

Capitalização: Segurança para o Mercado Financeiro, Insegurança para os Trabalhadores¹.

Sonia Fleury² e Virgínia Fava³

1. O Que a Proposta não Explica, mas Fica Evidente

A Proposta de Emenda Constitucional nº 06/2019, também denominada Reforma da Previdência, em seu artigo 201-A, prevê um “*novo regime de previdência social, organizado com base em sistema de capitalização, na modalidade de contribuição definida, de caráter obrigatório para quem aderir, com a previsão de conta vinculada para cada trabalhador e de constituição de reserva individual para o pagamento do benefício, admitida capitalização nocional, vedada qualquer forma de uso compulsório dos recursos por parte de ente federativo*”.

A PEC nº 06/2019 define ainda que esse novo regime de previdência social será instituído por Lei Complementar. Se aprovado este item da PEC, a instituição do novo regime e de suas regras dependerá apenas de 257 votos favoráveis na Câmara de Deputados e de 41 no Senado, ou seja, maioria absoluta nas duas casas, em dois turnos, para aprovação de lei complementar. Não sendo aprovado, dependeria de uma nova proposta de ementa à Constituição, que requer 308 votos favoráveis na Câmara de Deputados e de 49 no Senado, ou seja, 3/5 dos congressistas nas duas casas, em dois turnos. Nesse sentido, a intenção é facilitar a aprovação da instituição do regime de previdência baseado na capitalização, ainda a ser definido, em um momento posterior.

Considerando que as regras desse novo regime ainda não foram estabelecidas, não é possível estimar os impactos da capitalização na cobertura previdenciária ou nos benefícios a serem concedidos, nem estimar os custos de

¹ Artigo elaborado para o Seminário Internacional: Experiências em Previdência Social, Congresso Nacional – Brasília/DF – 04 de junho de 2019.

² Sonia Fleury é doutora em Ciência Política e pesquisadora sênior do Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz prof.soniafleury@gmail.com

³ Virgínia Fava é doutora em Ciências do Comportamento e pesquisadora do Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz virginia.fava@fiocruz.br

O conteúdo desta publicação é de exclusiva responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz.

transição do atual regime de repartição para um regime de capitalização. Há, pois, uma clara intenção de evitar o debate sobre uma proposta de reforma estrutural, ou seja, que altera o sistema de seguridade social solidário previsto na Constituição Federal de 1988 em direção a um sistema onde os riscos são individualizados e os resultados incertos para os trabalhadores. Ao concentrar o debate nas medidas paramétricas da proposta – idade mínima, tempo de contribuição, regras de acesso e de cálculo do valor dos benefícios – fica patente o objetivo de desviar as atenções para as medidas concretas que alteram os parâmetros acima, evitando que a população e seus representantes conheçam a proposta radical de capitalização, que, se aprovada no bojo desta PEC, criará maior facilidade para que seja aprovado o modelo de capitalização que omitem, intencionalmente, neste momento.

Além disso, quando trata dos três níveis de governo, propõe a instituição de um *sistema obrigatório de capitalização individual* para o regime próprio da previdência social da União, Estados e Municípios, de acordo com lei complementar federal de que trata o artigo 201-A. Ou seja, trata-se de eliminar a autonomia dos entes subnacionais, subordinando-os a uma lei complementar que todavia não existe!

2

Também estabelece que, para a gestão dos planos de contribuição definida em regime de previdência complementar para os servidores públicos, única modalidade a ser ofertada pelo Executivo, poderá ser autorizado “o *patrocínio de plano administrativo por entidade fechada de previdência complementar instituída pelo ente federativo, bem como, por meio de licitação, o patrocínio de plano administrado por entidade fechada de previdência complementar não instituída pelo ente federativo ou por entidade aberta de previdência complementar*” (Artigo 39, §15). A intenção de privatização da previdência complementar dos servidores está explícita na proposta, inclusive pela omissão em relação à existência do FUNPRESP, fundo público para previdência complementar dos servidores da União. Ao dar impressão que a capitalização é novidade, desconsidera o artigo 202 da CF de 1988, emendada pela EC 20/98, que criou e regulamentou o regime de previdência privada de caráter complementar. Se já existem regulações para a capitalização em regime complementar no regime público e no regime privado, qual seria a novidade? A novidade é que ela deixa de ser complementar e passa a ser substitutiva, e de voluntária passa a ser compulsória.

Portanto, ao chamar a atenção para a necessidade de esclarecimentos e debates sobre o modelo de capitalização que está sendo proposto a intenção é exigir que o governo venha a público trazer as informações necessárias para que a sociedade e seus representantes se posicionem, a partir da análise de quem ganha e quem perde com a proposta de capitalização. O Parlamento não pode dar um cheque em branco sobre questão tão importante, capaz de afetar a vida de cada um dos brasileiros desta e das futuras gerações.

2. As Reformas Paramétricas da Previdência e a Capitalização Complementar

A Constituição de 1988 foi a maior reforma da previdência ao incluí-la no sistema de Seguridade Social, orientado pelos princípios da justiça social, suficiência dos benefícios que não podem ser inferiores ao salário mínimo e da universalidade da cobertura. Posteriormente, observa-se uma tendência, nos governos subseqüentes, de realizar reformas paramétricas, ou seja, reformas que alterem os parâmetros de acesso e de cálculo do valor dos benefícios. Estas se orientaram tanto pela necessidade de adequar tais parâmetros ao aumento da expectativa de vida dos brasileiros, quanto pelos princípios da sustentabilidade e da isonomia entre os regimes de Previdência. Igualmente, buscou-se reforçar o princípio da justiça social no combate à pobreza, reduzindo a idade para o acesso ao BPC.

