

Previdência Social: uma proposta de cobertura do risco velhice

Rosa Maria Marques¹
Áquilas Mendes²
Marcel Guedes Leite³

Resumo

Este artigo tem como objetivo apresentar à discussão uma proposta de organização da proteção ao risco velhice no Brasil. Para isso, recupera a trajetória do embate ocorrido dos últimos vinte anos, entre aqueles que defendiam a manutenção do *status quo* e aqueles que lutavam por ampliar o campo de atuação dos fundos de pensão, a partir da transformação, radical ou não, do sistema atual. Nessa parte, especial atenção é dada aos argumentos. Na segunda parte do artigo, são discutidas, de forma resumida, as razões de nosso mercado de trabalho ter sido sempre composto de uma larga informalidade e tecidas algumas considerações sobre sua manutenção. Na última parte, com base nessas considerações, é feita uma proposta de reorganização da garantia do risco velhice.

Palavras-chave:

Previdência Social; benefício mínimo; mercado de trabalho e aposentadoria; fundos de pensão.

1. Um curto balanço da luta contra a “reforma” nos últimos vinte anos.⁴

Desde a promulgação da Constituição de 1988, quando importantes avanços foram introduzidos no campo previdenciário (permitindo que os trabalhadores rurais tivessem acesso aos mesmos benefícios que os urbanos, implantando o piso de valor igual ao do salário mínimo, entre outros), não teve ano em que a Previdência Social não fosse objeto de intensas críticas, acompanhadas de propostas as mais diversas, todas elas, de uma forma ou de outra, tentando criar espaço para o desenvolvimento dos fundos de pensão.

Apesar disso, passados vinte anos, pode-se dizer que aqueles que defendiam (e ainda defendem) a substituição da previdência pública pela privada não foram bem

¹ Professora titular do Departamento de Economia e do Programa de Estudos Pós-graduados em Economia Política da PUCSP. Coordenadora do Grupo de Pesquisa Políticas para o Desenvolvimento Humano (PDH)

² Professor Doutor do Departamento de Economia da PUCSP e da Faculdade de Economia da FAAP/SP, presidente da Associação Brasileira de Economia da Saúde (ABRES) e integrante do PDH.

³ Professor Doutor do Departamento de Economia da PUCSP e integrante do PDH.

⁴ Esta parte não tem como propósito descrever a posição de cada partido em cada momento das discussões de propostas e mesmo de sua votação. Isso pode ser buscado na ampla literatura existente, inclusive na de autoria dos que assinam este artigo.

sucedidos. É verdade que foi substituído o tempo de trabalho pelo de contribuição; implantado o fator que reduz o valor do benefício levando em conta o tempo médio de sobrevivência do segurado no momento do requerimento da aposentadoria, em uma manobra substitutiva à derrota da proposta da adoção da idade como um dos critérios de acesso à aposentadoria; que o valor dos benefícios acima do piso, mesmo não perdendo valor de compra, têm sido tratados de forma diferente do piso (o que leva, ao longo do tempo, que haja uma tendência à concentração dos benefícios em torno dos valores mais baixos, calculados em salário mínimo); adotada a contribuição dos aposentados que recebem acima de determinado valor, contrariando um princípio básico previdenciário (ver Marques, Battich e Mendes, 2003; Marques e Mendes, 2005). No regime dos funcionários públicos, as mudanças levadas a cabo pelo primeiro governo Lula, foram, em nosso entender, mais substantivas. Isto porque elas resultaram na quebra do pacto até então existente, na qual o funcionário público teria seu provento garantido ao longo de toda sua vida: mesmo que esse provento fosse de menor valor do que aquele pago no mercado de trabalho do setor privado ele estaria garantido durante a vida ativa e inativa. Esse tipo de contrato, base da construção de uma burocracia estatal estável (e aqui a palavra burocracia está sendo usado no seu sentido original, tal como tratada por Weber) levava, necessariamente, a que o nível de poupança dos servidores não fosse muito elevado. As alterações realizadas na “reforma”⁵ do regime dos servidores, em dezembro de 2003, retirou a paridade entre o benefício e o provento dos funcionários da ativa, introduziu um teto para os benefícios, adotou o critério de idade e, tal como no regime dos trabalhadores do setor privado, implantou a contribuição sobre aposentadorias acima de um certo valor (Marques e Mendes, 2006). Apesar desse conjunto de alterações, não foi realizada, tal como ocorreu nos demais países da América do Sul, a introdução do regime de capitalização, em substituição ao de repartição.

