

Gestão previdenciária: modelos e tendências *

Celecino de Carvalho Filho

O Brasil contava, em 2002, com cerca de 172 milhões de habitantes e uma população economicamente ativa de 86,1 milhões de pessoas, sendo 78,2 milhões ocupadas. O Índice de Desenvolvimento Humano IDH/ONU, em 2000, foi de 0,757, ou a 73ª colocação entre as nações.

Do ponto de vista institucional, a partir da adoção do conceito de Seguridade Social, na Constituição de 1988, os cidadãos residentes no Brasil passaram a ter a possibilidade de maior proteção social, porque buscou-se a integração das políticas públicas de Previdência, Saúde e Assistência, que compõem a Seguridade. Lastimavelmente, essa concepção avançada de proteção à cidadania não saiu do papel, até mesmo no que diz respeito à elaboração do orçamento da Seguridade, que deveria ser integrado, agregando as várias fontes de financiamento, como a Folha-de-salários, a COFINS, o Lucro e a CPMF, entre outras, conforme determina a Constituição. Entretanto, os orçamentos das áreas que compõem a Seguridade continuam segmentados, ensejando a manutenção de equívocos recentes, como o chamado déficit da Previdência e a recorrente carência de recursos também para a Saúde e a Assistência Social, além da utilização dos sempre sobranes recursos da Seguridade para finalidades alheias à sua destinação constitucional.

Com a edição da Emenda Constitucional nº 20, de dezembro de 98, o Brasil passou a contar com três regimes de previdência: o Regime Geral, que abrange todos os trabalhadores do setor privado e os não-vinculados a outro regime de previdência; o Regime dos Servidores Públicos Civis, dos três níveis de governo; e o Regime dos Militares Federais. A previdência complementar, de direito privado, conhecida como fundos de pensão, já disponível para os vinculados ao Regime Geral, foi estendida aos Servidores Públicos Civis.

Dessa forma, o modelo brasileiro de previdência tende à adequada forma clássica de proteção previdenciária, que adota regime básico universal mais previdência complementar. Registre-se que essa tendência deve ser festejada, dada a completa guinada da tentativa de proteção previdenciária equivocada que tem ocorrido em toda a América Latina. Esses regimes de previdência, em geral, foram instituídos com base na capitalização para todos os níveis de remuneração, tendo como referência a experiência implementada no Chile, no início da década de 80, conhecida como a privatização da previdência. As principais evidências da adoção desses regimes têm sido alto custo e mais exclusão social, entre outras distorções.

Celecino de Carvalho Filho é servidor da previdência, desde 85. É economista, especialista em seguridade social. Chefe da Assessoria Técnica do Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNIS, Conselheiro do CODEFAT, Membro da Comissão Nacional de População e Desenvolvimento – CNPD e Coordenador e/ou Professor de Cursos de Pós-Graduação em Previdência Social.

* artigo adaptado de palestra apresentada no VIII FIA – Fórum Internacional de Administração, realizado em Lisboa-Portugal, em novembro de 2003.

Mesmo tendendo para a forma consagrada de proteção previdenciária, os regimes brasileiros ainda acumulam graves distorções, tanto em relação às contribuições, como aos seus planos de benefícios. Esses problemas estão sendo agravados pelo rápido envelhecimento populacional, contínua mudança do mercado de trabalho, crítica situação fiscal do país e pelo completo desconhecimento da importância da Previdência. Tudo isso está a exigir urgente necessidade de mudanças nesses regimes de previdência para que, efetivamente, passem a assegurar a sua viabilidade como instrumento efetivo de proteção da cidadania. Não é demais enfatizar a importância da Previdência, dado o seu caráter indispensável, sendo a única política pública que assegura proteção ao cidadão e à cidadã desde antes de seu nascimento, por meio do salário-maternidade, até depois de sua morte, via pensão deixada a seus familiares. Ter Previdência é garantir a substituição de renda quando da ocorrência de infortúnios, como doença, invalidez, idade avançada ou morte, entre outros. Na condição de segurado da Previdência o cidadão ou a cidadã assegura sua dignidade, porque mantém a sua renda, não tendo que depender de familiares, de terceiros ou da caridade alheia. Caso contrário, haverá maior empobrecimento da população, pois a falta de reposição de renda acarreta redução das receitas disponíveis no orçamento familiar, diminuindo ainda mais o já reduzido consumo das pessoas, com prejuízos para toda a economia.