No governo de FHC, a reforma previdenciária se deu com a Emenda Constitucional nº 20 de 1998, que estabeleceu o regime de previdência privada, de caráter complementar ao regime geral de previdência social, em seu artigo 202, e o regime de previdência complementar para servidores de cargo efetivo, em seu artigo 40, parágrafo 14. Ambos foram regulamentados pela Lei Complementar nº 109, de 200, que determina que o regime financeiro de capitalização é obrigatório para os benefícios de pagamento em prestações que sejam programadas e continuadas. Adicionalmente aos regimes de previdência complementar, a Emenda Constitucional nº 20/1998 ainda desvinculou os benefícios de valor superior ao salário mínimo da regra de indexação deste e estabeleceu um teto nominal para os benefícios previdenciários, rompendo com a regra vigente do teto de 10 salários mínimos. Em seguida, em 1999, foi criado o fator previdenciário, fórmula de cálculo do valor da aposentadoria, que leva em conta a idade da pessoa, o tempo de contribuição e a expectativa de vida, o que retarda o acesso à aposentadoria e reduz o valor do benefício das aposentadorias mais precoces.

A reforma previdenciária do governo Lula - Emenda Constitucional nº 41 de 2003- estabeleceu o mesmo teto do benefício também para a aposentadoria dos servidores públicos, acabando com a paridade e integralidade do valor do benefício para aposentados. Porém, só uma década depois, com a promulgação da Lei nº12.618 de 2012, os servidores que entraram a partir de 2013 no serviço público passaram a ser enquadrados nesta legislação, devendo recolher, para os que ganham acima do teto do INSS, uma contribuição adicional para a aposentadoria complementar, junto ao FUNPRESP, fundo público que gere a aposentadoria complementar dos servidores. Em 2015, foi criada a fórmula de cálculo do valor do benefício intitulada 85/95 - 85 pontos para mulheres e 95 para homens a serem revistos bianualmente - atendendo solicitação dos trabalhadores como uma alternativa ao fator previdenciário. O sistema permite

que sendo atingidos os pontos alcançados com a soma da idade e tempo de contribuição o fator previdenciário não seja aplicado, permitindo a aposentadoria com valor integral.

Buscou-se aumentar a paridade entre os regimes públicos e privados com o estabelecimento do mesmo teto para ambos, mantidas as diferenças como a contribuição dos servidores de 11% sobre suas aposentadorias, não ter direito ao FGTS e ter estabilidade no emprego, quando recrutados por concurso público. Com estas medidas o Brasil se inseria no modelo predominante de pensões que, segundo a OIT¹, para universalizar a cobertura de aposentadorias, combina diferentes pilares com pensões contributivas e pensões não contributivas. Esta tendência se concretiza no Brasil com a existência de 3 pilares: um pilar público para pensões assistenciais de caráter distributivo e benefícios não contributivos, um pilar público e solidário para benefícios contributivos até um dado teto, e um pilar complementar e voluntário para os trabalhadores cujos salários ultrapassam o teto (público, no caso do FUNPRESP para os servidores ou privado para a previdência civil).

Mesmo tendo introduzido o regime complementar com base em capitalização individual voluntária, as reformas mencionadas mantiveram as pensões assistenciais e o regime solidário, não sendo, portanto, reformas estruturais, já que preservaram os princípios da Seguridade Social: universalidade; uniformidade e equivalência entre benefícios rurais e urbanos; seletividade e distributividade; irredutibilidade do valor do benefício; equidade na participação no custeio; diversidade no financiamento; caráter democrático e descentralizado da administração. Ainda assim, critica-se o modelo adotado em relação à pensão assistencial não contributiva, caso do BPC, já que o acesso é restringido pelo valor extremamente baixo da renda per capita familiar (1/4 do s.m enquanto o Bolsa Família adota 1/2 s.m). Já com relação à introdução da capitalização individual na aposentadoria complementar, a crítica feita por Lavinias & Araújo (2017²), é que o estabelecimento de um teto relativamente baixo para as aposentadorias levou os trabalhadores com renda mais alta para o mercado financeiro, que passaram a contribuir para a previdência complementar privada. As autoras afirmam ainda que esse processo de financeirização da proteção social deslocou receitas para o mercado, o que prejudicou o equilíbrio financeiro do sistema de previdência público e comprometeu o princípio da solidariedade intergeracional.

3. A Reforma Estrutural e a Destruição do Sistema Solidário

O novo regime de previdência social, baseado na capitalização, proposta pela PEC nº 06/2019 busca intensificar esse processo de financeirização da previdência social até a total substituição do sistema público. Para isso, prevê que o novo regime de previdência “será implementado alternativamente ao Regime Geral de Previdência Social e aos regimes próprios de previdência social”, ou seja, em substituição aos atuais regimes. Isso implica no

descumprimento de princípios da seguridade social, pactuados em convenções da Organização Internacional do Trabalho – OIT, da qual o Brasil é um Estado-membro. A implementação de um regime substitutivo de previdência, baseado na capitalização, como proposto na atual Reforma da Previdência, fere pelo menos três princípios da seguridade social: (1) solidariedade e redistribuição de renda; (2) abrangência e suficiência das prestações; e (3) unidade, responsabilidade do Estado, eficiência e participação na gestão (Mesa-Lago, 2006³).

Um regime de previdência baseado na capitalização fere o **princípio da solidariedade e redistribuição de renda**. Esse princípio prevê que todos os trabalhadores devem filiar-se e contribuir com o sistema geral, com consequente redistribuição de renda de maneira horizontal e vertical. Na horizontal, os ativos transferem renda para os inativos; na vertical, aqueles com maior renda contribuem mais, transferindo recursos para aqueles com menor renda. Em um sistema de capitalização, cada trabalhador contribui para uma conta individual, cujo recurso poupado retornará para si próprio após a aposentadoria. Portanto, não há solidariedade nem redistribuição de renda. Aqueles trabalhadores que possuem os salários mais altos conseguirão poupar mais e obterão aposentadorias mais robustas; e aqueles que possuem salários mais baixos pouparão menos ou não pouparão, o que poderá resultar em uma migração em massa do sistema previdenciário para a Assistência Social.