Não é o caso de nos estendermos aqui sobre os motivos que impediram essa verdadeira “reforma”, como defendiam os documentos do Banco Mundial. Contudo, apenas a título de registro, lembremos que o Brasil, em comparação aos demais países da região, foi o único que unificou todas as instituições que concediam a cobertura do risco velhice para os trabalhadores do mercado formal de trabalho. Tarefa que foi

⁵ A palavra reforma está aqui entre aspas para indicar que seu conteúdo foi alterado com o advento do neoliberalismo. No lugar de mudança em direção ao novo, melhorando as condições em que ocorre a reprodução das relações e da situação dos membros de uma sociedade, passou a ser instrumento de retrocesso, retirando direitos dos trabalhadores e dos cidadãos em geral. Sobre isso ver Oliveira (2003).

realizada quando os militares estavam no poder, retirando força dos sindicatos que organizavam e administração os Institutos. Essa unificação, ampliando a cobertura dos trabalhadores urbanos de todos os tipos para os rurais, constituiu um sistema único, concedendo o mesmo benefício e pagando os mesmos valores em todo território nacional. Em outubro de 2007, esse sistema pagou 13.381.506 pessoas, somente como aposentadoria por tempo de contribuição. No ano, a despesa acumulada de todos os benefícios previdenciários foi de R\$ 147.255,2 milhões correntes (MPAS, 2007).⁶ A substituição desse regime de repartição por um de capitalização teria, portanto, um custo de substituição significativamente elevado, pois está sempre associado à eliminação da contribuição dos empregadores (parte essencial do financiamento da Previdência Social), o que não poderia ser garantido pelo Estado, posto este estar comprometido em “fazer” superávit operacional para enfrentar seus compromissos derivados da dívida.

Valeria lembrar, ainda, muito embora não se refira aos direitos propriamente ditos, que na esteira da Lei de Responsabilidade Social foi efetuada a vinculação das contribuições calculadas sobre os salários à Previdência Social, alterando o disposto no artigo 195 da Carta de 1988. Tal medida implicou o tratamento contábil da Previdência, como corpo não pertencente à Seguridade Social.

Durante esses vinte anos, os defensores da “reforma” fundavam sua necessidade e, vários argumentos, nem sempre todos eles utilizados ao mesmo tempo: no envelhecimento da população; no déficit da Previdência Social Pública (o que geraria crescente necessidade de financiamento); nos altos valores pagos para alguns segurados (seja do regime dos trabalhadores do setor privado, seja do público); nos baixos valores médios desses mesmos benefícios (em outubro de 2007, 68% dos benefícios previdenciários tinham valor até um salário mínimo; na área urbana, esse percentual era de 45,2% - (MPAS, 2007)); no entendimento de que o pagamento de benefícios aos trabalhadores rurais desvirtuava a “missão” previdenciária e, por isso mesmo, deveria ser tratado como um regime à parte, pois sua arrecadação ficou sempre extremamente aquém das despesas relativas aos benefícios dos rurais; no peso da contribuição paga pelas empresas na formação dos preços, o que obstaculizaria a competitividade dos produtos nacionais; na importância que os fundos de pensão, funcionando em regime de capitalização, teriam na formação da poupança nacional, entre outros. O número de

⁶ Em janeiro de 2008, secretário de Políticas de Previdência Social do Ministério da Previdência, Helmut Schwarzer, previa que o resultado do ano de 2007 corresponderia a um déficit equivalente a 1,84% do PIB esperado.

propostas apresentadas à discussão desde a Constituição de 1988 foi extremamente expressivo, dificultando seu acompanhamento mesmo para os especialistas na área. Para se ter uma idéia, em meados dos anos 1990, havia “na praça” mais de vinte propostas, as quais podiam claramente ser agrupadas em “duas vertentes: as que compreendiam a Previdência Social como responsabilidade do Estado e as que a compreendiam como responsabilidade individual do cidadão” (Marques, Battich e Mendes, op. cit).

Do lado daqueles que defendiam a manutenção da Previdência Social, tal como ela era, e integrada à Seguridade Social, eram os seguintes os principais argumentos: de que não cabia a introdução do critério de idade para a concessão de aposentadoria por que parte significativa da população brasileira começa a trabalhar muito cedo e, assim, estar-se-ia tratando os segurados de forma desigual; e de que não se poderia considerar o déficit previdenciário na medida em que a Previdência Social (regime geral dos trabalhadores do mercado formal do setor privado) constitui um ramo da Seguridade Social e não um sistema à parte. Por isso mesmo, havia a preocupação em divulgar o resultado superavitário contínuo da Seguridade Social que, em parte, auxiliava a formar o superávit operacional do governo.

