

William Lonzar

A DIMENSÃO PRIVADA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL:
EVOLUÇÃO RECENTE E PERSPECTIVAS

Dissertação de Mestrado
apresentada ao Departamento de
Ciência Política do Instituto de
Filosofia e Ciências Humanas da
Universidade Estadual de
Campinas, sob a orientação da
Prof^a Dr^a Argelina Cheibub
Figueiredo.

Este exemplar corresponde à
redação final da dissertação
defendida e aprovada pela
Comissão Julgadora em
10/12/1996.

Banca:

Prof^a Dr^a Argelina Cheibub Figueiredo.

Prof^a Dr^a Raquel Meneguello

Prof^a Dr^a Sonia Miriam Draibe

Prof^o Dr. Eliézer Rizzo de Oliveira

Campinas, dezembro/1996

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA
BIBLIOTECA DO IFCH - UNICAMP**

L869d **Lonzar, William**
A dimensão privada da Previdência Social: evolução recente e perspectivas / William Lonzar. - - Campinas, SP; [s.n.], 1996.

Orientador: Argelina Cheibub Figueiredo.
Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Política social. 2. Previdência social. 3. Previdência social privada. 4. Fundos de pensão. 5. Aposentadoria. 6. Estado. 7. Setor privado. I. Figueiredo, Argelina Maria Cheibub. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Este trabalho tem como foco a dimensão privada da previdência social, representada por entidades abertas, que atendem ao público em geral, e as fechadas, que atendem aos funcionários de empresas. Partindo do conceito de mercado previdenciário, dada a necessidade universal das pessoas assegurarem uma renda na velhice, busca determinar a demanda existente por serviços previdenciários públicos e privados e mostrar a ampliação recente da participação do setor privado. Tendo em vista as transformações econômicas que reduzem as bases de sustentação da previdência pública, discute as possibilidades de alteração da predominância histórica do setor público no Brasil, assim como as condições – limites e potencialidades – do atendimento privado às demandas e carências de serviços previdenciários.

Grande é a gratidão que guardo em relação aos amigos que me acompanharam durante o processo de elaboração desta dissertação. Registro, em especial, o incentivo constante à continuação do meu trabalho, por parte de Ana Maria Medeiros da Fonseca e Marta Teresa da Silva Arretche, recuperando em mim a meta à qual me havia proposto. Pelo mesmo estímulo agradeço a minha orientadora, Prof^a Argelina Figueiredo, sem a qual não haveria o resultado ora apresentado. Agradeço, também, à Prof^a Sonia Draibe e ao Prof^o Pedro Luis Barros Silva, as observações feitas ao meu trabalho, na oportunidade do exame de qualificação. Gostaria de registrar e agradecer, ainda, a rara manifestação de companheirismo que sempre encontrei, entre as pessoas do NEPP, berço em que aninhei as idéias que modestamente tento aqui apresentar.

A meus pais, o respeito de um lado e a saudade de outro. A Maria Lavinia Turazzi, meu sentimento mais sublime, pelo amor que trouxe a minha vida.

A DIMENSÃO PRIVADA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

GLOSSÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1 - O QUE É PREVIDÊNCIA PRIVADA	
1.1 - Definição Legal	17
1.2 - Distinção entre entidades abertas e fechadas	19
1.3 - Histórico da previdência privada	21
1.4 - Regulamentação da previdência privada	34
1.5 - Planos de benefícios	39
1.6 - Regimes de financiamento	44
1.7 - Limitações da previdência privada	49
2 - O MERCADO PREVIDENCIÁRIO	
2.1 - O mercado de serviços privados	54
2.2 - A especificidade do mercado previdenciário	57
2.3 - Intervenção do Estado no mercado previdenciário	61
2.4 - Modelos de intervenção do Estado	65
3 - PERSPECTIVAS PARA A PREVIDÊNCIA PRIVADA	
3.1 - A extensão do mercado previdenciário	81
3.2 - Mercado de trabalho e previdência	111
3.3 - Evolução recente da previdência privada	116
CONCLUSÃO	125
BIBLIOGRAFIA	131
ANEXO	

QUADROS, TABELAS E GRÁFICOS

QUADRO I COMPLEMENTAÇÃO FUTURA DE RENDA REFERENTE A DEPÓSITOS MENSIS DE 1 SALÁRIO MÍNIMO EM PREVIDÊNCIA PRIVADA POR IDADES DE INGRESSO E DE APOSENTADORIA	43
QUADRO II DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO SEGUNDO O NÍVEL DE ATIVIDADE BRASIL -- 1990	83
QUADRO III DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO SEGUNDO O NÍVEL DE ATIVIDADE BRASIL -- 1995	84
QUADRO IV REPRESENTAÇÃO GRÁFICA DO NÚMERO DE EMPREGADOS COM CARTEIRA ASSINADA E DA POPULAÇÃO OCUPADA COM RENDA SUPERIOR A 5 SMs E 10 Sms	85
TABELA I POPULAÇÃO OCUPADA, SEGUNDO A CONTRIBUIÇÃO PARA O INSS E AS CLASSES DE RENDIMENTO BRASIL -- 1990	87
TABELA II POPULAÇÃO OCUPADA, SEGUNDO A CONTRIBUIÇÃO PARA O INSS E AS CLASSES DE RENDIMENTO BRASIL -- 1995	87
QUADRO V COBERTURA DAS PREVIDÊNCIAS PRIVADA E SOCIAL BRASIL -- 1990	88
QUADRO VI COBERTURA DAS PREVIDÊNCIAS PRIVADA E SOCIAL BRASIL -- 1995	89
QUADRO VII PREVIDÊNCIA PÚBLICA E PRIVADA NO BRASIL QUADRO COMPARATIVO -- 1990	110
GRÁFICO I FUNDOS DE PENSÃO - EVOLUÇÃO SEGUNDO O SETOR	

DA EMPRESA PATROCINADORA BRASIL -- 1977-95	117
GRÁFICO II FUNDOS DE PENSÃO - EVOLUÇÃO SEGUNDO O TIPO DA EMPRESA PATROCINADORA BRASIL -- 1985-1990	118
QUADRO VIII OS MAIORES FUNDOS DE PENSÃO, SEGUNDO SEU PATRIMÔNIO BRASIL -- 1992	119
GRÁFICO III ENTIDADES ABERTAS DE PREVIDÊNCIA PRIVADA EVOLUÇÃO SEGUNDO A FINALIDADE BRASIL -- 1981-1991	120
TABELA III DISTRIBUIÇÃO DO MONTANTE PATRIMONIAL DE OITO DAS MAIORES ENTIDADES ABERTAS DE PREVIDÊNCIA PRIVADA BRASIL -- 1985/1994	121
TABELA IV DISTRIBUIÇÃO DA RECEITA PROVENIENTE DE PLANOS DE OITO DAS MAIORES ENTIDADES ABERTAS DE PREVIDÊNCIA PRIVADA BRASIL -- 1985/1994	122

GLOSSÁRIO

ANAPP	Associação Nacional da Previdência Privada
ABRAPP	Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Privada
BACEN	Banco Central do Brasil
AFP	<i>Administradoras de Fondos de Pensiones</i> (entidades de previdência privada chilenas)
CANAEMPU	<i>Caja de Empleados Públicos y Periodistas</i> , antigo fundo de pensão chileno
CAP	Caixa de Aposentadoria e Pensão
CEPS	Centro de Estudos da Previdência Social
CESS	Centro de Estudos da Seguridade Social
CPC	Conselho de Previdência Complementar
DATAPREV	Empresa de Processamento da Dados da Previdência Social
DEMEC	Departamento do Mercado de Capitais do Banco Central do Brasil
EMPART	<i>Caja de Empleados Particulares</i> , antigo fundo de pensão chileno, criado em 1925
ERISA	<i>Employee Retirement Income Security Act</i> (lei previdenciária norte-americana, promulgada pelo presidente Gerald Ford, no Dia do Trabalhador, no ano de 1974)
FENASEG	Federação Nacional das Empresas de Seguro
FSP	Jornal FOLHA DE SÃO PAULO
IBA	Instituto Brasileiro de Atuária
IBGE	Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IAP	Instituto de Aposentadoria e Pensões
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
MPS	Ministério da Previdência Social
NEPP	Núcleo de Estudos de Políticas Públicas - UNICAMP
OESP	Jornal O ESTADO DE SÃO PAULO
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (do IBGE)
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais (do MPS/DATAPREV)
SINDAPP	Sindicato Nacional das Entidades Fechadas de Previdência Privada
SPC	Secretaria de Previdência Complementar
SSS	<i>Servicio de Seguro Social</i> , antigo sistema público de previdência chileno
SUSEP	Superintendência de Seguros Privados
VESTING	ou <i>Vested</i> -- conquistado; condição que possibilita ao trabalhador, na troca de emprego, transferir contribuições de um fundo de pensão para outro.

1 - INTRODUÇÃO

Quando falamos na "dimensão privada" de políticas públicas, o termo pode ser entendido, subjetivamente, de diversas formas. Interessa-nos, aqui, entender esta dimensão como sendo a conformação privada dentro da qual ocorre parte da realização de uma determinada política pública. Simplificando, por ora, o tema, diríamos que a dimensão privada, no âmbito que nos interessa, ou seja, o das políticas públicas, corresponde às atividades do setor privado da Economia, complementando a ação do Estado na prestação de serviços à população.

A escolha deste tema, como objeto de estudo, prende-se ao debate incessante que se realiza em torno da participação da iniciativa privada em áreas que se supõe da esfera governamental; ou, visto ao contrário, da intervenção do Estado em áreas que se supõe próprias da iniciativa privada. O objetivo deste estudo é colocar em evidência a participação da iniciativa privada nesta que é a principal área de política social: a Previdência Social. Escolhemos a política previdenciária⁽¹⁾ e a inserção do setor privado brasileiro, no terreno da previdência social, não apenas pela sua importância, já histórica, mas por percebermos a pequena exploração do assunto, dentro do meio acadêmico; principalmente em uma época em que há tantas propostas, quanto dúvidas, sobre os rumos da previdência no Brasil. Tentemos, então, situar melhor este objeto de estudo.

Começando por um nível mais abstrato, pode-se entender "Política Social" como uma forma de interferência governamental nas resultantes do mercado⁽²⁾, isto é, nas relações de troca estabelecidas no âmbito do mesmo, em um momento do capitalismo em que estas relações pareceram reproduzir e tornar irreversível a desigualdade entre os indivíduos, no que tange ao acesso a bens e serviços. Esta etapa do capitalismo, situada nos países do Primeiro Mundo, entre fins do século XIX e início do XX, teve como fundamentos principais, de um lado, a organização sindical e as lutas por conquista de direitos políticos e sociais, e, de outro lado, o desenvolvimento do caráter do Estado, que, exercendo seu papel de

¹ Utilizaremos os termos PREVIDÊNCIA e PREVIDENCIÁRIO, neste trabalho, associando-os sempre à idéia da ação que se realiza, no presente, no sentido de tentar assegurar, para o futuro, o amparo pessoal em razão de eventual incapacidade para o trabalho; ou a garantia de manutenção da renda, na velhice. A introdução do termo "SOCIAL", na PREVIDÊNCIA, implica em restringir o conceito para o nível da ação praticada pelo Estado, com vistas a uma política de previdência. A referência à Previdência Social (com iniciais em maiúsculo) quer dizer a área governamental de previdência.

² Empregar-se-á, aqui, o conceito de Mercado enquanto "locus" abstrato onde ocorrem as relações sociais de troca de mercadorias, onde se celebram os contratos, se reconhece a propriedade privada e se organiza o modo de produção. O termo "MERCADO PREVIDENCIÁRIO", referido mais adiante, implica em estender o mesmo conceito para o "locus" abstrato das demandas de caráter previdenciário.

regulação e controle da sociedade, passa a uma nova forma de interferência no plano social, gerindo recursos financeiros de amplas proporções, com vistas a garantir aqueles direitos sociais.

Neste sentido, pensando agora em um nível mais próximo da realidade, as políticas sociais podem ser entendidas como medidas governamentais dirigidas a determinadas clientela, medidas estas com características redistributivas de recursos retirados do mercado, com a finalidade de compensar falhas de alocação que desajustam a própria reprodução das condições de existência dos indivíduos.

Contudo, essa possibilidade de concretização da intenção compensatória através da política (a ação governamental) de caráter social constitui um problema dependente de múltiplos fatores de ordem política (relações de poder) e econômica, que interferem na realização das metas de governo e ultrapassam em muito sua definição. O Estado⁽³⁾ não é produtor de recursos, ou mais propriamente falando, de riquezas. O Estado administra recursos financeiros, que arrecada via impostos e outras formas conexas, repassando partes desses recursos à população e a setores públicos e privados da produção, por meio de suas políticas (ações governamentais dirigidas). A alocação desses recursos obedece a critérios políticos que acabam por comprometer intenções redistributivas de linha progressiva, ou seja, interesses os mais diversos rondam os centros de poder decisório, influenciando nas decisões, muitas vezes na direção contrária do objetivo redistributivo esperado.

Assim, ficamos com uma definição estrita de política social, como sendo uma forma de interferência governamental, que se traduz em ações legais dirigidas a clientela específicas, com intuito redistributivo, porém mediadas pelas resultantes das relações de poder que se travam entre grupos de interesse, dentro e fora do Estado.

No caso da Previdência Social, trata-se de uma área governamental passível de viabilizar políticas de caráter social. Ao longo do desenvolvimento do capitalismo, culminando com a transformação do Estado em *Welfare State*, a previdência social, inicialmente estruturada dentro de princípios securitários, passou gradativamente a ser pensada enquanto política garantidora de padrões mínimos de sobrevivência para toda a população, independente de prévia contribuição. O princípio securitário, baseado no sistema de capitalização dos

³ Entende-se Estado enquanto estrutura de poder, capacitada a exercer o poder político, isto é, tomar, implementar e fazer cumprir decisões, no âmbito de um dado território.

recursos, restringia-se ao seguro social que cada trabalhador teria direito, quando inativo, em função de ter sido contribuinte quando ativo. O sistema previdenciário, ampliado enquanto área de política social, redirecionou-se para a redistribuição de recursos retirados do mercado, conjugando vias contributivas com vias tributárias, baseando-se no princípio de solidariedade social e em regimes financeiros de repartição simples.

Dentro desse princípio, a previdência social foi transformada em um sistema de transferência de recursos das pessoas mais jovens para as mais idosas, na forma dos trabalhadores ativos para os inativos. Além dessa possibilidade primária, a previdência social poderia abraçar critérios redistributivos mais progressivos, traduzidos pelas transferências de recursos dos ativos mais ricos para os inativos mais pobres. A possibilidade de viabilizar-se políticas desse teor, entretanto, depende das relações de poder existentes dentro e fora do sistema, as quais, em combinação com conjunturas econômicas favoráveis ou adversas, levam a política social um pouco mais para o lado da seguridade social ampla, ou puxam-na para dentro dos estreitos limites do seguro previdenciário.

A dimensão privada da previdência social constitui uma parte dentro da política de complementar a renda do aposentado. Ela é formada a partir das demandas previdenciárias não atendidas, ou atendidas em parte, pela previdência social, as quais dizem respeito, basicamente, à necessidade das pessoas assegurarem a manutenção de uma renda, para o futuro, a título de aposentadoria, ou na ocorrência de retiradas precoces do mercado de trabalho, por causa de alguma invalidez.

Enxergar a previdência privada enquanto objeto de estudo implica em considerar, portanto, o desenvolvimento de um mercado previdenciário, de onde partem demandas dessa natureza. Este mercado tem características próprias que o distingue dos demais, de maneira que as autoridades governamentais e parlamentares determinam o tipo de política que melhor atende a essas demandas, seja pela atuação exclusiva do setor público, ou com a participação do setor privado da Economia.

O termo PREVIDÊNCIA PRIVADA, para efeito deste trabalho, está associado à idéia de uma dimensão do sistema previdenciário, constituída pela forma como o setor privado insere-se no conjunto de estratégias adotadas pelo Estado, no atendimento das demandas provenientes do mercado previdenciário. Assim sendo, estamos distinguindo "previdência privada" de "previdência privatizada". A idéia de "privatizar" tem sido associada a entregar ao setor privado

a responsabilidade por determinada atividade pública, desobrigando o Estado da interferência na mesma, ou retirando dele essa responsabilidade. A distinção, aqui, faz sentido, para que não haja confusão entre uma determinada dimensão da previdência social, que realmente existe (ou seja, a PREVIDÊNCIA PRIVADA), comparada a políticas de privatização, que implicariam em transferência da propriedade de ativos, ou, como é o caso da previdência social, na transferência da gestão dos fundos previdenciários que financiam o sistema (o que se caracterizaria pela PREVIDÊNCIA PRIVATIZADA).

A privatização no sentido apontado acima não poderia se fazer integralmente, em razão do caráter especial do mercado previdenciário. O setor privado atua em uma dimensão própria e, na política previdenciária, complementa a ação do Estado, não podendo este, simplesmente, retirar-se da ação governamental necessária nesta área. O mercado de trabalho formal não consegue absorver toda a população ocupada, de maneira que é grande a quantidade de pessoas que não poderia integrar um sistema privatizado de previdência. Além disso, a ação de prover o futuro com recursos necessários para garantir uma renda na velhice, ou seja, a ação de previdência, requer uma iniciativa muito mais abrangente do que o cidadão comum pode realizar. Por princípio é preciso estender esta garantia a todos os idosos, o que só pode realizar-se através da iniciativa pública e com uma política social.

A chamada "experiência chilena de privatização" da previdência -- quase um paradigma neste setor --, a rigor não privatizou a previdência. Consideramos mais apropriado dizer que houve a reabilitação do regime de capitalização, com a arrecadação das contribuições previdenciárias passando para fundos privados, sob a gerência de administradoras particulares. O Estado permaneceu com a responsabilidade pelos aposentados e pensionistas, tanto do esquema tradicional, como do novo sistema. No esquema tradicional, o Estado continua obrigado a manter o regime de repartição simples⁽⁴⁾, porém, tendendo ao esvaziamento gradativo. No sistema novo, o Estado deve cobrir os diferenciais de benefício para garantir uma renda mínima aos inativos de menor salário de contribuição. O grande problema, justificadamente controverso, é que, agora, o Estado deve contar apenas com recursos fiscais, o que implica colocar todo o

⁴ Capitalização e Repartição Simples constituem regimes de financiamento. No primeiro, as despesas são cobertas por um fundo capitalizado a partir de receitas realizadas a longo prazo; no segundo, as despesas são imediatamente cobertas pelas receitas presentes. A este respeito, ver "Regimes de Financiamento", neste trabalho.

ônus, ou nas mãos dos contribuintes de impostos, ou no próprio Estado, pela elevação da dívida pública.

No Brasil, a adoção de uma previdência complementar à previdência social esteve em cogitação desde a Lei Orgânica de Previdência e Assistência Social, de 1960, indicando que o legislador previa uma demanda emergente por uma maior renda que a proporcionada pelas aposentadorias. A iniciativa privada tomou a dianteira, na direção dessa demanda, obrigando a regulamentação das atividades dos fundos de pensão, em 1977, já como entidades privadas de previdência complementar. A existência de uma previdência complementar pública acabou prevista na Constituição de 1988, sendo reforçada sua necessidade no Plano de Custeio da Previdência Social de 1991, porém ainda não passou da idéia de projeto de lei.

A dimensão privada da previdência social acha-se ocupada por entidades que formulam planos de benefícios para seus associados, podendo ser, os mesmos, um grupo de funcionários ou empregados, no caso das entidades ditas "fechadas" -- como são os fundos de pensão⁽⁵⁾ --, ou associados individuais, dispensados de qualquer vínculo empregatício, como é o caso das entidades ditas "abertas", isto é, montepios e seguradoras. A previdência privada, no Brasil, é complementar à previdência pública. Por dispositivo de lei ela deve completar o benefício da Previdência Social até um determinado patamar. Não por acaso a maioria dos planos de benefício são chamados de Benefícios Definidos, tendo em vista que prevêem apenas a parcela de renda necessária à complementação da aposentadoria, dentro dos limites do anterior salário de contribuição. Esta disposição legal abrange apenas as entidades fechadas; as entidades abertas são consideradas pela legislação no mesmo plano das seguradoras, sendo, inclusive, fiscalizadas pela Superintendência de Seguros Privados - SUSEP.

Os fundos de pensão mais recentes tendem a modernizar seus planos de benefícios, no sentido de quebrar a rigidez do vínculo com o sistema oficial. Os novos planos fixam as contribuições necessárias para manter o perfeito equilíbrio entre receitas e despesas, tornando o fundo mais flexível até para superar o montante de complementação previsto.

Com o intuito de compreendermos a dimensão privada da previdência social, procuramos na primeira parte deste trabalho conceituar a

⁵ Daqui por diante, neste trabalho, a referência a fundos de pensão significa abranger apenas o universo das entidades fechadas de previdência privada. Em outros países a expressão "fundos de pensão" designa sistemas previdenciários mais abrangentes. No Brasil, a legislação consagra o termo como exclusivo dos fundos constituídos pelas empresas, para seus funcionários, excluindo até as entidades privadas abertas.

Previdência Privada valendo-nos dos pontos de vista legal e histórico. Pelo ponto de vista legal, porque a lei estabelece os parâmetros e as definições que ajudam a delimitar a dimensão privada da previdência social, no sentido da regulamentação exercida pelo Estado sobre as iniciativas a nível privado. Pela perspectiva histórica, porque permite contrapor a origem e a evolução do objeto de estudo, ao conhecimento que se tem do mesmo, no presente.

Desde os montepios e as primeiras Caixas de Aposentadoria e Pensão, podemos observar como a iniciativa privada antecedeu o Estado na ação previdenciária e, como este último estabeleceu um padrão de intervenção que, no princípio, prescindiu do setor privado, porém, mais tarde, passou a aceitá-lo, sob a forma complementar. Em 1923, os empregados de uma companhia ferroviária privada foram os pioneiros na criação de um fundo próprio de pensão. Quase 50 anos depois, os empregados de uma companhia petrolífera estatal retomam a mesma iniciativa e formam o primeiro fundo de pensão brasileiro nos moldes atuais. Entre um e outro, toda uma história do desenvolvimento da previdência social no Brasil pode ser contada; uma história de esvaziamento gradativo das CAPs, de liberalidade quanto às atividades dos montepios, de escândalos envolvendo vários deles, de unificação da previdência pública, de debates acerca do futuro pouco promissor que parecia aguardá-la, até culminar com a crise de financiamento no início dos anos 90.

Dando segmento ao trabalho, examinamos a dimensão privada da previdência tendo como ponto de vista o mercado. A dimensão privada constitui-se a partir do que se pode chamar "mercado previdenciário". Não existe atuação do setor privado se não existir mercado para isso. Entretanto, as desigualdades de renda estabelecem segmentos da população que se distinguem, entre outros aspectos, pelo tipo de demanda previdenciária. Embora a necessidade de uma renda na velhice seja universal, as pessoas de maior poder aquisitivo demandam uma renda futura também maior, compatível com seu nível de vida na ativa; os segmentos mais pobres da população, pelas carências próprias de grupos com pouco ou quase nenhum poder aquisitivo, tendem a manter e até aumentar as carências na velhice. Neste sentido, pode-se afirmar que o mercado de serviços previdenciários é formado por demandas e por carências que justificam tanto a atuação da iniciativa privada, frente às primeiras, quanto a responsabilidade dos poderes públicos, em relação às segundas.

Por este e outros aspectos, o mercado de serviços previdenciários apresenta caráter especial, que o distingue dos demais mercados de serviços

públicos. Entre estes aspectos, podemos destacar: 1) a natureza contraditória da necessidade previdenciária -- essencial, na velhice, mas não prioritária no momento em que o consumidor precisa tomar a decisão de ir ao mercado para contratar o benefício; 2) o fato de que, não apenas por imprevidência, mas também por deficiências de acesso, grande parte da população fica à margem do mercado previdenciário; 3) o grande potencial de investimento dos fundos previdenciários, que se acumulam, para gerar benefício no futuro e não consumo no presente.