São muitos os problemas da Previdência brasileira, o que não diminui a sua importância e o seu caráter indispensável.

O desconhecimento do objetivo da Previdência Social, pela sociedade e pelos governos, certamente tem sido o seu maior obstáculo para ser reconhecida como política pública estratégica. Previdência é seguro social, para quem contribui, e serve, fundamentalmente, para substituir a renda do segurado, quando ele perde a capacidade de trabalho. Doutrinariamente, essa perda da capacidade de trabalho está associada à ocorrência dos chamados riscos sociais, como doença, invalidez, desemprego involuntário, idade avançada e morte, além de maternidade e reclusão.

O processo de envelhecimento populacional é uma realidade para a qual a Previdência precisa se preparar, caso contrário, não haverá condições de atendimento ao enorme contingente de idosos que estão prestes a bater à sua porta. Isto porque o país passou, de forma muito rápida, pelo chamado processo de transição demográfica, que teve como principal característica a queda na taxa de fecundidade. A consequência natural é o reduzido número de filhos por mulher em idade reprodutiva e, com isso, a contínua redução da taxa de crescimento demográfico. Isso quer dizer que, nascendo menos pessoas, os demais grupos etários, decorrentes de nascimentos antes e durante a transição demográfica, passam a ter crescimento mais elevado, com destaque para o grupo de maior idade, que é reforçado pelo aumento da expectativa de vida, em função de melhoria de renda, saúde, saneamento e educação. Assim, a taxa de crescimento do grupo de idosos tende a aumentar também rapidamente, exigindo maior atenção do Estado, especialmente da área de Seguridade Social, que agrega Previdência, Saúde e Assistência. É importante tentar esclarecer a confusão que se faz, no Brasil, entre a expectativa de vida ao nascer e na idade de se aposentar. Observe-se que, ao nascer, a expectativa de vida média do brasileiro é de 69 anos. Mas essa informação não é importante para a Previdência, porque, embora haja muita morte nos primeiros cinco anos de vida, especialmente no primeiro ano, as pessoas vão aumentando a expectativa de vida à medida que a idade vai avançando. Assim, ao atingir a faixa dos 50 anos, quando começa a ter direito a aposentar-se, dada a precocidade das aposentadorias brasileiras, a expectativa de vida é alta, principalmente em relação àquela expectativa de vida ao nascer. Como exemplo, no Regime Geral, a idade média de aposentadoria por tempo de contribuição é de cerca de 53 anos. Nessa idade, a expectativa de vida média já é da ordem de 76 anos, ou seja, 7 anos a mais do que a expectativa de vida ao nascer. Até mesmo a aposentadoria por idade, que é concedida aos 65 anos, ao homem, que, nessa idade, tem uma expectativa de vida da ordem de 78 anos, ou 9 anos além da expectativa inicial. Isso evidencia a considerável diferença entre as expectativas de vida ao nascer e na idade da aposentadoria.

Outro problema de grande magnitude tem sido a constante redução do mercado de trabalho formal. No período de 1990 a 2002, o percentual de empregados com carteira assinada passou de 57,7% para 45,5%, representando a redução de um ponto percentual por ano, o que explicita a completa mudança na estrutura do mercado de trabalho, fruto das alterações no processo produtivo e nas relações de trabalho, do avanço tecnológico e da integração dos mercados. Para a Previdência, que sempre teve no mercado de trabalho formal o seu grande esteio, essa contínua redução do número de empregados com carteira assinada representa um grande problema, porque implica redução das receitas oriundas da Folha-de-Salários. A inevitável diminuição dessa fonte de receitas, aliada ao esperado aumento da despesa com benefícios, em face dos avanços da Constituição de 88, resulta no chamado déficit da Previdência. Esse déficit passou a ter pretensa proteção jurídica a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal, de maio de 2000, que determina que o Regime Geral é financiado pela Folha-de-Salários e transferências da União, em flagrante desacordo com a determinação constitucional de financiamento integrado da Seguridade Social (Previdência, Saúde e Assistência), inclusive com elaboração de seu orçamento.

