecimento de toda a sociedade e por ela aceitas.

Atualmente, a Previdência Social é uma instituição deficitária, e por este motivo se encontra tecnicamente falida, mas segundo o *Professor Rio Nogueira*⁹ em 1980,

"A verdade é que o INPS é um instrumento de segurança Nacional e, por isso, não pode parar. Será uma Seguradora falida, mas jamais entrará em concordata, pois o Governo é seu fiador!

Ora, também é verdade que, para preservar a paz social, o INPS não precisa manter padrões de luxo, nem mesmo os padrões integrais dos que recebem menores salários. Não precisa assegurar aposentadorias onerosas, ao nível dos altos rendimentos de uma pequena minoria, o que já explica a presença de um teto do salário de contribuição, cuja duplicação desastrada, em 1966 e em 1973, tem sido apontada como uma das principais causas da atual insuficiência financeira do SIMPAS."

Há também que reconhecer que, se não houvesse a Previdência Social, amparando precariamente milhões de pessoas, provavelmente teríamos uma massa humana totalmente desprotegida e entregue à miséria extremada, sobrevivendo a ameaça de uma crise social e convulsiva, em que o próprio Estado acabaria respondendo as conseqüências.

Transcorridos 16 anos, e já com a transformação do antigo INPS no atual INSS, a condição financeira da Instituição, se agravou de tal forma, que a própria segurança antes dirigida para assegurar condições sociais ao Estado, já se encontra efetivamente ameaçada, tornando-se impraticável o prosseguimento desta situação sem uma profunda reforma no sistema previdenciário, chegando em 1998, com um déficit anual de R\$ 7 bilhões, que estão sendo cobertos pelos recursos do Tesouro Nacional.

E segundo o *informe da previdência Social*, as justificativas para uma reforma urgente no sistema previdenciário Brasileiro, decorre de que:

⁹ NOGUEIRA, Rio (PREVIDÊNCIA PRIVADA - As opções da empresa usuária, Edi. UFG, 1981, pg. 05)

Na atualidade, a consolidação da democracia e o processo de reestruturação competitiva da economia pressionam por mudanças na Previdência. No plano político, com o avanço da cidadania e a democratização da informação, torna-se insustentável a manutenção de privilégios no sistema previdenciário. A sociedade está ciente que os riscos sociais atinge a todos e, por essa razão, não faz sentido que apenas alguns grupos fiquem protegidos e outros não. Da mesma forma, não é aceitável que regras diferenciem categorias profissionais ou privilegiem alguns grupos, sem razões que sejam do conhecimento de toda a sociedade e por ela aceitas.

O reordenamento do modelo de desenvolvimento tem apresentado também outro desafio ao sistema previdenciário: aumentar a poupança interna. Para tanto, a instituição de um sistema de previdência privado complementar ao RGPS, funcionando em regime de capitalização, tem um importante papel a cumprir, pois o crescimento da poupança interna é fundamental para financiar um novo ciclo de crescimento, menos dependente de capital externo.

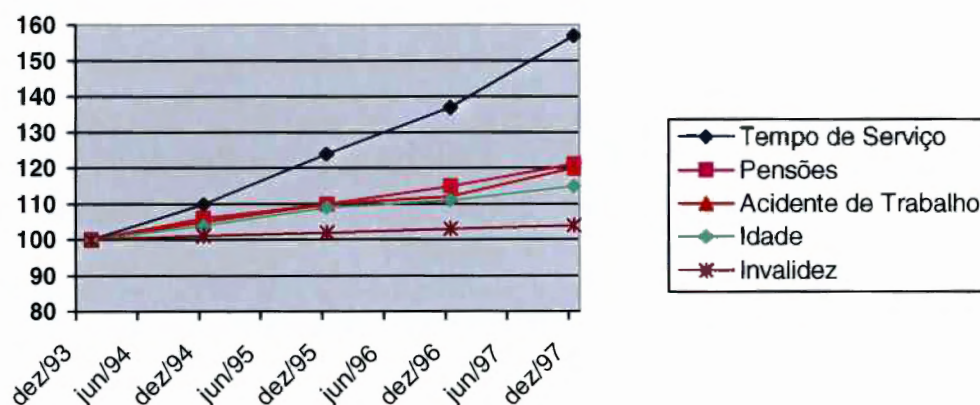
Atualmente, o INSS se encontra na maior crise financeira de todos os tempos, pois o aumento do número de benefícios não encontrou respaldo em equivalente incremento da arrecadação, obrigando o governo a captar no mercado financeiro em 1997 a quantia de R\$ 6 bilhões de Reais para cobrir constantes deficits.

A situação do início da organização do sistema previdenciário se inverteu, sem que as reservas financeiras houvessem sido constituídas. Como consta do "*Livro Branco da Previdência Social*", este foi o grande erro estratégico da constituição do sistema.

Visualmente, o problema se agrava em 1995, se estendendo até 1996, ano em que, se esgota toda a capacidade de equilíbrio das contas da previdência, e em 1997, o sistema se inviabiliza por completo, neste ano o governo lançou mão de um empréstimo de R\$ 6 Bilhões de Reais, fechando o ano de 1997, com saldo negativo de R\$ 4.6 Bilhões de Reais, este déficit foi financiado, principalmente com a emissão de títulos do Tesouro Nacional, transferindo para 1998 os desequilíbrios de 1997.

Outra questão a se levar em conta, é que a legislação Brasileira não condiciona a concessão da aposentadoria ao afastamento da atividade laboral, conseqüentemente, ao se aposentar, o indivíduo continua trabalhando em áreas terceirizadas da própria empresa, ou passa a atuar em atividades informais ligadas ao setor de serviços aproveitando sua própria profissão.

Gráfico 1 - Evolução do índice de quantidade de benefícios (Créditos emitidos - Dez/93 base = 100):



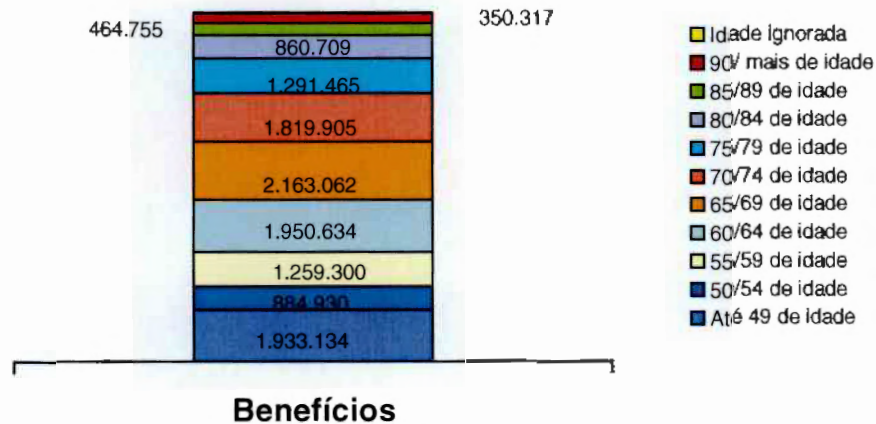
FONTE: MPAS - Ministério da Previdência e Assistência Social

Baseado em dados de fevereiro de 1998, 5 milhões de beneficiários, o equivalente a 49% dos aposentados da Previdência Social, recebem as aposentadorias por idade, significando, que são consumidos mensalmente R\$ 720 milhões, o que corresponde a 28% do total do gasto com aposentadorias.

Mas no entanto, 3 milhões de beneficiários ou seja, 30% do total dos aposentados, recebem aposentadoria por tempo de serviço, com gasto mensal de R\$ 1,55 bilhão, o que corresponde a 59% do total do gasto com aposentadorias.

Gráfico 2 – Benefícios em manutenção até dez 1997

Total de Benefícios em manutenção (13.008.702), excluindo Pensões,
posição: Dez/97



FONTE: MPAS - Ministério da Previdência e Assistência Social

O gráfico 2, demonstra a distribuição dos benefícios por faixa de idade, em que aparece uma população de aposentados com menos de 55 anos, de aproximadamente 2.818.064 assegurados, são benefícios por tempo de serviço.

Considerando que a expectativa de sobre vida¹⁰, aos 50 anos, é para o homem até 74 anos e para a mulher até 77,6 anos, significa um período de 25 anos em média de pagamento de benefício.

Atualmente, previdência social brasileira tem uma estrutura gigante com 21.1 milhões de beneficiários e uma arrecadação em torno de R\$ 85 bilhões anuais. Até 1995, ano em que a previdência social teve um déficit de R\$ 142 milhões, não existia a falência financeira. Esta saúde financeira foi sustentada pelo menor repasse existente para as outras áreas da seguridade social, como será visto a seguir.

Além de grande, também é um dos sistemas de previdência pública mundiais que possui a maior taxa de gastos em despesas administrativas sobre o total de

¹⁰ IBGE

despesa. Esta porcentagem, que já chegou a 10%, está hoje num patamar mais baixo, 8%, mas bem superior à experiência mundial que aponta 2% como máximo.

A previdência social enfrenta, atualmente, problemas conjunturais e estruturais. Como exemplo do primeiro temos as falências administrativa e gerencial, que são exemplificadas nas filas de aposentados para receber o benefício e no desconhecimento pelo Estado do real número de contribuintes.

Do lado estrutural é incrível observar o número de benefícios existentes, que contabilizam vinte e seis tipos de aposentadorias, quatro tipos de rendas vitalícias, quinze tipos de pensões, dentre outros. Juntamente com o controle restrito, dá-se maior margem às fraudes. Estas ocorrem não só no não recolhimento das contribuições, como no recolhimento de valores inferiores aos que deveriam ser efetivamente pagos. Segundo um estudo elaborado por Oliveira e outros¹¹, existia em 1990 uma evasão estimada de 23,18% da *Contribuição sobre folha*, 39,10% do *COFINS* e de 90,69% da *Contribuição sobre o lucro e faturamento*. Um outro estudo de Almeida/IPEA aponta, em 1988, como 41,03% este percentual para a arrecadação como um todo.

Pode-se identificar outros três problemas estruturais enfrentados pelo atual formato de previdência social. O primeiro é o demográfico e é devido ao envelhecimento da população, causado pelo aumento da esperança de vida e pela diminuição da taxa de natalidade. O segundo é o econômico com o crescimento do trabalho informal, que acarreta uma diminuição da arrecadação sobre a folha de salários. E por último têm-se as inúmeras ampliações de cobertura previstas pela Constituição de 1988, sem a devida contrapartida nas receitas.

Tais alterações são sentidas bruscamente pelo fato do sistema atual de previdência social utilizar, como forma de financiamento, o regime de repartição simples. Este regime aumenta a dependência entre ativos e inativos, ou entre gerações. Nos anos 60 esta relação era de 17 para um, e hoje tem-se em média 2,3 contribuintes para cada aposentado.

Sendo assim, ao combinar a forte dependência da arrecadação sobre a folha

¹¹ A previdência Social e a Revisão Constitucional – Pesquisas – volumes I, II, III e IV

de salários com o sistema de repartição simples, a receita previdenciária fica extremamente vulnerável aos ciclos da economia, sofrendo diminuição nos momentos de recessão. Caso houvesse a constituição de uma reserva previdenciária, o que necessariamente ocorre pelo método de capitalização, estas oscilações seriam suavizadas no tempo, com os momentos mais favoráveis da economia compensando os menos favoráveis.

No entanto, a constituição de uma reserva previdenciária traz a responsabilidade de se manter o nível previsto de rendimento das reservas. Esta é uma dificuldade deste sistema que no Brasil é agravada pelo fato de que, no passado, o poder normatizador do Estado era utilizado para obrigar as entidades abertas e fechadas de previdência privada a aplicarem suas reservas de previdência em investimentos com retorno abaixo do previsto atuarialmente.

Quanto ao orçamento da previdência social, já foi visto anteriormente que este está embutido no da seguridade social. Analisando somente as receitas e despesas referentes à previdência social publicadas pela Secretaria da Previdência Social (SPS), do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS)¹², observa-se que até junho de 1993 ainda existia a transferência de recursos da previdência social para a saúde, que chegou a ser 28% do total das despesas em 1991.