Na atual Constituição Federal Brasileira, o princípio da solidariedade pode ser observado no artigo 195, que define que a “seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”, além de contribuições sociais do empregador e do trabalhador. Com esse modelo de financiamento, em períodos de crise econômica com altos níveis de desemprego e consequente redução do financiamento da previdência social, como a partir de 2016, espera-se que o Estado aloque um montante maior de recursos para manter o sistema público. Assim como em momentos de crescimento econômico, quando há superávit no orçamento da seguridade social, como no período de 2005 a 2015, em que o Estado se apropriou de parte desses recursos por meio de instrumentos como a Desvinculação de Receitas da União (dados dos resultados financeiros da seguridade social apresentados em ANFIP, 2018⁴). Assim, a solidariedade presente no sistema de repartição resulta também na divisão dos riscos, que são assumidos coletivamente.

Um outro ponto da PEC nº 06/2019 que prejudica o atendimento ao princípio da solidariedade está na inclusão do artigo 115 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o inciso VII que estabelece como diretriz do regime de capitalização a “possibilidade de contribuições patronais e do trabalhador, dos entes federativos e do servidor, vedada a transferência de recursos públicos”. Esse inciso exclui totalmente o financiamento da previdência pelo Estado e

faculta a contribuição dos empregadores, com conseqüente concentração dos riscos nos trabalhadores, riscos relacionados aos investimentos de suas poupanças para a idade avançada no mercado financeiro, conforme praticado no regime de capitalização.

Um regime de previdência baseado na capitalização pode não atender plenamente o **princípio da abrangência e suficiência das prestações**. Esse princípio prevê que a seguridade social deve amparar contra todos os riscos ou contingências sociais e suas prestações devem ser suficientes para assegurar condições mínimas para subsistência. Para atender esse princípio, a PEC nº 06/2019 estabelece que o novo regime de previdência social baseado na capitalização deve contemplar benefício programado de idade avançada (aposentadoria), benefícios não programados garantindo cobertura à maternidade, incapacidade temporária ou permanente e morte do segurado, e risco de longevidade do beneficiário. Contudo, considerando que esse regime será regulamentado em Lei Complementar, não há definições sobre quais benefícios serão custeados por esse novo sistema, e se benefícios como salário-desemprego, salário-família, auxílio-reclusão serão abrangidos. Nem se sabe como serão custeados, principalmente nos casos de pensão por morte ou aposentadoria por invalidez (incapacidade permanente), quando o trabalhador não tiver poupado individualmente recursos suficientes para manter esses benefícios. Existe, portanto, o risco de não haver recursos para atender a esses beneficiários.

6

Por fim, um regime de previdência baseado na capitalização fere o **princípio da unidade, responsabilidade do Estado, eficiência e participação na gestão**. Esse princípio prevê a unificação administrativa, pois um sistema público seria menos custoso que o seguro voluntário privado, devido a economias de escala, ao seu caráter não-lucrativo e ao treinamento de pessoal técnico e especializado em seguridade social. Embora a Convenção 102 da OIT tenha se eximido de recomendar um modelo de administração da seguridade social, foi estabelecido que o Estado deve assumir a responsabilidade geral na boa gestão das instituições e dos serviços que ajude a assegurar a proteção garantida pelas convenções, e evidencia que, nos países com cobertura quase universal, é comum encontrar uma instituição única responsável por todas as funções do sistema (Mesa-Largo, 2006). A PEC nº 06/2019 desconsidera totalmente esse princípio ao prever que a gestão das reservas do novo regime de capitalização poderá ser realizada por entidades de previdência públicas e privadas, o que pode levar a pulverização dos recursos previdenciários em fundos diversos, inclusive privados, retrocedendo à situação existente na primeira metade do século XX, quando havia Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP's) para cada categoria profissional (Fleury & Alves, 2004⁵).

Naquele período, estabeleceu-se segundo Oliveira e Fleury Teixeira(1989)⁶ um regime de “caixa duplo” no qual os bancos tinham uma conta para arrecadação das contribuições e outra para pagamento dos benefícios. Era

facultado aos bancos reter os recursos arrecadados investindo-os antes de repassá-los à segunda conta, sem pagar correção ou juros por essa aplicação, porém cobrando juros, como empréstimos à Previdência, sobre o saldo negativo da conta usada para pagamento dos benefícios e serviços. O período que vai de 1930 a 1945, definido por esses autores como “o apogeu do regime de capitalização”, se deu em um contexto autoritário- do Estado de Exceção à ditadura do Estado Novo – caracterizado pela repressão, refluxo e cooptação estatal do movimento dos trabalhadores. Nessa conjuntura, foi crucial o papel dos tecnocratas do IAPI na difusão das teses contencionistas do gasto previdenciário, e na defesa da adoção de um modelo de acumulação para assegurar a sustentabilidade da previdência e como forma de enfrentamento da crise econômica herdada da Revolução de 30.

Os técnicos em atuária propuseram a separação entre previdência e assistência, defendendo a eliminação dos benefícios de assistência médica, ou, pelo menos, sua compra a terceiros, a fim de restringir os gastos e acumular reservas. Para tanto, foram aumentadas as alíquotas de contribuição e até mesmo as aposentadorias ordinárias chegaram a ser suspensas pelos Decretos nº19.554 e 20.048 de 1930. Também foi prevista a possibilidade de pagamento não integral dos benefícios por razões de ordem atuarial, econômica e política. A fórmula de cálculo dos benefícios foi revista reduzindo seu valor a algo entre 70 e 100% dos rendimentos e as pensões ficaram em 50% do valor da aposentadoria. Os recursos arrecadados pelas contribuições quando foram destinados aos contribuintes o foram, por exemplo, em programas habitacionais, como uma aplicação de capital a ser recuperado por meio de empréstimos aos segurados. O modelo de capitalização supunha assegurar reservas financeiras a serem investidas para resguardar seu valor real. Ocorre que os investimentos, majoritariamente, foram feitos em títulos da dívida pública ou ações de empresas semi estatais, o que terminou por ser um mecanismo de repasse das reservas da previdência ao Estado, tendo sido usados em projetos econômicos de apoio à industrialização, além do fortalecimento do sistema bancário.