A Previdência Social, a despeito de sua importância para a sociedade, tem como tradição a gestão não-profissional. Isso porque, historicamente, por não ser considerada estratégica, nem prioritária, a Previdência tem sido utilizada em processos de negociação política. Esse procedimento tem gerado freqüentes trocas de comando, descontinuidade administrativa, ausência de planejamento de longo prazo, interferências externas na administração, resultando em significativa ausência de estratégia permanente de investimento em recursos humanos e em tecnologia e pouca conscientização da sociedade sobre o caráter indispensável da Previdência Social.

A existência ainda de numerosos regimes de previdência constitui grande entrave à busca da desejada equidade social, e mesmo após a unificação de regras, a partir da EC 20/98, continua a dificuldade de alcance da eficiência, dada a considerável quantidade de regimes próprios e a falta de condições do Ministério da Previdência em exercer a efetiva normatização, supervisão e controle desses regimes. Isso porque, além da União, dos 26 Estados e do DF, cerca de 40% dos 5.561 Municípios têm regimes próprios.

A acumulação de aposentadorias decorre da existência de muitos regimes de previdência que não observam princípios doutrinários elementares, como a necessidade de contribuição durante toda a vida ativa do trabalhador e a obtenção de benefício condicionada à efetiva perda da capacidade de trabalho. Esses regimes, especialmente no setor público, concediam benefício sem observar qualquer tempo de vinculação, ensejando a possibilidade de sucessivas filiações e, conseqüentemente, a obtenção de várias aposentadorias. Essa situação tem desacreditado o sistema de previdência do país, porque representa a completa inversão do objetivo maior de um regime de previdência, que é assegurar a substituição de renda do trabalhador, quando este perde a capacidade de trabalho.

Da mesma forma, a manutenção de regimes não-contributivos ou com contribuições insuficientes reforça o caminho da inviabilidade do sistema de previdência, por desconsiderar um dos princípios fundamentais recomendados pela doutrina previdenciária. Previdência Social, diferentemente da Assistência Social, é essencialmente contributiva, mesmo para os trabalhadores de baixa renda, aos quais deve ser aplicado o princípio da equidade contributiva, segundo o qual a contribuição deve ser proporcional à capacidade de contribuição do indivíduo.

A Previdência Social, a despeito de sua importância para a sociedade, tem como tradição a gestão não-profissional. Isso porque, historicamente, por não ser considerada estratégica, nem prioritária, a Previdência tem sido utilizada em processos de negociação política.

Na seqüência de problemas que minam a credibilidade da previdência brasileira está a generosidade de seus planos de benefícios. Novamente, desconhecendo o que recomenda a doutrina, concedem-se benefícios como a aposentadoria por tempo de contribuição, sucessora da aposentadoria por tempo de serviço, que há quase dois séculos faz parte do rol de benefícios previdenciários. Essa aposentadoria tem sido concedida sem que o segurado ou a segurada tenha perdido a sua capacidade laboral. E, embora tenha passado a ser por tempo de contribuição, as pessoas atendem a esse requisito, sem, contudo, terem perdido a capacidade de trabalho.

Observe-se que a contribuição sempre deve ser exigida, mas como subsidiária ao risco social. Só a contribuição nunca poderia ser causa de direito de acesso a qualquer benefício assegurado pelo Estado, porque, sobretudo, não atende a outro princípio fundamental em matéria previdenciária que é o da universalidade de acesso. Ou seja, são poucos que conseguem atender às exigências para sua obtenção.

