

REFORMA DA PREVIDÊNCIA: QUALIFICANDO O DEBATE BRASILEIRO À LUZ DE EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

Lena Lavinas *

Ana Carolina Cordilha **

Resumo: Este artigo apresenta o que é o regime de capitalização ora em debate no Brasil, explicando como ele se encaixa em uma transformação estrutural profunda do capitalismo global, liderado pelos mercados financeiros. Retrata como a grande crise financeira de 2008 impactou as contas individuais em países que implementaram a capitalização, ressaltando os riscos desse regime e apontando alternativas para o fortalecimento dos sistemas de repartição simples.

Palavras-chave: Contas individuais de capitalização; Reforma da Previdência; Brasil; Experiências internacionais.

PENSION REFORM: QUALIFYING THE BRAZILIAN DEBATE IN LIGHT OF INTERNATIONAL EXPERIENCES

Abstract: This article aims at presenting fully funded pension systems now under scrutiny in Brazil, highlighting how they reflect deep structural changes in global capitalism, driven by financial markets. It shows how the 2008 big financial crisis affected fully funded individual accounts in countries that had implemented them and points to alternatives in order to strengthen pay as you go systems.

Keywords: Fully funded individual accounts; Pension reform; Brazil; International experiments.

1. AS CONTAS DE CAPITALIZAÇÃO NA BERLINDA

Em todo mundo, o debate sobre mudanças nos regimes de aposentadoria integra o rol das grandes questões nacionais e causa preocupação. A razão para isso é menos o tão falado processo de envelhecimento da população – afinal, a elevação da esperança de vida média é uma conquista da humanidade – e mais a prevalência e interferência dos mercados financeiros, seus interesses e sua lógica, na gestão não apenas da política econômica, mas do nosso cotidiano de simples mortais.

Nas últimas décadas, as reformas dos sistemas previdenciários incluíram a redução do peso das aposentadorias públicas de benefício definido e a expansão de esquemas privados de contribuição definida. Os planos de capitalização, seja no âmbito

* Professora Titular do Instituto de Economia da UFRJ. E-mail: lenalavinas@gmail.com.

** Economista e Doutoranda da Universidade Paris XIII. E-mail: carolinacordilha@hotmail.com.

do sistema público, das empresas ou de contratos individuais, tornaram-se a opção política preferida para lidar com pressões demográficas e orçamentárias (HASSEL *et al*, 2019; ZWAN, 2017) em tempos de austeridade neoliberal.

Essas reformas facilitaram o avanço da lógica de financeirização das aposentadorias – isto é, a multiplicação de planos individuais de capitalização e dos provedores de serviços financeiros privados que os administram (HASSEL *et al*, 2019). Para ter ideia do que está em jogo, a poupança de quem trabalhou e hoje está acumulada nos fundos de pensão constitui uma das maiores frentes de concentração de capital no mundo, ou mais de 40 trilhões de dólares em 2017 (OCDE, 2018).

Significa dizer que aposentadorias futuras vão depender da performance dos mercados financeiros, cuja dinâmica é, como todos sabemos, marcada por incerteza, volatilidade aguda e exposição a crises sistêmicas com os efeitos danosos que já não há como desconhecer.

O Brasil não passou incólume por essa onda de privatização dos fundos públicos. Durante os anos 2000, foram implementadas várias rodadas de reformas do regime geral (RGPS) e do regime próprio (RPPS), de natureza paramétrica, portadoras de mudanças profundas nos regimes de repartição. Como consequência do aumento das desonerações e da fixação de um teto de contribuição baixo (LAVINAS; ARAÚJO, 2017), entre outros, houve grande perda de receitas para o regime público de previdência. O “déficit” acabou por se tornar - com a desaceleração da economia e dois anos de recessão, seguidos de crescimento medíocre - uma profecia autorrealizável (LAVINAS; GENTIL, 2017; GENTIL 2019). O capital financeiro tem-se beneficiado da fragilização da previdência pública. O patrimônio líquido dos fundos de previdência aberta no país, alheios à crise econômica, aumentou, em termos reais, de R\$ 6,6 bilhões em 2000 para R\$ 832 bilhões em 2019 (ANBIMA, 2019)¹.