Será que podemos aprender com nossa própria história? O que há de semelhanças e diferenças entre esta conjuntura e o modelo de capitalização proposto hoje? As diferenças mais marcantes são o papel interventor do Estado e o fato de que a capitalização, nas décadas de 30 e 40, não pressupunha contas individuais, mas, a acumulação na aplicação das reservas coletivas do seguro social. Só depois da década de 1980, na ditadura de Pinochet, surgiu o novo modelo de capitalização individualizado e privatizado. No entanto, as semelhanças são notórias: autoritarismo governamental fortalecendo o papel dos tecnocratas e o debilitamento do movimento sindical; o argumento do uso dos recursos previdenciários para salvar o país da crise fiscal e promover o desenvolvimento econômico; medidas de contenção do gasto previdenciário dificultando o acesso aos benefícios e reduzindo o seu valor; aumento da contribuição dos trabalhadores; uso das contribuições compulsórias para

aplicação em setores extra previdenciários, que nunca retornaram às reservas em benefício dos trabalhadores, etc.

4. O Fracasso Internacional da Capitalização – Lições a serem aprendidas

O modelo de capitalização compulsória por meio de contas individuais, sem aportes dos empregadores e com a gestão de seguradoras privadas surgiu no Chile em 1981 desenhado por economistas neoliberais oriundos da Universidade de Chicago, em substituição ao modelo de repartição da previdência pública.

No modelo de repartição há solidariedade entre as gerações – as contribuições atuais pagam os benefícios dos que se aposentaram – e, também, pela repartição das contribuições de empregadores e trabalhadores que formam um fundo coletivo, alocados por meio da definição, pela política pública, de benefícios mínimos e tetos máximos. Portanto, se trata de um sistema de Benefícios Fixos, enquanto as alíquotas de contribuição podem variar ao longo do tempo. Os sistemas de proteção social de aposentadorias e pensões tomaram, em suas origens, o formato do seguro social com um modelo de acumulação das reservas coletivas, com contribuições tripartites e, na maioria das vezes, adotaram também uma gestão tripartite. Com o amadurecimento do sistema – ou seja, cada vez maior número de aposentadorias e pensões – os seguros sociais foram se transformando nas seguintes direções: do seguro à seguridade, já que passaram a incluir a maioria da população mesmo sem capacidade contributiva efetiva e da acumulação para a repartição, onde as contribuições atuais financiam os benefícios correntes a serem pagos (Pay as You Go- PAYG). Além disso, foram, cada vez mais, assumidos como parte das políticas públicas e da estrutura estatal, além de, para garantir sua sustentabilidade financeira, contar com maior proporção de recursos fiscais.

8

A partir da crise econômica do capitalismo no final dos anos 1970 diferentes críticas e alternativas foram apresentadas para enfrentar questões como o déficit público e o crescente peso das pensões sobre o orçamento fiscal, além da transição demográfica manifesta no envelhecimento da população, aumento da expectativa de vida e redução das taxas de natalidade. Enquanto os liberais propunham a redução dos compromissos do Estado com a proteção social e sua transposição ao mercado financeiro, outros, menos explícitos, defendiam medidas de investimento social ou ativação para realocar trabalhadores no mercado e dar prioridade aos programas e políticas sociais voltados para a infância, ao invés do gasto majoritário com idosos aposentados⁷.

O modelo de capitalização privado, individual inaugurado no Chile (Fleury,2001)⁸, rompeu com a estrutura da proteção social anterior ao repassar para o mercado a função de asseguramento e desobrigar o Estado de compromissos financeiros com o sistema de proteção social. Por se tratar de um sistema baseado em Contribuições Definidas, o benefício é o resultado do valor

acumulado pelas contribuições exclusivas do empregado, considerados os ganhos ou prejuízo das aplicações financeiras, deduzidos os custos da administração privada. Apenas uma década após a instalação deste modelo, o governo chileno passou a regular seu funcionamento, e, só mais recentemente, no governo de Bachelet, foram estabelecidas medidas protetivas para assegurar pensão mínima para aqueles que não alcançaram tal patamar com suas contribuições pessoais.

Segundo Andras Uthoff (2018)⁹, professor de economia no Chile e conselheiro regional da OIT, “com a capitalização os trabalhadores deixaram de ser afiliados de um sistema de seguridade e passaram a ser consumidores de uma indústria de serviços financeiros”. Ademais, esperava-se que os custos administrativos fossem reduzidos com a competição no mercado de seguradoras, o que não aconteceu, pois elas foram reduzidas e, assim foram mantidos elevados os custos administrativos. O custo de transição do sistema de repartição público para o de capitalização privada chegou a representar 130% do PIB. Ainda segundo Uthoff, os recursos em mãos das seguradoras não representaram maior disponibilidade para investimento no desenvolvimento nacional, já que 40% deles encontram-se aplicados em dívidas no exterior. Diferentemente de um sistema com um pilar solidário e coletivo e outro voluntário complementar de capitalização individual, no caso chileno trata-se de uma política pública que torna compulsória a inscrição das novas gerações de trabalhadores no sistema privado de capitalização individual.