É pela compreensão desse mercado que se entende, por um lado, a necessidade da intervenção do Estado e, por outro, o interesse por essa intervenção, que configura um determinado formato à dimensão privada. No mercado previdenciário, as ações de caráter coletivo, seja do setor público, seja do setor privado, são mais adequadas do que as ações de caráter individual, próprias de outras formas de consumo. Na questão previdenciária, a iniciativa privada apenas a nível individual não fornece todas as garantias de que não haverá, mais tarde, pesados custos sociais em função de um amplo conjunto da população que se torna idosa e percebe-se desamparada de uma renda para sua sobrevivência.

A seguir, procuramos examinar os modelos mais conhecidos de *welfare-state*, de forma a identificar neles os padrões de intervenção do Estado, nas políticas sociais, bem como tentar reconhecer, por estes padrões, as relações entre setor público e setor privado. Os estudos a respeito da evolução do "welfare-state" em países desenvolvidos estabeleceram uma tipologia de formas de intervenção do Estado nessa área, em torno dos quais as experiências variam. As tipologias construídas por Richard Titmuss (1974), Gosta Esping-Andersen (1985), com adaptações de outros autores, distinguem pelo menos três modelos de políticas, dentro das quais se pode fazer uma idéia de como se comporta o padrão de divisão do trabalho (tomando emprestado o termo da economia política) entre a iniciativa privada e o Estado. Assim, passamos pelo modelo de cunho "conservador"; pelo modelo que se pode dizer "liberal" e; posteriormente, por um modelo "social-democrático".

A previdência complementar formada no Brasil em 1977 tem, por lei, caráter facultativo e obtém recursos pelo regime de financiamento capitalizado. Sua justificativa social pode ser encontrada na possibilidade do então inativo obter uma renda bastante próxima daquela a que se habituara quando na ativa, evitando o risco da pobreza na velhice. Sua importância econômica, no entanto, é

a fabulosa capacidade de geração de estoque de capital para investimento. Talvez aí resida o maior motivo pelo qual a atividade previdenciária seja tão debatida e visada, tanto pelo setor público como privado. Diversos grupos de interesse, inclusive dentro do Estado, disputam a possibilidade de, no mínimo, gerir estes recursos. O entusiasmo provocado pelo volume de capital gerado tem levado, inclusive, a discussões muito curiosas, como é o caso da que foi provocada pelo autor de *A Revolução Invisível*. Foi de Peter Drucker a idéia de atribuir aos fundos de pensão americanos a façanha de promover uma revolução socialista bastante peculiar nos EUA: colocar nas mãos dos trabalhadores a propriedade de grande parte das ações das maiores empresas, tornando os trabalhadores sócios do grande capital, através de seus fundos de pensão.

A nova realidade, entretanto, mostra um quadro talvez não tão fantástico assim. A pergunta é: quantos trabalhadores poderão continuar empregados para tornarem-se sócios do grande capital, através de seus fundos de pensão?

As técnicas de produção modernizaram-se já o bastante para expulsar muitos trabalhadores definitivamente do mercado formal. A economia de esforço humano conseguida com a automação acabou traduzindo-se em descarte de mão-de-obra e não liberação para outras tarefas. Sobra o mercado informal, que não por acaso foi inundado por antigos trabalhadores que precisavam ser reciclados profissionalmente. Na verdade, o que se desenha à nossa frente é que em uma economia como a atual, que demanda menos trabalho e insiste em distribuir menos salários, mas continua mantendo um volume de produção crescente, a renda dos indivíduos perde cada vez mais seu vínculo com o trabalho formal. O poder de compra dos cidadãos deixa de depender da quantidade de trabalho social para derivar da quantidade de riqueza socialmente produzida. A humanidade terá de dispor de parte de sua riqueza mantendo formas de trabalho que são socialmente úteis, ainda que possam ser consideradas não produtivas, do ponto de vista econômico.

Uma nova ordem econômica e social parece nascer, na esteira das transformações que vem ocorrendo no modo de produção capitalista. Estamos passando por uma transição a nível mundial, cujo marco consensual aceito por vários analistas representa a queda do muro de Berlim. Muitas barreiras foram rompidas, seja no âmbito econômico, na política externa, no plano ideológico. Sabemos que os ingredientes que preparam essa nova ordem econômica e social são as facilidades proporcionadas pela informatização, o desenvolvimento

tecnológico, o encurtamento de distâncias através do aprimoramento das comunicações, a eliminação de barreiras à circulação do capital e, a reboque destas transformações, uma crescente informalização da economia. Uma via de mão dupla parece ter se instalado entre o Estado e a Economia: o primeiro ainda não conseguiu adotar políticas alternativas em relação à exclusão massiva de trabalhadores do mercado formal, enquanto que, na outra mão, segmentos da população economicamente ativa optam sistematicamente por manterem-se na informalidade, à sombra dos controles estatais.

Este quadro gera efeitos em nosso objeto de estudo, na medida em que altera-se a base de sustentação da previdência social, representada pelo pleno-emprego e pela contribuição financeira sistemática do trabalhador ao órgão público gestor da política previdenciária. Cada vez menos assalariados há para a sustentação do sistema, que ganha cada vez mais inativos a receberem benefícios. Por outro lado, um número crescente de trabalhadores ganha a vida à margem do setor formal e, portanto, estão descobertos. Há que se considerar, também, o segmento de profissionais autônomos e empresários que atuam em setores emergentes da Economia e que demandarão, sem dúvida, uma previdência um pouco mais substancial do que o Estado pode oferecer. Decorre desta nova conjuntura a revitalização do mercado de serviços previdenciários.

O setor privado da Economia acaba invariavelmente ocupando partes de determinados mercados quando isso lhe convém. Em conjunturas favoráveis isto é bastante verdadeiro. Em conjunturas desfavoráveis o setor coloca-se na retaguarda. Nossa hipótese é que a atual transição pela qual estamos passando abre brechas ao setor privado, na medida em que o Estado passa a não dar conta suficientemente das demandas previdenciárias, liberando parcelas desse mercado para serem atendidas pelas empresas especializadas na captação e capitalização de recursos para poupança. A história dos fundos de pensão e, mais tarde, das entidades lucrativas que vieram concorrer neste mercado avaliza esta hipótese.

1 - O QUE É PREVIDÊNCIA PRIVADA

1.1 - Definição Legal

A lei que dispõe sobre as entidades de previdência privada no Brasil (Lei nº 6.435, de 15 de julho de 1977), no seu primeiro artigo as define da seguinte maneira:

"Art. 1º Entidades de previdência privada, para os efeitos da presente Lei, são as que têm por objeto instituir planos privados de concessão de pecúlios ou de rendas, de benefícios complementares ou assemelhados aos da previdência social, mediante contribuição de seus participantes, dos respectivos empregadores ou de ambos."

São, portanto, entidades que constituem fundos financeiros através da contribuição de seus associados, visando a concessão de benefícios semelhantes aos da Previdência Social.

A Lei, no seu artigo 4º, classifica as entidades privadas em "entidades abertas" e "entidades fechadas", sendo que dedica os capítulos II e III à normatização das mesmas. As entidades abertas são definidas, no texto legal, pelo critério de integração no sistema geral de seguros e pela sua finalidade:

"Art. 7º As entidades abertas integram-se no Sistema Nacional de Seguros Privados."

[...]

"Art. 14 As entidades abertas terão como única finalidade a instituição de planos de concessão de pecúlios ou de rendas e só poderão operar os planos para os quais tenham autorização específica, segundo normas gerais e técnicas aprovadas pelo órgão normativo do Sistema Nacional de Seguros Privados."

A regulamentação das entidades abertas realizou-se mais tarde pelo Decreto nº 81.402, de 23 de fevereiro de 1978, sem trazer acréscimos à definição. Uma conceituação do que sejam "pecúlios" e "rendas" encontra-se na Circular SUSEP nº 50, de 27/06/79:

"Pecúlio é o capital a ser pago de uma só vez, ao beneficiário, quando ocorrer a morte do subscritor, na forma estipulada no plano subscrito."

"Renda consiste em uma série de pagamentos mensais ao participante, na forma estabelecida no plano subscrito." (apud MATSUMOTO, 1982, pp. 60-61) ⁽⁶⁾

⁶ A Renda atua como uma espécie de complementação da aposentadoria, embora, pela lei, não se fale em "complementação". Ela é devida a partir de certos prazos estabelecidos em contrato, mas pode ser liberada antes, se houver invalidez total e permanente do participante, ou o falecimento do mesmo, quando então será destinada aos dependentes ou beneficiários.

As entidades fechadas, por sua vez, são definidas também pelo critério de integração estrutural e de finalidade, conforme a seguir:

"Art. 34 As entidades fechadas consideram-se complementares do sistema oficial de previdência e assistência social, enquadrando-se suas atividades na área de competência do Ministério da Previdência e Assistência Social."

[...]

"Art. 39 As entidades fechadas terão como finalidade básica a execução e operação de planos de benefícios para os quais tenham autorização específica, segundo normas gerais e técnicas aprovadas pelo órgão normativo do Ministério da Previdência e Assistência Social."

O decreto que regulamentou as disposições da Lei 6.435, relativas às entidades fechadas (Decreto nº 81.240, de 20 de janeiro de 1978), traz, como acréscimo, uma definição conceitual das mesmas:

"Art. 1º Entidades fechadas de previdência privada são sociedades civis ou fundações criadas com o objetivo de instituir planos privados de concessão de benefícios complementares ou assemelhados aos da previdência social, acessíveis aos empregados ou dirigentes de uma empresa ou de um grupo de empresas, as quais, para os efeitos deste regulamento, serão denominadas patrocinadoras."

A previdência privada atua, portanto, sob duas formas: destinada ao público em geral ou circunscrita ao âmbito de uma empresa ou de um grupo de empresas. Segundo explica Luiz A. Paranhos Velloso (VELLOSO, 1983, p. 79), as entidades abertas (divididas entre os "montepios" e as empresas de seguro e previdência privada) podem ter fim lucrativo e integram o Sistema Nacional de Seguros Privados, situando-se, portanto, na área de competência do Ministério da Fazenda. Estão autorizadas a instituírem planos de concessão de pecúlios ou de rendas.

As entidades fechadas (conhecidas como "fundos de pensão") devem ser criadas sob a forma de sociedades civis ou fundações, sempre sem fim lucrativo e situam-se no âmbito do Ministério da Previdência e Assistência Social. Como lembra Velloso, constituem, por força de disposição legal expressa, entidades de previdência complementar -- ou seja, para instituírem o benefício complementar, é necessário que seus participantes tenham direito ao benefício básico, da Previdência Social.

É bom que se frise que em outros países é comum a utilização do termo "fundos de pensão" para qualificar sistemas previdenciários mais abrangentes. No Brasil, a legislação consagra o termo como designativo dos

fundos constituídos por empresas, excluindo mesmo as entidades abertas. Uma definição adicional e elucidativa para os fundos de pensão pode ser aproveitada dos similares americanos, segundo Peter Drucker (apud MATSUMOTO, 1982, p. 35). Os "*Pension Funds*" são sistemas financeiros, de base atuarial, constituídos para captar recursos das empresas e seus respectivos empregados, para constituir fundos capazes de gerar, quando adequadamente investidos, a aposentadoria desses empregados, ou a pensão para seus dependentes.

Um traço essencial da previdência privada, ainda segundo Velloso, é o seu caráter voluntário:

"[...] enquanto a previdência social, básica, é obrigatória, como não poderia deixar de ser, a previdência privada, complementar, é sempre voluntária. No caso das entidades fechadas, que têm a seu cargo a previdência complementar propriamente dita, o caráter voluntário diz respeito tanto às empresas que podem instituí-las ou não, a seu exclusivo critério, quanto aos seus empregados, que podem, também com plena liberdade, ingressar nelas ou deixar de fazê-lo." (op.cit., p. 80).

1.2 - Distinção entre entidades abertas e fechadas

As entidades de previdência privada têm como característica comum a constituição de fundos capitalizados visando a concessão de benefícios previdenciários. Elas se distinguem, no entanto, pelo público a que se destinam, bem como pelo caráter lucrativo ou não da sua atividade previdenciária. Os fundos de pensão (entidades fechadas) são uma prerrogativa de empregados com carteira assinada, em geral de grandes empresas estatais ou privadas nacionais e multinacionais; e não possuem finalidade lucrativa. As entidades abertas voltam-se ao público em geral, individualmente ou em grupo, neste caso empregados de pequenas e médias empresas; e possuem caráter lucrativo. Os antigos montepios, sendo alguns deles ainda em atividade, escapam a esta regra, pois, embora não lucrativos e dirigidos a categorias restritas, são enquadrados legalmente como entidade aberta, visto que não se trata de fundos de pensão, na concepção legal do termo.

MATSUMOTO (1982) realiza, no Capítulo II de sua dissertação, um balanço bastante elucidativo a respeito dos aspectos favoráveis e desfavoráveis que cercam cada tipo de entidade de previdência privada e que dão especificidade

às mesmas. As entidades fechadas, por exemplo, estão isentas de tributos, por receberem o tratamento de instituições de assistência social -- o mesmo não ocorre com as entidades abertas que tenham caráter lucrativo. As entidades fechadas também podem prestar aos empregados associados vários serviços de natureza social e financeira, não previstos pelas entidades abertas, tais como atividades ligadas a lazer, creche, convênios em geral, bem como empréstimos e financiamento imobiliário. As entidades fechadas devem carrear seus eventuais lucros para a chamada Reserva de Contingente, que, no caso, reverte em benefício dos próprios participantes associados -- as entidades lucrativas, diferentemente, precisam gerar lucros e distribuí-los entre seus acionistas. Além disto, há uma série de benefícios assistenciais, mencionados pelo autor, semelhantes aos oferecidos pela Previdência Social e previstos pelos fundos de pensão: o auxílio-doença, auxílio-natalidade, auxílio-reclusão, salário-família, salário-maternidade e abono de Natal -- os quais não se inserem nos planos das entidades abertas.

Para FALCHETTE (1988), dentre as vantagens das entidades fechadas, destacam-se o direito do abatimento das contribuições, no Imposto de Renda; maior certeza de amparo à família, em caso de óbito; maior vinculação de interesses entre empregado e empresa.

Olhando pelo ponto de vista das entidades abertas, ainda segundo MATSUMOTO, as vantagens sobre as fechadas estão, por exemplo, no fato de não poderem gerar *Déficit Técnico*⁽⁷⁾, uma vez que cada participante arca com o ônus de sua participação no plano previdenciário, adequando suas contribuições aos custos que vão surgindo. Os planos das entidades abertas são flexíveis, apresentam várias opções para o acesso do participante e possibilitam eventuais ajustes, de acordo com o poder aquisitivo do mesmo, ao longo do tempo. O aspecto do vínculo empregatício com a empresa patrocinadora, que há nas entidades fechadas, não existe nas abertas -- o participante não precisa manter-se empregado na mesma empresa para garantir sua permanência no plano previdenciário.

FALCHETTE concorda em que as vantagens das entidades abertas estão na flexibilidade em termos da escolha de planos previdenciários, bem como quanto ao seu gerenciamento; como as entidades abertas não podem gerar Déficit

⁷ O Déficit Técnico significa saldo negativo das reservas matemáticas de um fundo, porém com possibilidade de cobertura através de fontes patrimoniais ou externas. As reservas matemáticas (ou reservas técnicas) correspondem à diferença entre os recursos gerados com as contribuições e o montante dos benefícios previstos. Se o saldo for negativo, ocorre o Déficit Técnico.

Técnico, os efeitos de má administração podem ser detectados com maior rapidez; outra vantagem para o participante é a desvinculação trabalhista em relação ao plano, não existindo óbices quanto às trocas de emprego, pelo mesmo.

1.3 - HISTÓRICO DA PREVIDÊNCIA PRIVADA

Os MONTEPIOS⁽⁸⁾ representam as primeiras entidades civis de previdência privada criadas no Brasil. Estão na origem das entidades abertas atuais, muito embora a constituição e finalidade das mesmas tenham se modificado bastante em relação àqueles.

"Os montepios -- segundo Affonso Almiro (1978, p. 26) -- são organizados em sociedades civis, sem fins lucrativos, agrupando setores profissionais, com objetivos previdenciários, concedendo pecúlios, aposentadoria e pensão para a família; e aceitando sempre, nos seus quadros sociais, associados individuais de outras profissões".

Conforme o mesmo autor, o espírito previdencialista, no Brasil, é antigo:

"Efetivamente, a primeira manifestação de previdência e mutualismo, entre nós, data de 1543, quando Brás Cubas fundou a Santa Casa de Misericórdia de Santos e, na mesma oportunidade, criou um fundo de pensão para os seus empregados.

Proliferaram, desde então, no Brasil, as sociedades de socorro mútuo e de montepio, organizadas por iniciativa particular, de acordo com o forte espírito previdencialista que herdamos de Portugal.

A primeira manifestação oficial no mesmo sentido foi a organização do Montepio dos Oficiais da Marinha da Corte, pelo Decreto do Príncipe Regente, de 23 de setembro de 1795." (ibid., p. 21).

Até que ocorresse a regulamentação das primeiras caixas de aposentadoria e pensão, em 1923 (quando se inicia o processo de formalização da questão previdenciária perante o Estado), tanto as corporações de ofícios, como a burocracia civil e militar, trataram de organizar associações, de caráter privado, para a constituição de reservas financeiras destinadas ao amparo de seus associados e dependentes. Almiro lembra a existência de dezenas de montepios e associações de auxílio mútuo, nos tempos coloniais e no Império, bem como a acentuada expansão dos mesmos, já na República, sob a inspiração da Encíclica

⁸ Segundo MATSUMOTO (1982, p. 58), a origem do termo MONTEPIO está ligada à palavra MONTE -- que no Direito Português significa "patrimônio comum" -- e ao termo PIO -- que significa piedoso, devoto, caritativo.

"Rerum Novarum", na qual o Papa Leão XIII orientava sobre a necessidade de existirem fundos de reserva destinados ao socorro de trabalhadores acidentados, bem como ao amparo na doença e na velhice. O mesmo autor cita a entidade mais importante na época -- a Associação Geral de Auxílios Mútuos da Estrada de Ferro Central do Brasil, criada em 1º de setembro de 1883 e reorganizada em 1915.

Wanderley Guilherme dos Santos (SANTOS, 1979) oferece uma visão distinta para este capítulo da história. O Brasil de 1824, apoiado em uma organização escravista de produção, iniciava a construção de um Estado nacional sob inspiração do liberalismo progressista da época. Com a primeira Constituição do Brasil independente (1824) tentava-se acertar o passo com a modernidade do início do século XIX e, assim, os legisladores esquivaram-se de encarar a problemática social da época -- dentro dela a regulamentação das profissões. Neste sentido, as corporações de ofício remanescentes da colônia foram abolidas, numa clara demonstração de ruptura com uma visão feudal-corporativa do mundo dos "ofícios". Segundo o autor:

"O princípio da não-regulamentação das profissões, capítulo importante do tratado 'laissez-fairiano' da organização social, será reafirmado pela Constituição republicana de 1891, que consagrará seu parágrafo 24, artigo 72, mesmo após a revisão constitucional de 1926, ainda uma vez, à liberdade das profissões -- arcaico eco, em pleno século XX, do ideário anticorporativo do século XVIII.

Ainda em contraponto ao movimento espontâneo que se reproduzia em outros países, a inexistência de uma legislação de proteção social provocou, também, no Brasil, o aparecimento de associações privadas, restritas a ofícios, e que são, ao mesmo tempo, uma resposta às inovações das regras do jogo da acumulação e uma tentativa de recuperar os privilégios e identidades das corporações de ofícios." (op. cit., p.16).

Dentre essas associações figuravam, conforme SANTOS, as seguintes entidades fundadas desde o Império:

- 1834 - Sociedade Musical de Beneficência
- 1838 - Sociedade Animadora da Corporação de Ourives
- 1888 - Caixa de Socorro dos Empregados em Estrada de Ferro
- 1889 - Caixa de Pensão das Oficinas da Imprensa Nacional
- 1890 - Fundo de Pensão do Ministério da Fazenda
- 1892 - Fundo de Pensão do Arsenal da Marinha do RJ
- 1911 - Fundo de Pensão da Casa da Moeda
- 1912 - Fundo de Pensão da Capatazia dos Portos do RJ

Um montepio bastante antigo é o MONGERAL⁽⁹⁾. Fundado em 1835, continua em atividade. Rio Nogueira cita este montepio como sendo a primeira entre as entidades de previdência privada. A prova disso, segundo o autor, é que o decreto que a criou tinha sentido apenas "*autorizativo*", isto é, havia a garantia do poder público, porém "*além de não prescrever a participação obrigatória, ainda fazia constar que o citado Montepio funcionaria sem gravame do Tesouro Público Nacional, razão por que é ele, acertadamente, mencionado como a primeira entre as entidades de previdência privada.*" (NOGUEIRA, 1985, p. 92). Outro fundo muito antigo é o fundo de pensão dos funcionários do Banco do Brasil, fundado em abril de 1904.

Em suma, as primeiras associações voltadas para a constituição de fundos de auxílio -- ou seja, fundos de natureza previdenciária -- nasceram, no Brasil, na esteira da tradição já existente, neste sentido, nas nações européias; mas também foram motivadas, até certo modo, pelo incentivo da Igreja. Durante o Império, significaram um fator de reforço da identidade das corporações de ofícios que aqui se estabeleceram, tendo em vista a contraposição com os interesses da corte, que precisava privilegiar a importação de produtos manufaturados e, portanto, inibir as atividades manufatureiras nacionais. Para a burocracia civil e militar, os fundos de pensão representaram uma forma de institucionalizar privilégios de proteção, em uma nação que apenas recentemente abolira o sistema escravista e que, portanto, baseava-se ainda em profundas relações de desigualdade social. Esta é, pois, nossa visão acerca desse período histórico inicial, baseado no relato dos autores acima citados.

No decorrer das duas primeiras décadas do século XX, as iniciativas de criação dos fundos de caráter previdenciário confundem-se com os movimentos históricos voltados para a defesa de mecanismos de proteção social dos trabalhadores⁽¹⁰⁾. As principais categorias profissionais que se fortalecem neste período -- ferroviários, portuários, trabalhadores manufatureiros -- ao mesmo tempo que iniciavam a fundação de sistemas próprios de amparo social, empenhavam-se em organizar-se politicamente para a conquista de direitos trabalhistas básicos, como o reconhecimento de suas profissões, a organização de sindicatos, a regulação da jornada de trabalho, a regulamentação das

⁹ Montepio Geral de Economia dos Servidores do Estado, autorizado pelo Decreto Imperial de 10/01/1835 (NOGUEIRA, 1985, p. 91).

¹⁰ Acompanhamento, aqui, o relato e as considerações de SANTOS (1979).

condições do trabalho, além, é claro, da própria criação de fundos previdenciários. É no decorrer deste período que segmentos da elite proprietária e industrial, sobretudo em São Paulo, conscientizam-se do fato de que os movimentos operários representavam algo diverso do que simples "casos de polícia". Em estreita sintonia com parlamentares, no Congresso, exercem influência para a aprovação de leis "antecipando" algumas das conquistas trabalhistas.