Outro argumento era de que o descompasso entre as receitas e as despesas, o que gerava um déficit, era fruto do fato de que as receitas de contribuição calculadas sobre os salários refletiam a situação atual do mercado de trabalho, enquanto as despesas, a do passado. Em outras palavras, as receitas são produzidas num ambiente de elevado desemprego, de emprego informal e de “precarização” do trabalho, resultando não só em baixa capacidade de arrecadação frente às despesas, como de sua retração quando em comparação a 1986, por exemplo.⁷ No caso das despesas ocorreu exatamente o contrário. Afora o fato de que toda a discussão sobre a possibilidade de “reforma” criou um aumento da demanda de requerentes de aposentadoria (dado o receio de perda de direitos), o que desenhou, no período, vários “picos” em nada compatíveis com o crescimento esperado da demanda. A demanda “normal”, descontada desse incremento provocado por fatores exógenos à dinâmica da previdência, é a contra-face do estado do mercado de trabalho de trinta, trinta e cinco ou mais anos atrás, quando a situação do emprego era melhor do que agora, gerando, inevitavelmente, direitos. Por isso que a introdução do fator resultou num decréscimo na taxa de crescimento de novas concessões de aposentadoria. Mesmo que o segurado tivesse cumprido o critério de

⁷ Nos últimos anos, entretanto, as inovações e melhorias ocorridas no sistema de fiscalização resultaram em importante aumento da arrecadação.

tempo de contribuição, ele era induzido a permanecer trabalhando, pois o fator, atuando como um redutor do valor do benefício, o incentiva a continuar na ativa. A conclusão óbvia dessa análise era que, crescendo a economia, e com ela o emprego formal, as receitas voltariam a retomar seu ritmo de aumento normal. Somaram-se a esses argumentos, outros, de menor importância.

Tendo o benefício do distanciamento permitido pelo tempo, é possível, hoje, vermos que a quase totalidade dos defensores da manutenção da Previdência Social, isto é, aqueles que cerravam fileira contra a “reforma”, estavam respondendo no mesmo plano que esses e/ou preocupavam-se em resistir ao avanço das propostas neoliberais, sendo omissos quanto à elaboração de propostas que dessem conta da realidade brasileira.

Esse tipo de interpretação das análises da situação previdenciária e das defesas públicas contra as “reformas”, a que os autores deste artigo não estão isentos na maior parte de sua pesquisa, são típicas da ação reativa da esquerda brasileira. Essa, embora tenha propostas gerais de uma nova organização social, não conseguiu, no campo previdenciário pelo menos, tecer os elos entre o presente, imposto pela luta cotidiana, e a sociedade que deseja construir. Daí sua atuação tipicamente reativa.

Essa postura resultou em pelo menos um paradoxo, escancarado à sociedade ao final de 2007, quando a continuidade da Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira (CPMF) não foi aprovada. Uma das respostas mais utilizadas contra o argumento da existência de um déficit da Previdência Social era, como mencionado acima, dizer que essa havia sido concebida como um ramo da Seguridade Social e que, portanto, não era legítimo ver seu resultado financeiro isoladamente. Dessa forma, era obrigatório dizer que a Seguridade Social apresentava um superávit expressivo: R\$ 32,1 bilhões em 2001; R\$ 33,0 bilhões em 2002; R\$ 47,3 bilhões em 2005⁸. Nesse último ano, a arrecadação da CPMF, de R\$ 29,0 bilhões, representou 11,43 % do total das receitas. A não continuidade dessa contribuição reduziria o superávit de 2005 de R\$ 47,3 bilhões para R\$ 18,3 bilhões. Esse resultado é obviamente ainda positivo, mas denota a fragilidade desse argumento às propostas de reforma. Dito de outra maneira, caso houvesse déficit, estaríamos defendendo ajustes semelhantes aos atualmente em voga, estaríamos cerrando fileiras com aqueles que querem introduzir o regime de

⁸ Para esse cálculo, foram consideradas todas as receitas e despesas da Previdência, da Saúde e da Assistência, não sendo incluído o PIS/Pasep e o FAT, pois o seguro desemprego tem receita vinculada, tal como determina a Constituição. Não foi atualizado esse resultado porque o objetivo é apenas ilustrativo.

capitalização? Além disso, bastaria dizer que parte da arrecadação da Seguridade Social (e não da Previdência, como muitos que não militam na área assim pensam) compõe os recursos que resultam no superávit operacional?.

É nosso entendimento que algo mais é preciso ser feito. Não estamos aqui, é preciso deixar claro, diminuindo o valor da denúncia do uso indevido dos conceitos e dos números. Estamos apenas dizendo que é hora de pensar para além da simples resposta às investidas daqueles que querem alterar o corpo da proteção social brasileira, especialmente da Previdência Social.