9

A política de capitalização demonstrou ser diferente do seguro social, baseado na acumulação do fundo coletivo, que visa à manutenção do status do trabalhador e, também, da seguridade social, baseada na repartição das contribuições, que objetiva a promoção social do conjunto dos trabalhadores. Ao contrário, promoveu o empobrecimento da classe média ao chegar à idade de se aposentar. Em 2008, foi feita a primeira reforma para reduzir os efeitos mais perversos desse sistema, no governo da presidente Bachelet, ao constatar que metade dos adultos idosos se encontravam sem cobertura previdenciária. Foi criada uma pensão básica solidária para aqueles que não haviam contribuído ou não alcançaram, com suas contribuições o valor mínimo da pensão. Mesmo assim, 79% das pensões estão abaixo do salário mínimo (US\$420), jogando uma parcela significativa dos trabalhadores para abaixo da linha da pobreza (Uthoff, 2018). Já os ônus têm sempre recaído sobre as finanças públicas, tanto em relação aos custos de transição quanto em relação às medidas de atenuação das desigualdades do sistema, posto que os parlamentares, muitos deles financiados pela indústria de serviços financeiros, votaram contra a introdução de cobrança de contribuições aos empregadores na proposta de reforma de Bachellet.

Mesa-Lago¹⁰, especialista em sistemas de aposentadorias e pensões na América Latina, analisou quatro países que haviam privatizado seus sistemas e, posteriormente, tiveram que submetê-los a reformas que reverteram total ou

parcialmente a privatização anterior. Os países estudados foram Argentina, Bolívia, Chile e Hungria. Enquanto Chile e Bolívia seguiram a perspectiva substitutiva, fechando o sistema público e substituindo-o por um sistema privado, Argentina e Hungria adotaram um sistema misto, com diferentes desenhos de pilares público e privado. Em sua avaliação, concluiu que os ganhos em equivalência entre contribuições e benefícios e na gestão do serviço não compensaram as enormes desvantagens em termos de falhas na promessa de universalização; exclusão de trabalhadores rurais e informais; ausência de solidariedade, aumento desigualdade de gênero; ignoraram o pilar inicial com pensões para os pobres; falharam, no caso da Argentina, em evitar que o governo fizesse pressões para inversões das reservas em fundos públicos durante a crise de 2001-02; os custos de transição foram muito elevados e duradouros (no Chile ainda eram de 4.7% do PIB em 2010, 30 anos depois da reforma). Por fim, a crise financeira global de 2008 reduziu drasticamente o capital acumulado nos sistemas privados justificando as re-reformas. Em 2008 a Argentina nacionalizou os fundos privados, sendo que o mesmo ocorreu em 2010 na Bolívia e na Hungria. Já no Chile não houve nacionalização do sistema privado, mas foram tomadas medidas para reduzir as desigualdades, promover a igualdade de gênero aumentar a solidariedade e combater a pobreza. Foi criado o Sistema de Pensiones Solidarias em 2008, incluindo a Pensão Básica Solidária (que representa 40% do salário mínimo) para cobrir os riscos de velhice e invalidez para os não contribuintes do sistema e uma Contribuição Previdenciária Solidária dirigida aos contribuintes do sistema privado a fim de melhorar as aposentadorias e pensões por invalidez, insuficientes para a sobrevivência (Oliveira, S; Machado, C; Hein, A., 2019¹¹ e Uthoff, A, 2016¹²)

Portanto, a proposta do governo Bolsonaro de substituir o regime de repartição da previdência por um modelo baseado na capitalização, além de não ser nova, desconsidera as experiências internacionais que implantaram esse modelo em seus países. Relatório da OIT (2018¹³) faz um estudo comparativo e aponta que, entre 1981 e 2004, 30 países adotaram o sistema de capitalização para a previdência, dos quais 18 já o reverteram, total ou parcialmente, pois a privatização da previdência não produziu os resultados esperados. Sendo duramente afetados com a crise do mercado financeira a partir de 2008, os sistemas de capitalização começam a ser revertidos, dando início ao processo denominado de re-reforma. De forma geral, houve estagnação ou redução na cobertura pelos benefícios previdenciários, redução nos valores dos benefícios e aumento nas desigualdades de gênero e de renda. Os riscos de flutuações no mercado financeiro foram transferidos para os indivíduos e os custos administrativos aumentaram. Os altos custos da transição - geralmente subestimados - criaram grandes pressões fiscais. O Estado não conseguiu implementar de forma adequada suas funções de regulação e de supervisão, tendo sido capturado pelos grupos econômicos responsáveis pela administração dos fundos de pensão. Em resumo, a deterioração dos direitos da população somou-se a um aumento dos gastos públicos.

Nesse contexto, a proposta de substituição do atual modelo de previdência pelo de capitalização não evidencia qualquer ganho fiscal, conforme justificativa apresentada na PEC nº 06/2019 para realização da reforma da previdência. Além disso, um regime de previdência baseado na capitalização poderá gerar prejuízos para a população brasileira, que perderá garantias e benefícios que asseguram a subsistência do trabalhador em caso de incapacidade ou aposentadoria, com conseqüente aumento da pobreza. Poderá gerar prejuízos ainda para os municípios, pois, a redução dos benefícios previdenciários resultará na diminuição de recursos disponíveis para as famílias consumirem, tendo um impacto direto no mercado interno (Cardoso, 2019¹⁴).

Fatorelli¹⁵, em artigo na Folha de São Paulo, cita afirmações do Ministro Paulo Guedes, para argumentar que se trata de tirar benefícios e direitos dos pobres para canalizar os recursos para o mercado financeiro, elevando a pressão fiscal. Denise Gentil, em exposição no Clube de Engenharia em 20/05/2019¹⁶ demonstra que os fundos existentes de capitalização da previdência complementar investem, principalmente, em títulos da dívida pública, não havendo qualquer indício para supor que esse comportamento seja alterado em direção ao investimento produtivo para alavancar o crescimento econômico.