Observa-se que, em 1995, houve déficit de R\$ 142 milhões, compensado pela pequena reserva já existente. Os déficits, segundo o MPAS, vêm ocorrendo desde junho/95 até o mês em que as informações foram consideradas, março/96. Ainda segundo o MPAS, em 1995 - não incluindo somente o mês de dezembro - a receita teve a seguinte composição:

Tabela 3 – Composição da receita da Previdência Social em 1995

Arrecadação Bancara	88%
Transferência União	8%
Rendimentos Aplicações	3%
Outros	3%

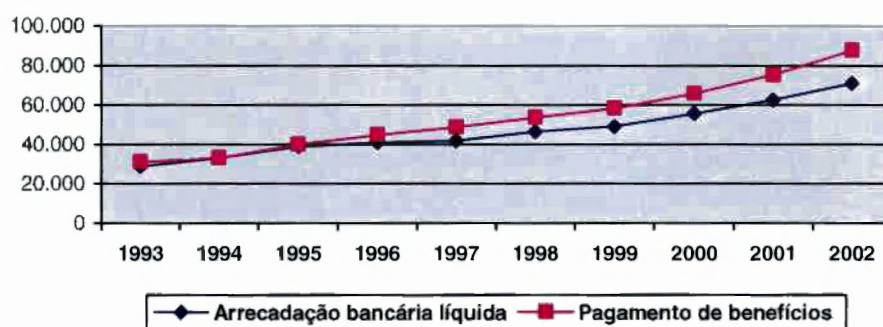
¹² Informe de Previdência Social, janeiro / 1995 a dezembro 2002

Fonte: MPAS - Ministério da Previdência e Assistência Social

A parte esmagadora da arrecadação da previdência social constitui-se da *Arrecadação bancária*, que é composta em sua maioria pelo desconto sobre a folha de salários. Em *Transferência da união* encontram-se a *Contribuição sobre o lucro e faturamento* e o *COFINS*, que possuem participação mais ativa nos outros programas da seguridade social e no pagamento do EPU.

Segundo a SPS, no início dos anos 90, havia 31,1 milhões de contribuintes para a previdência social, tendo a seguinte evolução de gastos e despesas:

Gráfico 3 - A arrecadação líquida bancária e os pagamentos de benefícios



FONTE: MPAS - Ministério da Previdência e Assistência Social

No gráfico 3, temos a evolução tanto da *Arrecadação bancária* quanto do gasto com benefício relativos ao número de benefícios em vigor. Observa-se que o valor médio de benefício vem aumentando gradativamente, juntamente com a proporção entre *Arrecadação bancária média por beneficiário* e o número de benefícios existentes. Como os valores são muito próximos, o gráfico demonstra que a despesa com benefício compromete quase toda a *Arrecadação bancária*, criando uma dependência direta sobre esta fonte de financiamento. No final do ano de 1995, esta relação ficou ainda mais evidente, e o benefício médio atingiu valor próximo a dois salários mínimos.

Duas soluções históricas podem ser observadas para resolver problemas de

caixa. A primeira é que o salário base para a contribuição é superior ao de benefício observando-se uma progressiva diminuição do teto do salário benefício que em outubro/93 estava em 6,19 SM, diferentemente do salário contribuição que era de 9,0 SM Esta solução não mais pode ser adotada após a Constituição de 1988, que protegeu o valor dos salários de referência. Em dezembro/1995, estes valores eram de R\$ 802 e R\$ 833, respectivamente.

A outra solução vinha pelo lado da receita, quer seja pelo aumento puro e simples das alíquotas, quer seja pela imposição de contribuição sobre novas bases, como o lucro e o faturamento. No caso da contribuição sobre a toalha de salários, podemos observar o crescimento da alíquota e o aumento do teto de contribuição.

O alto percentual de 20% devido pelos empregadores, que será acrescido de 1 a 3% se considerarmos também o seguro de acidentes de trabalho, é também responsável pelo menor número de vagas na economia formal. São tantos os encargos trabalhistas, que, no Brasil, um trabalhador formal custa a mais de meio a um salário integral.

Estes altos encargos prejudicam inclusive a concorrência dos produtos brasileiros no exterior, já que não existe qualquer diminuição da alíquota de previdência para os casos onde ocorre exportação, contrariamente ao que ocorre em outros países. Um outro fator a ser considerado é que o crescimento da economia Informal, e Com ela do contingente de trabalhadores sem carteira, afigura-se como uma nova relação trabalhista. Suas implicações são danosas para a previdência social sob o regime de repartição, por resultar em estabilização e até mesmo redução da capacidade de arrecadação.

No financiamento da previdência social, está evidente a dualidade de concepções quanto à proteção social, pois existe a convivência entre contribuições e tributos. Isto está se verificando com a cobrança da CPMF de caráter essencialmente tributário. Com isso se trouxe a seguridade para o foco da disputa orçamentária por receitas, integrando-a ao debate sobre uma nova reforma tributária.

PREVIDÊNCIA, POLÍTICA E CULTURA

A problemática da previdência no Brasil está intimamente ligada a compreensão de política e de cultura popular previdenciária, que hoje se tem no Brasil. Segundo, Ferreira Gullar¹³ a respeito de Cultura:

Cultura Brasileira existe porque existe uma história que se desenrola dentro dos limites geográficos do país, sob condições econômicas, políticas, administrativas e culturais específicas. Ela é tanto produzida pelo povo analfabeto, como pelas elites intelectuais. É um produto ideologicamente confuso e contraditório, marcado na maioria dos casos pela alienação cultural e política em que vivem as grandes massas populares, e não só elas.

No Brasil, formou-se um conceito popular errôneo, de que os benefícios da Previdência Social obedecem a priori, à disposição do governo em proporcionar melhores ou piores condições de "vantagens" à sociedade, o cidadão passou a entender que possui o "direito" de se aposentar o quanto antes em sua vida, ou gozar de uma boa pensão, sem que para isso necessite de sua contribuição financeira individual, contínua e proporcional.

O conceito de que previdência é o resultado do esforço de cada indivíduo para ele mesmo no futuro, foi ao longo do tempo distorcido, pelo fato de que no Brasil, se aposenta com tempos de contribuições diferentes, dependendo da profissão ou do cargo público que se exerce e que, mesmo assim, agora com a necessidade de uma ampla reforma no sistema, se minimiza cada vez mais os benefícios dos que conquistam o direito, com a justificativa de que as receitas não são suficientes para cobrir toda a massa de benefícios a pagar.

¹³ FERREIRA Gullar, Poeta e escritor Brasileiro.

PANORAMA ATUAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Com a promulgação da Emenda Constitucional n.º 20, em dezembro de 1998, estabeleceu-se o eixo da reforma da Previdência Social, em seguida um conjunto de medidas provisórias editadas e reeditadas a partir de 1997 foram convertidas em leis, em 1999 o Congresso Nacional aprovou vários projetos alterando os planos de custeio, benefícios e organização do Regime Geral de Previdência Social – RGPS.

A reforma da Previdência Social adotou dois conceitos novos e importantes para a reestruturação dos regimes existentes: o caráter contributivo e a exigência de equilíbrio atuarial e financeiro. Como decorrência desses novos conceitos a aposentadoria por tempo de serviço foi convertida pela aposentadoria por tempo de contribuição e ainda acabou com as aposentadorias precoces, chamadas de aposentadoria proporcionais.

A Lei 9.876/99 modificou a regra de cálculo dos benefícios, implementou o fator previdenciário, alterando totalmente a antiga regra que estimava o benefício com base na média aritmética simples dos últimos 36 meses a qual permitia o conluio entre empregado e empregador ao manter o salário abaixo do efetivo até 36 meses antes da solicitação do benefício.

A nova fórmula utiliza a expectativa de vida no cálculo do benefício, trata-se de uma inovação importante que vem sendo estudada por outros Países, essa variável da expectativa de vida será modificada anualmente em base da publicação de tábuas de vida para a população brasileira elaboradas pelo IBGE.

Na prática a utilização do fator previdenciário, deverá trazer incentivos à postergação da aposentadoria, justamente porque estabelece ganhos marginais a cada ano trabalhado após completado o tempo de contribuição em face à diminuição da expectativa de vida do segurado.

Outra importante medida implementada no RGPS, por força da EC n.º 20 foi a concepção do sistema de Previdência Complementar que passa a ter a importante finalidade de formação de poupança, assim se estabeleceu um teto de benefícios do

INSS, atualmente em R\$ 1.561,56, o chamado corte que nos estudos realizados iam do zero a 100% do salário real, antes da reforma não fazia sentido poupar na previdência privada porque 100% do salário já estava garantido na aposentadoria. Atualmente verifica-se o início da formação da poupança previdenciária porque há motivos que conduzem o poupar, que é a necessidade de garantir melhores benefícios além do teto estabelecido pela Previdência Social ou seja, a complementação do benefício, como está previsto na referida Emenda Constitucional.

Com a reforma implementada até o momento especificamente no setor privado da Previdência Social, já se pode prever a reversão de tendência explosiva do déficit financeiro, que aponta uma estabilização para os próximos 20 anos, devendo permanecer entre 1,5% e 1,6% do PIB. Se não houvesse acontecido tal mudança as previsões de déficit chegariam a 3,5% do PIB neste mesmo período.

A atual reforma que está em andamento no Congresso, estuda a alteração do Regime Próprio de Previdência dos Servidores - RPPS, atendendo o disposto na Emenda Constitucional n.º 20, que deverá estabelecer os mesmos conceitos inovadores que foram aplicados ao RGPS, inclusive após a aprovação da reforma que deverá acontecer ainda neste mês de Junho, haverá urgência de se dar continuidade ao terceiro projeto de lei complementar, o PLC n.9/99, que se encontra paralisado no Congresso, que trata da regulamentação da previdência complementar do servidor. Foram três projetos de lei completar que o executivo propôs juntamente com a Emenda Constitucional n.º 20/98, os dois primeiros de números 8 e 10/99 originaram as Leis Complementares 108 e 109 sancionadas em 29 de maio de 2001 sucedendo a Lei 6.435/77 que regulamentava a previdência privada, marcando definitivamente o aperfeiçoamento do sistema de previdência complementar.

A reforma previdenciária em andamento, vem sendo conduzida com surpreendente habilidade política juntamente com a reforma tributária onde ambas formuladas pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, encaminhadas ao Congresso

Nacional devem representar o maior passo em direção à reordenação institucional, social e econômica do País.

Entretanto, já se visualizam outros problemas sociais decorrentes da atual conjuntura pela qual o País vem passando onde, com a atual reforma finalizada, a sociedade continuará convivendo com a falta de previdência que afeta 35 milhões de pessoas vivendo da economia informal, sem carteira de trabalho, esses dados são resultantes de levantamento realizado pelo IBGE e publicados no mês de junho de 2003.

O próximo desafio será como integrar o contingente de trabalhadores informais a um sistema de previdência, é preciso garantir um amparo futuro para esta geração de trabalhadores, e para isso deverá existir um ambiente mais favorável aos investimentos e ao empreendedorismo, de forma que possam absorver mão de obra em condições formais de trabalho, as quais deverão ser reconhecidas e implementadas com uma outra reforma, a reforma trabalhista, que deverá reduzir as exigências de direitos, desonerando as contratações e impulsionando a iniciativa produtiva favorecendo o desenvolvimento econômico em fim tornar as reformas mais eficazes e a sociedade mais justa.

CAPITULO 2 - EVOLUÇÃO DA PREVIDÊNCIA PRIVADA NO BRASIL

A previdência privada no Brasil, nasceu em 1835, com o Decreto Imperial de 10 de janeiro de 1835, criando o *Montepio Geral de Economia dos Servidores do Estado*, atualmente chamado MONGERAL¹⁴.

O Decreto autorizava a Instituição a funcionar com a participação de associados voluntários, empregados civis ou militares de qualquer província do Império, a Instituição foi constituída com a garantia do poder público, porém sem gramave do Tesouro Público Nacional, razão pela qual a Entidade é considerada como a primeira instituição de previdência privada no Brasil.

De 1910 a 1915, surgiram no Brasil, várias *caixas de pensões e sociedades mútuas de pecúlio*, que acabaram causando grandes prejuízos aos participantes, e em 1916, o Código Civil Brasileiro regulamentou que a constituição de novas instituições de previdência ficariam dependente de autorização do Governo, mas continuando não existindo um órgão normativo.

A legislação com relação ao funcionamento das instituições que vinham se organizando, continuou omissa com relação a previdência privada, distinguindo-se totalmente da legislação que normatizavam os seguros, segundo o Decreto-lei numero 73/66, art. 143:

As associações da classe, beneficência e de socorros mútuos e os Montepios que instituem pensões e pecúlios, atualmente em funcionamento, ficam excluídos do regime estabelecido neste Decreto-lei, facultado ao Conselho Nacional de Seguros Privados fiscalizá-los se e quando julgar conveniente.

A previdência privada se desenvolveu no Brasil, com o conhecimento do Estado, administrada pela iniciativa privada que, sem qualidade técnica, e desprovida de profissionais formados na área atuarial, muitos montepios acabaram quebrando pela falta de uma administração consistente e também pela falta de legislação que pudesse impor uma proteção às economias dos participantes que ingressavam nessas entidades. Era necessário segundo o Prof. Rio Nogueira, *um trabalho de aperfeiçoamento que pudesse criar uma axiomática futura, capaz de*

¹⁴ NOGUEIRA Rio, Previdência privada (as opções da empresa usuária) pg. 68

*suprir falhas deliberadas ou inconsistentes de Seguridade Básica*¹⁵.

Os Montepios existentes no período de 1916 a 1966, atuaram basicamente sem suporte de uma regulamentação, e desprovidos do comprometimento com as necessidades básicas de seguridade, não flexibilizando e nem modernizando seus planos dirigidos ao público, que acabaram por não salvaguardar a economia popular envolvida, acarretada pelas profundas deficiências técnicas que aqueles planos comercializados continham.

