

A Previdência social brasileira: a negação dos direitos como política

Camila Kimie Ugino¹

Resumo

Este artigo trata das reformas da previdência social como política de desmonte do sistema de Seguridade Social, sistema esse construído a partir das disputas em torno da redemocratização e concretizado na Constituição de 1988. Destacam-se a retirada dos direitos sociais e os principais riscos da proposta de reforma da previdência – PEC 6/2019. A experiência internacional das reformas de previdência apresenta piores condições em termos de proteção social.

Palavras-chave

Reforma da previdência social; PEC 6; privatização da previdência.

Introdução

O atual sistema de proteção social, de caráter público e universal, é fruto de um amplo processo de redemocratização, expressão da demanda acumulada de vários anos de luta contra a ditadura militar, ampliando o leque de direitos.

Entre os preceitos introduzidos, a Seguridade Social (SS) significou um grande avanço, pois considera a totalidade dos direitos relativos à Saúde, à Previdência, à Assistência e ao seguro desemprego. A CF88 resgatou a questão social como um direito dos cidadãos, estendendo o princípio da cidadania, garantindo acesso a serviços sociais independente da contribuição individual, exceto para a previdência social. Entre os avanços, pode-se destacar: a universalidade da cobertura e do atendimento; a uniformidade dos benefícios e serviços concedidos à população urbana e rural; a seletividade e a distributividade na prestação dos direitos; a diversidade da base de financiamento e a participação da sociedade na gestão descentralizada da administração através da participação dos trabalhadores, dos empregadores e dos aposentados.

¹ Professora do Departamento de Economia da PUC-SP, doutoranda em Ciências Sociais pela PUC-SP e membro do Grupo de Pesquisa Políticas para o Desenvolvimento Humano e do Núcleo de Estudos de Ideologia e Lutas Sociais (NEILS).

A Previdência Social², como parte desse sistema, garante um conjunto de benefícios, tais como aposentadorias, pensões, salário-maternidade, seguro-desemprego, salário-família, auxílio-doença, auxílio-acidente, auxílio-reclusão, entre outros. Tanto as regras de acesso como o valor de cada benefício variam de acordo com o status do segurado.

Para financiar esse leque de benefícios sociais, foi estabelecido pela CF88 (Art. 195), pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Art. 68) e pela Lei que prevê o Plano de Custeio, lei nº 8112 (Art. 11), decreto nº 3.48/1999, que o recurso seria oriundo dos empregados, empregadores e do Estado. Dessa maneira, em momentos de queda de arrecadação, caberia ao Tesouro Nacional repassar recursos aos órgãos da SS.

Para tratar sobre as mudanças no sistema previdenciário brasileiro, a primeira seção tratará das reformas previdenciárias; a segunda seção, abordará de maneira sucinta os pontos mais alarmantes da atual proposta de reforma e, por último, serão expostas as experiências internacionais de reformas.

Breve histórico das reformas da previdência nos anos 1990 e 2000

Após a promulgação da Constituição, diversas propostas de reforma da previdência foram discutidas³, porém efetivamente a primeira grande reforma ocorreu durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), em 1998.

Na reforma de FHC, a eliminação do critério de acesso por tempo de serviço⁴ foi substituída pelo tempo de contribuição⁵ e esse foi somado ao critério idade, com a introdução do fator previdenciário. Em novembro de 1999, a regulamentação do fator previdenciário⁶ estabeleceu uma nova regra de cálculo do valor do benefício, em que o critério idade foi incorporado, uma vez que na regra de cálculo havia a

² Pela CF88, havia dois regimes de previdência social: o Regime Geral da Previdência Social (RGPS), que contempla os trabalhadores formais do mercado privado de trabalho, e o Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores (RPPS), que atende os servidores públicos (federais, estaduais e municipais) e militares. O segundo regime deveria ser sustentado pelo Tesouro Nacional e subnacional; enquanto o primeiro, pelas contribuições da sociedade e do Estado. Um terceiro pilar seria a previdência complementar privada de contribuição individual.

³ Para detalhes, ver UGINO, C. K. *As reformas previdenciárias brasileiras sob a pressão neoliberal*. 2011. Dissertação (Mestrado em Economia Política) – PUCSP, São Paulo, 2011.