Dentro deste contexto, o Decreto-Lei nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923, representa um marco, no Brasil, em termos de legislação previdenciária. Por iniciativa do deputado paulista Elóy Chaves, é aprovado, naquela data, o projeto criando a Caixa de Aposentadoria e Pensão dos Ferroviários -- a primeira forma tripartite de fundo previdenciário, exclusivo de uma categoria, porém com participação financeira do Estado. Os empregados contribuíam com um percentual dos seus vencimentos (no início fixado em 3%), enquanto a parte dos empregadores representava um percentual da renda bruta anual da empresa (1%), mas que não poderia ser menor que o montante total da contribuição dos empregados. Institucionalizou-se, então, um sistema próprio de amparo previdenciário, que foi seguido por outras categorias de trabalhadores. "*Importante -- segundo conta SANTOS (1979, p. 28) -- é a rápida disseminação do formato previdenciário estabelecido pela Lei Elóy Chaves, como ficou conhecida, [...]. Com efeito, já em 1926, funcionavam 33 caixas de aposentadorias e pensões, similares à primeira criada, tanto por seu escopo, quanto por seu esquema de financiamento.*"⁽¹¹⁾.

As CAPs representaram, historicamente, e por um tempo relativamente curto, uma forma mista, ou híbrida, de fundo previdenciário -- a meio caminho entre sistemas de amparo que nasceram privados e a institucionalização (nas décadas seguintes) do sistema segmentado de previdência pública. Algumas características demonstram isto: não se tratava do direito de cidadania, que incorporasse todos os cidadãos do território nacional, mas de um compromisso, um contrato privado, entre empregados de uma empresa e seus proprietários, com o objetivo de garantir parte da renda do trabalhador a ele próprio, no futuro, quando viesse a interromper seu trabalho, seja por velhice ou invalidez, ou a seus dependentes, em caso de morte. Além disso, a previdência de que se tratava cobria uma categoria profissional dentro dos limites de uma mesma empresa, isto é, uma categoria profissional confundia-se com a categoria de trabalhadores

¹¹ Até o ano de 1930 já estariam em operação 47 CAPs, atendendo a 8.009 aposentados e 7.013 pensionistas (*ibid.*, p. 28).

vinculados a uma determinada empresa concessionária de serviços. Tais fatores de exclusividade marcavam o caráter privado das Caixas de então.

Em contrapartida, os fundos passavam a admitir a presença de recursos públicos, de origem tributária, no financiamento do sistema. A parte relativa ao Estado, em adição à dos empregados e empregadores, era proveniente de carga tributária adicional sobre os serviços prestados pela companhia (no caso dos ferroviários, sobre o tráfego ferroviário; no caso dos portuários, sobre o tráfego marítimo, e assim por diante). Ao longo do tempo, a participação estatal tendeu a constituir-se em variado espectro de tributos, sob a designação genérica de "quotas de previdência". Isto significava que os usuários dos serviços, os consumidores, começavam a financiar, indiretamente, encargos de natureza previdenciária, em um sistema ainda privado na sua concepção, embora a caminho do alargamento de sua clientela.

Outra característica importante era o fato de que, não obstante a presença de recursos públicos, o gerenciamento dos fundos mantinha-se privado. De acordo com a Lei Elóy Chaves, a administração das CAPs seria realizada por um colegiado representado, em igual número, por empregados e empregadores. Ao Estado não cabia nenhuma ingerência administrativa, mesmo contribuindo, indiretamente, para o reforço do caixa daquelas entidades.

Este esquema começaria a ser rompido uma década mais tarde, quando, segundo Wanderley Guilherme dos Santos, "*a elite pós-30*", tendo por expoente o governo de Getúlio Vargas, inicia a institucionalização da vida econômica e social do país⁽¹²⁾. O Estado promove a criação de institutos de aposentadoria e pensões (os IAPs) que passam a agregar maior número de trabalhadores, segundo a categoria a que pertenciam. A empresa deixava de ser parâmetro de exclusividade na participação previdenciária, o que esvaziava um dos aspectos que marcavam o caráter privado vigente no sistema CAP. Segundo Amélia Cohn:

"A partir de 1930, com a quebra do regime oligárquico e a presença cada vez mais marcante das classes assalariadas urbanas no cenário político e econômico, a previdência social, até então deixada para o setor privado através de contratos de seguro empregador-empregado, passa a ser objeto de atenção do Estado. Ao lado de toda uma série de dispositivos legais regulamentando o trabalho, começam a ser criados os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), agora sob a égide direta do Estado." (COHN, 1981, p. 6).

¹² Decorre desse processo o conceito-chave de "cidadania regulada", desenvolvido por SANTOS (*ibid.*, p. 75), e que teve abrangência em todos os setores da vida nacional, principalmente no terreno da previdência social.

O esquema de financiamento dos Institutos copiava o sistema tripartite das CAPs, porém o gerenciamento inovava em dois pequenos, mas significativos, pontos: 1) o instituto seria dirigido por um presidente, assistido por um conselho administrativo, ficando reservado ao poder público (no caso, o Ministério do Trabalho) o direito de escolher e nomear o presidente; 2) o conselho administrativo se comporia por igual número de representantes dos associados e empregadores, mas seria secretariado por funcionário do próprio instituto, designado pelo presidente, com a aprovação do conselho ⁽¹³⁾. A ingerência administrativa do Estado agora era evidente, esvaziando outro dos aspectos que emprestavam caráter privado ao sistema previdenciário, qual seja, o tipo de direcionamento político e administrativo e a posse dos recursos de poder gerados pelo sistema.

O advento dos IAPs desloca a previdência social, praticada até então, para os trilhos da institucionalização pública. As Caixas ainda conviveriam por certo tempo com os Institutos, conforme ilustra SANTOS no parágrafo abaixo. Entretanto, as transformações econômicas e sociais vividas pelo país obrigava à adoção de uma política de proteção social mais abrangente e movimentadora de um maior volume de financiamento, o que reforçou o desenvolvimento dos IAPs e justificou sua existência por três décadas. Assim, uma a uma, as principais categorias profissionais passaram a ser assistidas pelo seu instituto próprio.

"A competição entre a forma estatal, representada pelos IAPs, e a forma privada, representada pelas CAPs, era evidente, mas, não obstante, coexistiram durante todo o período ditatorial de Vargas, contribuindo para que fosse abortada a tentativa de unificação de todo o sistema previdenciário proposta pelo mesmo Vargas, pouco antes de ser deposto, em 1945. Em 1948, o sistema de previdência social, em parte vinculado, em parte desvinculado do sistema de regulação dos processos acumulativos, era constituído por 30 CAPs e 6 IAPs, cobrindo, aproximadamente, 3.000.000 de segurados ativos, 158.800 aposentados e 171.000 dependentes. [...].

A clivagem entre os IAPs e as CAPs foi afinal resolvida em favor das organizações governamentais e com a criação, em 1953, da CAPFESP, que representou a unificação das caixas dos ferroviários em um único organismo, similar aos demais IAPs." (SANTOS, 1979, p. 32).

Estavam delineados, portanto, os dois formatos básicos de previdência: o público, ainda segmentado por categorias profissionais, porém universalizado dentro deste critério; e o privado, representado pelas poucas Caixas de Aposentadoria remanescentes, mais os Montepios e, mais tarde, as Seguradoras. A ramificação pública fortaleceu-se e culminou, após longo processo

¹³ Artigo 73, §§ 1º e 5º, do Decreto 22.872 de 29 de junho de 1933; cf. SANTOS (*ibid.*, p. 31).

da história política do país, na unificação dos institutos em um único, no ano de 1966⁽¹⁴⁾. Quanto à ramificação privada, as últimas Caixas ainda resistentes ao processo de institucionalização, na década dos 50, terminaram por receber o formato IAP. Eram justamente formadas por ferroviários e servidores públicos, em número de 23. Por determinação do Executivo (Decreto 32.700 de 01/05/1953) fundiram-se em duas, conservando apenas a sigla CAP. Até esta data, portanto, ainda era possível enxergar nas CAPs uma forma privada de organização previdenciária, fato este atestado por Amélia Cohn:

"A coexistência das CAPs com os IAPs no fundo contrapõe duas formas de organização da previdência social: a forma privada, representada pelas primeiras, e a forma estatal, representada pelos segundos." (COHN, 1981, p. 8).

James Malloy (1979) refere-se às CAPs como sendo "*autonomous semipublic entities under the general supervision of the government*" (p. 43), ou seja, entidades autônomas, não estatais e semipúblicas, com acesso ainda restrito aos benefícios oferecidos e muito pouca ingerência do Estado na gestão dos fundos. Ainda segundo o mesmo autor, as CAPs "*were governed internally by the corporatist concept of functional representation*" (*ibidem*), isto é, gestão marcadamente corporativa, com representação direta dos funcionários-segurados, portanto com caráter estritamente privado. Concordam com isto Jaime Oliveira e Sonia Teixeira, no estudo que realizaram sobre os 60 anos de previdência no Brasil, ao reafirmarem a "*natureza basicamente civil privada daquelas instituições*" (OLIVEIRA & TEIXEIRA, 1986, p.23).

A natureza privada das CAPs é evidenciada em todos os estudos sobre a origem da previdência social no país. Não obstante, as mesmas são tradicionalmente consideradas como constituindo os primórdios do sistema previdenciário nacional. Isto acontece tendo em vista a posição dessas entidades na transição das formas privadas de fundo previdenciário para um sistema público de seguro social. Pelo ponto de vista da previdência social, as CAPs podem ser situadas na origem dos Institutos de Aposentadoria. Pelo ponto de vista da previdência privada, as CAPs também representaram uma forma particular e original de fundo de pensão, que conviveria ainda por muito tempo com a previdência social instituída com os IAPs.

As CAPs são consideradas antecessoras dos IAPs por uma relação evolutiva que se consagrou estabelecer entre as mesmas. Esta relação é admitida

¹⁴ O Instituto Nacional de Previdência Social - INPS. Esse processo político pode ser muito bem avaliado através do estudo de Amélia Cohn (1981).

no trabalho de OLIVEIRA & TEIXEIRA, como se vê a seguir. Os autores referem-se a dois traços desse "*primeiro modelo de funcionamento da Previdência brasileira*" (as CAPs). O primeiro traço seria a grande amplitude de benefícios dos diversos planos previdenciários, e o segundo traço uma certa liberalidade nas despesas com os mesmos benefícios. Completam, em seguida:

"É preciso ressaltar, em especial, no que tange aos dois primeiros desses traços, o seu caráter de relatividade, ou seja, não se está tomando por referência, ao apontá-los, nenhum padrão ideal, abstrato, de organização de sistemas previdenciários, mas sim o modelo que vai suceder, concretamente, a este no pós-30." (ibidem)

Este "*caráter de relatividade*", apontado pelos autores, fornece uma explicação para a relação que diversos autores estabeleceram entre os dois sistemas previdenciários, quando buscaram analisar as CAPs pelo ponto de vista do sistema criado em seguida e que posteriormente lhe determinou o fim. Pela perspectiva de hoje, a nosso ver, as antigas Caixas de Aposentadoria parecem guardar muito mais semelhanças com os atuais fundos de pensão privados do que se fossemos compará-las com o nosso sistema nacional de previdência social.

Passando das CAPs para os montepios, um pouco mais difícil é reconstituir sua história na íntegra. Há alguns bastante antigos, como é o caso do MONGERAL, já citado (p. 21), fundado no ano de 1835 e que ainda hoje está presente entre os 10 maiores grupos de previdência privada, no Brasil. Embora não se saiba precisar a data, é possível supor que os montepios retomaram seu vigor em uma determinada conjuntura crítica pela qual passaram os Institutos, por volta dos mesmos anos 50, quando se começa a perceber que as aposentadorias não permitiam manter o mesmo padrão de vida conquistado nos tempos de atividade. Os próprios técnicos atuários dos institutos de previdência apontavam, em artigos que publicavam nesta época, para a ameaça de *déficit* que pairava sobre os sistemas previdenciários, em virtude do suposto descaso dos políticos em relação à saúde financeira dos fundos dos IAPs. Não se deve esquecer que estes fundos eram mantidos (ou pelo menos se tentava mantê-los) dentro dos princípios de capitalização das reservas financeiras.

De fato, boa parte dos recursos arrecadados pelos IAPs foram investidos em setores produtivos, nos anos 40 e 50, sob orientação direta do governo central, conforme o demonstra o estudo de COHN (1981). A autora ilumina este período da história do país, mostrando como a controvérsia entre

técnicos e políticos expressava-se, tendo por fundamento óticas bastante diferenciadas: *"a aplicação dos recursos da previdência social em setores estratégicos da economia pode ser duvidosa do ponto de vista do equilíbrio financeiro dos institutos, mas faz sentido do ponto de vista da orientação assumida pelo processo de desenvolvimento econômico brasileiro"* (p. 104).

A partir de 1946, por exemplo, deu-se grande ênfase à área habitacional, que respondia diretamente a uma crise econômica específica do período. Apesar de não constar entre as prestações obrigatórias dos institutos, empregou-se recursos destes, sobretudo do IAPI (dos industriários), no financiamento de habitações a trabalhadores associados. O investimento de recursos na construção de conjuntos residenciais, no governo Dutra, certamente equacionou problemas neste setor, com conseqüentes dividendos políticos. Porém, o sucesso do investimento dependeria de outro fator: o retorno do mesmo aos fundos de onde partiram, com remuneração real; caso contrário, caracterizar-se-ia como financiamento subsidiado, com claro prejuízo para os benefícios de aposentadoria e pensão.

Um artigo analisado por COHN, publicado em revista especializada por volta de 1947, é bastante ilustrativo, em um de seus trechos, com relação ao problema enfrentado pela Previdência:

"As reservas da previdência social têm estado sempre na ordem do dia, de uns tempos para cá. Toda vez que se cogita algum empreendimento dispendioso, alguém se lembra logo do dinheiro dos Institutos; e até pessoas esclarecidas, ou que o deviam ser, costumam ter a simplicidade de pensar que esse dinheiro pode ser desviado para objetivos alheios àqueles que decorrem, inelutavelmente, da natureza de tais reservas e do relevante papel que elas representam na estrutura financeira das instituições de seguro social" ("O Outro Lado da Questão", sem referência de autor, *apud* COHN, 1981, p. 103).

Segundo o artigo, tal fato decorria de dois motivos: o vultoso tamanho das cifras em questão e *"o desconhecimento das finalidades legais, obrigatórias e tecnicamente essenciais dessas discutidas reservas"* (*ibidem*).

Também por toda a década de 50, o Congresso Nacional desenvolveu intenso debate acerca dos rumos da previdência no Brasil, por conta da tramitação do projeto de Lei Orgânica da Previdência Social. Vários aspectos vitais para o futuro dos institutos ficavam abertos com as discussões: a incorporação da assistência médica enquanto serviço previdenciário, a unificação dos IAPs e de seus respectivos fundos financeiros, mudanças no regime de capitalização dos fundos, majoração de alíquotas de contribuição, equiparação de

benefícios entre as diversas categorias profissionais, ampliação das categorias a serem cobertas. Não é difícil pressupor como tudo isso gerava intranqüilidade entre os assalariados de renda mais alta.

A preocupação não era infundada. Os atuários dos institutos explicavam claramente como a previdência haveria de encaminhar-se para um sistema único, com formato básico de benefícios, visando garantir um nível mínimo de renda indispensável para cobrir a ausência de remuneração do segurado inativo (COHN, 1981, p. 100). Não poderia ser diferente, na visão dos técnicos: o padrão de vida da maioria dos trabalhadores era baixo, o salário médio global também, com reflexos no montante das contribuições. Não havia por que o Estado concorrer com uma prestação maior, que atingiria apenas as classes sociais de maior renda; a política de salários é que deveria proporcionar elevação do poder aquisitivo, refletindo positivamente no nível das contribuições. Os serviços de assistência médica, por sua vez, teriam de ser ampliados e vinculados estreitamente ao seguro social, visando reduzir a demanda previdenciária causada por problemas de invalidez. Enfim, os técnicos apontavam para a tendência dos sistemas previdenciários transformarem-se -- como já ocorria nos países centrais -- em sistemas de seguridade, compreendendo não só o seguro social (aposentadorias e pensões), mas também a oferta de serviços de saúde e de assistência social, cobrindo uma gama maior de beneficiários.

Nessa conjuntura, entre 1950 e 1960, houve um extraordinário desenvolvimento dos montepios, principalmente em Porto Alegre -- a capital brasileira dos montepios --, impulsionado por militares (MATSUMOTO, 1982, p. 59). Os montepios voltaram a representar uma alternativa, na medida que prometiam relativa garantia de uma determinada renda, após alguns anos de contribuição do participante. A conjuntura inflacionária da década dos 60, entretanto, viria a abalar a previdência em ambos os formatos -- tanto público como privado.

Pelo lado dos IAPs, as causas mais apontadas para a crise do setor podiam ser elencadas da seguinte forma:

Causas externas aos institutos:

- Falta de compreensão dos problemas técnicos que envolvem o seguro social;
- Agravamento das condições econômicas do país -- inflação e aumento do custo de vida;
- Elevação de despesas com benefícios, sem adequada cobertura financeira;

- Dívidas da União (esta devia cerca de US\$ 1,8 bilhão, a preços de 1993) e dos próprios empregadores, com os institutos;

Causas internas aos institutos:

- Empreguismo: crescimento vultoso do quadro de pessoal;
- Liberalidade dos planos e concessão de benefícios suplementares que oneravam consideravelmente o seguro social (COHN, 1981, p. 120).

No âmbito privado os problemas foram sérios: as rendas prometidas pelos montepios eram fixadas em termos nominais e por certo período de tempo. Com o passar dos anos, as entidades que não adotaram -- seja por ineficiência atuarial, seja por má-fé -- mecanismos de reajuste de preços mais freqüente, acabavam oferecendo benefícios reduzidos, em termos reais. Um exemplo clássico é o do montepio que prometeu aos participantes benefícios equivalentes ao soldo de um coronel na ativa; porém, milhares de pensionistas tiveram, mais tarde, a surpresa de receber o mesmo soldo da época de adesão ao montepio (MATSUMOTO, *ibidem*). Houve casos de constrangimentos aos beneficiários, em razão de que certos prazos para utilização de benefícios venciam antes da real necessidade dos mesmos (MONTORO Fº & PORTO, 1982, p. 187). Muitas pessoas entraram na justiça por estas e outras peças pregadas por alguns montepios, gerando escândalos na imprensa, a todo momento, e desconfianças que perduraram até a década dos 70, até que a situação fosse toda regulamentada.

Em 1960 o governo sanciona a Lei Orgânica da Previdência e Assistência Social e, em seu artigo 68, estabelece a idéia de uma previdência complementar. Em 1964, o Serviço Técnico de Estatística e Atuária (STEA) -- empresa fundada em 1963 --, inicia estudos visando regulamentar a previdência privada, a fim de proteger os contribuintes contra promessas enganosas. Em novembro de 1966, o governo regulamenta o regime de seguros no Brasil, através de decreto-lei, mas exclui explicitamente "*as associações de classe, de beneficência e de socorro mútuo e os montepios*"⁽¹⁵⁾, talvez na espera de uma melhor definição quanto à implantação de uma previdência complementar pública. Esta indefinição continuaria ainda por mais onze anos.

Enquanto isto, as seguradoras passaram a entrar no mercado previdenciário, no início dos anos 70, buscando superar a crise de credibilidade

¹⁵ Decreto-Lei nº 73, de 21/11/66, Art. 143, § 1º, apud MATSUMOTO, 1982, p. 59.

dos montepios. Ao mesmo tempo, repetindo a história das antigas CAPs, funcionários de grandes empresas voltaram a pensar na criação de seus próprios fundos de pensão. A pioneira, entre as novas fundações que começaram a surgir então, foi a Fundação Petrobrás de Seguridade Social (PETROS). Implantada em 1970, serviu de modelo para muitas empresas estruturarem suas próprias fundações de seguridade.

Nos anos iniciais da década dos 70 houve muita euforia nos meios financeiros, ante a perspectiva de regulamentação dos fundos de pensão no Brasil⁽¹⁶⁾. O mercado de ações andou agitado em função da previsão de grandes quedas nas taxas de rentabilidade dos papéis, justamente em função da pressão altista que havia dominado o mercado, até aquele momento, no auge do crescimento da economia verificado até então. Técnicos e analistas especializados haviam "descoberto" que nos Estados Unidos, o comportamento das bolsas de valores era mais estável, pelo fato de existirem, alí, grandes investidores institucionais, reguladores naturais do mercado, imunes aos fatores emocionais ou psicológicos que caracterizam o investidor comum e os especuladores. Estes investidores institucionais eram as companhias de seguros, os fundos mútuos de investimento e, o maior deles, os fundos de pensão -- responsáveis por aproximadamente 70% do investimentos institucionais.

"Iniciou-se, então, um trabalho de intensa divulgação, no Brasil, dos 'pension funds'. Os jornais diários e as revistas especializadas publicaram vastas matérias sobre o assunto. Palestras, conferências e simpósios foram realizados com farta documentação estatística. Chegou-se a anunciar que a regulamentação dos fundos de pensão se encontrava em fase de redação final pelas autoridades monetárias." (ALMIRO, 1978, p. 20).

Não obstante a repercussão que despertou, na imprensa e nos meios ligados às bolsas de valores, o assunto foi recebido com cautela, pelos economistas e pelo governo. A previdência complementar só nasceu, no Brasil, enquanto atividade legalmente aceita e orientada para a complementação da renda do aposentado, aos 15 de julho de 1977, através da Lei 6.435.

Os legisladores acabaram se convencendo da importância de fixar as bases da previdência complementar privada, diante da pressão que o quadro formado pela iniciativa privada provocava. É a partir dessa data que o Estado, representado pela Secretaria de Previdência Complementar e pela Superintendência de Seguros Privados, inicia mais um processo de

¹⁶ Acompanho o relato de Affonso Almiro (1978).

institucionalização das atividades realizadas no campo da previdência privada. Estabelece-se um novo marco, praticamente começando do zero, a partir do qual se realiza o cadastramento, exame, autorização ou indeferimento, de novos ou já existentes fundos de pensão, montepios e planos previdenciários de seguradoras.

Quatro anos mais tarde, um balanço do Banco Central⁽¹⁷⁾ revelava a existência de 119 fundos de pensão, sendo 68% vinculados a estatais e 32% a empresas privadas. O total de participantes destes fundos era de 1.137.383 pessoas (2,5% da população ocupada). Os Estados do Rio de Janeiro e São Paulo somavam 51% do total das entidades fechadas, sendo que o Rio concentrava o maior percentual de fundos estatais (20% destes), tendo em vista a presença de grandes entidades de funcionários públicos, como as do Banco do Brasil, Rede Ferroviária Federal, Petrobrás, etc. Por outro lado, a maior concentração de fundos privados estava dividida entre São Paulo e Rio de Janeiro (respectivamente 15% e 11% destes).

A estatística dos montepios é um pouco mais escassa. A revista NEGÓCIOS EM EXAME⁽¹⁸⁾ indicava, em 1980, uma estimativa de existência de mais de 300 montepios, dentre os quais apenas 113 haviam se candidatado ao enquadramento junto à SUSEP. Destes, apenas 12 estavam autorizados a funcionar, já com a posse das cartas patentes emitidas pelo Ministério da Fazenda; outros 27 haviam sido aprovados e aguardavam a liberação da carta patente; outros 20 tiveram seus pedidos indeferidos e mais de 40 tinham seus planos ainda em estudo na SUSEP e no Conselho Nacional de Seguros Privados.

Um ano depois, segundo a SUSEP (*apud* MATSUMOTO, 1982, p. 60), o número de montepios funcionando com suas cartas patentes subira para 61, restando ainda 17 em estudo. Considerando essas 78 entidades, 76% eram montepios, classificados como não lucrativos; 10% eram entidades com fins lucrativos e 14% representados por seguradoras com carteira de planos previdenciários -- os não lucrativos, portanto, ainda imperavam.

¹⁷ BACEN/DEMEC, 31/12/81 (*apud* MATSUMOTO, 1982, p. 37).

¹⁸ Revista NEGÓCIOS EM EXAME "Montepios: uma lenta adaptação à legislação". São Paulo, 10/09/80, pp. 14-6 (*apud* MATSUMOTO, 1982, p. 60).