Com o advento da Lei n.º 6.435 de 15/07/77 que dispunha sobre as entidades de previdência privada e das respectivas regulamentações através do Decreto n.º 81.240 de 23/01/78 relativo às entidades fechadas, e do Decreto n.º 81.402 de 23/02/78, relativo às entidades abertas, surge então regulamentados os planos de benefícios previdenciários realizados através de entidades abertas e fechadas, com a finalidade de propiciar aos empregados das grandes, médias e pequenas empresas, aposentadoria, pensão e assistência complementar à que é obtida na previdência estatal.

Regulamentada pelo Decreto n.º 81.402 de 23/02/78 a previdência privada aberta foi estruturada na Lei 6435/77, passando a funcionar sob dois segmentos: a previdência privada aberta com fins lucrativos administrada pelas seguradoras e instituições bancárias, e, a previdência privada aberta sem fins lucrativos, administrados pelos 70 Montepios remanescentes que se adaptaram à Lei.

Com a resolução n.º 01/78, do MPS., ficou estabelecido uma taxa de 15% para a administração a ser cobrada dos participantes de planos de capitalização para previdência, no entanto o interesse maior das instituições financeiras, ficou voltado para a aplicação dos recursos, em virtude dos grandes rendimentos que auferiam no mercado, bem superior ao mínimo prometido e assegurado pela lei.

A Lei 6435/77, assegura rendimento de correção monetária mais juros de 6% ao ano, e atribui ao Conselho Monetário Nacional o poder de fixar os limites de aplicações dos fundos, significando que o CMN deve manter controle sobre os rendimentos da poupança formada pelos fundos de capitalização.

Art. 15 da referida Lei; *Para garantia de todas as suas obrigações, as entidades abertas constituirão, fundos especiais e provisões, de conformidade com os critérios fixados pelo órgão normativo do Sistema Nacional de Seguros Privados, além das reservas e fundos determinados em leis especiais.*

¹⁵ Rio Nogueira, Conferência no Clube de Engenharia em 15/08/1977.

§1º - As aplicações decorrentes do disposto neste artigo serão feitas conforme diretrizes estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional.

Sendo então de controle do Conselho Monetário Nacional - CMN, o estabelecimento das remunerações dos fundos, a exigência da criação de reservas de contingência, como mecanismo de evitar prejuízos e acarretar a insolvência dos planos privados, a legislação restringiu o repasse para o participante da rentabilidade superior a 6% ao ano, através das *Normas Reguladoras de Operação das Entidades Abertas de Previdência Privada anexo à Resolução do Conselho Nacional de Seguros Privados - CNSP, n.º 25/94 de dezembro de 1994 - item 37 - A taxa de juros máxima admitida na estrutura técnica do plano é de 6% (seis por cento) ao ano ou sua equivalente mensal.*

Para as instituições financeiras, as regulamentações do CMN tornaram-se convenientes, abrindo possibilidade do aumento das expectativas de lucro com as inversões superiores a 6% a.a.

O que se pode verificar, ao se fazer uma análise com relação ao controle que o CMN, exerceu tanto na previdência aberta como na previdência fechada, é que as medidas impostas pela Autoridade Monetária, transformou-se em medidas restritivas e conflitantes com os objetivos da própria Lei 6.435/77¹⁶, *contrariando também a Constituição Federal, garantidora do direito de propriedade.*

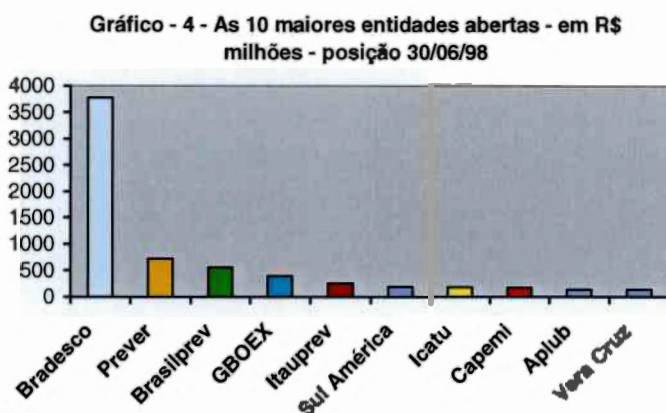
A associação Nacional das Entidades de Previdência Privada (Anapp), defendia a necessidade de uma reforma que garantisse uma aposentadoria básica a todos os trabalhadores, sem vantagens para nenhuma categoria, e a complementação seria feita exclusivamente através das entidades de previdência privada¹⁷.

O jornal *A revista Exame* edição de Setembro de 1998 número 670, publica uma reportagem sobre a expansão da previdência privada no plano Real, e de acordo com o Gráfico 5:

¹⁶ REVISTA DO INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS, n.º 87, 2º Semestre de 1997, pgs. 69 a 90.

¹⁷ JORNAL A FOLHA DE SÃO PAULO, Edição de 07 de setembro de 1997

Gráfico 4 - A expansão da previdência privada no Brasil



FONTE: ANNAP - Assoc. Nac de Previdência Privada, IN Revista Exame edição n.º670 - Setembro de 1998.

Com o estabelecimento de um teto para os benefícios concedido pela previdência social em torno de 10 Salários Mínimos, iniciou-se uma franca expansão do setor privado da área de previdência, os resultados de crescimento das vendas de planos, desde o plano Real até o final de 97 ficou ao redor de 245%.

O número de participantes saltou de 1.8 milhão em 1983 para 2.9 milhões em 1997, juntamente com a carteira de investimentos que evoluiu no mesmo período de 1.5 bilhão de reais para 6.2 bilhões de reais, apontando um crescimento contínuo de 40% a 50% ao ano.

As empresas de Capitalização esperavam que diante da incapacidade da Previdência Social em disponibilizar benefícios, o mercado fosse crescente a cada ano, projetando-se para a próxima década, uma movimentação de 160 bilhões de reais, aguardavam com otimismo, que com a reforma da Previdência Social, o teto de benefícios fosse rebaixado para cinco ou três salários mínimos, e com isto projeta-se mais 160 bilhões de reais que seriam canalizados para estas instituições¹⁸.

¹⁸ REVISTA EXAME, Edição 670, Setembro de 1998.

PREVIDÊNCIA PRIVADA FECHADA – FUNDO DE PENSÕES

Após a entrada em vigor da Lei 6.435/77, foi reduzido o número de Montepios, que antes da Lei, se encontravam às centenas, e após a vigência da regulamentação previdenciária, muitos não se adaptaram e foram extintos, restando após 1977 um número ao redor de 70 Montepios que se adequaram à Lei.

No final da década de 60, através do esforço de um grupo de especialistas da Petrobrás, entre eles os Professores Rio Nogueira e Daphis Souto, foi desenvolvido um trabalho genuinamente brasileiro, e aplicado na Companhia, *nascendo a primeira fundação de seguridade social*, a PETROS, no governo do General Ernesto Geisel em 1970.

O sistema desenvolvido para a Petrobrás, que contou com o apoio dos funcionários da empresa, tornou-se as bases doutrinárias de *uma axiomática ético-securitária*, que se estabeleceu no País como sistema jurídico-atuarial, e foi chamado de *Sistema Supletivo de Seguridade Social - (SSSS)*¹⁹.

O Sistema se apresenta fundamentado *no princípio do equilíbrio financeiro*, onde o valor descontado provável do fluxo constituído pelas receitas deve igualar o valor descontado provável do fluxo das despesas de prestações, e *no princípio da solvência*, onde o montante capitalizado das receitas previstas para um período qualquer, contado a partir da data da implantação, não pode ser inferior ao montante capitalizado das despesas previstas para esse mesmo período²⁰.

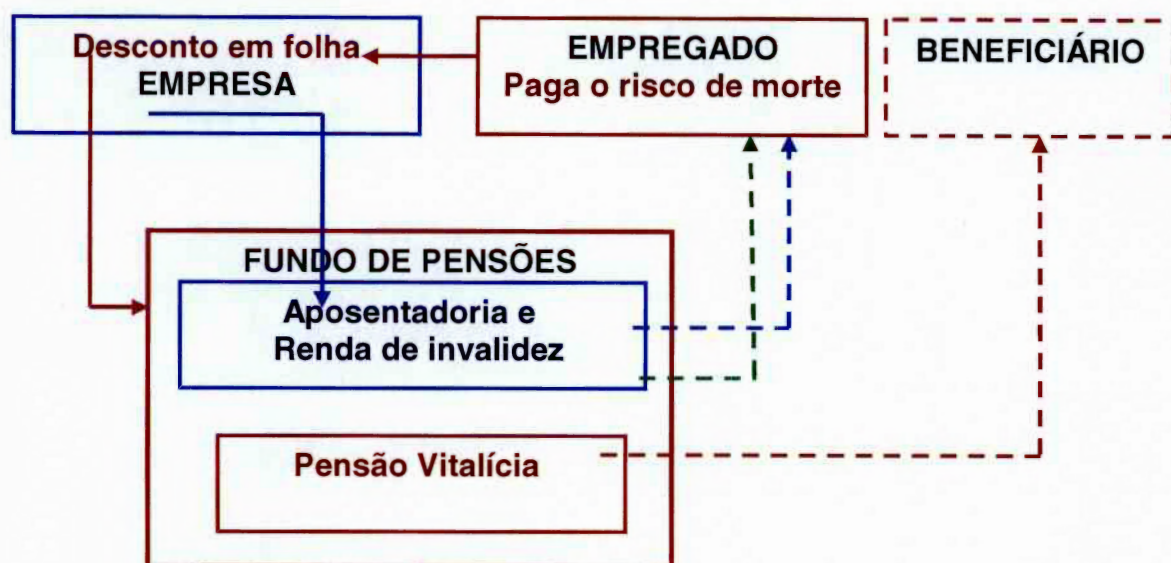
Chamado também de *Fundo de Pensões*, uma tradução literal de *pension Fund*, é uma entidade que administra os recursos das contribuições, provindos da empresa e do empregado, capitalizando-os, sem repassar resultados das operações para intermediários e nem para a empresa mantenedora, recursos estes, que serão disponibilizados mais tarde em forma de benefícios de renda por sobrevivência, renda de invalidez e pensão a um beneficiário, no caso de morte do participante.

O Fundo de Pensões, inicialmente constituído, possuía a garantia de imunidade tributária, e contava com a liberdade de poder escolher os melhores investimentos do mercado financeiro e que mais tarde o governo veio impor regulamentações como a obrigatoriedade de absorção de títulos públicos.

Conforme o organograma 1, o Fundo de Pensão foi concebido como entidade fechada de previdência privada, recebendo as contribuições da empresa e do funcionário, com administração sem fins lucrativa, e com liberdade de investimentos:

Fundo de Pensão:

Organograma 1 - Estrutura de funcionamento da entidade de seguridade fechada.



A PETROS passou a ser o exemplo para várias empresas, e o seu sistema foi utilizado por outras fundações de seguridade entre elas: Vale do Rio Doce, Philips, Embratel, BNDE, SERPRO, Rede Ferroviária, Telebrás, Nuclebrás, Casa da Moeda, Correios, Portobrás, CIBRAZEM, BANERJ, BRDE, BANEB, Banco do Brasil e outros.

O sistema de seguridade, desenvolvido para a PETROS, foi orientador na criação da Lei 6.435 de 15 de Julho de 1977, que passou a regulamentar a previdência privada no Brasil, no tocante a entidade fechada de previdência privada,

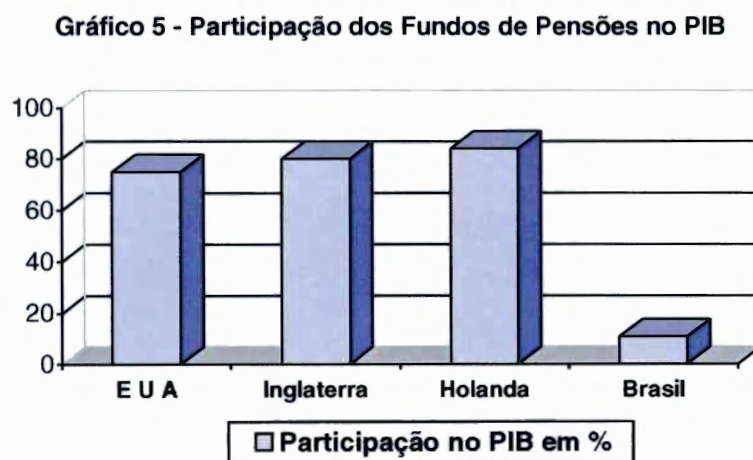
¹⁹ NOGUEIRA Rio, A Crise Moral e Financeira da Previdência Social, São Paulo, DIFEL 1985.