⁴ Integral e proporcional, trinta e cinco anos e trinta anos de tempo de serviço para homens e mulheres, respectivamente, conforme disposto na CF88.

⁵ Essa medida prejudicou principalmente os trabalhadores que apresentavam dificuldade em provar que houve contribuição, pois antes o vínculo empregatício já era uma parte do comprovante.

⁶ A partir da lei 9.876/1999.

expectativa de sobrevida do segurado. A consequência dessa medida foi a postergação dos pedidos de aposentadoria e com o valor menor do benefício, já que o fator reduz o benefício com a maior expectativa de sobrevida da população. Isso quando o trabalhador apresenta capacidade laboral; quando não, ele apenas terá uma redução do seu benefício de aposentadoria. Para o governo, o efeito foi uma redução da despesa previdenciária, o que, de certa forma, atingia o esperado, o ajuste atuarial das contas da previdência⁷. Segundo relatório da ANFIP⁸, dados do IPEA apontam que, entre 1995 e 1998 (pré-fator) e entre 1999 e 2004 (pós-fator), a idade média de aposentadoria por tempo de contribuição das mulheres era de 49,7 e passou para 52,2; já para os homens, de 54,3 para 56,9 anos.

Além disso, exceto algumas categorias específicas como a dos militares, o RPPS foi incorporado às contas do RGPS e os critérios de acesso do primeiro regime foram se equiparando aos critérios do segundo. Foi nessa contrarreforma que houve a eliminação da aposentadoria especial para professores do ensino superior. A partir disso, ficou estabelecido o gradual desmonte da Previdência Social brasileira que foi exacerbado com a introdução do fator previdenciário, uma das medidas mais violentas contra os trabalhadores.

No início do governo Lula, foi aprovada a segunda reforma da previdência, que se concentrou em mudanças no RPPS, tais como: a) limitação do provento dos servidores da União, dos estados e dos municípios do valor não superior aos dos ministros do Supremo Tribunal Federal; b) introdução da contribuição dos inativos e pensionistas, além dos servidores ativos, de forma a assegurar um regime de previdência de caráter contributivo e solidário; c) estabelecimento de teto do benefício para os ingressantes no setor público igual ao do RGPS; d) o cálculo do benefício passa a ser feito pela média das contribuições para os servidores que não cumpriram ainda os requisitos da aposentadoria integral; e) introdução de idade mínima de aposentadoria (53 anos para homem e 48 anos para mulher); f) introdução da previdência complementar facultativa via fundos de pensão a todos os servidores públicos na modalidade de contribuição definitiva.

⁷ Ministério da Previdência apresenta dados apenas da previdência, de forma isolada da Seguridade, assim não incorpora na receita os repasses da União e considera todas as despesas do RGPS e RPPS.

⁸ ANFIP. *Análise da Seguridade Social em 2005*. Brasília: ANFIP, 2006

O passo seguinte foi a regulamentação dos fundos de pensão, que ocorreu em 2012. Foram criados dois fundos, um para os servidores do poder executivo e outro para os do poder judiciário, pois os do poder legislativo e do Tribunal de Contas da União aderiram ao fundo de pensão do poder executivo⁹. Ao final de 2003, houve a aprovação da prorrogação das Desvinculações de Recursos da União¹⁰, que retira do financiamento da SS, 20% das receitas tributárias.

A reforma do governo Lula caracterizou-se por aprovar os itens que não haviam passado no governo anterior, isto é, medidas que modificaram o RPPS. Dois principais pontos serão lembrados: o fim da integralidade do benefício do inativo¹¹ e a sua contribuição.

Durante o governo Dilma, apesar das políticas de contenção fiscal, no campo social, houve a renovação da política de valorização do salário mínimo¹² por mais quatro anos e a regra 85/95 foi aprovada como alternativa ao fator previdenciário.

No campo previdenciário, a regra 85/95, aprovada e transformada em lei em novembro de 2015, permitiu a aposentadoria integral (100% do benefício), considerando a soma da idade mais o tempo de contribuição. No caso das mulheres, essa soma deve dar 85 anos e, no caso dos homens, 95 anos¹³, dado que o tempo mínimo de contribuição deveria ser 30 e 35 anos para mulheres e homens, respectivamente¹⁴.