Igualmente, benefícios como aposentadorias especiais, concedidas em razão de situações especiais de trabalho, que geram desgastes aos trabalhadores, também devem ser revistas, desde que seja adotado criterioso processo de prevenção, diferentemente da situação atual em que as próprias centrais trabalhistas estimulam a participação dos trabalhadores, especialmente pelo adicional de remuneração. Auxílios familiares também devem deixar de compor o elenco de benefícios previdenciários e passar a integrar a relação de benefícios assistenciais, sempre observando o critério da necessidade.

Ainda no plano da generosidade dos planos de benefícios, as aposentadorias precoces representam mais uma grave distorção, decorrente da inobservância de recomendações elementares sobre a concessão de benefícios. Como exemplo, no Regime Geral, a concessão de aposentadoria por tempo de contribuição se dá aos 35 anos de contribuição, para o homem, e aos 30, para a mulher, sem qualquer outra exigência. Isso resulta em uma idade média na concessão dessa aposentadoria de 53 anos. No Regime dos Servidores Públicos do Poder Executivo Federal, mesmo com a exigência adicional de idade, 53 anos para o homem e 48 para a mulher, ainda assim, a idade média na concessão dessa aposentadoria é de 55 anos. Ou seja, as pessoas se aposentam com plena capacidade de trabalho, continuam trabalhando, só que a partir de então, com duas rendas, uma da aposentadoria e outra da nova atividade.

Como se já não fossem poucos os problemas, há ainda o que se denomina de alta taxa de reposição. Isso significa que o valor da aposentadoria é alto em relação ao último salário recebido. Doutrinariamente, o cálculo recomendado deve levar em conta todo o período contributivo. Há países que só consideram certo número dos melhores anos de contribuições, outros excluem os piores, etc. Considerando alguns países, em média, os benefícios correspondem a aproximadamente 70% da última remuneração.

No Brasil, novamente, os cálculos sempre estiveram em desacordo com a boa técnica, superando os 100% até a EC 20/98. No Regime Geral, só recentemente é que se começou um processo de inclusão gradual dos 80% maiores salários de contribuição, retroagindo a julho de 94 e que, dessa forma, vai ao encontro do que recomenda a doutrina. Dado o reduzido período de cálculo, o valor do benefício ainda é praticamente igual ao último salário ou até maior, em alguns casos, respeitado sempre o teto estabelecido. Já no Regime dos Servidores Públicos a distorção é gritante, por estabelecer a última remuneração como valor da aposentadoria, ainda que obedecendo a pequenas restrições inseridas pela EC 20/98, como 10 anos na carreira e 5 anos no cargo. Considera-se absurdo o valor da aposentadoria ser igual à última remuneração pela simples razão de o servidor ou servidora não ter recebido sempre esse valor, desde o início da carreira. Mais trágico ainda é saber que a contribuição do servidor para a aposentadoria só começou a ocorrer a partir de 93 e que o seu benefício continua em valor-teto.

Outro aspecto da maior gravidade do ponto de vista social é baixa taxa de cobertura da Previdência (Regime geral), isto é, o pequeno número de pessoas que têm proteção previdenciária. Segundo dados da PNAD - Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios (IBGE), em 2001, a população economicamente ativa ocupada, no setor privado, era de 70,6 milhões de pessoas, já descontadas as vinculadas a outros regimes de previdência, como os servidores públicos, civis e militares. Como o número de contribuintes foi estimado em 29,9 milhões, restavam 40,7 milhões de pessoas ocupadas sem qualquer proteção da Previdência. Mesmo descontando aquelas que não poderão ter acesso à Previdência, seja pela questão da renda, idade, etc, o contingente a ser atendido continuará sendo gigantesco. Certamente, esse o maior de todos os desafios, porque diz respeito à desejada inclusão social, por uma política pública que tem com princípio fundamental exatamente a universalidade da cobertura e do atendimento.

Para ficar no elenco dos principais problemas da previdência brasileira, a dificuldade política para reformar vem sendo evidenciada ao longo dos últimos anos, inclusive em governos com orientação política distinta, e que, apesar de todo o esforço despendido, os resultados têm sido muito aquém do esperado, sempre necessitando de novas reformas.