Ainda assim, o Brasil possui um dos sistemas públicos de aposentadorias mais robusto do mundo, considerando o tamanho de sua população e sua economia. Em 2017, a Previdência Social contava com 29,6 milhões de benefícios ativos, movimentando quase R\$ 500 bilhões e mais de 7% do PIB (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2018). Os regimes previdenciários brasileiros representam, em consequência, uma grande avenida de expansão para o capital financeiro, sempre ávido por novas fontes de lucro. Não por coincidência, nas propostas em debate no Brasil

¹ Valores constantes de abril de 2019 corrigidos pelo IGP-DI e apresentados pela própria Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais (ANBIMA).

sobre a reforma do sistema, as mudanças pretendidas restringem ainda mais o acesso e o valor dos benefícios, e alteram a regulação para incluir o sistema de capitalização no regime geral e torná-lo, a termo, compulsório.

Na esteira da fragilização do setor público e das ameaças do déficit, a capitalização é apontada como alternativa para reduzir os gastos do Estado. Isso irá, certamente, estimular ainda mais a expansão dos fundos privados de capitalização. Já as consequências de uma eventual transição de um regime de repartição para o de capitalização, são reconhecidamente incertas (LAVINAS; ARAUJO, 2017), e nem mesmo o governo é capaz de afirmar com rigor quanto custaria e por quanto tempo pagar essa conta, já que a meta é a reversão do déficit público.

2. LIÇÕES INTERNACIONAIS

Exemplos internacionais mostram que a capitalização não é solução incontestada e sem riscos para assegurar solvência das aposentadorias e pensões, num mundo em profunda transformação, notadamente das relações de trabalho (BARR, 2004; BARR E DIAMOND, 2008).

Vale a pena recordar o impacto da mais recente crise financeira, a de 2008: os grandes fundos de pensão na OCDE perderam em média 25% de seus ativos. Nos Estados Unidos, onde o tranco foi ainda mais dramático dada a extensão e importância dos fundos de capitalização, quem já tinha contribuído por 20 anos e tinha mais de US\$ 200 mil dólares em conta, perdeu em média 25% de sua poupança. As contas menores entre US\$ 50 mil e US\$ 100 mil perderam em média 15%. Quem mais perdeu foi quem contribuía há mais tempo. O surpreendente é que pesquisas revelaram que embora as perdas tenham sido piores para os fundos de ações (38% em média) elas também ocorreram nos fundos que aplicavam em títulos da dívida pública (8%). Algo inesperado (GHILARDUCCI, 2016).

Muita gente não registrou a recuperação esperada após a crise, notadamente quem tinha poupança mais gorda e idade mais avançada. A solução foi seguir trabalhando mais tempo ou aumentar o valor das contribuições para compensar as perdas. Portanto, idade mínima em regimes de capitalização não significa forçosamente idade de passagem à aposentadoria, pois vai depender da situação do patrimônio acumulado que pode revelar-se insuficiente para fazer valer o princípio de suavização do consumo na inatividade, razão de ser de qualquer regime previdenciário.

Tais dados mostram que os riscos inerentes ao funcionamento dos mercados financeiros e suas consequências na perda de bem-estar tornam-se responsabilidade individual ou “falta de sorte” de quem pensava ter controle sobre estratégias de poupança para assegurar segurança previdenciária no futuro. A essência da coisa está em compreender que a renda de aposentadoria nos esquemas de capitalização vai depender das flutuações dos mercados financeiros e não do zelo de cada trabalhador em honrar contribuições contratuais.