1.4 - A regulamentação da Previdência Privada

A Lei 6.435, de 15 de julho de 1977, que institucionalizou as entidades de previdência privada, previu a constituição de órgãos normativos e executivos, com a finalidade de fixar as diretrizes da política complementar de previdência, a ser seguida pelas entidades de previdência privada, bem como gerenciar as suas atividades. O Decreto 81.240, de 20 de janeiro de 1978, regulamentou as entidades fechadas e criou o Conselho de Previdência Complementar (CPC) e a Secretaria de Previdência Complementar (SPC), que passaram a integrar a estrutura básica do MPAS enquanto órgãos normativo e executivo, respectivamente.

Da mesma forma, o Decreto 81.402, de 23 de fevereiro de 1978, regulamentando as entidades abertas, constituiu como órgão normativo destas entidades o Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP), assim como designou como órgão executivo e fiscalizador a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), com poderes para autorizar a constituição de planos de pecúlio e de rendas, fiscalizar o cumprimento da legislação e proceder à liquidação das entidades abertas que tiverem cassada a autorização para funcionamento.

Conforme explica CAPELO (1986, Capítulo III), a previdência complementar representa, nos países desenvolvidos, um importante instrumento previdenciário, tendo em vista a existência de uma ampla classe média urbana, cujas atividades estão ligadas a especializações intelectuais, muito mais do que na posse material imobiliária, sobretudo a terra com finalidade agrícola. A previdência social, por sua vez, como instrumento previdenciário básico, destina-se a proporcionar um piso de proteção social, cujos limites financeiros acarretam, em geral, a perda do nível de renda do período produtivo pré-aposentadoria, proporcionalmente maior para as classes de renda média e alta. Por este motivo, é que a previdência complementar assume sua importância no quadro previdenciário, até porque a tendência geral das pessoas é adiar suas preocupações com o futuro a longo prazo, nem sempre encarando suas poupanças individuais e voluntárias como um instrumento de previdência.

Apesar de constituírem uma segunda alternativa, os planos privados de pensão antecedem historicamente a previdência social, inclusive no Brasil. Foi a partir deles que se desenvolveu a idéia previdenciária e, com ela, pelo menos três concepções de previdência: 1) a constituição de fundos de recursos

específicos para o amparo da velhice; 2) a destinação de parte dos salários no presente para a manutenção de benefícios no futuro e 3) o alargamento da responsabilidade previdenciária para o conjunto da sociedade, pela via tributária.

A regulamentação previdenciária brasileira sobre o gerenciamento de fundos de pensão é bastante conservadora, no sentido de evitar repetir os exemplos desastrosos de fundos de previdência de outros países, tanto na Europa como no caso dos EUA. Isto implica na responsabilidade dos gestores pela aplicação das reservas técnicas financeiras dos fundos, bem como nos riscos de um mau gerenciamento, ou até um gerenciamento irresponsável, o que comprometeria seriamente a eficácia dos planos de complementação previdenciária, a médio e longo prazo (MATSUMOTO, 1982, Capítulo III). Os participantes do fundo em questão poderiam vir a descobrir, mais tarde, que o mesmo não gerou recursos suficientes para complementar sua renda previdenciária, pelo menos em níveis razoáveis para aproximá-la de sua renda anterior. Este tipo de problema tem representado um sério inconveniente para a credibilidade dos sistemas privados de previdência, não obstante fatores externos, de ordem econômica, como os que ocorrem sob altas taxas de inflação ou sob períodos recessivos, que também podem prejudicar o bom desempenho dos fundos⁽¹⁹⁾.

Os objetivos principais da regulamentação direcionaram-se para a garantia dos compromissos das entidades com seus associados. Neste sentido, tentar garantir taxas de retorno mínimo dos fundos capitalizados; que os recursos sejam aplicados em setores relevantes da economia; evitar concentração em um ou poucos investimentos; harmonizar as atividades investidoras dos fundos e empresas de previdência com a política econômica governamental.

O Conselho Monetário Nacional obriga as entidades a investir parte de seus recursos (uma proporção de 10%, que depois foi elevada a 30%) em papéis de renda fixa, cujas vantagens são o menor risco de perdas súbitas, provenientes das oscilações no mercado, e a garantia de um direcionamento seguro das aplicações. Entretanto, MATSUMOTO aponta, também, para o outro lado da moeda, que tem sido o risco desse tipo de política, ao pretender favorecer os ajustes econômicos do governo, deixar de atender às exigências atuariais dos fundos, dada a rentabilidade relativamente inferior dos papéis de renda fixa. Estes papéis, compostos de títulos públicos destinados a equilibrar os saldos deficitários do caixa do Estado, também oferecem risco, diverso do referente a ações e outros

¹⁹ Ver discussão a respeito em 1.6 - Regimes de Financiamento.

ativos, porém efetivo, pelo efeito gradual e sensível apenas a longo prazo. A rentabilidade, pouco acima das taxas de inflação, pode não ser suficiente para garantir uma capitalização segura dos fundos.

As entidades de previdência privada gozam de certa flexibilidade para trabalhar com a parte de seus recursos não comprometida com as políticas governamentais, de forma a poder compensar perdas de rendimento. Cerca de 25%, no mínimo, do total de recursos devem ser canalizados para o mercado acionário, e não mais do que 20% para o mercado imobiliário. Os fundos de pensão podem também dispor de recursos a título de empréstimo para seus integrantes, dentro do limite estabelecido pelo CMN de 17%.

Tem sido freqüente uma certa simbiose entre fundos de pensão de funcionários de estatais e políticas governamentais de privatização de outras empresas do Estado ou compra de ações de empresas em dificuldade, por preços acima de mercado. Vários casos de aplicação de recursos desses fundos, com retorno duvidoso, foram levantados por uma Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados, comprovando que as reservas dos mesmos estão fundadas em cálculos que superestimam os valores de seus ativos, o que compromete os compromissos futuros com seus associados⁽²⁰⁾.

O problema diz respeito à efetiva fiscalização e controle das aplicações feitas pelas entidades de previdência. Tanto a Secretaria de Previdência Complementar, responsável pelas entidades fechadas, como a Superintendência de Seguros Privados, responsável pelas entidades abertas, não estão suficientemente aparelhadas para exercerem um acompanhamento efetivo da atuação das mesmas. A Secretaria de Previdência Complementar dispõe atualmente de uma equipe de fiscais que atua na captação de dados contábeis dos fundos de pensão, na tentativa de monitorá-los. Desde 1995 os fundos de pensão já levaram 330 advertências do Ministério da Previdência, por conta da atuação desses fiscais⁽²¹⁾.

Por seu turno, ao Banco Central do Brasil a legislação destinou apenas a incumbência de proceder à estatística dos dados relativos às entidades. Já a Comissão de Valores Mobiliários, que tem por competência fiscalizar o mercado desses valores, não possui amparo legal para controlar e policiar ativos

²⁰ Revista *Veja*, 17/07/96, p. 34.

²¹ *Ibidem*.

de seus investidores, mesmo os chamados "institucionais"⁽²²⁾, como é o caso dos fundos de pensão.

Como lembram VALENTE & FARIA (1993), no caso de irregularidades constatadas na gestão de fundos de pensão, a Lei 6.435/77 incumbe ao Ministério da Previdência Social a tarefa de nomear um diretor-fiscal para avaliar a situação. Se for o caso, o Ministério nomeará interventor e, em último caso, se reconhecida a total inviabilidade de recuperação da entidade, procederá à liquidação extrajudicial da mesma. Os atos de intervenção e de liquidação extrajudicial sujeitam os administradores e os membros dos conselhos à indisponibilidade de seus bens, abrangendo tal restrição as pessoas que exerceram essas funções nos doze meses anteriores à decretação da intervenção.

A regulamentação das entidades de previdência privada visa atingir, também, alguns requisitos básicos para a manutenção dos fundos previdenciários. Um desses requisitos seria uma correta articulação com a previdência social, tendo em vista o planejamento da proporção das contribuições antes da aposentadoria, com relação à renda futura do benefício previdenciário. Há, neste sentido, três modalidades distintas de plano de pensão, apontados por CAPELO (1986, Capítulo III):

- a) aqueles baseados em contas individuais, que acumulam contribuições, acrescidas de rendas provenientes de investimentos -- não funciona, nesta modalidade, qualquer princípio de mutualidade, dado que o valor do benefício é uma função da contribuição individualizada;
- b) aqueles em que o princípio mutualista é adotado no que se refere a um elenco de benefícios que cabe a todos os associados, independente do montante de contribuições, após o período de carência -- varia, no entanto, assemelhando-se à primeira modalidade, o valor individual do benefício, que pode aumentar em função do tempo de contribuição e progresso na carreira;
- c) aqueles em que há um maior espírito de solidariedade e que, neste sentido, o valor do benefício representa uma certa porção do salário final, independentemente do tempo de contribuição. Há uma escala de risco que aumenta proporcionalmente no sentido da primeira para a última modalidade. Isto é explicável pelo fato de que o princípio mutualista requer cuidados

²² Investidor Institucional, na definição de CONTADOR (1975), é o agente que mantém a maior parte de seu ativo ou de sua carteira de investimentos sob a forma de ações ou títulos; é chamado Institucional porque suas atividades são reguladas por lei especial e, estão sob controle das autoridades governamentais (CONTADOR apud MATSUMOTO, 1982, p. 90).

atuariais mais rigorosos, no sentido de que está mais sujeito a desequilíbrios da despesa em relação à receita, por eventuais aumentos desproporcionais do montante destinado a benefícios.

Outro requisito importante para os fundos de pensão é a independência dos recursos financeiros em relação aos ativos das empresas patrocinadoras. A empresa que congrega o fundo de pensão não deve dispor dos recursos deste para financiar seu próprio crescimento e expansão. Trata-se, neste caso, de um mandamento básico no ramo dos investimentos, ou seja, "não depositar todos os ovos numa mesma cesta". Recursos destinados à segurança futura do empregado não podem correr o risco de naufragar ao mesmo tempo em que pode estar afundando a segurança presente do empregado, representada pela estabilidade da empresa e, conseqüentemente, de seu emprego. A solução mais razoável é, segundo CAPELO, óbvia: os compromissos gerados pelos planos previdenciários devem ser fundados fora da empresa, impedindo o acesso da mesma ao caixa do fundo de pensão. A carteira de investimentos, portanto, deve ser diversificada e independente da empresa patrocinadora.

Vemos, então, que a legislação sobre previdência complementar buscou dar garantias aos associados participantes de fundos previdenciários. Tais garantias estão intimamente relacionadas à qualidade das aplicações financeiras desses fundos, visando taxas de retorno compatíveis com os compromissos dos mesmos em relação aos associados. É preciso considerar, contudo, que há certas limitações que constringe a correta gestão das reservas financeiras.

Acompanhando FALCHETTE (1988), o trabalhador praticamente só tem oportunidade de ingressar em um fundo de pensão se a empresa na qual está empregado possuir tal instituto; e ficará, de certa forma, cativo à mesma, se existir o fundo de pensão, pois, caso desejar demitir-se, antes de se aposentar, terá direito a apenas uma parte do que representa sua reserva técnica. Mas como reconhece MATSUMOTO (1982), a regulamentação forneceu, afinal, ao trabalhador a possibilidade de participação em fundos com finalidade específica de complementar a renda mínima proporcionada pela Previdência Social. A regulamentação significou o reconhecimento, pelo governo, da necessidade de proteção do trabalhador também no tocante ao nível da sua renda como aposentado, tendo em vista que a Previdência Social, em razão de seus limites atuariais, não oferece condições para a manutenção da mesma renda anterior do trabalhador inativo.

Outro benefício da regulamentação ocorreu na esfera econômica, com o incentivo à geração de poupança a longo prazo. Através da possibilidade de aplicação das reservas técnicas das entidades de previdência privada, constituiu-se uma importante fonte de recursos para a economia do país, com potencial para funcionar como instrumento regulador do mercado de capitais.

1.5 - Planos de benefício

Os planos de benefícios dos fundos de pensão constituem-se basicamente em dois tipos: os de Rendas Definidas e os de Contribuições Definidas. Nos planos de rendas definidas, a empresa define com o empregado o nível de suplementação a ser realizado sobre os benefícios da previdência social, tendo por base o salário de contribuição, cabendo ao fundo de pensão integralizar o pagamento independente de ter conseguido ou não a melhor remuneração de suas reservas. Este sistema exige ajustes periódicos no valor das contribuições, para que os ativos acumulados no fundo possam cobrir com folga os valores dos benefícios. A quase totalidade dos fundos de pensão mais antigos foram constituídos segundo este modelo, tendo em vista que até 1984 somente eram aprovados planos desse tipo.

O montante da suplementação está vinculado à previdência social, isto é, o cálculo do benefício inclui o que é devido pela Previdência, ficando a diferença a cargo do fundo. Entretanto, os fundos mais recentes têm estabelecido critérios de suplementação baseados em fatores que permitem maior planejamento dos custos, como, por exemplo, tempo de serviço ou tempo de vinculação ao plano. As empresas, junto aos trabalhadores, assumem a possibilidade de terem de aumentar ou diminuir suas contribuições, de acordo com o que for necessário para suplementar os pagamentos da previdência social. As pesquisas apontam que 60% dos fundos de pensão ainda adotam o plano de rendas definidas, porém ele é predominante nas empresas estatais (90%), com significativa participação nas empresas privadas nacionais (67%), mas muito menor nas multinacionais (42%)⁽²³⁾.

²³ TOWERS PERRIN, *XII Pesquisa sobre Planos de Benefícios no Brasil*, 1992.

Os planos de contribuições definidas surgiram também como uma forma de evitar os custos variáveis dos fundos de pensão e facilitar o planejamento dos benefícios. A empresa e os empregados estabelecem as contribuições que são feitas para uma conta individual mantida em nome de cada trabalhador e cujos valores crescem na proporção dos novos depósitos e da rentabilidade obtida. O valor dos benefícios depende da taxa de retorno dos ativos, ou seja, os compromissos de complementação da renda ajustam-se à capacidade de pagamento que o fundo oferece. Este esquema permite uma complementação mais flexível, bastante satisfatória para os níveis salariais mais altos, pois possibilita ultrapassar o teto estabelecido pela Previdência Social.

Os fundos de pensão mais novos têm adotado os planos de contribuições definidas, ou um sistema misto, combinando Rendas Definidas, para as aposentadorias por invalidez e pensão por morte, e Contribuições Definidas, para as aposentadorias por tempo de serviço de serviço e idade -- 13% dos fundos adotam esta forma mista⁽²⁴⁾. Os planos de contribuição definida apresentam vantagens sobre os de benefícios definidos⁽²⁵⁾:

- Eliminam o risco de insolvência do fundo por motivo de crises financeiras.
- Os trabalhadores ganham o incentivo de fiscalizar a gestão dos fundos, uma vez que o desempenho dos administradores é de crucial importância para determinar o montante dos benefícios.
- Tentativas de uso político do fundo de pensão para realizar investimentos duvidosos ou de baixo retorno, ou para forçar a compra de títulos públicos, gera um custo maior para o responsável, pois podem despertar a oposição dos contribuintes.
- Os planos de benefícios definidos obrigam a patrocinadora a cobrar, implicitamente, um prêmio, para segurar o risco do compromisso assumido com o contribuinte. Os planos de contribuições definidas dispensam este expediente, pois o risco é repartido entre todos os filiados, na forma do montante das contribuições e da rentabilidade dos investimentos realizados.

Para fazer parte do plano de benefício de uma entidade de previdência privada (entidade aberta) assina-se um contrato onde o segurado compromete-se a realizar uma contribuição mensal por um período de anos fixado no contrato, quando então o segurado passará a ser beneficiado com uma renda.

²⁴ ABRAPP, *Censo ABRAPP 1992*.

²⁵ Cf. CASTRO et alli, 1993, p. 291.

Há planos que permitem outros prazos de pagamento, como trimestral ou anual. A renda futura vai depender da "poupança" acumulada no período, quando o plano for de Contribuições Definidas, no qual o cliente determina quanto vai pagar por mês. A outra alternativa segue o caminho inverso: o cliente decide quanto quer receber no futuro, se o plano for de Benefícios Definidos, em que a contribuição será calculada sempre de forma a alcançar a renda esperada. Da prestação mensal é descontada uma taxa de administração, que varia entre 10% e 12%, conforme a entidade; o restante vai para a chamada "reserva matemática", que corresponde à poupança efetiva. Sobre a mesma incidem os rendimentos, e seu valor irá compor a renda que o cliente passará a receber ao final do plano.

Comparando-se os planos de três grandes entidades abertas⁽²⁶⁾ verifica-se que a idade ideal de ingresso é por volta dos 25 anos, quando as pessoas que podem dispor de parte do seu ganho para a formação de poupança têm um longo tempo pela frente para acumular esse recurso -- em geral os planos prevêem o início da aposentadoria aos 60 anos de idade. As contribuições mensais em geral situam-se entre 1,5 e 3 Salários Mínimos, mas podem ser inferiores; um plano de aposentadoria privado para um profissional de 30 anos que queira receber o equivalente a 4 SMs a partir dos 50 anos requer uma mensalidade de aproximadamente 1,5 SM. Uma pessoa de 40 anos e que aos 55 deseja uma complementação de 10 SMs deve efetuar depósitos de pelo menos 5,5 SMs.

O quadro da página seguinte esquematiza uma série exemplos de complementação futura de renda, em Salários Mínimos, para pessoas que ingressam na previdência privada. Variando segundo a idade de ingresso e idade de aposentadoria, o quadro toma por base depósitos mensais de 1 SM e informa quanto a pessoa poderá receber mensalmente, como complementação da aposentadoria, em quantidade de Salários Mínimos. Para se ter idéia de valores de complementação referentes a depósitos superiores a 1 SM, basta multiplicar cada fator pelo valor da contribuição mensal pretendida. Um trabalhador de 30 anos que deseja aposentar-se aos 60 e dispõe de 2 SMs todo mês para manter uma previdência privada deve esperar receber, quando aposentar-se, algo equivalente a 14 SMs (2 x 7,06).

O rendimento do pecúlio que se forma através dos depósitos segue as mesmas regras das Cadernetas de Poupança -- correção mais 6% ao ano.

²⁶ Jornal FOLHA DE SÃO PAULO, 31/07/94, p. 2-8.

Entretanto os contratos prevêem, ainda, um adicional em cada conta individual, correspondente ao rateio de 50% do excedente financeiro (lucro extra acima da correção mais o juro de 6%) que o plano tenha alcançado ao longo do ano. O quadro a seguir não contém este adicional, de forma que o valor do benefício poderá ser maior do que o indicado -- é o que prometem as empresas de previdência.

Além da renda mensal vitalícia proporcionada pelos planos de previdência privada, as entidades oferecem outros benefícios. Entretanto eles são determinados nos contratos e devem ser cobertos pela contribuição do cliente. Os mais comuns são a renda mensal por invalidez do segurado, a pensão ao cônjuge e aos dependentes, quando do falecimento do segurado. Durante a vigência do plano, isto é, enquanto o cliente realiza as suas contribuições, se este vier a falecer, prevê-se a integralização do pecúlio (a poupança formada) aos beneficiários. Contudo, se já estiver recebendo a renda mensal, ela simplesmente é interrompida, sem integralização de pecúlio, salvo se o segurado previu pensão para seus dependentes.

QUADRO I
 COMPLEMENTAÇÃO FUTURA DE RENDA REFERENTE A DEPÓSITOS
 MENSIS DE 1 SALÁRIO MÍNIMO EM PREVIDÊNCIA PRIVADA
 POR IDADES DE INGRESSO E DE APOSENTADORIA

EM SALÁRIOS MÍNIMOS

IDADE DE INGRESSO	IDADE DE APOSENTADORIA				
	50	55	60	65	70
14	8,84	13,32	20,23	31,29	49,64
15	8,27	12,49	19,00	29,42	46,72
16	7,73	11,71	17,84	27,66	43,96
17	7,23	10,97	16,75	26,00	41,36
18	6,75	10,27	15,72	24,43	38,91
19	6,29	9,61	14,74	22,95	36,59
20	5,87	8,99	13,82	21,56	34,41
21	5,47	8,41	12,96	20,24	32,35
22	5,09	7,86	12,14	19,00	30,41
23	4,73	7,33	11,37	17,83	28,57
24	4,39	6,84	10,64	16,72	26,84
25	4,07	6,38	9,95	15,68	25,21
26	3,77	5,94	9,30	14,70	23,67
27	3,49	5,53	8,69	13,77	22,22
28	3,22	5,14	8,12	12,89	20,85
29	2,97	4,77	7,57	12,07	19,56
30	2,73	4,43	7,06	11,29	18,34
31	2,50	4,10	6,57	10,55	17,19
32	2,29	3,79	6,12	9,86	16,10
33	2,09	3,50	5,59	9,21	15,08
34	1,90	3,22	5,28	8,59	14,11
35	1,72	2,97	4,90	8,01	13,20
36	1,56	2,72	4,54	7,46	12,34
37	1,40	2,49	4,19	6,94	11,53
38	1,25	2,27	3,87	6,45	10,77
39	1,11	2,07	3,57	5,99	10,05
40	0,97	1,87	3,28	5,56	9,37
41	0,85	1,69	3,01	5,14	8,72
42	0,73	1,52	2,76	4,76	8,12
43	0,62	1,36	2,52	4,39	7,55
44	0,51	1,20	2,29	4,05	7,01
45	0,41	1,06	2,07	3,72	6,50
46	0,32	0,92	1,87	3,42	6,02
47	0,23	0,79	1,68	3,13	5,57
48	0,15	0,67	1,50	2,85	5,14
49	0,07	0,56	1,33	2,60	4,74
50	-	0,45	1,17	2,35	4,36
51	-	0,35	1,02	2,12	4,00
52	-	0,25	0,88	1,91	3,66
53	-	0,16	0,74	1,70	3,34
54	-	0,08	0,62	1,51	3,04
55	-	-	0,50	1,33	2,75
56	-	-	0,39	1,16	2,49
57	-	-	0,28	1,00	2,23
58	-	-	0,18	0,85	1,99
59	-	-	0,08	0,70	1,77
60	-	-	-	0,57	1,56
61	-	-	-	0,44	1,36
62	-	-	-	0,32	1,17
63	-	-	-	0,20	0,99
64	-	-	-	0,10	0,82
65	-	-	-	-	0,66
66	-	-	-	-	0,51
67	-	-	-	-	0,37
68	-	-	-	-	0,24
69	-	-	-	-	0,11

FONTE: FUNDO PREVER APOSENTADORIA.

1.6 - Regimes de financiamento

O custeio dos planos previdenciários privados, no Brasil, tem base contributiva, assim como na previdência social, isto é, a captação de recursos é feita principalmente através das aplicações provenientes de cada futuro beneficiado, que destina parte de seu rendimento especificamente para o fundo previdenciário ao qual está vinculado. O regime de financiamento diz respeito à forma como estes recursos, uma vez captados, são geridos, para cumprir sua finalidade principal: garantir uma renda ao aposentado.

Os regimes de financiamento são classificados em duas grandes categorias. Uma, que se denomina "repartição simples", caracteriza-se pela obtenção de recursos entre as contribuições correntes, para pagamento de benefícios também correntes. "*O que alguns contribuem é imediatamente pago para outros em forma de benefícios*⁽²⁷⁾". Na outra forma, caracterizada pela "capitalização", os recursos das contribuições são aplicados ou investidos para que se remunere financeiramente, compondo um fundo que garanta o pagamento futuro de benefícios. "*No esquema de capitalização, estes cálculos são bem mais complexos, pois envolvem, com maior intensidade, projeções a respeito de situações futuras*"(ibidem).