A despeito das melhores condições de acesso à aposentadoria, na questão fiscal, a partir de 2012, a política de desoneração sobre a folha de pagamentos representou uma queda da arrecadação, principalmente, para o financiamento da

⁹ Em 2012, foi criada a Funpresp – Fundo de Previdência Complementar do Servidor Público Federal – do executivo, porém a adesão à previdência complementar foi baixa e aquém do esperado. No final de 2018, a instituição acumulou um volume de ativos de 0,02% do PIB.

¹⁰ Criado em 1994 como Fundo Social de Emergência (FSE), em 1997, passou a ser chamado de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, a partir de 2000, Desvinculações de Recursos da União (DRU). Em 2016, a alíquota da desvinculação aumentou para 30%.

¹¹ Podemos dizer que sua eliminação implicou na quebra do “contrato” entre o Estado e os servidores que era vigente anteriormente, no qual se garantia uma aposentadoria equivalente ao da renda do período de atividade.

¹² A política de valorização do salário mínimo, desde os governos Lula, foi importante para elevar o valor dos benefícios previdenciários.

¹³ Esta regra considera o processo de envelhecimento populacional, assim como explicita a idade mínima como critério de acesso. Assim, a partir de 2019, a cada dois anos, haverá o adicional de um ano para a regra. Em 2019, a regra se tornou 86/96. Essa nova regra permitiu um ganho de renda aos trabalhadores, principalmente para aqueles que começam a trabalhar cedo.

¹⁴ No caso dos professores da educação infantil e do ensino fundamental e médio, houve uma redução de cinco anos.

SS¹⁵, o que prejudicou as contas da SS. Caso as determinações constitucionais fossem obedecidas e não fosse considerada a DRU, os recursos da seguridade seriam, em 2016, de R\$ 718,9 bilhões, e a despesa, de R\$ 775,9 bilhões, ocorrendo, portanto, um saldo negativo de R\$ 56,9 bilhões. De acordo com o Tesouro Nacional¹⁶, a renúncia fiscal sobre o orçamento da Previdência Social foi de R\$ 57,7 bilhões, em 2016.

Nestes trinta anos após a CF88, houve concretamente três grandes contrarreformas da previdência social e o sentido de todas, exceto pela regra 85/95, durante o governo Dilma, foram políticas de negar os direitos conquistados no embate pela redemocratização. Apesar dessas mudanças, é importante lembrar que não houve uma privatização da previdência no Brasil.

Atual proposta de reforma e os riscos

Em fevereiro de 2019, o governo Bolsonaro encaminhou à Câmara a Proposta de Emenda Constitucional nº 6 (PEC 6). Essa proposta, sem dúvida, altera radicalmente a estrutura da Previdência Social. Iremos concentrar a análise em poucos pontos, uma vez que a PEC 6 traz um conjunto de alterações que, posteriormente, exigirão regulamentações.

Na aposentadoria do trabalhador urbano, vinculado ao RGPS, a proposta é extinguir a aposentadoria por tempo de contribuição¹⁷ e por idade (mínimo de 60 anos, para as mulheres, e 65 anos, para os homens, somados a 15 anos de contribuição mínima) e substituir pelo critério idade mínima, 62 anos, para as mulheres, e 65, para os homens, e contribuição mínima de 20 anos.

Pelo critério idade mínima, o valor do benefício, que atualmente é calculado pelo 100% da média dos 80% dos maiores salários de contribuição, seria calculado por 60% da média das contribuições, com aumento de 2% a essa média a cada ano adicional de contribuição. Dessa maneira, além do aumento de idade mínima, para as mulheres, haverá uma redução muito grande do valor do benefício de

¹⁵ Com a queda da atividade econômica, a ampliação da taxa de desemprego e a política de desoneração sobre a folha de pagamento, a partir de 2016, as contas da SS estão dando negativo, dando suporte às pressões por mais reformas na SS.

¹⁶ TESOURO NACIONAL. *Aspectos Fiscais da Seguridade Social no Brasil*. Brasília, 2017.

¹⁷ Por este critério, incide o fator previdenciário.

aposentadoria, cuja consequência esperada, já observada quando da introdução do fator previdenciário, é uma postergação do pedido de aposentadoria, prejudicando, principalmente, o trabalhador que começou a trabalhar cedo.