²⁰ Cf. Anais do IV Congresso Brasileiro das Entidades Fechadas de Previdência Privada (pg. 185-254) IN NOGUEIRA Rio, (A crise moral e financeira da previdência social, pg. 34).

o Decreto n.º 81.240 de 23/01/78 estabeleceu as normas de constituição e funcionamento dos Fundos de Pensões inclusive para as empresas privadas, em meio ao agravamento da crise da previdência Social, que já na década de 70 ameaçava a situação social do País, o governo incentivou a criação dos fundos de pensões privados, vinculados a uma empresa, onde através deles, os trabalhadores recolhiam uma contribuição mensal, capitalizado-a, e no futuro, o montante seria usado para complementar as aposentadorias ou mesmo garantir as famílias na morte do trabalhador.

O gráfico 4, evidencia a participação dos Fundos de Pensões, em alguns Países, nota-se que no Brasil a participação dos Fundos de Pensões na economia, acabou ficando muito pequena, se comparado com outros Países como EUA ou Inglaterra, lembrando que os recursos pertencentes a essas instituições, são bastante relevantes na formação da poupança interna do País, significando que no Brasil os Fundos de Pensões poderiam ser mais expressivos com relação ao volume captado.

Gráfico 5 - Participação percentual dos Fundos de Pensão no PIB de cada País.



FONTE: Revista SER HUMANO, Informação profissional/setembro 1996

Em Outubro de 1997²¹, o País contava com, 349 fundos de pensões – patrocinados por 1674 empresas, das quais, 303 são públicas e 1371 são privadas, os Fundos atendiam a uma massa de 6,8 milhões de pessoas, das quais, 1,8 milhão de participantes ativos, destes, 952 mil empregados no setor público e 868 mil no setor privado, os dependentes somam 4,7 milhões e mais 374 mil aposentados.

Movimentam um ativo financeiro de 90 bilhões, e são os maiores investidores do setor produtivo, nos últimos dois anos com as privatizações, adquiriram companhias poderosas como a Perdigão, a Embraer e a Companhia energética Escelsa, do Rio Grande do Sul, além de participar nos setores de telecomunicação e tecnologia. Os fundos brasileiros também compraram significativas participações acionárias nas siderúrgicas Usiminas, Acesita, Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), Companhia Vale do Rio Doce, a cervejaria Brahma e em três dos maiores bancos do país – Banco do Brasil, Bradesco e Itaú. São aplicações de mais de 40 bilhões ao ano.

²¹ GAZETA MERCANTIL, 27 de Outubro de 1997, pg. A10 - Legislação.

AS INTERVENÇÕES DO GOVERNO NOS FUNDOS DE PENSÕES

Com a criação da PETROS da Petrobrás em 1970, seguido de outras grandes empresas que foram instituindo também seus fundos de pensões, no mesmo modelo atuarial utilizado pela PETROS, que passou a ser o modelo para todos os fundos de pensões em funcionamento.

Incentivados pelo governo no início da década de 70, os Fundos de Pensões gozavam da isenção tributária e da liberdade de investimentos mas em 1977, com o advento da Lei 6.435 começou uma briga jurídica, em que apesar de possuírem o direito a isenção tributária, um Decreto-lei 2065/83 art. 6º, § 1 e 2, exigia o recolhimento do Imposto de Renda (IR), as entidades conseguiram fazer com que o STF, reconhecesse a inconstitucionalidade do dispositivo, que acabou sendo excluído do texto da Constituição de 1988, mas no entanto a Receita Federal continuou contabilizando e brigando na justiça, culminando em 2002 com a decisão do Supremo a favor do recolhimento inclusive de todo o atrasado, obrigando então o cumprimento dos recolhimentos do imposto, à todos os Fundos de Pensões.

Com o passar dos anos, o governo foi criando outras restrições, além do corte da isenção tributária, o controle nos investimentos no qual se impõe atualmente, através da Resolução 1.362/87 do Conselho monetário Nacional (CMN), a obrigatoriedade de que, 30% do portfólio dos Fundos, seja direcionado à compra de papéis da dívida pública e ainda restringe o investimento em imóveis e empréstimos.

Houve também a restrição da rentabilidade patrimonial, em que, através do item 41 das Normas aprovadas pela Resolução do MPAS/CPC/Nº 01/78, impôs como máxima a taxa de juro real de 6% ao ano na rentabilidade dos recursos financeiros dos Fundos de Pensões. Lei 6.435/77 (Art. 40) dispõe:

Art. 40: Para garantia de todas as suas obrigações, as entidades fechadas constituirão reservas técnicas, fundos especiais e provisões em conformidade com os critérios fixados pelo órgão normativo do Ministério da Previdência e Assistência Social, além das reservas e fundos determinados em leis especiais.

§ 1º - As aplicações decorrentes do disposto neste artigo serão feitas conforme diretrizes estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional.

§ 2º - O Conselho Monetário Nacional poderá estabelecer diretrizes diferenciadas para uma determinada entidade, ou grupo de entidades, levando em conta a existência de condições

crescimento de novos Fundos de Pensões, propondo alteração das regulamentações de acordo com a nova Lei Complementar 108 de 29 de Maio de 2001, obedecendo ao disposto na emenda constitucional n.º 20 de 1998.

PANORAMA ATUAL DA PREVIDÊNCIA PRIVADA COMPLEMENTAR

Ainda como instrumento de flexibilização da garantia de aposentadoria integral, o texto constitucional estabeleceu a possibilidade de o valor da aposentadoria limitar-se ao teto do Regime Geral de Previdência Social, desde que instituída uma Previdência Complementar.

Com a promulgação da Emenda Constitucional n.º 20 em dezembro de 1998, cujo projeto tramitava desde 1995, ficou instituído o regime de Previdência Complementar para os servidores titulares de cargos efetivos, isto é, aqueles vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social, onde foi possível estabelecer um limite equivalente ao teto do RGPS, transferindo-se os valores superiores ao teto para a responsabilidade do regime de Previdência Complementar, de acordo com as regras estabelecidas para este tipo de regime previdenciário.

Ressalta-se que o ente público poderá limitar a aposentadoria de seus servidores mediante a instituição de regimes de Previdência Complementar, mas a adesão a este tipo de previdência por parte de seus servidores já existentes é facultativa.

Se o servidor tiver ingressado no serviço público após a instituição do regime de Previdência Complementar, seu benefício será automaticamente limitado ao teto do RGPS, independente da sua filiação ou não ao regime complementar.

Atualmente, a criação da Previdência Complementar para os servidores públicos pela União, estados, Distrito Federal e municípios está condicionada à aprovação do Projeto de Lei Complementar n.º 9, de iniciativa do Poder Executivo, em tramitação na Câmara dos Deputados desde março de 1999.

A previdência complementar está atualmente, composta por 349 entidades de previdência privada, patrocinada por 2.071 empresas. estas entidades compreendem cerca de 1,7 milhão de participantes ativos e 645 mil beneficiários, com uma proporção de 2,6 contribuintes por beneficiário. Considerando-se apenas os participantes ativos das entidades fechadas de previdência privada, "fundos de

pensão", esse número representava apenas 2,5% da população ocupada do Brasil em 1997²⁴.

As Leis Complementares 108 e 109 que sucederam a Lei 6.435 de 1977 e que atualmente regulamentam a previdência privada complementar, estabelece nova regulamentação para a previdência privada fechada os Fundos de Pensões e também para as entidades de previdência aberta, tratando-as doravante como previdência complementar.

Entre as principais mudanças que a nova legislação pretende proporcionar é a regulamentação ainda em curso sobre as condições de transferência de fundos do mesmo participante entre uma entidade de previdência complementar fechada para uma entidade de previdência complementar aberta.

No entanto, para os participantes que iniciam uma previdência privada complementar aberta, os planos oferecidos guardam uma grande semelhança com as diversas opções de investimentos oferecidas pelas instituições bancárias. São os Fundos de Investimentos Financeiros Especiais (FIFES) em nome de uma única entidade de previdência privada complementar, que são oferecidos no mercado para pessoas físicas e jurídicas são administrados por gestores contratados.

Todos os trabalhadores com emprego formal na iniciativa privada que ganham um salário acima de R\$ 1.561,56 estabelecido pelo INSS, deverão complementar o recolhimento para aposentadoria na previdência privada complementar.

Aos trabalhadores da iniciativa informal e os autônomos regularmente estabelecidos deverão recolher à previdência social de acordo com suas possibilidades desde que observado as faixas progressivas até o teto máximo para recolhimento facultado inclusive o não recolhimento.

O início do crescimento da previdência privada complementar, se verifica em meados da década dos anos 90, motivado principalmente pelo esgotamento da previdência social que já apontava para reformas urgentes onde, em 1998 a reforma veio estabelecer um teto de benefícios, transferindo a responsabilidade de

²⁴ KLIASS, PAULO. A Reforma da Previdência Social e o perfil futuro da Previdência Complementar. Mimeo. Brasília: Ministério da Previdência Social, 1998.

benefícios acima do teto para a previdência privada complementar, que ainda se encontrava regulamentada pela Lei 6435 de 1977.

A Lei Complementar 108 de abril de 2001, regulamenta a previdência privada complementar fechada que são os Fundos de Pensões criados por grandes empresas a partir de 1977 com a criação da Petrus e durante os anos 80, para proporcionar seguridade apenas para funcionários, vale dizer que os Fundos de Pensões representam atualmente a maior poupança previdenciária no Brasil, são 350 Fundos acumulando 150 Bilhões em ativos.

A Lei Complementar 109 de abril de 2001, regulamenta a previdência privada complementar aberta que são as entidades de previdência privada aberta com fins lucrativos e as sem fins lucrativos criadas no passado algumas ainda no século 18 como os Montepios e algumas seguradoras, e atualmente de acordo com a Lei estão regulamentadas apenas como entidades de previdência privada complementar.

Semelhantes aos produtos de investimentos ofertados pelas instituições bancárias, os atuais planos de previdência privada complementar PGBL e VGBL largamente divulgados pelas instituições bancárias e seguradoras, possuem liquidez imediata, não garantem qualquer outro risco social como invalidez ou morte do participante, e ao estarem sendo promovido pelas entidades de previdência privada complementar como a conquista da aposentadoria, estão de fato captando recursos para o curto e médio prazo, são planos sem compromissos com a reversão em renda mensal temporária ou vitalícia, estando portanto incoerentes com o marketing utilizado inicialmente que é o da aposentadoria.

CAPITULO 3 – REFORMAS (EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS)

Nas décadas passadas, observaram-se discussões e mudanças nos sistemas de seguridade social de muitos países. Mais especificamente será apresentado as modificações nos sistemas de previdência social do Chile e da Argentina, que foram escolhidos por serem países com características semelhantes às do Brasil. Além disso, será relevante citar alguns pontos interessantes da reforma ocorrida na Inglaterra e nos EUA.

CHILE E ARGENTINA.

O caso do *Chile* é uma referência em todo o mundo, quando se fala em previdência social. Este incorporou de forma radical os principais elementos que, de uma forma ou de outra, estão presentes nos debates sobre a reformulação de qualquer sistema previdenciário.

Em 1981, entrou em vigor no Chile, a previdência Privada Chilena, um regime de previdência privado único, praticado pelas Administradoras de Fundos de Pensões (AFPs), ligadas às Instituições financeiras, que entraram no negócio com objetivos lucrativos. A privatização, substituiu totalmente a previdência Estatal, a qual se extinguirá, quando terminar o estoque de aposentados, remanescentes da data da reforma em 1981.

A reforma ocorrida nos anos 80 passou a previdência social, assim como o sistema de saúde, totalmente para a iniciativa privada, adotando o regime de capitalização. Ficaram com o Estado somente as questões assistenciais de caráter redistributivo, financiadas por recursos fiscais. A reforma do sistema de pensões e aposentadorias não incluiu o sistema específico dos militares e policiais, que permaneceu à parte.

Em tal sistema previdenciário não existe mais a participação financeira do empregador e o trabalhador deposita obrigatoriamente no mínimo 10% do seu salário numa conta de capitalização individual em uma Administradora de Fundo de

Pensão (AFP), entidade financeira privada. Um adicional de aproximadamente 2,9% também é pago por cada indivíduo a AFP para a cobertura de invalidez e seguro de vida.

No momento de se aposentar o filiado ao novo sistema deve optar entre manter o fundo na AFP e fazer retiradas programadas, ou transferir o montante para uma companhia de seguros e contratar uma renda vitalícia. Nos dois casos, ele pode retirar uma quantia limitada a diferença entre o montante acumulado e o valor necessário para adquirir uma renda vitalícia em torno 70% do seu último salário.

A reforma, além de ter aumentado a participação do setor privado no sistema previdenciário, realizou sua individualização, já que cada um possui sua própria conta de aposentadoria. Ao Estado fica reservada, além da função regulatória, a responsabilidade pela garantia do sistema, tanto do ponto de vista da solvência das instituições, como da garantia de uma renda mínima para os beneficiários, quando estes não forem capazes de acumular o montante necessário para esta renda.

Não é possível avaliar ainda quanto o Estado gastará em aportes de recursos em função da insolvência de alguma AFP, ou com o pagamento das pensões mínimas, já que os benefícios (invalidez, morte aposentadoria por idade - 65 anos para os homens e 60 para as mulheres) se definem a partir do montante de contribuições realizadas e de sua capitalização. Vale ressaltar, no entanto, o grande custo da transição para o governo chileno que teve que arcar com os benefícios já em vigor e com os que estavam entrando em benefício.