Antes, porém, que se faça a distinção das características desses dois regimes de financiamento, é preciso fazer uma pequena reflexão sobre a natureza dos recursos que efetivamente cobrem as aposentadorias dos inativos. Recorremos a Montoro F^o e Cornélia Porto (*op. cit.*) para entender o mecanismo que opera a transferência de recursos para os inativos, independente do regime de financiamento adotado. Explicam os autores que "*em termos reais ou físicos o que efetivamente sempre existe é uma transferência de bens e/ou recursos no mesmo instante de tempo*". Há duas dimensões a serem consideradas na provisão de aposentadorias: a dimensão física -- "*que depende da produção [de bens] no futuro*" -- e a dimensão financeira -- "*que estabelece os mecanismos através dos quais é feita a transferência corrente dos bens, entre ativos e inativos, em qualquer instante do tempo*". Não é fácil prover fisicamente o futuro, mesmo que todos pudessem conservar por longo tempo a propriedade de bens duráveis ou bens imobiliários. "*No máximo é possível prover financeiramente*". Na verdade, "*o que garante que os aposentados, hoje ou no ano 2000, tenham efetivamente bens a sua disposição é, respectivamente, a produção hoje ou a produção do ano*

²⁷ MONTORO/PORRO, 1982, Item 1.4 - Capitalização ou Repartição Simples, p. 54)

2000". Qualquer que seja o regime financeiro, há uma realidade física imperando. "A garantia do benefício a ser concedido é a produção futura. Caso a economia cresça continuamente, o bolo total a ser produzido aumentará, assim como a parcela potencial a ser distribuída entre os inativos." (*ibid.*, p. 55-56).

A moeda e os ativos financeiros, assim como os bens duráveis e os imobiliários, representam poder de compra sobre bens reais, no presente ou no futuro. O problema é garantir o mesmo nível de poder aquisitivo, em períodos de tempo longos o suficiente para que se corra o risco do enfrentamento de crises econômicas. Na palavra dos autores:

"É a produção no futuro e seu crescimento que viabilizam os esquemas de aposentadoria. O risco do fracasso geral é o risco do desempenho econômico insatisfatório. [...].

Este risco é comum aos dois regimes de financiamento. O mal desempenho econômico reduz a remuneração dos papéis financeiros e (da mesma forma) reduz a base tributária do Estado. Além deste risco geral, existem riscos específicos de cada um dos regimes. O financiamento da aposentadoria baseado no poder tributário do Estado incorpora os riscos de alterações na legislação previdenciária. Hoje a legislação pode estabelecer determinadas regras de contribuição, benefícios, tempo de serviço, etc. Nada garante que estas regras se manterão, 'in totum', no futuro. [...].

*O financiamento da aposentadoria através do regime de capitalização incorpora, por sua vez, todos os riscos do mercado financeiro. [...]. A capitalização é feita através de títulos públicos e privados, alguns rendendo mais e com mais risco, outros rendendo menos e com menos risco. É função dos administradores financeiros compor uma carteira que forneça o rendimento necessário, com o menor risco possível. Mas este risco sempre existirá." (*ibid.*, p. 62-63).*

Os autores defendem a idéia de que, do ponto de vista físico, o que sempre existe é a repartição simples de bens entre gerações, no mesmo instante do tempo. Considerando que os riscos do regime de capitalização são relativamente maiores, o regime de repartição simples -- praticado pelo Estado, via tributação -- parece ser mais apropriado. Todavia:

*"As vantagens do regime de capitalização devem ser pesquisadas sob uma perspectiva diferente. Mais de uma vez temos insistido que o que garante a aposentadoria é a produção futura. Ora, para viabilizar a produção em períodos posteriores, e para aumentá-la, é necessário que hoje se realizem investimentos físicos. É o processo de acumulação que permite o fluxo crescente de produção ao longo do tempo. É na contribuição para o processo de acumulação física que se encontram as vantagens do regime de capitalização financeira." (*ibid.*, p. 68).*

Os autores fazem uma distinção dos papéis específicos a cumprir, entre as duas modalidades de financiamento dos benefícios sociais. Na organização da previdência social, o regime de repartição simples seria mais adequado. Isto porque a seguridade social "deve ser vista como um esquema

institucional de distribuição de renda entre as gerações ativas e inativas." (*ibid.*, p. 76). É nesta área que se decide, através de um processo político e não através de decisões individuais de mercado, o problema da repartição de renda entre gerações.

"Os elementos mais fortes para tal conclusão, especialmente se entendermos o seguro social como a forma institucional de garantir um mínimo aceitável de renda para pessoas idosas são:

a) o poder coercitivo tributário do Estado viabiliza o esquema de repartição simples e garante a universalidade dos benefícios;

b) razões de justiça distributiva dão ao seguro social importantes elementos distributivos desvinculados do processo de capitalização;

c) o efeito prejudicial sobre a poupança agregada (financeira) não seria tão grande como o estimado em alguns estudos e o Estado poderia e deveria compensar estes efeitos com outras medidas de política econômica;

d) alguns estudiosos entendem ser perigoso para o funcionamento de uma economia de mercado, dotar o Estado com substancial volume de recursos financeiros. Teme-se que devido às pressões políticas e conjunturais não exista uma `saúdável' política de aplicação destes recursos. No esquema de repartição simples tal não se daria, pois o que é arrecadado de um lado é pago de outro. É um simples processo de transferência".

O regime de capitalização, por sua vez, seria mais adequado para a previdência privada:

"De outra parte, a previdência complementar descentralizada deveria e, caso fosse privada, necessitaria obedecer o regime de capitalização, por razões quase que opostas às acima apresentadas:

a) não tem o poder coercitivo do Estado;

b) razões de justiça comutativa prevalecem, neste caso, sobre considerações de justiça distributiva;

c) haveria um efeito positivo e substancial sobre a poupança privada, uma vez que viabilizaria o desejo de muitos em poupar para fins de aposentadoria;

d) havendo a necessidade e a responsabilidade de gerar recursos financeiros no futuro, a aplicação dos mesmos, no presente, seria mais eficiente." (*ibid.*, p.77).

Este último argumento fica mais claro quando se examina a relação entre os sistemas de capitalização de recursos financeiros e a dimensão macroeconômica da acumulação capitalista. MONTORO/PORRO dedicam outra parte do estudo⁽²⁸⁾ para cuidar dessa relação. Alí insistem na idéia de que as gerações do presente não podem descuidar-se dos investimentos em capital físico⁽²⁹⁾, sob pena de empobrecerem as gerações futuras. "*Caso uma geração*

²⁸ Item 1.5 - Capitalização e Acumulação (*op. cit.*, p. 69)

²⁹ O chamado "Departamento I" da economia -- produção de máquinas, equipamentos e demais bens de capital.

decida produzir apenas (ou quase só) bens de consumo, o estoque de capital diminuirá e as gerações futuras herdarão menor capacidade produtiva".

A poupança representaria, neste caso, uma espécie de sacrifício social, diminuindo a demanda pelos bens de consumo e liberando recursos financeiros para o investimento. Entretanto, como bem lembram os autores, a poupança só terá efeitos produtivos, em termos de crescimento futuro, se os recursos liberados forem canalizados para o aumento do estoque nacional de capital. Segundo a tradição keynesiana, poupança, por si só, não representa investimento. É preciso haver uma relação de troca entre as opções de produzir menos bens de consumo para produzir mais bens de capital e, se as pessoas desejam poupar para consumir no futuro, é imperioso que seus recursos se dirijam para a capacitação física, e não apenas monetária, do consumo futuro.

"Havendo pessoas que desejem se abster de adquirir bens de consumo hoje, para consumir em período posterior, torna-se possível liberar recursos para a produção de bens de capital e aumentar o estoque nacional desses bens. O sistema financeiro é um mecanismo institucional cuja função é a de permitir e facilitar esse processo. Os que desejam postergar seu consumo (poupar) recebem ativos financeiros que lhes garantirão a manutenção e mesmo o crescimento, através de juros, de seu poder de compra. Estes recursos financeiros (poder de compra) podem ser emprestados para outros indivíduos que desejem produzir bens de capital (investimento) mas não tenham, no momento, suficiente poder de compra.

A aposentadoria é considerada o mais importante motivo para a abstinência de consumo presente. Se esta abstinência puder ser usada para facilitar o processo de acumulação de bens de capital, teremos garantido, sob este aspecto, o processo de crescimento econômico. É nesta perspectiva que surgem as vantagens do regime de capitalização sobre o regime de repartição simples. Neste último não existe a formação de poupanças que possam ser utilizadas para fins de investimento." (ibid., p. 72-73).

As poupanças financeiras geradas pela previdência complementar precisam ter o maior impacto possível sobre o processo de acumulação. Nisto reside a grande contribuição dos mercados financeiros e de capitais, como canal de transferência dos recursos capitalizados, para investimento real no aumento da capacidade produtiva; com a contra-partida de redução dos riscos de variação monetária dos próprios fundos capitalizados.

Foi com relação a esse papel dos fundos de pensão que se gerou muita expectativa em torno da regulamentação dos mesmos no Brasil, copiando o exemplo americano, em que funcionavam como grandes investidores institucionais. Pensava-se na imensa potencialidade financeira e administrativa que guardavam, imunes que seriam aos fatores emocionais ou psicológicos que caracterizam o investidor comum e os especuladores. Os fundos de pensão

deveriam ter uma forte atuação no mercado de ações, como reguladores dos movimentos de alta e de baixa dos papéis, sempre visando a manutenção da estabilidade financeira e econômica do país.

MATIJASCIC (1993) dedicou parte de seu estudo sobre os fundos de pensão brasileiros analisando esse aspecto do impacto aguardado no mercado de capitais. Sua opinião é que os dados *"parecem contradizer a idéia de que os fundos de pensão têm um caráter necessariamente anti-cíclico no mercado acionário"*, isto é, comprador nos períodos de baixa e vendedor nos momentos de alta. *"O que se verifica, inversamente, é o caráter reflexo dos fundos às condições do mercado acionário"* (op.cit., p. 68).

O autor observa que, de fato, *"se indexarmos o crescimento dos estoques referentes às EFPP [entidades fechadas de previdência privada] àqueles referentes ao estoque total em bolsa vemos que os acréscimos, após 1982, são sempre sistematicamente superiores aos eventuais acréscimos dos estoques em bolsa"* (op.cit., p. 67). Neste sentido, há dinheiro novo entrando no mercado, à medida que os fundos de pensão chegam. Mas também é verdade que *"se diferenciarmos os saldos de um ano em relação aos anos anteriores veremos que quando o valor do estoque de mercado cai, tende a cair o estoque de ações das EFPP na mesma proporção, embora um pouco menos. [...] Em contrapartida, quando ocorrem as altas verificamos que as EFPP crescem mais do que o próprio mercado"* (ibidem). Segundo MATIJASCIC, este movimento indica que os fundos de pensão tendem a desinvestir menos que os outros investidores ou a aplicar um pouco mais. Mas sua postura parece ser a de comprar nos períodos em que este tipo de investimento já está recuperando sua rentabilidade e não necessariamente antes, como seria esperado, se de fato os fundos atuassem como reguladores.

Compreende-se, portanto, que os fundos de pensão agem com cautela e exercem o papel de reguladores apenas no sentido de que demoram-se um pouco mais para entrar ou sair do mercado; mas acabam entrando ou saindo se assim for conveniente. Isto é o esperado se levamos em conta a salvaguarda dos interesses dos beneficiários dos fundos. Afinal, os administradores precisam garantir o melhor desempenho das aplicações realizadas com o dinheiro dos titulares dos fundos.

MATIJASCIC observa, ainda, que esta atuação um pouco mais organizada, na Bolsa de Valores, é verificada a partir de 1983, quando, ao que parece, o aprendizado dos administradores começou a dar frutos. De 1980 a 1992, a participação dos fundos no estoque total de ações disponíveis passa de

3,4% para 13,5%. Em tese, esta participação proporcionaria o controle de quase todas as empresas inscritas nas Bolsas, uma vez que o capital acionário, como explica o autor, divide-se em 2/3 de ações preferenciais -- sem direito a voto -- e 1/3 de ações ordinárias; e o controle de uma empresa se dá com metade das ações ordinárias mais uma, ou seja, 1/6 (ou 16,7%) do conjunto de ações. A proporção em mãos dos fundos (13,5%) já se aproximaria dessa fração necessária.

Esta constatação, porém, é puramente especulativa, como MATIJASCIC mesmo aponta. As ações disponíveis nas Bolsas não seguem rigorosamente esta divisão. Entretanto:

"[...] se os fundos brasileiros investissem proporcionalmente tanto quanto os americanos em ações, verificaríamos a possibilidade de controle do capital social registrado (via ações ordinárias, no caso brasileiro), como ocorre nos E.U.A.. Vale notar que lá quase 40% dos investimentos destinam-se às ações. Aquele mercado, contudo, é bem mais representativo face o sistema econômico. Isto sem falar da dimensão de sua economia. De toda forma, as EFPP são muito mais novas no Brasil e seus segurados representam uma parte muito pequena da PEA. Nos E.U.A., quase 50% da população está representada, o que torna a base de arrecadação mais ampla (GORDON (1988:153)). Mas nosso mercado acionário tem crescido mais do que nosso PIB" (op.cit., p. 69).⁽³⁰⁾

1.7 - Limitações da previdência privada

Um consenso entre os autores que tratam de previdência privada, e mais especificamente dos fundos de pensão, diz respeito à ausência do "vesting" - - que possibilita ao trabalhador, na troca de emprego, transferir suas contribuições, e também as de sua patrocinadora, de forma semelhante como ocorre com o nosso FGTS. No Brasil esta possibilidade não existe; o que a legislação prevê é a devolução de 50% das contribuições descontadas do empregado. Um dos fortes argumentos em favor desta medida é o fato de obrigar a uma menor rotatividade dos empregados, principalmente daqueles com maior qualificação (MATSUMOTO, 1982).

Na questão do *vesting* reside uma diferença importante, se tomarmos o modelo norte-americano como contraponto, quando o trabalhador necessita interromper seu vínculo com o plano complementar. Nos EUA há um

³⁰ O autor cita GORDON, Margareth S. *Social Security Policies in Industrial Countries - A Comparative Analysis*. Berkeley, Cambridge University Press, 1988.

princípio de que as contribuições do empregador e do empregado geram direitos diferentes. Os direitos criados em favor do empregado, originados pela contribuição do empregador, não necessariamente precisam subsistir à cessação do vínculo do empregado -- embora existam esquemas que possibilitam sua manutenção. Por outro lado, os direitos originados pela contribuição do próprio empregado são protegidos pela lei, devendo retornar ao ex-participante, sob alguma forma de benefício.

Este tipo de garantia é conhecido como sendo uma condição *vested*. Segundo CAPELO (1986), "*no jargão americano, um benefício está "vested", ou conquistado, quando o participante não precisa mais estar ligado àquele empregador ou àquele plano, para recebe-lo quando se tornar devido*". Naturalmente faz parte dessa condição a porção dos benefícios potenciais alcançada pelo participante e derivada de sua própria contribuição. A porção derivada das contribuições do empregador são tratadas pelo ERISA⁽³¹⁾ sob três esquemas mínimos de resgate:

- a) conquista completa (100%) dos benefícios creditados no período, a cada dez anos de participação;
- b) conquista gradual de direitos, obedecendo a uma escala, com duração de quinze anos:
 - . 25% após os primeiros cinco anos,
 - . 5% ao ano do sexto ao décimo ano (25%),
 - . 10% ao ano do décimo-primeiro ao décimo-quinto ano (50%);
- c) a chamada "regra dos 45":
 - . 50% após os primeiros cinco anos, quando a soma da idade do participante mais seu tempo de serviço for igual ou superior a 45 anos,
 - . 10% a cada ano somado de tempo de serviço, até atingir os restantes 50%.

No Brasil, a legislação neste aspecto é ainda bastante rudimentar, conforme aponta CAPELO. Nela não existe a distinção de direitos nascida da origem dos recursos, nem a obrigação formal de devolução de contribuições efetuadas pelo participante. A Lei 6.435, de 1977, que regula a previdência

³¹ Lei previdenciária norte-americana, de 1974 (ver Glossário).

privada brasileira, manda que os planos definam, em seus regulamentos, a "*existência ou não* (grifo nosso) *de resgate das contribuições*" efetuadas pelo participante, caso este se retire do fundo (Art. 42). Este ponto é, portanto, facultativo e dependente unicamente do estatuto da entidade previdenciária.

O Decreto 81.240, de 1978, que regulamenta as entidades fechadas, indica claramente que a saída voluntária e antecipada do participante do plano, exceto no caso de cessação do contrato de trabalho, implica na perda dos benefícios para os quais não foram completados os períodos de carência previstos nos regulamentos das entidades (Art. 31, Inciso VII). Se houver cessação do contrato de trabalho, o plano deverá prever valores de resgate correspondente à idade e o tempo de contribuição do participante, sendo facultada a permanência do participante, desde que assuma a parcela de contribuição da empresa (Inciso VIII do mesmo artigo). Outra opção colocada para o participante é a redução dos benefícios, proporcionalmente aos pagamentos efetuados até a cessação do contrato de trabalho (*ibidem*).

Se optar pelo resgate, o mesmo decreto já estabelece que o participante terá direito a uma restituição parcial das contribuições vertidas, sempre de acordo com as normas estabelecidas pelo plano. Todavia, a restituição não poderá ser inferior a 50% do montante apurado e deverá ser acrescida de correção monetária (§ 2º do Art. 31).

A respeito destes dispositivos de lei, CAPELO tem a seguinte avaliação:

"A par de iníqua, essa legislação é confusa, A linguagem "valor de resgate em função da idade e do tempo de contribuição" do Inciso VIII dá a idéia de abordagem prospectiva voltada para o Valor Presente dos Benefícios Futuros Parciais creditados até então. Já o seu § 2º usa linguagem de abordagem retrospectiva quando fala das "contribuições vertidas, com correção monetária" Ademais esquece de contemplar os juros vencidos e de esclarecer se as contribuições vertidas incluem também as da patrocinadora ou só as do segurado. Neste último caso, a restituição parcial, desse parágrafo, é a legalização de um crime contra a economia popular, quando vista à luz do cenário mais eqüitativo dos regulamentos americanos

Em suma, a legislação brasileira impõe ao ainda participante, mas supostamente desempregado, duas soluções odiosas dentre três disponíveis: ou contribui em dobro (ou triplo) e salva seu patrimônio previdencial privado, ou o recebe sem juros e pela metade do valor real, ou vê reduzido seu nível de benefícios." (CAPELO, 1986, p. 278).

O autor conclui, então, que não há na legislação brasileira um conceito equivalente ao *vested* norte-americano, no sentido colocado. Contudo, uma alternativa a este conceito, embora rudimentar, é caracterizada quando há o

vencimento dos períodos de carência estabelecidos pelos planos, conforme determina a lei. Tais carências, de modo geral, segundo o autor, são adequadas e, a partir delas, as conquistas de créditos se fazem gradualmente a cada ano de contribuição.

Outra limitação reside na baixa complementação das faixas salariais inferiores. As entidades fechadas complementam proporcionalmente menos as aposentadorias dos trabalhadores de menores salários de contribuição, mantendo uma tendência da Previdência Social, que já destina benefícios menores aos mesmos. Isto porque, na hora do cálculo, os valores de benefício atingem o teto do salário de contribuição, que também era baixo, de modo que quase nada resta a ser complementado. MATSUMOTO considera que a legislação deveria instituir uma complementação mínima a ser dispensada pelas entidades -- os fundos de pensão das empresas -- independente do teto estabelecido.

Este é um problema típico de planos previdenciários do tipo Rendas Definidas, em que o nível de complementação é definido de antemão e respeita o teto do salário de contribuição da Previdência⁽³²⁾. A quase totalidade dos fundos de pensão mais antigos foram constituídos segundo este modelo, que apresenta a tendência apontada no parágrafo anterior, em função do enrigecimento dos benefícios. Os fundos de pensão mais novos têm adotado os planos de Contribuições Definidas, que estabelecem as contribuições necessárias e facilitam a programação dos valores de complementação, tornando o benefício mais flexível, podendo ultrapassar o teto estabelecido pela previdência social, dependendo do montante do fundo.

Neste aspecto -- isto é, o da contribuição -- os planos complementares brasileiros diferem dos norte-americanos, tendo em vista que aqui a legislação faculta a adesão do empregado, porém exige sua contribuição, uma vez que se torne participante. Ainda assim, também aqui a contribuição é progressiva em função da remuneração do mesmo, existindo três níveis seletivos de participação no custeio: o primeiro abaixo do menor valor do salário-de-benefício da previdência, o segundo entre o menor e o maior valor deste, e o terceiro acima do maior valor.

Tomando novamente o contraponto norte-americano, acompanhando CAPELO, nos EUA *"a maioria dos planos são do tipo*

³² Ver a respeito em 1.5 - Planos de Benefícios.

"noncontributory", isto é, não exigem contribuição dos participantes e são fundados exclusivamente pelos empregadores, seguindo o conceito de que previdência é salário diferido para o futuro, mas que deve ser debitado à produção presente". A contribuição do empregado *"é vista como complicadora da administração dos planos por uma série de razões"*; isto porque acaba agregando custos de controle, bem como abre a possibilidade de pedidos de empréstimos, tendo esses ativos como garantia. Nos planos não contributivos a filiação é automática e cobre todos os empregados, o que é bom do ponto de vista da empresa, pela integração que realiza entre seus funcionários.

Os planos de contribuições definidas, que representam menor número nos EUA, são amplamente financiadas pelas empresas -- cerca de 2/3 a 3/4 da receita de contribuições. Os níveis das contribuições dos empregados são progressivos, isto é, mais baixos para as parcelas inferiores de salário, que já foram taxadas pela previdência social.

No que diz respeito às entidades abertas, uma grande distorção é ocasionada pela forma de remuneração dos corretores de planos previdenciários. As primeiras duas contribuições do novo cliente pertencem aos corretores, a título da comissão de venda. Este mecanismo favorece a venda enganosa de planos, com o intuito de fazer o interessado pagar pelo menos as primeiras mensalidades. Se este vier a descobrir, mais tarde, que os benefícios não eram exatamente aqueles que o corretor havia informado, o problema não afetará o ganho do corretor e, provavelmente, este não mais se interessará por maiores explicações.

2 - O MERCADO PREVIDENCIÁRIO

2.1 - O mercado de serviços privados

Quando existe demanda para determinado consumo ou para determinada prestação de serviço podemos considerar a existência de um mercado formado, aguardando atendimento. Claro que a formação e transformação de mercados específicos relacionam-se com dinâmicas bem mais complexas. O mercado formado pelos consumidores em potencial não se confunde com os agentes econômicos fornecedores de bens e prestadores de serviços. Nas áreas de política social esta diferenciação é importante, tendo em vista as características específicas dos mercados em que se inserem. Antes propriamente de abordarmos o mercado previdenciário, é necessário situar o que estamos pensando quando falamos do mercado de uma determinada área de política social.

Um texto de André Medici (MEDICI, 1990), que focaliza o setor privado participante da prestação de serviços de saúde, marca bem essa distinção importante entre a dimensão privada e o setor privado da economia. O autor justifica o estudo do setor privado tendo em vista que o mesmo *"detém hoje, no Brasil, quase metade da estrutura de atenção ambulatorial e mais de 3/4 da estrutura hospitalar do país. Seria impossível pensar em montar qualquer sistema de saúde, mesmo orientado pelo setor público, que desconsiderasse esse fato em sua estratégia de cobertura assistencial."* (op. cit., p. 2).

Neste estudo, Medici procura, segundo suas palavras, *"definir e quantificar os mercados privados de serviços de saúde no Brasil"*, bem como *"estabelecer algumas das principais características da rede privada de serviços de saúde, no que diz respeito à sua natureza jurídica, magnitude e distribuição regional, capacidade instalada, produção de serviços e recursos humanos."* (idem, p. 3).