2. Da busca do Santo Graal ao “horror econômico”⁹

Enquanto a nova sociedade que queremos construir não se consubstancia, isto é, enquanto a desigualdade na renda e na propriedade continua sendo um dos principais pilares da reprodução e da ampliação dessa desigualdade; enquanto não se separam os negócios do Estado dos das oligarquias, velhas e novas; e enquanto a democracia não se apresenta como um instrumento de melhoria das condições de vida da população, entre outros aspectos, não há dúvida que continuaremos a ser um país dividido, com uma população que registra meios de vida extremamente desiguais. Isto é, enquanto a nova sociedade igualitária e/ou libertária não é construída, como podemos, no campo da Previdência Social propor algo que diga respeito ao conjunto da população.

A Previdência Social no Brasil sempre foi pensada tendo como uma de suas principais funções a garantia do risco velhice dos trabalhadores do mercado formal. Contudo, tal como nos demais países da América Latina, é traço constitutivo de seu mercado de trabalho a presença maciça da informalidade, muitas vezes superando o trabalho formal. Essa contradição entre o que estava sendo construído enquanto proteção ao risco velhice e a realidade do mercado de trabalho somente pode ser explicado pelo fato de que todos (aí incluindo os militares desenvolvimentistas¹⁰ e todos os demais segmentos ou pessoas da chamada parcela formadora de opinião, que atuam na academia ou têm presença pública, enfim, todo mundo...) consideravam ser possível desenvolver o conjunto do país. Tratava-se de aplicar a política correta e essa, ao ser aplicada, levaria as benesses do capitalismo aos grotões deste país.

Para essa postura destacamos duas causas, não exclusivas. A primeira delas refere-se à discussão dos anos 1960 e 1970, sobre a possibilidade do país crescer e se

⁹ Como referência ao objeto tratado por Viviane Forrester, em livro de mesmo nome.

¹⁰ Ver Mantega (1984).

desenvolver de forma independente, isto é, não atrelado à dinâmica do capital internacional hegemônico. Naquela oportunidade, aqueles que defendiam não existir no país uma dualidade de situações (pobres versus ricos; empregados no mercado formal e trabalhadores no informal etc, como situações antagônicas entre si) e sim que a situação social brasileira espelhava a resultante da dinâmica do desenvolvimento desigual e combinado, isto é, que no lugar da oposição havia uma complementaridade a favor da reprodução do capital e dos oligarcas, foram vencidos ou calados. Segundo Michael Löwy, a teoria do desenvolvimento desigual e combinado de Trotsky, “... é uma tentativa de explicar estas “modificações” e, por consequência, de dar conta da lógica das contradições econômicas e sociais dos países do capitalismo periférico ou dominados pelo capitalismo”(Revista Outubro, nº 1, p. 73 e 74).

Mais adiante, ao apresentar e comentar o pensamento acabado de Trotsky sobre assunto, diz o que segue, citando Trotsky do primeiro capítulo de a História da Revolução Russa. A citação, embora longa, é bastante pertinente ao que queremos aqui defender: a coexistência de diferentes formas de inserção no mercado de trabalho, e não a idéia da inevitabilidade do assalariamento clássico, tal como foi vivenciado pelas principais economias européias anteriormente e que deram base ao surgimento do termo sociedade salarial (Castel, 1995).

“A hipótese que funda esta teoria pode ser formulada aproximadamente nos seguintes termos: com a ascensão do capitalismo a um sistema mundial, a história mundial torna-se uma totalidade concreta (contraditória) e as condições do desenvolvimento social e econômico conhecem uma mudança qualitativa: “O capitalismo (...) preparou e, num certo sentido, realizou a universalidade e a permanência do desenvolvimento da humanidade. Por isto está excluída a possibilidade de uma repetição das formas de desenvolvimento de diversas nações. Forçado a se colocar a reboque dos países avançados, um país atrasado não se conforma com a ordem de sucessão (...)”¹¹. As sociedades menos desenvolvidas têm a possibilidade, ou, mais exatamente, são obrigadas a adotar certos traços avançados saltando as etapas intermediárias: “Os selvagens renunciam ao arco e flecha, para logo tomarem os fuzis, sem percorrer a distância que separava, no passado, estas diferentes armas. (...) O desenvolvimento de uma nação historicamente atrasada conduz, necessariamente, a uma combinação original das diversidades. A órbita descrita toma, em seu conjunto, um caráter irregular, complexo, combinado”¹². Esta “irregularidade” manifesta-se também nas formas muito variáveis que pode tomar a integração de elementos modernos pelas sociedades dependentes (“atrasadas” na linguagem da época): “A possibilidade de saltar os degraus intermediários não é, entenda-se bem, absoluta; afinal,

¹¹ Trotsky (1978, p. 24)

¹² Op. cit. p. 24.