Esses critérios somados ao teto do benefício de pouco mais de 5 salários mínimos, lembrando que, no início dos anos 1980, esse mesmo teto era de 20 salários mínimos, e à proposta de ampliação do regime de capitalização tendem a desmanchar o sistema previdenciário solidário, universal, intergeracional e de provimento estatal de previdência social.

Um dos pontos mais arriscados para a SS está no art. 201-A da PEC 6. Nesse artigo, a previdência pelo regime de capitalização, a ser instituída por lei complementar, será obrigatória e não mais complementar. A experiência internacional desse tipo de regime, a ser explorada na próxima seção, não demonstra resultados sociais garantidores de melhores condições de bem-estar.

No caso brasileiro, há duas formas instituídas de previdência complementar: via entidades fechadas de previdência complementar ou fundos de pensão ou via entidades abertas de previdência complementar que são instituições financeiras. O agravante é que a cobertura da previdência complementar é baixa. Segundo informações da SPPC-MPS (2015), apenas 4,5% dos contribuintes do RGPS estão cobertos com uma previdência complementar fechada. Quanto maior a renda, maior essa cobertura, portanto, os trabalhadores com menores rendas não conseguem aderir a um plano privado. Já as entidades abertas, com produtos como PGBL e/ou VGBL, asseguram apenas 12,5 milhões de pessoas, de acordo com a Susep (2016) ou algo equivalente a 15% da população economicamente ativa. É importante lembrar que a Previdência Social apresenta um grau de cobertura de 71% da população ocupada com idade entre 16 e 59 anos, ou seja, muito superior ao modelo privado de capitalização.

Como nas reformas anteriores, esta proposta estimula a expansão dos fundos privados de capitalização, na medida em que propõe mais tempo de contribuições, aumenta a idade mínima e reduz o valor médio do benefício. Porém, sabemos que o efeito disso poderá ser uma desproteção social.

Experiência internacional

Em diversos países, as políticas sociais vêm sendo privatizadas e os efeitos sociais são diversos. Esse processo ocorre de maneira heterogênea e múltipla, afetando as políticas de habitação, saúde, previdência, cultura, porém é preciso destacar que as políticas previdenciárias são as mais impactadas.

Além das instituições financeiras que operam em escala mundial, algumas instituições multilaterais também promovem a privatização dos serviços de previdências e de saúde em nome de uma suposta base para garantir a redução dos gastos fiscais e o crescimento econômico, como, por exemplo, o Banco Mundial no relatório *Averting the old age crisis*¹⁸, o Fundo Monetário Internacional, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), além de instituições financeiras internacionais, a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional e bancos de desenvolvimento asiáticos ou interamericanos.

Apesar dessa tendência, o risco inerente a esse processo de privatizações está dado pelos problemas sociais decorrentes, tais como: instabilidade nos empregos, enfraquecimento dos vínculos solidários atrelados às políticas de segurança social. No caso previdenciário, a questão da privatização é garantir renda após o período laboral, ou seja, primeiro que isso depende da renda média do período laboral, depois, a renda pós-período laboral se torna um problema individualizado, rompendo com os laços sociais intergeracionais. Um elemento destacado por Sauviat (2005) é que a renda previdenciária individual, uma vez gerida por instituições financeiras pela lógica da capitalização, tende a incorporar o risco do mercado financeiro e, por decorrência, das possíveis crises financeiras e a queda do rendimento dos fundos e dos benefícios previdenciários aos benefícios previdenciários.

¹⁸ BANCO MUNDIAL. *Averting the old age crisis*. New York: Oxford University Press, 1994. A publicação deste relatório constituiu um importante marco na discussão sobre as privatizações dos sistemas de saúde e pensões.