Os novos trabalhadores - que nunca contribuíram para o sistema público - tiveram adesão automática ao sistema privado. Já aos antigos foi dada a opção de permanecer no sistema público ou ingressar no privado. Cada um que escolheu ser transferido teve um "prêmio de reconhecimento", depositado pelo governo em sua conta na AFP, que somente será realizado no momento da aposentadoria. Este valor foi calculado de acordo com o tempo de contribuição para o sistema público, atualizado monetariamente e com juros de 4% ao ano.

A reforma provocou imediatamente o aumento dos gastos públicos, além da

perda da contribuição do segurado para o setor público. Como consequência, o déficit da previdência neste país que variava historicamente entre 1 e 3% do PIB elevou-se a 8,2%, em 1982, e reduziu-se para 4,9%, em 1990/91.

Os *custos de transição*, foram financiados, pelo Governo, gerando superávit no início, com as reduções de despesas de saúde e educação, porém as Administradoras de Fundos de Pensões (AFPs), foram se endividando, com a compra dos Títulos Públicos, os "*Bônus de reconhecimento*" que são capitalizados a 4% ao ano, posteriormente, essas dívidas foram parcialmente salgadas, com a venda de empresas estatais.

Atualmente 41.9% dos investimentos das Administradoras de Fundos de Pensões (AFPs), estão aplicados em títulos públicos, representando a alternativa compensatória do custo da transição.

Imaginava-se que o grande volume de pessoas transferidas ao setor privado faria uma concorrência entre as AFPs, que, uma arrecadação tão alta, teriam uma redução proporcional dos custos administrativos. No entanto, as maiores seguradoras retiveram quase que a totalidade do mercado, de tal forma que não se processou a esperada redução das taxas administrativas cobradas.

Segundo Fleury²⁵, no início dos anos 90. O novo sistema concentrava recursos da ordem de 25% do PIB, num mercado fortemente oligopolizado, conferindo benefícios a urna população que não ultrapassava 80 mil pessoas, num país com 13,8 milhões de habitantes.

É importante ressaltar que se por um lado tal Sistema possui características extremamente desejáveis, como ser de fácil compreensão, resguardar o direito individual e gerar uma poupança interna alta, por outro lado a realização de tal transição radical num país democrático demonstrou-se impossível, como será visto adiante, regras mistas tiveram de ser adotadas.

A privatização previdenciária na Argentina, representa uma experiência inovadora, dentro de um processo político e econômico da atualidade, em que após muitas tentativas frustradas de reforma do sistema previdenciário, a proposta da

²⁵ FLEURY, SONIA; Estado sem Cidadãos – Seguridade Social na América Latina, FIOCRUZ, Rio de Janeiro, 1993

privatização, foi se fortalecendo graças ao declínio da credibilidade do sistema de repartição.

Em 1994, ocorreu a reforma da previdência na Argentina, entrou em vigor, um sistema misto, formado por dois regimes previdenciários, o de repartição reformulado pela previdência Estatal e o de Capitalização individual, que são administrados pelo sistema unificado *homogêneo e centralizado*²⁶, denominado *Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJyP)*.

O sistema de aposentadoria social na Argentina, assim como no Brasil, enfrentava a falência financeira. Possuía em 1993 um déficit de US\$ 11 bilhões, valor igual a 13 vezes o montante gasto com o pagamento mensal dos benefícios. As fontes de financiamento deste montante eram tanto externas, quanto através do achatamento dos benefícios já concedidos. Como um exemplo desta última, a aposentadoria que de acordo com a legislação ficaria entre 70 e 82% do salário que se recebia em atividade, resultava, na realidade, em menos da metade após inúmeros descontos oficiais. Desta forma chegou-se a ter 120 mil ações judiciais previdenciárias.

Sendo assim, houve uma forte deterioração do valor das aposentadorias e pensões: o *Sistema Nacional de Prevision Social (SNPS)* demonstrou pouca transparência ou credibilidade e ainda a iniquidade de tratamento entre os beneficiários.

Em 1992, a proposta do Poder Executivo para a reforma da previdência social argentina tinha como hipótese principal uma reforma integral: estabelecer um sistema de prestações baseado na capitalização dos aportes individuais dos cotizantes. Esta foi aplicada em parte pela Lei n.º 24.241/93 que realizou uma grande reforma, transformando o antigo sistema no atual Sistema Integrado de Aposentadorias e Pensões (SJJyP). Este entrou em funcionamento em meados de 1994 e abriga todas as pessoas físicas maiores de 18 anos que exerçam atividades laborativas, incluindo funcionários públicos e militares.

O novo sistema criou uma nova unidade de referência, o Aporte Médio

²⁶ INFORME DE PREVIDÊNCIA SOCIAL, V. 10, n.º 3, Março 1998

Provisional Obrigatório (AMPO), que desvincula contribuição e benefício do salário mínimo. Além disso, incorporou de forma facultativa a iniciativa privada no sistema de aposentadoria, invalidez e pensão, possuindo as seguintes alíquotas obrigatórias de contribuição: A contribuição* abrange, 16% da folha de empregados dos empregadores, que é repassado para financiar o sistema Estatal de previdência, e a parte da contribuição do funcionário, aumentou de 10% para 11%, podendo ser direcionada para a uma Empresa de Administração de capitalização individual (AFJP), e no caso dos Autônomos, a contribuição é obrigatória em 27%, o que atualmente, já se verifica uma evasão de 50%, comparando-se ao sistema antigo, houve um aumento de 1 ponto percentual, tanto nas contribuições da parte do empregado, quanto da parte do profissional Autônomo. Ficando as comissões de administração, seguros de invalidez e de morte, em média em 3,56% dos 11% cobrado do Associado.

As grandes alterações do lado da contribuição são a adoção de um sistema misto e a mudança da base tributária do salário para a remuneração, que é o salário mais comissão, gorjeta etc. Além disso, não atinge os trabalhadores que recebem menos que três AMPOs e possui uma alíquota que soma 27%, que é alta se compararmos ao Chile ou ao Brasil, resguardando o teto existente. Os autônomos Contribuem com a totalidade da alíquota de referência calculada pelo governo, ou seja, 27%.

A aposentadoria tem o benefício calculado da seguinte forma:

P.B.U. + P.C. + P.A.P. (Sistema de Repartição)
+ J.O. (Sistema de Capitalização)

Onde:

P.B.U.(Benefício Básico Universal) — Benefício básico garantido para todos os associados ao sistema no valor de 2,5 AMPOs;

P.C. (Benefício Compensatório) — Benefício calculado proporcionalmente às contribuições efetuadas ao antigo sistema, contabilizando $n \cdot 1,5\%$ do salário médio dos cinco anos imediatamente anteriores à aposentadoria, onde n é o número de anos de contribuição para o antigo sistema. O maior valor é de 1 AMPO por ano de contribuição;

P.A.P.(Prestação Adicional por Permanência) — Benefício pago a todos aqueles que optaram pelo sistema de repartição, computando 0,85% do salário médio

* Sobre a remuneração do contribuinte aplicada até o teto de 60 AMPOs

acima por ano de contribuição;
J.O. (Aposentadoria Ordinária) — Benefício pago a todos aqueles que optaram pelo sistema de capitalização baseado no montante acumulado.

Atualmente os trabalhadores na Argentina, podem optar em permanecer no sistema estatal reformado, ou ingressar como associados nas empresas privadas de administração de fundos de capitalização individual.

O benefício mínimo, é disponibilizado ao segurado após 30 anos de contribuição. A idade mínima para aposentadoria, que era de 60 para homens e 55 para mulheres, atingirá 65 e 61 anos em 2001, respectivamente. Com exceção dos autônomos, todos os contribuintes podem antecipá-la para 63 e 58, respectivamente. Aqueles que optarem pelo sistema público de repartição será exigido um mínimo de 30 anos, período necessário também para o recebimento do PBU e do PC. Este limite fica proporcionalmente menor a partir do momento em que o segurado exceder a idade mínima acima.

O montante acumulado pelos que optaram pelo sistema de capitalização individual administrado pelas Administradoras de Fundos de Aposentadorias e Pensões (AFJP). A escolha da AFJP é do segurado, assim como a troca da AFJP, dentro de alguns limites de transferência por ano, O Estado tem a função de supervisionar e controlar as AFJP, inclusive impondo regras sobre a aplicação de reservas.

A constituição de novos Fundos de Pensão na Argentina, está aberta para as Instituições públicas ou privadas, inclusive para as organizações sem fins lucrativos, ao contrário do Chile, onde as constituições de novos Fundos de Pensão, são permitidas apenas para as Instituições privadas com fins lucrativos.

A cobrança das contribuições, ficou centralizada em uma Instituição pública de arrecadação, a *Dirección General Impositiva* (DGI), que repassa para as (AFPJs) as suas cotas, representando um controle que minimiza custos administrativos.

As Contribuições repassadas para as AFJPs, para formação de Aposentadoria equivale a 7,44% do salário, enquanto que a taxa de administração

cobrada pela AFJP, atinge 35%, portanto, o que sobra para a capitalização da aposentadoria, são apenas 4,83%, do total dos 11% retirado do segurado, vale comparar que a taxa de administração cobrada na Argentina, se encontra muito além da cobrada pelas instituições de previdência privada no Brasil, explicação: Gastos com propaganda e alta rotatividade dos segurados entre as AFJPs.

Os custos de transição, na Argentina serão amortizados ao longo dos anos, em função de que, somente haverá o reconhecimento das contribuições passadas, no momento da concessão do benefício, em que o beneficiário deverá cumprir a condição de elegibilidade, e os benefícios em pagamentos, continuam sendo financiados pelas contribuições patronais de 16% da folha de salários, sendo que 51.6% dos investimentos das *Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones* (AFJPs), estão sendo aplicados em Títulos públicos.

As avaliações feitas por alguns especialistas, como Mônica Queisser²⁷, do Banco Mundial, sintetizam que, a proposta aprovada pelo congresso Argentino, se transformou em um projeto *sem consistência técnica e sem sustentabilidade fiscal*.

E de acordo com o Economista Argentino Oscar Cetrángelo²⁸, *o custo de transição*, ainda é oneroso demais para o Estado, que ainda não encontrou fontes de financiamento, argumentando inclusive que o aumento de poupança interna somente poderá ocorrer no longo prazo, pois 50% dos ativos das AFJPs, estão aplicados em Títulos públicos.

²⁷ QUEISSER, Monika. Después de Chile: la Segunda Generación de Reformas en América Latina, Revista Internacional de Seguridad Social. Vol 48, n.º 3-4, 1995 In: Informe de Previdência Social, Vol 10 n.º 03, Março de 1998.

²⁸ CENTRÁNGELO, Oscar. El Nuevo Sistema Previsional: Uma Reforma Definitiva? In: Estudios del Trabajo, vol 7, janeiro - julho de 1994, pp. 135-145. In: Informe de Previdência Social _____.

OUTROS PAISES

Na *Inglaterra* ocorreu uma das mais interessantes experiências internacionais de reforma previdenciária. Durante o governo Thatcher houve a tentativa de transformar o sistema previdenciário inglês público e de repartição, para um privado e de capitalização.

Como consequência das dificuldades de se operar tal transformação radical num país com regime democrático, a opção encontrada em 1988 foi uma alternativa com um caráter mais gradual. Sendo assim, encontrou-se uma solução intermediária, e atualmente coexistem sistemas público e privado de aposentadoria complementar, havendo incentivos do Estado para a opção de empresas e indivíduos pelos sistemas privados.

O sistema previdenciário inglês possui um plano básico compulsório público e universal, sob o sistema de repartição e um plano complementar obrigatório, que pode ser público ou privado. Esta opção define o regime financeiro a ser utilizado, já que no público é o de repartição, mantendo as características existentes antes de tal reforma, e no privado é o de capitalização.

Para as contribuições dos empregados existem limites máximos e mínimos de renda. A contribuição dos empregadores, por sua vez, não tem um limite superior, mas é diferenciada por faixa salarial. Entre 52 e 85 libras semanais, os empregadores arcam com 4,6%; entre 85 e 130 libras semanais contribuem com 8,6%; e acima de 130 libras semanais contribuem com 10,4%.

Já os *Estados Unidos* têm uma característica fundamental no sistema de seguridade: fonte de financiamento separada para cada programa da seguridade social.

Além disso, uma passagem interessante ocorreu a partir de 1988, quando definiu-se que a taxa de reajuste dos benefícios seria igual à taxa de crescimento dos preços ou salários, valendo a menor das duas. Esta foi uma das medidas adotadas quando o sistema enfrentou problemas de caixa devido à diferença de

atualização entre os benefícios e o seu financiamento.