Na PEC, em diferentes momentos é mencionado que será admitida capitalização nocional, sem entrar em detalhes sobre o tema, deixando indefinido quem poderá ou deverá participar deste regime, como serão calculados os benefícios, como será atualizado o valor das contribuições e qual a taxa de juros será aplicada, bem como quais correções serão feitas em relação ao aumento da expectativa de vida. O sistema de contas virtuais ou nocional foi adota pela primeira vez na Suécia, no final da década de 1990, sendo depois implantado em outros países com variantes em relação aos parâmetros acima mencionados. O regime nocional se caracteriza por ser uma alternativa intermediária aos sistemas de repartição e de capitalização. No sistema de contas virtuais, ou nocional, as contribuições atuais financiam os benefícios atuais de aposentados e pensionistas, como no sistema de repartição, mas, o benefício do contribuinte atual terá os valores por ele depositados computado virtualmente em uma conta individual como no sistema de capitalização na qual serão adicionados juros virtuais. Trata-se de um mecanismo que dilui o problema do custo de transição do regime de repartição para o de capitalização, adiando o momento do dispêndio para quando os trabalhadores contribuintes em contas virtuais tiverem que se aposentar.

Nery (2018)¹⁷ analisa a experiência dos diferentes países que adotaram tal sistema, e, apesar do pouco tempo de implantação, conclui que o melhor desenho ainda é do Suécia, que aplicou tal sistema apenas para uma faixa não muito idosa dos trabalhadores e para os que passaram a ingressar no mercado, e manteve um pilar complementar de capitalização para complementar o valor do benefício das contas virtuais que tende a ser mais reduzido que no regime de

repartição. Considerações críticas mostram que as medidas tomadas no sistema nocional poderiam perfeitamente ser aplicadas aos regimes de repartição, tal como o ajuste por aumento da massa salarial e da expectativa de vida. Mesmo o fator previdenciário já é considerado um tipo de ajuste neste sentido. Enfim, é a definição dos parâmetros de cálculo dos benefícios que dirá quanto os trabalhadores perderão com esta mudança. Alguns autores citados neste estudo acreditam que as contas nocionais possam ser mais facilmente aceitas do ponto de vista político porque os trabalhadores não conseguirão divisar as perdas futuras (Cichon18 citado por Nery, 2018).

No dia anterior ao fechamento do prazo para apresentação de emendas à PEC na Câmara dos Deputados, finalmente o secretário de Previdência apresentou dados muito gerais sobre o custo da transição, ainda assim como uma hipótese, já que o projeto de capitalização sequer foi definido. A propalada economia de R\$1 trilhão é imprescindível para que sejam repassados, em 20 anos, R\$900 bi às instituições financeiras, já que a transição gerará um déficit estimado dessa monta. Também adiantou que uma parte da contribuição dos valores até o teto (R\$5.800) iria para o fundo de repartição nocional, outra parte para o de fundo de capitalização propriamente dita e um terceiro pilar nocional existiria para quem ganha mais que o teto. Enfim, vai ficando mais claro que a capitalização vem para substituir o regime solidário e os recursos poupados serão transferidos para o mercado. O rei ficou nu.

12

5. Os Sem Direitos

Na PEC 06/2019, é proposta a desconstitucionalização do conjunto de direitos sociais assegurados ao trabalhador em relação ao rol de benefícios e beneficiários, condições de elegibilidade para acesso aos benefícios, regras de reajustamento, limites de contribuição, atualização dos salários de contribuição e remunerações, requisitos para enquadramento de dependentes, critérios para majorar a idade mínima, dentre outros. Os direitos deixam de ser inscritos na constituição e serão remetidos para uma futura lei complementar, cuja alteração posterior será facilitada. No entanto, chama atenção a proposta de constitucionalização de um regime de capitalização do qual se desconhecem desenho, condições, custos e impactos sobre os trabalhadores e a economia. Se a CF de 1988 foi criticada por ser detalhista na incorporação dos direitos sociais que ela passou a assegurar, a proposta atual é de constitucionalização de uma vaga intenção! Por outro lado, a PEC é detalhista na constitucionalização da definição de *miserabilidade* para acesso ao BPC, engessando dessa forma os requisitos de renda e idade de forma incompatível com a perspectiva democrática de ampliação da cobertura e facilitação do acesso, em conjuntura econômica favorável ao aumento da redistribuição.

A carteira de trabalho verde e amarela que a proposta atual defende, para os que entrarem a partir de agora no mercado formal de trabalho, em substituição à carteira de trabalho azul, deve ser traduzida como a imposição coercitiva da

perda de direitos sociais e trabalhistas para os mais novos. Embora falem de opção, trata-se de uma verdadeira imposição porque o empresário passará a oferecer empregos apenas nesta modalidade, que o exime de contribuir para a aposentadoria do trabalhador. Mesmo na versão atenuada de que o jovem ingresse com a carteira atual e possa optar pela capitalização simples, não resta dúvidas que esta opção lhe será imposta pelo patrão para manter sua condição de empregado. Na condição de que o único aporte seja o do trabalhador, a expectativa é que haja uma perda brutal de renda por ocasião da aposentadoria.

Enquanto o país registrou uma taxa geral de desemprego de 12,7% no primeiro trimestre desse ano, o desemprego entre jovens de 18 a 24 anos, segundo o IBGE, situou-se em 27,3%. A proposta de capitalização parece desconhecer os dados sobre nosso mercado de trabalho, ou, na pior hipótese, esperar a total subordinação dos trabalhadores às imposições do mercado.