Por serem os regimes de capitalização majoritariamente contribuição definida e não benefício definido, é impossível estimar qual o valor de um benefício futuro. Não vai depender apenas das contribuições prévias, mas também dos custos administrativos cobrados pelos fundos de previdência privada; da rentabilidade da carteira de aplicações dos fundos e bancos; da taxa de inflação, que, sabemos, não é compensada no âmbito do sistema financeiro.

Enquanto o Brasil corre o risco de abraçar a capitalização como a saída para resolver problemas de ordem fiscal, cuja magnitude seria minorada se tivéssemos políticas voltadas para a recuperação do crescimento alinhado a novos paradigmas, na Europa, América Latina e em outras latitudes, a hora é de rever, senão de reverter a primazia de um dos mecanismos que mais contribuiu para a extensão e consolidação do capitalismo financeiro: a privatização parcial ou completa dos regimes públicos de aposentadorias e pensões, marca de uma era de prosperidade e bem-estar.

Estudo recente da OIT (2018) e de ampla circulação revela que dos 30 países - entre latino-americanos e do leste europeu - que haviam privatizado seus sistemas previdenciários, 18 deles já fizeram a chamada contrarreforma, revertendo parcial ou totalmente a capitalização. Duas razões principais justificaram tal mudança: a queda no valor real das aposentadorias levando a um aumento expressivo da pobreza junto à população com idade e à queda também da cobertura, pois prazos mais longos de contribuição em meio à desregulamentação e flexibilização completa do mercado de trabalho reduzem a densidade contributiva dos trabalhadores. Muitos acabaram não se habilitando a uma aposentadoria, e a insegurança previdenciária acabou mais aguda que antes de 1981, quando foi introduzido o sistema exclusivo e compulsório de capitalização.

Isso levou o Chile, após 30 anos de experiência com o modelo que hoje é alardeado fogosamente pelo Ministro Guedes, a fazer meia volta-volver e introduzir uma pensão básica solidária, na verdade um piso assistencial. Justamente isso que o

Ministro agora denomina de “imposto de renda negativo” (SAFATLE; GRANER, 2019), que não é um. Só que a contrarreforma da pensão básica solidária, introduzida em 2008 por Michele Bachelet, então presidenta, tampouco trouxe os resultados esperados. Um dos maiores problemas é que a taxa de reposição dos benefícios continua muito baixa: 50% dos segurados no regime de capitalização recebem apenas 34% do salário médio dos últimos dez anos. A Comissão Bravo, criada em 2015, para, mais uma vez, tentar resolver as distorções do sistema, sobretudo em termos das desigualdades de gênero, reconheceu que 44% dos benefícios contributivos eram inferiores à linha da pobreza e 80% ficaram abaixo do salário mínimo (COMISIÓN BRAVO, 2015).

Não por acaso, o debate sobre as necessárias correções de um sistema previdenciário perpassado por ineficiências e iniquidades continua correndo solto no Chile. O atual chefe do Executivo, Sebastian Piñera, conservador, iniciou ele também novo ciclo de reformas para enfrentar a insuficiência dos benefícios, marca estrutural do modelo chileno, que até hoje ficou a dever ao que promete. E afirma que Estado e empregadores não vão escapar de contribuir para uma solução efetiva.

É por isso que surgem novas alternativas à capitalização pura e dura. É o caso da conta individual de aposentadoria garantida, onde o Estado entra para assegurar uma taxa de retorno que resiste às flutuações do mercado e protege a renda futura dos trabalhadores.

O caso dos países avançados revela a existência de diversas alternativas para a sustentabilidade do regime público sem recorrer ao sistema de capitalização pura. Os exemplos da Alemanha e da França são particularmente interessantes. No início dos anos 2000, estes países passavam por desafios semelhantes ao Brasil: gasto público com previdência acima de 10% PIB, e perspectivas de alongamento da expectativa de vida - na época, três anos acima do patamar atual brasileiro. (OCDE, 2019). As respostas para esses desafios seguiram diferentes caminhos, mas preservaram o sistema público de repartição, que segue até hoje o mais importante.