Este mesmo problema ocorreu e ocorrerá muitas vezes no Brasil, já que pela legislação em vigor a previdência social tem que conceder um aumento anual aos seus segurados igual à variação da inflação nos últimos doze meses, apesar de não existir o mesmo atrelamento do salário mínimo. Desta forma poderá ser aumentada a despesa sem a devida compensação pelo lado da receita. sem considerar a possibilidade de um trabalhador da inativa receber um benefício superior ao rendimento de um, em iguais condições, na ativa.

CAPÍTULO 4 – PRINCIPAIS PROPOSTAS DEBATIDAS NA REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Devido ao atual formato da previdência social deixar a desejar sob diversos aspectos, sua reforma está sempre em discussão. Um dos problemas mais graves é com os trabalhadores formais e seus empregadores, que continuam a contribuir para um sistema falido que não dá nenhuma garantia de que a contribuição hoje por eles efetuada será revertida em aposentadorias no tempo devido.

Foram inúmeras as propostas apresentadas para a reformulação do sistema previdenciário brasileiro. Uma delas foi a proposta de Emenda à Constituição PEC) n.º 33, discutida e aprovada no Poder Legislativo. Seu ponto principal foi a instituição da aposentadoria por idade combinada ao tempo de contribuição, que para os homens deve ser no mínimo 60 e 35 anos e para as mulheres 55 e 30 anos respectivamente. Acaba a aposentadoria por tempo de serviço que só será possível para os que já estão contribuindo para o sistema, com uma regra de transição que considera a idade. Esta reforma que resultou na Emenda Constitucional n.º 20, ficou de certa forma aquém das expectativas ao se reportar um paralelo comparativo com as demais propostas adiante citadas e que fizeram parte na discussão da reforma.

Todas as propostas tinham em comum uma grande preocupação com os altos encargos previdenciários sobre a economia formal e tentaram definir parâmetros para uma melhor compreensão da diferença entre assistência e previdência social. Também condenaram, em sua totalidade, a manutenção da aposentadoria por tempo de serviço nos moldes como estava instituída. Como uma curiosidade o Brasil era o único país no mundo, dentre os oitos que ainda concediam aposentadoria por tempo de serviço, que não estabelecia restrição à volta deste tipo de aposentado ao mercado de trabalho.

Aqui serão citadas as propostas de reforma mais importantes que foram discutidas, juntamente com suas principais características.

INSTITUTO ATLÂNTICO

Dois Cadernos do Instituto Atlântico, n.º 1²⁹ e n.º 10, discutem a questão da previdência social. O primeiro é uma análise do modelo de seguridade social adotado pelo Brasil e apresentava uma proposta de reforma para cada um de seus programas. Já o segundo é específico sobre a previdência social e realizava uma revisão total de todos os seus pontos.

A proposta do Instituto Atlântico sobre a reforma da previdência social foi detalhada na primeira publicação e previa a criação de dois sistemas: seguridade básica e previdência complementar. O teto de contribuição para o sistema básico, que devia ser compulsório, pago pelo indivíduo e de clientela universal, seria de três SM, sendo desvinculado do salário mínimo logo a seguir. O benefício deste sistema para a aposentadoria por idade ou tempo de serviço teria o limite inferior de um *benefício mínimo previdenciário*, que valeria no máximo um SM.

Segundo os autores, a previdência complementar “seria livre quanto à compulsoriedade, custeio, operação, regime financeiro, não sendo desejável a existência de uma previdência complementar pública”.

Existiria a opção de adesão, ou não, ao novo sistema. No primeiro caso haveria a figura do bônus no valor de 2/3 das contribuições já efetuadas para o antigo sistema. Na outra opção, permanecer no antigo sistema, haveria “um balanço atuarial individual de cada não optante, isto é, o valor esperado do excesso de custos sobre contribuições seria convertido em alíquotas adicionais pagas exclusivamente pelo empregado.” Os benefícios em manutenção seriam financiados por uma contribuição sobre a folha de salários.

Já a segunda publicação do Instituto Atlântico efetua uma análise da previdência social, sem definir, no entanto, uma proposta específica de reforma³⁰. O primeiro ponto discutido naquele trabalho era o teto de benefício e contribuição, ou linha de corte como foi chamado pelos autores, do sistema básico, estatal, compulsório e em regime de repartição. Nos extremos havia a linha de corte fixada

²⁹ OLIVEIRA, FRANCISCO: Análises e Pesquisas sobre a realidade brasileira, acompanhada de propostas concretas para ação do Governo – N.º 1 Seguro Social e Saúde – Instituto Atlântico, Rio de Janeiro, 1994.

³⁰ BELTRÃO, KAISÔ & OLIVEIRA, FRANCISCO: A Reforma da Seguridade Social no Brasil, n.º10: Reforma da Previdência, Instituto Atlântico, Rio de Janeiro, 1995.

em zero salário mínimo e uma outra que abrangesse toda a massa salarial.

Na primeira situação relega-se a cada família a decisão de quanto e como poupar, além de onde aplicar os resultados da poupança. Sabe-se que, no caso da previdência, as decisões de investimento são tomadas em curto prazo, mas existe um prazo muito longo para o recebimento da aposentadoria. Por isto, eventuais erros nesse processo individual são irreversíveis e seus reflexos podem ser catastróficos, o que determinava a imposição de algum nível de proteção compulsória.

Caso existisse um modelo de cobertura total, os incentivos para poupar seriam nulos: por que poupar se tudo está absolutamente garantido? Seria também um sistema extremamente caro e com altíssima margem de evasão, quando operado em repartição. Este sistema custeado por contribuições sobre folha reduziria insuportavelmente o rendimento líquido dos trabalhadores, ou encareceria o custo da contratação da mão-de-obra. Os autores afirmam que a previdência social brasileira aproxima-se deste caso, onde a distribuição salarial faz com que o limite de 10 SM seja elevado, deixando muito pouco espaço para a formação de poupança.

Qual seria uma solução razoável? Esta questão era complexa, e exigia uma redefinição do plano de benefício e custeio da previdência e da seguridade social. Para tanto tinha que se considerar o equilíbrio financeiro futuro do sistema, as possibilidades de financiamento da transição, os efeitos sobre poupança e a viabilidade política.

De acordo com os autores, a linha de corte deveria se localizar entre 0-5 SM, pois além de ser a mais adequada sob o ponto de vista de geração de poupança, seria a aceitável do ponto de vista político. Uma linha de corte neste nível teria profundas implicações em, no mínimo, quatro pontos distintos: o primeiro é que no campo econômico a manutenção de um teto elevado seria totalmente irrelevante para a formação de poupança, como já foi citado anteriormente.

O segundo é a própria viabilidade da transição que ao diminuir o teto, reduziria a receita e faria surgir dois problemas principais: os beneficiários do antigo

regime e os contribuintes com direito adquirido. Nos dois casos, o problema seria tanto maior quanto menor for o teto. Para os já em gozo de benefício a solução apontada foi a criação, ou manutenção, de contribuições solidárias a serem pagas pela geração transicional. E no caso do direito adquirido, foram feitos estudos que utilizavam a receita do programa de privatização para pagar tais benefícios. No caso da adoção de um teto de três SM, haveria a possibilidade de se arcar com as despesas de transição, de forma integral, com a participação acionária da União nas Estatais.

O terceiro ponto era a equidade. No sistema anterior, principalmente no caso da aposentadoria por tempo de serviço, quem ganha menos acaba contribuindo por mais tempo e financiando a aposentadoria daqueles que ganham mais. Um teto baixo tendia a reduzir essas iniquidades, ainda mais quando as fórmulas de cálculo privilegiavam o salário dos últimos períodos de vida ativa para a determinação do benefício.

O quarto e último ponto foi a capacidade de gerar poupança. Um sistema de repartição com tetos altos tende a ser menos incentivador da poupança privada do que um que adote tetos mais modestos. Esta poupança interna é lembrada pelos autores como sendo uma oportunidade única de captar recursos para o investimento com prazos de retorno médios e longos, o que, em uma economia em desenvolvimento, constitui-se em fator fundamental ao crescimento econômico sustentado.

Os autores chamam a atenção para se desvincular o benefício do salário mínimo e lembram que a maior dificuldade do regime de capitalização reside em como evitar que o governo lance mão das reservas para financiar déficits, ou outros programas, com retornos nem sempre compatíveis com as exigências de rentabilidade atuarial mínima. Ao utilizar contas individuais este problema poderia ser minimizado através do controle exercido pelo próprio segurado.

PARTIDO DOS TRABALHADORES

A proposta utilizada como base para as reformas da Previdência Social foi a proposta do PT, a qual veio a ser aplicada nas suas linhas gerais, fornecendo as bases para a Emenda Constitucional em 1998, necessária para a reforma do sistema.

Como primeira medida da proposta do Partido dos Trabalhadores³¹, tinha-se a instituição de um regime básico e universal, destinado a cobrir a aposentadoria de todos os trabalhadores, inclusive servidores públicos civis e militares, magistrados, procuradores da União, dos Estados e Municípios e todos que estavam sujeitos a regimes especiais.

Este regime teria um teto de benefícios igual para todos, a ser fixado em lei, mas que seria de, no mínimo, 10 salários mínimos. A aposentadoria por idade seria unificada em 60 anos para homens e mulheres, preservada a aposentadoria aos 55 anos para trabalhadores rurais. A aposentadoria por tempo de serviço ficaria preservada, assim como a aposentadoria especial dos professores, face às condições e trabalho.

Para os servidores públicos, assegurava-se um plano fechado de previdência complementar, facultativo e sob regime de capitalização, custeado pela contribuição dos servidores e da União, Estados e Municípios, cujo limite de benefícios seria fixado na lei. O servidor teria que recolher no mínimo 33% do total de contribuições necessárias para a sua aposentadoria, para “não onerar excessivamente a administração pública”.

Esta proposta tem origem na apresentada pelo então deputado federal Eduardo Jorge, definia também que, para a concessão de aposentadoria por tempo de serviço fossem considerados critérios de renda, idade e tempo de contribuição de forma conjunta.

Contrariamente ao defendido depois pelo PT, o deputado definia o limite de 60 anos para todos os trabalhadores no caso da aposentadoria por idade, onde

³¹ A proposta do PT para a reforma da Previdência – Cadernos PT, Brasília, agosto 1995

somente os trabalhadores rurais teriam uma regra de transição. Da mesma forma, seria extinta a aposentadoria especial, sem a ressalva para os professores.

ESCOLA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA DA FGV

O sistema proposto pela EPGE/FGV³² para a reformulação do sistema de previdência social brasileiro, divide os benefícios em quatro faixas, onde as duas primeiras seriam administradas pelo governo e as demais pelo setor privado. Estas seriam:

1ª Faixa: Regime universal não contributivo (até 1 CP – Cesta Previdenciária)³³

Esta faixa englobaria todos os brasileiros, não sendo considerado se este possui renda ou não, independentemente de sua participação no mercado de trabalho. O benefício corresponderia ao pagamento de uma renda vitalícia no valor de 1 CP a todos os maiores de 65 anos, com o financiamento através de impostos indiretos que tenham como base de arrecadação os bens de consumo.

2ª Faixa: Regime básico contributivo (1 CP - 6 CP)

Nesta estariam inclusos compulsoriamente todos os trabalhadores. O regime seria o de repartição simples, e o salário de contribuição é definido como a parcela do salário na faixa entre 1 e 6 CP. O prazo de contribuição mínimo é de 20 anos para se obter direito à aposentadoria. A alíquota a incidir sobre esta faixa seria definida de forma a manter os que estão em gozo de benefício. Apesar do recolhimento das contribuições serem feito pelas empresas, somente os trabalhadores fariam contribuições.

Aos 65 anos o segurado terá direito ao benefício, que será equivalente ao valor médio de suas contribuições nos últimos cinco anos, contabilizadas em números de CP. Admite-se antecipação na idade de aposentadoria e, no caso do falecimento do titular, seus dependentes terão direitos a 60% da pensão devida.

CP - Cesta básica composta de produtos básicos de consumo de um

³² CARDOSO, R. F., CASTRO, H.P DE, MAGALHÃES, U. DE & OLIVEIRA, L.G.S. DE: Os sistemas Previdenciários e uma proposta para a reformulação do Modelo Brasileiro – N.º211, Ensaios Econômicos EPGE, FGV, Rio de Janeiro, 1993.

³³ Cesta Previdenciária – composta de produtos básicos de consumo de um trabalhador aposentado de baixa renda sem dependentes, com poder de compra de aproximadamente 50% do SM.

trabalhador aposentado de baixa renda sem dependentes, com poder de compra de aproximadamente 50% do SM.

3ª Faixa: Regime complementar compulsório (6 CP - 20 CP)

Esta faixa abrange aqueles trabalhadores cuja renda seja maior que 6 CP e menor que 20 CP. A participação é compulsória e o regime é de capitalização, com contribuição definida, administrada por entidades de previdência aberta ou fechada. A alíquota mínima é 6%, e o recolhimento deveria ser feito pelo empregado ou empregador.