Para ilustrar possíveis problemas às privatizações, a Organização Internacional do Trabalho¹⁹ publicou um longo estudo sobre países que estão revertendo as privatizações dos seus regimes de previdência. De acordo com o relatório, entre 1982 e 2014, trinta países – da Europa oriental e América latina – privatizaram total ou parcialmente seus regimes de previdência pública²⁰. Em 2018, dos trinta países mencionados, dezoito reformaram e reverteram total ou parcialmente a privatização das aposentadorias²¹. A motivação é diversa: custos fiscal e administrativo elevados, baixa cobertura e valor baixo de benefício, incorporação de riscos de mercado à renda dos idosos. Após a crise (financeira) econômica de 2007 e 2008, alguns países simplesmente abandonaram o projeto de privatização do sistema de previdência e outros reverteram o regime de capitalização, integral ou parcialmente, ao anterior sistema de repartição.

É importante registrar que não há país central que tenha migrado para um sistema totalmente privado de previdência com contas individuais, exceto a Suécia que tem um sistema de contas individuais, porém geridas pelo Estado num sistema nocional. Já em países periféricos, há (e houve) uma grande pressão para a privatização dos sistemas previdenciários alçada na expectativa de melhores taxas de cobertura e níveis de benefícios, redução de desigualdade social e de renda, redução de custos administrativos pela ampliação da concorrência de mercado, melhora na governança da gestão previdenciária, maior atuação do mercado de capitais no financiamento de novos investimentos e crescimento econômico.

Apesar dessa expectativa, as privatizações dos sistemas de previdência geraram na prática taxas de cobertura estagnadas ou diminuídas, benefícios

¹⁹ INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO). *Reversing pension privatizations: rebuilding public pension systems in Eastern Europe and Latin America*. Genebra, 2018.

²⁰ Desses, quatorze estão na América Latina, quais sejam (acompanhado do nome do país, está o ano da reforma): Chile (1991), Peru (1993), Argentina (1994), Colômbia (1994), Uruguai (1996), Bolívia (1997), México (1997), Venezuela (1997), El Salvador (1998), Nicarágua (2000), Costa Rica (2001), Equador (2001), República Dominicana (2003) e Panamá (2008). E outros quatorze são da Europa oriental e da antiga União Soviética: Hungria (1998), Cazaquistão (1998), Croácia (1999), Polônia (1999), Letônia (2001), Bulgária (2002), Estônia (2002), Rússia (2002), Lituânia (2004), Romênia (2004), Eslováquia (2005), Macedônia (2006), República Tcheca (2013) e Armênia (2014). Nesta lista, para totalizar os trinta países, temos mais dois países da África: Nigéria (2004) e Gana (2010).

²¹ República Bolivariana da Venezuela (2000), Equador (2002), Nicarágua (2005), Bulgária (2007), Argentina (2008), Eslováquia (2008), Estônia, Letônia e Lituânia (2009), Estado Plurinacional da Bolívia (2009), Hungria (2010), Croácia e Macedônia (2011), Polônia (2011), Federação da Rússia (2012), Cazaquistão (2013), República Checa (2016) e Romênia (2017).

previdenciários deteriorados e as desigualdades de gênero aumentaram. Ademais, os indivíduos passaram a incorporar na renda previdenciária as flutuações do mercado financeiro, uma vez que a maior parte dos planos vendidos são de contribuição definida²² e não benefício definido. Os elevados custos administrativos achataram os benefícios previdenciários e os altos custos de transição, muitas vezes subestimados, provocaram pressões fiscais para as contas governamentais. Em alguns casos, a participação dos trabalhadores na gestão foi eliminada e as funções reguladoras e de supervisão foram capturados pelos mesmos grupos econômicos responsáveis pela gestão dos fundos de pensão, produzindo um problemático conflito de interesses. Um último elemento a ser destacado é a expansão limitada dos mercados de capitais nos países em desenvolvimento após as reformas previdenciárias. De acordo com o relatório da OIT²³, a privatização da previdência não produziu os resultados esperados nos sistemas de aposentadoria pública na Europa Oriental e na América Latina.

²² Nesta modalidade, os riscos do mercado financeiro são assumidos pelos portadores de plano, pois há apenas a definição da contribuição, isto é, o pagamento/cotização periódico(a). O valor a ser resgatado a título de benefício previdenciário não é garantido, mas apenas previsto, uma vez que as aplicações dos fundos gestores das contribuições/cotizações podem resultar num saldo rentável ou não. Assim, os trabalhadores poupadores e gestores da própria previdência incorporam os riscos de mercado.

²³ Ibid, 2018.