Em ambos os casos, parte das medidas consistiram em ajustes simultâneos nos diferentes parâmetros da Previdência, sobretudo idade mínima, taxa de reposição, tempo de contribuição e valor das alíquotas. Foram adotados também mecanismos de aposentadoria antecipada com desconto, bem como de aposentadoria postergada com prêmio.

Mas as respostas vão mais além. Na Alemanha, o pilar público obrigatório foi mantido ao mesmo tempo em que foram fortalecidos pilares complementares

voluntários, visando compensar os trabalhadores pelas perdas nas aposentadorias públicas. Esses pilares contam com grande participação dos empregadores e do Estado. O segundo pilar consiste em esquemas de aposentadorias individuais, garantidas pelas empresas; o terceiro, em fundos de capitalização subsidiados pelo governo. Esses esquemas podem funcionar sob diferentes modalidades, mas estão sujeitos a elevada regulação e oferecem um benefício mínimo garantido por lei.

Além disso, a Alemanha também ensina que a solução passa por mudanças fora da esfera da Previdência. O país vem implementando políticas ativas de estímulo ao mercado de trabalho, inclusive subsidiando os salários dos trabalhadores em idade avançada. Esses esforços surtiram efeito, e a taxa de emprego entre os trabalhadores na faixa de 55 a 64 anos de idade cresceu 30 pontos percentuais desde os anos 2000 - o que contribui tanto para aumentar as receitas de contribuições como o valor dos benefícios das aposentadorias (OCDE, 2017).

Já na França, destaca-se a constituição de fundos públicos especialmente dedicados a aportar recursos para o regime de previdência, lançando mão inclusive de taxaço sobre o setor financeiro. O Fundo da Solidariedade Velhice (FSV), por exemplo, financia a maior parte dos benefícios não contributivos, apoiando-se majoritariamente em receitas de contribuições sobre rendas de capital. Já o Fundo de Reservas de Aposentadorias (FRR) consiste em um fundo de investimento de longo prazo, organizado pelo Estado, com vistas a aportar recursos para a previdência a partir de 2020. Na época de sua criação, em 2001, foi constituído com receitas diversas incluindo receitas de tributação sobre capital, privatizações e cessões de serviços públicos.

Ao final de 2017, o fundo possuía mais de 36 bilhões de euros em ativos (FRR, 2019), mesmo que parte de seus rendimentos venham sendo utilizados para financiar o déficit da Seguridade atual. A capacidade da França de mobilizar recursos de diferentes setores da sociedade para financiar os benefícios públicos não deve ser desprezada. Ela ajuda a explicar como o país consegue conjugar, ainda hoje, uma das taxas de reposição mais elevadas e uma das idades de aposentadoria mais baixas dos países avançados. Sem falar na elevada capacidade redistributiva da sua política social.

3. A GUISA DE CONCLUSÃO

A OCDE destaca que não há convergência nos modelos dos regimes de capitalização. Mais que isso, o que se vê hoje é a reversão ou o redesenho dos sistemas de capitalização mundo afora.

A partir dos casos analisados, observa-se que o debate em curso no Brasil pouco faz para atacar questões que realmente impactam a sustentabilidade do regime público no longo prazo, tais como produtividade do trabalho, emprego, crescimento econômico.

Além disso, um sistema de capitalização fortemente apoiado em títulos públicos não alivia necessariamente as finanças públicas, mas certamente agrava desigualdades. No Brasil, mais de 90% dos recursos dos fundos de pensão aberta estão em investimentos de renda fixa (ANBIMA, 2019), em grande parte títulos públicos ou cujo valor está atrelado a estes. Ao fim de 2018, quase um quarto dos títulos públicos federais estava nas mãos dos fundos de previdência (BACEN, 2018). Logo, é o Estado (e em última instância, os contribuintes) que acaba pagando pelos rendimentos desses investimentos, que favorecem a concentração de renda e riqueza entre os detentores de tais títulos, parcela ínfima da população ou grande corporações financeiras.