O setor privado atuante na área da saúde ocupa, portanto, posição altamente estratégica na implementação da política de saúde. Em função disto, quase que se confundem a rede privada existente e o mercado de serviços privados de saúde. Assim, uma das preocupações de Medici é fazer a distinção clara entre Mercado de Serviços Privados e Rede Privada de Serviços; preocupação, esta, expressa logo na Introdução do trabalho. Alí o autor define que:

"A rede privada configura, em linhas gerais, o conjunto dos estabelecimentos privados destinados a prestar serviços de saúde, ou seja, aqueles que

não pertencem ao setor público e são administrados por entidades particulares com ou sem fins lucrativos.

O mercado de serviços privados de saúde [por sua vez] é uma categoria mais complexa. Poderia ser definido como o conjunto de práticas (concorrenciais, monopolistas, oligopolistas, etc.) voltadas para a administração de formas assistenciais e correlacionadas a um dado perfil de demanda por serviços que, mantidas por recursos governamentais ou não, destinam-se ao fornecimento de serviços de saúde para uma clientela restrita de beneficiários. As entidades que administram tais formas assistenciais podem ter seus próprios estabelecimentos de saúde, ou contratar estabelecimentos para prestar uma dada gama de serviços." (idem, p. 5).

A rede privada constitui, assim, a estrutura existente em um dado momento, montada pelo setor privado, e que dá conta, total ou parcialmente, de uma determinada demanda por serviços -- no caso, serviços de saúde.

O mercado de serviços privados, por sua vez, é uma categoria abrangente. Engloba a rede privada, a demanda por serviços -- tanto a que é satisfeita pela rede privada, quanto a satisfeita pela rede pública -- bem como demandas ainda não satisfeitas. Engloba, também, as práticas de mercado que determinam a forma de atuação do setor privado na prestação dos serviços -- concessão do Estado, parceria com o mesmo, ou atuação meramente suplementar.

Segundo Medici, *"os estabelecimentos de saúde, independentemente de sua natureza jurídica (pública ou privada), podem estar ou não inseridos no mercado privado ou na rede pública de serviços de saúde." (ibid.).* A dimensão privada dos serviços de saúde, portanto, é representada por estabelecimentos de saúde de natureza jurídica privada (não-pública), que podem atuar tanto no mercado de serviços privados -- com uma clientela restrita e com perfil específico de demanda -- como na rede pública de saúde -- com uma clientela universalizada e com perfil de demanda mais diferenciado.

Mas o mercado que se constitui a partir das áreas próprias de política social possui características distintas de outros mercados. Medici cita Alberto Correia de Campos (CAMPOS, 1987) para dizer que *"ao consumir serviços de saúde, o indivíduo não é soberano em decidir quando quer consumir tais serviços (como propõe o paradigma neoclássico), mas sim tem que consumi-los quando precisa. Da mesma forma o consumidor desconhece os mecanismos de incidência da doença e a eficácia do tratamento, o que o coloca numa relação de dependência (e não de igualdade) com o prestador de serviços de saúde." (MEDICI, op.cit., pg. 6).* Assim, as características especiais do mercado de serviços privados das áreas de política social tornariam necessária a intervenção

do Estado. Ainda segundo Medici, *"as condições de saúde estão associadas a efeitos externos, os quais podem ser minimizados por medidas de caráter coletivo que incidam sobre o meio (como, por exemplo, campanhas de vacinação). As peculiaridades do mercado privado de saúde tornam necessária a intervenção do Estado, visando reduzir as desigualdades derivadas da dependência do consumidor ao prestador de serviços e buscando ações coletivas que venham a minimizar os riscos de adoecer."* (ibid.).

Uma constatação, porém, é feita por Medici:

"No Brasil, a progressiva expansão da capacidade assistencial da rede pública e os mecanismos de coordenação do Estado no campo da saúde, que se verificam desde a segunda metade dos anos setenta, não têm tido efeitos no sentido de reduzir a ação do setor privado. Ao contrário, verifica-se que este setor vem aumentando sua produtividade e diversificando suas modalidades assistenciais, na mesma medida em que aumenta o seu grau de centralização e se modernizam seus sistemas de gerenciamento." (ibid.).

Isto posto, a partir das definições de Medici temos três pressupostos relativos às políticas sociais. O primeiro é o de que existem mercados que se constituem a partir de demandas que também podem ser objeto de política social. Isto significa que qualquer indivíduo necessita de educação, assistência médica, amparo na infância e na velhice, etc., e muitos possuem recursos para adquirir tais serviços, formando, assim, um mercado consumidor.

Outro pressuposto é o de que existe a necessidade da intervenção do Estado nesse mercado, em razão justamente das características do mesmo, que o distinguem de outros mercados consumidores de bens e serviços. A distinção fundamental é introduzida pelo princípio da universalização do acesso a determinados bens e serviços -- básicos para a qualidade da reprodução das condições de existência de uma sociedade. Somente uma estrutura pública e adequadamente financiada pode facilitar o acesso a esses serviços básicos aos segmentos da população com baixo ou nenhum poder aquisitivo, os quais não podem formar aquele mercado consumidor.

O terceiro pressuposto é que a necessidade de intervenção do Estado não necessariamente suprime a liberdade dos mercados constituírem-se como tal, ainda que regulados pelo Estado, ou seja, não invalida o exercício das regras de mercado. Esta seria uma das razões pelas quais os setores públicos e privados da economia dividem entre si, com graus de participação diferenciados, o mercado de serviços privados, através das redes pública e privada de serviços.

2.2 - A especificidade do mercado previdenciário

Existem mercados que se formam através de demandas que também devem ser objeto de política social. Este é o caso do mercado previdenciário. Ele é constituído de demandas por manutenção de renda, exigida a partir do momento em que as pessoas decidem aposentar-se, ou quando são conduzidas a isto, em função de perdas na capacidade laborativa, ou mesmo antes de aposentar-se, quando previdentemente começam a pensar no futuro. Tais demandas formam um mercado consumidor específico.

Este mercado apresenta grande especificidade em relação aos outros mercados consumidores comuns, razão pela qual se dá a intersecção com a política social. Boa parte do que seria a demanda por serviços previdenciários refere-se a pessoas com pouco ou nenhum poder de geração de poupança a médio e longo prazo. Ao setor privado interessa a parte do mercado capaz de gerar os recursos financeiros necessários para a formação dos fundos capitalizados. A outra parte, que não tem poder de geração de recursos, estará em uma situação de carência quando atingir a velhice. O mercado previdenciário constitui-se, assim, tanto de demandas como de carências que justificam a atuação da iniciativa privada, frente às primeiras, e também a responsabilidade dos poderes públicos, em relação às segundas.

Em função da distribuição extremamente desigual da renda não se pode esperar que os segmentos populacionais em estado de pobreza consigam poupar para o futuro. Inevitavelmente, o Estado deve promover mecanismos que assegurem o sustento daqueles que chegam à velhice e perdem as já precárias condições de sobrevivência. Como apontam MONTORO F^o e PORTO (1982), "*estudos sobre a renda das pessoas, em países capitalistas, mostram que existem relativamente mais pobres entre os idosos que na média da população. A velhice chega mesmo a ser apontada como causa de pobreza*" (op. cit., p. 28). Assim, programas que visam promover ajustes na distribuição da renda devem atacar áreas críticas de pobreza, sendo a população idosa um desses alvos. Os programas previdenciários, como aposentadorias e pensões, constituem um meio de promover uma redistribuição de renda neste sentido, ou seja, uma redistribuição com critério etário, provindo da população ativa e mais jovem para a população inativa e idosa. Esta intersecção com programas de caráter social fornece ao mercado previdenciário uma dupla face, ao mesmo tempo pública e privada.

A aposentadoria é um benefício público, no sentido de que deve atingir a todos, indistintamente, tendo em vista o custo que a existência de idosos e inválidos, desprovidos de meios para o seu sustento, gera à própria sociedade. Ao mesmo tempo, a aposentadoria é um benefício privado: algo que beneficia privadamente cada trabalhador que se filiou ao sistema previdenciário e, que mais tarde se retira do mercado de trabalho. Em função deste duplo caráter, o seguro social constitui um serviço que necessita de financiamento à base de taxação geral compulsória, para torná-lo público; não obstante, sempre haverá um componente privado, no sentido do livre-arbítrio que deve caber às decisões individuais de participação ou não em programas de previdência, sejam públicos ou privados, e escolha de planos que possibilitem maior satisfação pessoal.

No que tange ao caráter público do mercado, o princípio básico diz respeito à cobertura. Para o setor privado a universalização não é fundamental, embora possa ser desejável. Para o Estado a universalização do direito é um princípio constitucional. Em se tratando de previdência, cabe aos poderes públicos buscar formas de regulação do mercado que propiciem o acesso a este benefício; ou atuar diretamente, estatizando o serviço. Nos EUA, de forte tradição privatista em matéria previdenciária, quase a metade da mão-de-obra empregada no setor privado faz parte de um fundo de pensão (também privado). A imensa maioria desta parcela de trabalhadores está empregada em grandes empresas, enquanto a metade que não participa de fundos de pensão é composta, justamente, pelos empregados em pequenas e médias empresas⁽³³⁾. Este parece ser um fator importante: para as pequenas empresas as dificuldades de organização de fundos de pensão são maiores, devido ao número reduzido de funcionários, volume de recursos insuficientes para gerar um fundo previdenciário, entraves administrativos. Por outro lado, para as grandes empresas não existem estes empecilhos, além do que houve um outro fator determinante: a atitude favorável dos sindicatos, na década dos 50, em relação aos fundos de pensão.

A experiência norte-americana mostra que o setor privado não pode dar conta, por si só, de uma cobertura universal. Mesmo no Chile, onde a previdência foi privatizada para toda a população ocupada, o Estado coloca-se como fiador dos benefícios a que têm direito os trabalhadores de menor renda. Apenas o Estado pode determinar a compulsoriedade da participação dos trabalhadores nos programas de previdência, de maneira a garantir níveis de

³³ Cf. MONTORO Fº e PORTO, *op. cit.*, p. 99.

contribuição adequados ao financiamento dos benefícios dessa natureza a toda a população, ainda que sob níveis mínimos de renda.

No que diz respeito ao aspecto privado do mercado, há um número de alternativas muito grande em jogo. Uma aposentadoria define-se pela relação básica entre a renda futura esperada e a capacidade presente de poupança. Como lembram MONTORO F^o e PORTO (*op. cit.*, p. 13), há um intervalo de tempo considerável que se interpõe entre estas duas variáveis, de modo que uma decisão quanto ao nível de poupança adequado a uma satisfação individual futura envolve um número significativo de variáveis intermediárias, de difícil controle das pessoas individualmente. Em outras palavras, o mercado previdenciário lida com um serviço que, diferentemente da área de saúde, não será utilizado no mesmo momento de sua procura ou, por outro lado, pode ser necessário quando for tarde demais. A área previdenciária caracteriza-se pela qualidade de um serviço que é essencial, mas o consumidor não tem toda a informação necessária para prever a melhor decisão, sendo que erros de escolha apresentam a dupla característica de imporem pesados custos sociais e serem quase irreversíveis.

Outro aspecto de grande relevância para o cidadão que deseje poupar é a questão do custo envolvido na manutenção de um fundo previdenciário. São necessários muitos anos de contribuição para que o montante de recursos poupados possa proporcionar, por um período de tempo, uma renda minimamente compatível com o padrão e a esperança de vida do segurado. Cálculos simulando uma poupança individual demonstram que depósitos mensais de 10% do salário, durante 35 anos, com juros anuais de 6% ao ano, produziriam um montante de recursos suficientes para, no máximo, mais nove anos de rendimento, a título de aposentadoria, mantendo o mesmo nível de renda. Este período de tempo é bastante inferior a uma esperança média de vida de mais 17 anos para pessoas na faixa etária dos 60 anos. Isto torna inviável as poupanças individuais com finalidade de garantir recursos para o futuro. Apenas grandes sistemas previdenciários, sejam eles públicos ou privados, conseguem atingir uma massa de recursos suficiente para honrar os compromissos de manutenção de renda por toda a vida dos segurados e dar conta de uma variedade de situações contributivas e beneficiárias que se apresentam.

Tendo em vista a massa de recursos necessária e o longo prazo de maturação da mesma, em função de sua utilização apenas no futuro, o mercado previdenciário guarda estreita relação com a acumulação financeira para investimento. Excetuando-se os regimes de repartição simples dos recursos, em

que não há capitalização, os fundos necessitam de acumulação. Porém, mais do que isto, qualquer fundo capitalizado precisa transformar recursos de poupança individual em investimento, girando capital financeiro, propriamente dito. Há uma relação entre o processo de capitalização que se requer e o investimento dirigido para o capital produtivo, conforme vimos na parte referente aos regimes de financiamento⁽³⁴⁾. As gerações do presente não podem descuidar-se dos investimentos dedicados à produção futura, sob pena de empobrecerem as próximas gerações. "*Caso uma geração decida produzir apenas (ou quase só) bens de consumo, o estoque de capital diminuirá e as gerações futuras herdarão menor capacidade produtiva*" (MONTORO F^o e PORTO, *op. cit.*, p. 69).

Mais especificamente, as poupanças financeiras geradas pela previdência complementar, para que tenham bom desempenho, precisam ter o maior impacto possível sobre o processo de acumulação de capital destinado à produção. É por isto que as melhores conjunturas para os fundos de pensão são as de baixa inflação, em que os rendimentos dos investimentos realizados tornam-se mais visíveis, por deixarem de ser encobertos pela altas taxas de correção monetária.

Em resumo, o mercado previdenciário é formado pelas demandas de um segmento da população com recursos para poupança, mas também inclui carências que precisam de uma resposta dos poderes públicos. O mercado previdenciário apresenta um duplo caráter, ao mesmo tempo público e privado. Deve apresentar cobertura universal, mas preservar o direito de escolha do cidadão. Lida com um serviço que, diferentemente de outras áreas, não será utilizado no mesmo momento de sua procura. mas é essencial. Isto coloca o consumidor em uma posição difícil, porque não tem toda a informação necessária para prever a melhor decisão; a iniciativa individual, neste caso, nem sempre poderá ser bem sucedida.

No mercado previdenciário, os recursos poupados precisam ser capitalizados. Precisam, mais ainda, vincular-se a investimentos voltados para o futuro. No limite, o que garantirá a qualidade da aposentadoria do amanhã é a qualidade da capacidade produtiva desse amanhã.

³⁴ Ver 1.6 - Regimes de Financiamento.

2.3 - Intervenção do Estado no Mercado Previdenciário

A necessidade da intervenção do Estado no mercado previdenciário está ligada à especificidade deste, uma vez que se distingue de outros mercados consumidores de bens e serviços. Isto porque o mercado de serviços previdenciários faz intersecção com a política social de garantia de um mínimo de sobrevivência às pessoas, quando alcançam a velhice. O que se constitui como uma demanda no presente pode se transformar em carência no futuro, se o idoso não providenciou meios de se manter nesta fase da vida.

Há uma responsabilidade social, atribuída ao Estado, no sentido de garantir um mínimo de sobrevivência às pessoas que, por motivos variados, acabam desprovidas de renda na velhice. Mas isto não foi sempre assim. Em sociedades tradicionais rurais, cabia às pessoas capacitadas prover o sustento de toda a comunidade, o que incluía idosos e incapacitados. A estrutura familiar era constituída, necessariamente, por grande número de membros, visando uma maior repartição do trabalho, bem como a garantia de sustento futuro, dos idosos, pelos seus filhos. A industrialização e, principalmente, o fenômeno da urbanização, alterou gradualmente esta estrutura, de modo que, com o passar do tempo, nem sempre o amparo aos mais velhos se fez de forma eficaz. Daí, então, a necessidade moderna de se prover aposentadorias e pensões.

Com o tempo, as pessoas começaram a se preocupar com o imperativo de retirarem algo de seu consumo presente, ou seja, poupar para prevenir-se de quedas futuras de renda decorrentes da condição de envelhecimento. O problema poderia estar resolvido individualmente, supondo que cada um cuidasse das suas próprias economias durante a vida. Em outras palavras:

"Uma postura extremamente liberal e individualista indicaria que as pessoas deveriam, por conta e risco próprios, cuidarem de sua aposentadoria. Um consumidor racional teria consciência que no futuro perderia sua capacidade laborativa. Será, portanto, necessário acumular durante os anos de trabalho, para poder se sustentar, quando da época de aposentadoria. Quanto mais se deixar de consumir hoje, mais se terá para consumir no futuro.

Colocada nestes termos, a questão da aposentadoria se resumiria a um problema de escolha inter-temporal." (MONTORO Fº e PORTO, 1982, p. 13).

Ocorre que em sociedades complexas, como são as sociedades urbanas modernas, principalmente onde se caracteriza uma distribuição de renda excessivamente desigual, nem todos possuem condições de poupar, e mesmo muitos não se dão conta dessa necessidade.

"[...] especialmente em sociedades onde se tenha má distribuição de renda, existem substanciais contingentes populacionais que recebem rendimentos que mal servem para atender suas necessidades correntes, quanto mais para poupar visando rendas futuras. A estas pessoas claramente não se pode exigir "previdência", nem puni-las por alegadas "imprevidências". Uma família que não consegue se alimentar, vestir e morar de forma adequada, usando seus rendimentos correntes, certamente não irá sacrificar (mais) o consumo presente, em ordem de garantir um incerto consumo futuro no período de velhice e aposentadoria." (ibidem., p. 18).

Mesmo quando há condições para poupar, não são poucas as dificuldades de, através de decisões individuais, garantir-se rendimentos suficientes para a aposentadoria, mediante poupança individual e outros investimentos. As pessoas teriam de prever suas expectativas futuras, bem como estimar uma série de variáveis intervenientes, a fim de realizar aplicações financeiras em montantes suficientes para garantir uma renda compatível. Mesmo assim, pairam os riscos de insucessos, de quedas na capacidade laborativa, bem como interferência de fatores incontroláveis individualmente, como as crises econômicas, processos inflacionários, etc., que podem lançar as pessoas ao desamparo ou acarretar perdas irreparáveis do padrão de vida, no futuro.

A aposentadoria representa a consolidação de duas pontas na vida do trabalhador e de seus dependentes: 1) a capacidade presente de gerar poupança para uma aposentadoria e 2) a necessidade futura da renda proporcionada por essa aposentadoria. Há um hiato de tempo considerável que se interpõe entre esses dois limites, de modo que uma decisão quanto ao nível de poupança adequado a uma satisfação individual futura envolve um número significativo de variáveis intermediárias, nem sempre sob controle das pessoas (níveis alternados de renda, desemprego, doenças, crises econômicas, inflação, etc.).

Em razão disto, a responsabilidade pela aposentadoria transcende o nível individual nas sociedades modernas, cada vez mais sujeitas a fatores desestabilizantes. Surge a necessidade da criação de fundos previdenciários, que garantam níveis adequados de depósitos e possibilitem o investimento dos recursos, visando remunerar o capital. Surge, também, uma responsabilidade social, que deve ser exercida através do setor público, de se garantir um mínimo de sobrevivência às pessoas que chegam à velhice desprovidas de renda.

Entretanto, apenas esse mínimo de sobrevivência não é o bastante. É preciso ir além, no sentido de intervir na qualidade dos programas de aposentadoria, a fim de que guardem a continuidade do padrão de vida das pessoas que se retiram, ou são afastadas, do mercado de trabalho. Além do custo

social envolvido com o risco de existirem pessoas idosas sem o mínimo de subsistência -- o que justificaria a intervenção do Estado -- há um segundo custo social, que diz respeito à queda do nível de rendimentos das pessoas, ao se aposentarem. Segundo MONTORO F^o e PORTO:

"Situações onde a qualidade do produto é essencial, mas o consumidor não tem toda a informação necessária para a decisão, e onde erros apresentam a dupla característica de imporem pesados custos sociais e serem quase que irreversíveis, caracterizam um novo tipo de "fracasso" de mercado⁽³⁵⁾, ou externalidade, que requer a intervenção do Estado, para se obter eficiência econômica na alocação dos recursos. Exemplos tradicionais destas situações são as áreas como a educação e saúde que, apesar de serem passíveis de atendimento por parte do setor privado, são, normalmente, ou diretamente controladas ou severamente regulamentadas por parte do setor público. São áreas onde o sistema de preços não funciona de forma ótima (no sentido econômico ou de Pareto), ou, na terminologia de Musgrave⁽³⁶⁾, são necessidades sociais de caráter meritório." (op. cit., p. 21).

A intervenção governamental é aceita sem contrariar os pressupostos de uma economia de mercado e mesmo que se confie no sistema de preços como o mecanismo apropriado para a alocação de recursos. É que o mercado e o sistema de preços não são adequados para determinados bens e serviços, pelos quais as decisões não podem ser apenas individuais, mas devem conformar ações de política pública.

Neste sentido, MONTORO F^o e PORTO apontam duas formas básicas de intervenção: 1) o estabelecimento de programas oficiais e compulsórios de aposentadoria -- como é o caso do seguro social, ou previdência social; e 2) a promoção de incentivos fiscais que motivem a população, a iniciativa privada e empresas, a organizarem programas de aposentadoria. As contribuições das empresas a fundos desta natureza podem ser encaradas como custo pela legislação tributária, isentando aquelas de uma carga excessiva de impostos. Do mesmo modo, se o assalariado recebe uma remuneração maior e a poupa individualmente, está sujeito ao imposto de renda, tanto por receber mais, como pelos rendimentos de suas aplicações. Mas, se ao invés de pagar diretamente, as empresas depositassem parte do salário nominal em um fundo de pensão, haveria a possibilidade de transformar obrigação tributária em direito para o trabalhador, a ser usufruído no futuro. Estas formas básicas de intervenção não são mutuamente exclusivas, havendo possibilidade de combinação, gerando programas mistos.

³⁵ "Market Failure", na literatura econômica de língua inglesa (nota dos autores).

³⁶ Richard Musgrave Teoria das Finanças Públicas. Atlas, 1974 (nota dos autores).

A implantação da previdência social, em vários países, mesmo considerando as nuances de cada experiência nacional, obedeceu a um modelo cujas características essenciais foram a forma pública dos serviços e a garantia de um mínimo social de renda para a sobrevivência.

"A previdência social, como serviço público, tem, necessariamente, preocupação mais quantitativa -- visando atender ao maior número possível -- do que qualitativa -- condicionada, esta, aos recursos governamentais. O Estado procura atender às necessidades comuns e coletivas, e não à situação pessoal de cada um." (ALMIRO, 1978, p. 74).

O mínimo social de renda considera um limite abaixo do qual o bem-estar individual estaria sob risco. Esta condição deixa, é claro, de atender às aspirações de um grande número de profissionais, com potencial para se auto-garantirem rendas maiores. Isto reforça a expansão dos fundos de pensão, mesmo com a previdência social já institucionalizada, até porque sua finalidade é completar a previdência básica, aumentando o valor de seus benefícios.

A seguridade social tem por base o tripé SEGURO BÁSICO, ASSISTÊNCIA SOCIAL e PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR, inspirado no Plano Beveridge⁽³⁷⁾. Nas palavras de Affonso Almiro, o ideal de plena seguridade "é atingido, segundo o ordenamento desenvolvido por William H. Beveridge, pela conjugação de três iniciativas: "o seguro social para as necessidades básicas; a assistência nacional para os casos especiais e o seguro voluntário para as complementações dessas prestações básicas." (*op.cit.*, p. 75).

O seguro social básico é pensado no sentido de garantir patamares mínimos de proteção, no presente, e de segurança, no futuro, com caráter público universalizante e bases de financiamento contributivas. A assistência social, por sua vez, atingiria as questões sociais não cobertas pela base contributiva e que, por conseguinte, exigem recursos públicos, de origem exclusivamente tributária. A previdência complementar, por outro lado, destinar-se-ia ao atendimento das faixas de renda capazes de suportar planos específicos de suplementação do seguro básico, gerados tanto pelo setor público, como, e preferencialmente, pela iniciativa privada.