4ª Faixa: Regime complementar voluntário (acima de 20 CP)

Como o próprio nome diz, a decisão por contribuir para esta faixa é do participante, sendo o esquema administrado por entidades de previdência aberta ou fechada. Esta estrutura pretendia criar um sistema semelhante ao *Individual Retirement Account* (IRA) que existe no EUA, onde o trabalhador dispõe de uma conta individual na qual faz depósitos voluntários. Para garantir a manutenção de tal poupança até o momento da aposentadoria, penaliza-se fortemente a retirada antecipada por meio de tributos.

Em linhas gerais a transição não afetaria os que contribuem até 6 CP, que teriam seu tempo de contribuição contabilizado e continuariam sob o regime de repartição.

Aos indivíduos que estivessem às vésperas de se aposentar e tivessem que se enquadrar ao tempo mínimo de contribuição e idade, seria dada a opção de aposentadoria proporcional antecipada. Os que já estivessem aposentados e possuísssem uma aposentadoria acima de 6 CP, teriam mantido seus direitos adquiridos e seriam financiados por receitas gerais.

Para os indivíduos que haviam feito contribuições para a faixa acima do limite e não se enquadrassem nos dois grupos acima, seriam concedidos uma complementação de renda, com valor proporcional à diferença entre seu salário de contribuição e 6 CP. O valor de tal complementação seria calculado em função do Crédito Previdenciário obtido pelo contribuinte, cuja fórmula, dentre outras opções,

seria igual a 2/3 do valor presente das contribuições passadas feitas á previdência social.

Este Crédito Previdenciário, seria revertido em renda mensal a ser somado ao benefício adquirido com o novo sistema. Seu financiamento poderia ser feito de duas maneiras: a primeira, por impostos gerais e a segunda, embutindo tais gasto no sistema de repartição existente no Regime básico contributivo (2ª faixa).

FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS — PROGRAMA DE ESTUDOS E DEBATES SOBRE A PREVIDÊNCIA SOCIAL

A primeira mudança na proposta elaborada pela FIPE/PROSEG³⁴ é que o critério para inclusão nos planos de aposentadoria e pensões passaria a ser a renda ao invés do salário, de forma a não mais sobrecarregar a economia formal. Como definição, tem-se que o salário é a remuneração recebida pelo empregado de seu empregador, e renda é o total de rendimentos recebidos pelo trabalhador, incluindo também o salário.

Além disso, todos os indivíduos devem contribuir compulsoriamente com 10,5% de suas rendas até o limite máximo de 8,5 SM. Com este critério geraria uma poupança equivalente a 6,3% do PIB, suficiente para determinar um crescimento econômico de 1,9% ao ano, o que é equivalente a taxa de crescimento da população.

A contribuição seria feita para as Gestoras de Fundos (GF) em regime de capitalização. Os participantes iriam adquirir um seguro de vida, onde foi suposta uma alíquota de 2,5% sobre a renda.

Os indivíduos com menos de 2 SM de renda mensal possuiriam um sistema especial, para o qual foram criadas as seguintes quatro alternativas:

1ª Alternativa: Capitalização universal

Nesta hipótese, as contribuições serão depositadas em Fundo Único de Pensões com administração de um conjunto de GF, sob o regime de capitalização. Os indivíduos com renda mensais menor que 2 SM contribuirão de acordo com a seguinte fórmula:

$$\text{Alíquota} = 0,13 \times \text{Renda do trabalhador} / 2 \text{ SM}$$

O valor restante para completar os 13% (10,5% aposentadoria + 2,5% seguro de vida) deverá ser depositado pelo governo em nome do indivíduo, o que gerará um custo aproximado de 1,5% do PIB. Ao alcançar o limite de 2 SM o indivíduo teria opção de escolher uma GF.

³⁴ Proposta FIPE/PROSEG para a Reforma da Seguridade e da Previdência Social – Versão para debate, Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Programa de Estudos e Debates sobre a Seguridade e a Previdência Social, São Paulo, 1995.

2ª Alternativa: Renda mínima seletiva

Mesmo padrão da anterior só que as contribuições seriam recolhidas diretamente ao governo, o qual garante uma renda mensal igual a 1 SM, quando da aposentadoria. O custo anual é de 1,6% do PIB.

3ª Alternativa: Renda mínima universal I

A parte da contribuição de todos os cidadãos referente à faixa até 2 SM seria feita diretamente ao governo, a não ser aqueles cuja renda mensal fosse inferior a 2 SM, que estariam isentos de contribuições. A União garantirá uma renda de 1 SM aos maiores de 65 anos. O custo anual de tal alternativa é de 2,05% do PIB.

4ª Alternativa: Renda mínima universal II

Todos os cidadãos com renda até 2 SM contribuiriam para a GF de acordo com a fórmula acima citada e as contribuições relativas ao intervalo 0—2 SM dos outros cidadãos seriam feitas para a GF e repassadas para o governo. Uma renda mínima equivalente a 1 SM será garantida a todos os maiores de 65 anos ou incapacitados para o trabalho. O custo anual foi estimado em 1,6% do PIB.

Já os indivíduos que estivessem na faixa de renda acima de 8,5 SM estariam sujeitos a aposentadoria complementar facultativa, que seria aplicada somente ao valor da renda que excedesse este teto. Além disso, a compulsoriedade de participação em planos de aposentadoria e pensões termina no momento em que o montante acumulado pelo indivíduo for suficiente para lhe garantir uma renda equivalente a uma proporção utilizada no trabalho de 50 e 80% da média geométrica da renda de contribuição.

O governo teria obrigação de regulamentar e monitorar o mercado. As GF estariam sujeitas a penalidades se não fossem eficientes, podendo até ocorrer sua dissolução.

Todos os fundos sociais existentes hoje seriam extintos, transformados em cotas que seriam transferidas aos seus proprietários. Além disso, o patrimônio das

companhias estatais seria utilizado como forma de lastreamento do passivo do INSS com os contribuintes.

A transição atingiria os que já estão aposentados, ou os que já contribuem para o sistema atual. Os atuais aposentados e pensionistas continuariam recebendo seus benefícios através da União, cujos recursos estão previstos no Novo Sistema Tributário proposto pela FIPE. Este contabiliza 3,4% do PIB no ano de troca de sistemas, diminuindo gradativamente a cada ano e terminando em 2053.

Sendo assim, o problema mais grave seria os indivíduos que estão atualmente contribuindo para a previdência social, que teriam direitos sobre as contribuições já feitas. Este montante seria, novamente, financiado pelo Governo, que teria que desembolsá-lo no 1º ano. Estes somam US\$ 58 bilhões ou 14% do PIB.

Uma parte desta despesa seria paga pelas privatizações, US\$ 37 bilhões, e o restante seriam financiados por emissão de títulos públicos com prazos de resgate variáveis. O Tesouro Nacional desembolsaria US\$ 840 milhões ao ano ou 0,24% do PIB. Contabilizando os gastos ter-se-ia no caso da adoção da 4ª Alternativa um custo mínimo anual de 2,29% do PIB, que no primeiro ano chegaria a 5,69% do PIB.

COMISSÃO ESPECIAL DA CÂMARA DOS DEP. PARA ESTUDOS DO SIST. PREVIDENCIÁRIO

Nos últimos anos anteriores da atual reforma concluída, foram criadas duas comissões especiais para estudo do sistema previdenciário. A imediatamente anterior a reforma foi instaurada em 1996, tendo sido extinta com pouco tempo de trabalho e não publicando nenhum relatório filial. A outra se iniciou em janeiro de 1992, com o objetivo de promover “um amplo estudo do sistema previdenciário brasileiro, tanto no tocante à sua estrutura quanto ao seu regime de custeio e de benefícios e propor soluções cabíveis para o seu regular funcionamento e cumprimento de sua destinação social e institucional”.

Esta possui um relatório final³⁵ onde reconhece que além da existência de uma grande crise gerencial, “*sem reformas estruturais, logo a previdência sentirá os efeitos corrosivos de benefícios sem cobertura assegurada ou de fontes de financiamento esgotadas*”.

Entre as recomendações para a reforma da previdência social, a comissão apontava a utilização dos recursos da contribuição sobre salários apenas para pensões e aposentadorias. Situava o problema atual no fato de que os recursos que deveriam ser destinados à previdência social financiam atividades que, “*dado o seu caráter universal e não contributivo, têm que ser assumidas por toda a sociedade, através do orçamento fiscal*”. A comissão também separava a previdência social da seguridade social por afirmar que aquela possui um caráter contributivo e deveria ser financiada pela folha de salários.

Para tanto, a Lei de custeio da seguridade social deveria ser alterada, definindo um conjunto de benefícios que “*independentemente de contribuição por parte dos cidadãos, necessita serem asseguradas em casos de carência extrema e subordinadas a rigorosos critérios de seletividade, como auxílio funeral e maternidade, as rendas mensais vitalícias para idosos, a proteção a portadores de deficiência sem condições de sustento*”. Outra recomendação diz respeito à redução das contribuições dos empresários sobre a folha de salários e à extinção do COFINS

³⁵ BRITO, ANTONIO: Comissão Especial para Estudo do Sistema Previdenciário – Relatório Final, Brasília, 1992

e da *Contribuição sobre o lucro e faturamento*.

A comissão recomendava o fim do subsídio da previdência social ao sistema governamental de pensões e aposentadorias dos servidores civis e militares - EPU.

INSTITUTO LIBERAL

O estudo do Instituto Liberal³⁶ é o mais antigo dos aqui analisados e foi publicado no mesmo mês da promulgação da Lei n.º 8.212 de julho de 1991, que regulamentou alguns pontos sobre seguridade social da Constituição de 1988.

Em linhas gerais, propunha a adoção integral do sistema chileno ao caso brasileiro. Como característica principal estava a criação das Administradoras de Fundos de Pensão (AFP) onde, o trabalhador contribuiria com 10,5% para garantir uma aposentadoria equivalente a 70% do seu salário quando na ativa. Uma contribuição adicional de 2,5% seria destinada para o seguro de vida. Neste modelo, não mais haveria contribuições por parte dos empregadores.

Estava prevista a liberdade de transferência de AFP e a regra de aposentadoria passava a ser a idade 60 anos para a mulher e 65 para o homem. O Estado garantiria o pagamento de uma renda mínima e também a emissão do bônus de previdência referente às contribuições antigas dos que já estavam contribuindo para o sistema atualmente em vigor.

Quanto ao custo, o ponto considerado foi o atual passivo da previdência social. Este deveria ser financiado pela União, que gastaria entre 9,4% e 11,4% do PIB.

³⁶ Coleção: A previdência Social e a Revisão Constitucional – Pesquisas vol. I, II, III e IV, Debates, Brasília, 1993.

CAPITULO 5 – O RISCO SOCIAL BRASILEIRO

O Chamado “Risco Brasil” está caindo. Assim a mídia nacional comemora euforicamente os índices aferidos por organismos internacionais que, teoricamente, favorecem a aplicação de recursos estrangeiros no País é a chamada atração do capital externo. Ocorre que o conceito do chamado “Risco Brasil” é, fundamentalmente uma percepção financeira que os investidores externos e internos utilizam como termômetro nas decisões de investimentos dentro do País.

A queda do chamado “Risco Brasil”, não significa que a situação social interna do Brasil esteja melhorando, a correlação pode estar na implementação das medidas recessivas impostas pelos fundamentos econômicos que o País vem adotando.

Os reflexos sociais das medidas de enxugamento e saneamento econômicos implementados pelo governo, afetam pesadamente na área social, e como consequência surge o “Risco Social Brasileiro”, que é o risco da degradação social, o enfraquecimento das instituições, esgotamento dos serviços públicos, aumento da violência, mas que se ainda não há organismos internacionais interessados na sua publicação, será importante se houver uma preocupação direta por parte das instituições internas, principalmente os responsáveis pela condução das reformas que estão sendo implementadas atualmente.

Durante os trabalhos que antecederam a reforma na Previdência Social, na execução da Emenda Constitucional n.º 20 em 1998, várias foram as propostas apresentadas por diversas instituições além do modelo adotado formulado pelo Partido dos Trabalhadores, a Fundação Getulio Vargas, a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – FINE, o Instituto Liberal em fim, todas as propostas continham o mesmo objetivo que era o de viabilizar um modelo de previdência social para o Brasil.

Ao considerar a reforma implementada, da maneira como ficou estabelecida, analisando a legislação resultante e colocando-a em pratica, identificamos uma

gravíssima situação decorrente de falhas no modelo adotado e mais, ao analisar-se as outras propostas percebe-se claramente que o atual modelo deixou uma lacuna aberta para um caos social no futuro e que certamente necessitará de urgentes medidas para contornar o problema criado.

40 milhões de trabalhadores estão fora do sistema previdenciário³⁷ sem a mínima segurança com relação aos riscos individuais de sobrevivência, invalidez e morte. São trabalhadores da iniciativa informal da economia, que aumentam dia a dia em função da enorme carga tributária imposta pela regulamentação asfixiante, a qual se verifica uma necessidade urgente de reformas fiscais.

