

ARTIGO

AS LIÇÕES INTERNACIONAIS DA PREVIDÊNCIA COMO ORIENTAÇÃO PARA O BRASIL

Discussão de bons e maus exemplos de reformas na aposentadoria mundo afora qualificaria o debate nacional

■ **Lena Lavinias e Ana Carolina Cordilha**

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 de nosso cotidiano de simples mortais. 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 US\$ 40 trilhões em 2017, segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

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.

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 a importância dos fundos de capitalização, quem já tinha contribuído por 20 anos e tinha mais de US\$ 200 mil 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 havia 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.

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

depende 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.

Regimes de capitalização são hoje majoritariamente contribuição definida, e não benefício definido. Portanto, 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 contribuíram 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.

Um estudo recente da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e de ampla circulação revela que dos 30 países — entre latino-americanos e do Leste Europeu — que haviam privatizado seus sistemas previdenciários, 18 já fizeram a chamada contrarreforma, revertendo parcial ou totalmente a capitalização. Duas razões principais justificaram tal mudança: a queda no valor real

CONTINUA NA PÁGINA 2 ➡

das aposentadorias, levando a um aumento expressivo da pobreza entre a população mais velha, e a 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 ferosamente pelo ministro Paulo 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”, que não se trata de fato de um. Só que a contrarreforma da pensão básica solidária, introduzida em 2008 por Michelle Bachelet, então presidente, 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 61% dos benefícios contributivos eram inferiores à linha da pobreza e 80% ficaram abaixo do salário mínimo.

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, Sebastián 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, esses países passavam por desafios semelhantes ao do Brasil: gasto público com Previdência acima de 10% do PIB e perspectivas de alongamento da expectativa de vida — na época, três anos acima do patamar atual brasileiro. As respostas para esses desafios seguiram diferentes caminhos, mas preservaram o sistema público de repartição, que segue sendo 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 apo-

Reforma da Previdência não se faz com “porteira fechada”.

O debate democrático não se esgota em mantras e matracagem.

sentadoria postergada com prêmio.

Mas as respostas vão mais além. Na Alemanha, o pilar público obrigatório foi mantido, ao mesmo tempo 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.

Já na França, destaca-se a constituição de fundos públicos especialmente dedicados a aportar recursos para o regime de Previdência, lançando mão inclusive de taxação 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 em ativos, mesmo que parte de seus rendimentos venha sendo utilizada 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 de sua política social.

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. O que nos cabe fazer aqui 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 hoje abrir e alimentar o debate para estar à altura de suas atribuições republicanas.

FONTE: Revista Época. Publicado em 11 de abril de 2019