Certamente, isso se deve a algumas razões básicas para as quais não se tem dado a devida atenção. Enumero quatro desses obstáculos ao processo de reforma. O primeiro, tem a ver com o completo desconhecimento da população e de seus representantes sobre o que é, para que serve e qual a importância da Previdência Social. O segundo, diz respeito aos grupos de pressão dos segmentos beneficiados pelas distorções listadas anteriormente e que são contra qualquer tipo de reforma que pretenda extinguir ou mesmo reduzir seus 'privilégios'. O terceiro, é o uso reiterado pelos governos do argumento do ajuste fiscal como premissa para reformar. É claro que essas despesas assustam, dado o seu gigantismo. Mas é importante lembrar que elas decorrem de compromissos já assumidos e que, mesmo sendo fruto de grosseiras distorções dos regimes de previdência, representam o direito adquirido, e como tal, não pode ser alterado. Ou seja, é recorrente o argumento de que a reforma é para reduzir gastos, e não para corrigir distorções que resultariam em um sistema de previdência de acordo com princípios básicos em matéria previdenciária e que, conseqüentemente, teriam seus gastos aceitos como razoáveis. Essa postura tem dificultado principalmente a adoção de efetivo processo de transição, para aqueles que ainda não têm direito adquirido, e sim expectativa de direito, amenizando o impacto da reforma nas futuras gerações. O quarto obstáculo decorre do próprio processo legislativo, a partir da constitucionalização de regras, que exige *quorum* qualificado para qualquer alteração, em duas votações na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

"Outro aspecto da maior gravidade do ponto de vista social é baixa taxa de cobertura da Previdência (Regime geral), isto é, o pequeno número de pessoas que têm proteção previdenciária."

Feitas as considerações sobre os principais problemas da previdência brasileira, cabe o registro de que a reforma em curso, no Brasil, é destinada exclusivamente aos Regimes dos Servidores Públicos Civis, nos três níveis de governo. As razões apresentadas pelo governo relacionam-se à busca da equidade social, à sustentabilidade no longo prazo e ao ajuste demográfico e mais solidariedade. Na essência, a emenda em discussão no Congresso Nacional guarda coerência com a proposta do Partido dos Trabalhadores, que altera as regras basicamente para os que entrarem no serviço público após a reforma.

Finalmente, duas questões merecem registro. A primeira, para reafirmar que a opção brasileira na busca de um regime básico universal, com complementação facultativa, via fundo de pensão, é absolutamente adequada, porque é um modelo consagrado universalmente e que atende às características da realidade socioeconômica do Brasil. O que precisa ser feito, conforme explicitado ao longo deste artigo, é a adequação dos regimes ainda existentes a princípios doutrinários elementares que regem a matéria previdenciária. Assim, algumas questões relevantes devem permear o debate sobre essa política pública indispensável que é a Previdência Social. Adota-se o regime único ou mantêm-se os atuais regimes, mas com regras similares? Embora, se considere desejável a existência de um regime básico universal, entende-se que a manutenção da autonomia da gestão dos atuais regimes, mas com regras praticamente idênticas, seria um passo decisivo para a definitiva unificação. Se se pretende que a previdência efetivamente cumpra o seu papel de proteção à cidadania, de forma que a sociedade considere justas as contribuições vertidas para esse fim, torna-se inevitável a adequação doutrinária de seus regimes. Isto quer dizer que a discussão passa pela igualdade de requisitos, independentemente de gênero, de categoria profissional, etc. Tudo consoante processo de transição que efetivamente caminhe para o inadiável enquadramento das regras previdenciárias a preceitos universalmente aceitos e compatíveis com a realidade brasileira. Para isso, é indispensável o exame do direito comparado, especialmente em países que têm características socioeconômicas similares à do Brasil, sempre tendo como referência acordos bilaterais e multilaterais de previdência firmados entre países com adequada proteção previdenciária.