A recente reforma da previdência Social atendeu em linhas gerais o que dispunha a proposta do PT estabelecendo um teto em torno de 10 Salários Mínimos, valor atual de R\$ 1.561,56 e acima disso transferiu para a iniciativa da previdência complementar a antiga previdência privada, a responsabilidade de garantir os benefícios complementares de forma facultativa, ou seja entra e sai quem quiser, em um processo de constante acumulação e evasão.

O erro dos legisladores foi o desconhecimento da gravidade oriunda da deterioração das relações formais de trabalho que na década dos anos 90 cresceu em 14%, enquanto aprovavam um modelo para a reforma da previdência social que não contemplava a obrigatoriedade de todos os trabalhadores. Como é o caso do sistema de previdência do Chile que obriga todos os indivíduos a possuírem uma conta em uma Gestora de Fundos Previdenciários.

A reforma da previdência no Brasil manteve basicamente a mesma forma de participação, mudando apenas o que estava tecnicamente incorreto dentro do sistema vigente, discutiu-se outros modelos mais abrangentes socialmente, mas infelizmente o jogo político prevaleceu e as esperadas mudanças não vieram, tanto é assim que o corte mais profundo ainda está por acontecer, que é a reforma no sistema público da previdência social como previa a proposta do PT.

O principal argumento da proteção compulsória não prevista na reforma concluída da previdência social, é que as decisões de poupar sempre são decididas

³⁷ Estatística publicada pelo IBGE no mês de Maio de 2003.

em curto prazo, enquanto que os recebimentos dos benefícios são de longo prazo, daí que não havendo nenhuma compulsoriedade no processo de poupança os reflexos sociais deverão ser catastróficos e irreversíveis.

Esta foi a principal razão embutida nas demais propostas de reforma apresentadas, desde a concepção mais radical como foi a do Instituto Liberal em transformar a previdência social brasileira no modelo Chileno, desonerando totalmente os empregadores, até a concepção mais branda do Instituto Atlântico que defendia a utilização de critérios com relação à condução da poupança previdenciária.

CONCLUSÃO

Franco Modigliani,³⁸ prêmio Nobel de 1985, em sua *Teoria do ciclo de vida* lançou um estudo que explica o fenômeno do *consumo* e da *poupança*, que se desenvolve inicialmente, focalizando o indivíduo planejando o seu comportamento de consumo e de poupança ao longo de sua vida produtiva, objetivando alocar seus recursos da melhor forma possível.

O indivíduo ao nascer até o início da sua vida produtiva, consome renda de outros, após esta fase, deve quitar o seu débito, prosseguir no seu padrão de consumo, enquanto se dispõe a poupar para assegurar o período da inatividade em uma ação de *despoupança* que será utilizada para a manutenção de um padrão de convivência na sociedade até que, ao final de sua vida, se esgote também o seu último recurso financeiro.

Do ponto de vista macroeconômico, este conceito se aplica nos programas de seguridade de gerações, denominados também de previdência social.

Assim como, para o indivíduo, qualquer distúrbio no processo de poupança durante a sua vida produtiva poderá levá-lo a uma situação de penúria na idade avançada, uma sociedade poderá comprometer as condições de sobrevivência de toda uma geração causada por um desequilíbrio no seu sistema previdenciário.

O risco social do desequilíbrio previdenciário em um país, possui dimensões imensuráveis, suas conseqüências são tão amplas e danosas, podendo comprometer além da falta de recursos com os compromissos de benefícios a conceder até o esgotamento da capacidade de investimentos do país.

Neste sentido, uma das causas do desequilíbrio previdenciário vem a ser a própria aversão ao risco do prejuízo ao se ingressar em um programa previdenciário, onde, os indivíduos preferem conduzir pessoalmente seus recursos, buscando a formação de patrimônio como garantia, ironicamente transformando-se na melhor forma de retroalimentação do processo de empobrecimento de uma nação, impedindo a formação da poupança previdenciária, o principal indutor na geração da riqueza de um País.

³⁸ DORNBUSCH, Rudiger e FISCHER, Stanley. MACROECONOMIA, 5ª edição, Ed. Makron, McGraw-Hill, 1991 - Parte II, Capítulo 8, Teoria do Ciclo de Vida do Consumo e da Poupança.

O desenvolvimento estrutural deste trabalho trouxe em um primeiro momento a Previdência Social dentro de um contexto histórico, relacionando as principais transformações ocorridas até as vésperas da reforma de 1999.

Apontando suas insuficiências e ao mesmo tempo visualizando a dualidade com a previdência privada nas suas vertentes aberta e fechada, assim como o desenvolvimento histórico, nos seus aspectos legais com suas contradições, contrapondo-se com a parte usuária, que são os participantes.

Do ponto de vista da avaliação do Risco, verificou-se a fundamental importância da utilidade da ciência em Gerenciamento de Risco associada a outros ramos do conhecimento como a Atuária, a Contabilidade, a Administração Financeira no escopo do sistema previdenciário.

Algumas constatações se evidenciam, tornando-se fatores importantes na pesquisa que justificam o objetivo do trabalho, partindo destes fatores importantes a constatação de que, é necessário identificar as insuficiências dos sistemas previdenciário brasileiro, no seguinte aspecto:

Considerando, o direito básico do trabalhador à seguridade social, em sua ampla concepção e consagrado como obrigação do Estado na Constituição Federal, a reforma da previdência social, passará a garantir somente os níveis mínimos de benefícios, transferindo para a iniciativa privada a responsabilidade da gestão previdenciária relacionada aos benefícios suplementares aos mínimos.

Diante de uma realidade atual, e buscando identificar riscos, constatou-se a exposição fragilizada que o sistema geral de previdência se encontra, por um lado a pesada carga de obrigações com o passivo remanescente da previdência social e por outro a falta de retenção de recursos captados pela previdência privada complementar que atualmente assegura apenas 2,5% da população produtiva, alimentada pela alta rotatividade de participantes advindos principalmente das profissões liberais e da iniciativa informal do trabalho que somam atualmente 35 milhões de trabalhadores descobertos de qualquer benefícios previdenciários, o correspondente a metade da força produtiva no País.

Analisando o resgate histórico do desenvolvimento da previdência privada no Brasil e a forma como veio sendo regulamentada, constatou-se que as transformações obedeceram as mudanças políticas adaptadas aos modelos de desenvolvimento, desde o início com a industrialização até os dias atuais em um mercado globalizado.

E neste sentido a legislação acompanhou as tendências de cada época, proporcionando por exemplo a melhor previdência (fundo de pensões) para os trabalhadores das grandes empresas, naqueles anos era o modelo de desenvolvimento adotado no País, mas com o esgotamento gradativo das políticas de desenvolvimento, o governo passa a intensificar o controle nos fundos de pensões, alcançando a poupança previdenciária constituída.

Após a constatação das insuficiências da previdência social, surge uma outra necessidade, que é o fortalecimento da previdência complementar, que atualmente assume a responsabilidade de absorver a grande massa de participantes que emerge a partir das insuficiências da previdência social.

Conclui-se ainda a grande incoerência da nova legislação que alterna entre uma regulamentação altamente restritiva para os participantes, como foi a Lei 6.435, que permitia que a maior parte dos recursos aplicados nas contas da previdência privada, não retornasse em benefícios, e nos dias atuais, a partir de Abril de 2001 com o advento das Leis complementares 108 e 109 estabelecendo total liberdade aos participantes a ponto de confundir as aplicações em previdência (FIFES - Fundos de Investimentos Financeiros Especiais) com a grande variedade de outras aplicações financeiras existentes no mercado.

Ao resgatar a análise das propostas que foram apresentadas para o debate da reforma da previdência social, conclui-se que a proposta adotada do Partido dos Trabalhadores, trazia em linhas gerais a manutenção do sistema da previdência social como até então estava estruturado, tais alterações foram de cunho técnico para possibilitar o reequilíbrio financeiro do sistema. Enquanto que é importante verificar, foi transferido para a previdência complementar o trabalho de assegurar via

regime de capitalização, através do esperado impulso promovido pelo corte estabelecido pela Previdência Social de 10 SM, que faria crescer a poupança interna do país, que é de indiscutível importância para a estabilidade econômica.

No trabalho comparativo entre os diversos modelos de seguridade existentes, percebe-se que a reforma deixou espaço para o surgimento de um grande problema social, o qual está relacionado com a informalidade da economia, onde pelas demais propostas seria possível agregar todos os trabalhadores a um novo sistema de seguridade, assemelhando-se aos modelos adotados nos outros países que passaram pelos mesmos problemas de esgotamento da capacidade previdenciária.

Ao considerar que diversos são os pontos carentes de alteração, afirmar que o debate sobre a reforma da previdência social está no final, não é real, pois os surgimentos dos danos provocados pelo “risco social brasileiro” já estão sendo percebidos, onde o desafio será em como contornar com um sistema de seguridade recém reformado mas que flagrantemente se mostra incapaz de suprir as necessidades reais da sociedade e por outro lado, mantendo características tão onerosas para a população como um todo, seja nas altas alíquotas incidentes sobre a mão de obra formal, ou no péssimo serviço que fornece aos seus beneficiários.

Finalmente, a crítica levantada neste trabalho com relação à reforma da previdência social, leva a identificação e exposição dos riscos mencionados, constatando também a urgência da adoção de medidas preventivas, para que se conduza um sistema de seguridade mais abrangente no longo prazo, será preciso interromper a crescente dependência facultativa da previdência complementar para que se reverta o atual quadro de previsões catastróficas, que poderão ser irreversíveis para uma sociedade enfraquecida e sem condições de estruturar-se em médio prazo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. BERNSTEIN, PETER L., Desafio aos deuses: A Facinante História do Risco / Peter L. Bernstein; tradução Ivo Korytowski – Rio de Janeiro: Campus, 1997
2. Proposta FIPE / PROSEGE para a Reforma da Seguridade e da previdência Social – Versão para debate, Fundação Instituto de Pesquisa Econômicas – PROSEG – Programa de Estudos e Debates sobre a Seguridade e a Previdência Social, São Paulo, 1993.
3. Proposta do PT para a Reforma da Previdência – Cadernos PT, Brasília, agosto / 1995.
4. Coleção: A previdência Social e a Revisão Constitucional – Pesquisas – volumes I, II, III, IV, Debates – volumes I e II, Seminário Internacional, Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) – Convênio MPAS / CEPAL: Brasília, 1993.
5. BELTRÃO, KAISÔ & OLIVEIRA, FRANCISCO: A reforma da Seguridade Social no Brasil – n.º 10: Reforma da Previdência – Caderno do instituto Atlântico, Instituto Atlântico, Rio de Janeiro, 1995.
6. OLIVEIRA, FRANCISCO: Análises e Pesquisas sobre a realidade brasileira acompanhadas de propostas concretas para a ação do Governo – n.º 1: Seguro social e Saúde – Caderno do instituto Atlântico, Instituto Atlântico, Rio de Janeiro, 1994.
7. KLIASS, PAULO. A Reforma da Previdência Social e o perfil futuro da Previdência Complementar. Mimeo. Brasília: Ministério da Previdência Social, 1998.
8. DORNBUSCH, Rudiger e FISCHER, Stanley. MACROECONOMIA, 5ª ed., São Paulo: Makron, McGraw-Hill, 1991.
9. STEPHANES, Reinhold. REFORMA DA PREVIDÊNCIA sem segredos, ed., RECORD, 1998.
10. SILVA, José Afonso da. CURSO DE DIREITO CONSTITUCIONAL, 9º ed., Pg. 709.
11. NOGUEIRA, Rio. (PREVIDÊNCIA PRIVADA - As opções da empresa usuária, ed., UFG, 1981.
12. ____; (A CRISE MORAL E FINANCEIRA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL), Ed.,

DIFEL, 1985.

13. _____; Constituição – República Federativa do Brasil, Câmara dos Deputados, Brasília, 1988.
14. _____: Livro Branco da Previdência Social – Brasília: MPAS / GM, 2002, - P:11
15. NOGUEIRA, Rio e CANOAS, José Walter. (SERVIÇO SOCIAL DO TRABALHO) Câmara Brasileiro do livro, SP, 1977.
16. W. Standerski e A. Kravec. (SEGUROS PRIVADOS E PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR), Organização e Contabilidade, Livraria Pioneira, 1979.
17. REVISTA do Instituto dos Advogados Brasileiros, n.º 87 - 2º semestre/97
18. INFORME mensal de Previdência Social, publicado pela Secretaria de Previdência Social, de Janeiro de 1997 à Abril de 2003.
19. Pesquisa Mensal de Emprego PME / IBGE; Elaboração: SPS / MPS.
20. INFORME OAB-SC, Assistência e Seguridade do Advogado, Jefferson Luiz Kravchychyn - Pres. Caixa dos Advogados de Santa Catarina, junho 1997.
21. SERHUMANO, Informação Profissional, Setembro/96.
22. MERCUSUL, Revista, Jan- Fev/97.
23. VEJA, Revista publ. De 27 de Maio de 1998.
24. CONJUNTURA, Revista Conjuntura Econômica, Maio/98.
25. EXAME, Revista Exame, Edição nº 670 de 9 de Setembro de 1998.