Simulações apresentadas pelo UNAFISCO - Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil em audiência pública no Senado em 20/05/2019¹⁹ mostram que o sistema proposto na PEC 6/2019 resultará num valor acumulado pelo trabalhador, ao fim de 40 anos de contribuição, insuficiente para bancar sua aposentadoria pois, será deduzida mais de 62% do valor do patrimônio do empregado que ficaria para a instituição financeira. Projeta-se assim o empobrecimento da classe média e o maior enriquecimento das instituições financeiras. Foi utilizado o exemplo de um trabalhador que ganha três salários mínimos, contribuindo sozinho, por 35 anos, com uma alíquota de 11%. A projeção feita pela UNAFISCO é desoladora.

13

“Ao final de 35 anos de contribuição, o trabalhador que iniciou seus aportes com 25 anos acumularia R\$ 258,5 mil. Nas contas de Silva, que considera uma taxa de juros real de 2,9% ao ano, esses recursos seriam suficientes para bancar apenas sete anos de aposentadoria com os três salários mínimos da ativa. Para ter renda até os 84 anos, considerando a expectativa de sobrevivência de praticamente 24 anos para quem chega aos 60 anos, a renda que o montante acumulado permitiria seria de R\$ 1,1 mil mensais, praticamente um terço da renda da ativa. Esse cenário sequer considera as taxas de bancos que gerenciaram a conta de capitalização. Nesse caso, considerando 2% de taxa de administração anual e mais 2% de carregamento, o saldo acumulado cairia para R\$ 168,7 ao final do período de contribuição, bancando apenas quatro anos de salário integral ou uma renda média em torno de R\$ 600 até os 84 anos, ou um quinto do valor da ativa” (Valor Econômico, 10/04/2019/0²⁰.

As consequências de um modelo tão perverso para os trabalhadores, que exigiria que contribuíssem por cerca de 40 anos para obter uma aposentadoria abaixo de seu salário na ativa, podem ser apontadas a partir da análise dos dados sobre o tempo de contribuição observados em anos anteriores. Estudo de Mostafa & Theodoro, 2017²¹, com base nos dados do RGPPS sobre as pessoas aposentadas em 2014 evidencia que mais de 30% dos trabalhadores que se aposentaram neste ano não alcançariam o tempo de contribuição de 20 anos proposto pela PEC. No caso das mulheres, esta medida teria um impacto muito

maior, pois, mais de 44% das aposentadas contribuiu por até, no máximo, 19 anos. As mulheres seriam condenadas a trabalhar a vida inteira, no caso de um regime de capitalização simples, cujas simulações já demonstraram que com 35 anos de contribuição a renda auferida seria de apenas 1/3 do salário da ativa, considerando a expectativa de vida de 84 anos. Uma alternativa é que sejam empurradas para o BPC, com uma renda mínima.

Os impactos sociais da proposta de reforma da previdência sobre os grupos mais vulneráveis não foram tratados na reforma, prevendo-se o aumento do empobrecimento e das desigualdades nacionais e regionais. Até mesmo suas consequências econômicas foram desconsideradas, pois não foram tratados os efeitos das restrições do acesso e redução do valor dos benefícios sobre o consumo, portanto, sobre as finanças públicas e sobre a economia municipal e regional. Com relação às estratégias individuais dos contribuintes, as consequências não serão desprezíveis. Enquanto os trabalhadores com maior capacidade de renda serão atraídos para o regime de capitalização, reduzindo as contribuições para o sistema solidário, os trabalhadores mais pobres e aqueles mais vulneráveis às flutuações do mercado de trabalho que serão empurrados para o regime de capitalização, muito provavelmente, aumentarão as estatísticas dos filiados que não contribuem, como no Chile. Diante desta perspectiva, o cálculo racional levará grande parcela dos trabalhadores a ficar na informalidade, aumentando este contingente que, segundo o IBGE voltou a crescer nos últimos anos, alcançando, em 2017, a cifra de 37,3 milhões de brasileiros.

Para que o Brasil não se transforme no país dos sem direitos, a reforma da previdência deveria ter sido discutida com a sociedade brasileira, como recomenda a OIT em seu princípio de diálogo social para as reformas, o que requer a transparência em relação às finanças públicas, em geral, e em relação ao orçamento da Seguridade Social, em particular. A proposta atual da reforma parece desconhecer a realidade do mercado de trabalho não só no Brasil, com os elevadíssimos níveis de desemprego e informalidade assim como as grandes transformações que já estão em curso com a reestruturação do mercado de trabalho, provocados pela indústria 4.0, que levam à redução do emprego e aumento da insegurança. O que levaria a equipe econômica a desconsiderar os dados da realidade ao descontextualizar sua proposta?

O economista e estudioso das questões sociais José Roberto Afonso²² aponta como tendências atuais o aumento da automação, do trabalho independente sem vínculo empregatício, do trabalho transnacional e da insegurança social, já que a redução da proteção social pública não será compensada pelo aumento da poupança previdenciária privada.

A proposta da PEC 06/2019 é absolutamente ultrapassada e inadequada diante da realidade nacional, que combina uma dinâmica do mercado de trabalho com elevado desemprego, altas taxas de informalidade, disparidades salariais e regionais que ameaçam a coesão social, e das transformações tecnológicas e sociais que reestruturam as relações no mercado de trabalho.

O desenho da Seguridade Social na CF de 1988 é muito mais adequado e deveria ser apenas atualizado e aprimorado para ser efetivo e enfrentar os antigos e novos desafios. Ao buscar aumentar a desvinculação entre os benefícios e a contribuição pretérita, reza no Art. 195 que a seguridade seja financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta. Ao diversificar as fontes de financiamento

busca tornar o orçamento da seguridade social menos vulnerável ao ciclo econômico do que quando dependente exclusivamente do salário. Foi esse modelo que permitiu que o orçamento da seguridade social fosse superavitário até 2015, até o país entrar em profunda crise econômica, mesmo não tendo sido capaz evitar o desvio de recursos de diferentes formas, a principal delas sendo a DRU - Desvinculação das Receitas da União. Retroagir para um modelo que vincula o benefício à exclusiva contribuição do trabalhador na conjuntura atual é uma falta de visão estratégica e representa uma grande ameaça econômica e social.