A manutenção de programas de aposentadoria apresenta altos custos financeiros que apenas grandes sistemas de poupança conseguem administrar. Estes sistemas precisam ser públicos, dada a exigência de

³⁷ Relatório do Comitê de Seguro Social, criado pelo governo inglês, em 1941, para concepção de um novo sistema de seguridade social pública, e que levou o nome de seu organizador.

compulsoriedade das contribuições que garantem o financiamento. Entretanto, nada impede que sejam administrados pelo setor privado, contando com forte regulação por parte do Estado e a imprescindível fiscalização pelos seus órgãos. Tornou-se impensável deixar apenas para a iniciativa individual dos cidadãos a responsabilidade de prover seu futuro, quando estão envolvidos pesados custos sociais nesta tarefa.

2.4 - Modelos de intervenção do Estado

As modalidades de intervenção do Estado e de participação do setor privado em atividades do setor público variam no tempo e no espaço, entre as nações desenvolvidas e aquelas em desenvolvimento -- isto em decorrência da formação histórica específica de cada uma delas. Países em que o "welfare-state" foi mais desenvolvido, como os escandinavos, caracterizam-se pela presença estatal mais vigorosa no atendimento às demandas por serviços públicos, quando comparada, por exemplo, com a dos Estados Unidos da América, onde é residual. A mesma diferenciação verifica-se na comparação dos países em desenvolvimento, na América do Sul, como é o caso do Chile, Argentina e Brasil.

Os estudos a respeito da evolução do "welfare-state" nos países desenvolvidos indicam a existência de pelo três modelos de intervenção do Estado nessa área, em torno dos quais as experiências variam. As tipologias construídas por Richard Titmuss (1974), Gosta Esping-Andersen (1985), com adaptações de outros autores, distinguem políticas de tipo conservador de políticas liberais e, estas, de políticas de tipo social-democrático. Os autores identificaram características distintas entre as diversas formas de governo pesquisadas, de maneira que tais formas poderiam ser classificadas em pelo menos três categorias. Tais categorias foram nomeadas em função de suas características. Por exemplo, o modelo "Conservador" atribuído por Esping-Andersen é assim considerado pela forma como mantém o *status-quo*, mesmo quando aceita implementar reformas em suas políticas. Titmuss antes denominara o mesmo modelo de "*Industrial Achievement*" pela forma como os governos privilegiavam o setor industrial como a porta de acesso dos trabalhadores aos direitos sociais. Mais tarde o mesmo modelo seria também conhecido como "Meritocrático", pela distinção que os governos faziam entre trabalhadores formalizados e os não-trabalhadores.

A característica que nos interessa, entre os três modelos, é a que diz respeito ao quanto o Estado atua, ele próprio, no atendimento das demandas por determinadas políticas sociais, mais especificamente na área previdenciária, e quanto reserva ao setor privado. No modelo conservador o Estado é o prestador de serviços públicos, mesmo quando a atividade comporta a participação do setor privado. Diferentemente do modelo conservador, no modelo liberal o Estado tende a atuar nas lacunas deixadas pelo setor privado. Ambos os modelos têm em comum a reprodução das desigualdades sociais na forma desigual do acesso aos serviços. Em um caso, trabalhadores teriam maior acesso que os não-trabalhadores; em outro caso, quem pode pagar é que alcança melhores serviços. O modelo social-democrático diferencia-se dos anteriores pelo princípio da desmercantilização do acesso às políticas. O Estado é o prestador dos serviços públicos, garantindo a universalização do acesso, independente da posição no mercado de trabalho e do poder aquisitivo. O setor privado atua apenas complementarmente nesses serviços.

Para melhor caracterizar estas modalidades de intervenção do Estado, lançamos mão do trabalho de Esping-Andersen, que se propôs a analisar a relação que pode haver entre as estruturas de poder e as variações nas políticas de "welfare-state", através do exemplo de oito democracias capitalistas, por ele selecionadas em função do avanço social e econômico.

A análise que Esping-Andersen efetuou requereu, segundo ele mesmo aponta, uma forma de distinguir qualitativamente os regimes que patrocinaram as políticas sociais. Tal distinção, por ele realizada, é que nos interessa aqui, para que possamos conjecturar sobre as alternativas possíveis de divisão setorial do trabalho entre a iniciativa privada e o Estado. Neste sentido, nossa pretensão não é realizar um balanço exaustivo desses modelos de intervenção do Estado, mas sim tentar evidenciar as diferenças básicas entre eles.

(38)

O primeiro modelo, então, é o identificado como "conservador" por Esping-Andersen. É aquele em que o Estado adotou historicamente uma estratégia frente aos avanços pretendidos pelos movimentos sociais e pelas

³⁸ Há inúmeros trabalhos enfocando a tipologia básica do *Welfare State*. Para consulta indicamos, além de AURELIANO/DRAIBE (1989), citado mais adiante, os seguintes: DRAIBE, Sônia e HENRIQUE, Wilnês "'Welfare State', Crise e Gestão da Crise", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 6, fev/88; FIGUEIREDO, Argelina *Justiça Social, Princípios Distributivos e Políticas Sociais*, NEPP/UNICAMP, maio de 1993; ARRETCHÉ, Marta "Emergência e Desenvolvimento do 'Welfare State': Teorias Explicativas", *Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*, nº 39, 1º sem/95.

correntes socialistas e atuou em relação à face perversa do capitalismo, proporcionando ele próprio avanços controlados e que beneficiaram segmentos da sociedade, em especial os trabalhadores organizados corporativamente (Esping-Andersen, 1985a, p. 231). Algumas conseqüências dessa política são elencadas, tais como o fracionamento da classe operária, o enriquecimento das lutas por direitos sociais, a valorização do mercado enquanto garantidor do acesso ao bem-estar social. Ao mesmo tempo a concepção de Estado é fortalecida, através da manutenção de suas características patriarcais e sendo tomado como promotor exclusivo das atividades de proteção social. O papel do processo de industrialização na modernização das relações de trabalho fica bem claro neste modelo, uma vez que são os trabalhadores registrados quem primeiro alcançam a cidadania social e a proteção social do Estado⁽³⁹⁾.

Como se comportaria a iniciativa privada, neste modelo? A princípio encontrava-se agindo na satisfação das demandas do mercado por serviços públicos. Quando mais tarde o Estado partiu para a tarefa de regulação das atividades econômicas, colocou sob seu controle os serviços públicos prestados pelas empresas privadas ou mantidos por entidades comunitárias, consolidando o processo de fortalecimento de seu poder institucional. As atividades privadas de proteção social foram significativamente reduzidas pelo Estado e transferidas para o setor público prestador dos serviços, ou mantidas associadas ao mesmo quando o Estado dependia da infra-estrutura privada já consolidada.

No modelo conservador, a iniciativa privada certamente não encontra campo fértil para desenvolver a máxima liberal do "*laissez-faire*". Segundo aponta Rimlinger⁽⁴⁰⁾, a ideologia do individualismo tende a ser vista com desprezo por uma sociedade que consagrou o direito e a autoridade como princípio de uma cultura política tradicional. A proteção social do indivíduo está baseada no eixo trabalho-filantropia, representado, por um lado, pelos mecanismos institucionais de Estado para proteção do trabalhador e, por outro, por entidades locais de cunho comunitário e religioso, principalmente pela influência da Igreja Católica. No clássico exemplo desse modelo -- a Alemanha de Bismarck -- a burguesia liberal não se firmou enquanto classe senão depois da industrialização. A aristocracia, ao

³⁹ Richard Titmuss (1974) atribuía, a um modelo semelhante, o caráter de "*Industrial Achievement Performance Model of Social Policy*" -- traduzido por Ugo Ascoli, em sentido livre, como "meritocrático-particularista", adaptando o termo para a língua latina (AURELIANO/DRAIBE, 1989, p. 114). Trata-se de modelo de proteção social em que seu principal critério de alocação de direitos segue as diferenciações sócio-econômicas criadas nas relações de mercado.

⁴⁰ O estudo de Gaston Rimlinger (1971) faz parte de uma vertente de análise identificada como culturalista, no sentido de que chama a atenção para os aspectos da cultura política dos países, ou dos valores nacionais, que influenciariam por longo tempo as opções de mudança social colocadas à sociedade. Neste caso, visões de mundo diferentes, bem como a longevidade das tradições, marcariam o contexto de seletividade das políticas.

contrário, mantinha-se consciente de seu *status* e de seu poder político, fortalecido em função do papel que deveria desempenhar na unificação política e no desenvolvimento econômico do país. Dessa aristocracia saíram os quadros das forças armadas que iriam empreender os esforços de guerra voltados para a unificação e definição territorial. A burocratização do Estado foi uma conseqüência natural da organização desenvolvida para esse objetivo. No pós-guerra, o fortalecimento da social-democracia alterou as características conservadoras do *Welfare* alemão, reduzindo desigualdades salariais entre as categorias de trabalhadores, assim como equalizando obrigações contributivas e condições de elegibilidade.

O segundo modelo é o "liberal", caracterizado por Esping-Andersen como aquele em que o Estado maximiza a mercantilização da renda individual como fator de *status* e de auto-proteção ("*self-reliance*"), dissuadindo formas de dependência extra-mercado que incentivariam saídas precoces do mesmo, assim como a negação do trabalho. Estabelece estreitas fronteiras para a intervenção estatal, e todo empenho para que o mercado se encarregue do bem-estar social. A conseqüência dessa política é o estigma lançado sobre a parte miserável da população, mantendo o fracionamento da classe operária, corporativamente reunida em torno de privilégios conquistados no mercado⁽⁴¹⁾.

A iniciativa privada, neste modelo, a princípio também age na satisfação das demandas do mercado por serviços públicos, e sua participação consolida-se perante o Estado, que assume a responsabilidade apenas residual sobre a parcela assistencial dos serviços. As atividades privadas de proteção social não sofrem interrupção com a ação regulatória do Estado; empresas e entidades privadas permanecem atuando no mercado de serviços públicos, com amplas possibilidades de crescimento, acrescendo-se a este o setor público, com características bastante distintas de prestação de serviços.

No modelo liberal, a iniciativa privada incorpora o mercado de proteção social enquanto um setor promissor de investimentos, o que significa proporcionar bens e serviços aos que podem pagar por eles. Além dessa vertente, vicejam os fundos voluntários, organizados coletivamente por um número restrito

⁴¹ Para este modelo, Titmuss atribuía a expressão "*Residual Welfare Model of Social Policy*", tendo em vista o caráter seletivo da política social, dirigida aos mais pobres, e, de certo modo, discriminatório.

de associados, para assegurar cobertura de demandas específicas. O "*laissez-faire*" caminha, então, de mãos dadas com o "*self-help*".

Nos exemplos marcantes desse modelo -- Inglaterra do início do século e Estados Unidos -- o setor privado manteve-se resistente a propostas e projetos que pudessem favorecer ao Estado uma maior intervenção no mercado, controle sobre investimentos e poupança privada e, interferência nas relações trabalhistas. Ainda assim, outras variáveis são apontadas como determinando as políticas sociais, além de aspectos culturais como o da vigência do liberalismo enquanto visão de mundo. Na Inglaterra, segundo Hugh Heclo (1974), os chamados "reformistas" do Partido Liberal, aliados aos trabalhistas e a setores da burocracia inglesa, exerceram grande peso na luta pela implantação de programas de pensão. No caso dos Estados Unidos, Weir/Orloff/Skopcol⁽⁴²⁾ apresentam aspectos ligados à própria formação histórica do Estado americano, para mostrar que não havia se desenvolvido uma burocracia capaz de bancar uma política social de grande porte. Além disso, a democratização precoce dos Estados Unidos, não obstante embaçada pela discriminação racial, fortaleceu antes clivagens regionais e étnicas, bem como partidárias, entre os trabalhadores, motivadas por recortes culturais e políticos, como a existência de dois grandes partidos de massa nos territórios do Norte e um único partido racial oligárquico no Sul. Desta forma, a união dos trabalhadores enquanto classe pautou-se por características também corporativas, de maneira que as conquistas dirigidas pelos grandes sindicatos visaram muito mais aspectos trabalhistas e políticas que beneficiassem o crescimento industrial, cujos ganhos atingiam setores específicos da força de trabalho, do que políticas de cunho social e universalizante.

O fato é que o primeiro programa de pensão da Inglaterra transformou-se em lei no ano de 1908 e tinha como base um benefício não-contributivo destinado a idosos com mais de 70 anos ("*old age pension*"). Não se tratava ainda de um programa universal, tendo em vista as restrições para sua obtenção, como a idade mínima, a residência no país por mais de vinte anos e a renda individual abaixo do limite estabelecido pelo governo. O esquema contributivo de pensão ("*old age contributory pension*") foi introduzido em 1925, com o propósito de viabilizar a expansão da cobertura e reduzir as pressões sobre

⁴² As autoras (ORLOFF/SKOPOL, 1984 e WEIR/ORLOFF/SKOPOL, 1988) adotam uma perspectiva institucional, em que o Estado exerce papel preponderante nos processos de mudança social, não como representante de uma classe dominante, mas como força organizada independente, com interesses próprios a defender.

o gasto público, em função da maior demanda sobre o benefício não-contributivo inicialmente criado⁽⁴³⁾.

Em 1941 uma comissão parlamentar foi instituída, visando reformular o esquema de pensões britânico. Tratava-se da famosa comissão presidida por William Beveridge. Sua conclusão foi a proposta de criação de um sistema de seguro social integrado, contributivo, com benefícios mínimos ("*flat-rate*") e universal, cobrindo desempregados e trabalhadores afastados por doença, invalidez ou por idade (PARRY, 1988, p.159). A lei aprovada em 1946, instituindo o *National Insurance Retirement Pension*, não contemplou inteiramente as propostas da comissão, mas teve ali sua origem. Pode-se dizer que o perfil básico do sistema, calcado no padrão *flat-rate*, possibilitou, senão forçou, a criação de esquemas privados de pensão, como forma de complementar os benefícios públicos. Assim é que, até 1974, grande parte da população já estava coberta por planos privados de seguro social ("*personal pensions*") ou fundos de pensão de empresas privadas ("*occupational pension schemes*"), os quais formavam uma previdência complementar privada.

Durante o governo trabalhista de 1975-78, os legisladores acabaram por estabelecer um regime complementar público, contributivo e compulsório, visando aumentar os benefícios e ampliar a cobertura⁽⁴⁴⁾. A legislação permitiu que as empresas que já mantinham seus planos fossem dispensadas das contribuições compulsórias, desde que os programas respeitassem certos requisitos mínimos. Assim, as empresas podiam se responsabilizar pelo pagamento de até o máximo de 50% dos benefícios dos programas oficiais, sendo dispensadas, em igual proporção, das contribuições ao sistema (MONTORO F^o & PORTO, 1982, p. 131). Grande número de empresas, especialmente as de maior porte e com elevado número de empregados, preferiram seguir o esquema complementar, tendo em vista o menor custo e a maior flexibilidade administrativa. Os recursos das contribuições de empregados e empregadores eram acumulados e capitalizados, na forma de fundos privados, ou através de companhias de seguro, que gerenciavam os planos de previdência das empresas.

⁴³ Cf. HECLO, 1974, p. 208.

⁴⁴ Os partidos foram, por muito tempo, contrários à transformação do esquema "*flat-rate*" para o chamado "*earnings-related*", indexado a salários de contribuição. Isto por motivos diferentes: o Partido Trabalhista, porque considerava que haveria reflexos negativos, como o aumento das desigualdades de renda; o Partido Conservador, por entender que estariam comprometidas as bases minimalistas da política social inglesa. O que os levou à mudança foi, por um lado, o vigoroso crescimento dos fundos de pensão das empresas e, por outro, a pressão popular nas urnas, no sentido da melhoria dos benefícios prestados (PARRY, 1988, p. 163).

O que seria a mais importante mudança do *welfare* britânico foi revertida pelo governo Thatcher, nos dois períodos sucessivos no poder -- 1979-82 e 1983-86⁽⁴⁵⁾. O leque de benefícios do sistema contributivo tornou-se custoso e, ainda assim, pouco redistributivo. Os maiores beneficiados continuavam sendo justamente os trabalhadores vinculados aos fundos privados de pensão. Vários benefícios foram, então, cortados, ou tiveram sua alíquota diminuída. Os benefícios mínimos *flat-rate* foram indexados aos preços e não mais reajustados pelos salários. Contudo, o maior passo da revisão do sistema deu-se em 1985, quando o governo propôs incentivos, tanto para as empresas criarem novos fundos de pensão, como para facilitar aos trabalhadores a procura de planos privados, sob a forma de contas individuais (os chamados "*contract-out*"). Foi até mais além, acrescentando um subsídio de 2% às contribuições feitas a estes planos, por um período de 5 anos, quando contratado pela primeira vez. Os recursos foram retirados do *National Insurance Funds*, o que, em última instância, constituía recursos dos contribuintes do sistema público (KAMERMAN & KAHN, 1989, p. 175).

O governo inglês pretendia, inicialmente, substituir o regime complementar público por um regime complementar inteiramente privado. Mas acabou por adotar as medidas intermediárias acima⁽⁴⁶⁾. De fato, o que ocorre é um movimento que procura modernizar os planos de pensão, substituindo fundos com planos de benefícios definidos por fundos constituídos a partir de contribuições definidas⁽⁴⁷⁾. O governo inglês preocupava-se com o impacto dos esquemas de pensão antigos sobre a mobilidade da mão-de-obra, obrigada a permanecer na empresa, em função do fundo de pensão. Outra preocupação tinha a ver com a melhor adequação das contribuições, em relação aos benefícios, o que o sistema moderno de contribuições definidas resolvia. Como medida adicional, o governo passou a emitir títulos indexados que permitiriam ao investidor institucional estabelecer uma carteira protegida contra a inflação, evitando efeitos negativos futuros sobre os montantes dos benefícios.

O terceiro modelo, o "social democrático" descrito por Esping-Andersen, antes de constituir uma estratégia de Estado, representa uma meta para o movimento organizado da classe trabalhadora. O Estado que se aproxima

⁴⁵ Pela primeira vez, desde 1940, um partido no poder -- no caso, o Conservador -- tentaria seriamente reverter o alcance de seu *welfare state* (PARRY, *ibidem*, p. 163).

⁴⁶ Cf. PORTOCARRERO et alii, 1993, p.322.

⁴⁷ Ver, a respeito, 1.5 - Planos de Benefício.

desse modelo é aquele que substitui o mercado, enquanto critério de apropriação de renda, pela distribuição social da mesma; assim como institui direitos sociais acima dos direitos de propriedade. Está baseado em quatro requisitos ou princípios básicos de sustentação: a) DESMERCANTILIZAÇÃO das oportunidades de sobrevivência, isto é, eliminar os critérios provenientes do mercado no que tange às garantias de acesso a bens e serviços de natureza essencial e coletiva, privilegiando o direito de caráter social; b) SOLIDARIEDADE entre os vários segmentos da classe trabalhadora; c) REDISTRIBUIÇÃO da renda sob critérios de correção das desigualdades induzidas pelo mercado e; d) PLENO-EMPREGO como alicerce principalmente financeiro para os três requisitos anteriores. A consequência dessa política seria a eliminação da competição e antagonismos no seio da classe trabalhadora, devendo proporcionar meios para o alcance do bem-estar baseados em princípios de integração e solidariedade social⁽⁴⁸⁾.

A iniciativa privada, neste modelo, atuaria no mercado de serviços públicos complementando os serviços institucionalizados pelo Estado. As atividades privadas de proteção social conservam suas características, porém integram-se ao mercado de serviços públicos, este bastante desenvolvido a fim de universalizar a proteção.

No modelo social-democrático, a atuação pura e simples do setor privado no mercado de serviços públicos consolida uma inserção individualista nesse mercado e, principalmente no que diz respeito à seguridade, amplia as desigualdades entre assalariados, não-assalariados e desempregados. O seguro privado chegou a ser mesmo considerado, nos países em que a social-democracia se desenvolveu, inimigo histórico do movimento operário e uma solução favorável apenas para empregadores, empresas financeiras e partidos burgueses (Esping-Andersen, 1985a, p. 237). Diferentemente dos modelos anteriores, a iniciativa privada deve atuar em um sistema desmercantilizado, onde as formas de acesso aos serviços públicos são ajustadas a fim de não discriminar, pelas relações de mercado, as pessoas que necessitam dos serviços.

O exemplo mais desenvolvido de política social-democrática vem da Suécia, segundo Esping-Andersen. O Estado recebe como herança do período absolutista uma poderosa e eficiente máquina burocrática e, com ela, desempenha o papel central rumo à modernização do país. Floresce uma

⁴⁸ Segundo Esping-Andersen, este modelo teria as mesmas características do "*Redistributive Model of Social Policy*", ou "institucional redistributivo", de Titmuss, em que está presente uma política de cunho universalista igualitário e, até certo ponto, seletivo na direção da elevação do padrão de vida dos segmentos populacionais marginalizados pelo mercado.

burguesia industrial, em decorrência desse desenvolvimento, enquanto os setores tradicionais agrários são esvaziados pelo movimento migratório dirigido às cidades. A maioria da força de trabalho era constituída, no início do século, por mão-de-obra não-especializada, fator que facilitaria menor divisão corporativa e maior solidariedade de interesses dentro das formações sindicais. O partido social-democrata muito se beneficiou dessa base política, sincronizando a luta pelas conquistas sociais com seu programa partidário.

A Suécia foi o primeiro país a adotar um sistema contributivo e universal de pensão, desde 1913, quando entrou em vigor a legislação introduzindo uma pensão por idade e invalidez para toda a população (*old age contributory pension*). Foi a origem de seu regime básico. Na época, todo homem e mulher entre 16 e 66 anos de idade deveriam contribuir para uma das três faixas previstas, relacionadas a valores de renda futura (HECLO, 1974, p. 191). Ao longo das décadas seguintes, houve intenso debate acerca do futuro do sistema -- transformara-se em um programa assistencialista, custoso para o Estado e ineficaz para os beneficiários, pois os valores dos benefícios eram muito baixos. Em 1946, o programa de pensão a idosos foi substituído por um novo sistema de pensões *flat-rate*, financiado com recursos fiscais e dirigidos não só a idosos, mas também a dependentes, em caso de falecimento.

Em 1960 foi adotado um regime complementar de pensões (ATP), provendo um benefício relacionado ao salário na ativa (do tipo "*earnings-related*"), correspondendo a 60% do salário médio dos 15 melhores anos de salário de cada indivíduo. O financiamento está baseado em contribuição dos empregadores -- inicialmente na base de 3% do salário, tendo sido progressivamente elevada a 12%, com revisões a cada cinco anos. O sistema é de repartição simples, porém exige um tempo de carência para constituição de fundo de reserva. Para qualificar-se ao programa suplementar ATP, o segurado deverá ter obtido, por três anos ao menos, uma renda de ocupação entre um e 7,5 vezes o montante básico de benefício (PORTOCARRERO et alii, 1993, p.322).

Na década dos 70, a Suécia adotou um terceiro regime (ITP), visando atender aos assalariados de maior renda, bastante flexível a nível de empresa, embora obrigatório. É neste nível de benefício que as seguradoras privadas podem atuar. Os benefícios do ITP podem ser providos junto a essas seguradoras ou geridos pela própria empresa patrocinadora, em regime de capitalização, sendo ressegurados por duas instituições nacionais (PORTOCARRERO et alii, *ibidem*). O sistema é, da mesma forma, financiado por contribuições dos

empregadores, permitindo cobrir a diferença entre o montante básico do benefício e um patamar de 65% do salário na ativa.