ela é limitada pelas capacidades econômicas e culturais do país. Um país atrasado, aliás, rebaixa freqüentemente aquilo que ele empresta ao exterior para se adaptar à sua cultura mais primitiva. O próprio processo de assimilação toma, nesse caso, um caráter contraditório”¹³. Esta perspectiva mais complexa, não somente econômica e técnica, mas também cultural e política, permite a Trotsky escapar à concepção evolucionista que fazia da história uma sucessão de etapas rigidamente pré-determinadas e de esboçar uma visão dialética do desenvolvimento histórico através de saltos súbitos e de fusões contraditórias: “A desigualdade do ritmo, que é a lei mais geral do processo histórico, manifesta-se com o máximo de vigor e de complexidade nos destinos dos países atrasados. Sob o açoitado de necessidades exteriores, a vida retardatária é constringida a avançar por saltos. Desta lei universal da desigualdade dos ritmos decorre outra lei que, na falta de uma denominação mais apropriada, chamaremos lei do desenvolvimento combinado, no sentido da reaproximação de diversas etapas, da combinação de fases distintas, do amálgama de formas arcaicas com as mais modernas”¹⁴.

Ao não se reconhecer que o desenvolvimento ocorria no país de forma desigual e combinada, apostava-se na construção de uma proteção ao risco velhice dirigida aos trabalhadores do mercado formal. Afinal, o entendimento era que poderíamos, com a política econômica e social correta e no interior do capitalismo dependente ou periférico, tornar todo o (des)possuído em um trabalhador com direitos – trabalhistas e sociais.

Esse tipo de leitura das possibilidades do país aparece na segunda causa, mas em momento diferente. Tratava-se do período da democratização do país, onde não só havia o desejo de resgatar a chamada “dívida social” deixada pelos ditadores, como de reencontrar um caminho de crescimento e de desenvolvimento sob a pressão da dívida externa. Nesse momento, que culminou com a Constituição de 1988, realmente a elite progressista imaginava que seria possível voltar a crescer, distribuindo renda e criando emprego de qualidade, isto é, junto ao mercado formal e com salário digno.

Contudo, mais uma vez o desejo cegou os olhos de quem estava em posição de lutar por um país diferente, conformando uma Carta que fosse além da de 1988. Explicando melhor: os constituintes avançaram muito em termos previdenciários e de Seguridade Social em geral, espelhando-se no exemplo de alguns sistemas europeus. O que eles esqueceram – porque nunca o souberam – é que não era mais possível reproduzir os caminhos que levaram ao surgimento da sociedade salarial no Brasil. Ao

¹³ Op. cit. p. 25.

¹⁴ Op. cit. p. 25.

mesmo tempo, não viram que o mercado de trabalho desses países começava a mudar, introduzindo a precarização e o desemprego como marca estrutural, quase que se tornando uma América Latina. Enfim, não compreenderam que o período que sustentou a ampliação da proteção social (ou do Welfare State) estava terminado, pois as correias que freavam o capital financeiro (especialmente o especulativo) estavam sendo abertas pela mão dos principais Estados – os Estados Unidos e a Inglaterra (Chesnais, 2005). Sendo assim, no momento em que avançamos em termos de direitos sociais a partir do fundamento do trabalho, o mundo estava se transformando, construindo a hegemonia do capital financeiro.

Essa hegemonia implica a imposição da lógica do capital financeiro ao capital industrial e comercial, transformando as condições de reprodução do capital em geral (Plihon, 2005). Uma dessas condições é o fato de que o aumento da punção sobre a mais valia, exigida pelo capital financeiro, leva o capital industrial e comercial a perseguir sem cessar a redução de seus custos, especialmente o da força de trabalho. Este é um dos motivos da China ser tão importante hoje no cenário internacional, pois o salário de um trabalhador chinês qualificado não tem paralelo no mundo. Mesmo que o mercado de trabalho nos países centrais não venha a se equiparar ao da China, é o mercado de trabalho chinês a referência. Por isso, o capital industrial e o comercial não têm nenhum interesse em um retorno ao período de um quase pleno emprego: é preciso manter um nível razoável de desempregados (exército industrial de reserva, na linguagem de Marx) para viabilizar a redução do custo com a mão de obra (Husson, 2006).

Assim, se antes era uma quimera entender que um dia iríamos, sem ruptura com os interesses maiores do capital internacional e com as oligarquias locais, promover o desenvolvimento do país, hoje, essa possibilidade fica ainda mais comprometida. Isto porque a lógica dominante é fazer dinheiro com dinheiro, sem passar pelas agruras do processo produtivo (Marx, 1981), de forma que a criação de empregos, e formais, não é prioridade na “agenda” do capital. Essa assertiva é claramente vista no acompanhamento das aplicações dos fundos de pensão no Brasil.