Essa dinâmica, que aumenta as desigualdades no país, é diametralmente oposta àquela trazida hoje pelo regime público de repartição simples, sabidamente amenizador de desigualdades sociais (Barr 2004), redistribuindo de jovens para idosos, de homens para mulheres. Não por acaso, o índice de Gini que mede as assimetrias de renda entre os brasileiros aposentados, beneficiários de uma aposentadoria ou pensão, é 0,392 contra 0,597 para os rendimentos de todos os brasileiros no mercado de trabalho.

O que nos cabe fazer neste momento é justamente refletir sobre o modelo que mais se adequa à realidade do país, às necessidades de sua população e ao futuro que sonhamos construir para o Brasil. Reforma da previdência não se faz com “porteira fechada”. O debate democrático não se esgota em mantras e matracagem. Cabe ao Congresso neste momento abrir e alimentar o debate para estar à altura das suas atribuições republicanas e assegurar o bem-estar real da população.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANBIMA – Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais. **Consolidado Histórico dos Fundos de Investimentos**, 2019. Disponível em: <http://www.anbima.com.br/pt_br/informar/estatisticas/fundos-de-investimento/fi-consolidado-historico.htm>. Acesso em: 05 jun. 2019.

BACEN – Banco Central do Brasil. Relatório Mensal da Dívida Pública Federal de dezembro de 2018. 2018.

BARR, Nicholas. **Economics of the Welfare State**. New York and Oxford: Oxford University Press, 2004.

BARR, N.; DIAMOND, P. **Reforming Pensions: Principles and Policy Choices**. New York and Oxford: Oxford University Press, 2008.

COMISIÓN BRAVO. **Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones: Informe Final**. 2015. Santiago do Chile. Fonds de Réserve pour les Retraites (FRR). Communiqué de Presse du 19 février 2019.

GENTIL, Denise Lobato. **A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira**. Rio de Janeiro : Maud X, 2019.

GHILARDUCCI, Teresa. The recession Hurts Americans Retirement Accounts More than Everyone Thought. In: **The Atlantic**, October 16 2015. Disponível em: <<https://www.theatlantic.com/business/archive/2015/10/the-recession-hurt-americans-retirement-accounts-more-than-everyone-thought/410791>>. Acesso em: 06 jun 2019.

HASSEL, A.; NACZYK, M.; WISS, T. The political economy of pension financialization: public policy responses to the crisis. In: **Journal of European Public Policy**, Published online: 12 Feb. 2019.

LAVINAS, L.; ARAUJO, E. Reforma da previdência e regime complementar. In: **Revista de Economia Política**, v. 37, n. 3 (148), jul-set/2017.

LAVINAS, L.; GENTIL, D. Brasil anos 2000: a política social sob regência da financeirização. In: **Novos Estudos CEBRAP**, v. 37, n. 2. 2017.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria da Previdência. **Anuário Estatístico da Previdência Social**, 2017.

OIT – Organização Internacional do Trabalho. **Reversing Pension Privatization: Rebuilding public pension systems in Eastern European and Latin American countries (2000-18)**. ESS – Working Paper n. 63. 2018.

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Pension Markets in Focus**. 2018.

_____. **Pensions at a Glance**. 2017.

_____. **OECDStat**, 2019. Disponível em: <<https://stats.oecd.org/>>. Acesso em: 05 jun. 2019.

SAFATLE, C.; GRANER, F. Governo quer sistema sem aporte patronal. In: **Jornal Valor Econômico**, 03 abr. 2019.

ZWAN, Natascha Van Der. Financialisation and the Pension System: Lessons from the United States and the Netherlands. *Journal of Modern European History*, vol 15, 2017-4.

Recebido em 4 de julho de 2019 e aceito em 5 de julho de 2019.