A reforma necessária deverá ter em conta a realidade econômica e social brasileira e as mudanças no mercado de trabalho e buscar, além da sustentabilidade financeira, formas de enfrentamento das desigualdades e da pobreza, assumindo uma perspectiva que privilegie a inclusão dos jovens e dos trabalhadores informais em um sistema sustentável que lhes assegure efetiva proteção social; que adote medidas que reduzam a vulnerabilidade das mulheres e atribua benefícios ou pontos para o exercício do cuidado, função social que hoje dinamiza os mercados, mas que sempre foi assignada às mulheres nas famílias, sem qualquer reconhecimento oficial. Essa reforma para uma previdência justa, inclusiva e solidária tem que ser acompanhada pelo esforço de fazer valer o que está na Constituição: que seja financiada por toda a sociedade de forma direta e indireta, por meio de uma tributação justa. Portanto, através da taxação dos ganhos de capital, da transmissão de riqueza e eliminação das desonerações e anistias.

Ao invés disso, pretendem que os trabalhadores mais pobres, majoritariamente os que ganham até dois salários mínimos, sejam prejudicados em seus direitos para obrigá-los a contribuir com 83% dos recursos que serão repassados às instituições financeiras a título de custos da transição. Serão R\$807 bi dos beneficiários do INSS, 34 bilhões do BPC, 169 bilhões do Abono Salarial, enquanto servidores contribuirão com 224 bilhões e militares com 120 bilhões! E ainda pretendem defender que esta é uma reforma justa.

¹ Social protection for older persons: Policy trends and statistics 2017-19 / International Labour Office, Social Protection Department. - Geneva: ILO, 2018

² Lavinias, L, & Araújo, E. (2017). Reforma da previdência e regime complementar. *Revista de Economia Política*, 37, 615-635.

³ Mesa-Largo, C. (2006). *As reformas de previdência na América Latina e seus impactos nos princípios de seguridade social*. Tradução da Secretaria de Políticas de Previdência Social. Brasília: Ministério da Previdência Social.

⁴ Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil – ANFIP. (2018). *Análise da Seguridade Social 2017*. Brasília: ANFIP.

⁵ Fleury, S., & Alves, R. (2004). Reforma previdenciária no Brasil em três momentos. *Revista de Administração Pública*, 38, 979-1022.

⁶ Oliveira, Jaime e Fleury Teixeira, Sonia – (IM) Previdência Social – 60 anos de história da previdência no Brasil, Ed Vozes, 2ª edição. Petrópolis, 1989

⁷ Hemerijck, A. The Quiet Paradigm Revolution of Social Investment. *Social Policy* 10, 2015, p.

⁸ Fleury, S. (2001) Dual, Universal or Plural? Health Care Models and Issues in Latin America: Chile, Brazil and Colombia. In Molina, C. and Núñez, J. *Health Services in Latin America and Asia*. IDB, Washington, DC

-
- ⁹ Entrevista concedida a Marcos Mortari e publicada em <https://www.infomoney.com.br/mercados/noticia/7815469/o-que-o-chile-tem-a-ensinar-a-bolsonaro-e-paulo-guedes-sobre-a-reforma-da-previdencia>
- ¹⁰ Mesa Lago, C. Reversing pension privatization: The experience of Argentina, Bolivia, Chile and Hungary, Workin Paper nº44, International Labour Office, Geneve, 2014
- ¹¹ (Oliveira, S; Machado, C; Hein, A., 2019) Cad. Saúde Pública 2019; 35(5):e00045219
- ¹² Uthoff, A. Aspectos institucionales de los sistemas de pensiones en América Latina, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago, 2016
- ¹³ Organização Internacional do Trabalho – OIT. (2018). *Social protection for older person: Policy trends and statistics 2017-19*. Geneva: ILO.
- ¹⁴ Cardoso, A. (2019). A previdência social, o consumo das famílias e a equidade. Le Monde diplomatique Brasil. Acessado em 15/05/2019: <https://diplomatie.org.br/a-previdencia-social-o-consumo-das-familias-e-a-equidade/>
- ¹⁵ <https://www1.folha.uol.com.br/opiniaao/2019/05/capitalizacao-so-favorece-o-setor-financeiro.shtml>
- ¹⁶ <https://www.youtube.com/watch?v=iOu46CDAIRM>
- ¹⁷ Nery, P.F. A Saída Nórdica: o sistema de contas virtuais como alternativa aos regimes de previdência de repartição e de capitalização. Senado Federal/Conleg, Texto para Discussão nº 249, Brasília, 2018
- ¹⁸ Cichon, Michael. “Notional Defined-Contribution Schemes: Old Wine in New Bottles?” International Social Security Review, vol. 52, no. 4, 1999, pp. 87–105., doi:10.1111/1468-246x.00055
- ¹⁹ <https://www.redebrasilatual.com.br/politica/2019/05/bancos-trabalhador-capitalizacao-previdencia/>
- ²⁰ Valor Econômico, Unafisco calcula perdas com capitalização, matéria de Fabio Graner em 10/4/2019
- ²¹ Mostafa, J. e Theodoro, M. (DES)PROTEÇÃO SOCIAL: IMPACTOS DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA NO CONTEXTO URBANO. Boletim Legislativo, nº65, Senado Federal, Brasília, 2017
- ²² Afonso, J. R. Financiamento da (in)Seguridade Social na era do Trabalho 4.0. Apresentação no VII Fórum Jurídico de Lisboa, Lisboa, 23/4/2019. <file:///D:/Downloads/190423-ForumLisboa-Seguridade.pdf> acesso em 30/05/2019