Entre 1991 e 2006, os Fundos de Pensão Fechados alteraram significativamente suas aplicações. Na Tabela 1 fica evidente que os ativos que poderiam ter uma relação com o chamado capital produtivo perderam importância e que aqueles facilmente negociáveis e de caráter especulativo aumentaram. Além disso, os fundos de pensão abertos são tratados, desde 2001, como entidades de natureza essencialmente financeira,

sendo regulamentadas e fiscalizadas pelo Ministério da Fazenda (MF), por intermédio do Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) e da Superintendência de Seguros Privados (SUSEP)¹⁵. Já os fundos de pensão fechados, apesar da natureza financeira de suas aplicações, ainda guardam uma certa relação com a sua natureza social, sendo regulamentadas e fiscalizadas pelo Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), através do Conselho de Gestão da Previdência Complementar (CGPC), responsável pela normatização (Decreto nº 4678 de 24.04.2003) e pela Secretaria de Previdência Complementar (SPC), a qual assume atuação fiscalizadora (Decreto nº 5755 de 13.04.2006).

Ao longo do tempo tem-se percebido freqüente alteração na legislação que trata da aplicação dos recursos acumulados nos planos previdenciários dos fundos de pensão. Apesar da ênfase constitucional na atividade fim (prover benefícios de natureza previdenciária), na sua regulamentação muitas vezes prevalece o caráter financeiro de sua atividade meio, da aplicação das reservas técnicas garantidoras dos planos de benefícios previdenciários. Se nos anos 1970 e 1980 a regulamentação governamental sobre os fundos de pensão estabelecia limites mínimos para aplicações de seus elevados recursos, provenientes de poupança interna de longo prazo, para o desenvolvimento e fortalecimento do mercado de capitais, este caráter altera-se drasticamente nos anos subseqüentes, quando se observam as poupanças acumuladas convergindo para aplicações financeiras de perfil de curto prazo (títulos públicos e bancários privados), sem ligação direta com o sistema produtivo (financiamento de empresas patrocinadoras, debêntures, ações e ativos imobiliários), mas sim com a própria lógica da “financeirização” da economia observada em todo o mundo capitalista. No segmento da previdência complementar aberta, o mesmo comportamento também é observado, haja vista a redução constante da participação das aplicações das poupanças em modalidades previdenciárias mais tradicionais e substancial evolução das aplicações em modalidades mais recentemente desenvolvidas, como o Plano Gerador de Benefício Livre (PGBL) e Vida Gerador de Benefício Livre (VGBL), que mais se assemelham às alternativas de aplicações financeiras que às aplicações previdenciárias (as características dessas modalidades podem ser vistas no apêndice).

¹⁵ Os fundos abertos tinham um patrimônio que correspondia a 5,3% do PIB, em novembro de 2006.

Tabela 1
Participação dos ativos no patrimônio dos Fundos de Pensão Fechados.
Brasil - 1991 a 2006

Anos	Títulos Públicos	Ações	Papéis Bancários ¹	Debêntures	Ativos Imobiliários ²	Operações Internas ³	Outros	Total
1991	7,4	28,8	14,1	5,7	22,9	9,8	11,3	100,0
1992	6,5	26,3	20,2	4,1	24,4	13,2	5,2	100,0
1993	4,0	34,8	24,3	2,5	19,1	8,9	6,4	100,0
1994	3,8	39,1	23,9	1,9	19,0	9,7	2,6	100,0
1995	4,4	29,5	26,4	5,2	20,7	11,3	2,5	100,0
1996	5,7	30,9	29,0	4,8	18,0	9,1	2,4	100,0
1997	3,7	28,5	37,6	3,9	14,9	9,2	2,2	100,0
1998	6,5	19,2	42,6	3,6	15,1	10,3	2,6	100,0
1999	6,3	26,3	48,5	2,5	12,1	1,6	2,6	100,0
2000	6,6	23,6	51,3	2,0	11,0	1,9	3,6	100,0
2001	11,3	18,5	54,0	2,1	9,3	1,9	2,9	100,0
2002	13,3	15,8	55,2	2,2	8,8	1,9	2,7	100,0
2003	12,7	19,0	55,8	1,7	6,9	1,9	2,1	100,0
2004	11,7	20,0	57,6	1,4	5,7	1,9	1,7	100,0
2005	12,1	20,3	58,0	1,2	4,8	1,9	1,6	100,0
2006	12,5	21,0	57,9	1,3	4,0	1,9	1,5	100,0

1 - CDB e Fundos de Investimento

2 - Imóveis e financiamentos imobiliários

3 - Empréstimos a participantes e operações com as patrocinadoras.

Fonte: ABRAPP. Elaboração: Ipea - Coordenação Geral de Finanças Públicas.

De qualquer forma, percebe-se que a previdência complementar no Brasil reforça o caráter peculiar da sua distribuição de renda altamente concentrada. Apesar de o patrimônio dos fundos de pensão fechados terem crescido quase cinco vezes, como proporção do PIB, no período entre 1990 e 2006 (passando de 3,3% do PIB em 1990 para 16,1% do PIB em 2006), o número de beneficiários cresceu apenas 12,8% neste mesmo período. Já em relação à previdência complementar aberta, cujo patrimônio representava 5,3% do PIB, em novembro de 2006, é bastante sugestiva a evolução das aplicações de recursos financeiros na modalidade VGBL muito acima das demais modalidades, haja vista se destinar preferencialmente a pessoas que aplicam mais de 12% de sua renda bruta, enquanto as outras são mais indicadas para poupanças menores¹⁶.

3 – Refletindo sobre uma proposta para o Brasil¹⁷

Levando em conta que, no Brasil, a presença da informalidade sempre foi um traço estrutural, típico de país atrasado ou dependente; que a coexistência da formalidade com a informalidade, ao contrário do que alguns pensam, é favorável ao capital, garantindo baixo

¹⁶ Além do VGBL e do PGBL, existe o Plano Tradicional, que garante uma rentabilidade mínima no período, e Outros (pouco representativos em relação ao total de recursos envolvidos). Ver FENAPRI, 2007).

¹⁷ Esta parte é largamente beneficiada de Marques, 2007. Contudo, não se constitui uma mera cópia, havendo modificações e precisões.

custo de reprodução da força de trabalho; que esse traço, antes apenas reconhecido nos países dependentes, começa a se impor nos países centrais ou avançados como parte da dinâmica capitalista em geral, na ausência de forças que impediriam, durante os trinta anos de expansão capitalista do pós-guerra, a deterioração do salário e das condições de trabalho e vida do trabalhador, que no Brasil existe uma elevada concentração da renda de ocupação nas faixas mais baixas e que o nível de desigualdade na apropriação da renda disponível no país é descomunal, onde 1% da população detém 13% da renda, propõe-se,

- a) Instituição de um benefício mínimo para o risco velhice, concedido a todos os cidadãos brasileiros a partir de idade a ser definida pela sociedade, mantendo a diferenciação entre homem e mulher e entre urbanos e rurais. O valor, a princípio, deveria ser igual ao do salário mínimo. É possível, entretanto, pensar-se em um valor mínimo diferenciado do da atividade, desde que não se perdesse de vista a necessária garantia de um poder de compra digno para o aposentado.
- b) O financiamento do benefício mínimo seria garantido pela criação de um imposto de solidariedade, formado de percentuais diferenciados incidentes sobre a renda e o lucro das empresas e dos bancos e das demais instituições financeiras. O percentual incidente sobre a renda deve contemplar faixa de isenção e ser progressivo. No caso das empresas, percentuais diferenciados devem ser pensados para as micro e pequenas empresas, levando em conta seu faturamento.
- c) Complementação do valor da aposentadoria (acima de 1 salário mínimo e até 10 salários mínimos) mediante contribuição de empregados e empregadores, tal como é prevista na legislação atual¹⁸.

A garantia de uma aposentadoria mínima, ou de base, apresenta uma certa relação com o conceito de cidadania, mas apenas a um conceito restrito, que reconhece a cidadania a partir do exercício do trabalho¹⁹. Seu fundamento é que todo cidadão, independentemente de sua trajetória no mercado de trabalho, tem direito a uma mesma renda de substituição no momento em que sua capacidade para o trabalho diminui, isto é, quando da velhice. O montante pago a título dessa renda de substituição, chamado de valor da aposentadoria, reflete a percepção da sociedade em relação ao que seja o adequado para um indivíduo viver dignamente quando aposentado. Essa percepção é, como não poderia deixar de ser, resultado das diferentes pressões e forças sociais presentes na sociedade.

¹⁸ Desnecessário dizer que seria facultativa a adesão a fundos de pensão abertos ou fechados

¹⁹ Esta parte consiste de uma versão modificada de MARQUES e EUZÉBY (2005).

O financiamento da aposentadoria de base poderia ser realizado mediante contribuições de empregados e empregadores ou mediante o aporte de recursos fiscais. Teoricamente, como a aposentadoria de base está associada ao conceito restrito de cidadania, entendendo o valor a ser recebido como uma renda de substituição, isto é, que está associada a trabalho anterior, não se justificaria que a despesa fosse financiada por toda a sociedade e sim por contribuições de empregados e empregadores. Mas no caso do Brasil, dado o tamanho da informalidade, e reconhecendo-se que o nível de precarização do mercado de trabalho constitui um traço estrutural, é justificável que um valor de base de proteção ao risco velhice seja financiado pelo esforço do conjunto da sociedade.

A aposentadoria de base não pode ser confundida com a renda mínima garantida, pois o critério de acesso de cada uma delas tem fundamento diferente. Na medida que o acesso à aposentadoria de base somente é conferido a quem tiver anteriormente trabalhado, trata-se de um direito obtido através do mérito, o de ter trabalhado, e por isso está estreitamente associado ao mundo do trabalho. A cidadania (conceito restrito), presente no valor da aposentadoria de base, significa que, independentemente da renda e da capacidade contributiva do trabalhador, lhe será pago o valor de base.

Desnecessário dizer que a implantação de uma proposta desse tipo envolveria alçar a cobertura do risco velhice como uma prioridade da sociedade brasileira. Sendo assim, isso envolveria escolhas que pressupõem a realização de uma reforma tributária que taxe as grandes rendas, fortunas e lucros; a eliminação da DRU (Desvinculação da Receita da União) e a redefinição do lugar do pagamento dos juros da dívida externa e interna vis-à-vis as políticas sociais.

Bibliografia

CASTEL, Robert. *Les metamorphoses de la question salarialis*. Paris, Fayard, 1995.

CHESNAIS, F. "O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos", In Chesnais F (Org.). *A finança mundializada, raízes sociais e políticas, configuração, conseqüências*. São Paulo, Boitempo, 2005.

HUSSON, M. "Finance, hyper-concurrence et reproduction du capital". In *La finance capitaliste*. Paris, Presse Universitaire de France (PUF), 2006.

KARL, M. O Capital. Livro 3, volume 5, capítulo XXIV. Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira, 1981.

MANTEGA, G. *A Economia Política Brasileira*. São Paulo, Editora Vozes, 1984.

MARQUES, R. M. "Uma Previdência Social para os Brasileiros". In SICSÚ, J. (org). *Arrecadação de onde vem? E Gastos públicos para onde vão?*. São Paulo, Boitempo, 2007.

_____ BATTICH, M., Mendes. A. Previdência Social Brasileira: um balanço da reforma. São Paulo em Perspectiva. São Paulo: v.17, n.1, p.111 - 121, 2003.

_____ e EUZÉBY, A. “Um regime único de aposentadoria no Brasil: pontos para reflexão”. Belo Horizonte, Nova Economia, v.15, 2005.

_____, MENDES, A. Desvendando o social no governo Lula: a construção de uma nova base de apoio **In: Adeus ao Desenvolvimento**. Belo Horizonte, Editora. Belo Horizonte: Autêntica, 2005, p. 143-170.

_____. O Social no Governo Lula: a Construção de um Novo Populismo em Tempos de Aplicação de uma Agenda Neoliberal. São Paulo, Revista de Economia Política, v.26, n.1, 2006.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E DA ASSISTÊNCIA SOCIAL. Resultado do RGPS (outubro de 2007). http://www.mpas.gov.br/pg_secundarias/previdencia_social_10.asp. Acesso em 16 de janeiro de 2008.

OLIVEIRA, Francisco de. Crítica à Razão Dualista: o Ornitorrinco. São Paulo, Boitempo Editorial, 2003

PLIHON, D. “As grandes empresas fragilizadas pela finança”. In Chesnais F (Org.). *A finança mundializada, raízes sociais e políticas, configuração, conseqüências*. São Paulo, Boitempo, 2005.

TROTSKY, L. A História da Revolução Russa. 1º volume – A queda do Tazarismo. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978.

Apêndice

Previdência Privada

Resumo das características de PGBL e VGBL

PGBL	VGBL
Quanto rende	
Não existe a garantia de uma rentabilidade mínima. Por outro lado, todo o rendimento obtido no período é repassado ao integrante do plano.	Não existe a garantia de uma rentabilidade mínima e o rendimento obtido é repassado integralmente ao participante
Como transferir recursos	
Pode ser transferido para outra operadora, desde que seja por um plano similar.	Pode ser transferido para outra operadora, desde que seja por um plano similar.
Como resgatar o dinheiro	
O resgate é possível dentro do prazo a cada período de 60 dias. O saque pode ser feito em uma parcela única ou ser transformado em renda mensal	O primeiro saque pode ser feito em período que varia de dois meses a dois anos. Após esse período, a cada 60 dias.
Quanto é a taxa de carregamento**	
Chega a até 5% sobre o valor dos depósitos. A média de mercado é de 3%	Chega a até 5% sobre o valor dos depósitos. A média de mercado é de 3%
Quanto é a taxa de administração**	
Varia, na média, entre 1,5 e 2% ao ano.	Varia, na média, entre 1,5 e 2% ao ano.
Imposto de Renda	
Até 12% da renda bruta tributável do contribuinte pode ser diferida* do Imposto de Renda	Não há dedução no Imposto de Renda. Por outro lado, o IR é aplicado somente sobre o ganho de capital.

* A tributação só será feita na ocasião do resgate. A vantagem é que, no período, incidirá rendimento sobre essa diferença.

** Taxas médias informadas pela Associação Nacional de Previdência Privada.

Fonte: <http://invertia.terra.com.br/previdencia>.