Isto posto, temos algumas diferenciações básicas entre as formas de intervenção do Estado, no tocante às políticas sociais, e a participação do setor privado. Entretanto, conforme alertam Liana Aureliano e Sonia Draibe (1989), "*as tipologias padecem dos males do esquematismo*"; nem sempre todas as variáveis são contempladas pelos modelos de análise. No caso do Brasil, isto fica evidente. As autoras lembram que:

"Nas suas relações com os grupos de interesse e sistema político, o 'Welfare State' no Brasil, tendeu a adquirir, desde a fase de introdução, conotação corporativista, característica, aliás, que freqüentemente marca os sistemas de base meritocrático-particularista. Mas, talvez, seja o caráter clientelista aquele que mais fortemente afeta sua dinâmica. E isso por várias e complexas razões. Desde a fase de introdução, sabe-se das relações privilegiadas, no caso da previdência social, entre burocracias dos Institutos, burocracias do Ministério do Trabalho e cúpulas partidárias (especialmente o PTB). Rompido esse padrão, no pós-64, outras formas de clientelismo se inseriram no sistema, afetando a alocação de recursos, o movimento de expansão e, enfim, tendendo a feudalizar (sob domínio de grupos, personalidades e/ou cúpulas partidárias) áreas do organismo previdenciário e, principalmente, a distribuição de benefícios em períodos eleitorais." (AURELIANO & DRAIBE, 1989, p. 144)⁽⁴⁹⁾.

O Brasil aproximou-se muito, historicamente, do modelo conservador, tanto pela presença marcante do Estado no desenho institucional do seu sistema de proteção social, como pelos critérios de elegibilidade direcionados aos trabalhadores organizados corporativamente. Não há indicações de que tenha vivido uma conjuntura plenamente liberal, porém, mesclam-se atualmente em suas políticas manifestações dos modelos liberal e social-democrático. O Estado faz inúmeras tentativas de regulação da iniciativa privada, nem sempre com o êxito esperado em termos de obediência aos preceitos legais, e, algumas vezes, com reflexos bastante negativos para os agentes econômicos. Os organismos privados, lucrativos e não lucrativos, agem corporativamente quando se trata de medir forças com o Estado; isto inclui demonstrações de desobediência civil, como

⁴⁹ Segundo as autoras, a preocupação com os componentes corporativistas e clientelistas que caracterizam certas políticas foi levantada por Ugo Ascoli (1984), quando tratou do *Welfare* italiano. Este autor tomou a iniciativa de reelaborar a tipologia existente, localizando esses componentes dentro do modelo meritocrático-particularista. Assim, ao lado das características corporativas do *Welfare*, ditadas pelo movimento organizado dos grupos de interesse que se formam nas sociedades, é possível distinguir manifestações de interesses individualizados e alimentados pelo sistema partidário, em função do movimento cíclico eleitoral. Se no modelo corporativo, os grupos organizados conseguem ter sucesso na canalização de recursos públicos; no modelo clientelista são os partidos, ou mesmo seus representantes, que monopolizam boa parte desses recursos (*op. cit.*, p. 116).

as que são tentadas principalmente pela classe empresarial⁽⁵⁰⁾. Entretanto, o componente clientelista aplica-se ao caso brasileiro, ou seja, as características corporativas, ditadas pela atuação organizada dos organismos privados, convivem com as práticas do favorecimento clientelista, próprias de uma cultura político-partidária alimentada pelos ciclos eleitorais, em que se afrouxam os laços corporativos, para dar lugar à particularização de interesses.

A versão brasileira de *welfare state*, igualmente ao modelo conservador/meritocrático, caracterizou-se pela concentração dos fundos de natureza previdenciária nas mãos do Estado, cabendo aos governos as decisões sobre o gasto e o investimento dos recursos desses fundos. As atividades do setor privado, no que tange aos serviços privados do mercado previdenciário -- montepios e fundos de pensão --, sempre estiveram à margem da política previdenciária oficial, até sua regulamentação em 1977, quando foram postas sob controle do Estado. Entretanto, o papel das entidades privadas criadas para suprir planos de aposentadoria tornou-se explicitamente complementar, não podendo existir sem a previdência oficial. As entidades abertas -- criadas pelas seguradoras e pelos grandes bancos -- não foram incluídas nesta regra, mas também nunca tiveram o mesmo alcance da previdência social. O mercado previdenciário permaneceu desaquecido por longo tempo, em razão da segurança que o sistema previdenciário oficial proporcionava.

Transformações econômicas e políticas, no entanto, afetaram e continuam refletindo-se sobre a política social brasileira, causando impactos no desenho conservador da previdência social. No campo econômico, dentro da complexidade do problema, pode-se verificar que as restrições colocadas pelo processo produtivo à expansão do trabalho formal refletiram-se na compressão dos salários e, conseqüentemente, no volume de arrecadação das contribuições à previdência. Um dos pilares de sustentação do *Welfare*, tanto a nível nacional como internacional -- o pleno emprego -- alcançou o limite da expansão. No campo político, os reflexos traduziram-se no colapso da fórmula autoritária de governo implantada no pós-64 e na redemocratização do poder, combinada ao processo de retomada da cidadania. Um dos efeitos dessas mudanças, objetivada pelo processo constituinte de 1988, esboçou-se na tentativa de alargamento das bases de atendimento das políticas sociais, através de princípios universalistas,

⁵⁰ Para citar apenas um exemplo, em janeiro de 1987 o presidente da FIESP ensaiou uma discussão a respeito da iminente onda de desobediência civil por parte do setor industrial, em relação ao congelamento de preços. O assunto mereceu ampla ressonância na imprensa, sobretudo no jornal O ESTADO DE SÃO PAULO.

redistributivos e de solidariedade social. Muito se almejou, com isto, aproximar-se da experiência social-democrata. Na área da previdência social, isto significou dar-lhe definitivamente o caráter de seguridade, uma vez que, na realidade, já operava integrando direitos do cidadão em relação à saúde, previdência e assistência social⁽⁵¹⁾.

Uma experiência muito utilizada como contraste em relação ao Brasil representa o caso da previdência chilena. Trata-se de um exemplo de transformação radical de um modelo que se diria conservador para um liberal -- não obstante atualmente falar-se em "neo-liberal". Tendo em vista a ressonância da reforma previdenciária realizada no Chile, em 1981, sentimos a necessidade de não deixar uma lacuna a respeito, embora não tenhamos efetuado um estudo detalhado sobre a política previdenciária chilena.

A guisa de informação, pode-se dizer que as origens do sistema de seguridade social do Chile remontam aos anos 20, quando, ao mesmo tempo que no Brasil, criam-se as primeiras caixas de aposentadoria e pensões. Data de 1924 a criação da *Caja de Seguro Obrero* (antecessora do sistema público chileno, denominado *Servicio de Seguro Social - SSS*) e de 1925 a *Caja de Empleados Particulares* (EMPART). Esta última, diferentemente da primeira, funcionava como um fundo de pensão privado, sem aporte de recursos do Estado, dado o melhor padrão de renda dos trabalhadores a ela filiados.

Na década dos 70, o sistema de previdência social do país estava organizado com base no SSS e em mais de 35 Caixas de Pensão, sendo as principais a mesma EMPART e a *Caja de Empleados Públicos y Periodistas* (CANAEMPU). A distribuição da população ocupada entre os diversos fundos era a seguinte: mais de 45% no SSS, 11% na EMPART, 7% na CANAEMPU e 12% espalhados nas demais trinta caixas particulares existentes⁽⁵²⁾. Como se nota, 25% da população ocupada estava descoberta quanto à previdência.

Ao longo do tempo, igualmente à experiência brasileira, o sistema público previdenciário perdeu a capacidade de capitalização de recursos. As despesas com benefícios passaram a superar a receita de contribuições de

⁵¹ Enquanto se alterou o escopo do sistema previdenciário, através da expansão da assistência social e da incorporação efetiva do atendimento médico, a previdência não foi modificada quanto à concepção de sua sistemática de financiamento, exceto quanto à passagem para a repartição simples. Os recursos continuaram a vir de alíquotas lançadas sobre a folha salarial, o que gerou uma assimetria entre a cobertura pretendida e a base de financiamento. A este respeito ver SALM (1984).

⁵² Dados da Central Sindical chilena, apresentados em seminário sobre seguridade social promovido pela Prefeitura de Santos, de 15 a 17 de março de 1992.

empregados e empregadores, de forma que o fundo previdenciário, não devidamente capitalizado, começou a exigir cobertura maior, inclusive com aporte de recursos fiscais. O sistema transformou-se em regime de repartição simples, tornando-se, naturalmente, vulnerável às conjunturas de crise econômica do país.

O novo sistema de pensões chileno entrou em vigor no mês de maio de 1981, através de um Decreto-Lei, que instituiu grande reforma na previdência social do país. Suas características centrais estão baseadas nos princípios de: 1) capitalização individual, no lugar do tradicional regime de repartição simples, onde cada segurado possui uma conta individual, à qual vincula-se rendimentos proporcionais, formando, junto a outras contas, o fundo de pensão; 2) administração privada dos fundos, através de entidades com natureza jurídica de sociedades anônimas, que prestam este serviço com finalidade lucrativa⁽⁵⁵³⁾; 3) separação patrimonial do fundo em relação à administradora, ou seja, o fundo não pertence à mesma -- a administradora possui capital e patrimônio próprios; 4) supervisão estatal dos fundos e das administradoras, por uma Superintendência, a qual tem como incumbência fiscalizar as operações das AFPs, no tocante a investimentos, mecanismos de capitalização, pagamento de benefícios, cobrança de comissões, etc.

Há entusiastas do sistema chileno. Para Roberto Campos (economista e deputado federal), *"a solução para a Previdência [no Brasil] é a privatização, que no Chile está garantindo aposentadorias decentes e criou vasto manancial para financiamentos produtivos. [...] esses fundos [os fundos privados] estão oferecendo rendimentos reais de 10% a 12% ao ano. O governo apenas fiscaliza [...]. O governo se livrou de um grande encargo. Só uns 10% da força de trabalho optaram por continuar com a previdência estatal"*⁽⁵⁴⁾.

Uma opinião inversa é dada por Annibal Fernandes (presidente da Associação Brasileira de Estudos de Seguridade Social)⁽⁵⁵⁾: *a experiência chilena constitui-se de "um regime de cadernetas de poupança e de especulação com um dinheiro que deveria ser reservado a uma garantia dada por toda a sociedade e não por 12 ou 13 fundos de pensão. [O regime] na verdade só está arrecadando; promete aposentadoria por velhice no século que vem; as aposentadorias por invalidez são concedidas minimamente, e os critérios são questionáveis. E no*

⁵³ As AFPs -- *Administradoras de Fondos de Pensiones*.

⁵⁴ CAMPOS, R. "Crônica de uma falência anunciada"; jornal FOLHA DE SÃO PAULO, 18/01/92, p. 1-3. "Roberto Campos defende modelo de previdência privada chilena"; FOLHA DE SÃO PAULO, 19/01/92, p. 1-8.

⁵⁵ Jornal ABRAPP, Jul/91, p. 8.

longo prazo, como dizia Keynes, todos nós estaremos mortos...". Por outro lado, "os [atuais] aposentados e pensionistas continuam a ser pagos, só que pelos impostos gerais". Os contribuintes, segundo Fernandes, acabam por pagar os beneficiários, enquanto terceiros recebem recursos daqueles que possuem melhor capacidade contributiva. Aqueles que não contribuem, por estarem desempregados, semi-empregados, etc., vão onerar um subsídio pago igualmente com orçamento fiscal. Além disso "o seguro-desemprego corre por conta do Estado; o salário-família também; o acidente no trabalho por conta do Estado e de fundos mútuos patronais".

A esta argumentação soma-se a de José Serra (economista e deputado federal) ⁽⁵⁶⁾: *"caso a previdência no Brasil seja privatizada, os atuais empregados encaminharão suas contribuições para uma entidade privada, não mais para o INSS. De onde sairá, então, o dinheiro para pagar os atuais aposentados? Evidentemente do aumento de outros impostos ou do endividamento público. Neste caso a privatização faria crescer o déficit público. Somente dentro de 10 ou 15 anos esse efeito tornar-se-ia menor. O exemplo do Chile é eloqüente. O déficit histórico da previdência nesse país era de 1% a 3% do PIB. Em 1981, quando começou o novo sistema, o déficit saltou para 4,1%; em 1982/85, 7,5%; e mais recentemente, entre 5% e 6%. As razões foram as transferências de contribuintes para o setor privado, os compromissos com os benefícios pré-existentes e o pagamento dos "bônus de reconhecimento" pelas contribuições passadas aos trabalhadores transferidos para a previdência privada. Na verdade, a privatização da previdência exigiria que a sociedade se dispusesse a pagar muito mais impostos (imediatamente ou no futuro, caso fosse elevado o endividamento) para financiar o déficit adicional".*

Wladimir Novaes Martinez (especialista em Direito Previdenciário e coordenador do Centro de Estudos da Seguridade Social - CESS), esteve no Chile para fazer uma avaliação do modelo implantado:

"As AFPs [os fundos privados] oferecem um atendimento quase perfeito, moderno, inteiramente informatizado, concedendo os benefícios em 15 dias. Concorrem acirradamente entre si para ver quem melhor serve, dividindo um mercado de US\$ 7,3 bilhões, que se elevará a US\$ 22 bilhões no ano 2005.

A experiência chilena é recente, carece de reparos técnicos e está inserida numa ampla política de privatização e abertura de mercados. O sistema não amadureceu; está na fase boa do angariamento de recursos e conta com o aplauso praticamente unânime da população abaixo dos 30 anos.

[...]

⁵⁶ SERRA, J. "Mitos e realidade". Jornal FOLHA DE SÃO PAULO, de 05/05/92, p. 1-2.

O atual sucesso desse esforço nacional explica-se pela sua juventude e presente rentabilidade dos depósitos, mas não é difícil imaginar que, sistematicamente, a médio prazo em termos previdenciários, a economia chilena não possa oferecer a mesma taxa real de rentabilidade. Crêem os teóricos que o sistema encontrará o seu equilíbrio financeiro no ano 2015, quando, então, resultará como valor dos benefícios apenas o que o segurado pessoalmente contribuiu (o que é pouco)."⁽⁵⁷⁾

O caso chileno é um exemplo de previdência em que a dimensão privada foi deliberadamente ampliada, em função de política adotada pelo governo, que reduziu sua participação nesta área, mas não se retirou dela. O novo sistema reabilitou o regime de capitalização das contribuições previdenciárias, depositadas em fundos administrados por firmas privadas especializadas. Não houve transferências de propriedade, na medida em que não há propriedade envolvida em fundos de natureza previdenciária, exceto no que tange à individualização das contas de cada participante. A chamada "experiência chilena de privatização" da previdência, vista como um paradigma de audaciosa e radical ação governamental nesta área, não retirou do Estado a responsabilidade sobre os destinos da previdência social, como é peculiar em processos de privatização. O Estado continua utilizando-se do regime de repartição simples⁽⁵⁸⁾, para a manutenção dos benefícios dos inativos que permaneceram no sistema tradicional. Este sistema tende ao esvaziamento gradativo, na medida em que diminuirá, naturalmente, a carteira de beneficiários.

Além disso, o Estado permanece com a responsabilidade de integralizar uma renda mínima aos inativos que não a alcançarem no sistema novo. Vejamos os números: em setembro de 1991⁽⁵⁹⁾ os filiados ativos no sistema superava os 4 milhões -- aproximadamente 85% da força de trabalho. No entanto, desses filiados, apenas 2,36 milhões (49%) efetivamente estavam contribuindo para o sistema⁽⁶⁰⁾. A diferença certamente representa trabalhadores que não alcançarão fundos suficientes para uma aposentadoria mínima, pois, como é peculiar ao sistema, cada indivíduo possui uma conta individual, dentro do fundo, e se aposenta dentro das possibilidades que sua conta, capitalizada, oferece. Para

⁵⁷ MARTINEZ, W.N. "Lições da experiência chilena e o Brasil". Jornal FOLHA DE SÃO PAULO, de 13/05/91, p. 3-3.

⁵⁸ Ver 1.6 - Regimes de Financiamento.

⁵⁹ Cf. a Central Sindical chilena (vide nota 35).

⁶⁰ Isto se explica pela evolução do desemprego, que expressa crescente aumento de trabalhadores por conta própria no mercado informal, que não mantém a regularidade das contribuições. Além disso, há aqueles trabalhadores temporários que contribuem apenas durante os meses em que estão empregados -- apenas na agricultura representam perto de 500 mil trabalhadores.

essas pessoas, cuja conta não será suficiente para oferecer uma renda mínima previdenciária, a lei estabelece que o Estado efetuará a complementação necessária para garantir ao inativo essa renda, desde que tenha pelo menos vinte anos de filiação.

3 - PERSPECTIVAS PARA A PREVIDÊNCIA PRIVADA

3.1 - A extensão do mercado previdenciário

A rede privada de previdência social é composta por uma clientela estimada em 5,5 milhões de pessoas -- 3,5 milhões em entidades abertas e 2,0 milhões em entidades fechadas, sem contar os beneficiários dependentes, que estariam pela casa dos 14,5 milhões, se levarmos em conta ambas as formas de previdência privada. É possível haver dupla contagem, no que se refere a trabalhadores que, integrando um fundo de pensão, optaram também por um plano de previdência de entidade aberta. Todavia, pressupomos que sejam poucos estes casos.

O mercado de serviços privados previdenciários é, sem dúvida, maior. Há que se levar em conta o grande número de pessoas que contribuem para a previdência social, cuja cifra está em torno dos 30 milhões⁽⁶¹⁾. Estes contribuintes demandam, da previdência social, uma renda futura, a título de aposentadoria, bem como os serviços de saúde que o INSS banca à população segurada. Boa parte deles, pode-se supor, deve desejar uma renda de aposentadoria maior do que a oferecida pela previdência pública.

A quase totalidade dos integrantes de fundos de pensão e dos clientes de entidades abertas deve ser contribuinte da previdência social, há mais tempo. Eles compõem um segmento do mercado com poder de organização e/ou poder aquisitivo maior, que possibilita ampliar as alternativas de complementação futura de renda, diante do agravamento da crise da Previdência Social. Formaram fundos de pensão nas empresas em que trabalham, ou aderiram a algum dos planos previdenciários oferecidos por entidades abertas privadas.

Para medirmos a extensão desse mercado previdenciário, precisamos utilizar alguns artifícios. O mercado potencial de fundos de pensão pode ser representado pelo número de empregados de empresas, que tenham carteira de trabalho assinada, ou funcionários com vínculo empregatício. Pelos dados da Fundação IBGE, o número desses trabalhadores era 23,6 milhões, em 1990, chegando a 24,3 milhões, em 1995 (ver Quadros II e III). Considerando que

⁶¹ Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, da Fundação IBGE, indicam 31,1 milhões de contribuintes em 1990. A PNAD do ano de 1995 revelou uma queda deste número para 29,6 milhões.

são 2 milhões os empregados que já participam de fundos de pensão, vemos que eles compõem uma parcela ainda muito pequena do contingente potencial.

Mais de 90% desse segmento de mercado não estariam fazendo parte dos fundos de pensão, seja por não estarem organizados para isso, seja porque as empresas não se interessaram em fazê-lo. Mas é preciso considerar, também, que uma parte desse segmento, que não está nos fundos de pensão, pode ser cliente de entidades abertas de previdência privada. As entidades abertas tanto administram contas individuais como de grupos de funcionários de empresas que optam pela terceirização dos seus fundos de pensão.

Mas quantas seriam essas pessoas? Um parâmetro que parece adequado para se estimar o mercado potencial das entidades abertas seria o universo de pessoas que exercem alguma atividade e tenham uma renda que possibilite a liberação de recursos para poupança. Este universo compõe-se de empregados, trabalhadores autônomos e empregadores que, em tese, podem dispor de uma parte de sua renda para formalizarem um plano próprio previdenciário. Digamos que a renda necessária deve situar-se entre 5 e 10 salários mínimos⁽⁶²⁾. A população ocupada que possui rendimento mensal superior a 5 SMs é da ordem de 12 milhões, enquanto que acima de 10 SMs a população representa 5 milhões⁽⁶³⁾. Considerando, agora, os 3,5 milhões de participantes de entidades abertas de previdência privada, a cobertura na faixa de renda acima dos 5 SMs pode corresponder a uma proporção de 28% das pessoas ocupadas (ou duas em cada sete). Se adotássemos o patamar mínimo de 10 SMs, esta clientela já representaria 67% de cobertura, significando que duas em cada três já estariam incorporadas na rede privada.

O mercado referente às entidades abertas é bem menor e mais seletivo que o dos fundos de pensão; por isto, apresenta uma proporção de atendimento maior, tanto em números relativos, como absolutos.

⁶² O patamar é arbitrário; entretanto, pode-se trabalhar com o fato de que um plano mínimo de previdência pessoal exige uma contribuição mensal de 10% da renda de salário e não inferior a 1/2 SM. Isto nos remete para uma renda de, no mínimo, 5 SMs. Há quem levante um patamar de 10 SMs, abaixo do qual a renda seria insuficiente para sobrar parcela de poupança. Dados da ABRAPP indicam, no tocante aos fundos de pensão (entidades fechadas), que 17% dos participantes ativos encontram-se na faixa salarial de até 5 SMs, enquanto 48% estão na faixa de até 10 SMs (*Censo ABRAPP 1992*).

⁶³ Cf. Fundação IBGE. A PNAD de 1990 aponta 12,3 milhões para a população ocupada com renda acima de 5 SMs e 5,2 milhões para a população acima de 10 SMs. A PNAD 1995 indica uma queda desses números para, respectivamente, 11,8 e 4,8 milhões.

QUADRO II
DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO SEGUNDO O NÍVEL DE ATIVIDADE
BRASIL -- 1990

POPULAÇÃO TOTAL 147.305.524 100,0%	POPULAÇÃO EM IDADE ATIVA 113.629.325 77,1%	POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA 64.467.981 43,8%	POPULAÇÃO OCUPADA 62.100.499 42,2%	EMPREGADOS	40.175.322 27,3%	COM CARTEIRA ASSINADA	23.629.126 16,0%	MERCADO POTENCIAL DOS FUNDOS DE PENSÃO
						SEM CARTEIRA ASSINADA	16.545.720 11,2%	
					EMPREGADORES	2.852.745 1,9%		
					CONTA PRÓPRIA	14.092.280 9,6%		
					NÃO REMUNERADOS	4.979.913 3,4%		
					POPULAÇÃO DESOCUPADA	2.367.482 1,6%		
					POPULAÇÃO NÃO ECONOMICAMENTE ATIVA	49.161.344 33,4%		
					CRIANÇAS ATÉ 10 ANOS	33.676.199 22,9%		

POPULAÇÃO OCUPADA 62.100.499 100,0%	SEM RENDIMENTO	5.196.443 8,4%	MERCADO POTENCIAL DAS ENTIDADES ABERTAS
	RENDIMENTO ATÉ 5 SMs	44.142.895 71,1%	
	ACIMA DE 5 SMs	12.326.933 19,8%	
	ACIMA DE 10 SMs	5.221.104 8,4%	

FONTE: DADOS DO IBGE, PNAD - 1990; NEPP/UNICAMP, INDICA - 1996.

QUADRO III
DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO SEGUNDO O NÍVEL DE ATIVIDADE
BRASIL -- 1995

POPULAÇÃO TOTAL 152.374.603 100,0%	POPULAÇÃO EM IDADE ATIVA 120.936.407 79,4%	POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA 74.138.441 48,7%	POPULAÇÃO OCUPADA 69.628.608 45,7%	EMPREGADOS	40.798.847 26,8%	COM CARTEIRA ASSINADA	24.297.757 16,0%	MERCADO POTENCIAL DOS FUNDOS DE PENSÃO
						SEM CARTEIRA ASSINADA	16.501.090 10,8%	
				EMPREGADORES	2.733.501 1,8%			
				CONTA PRÓPRIA	15.719.098 10,3%			
				NÃO REMUNERADOS	10.369.042 6,8%			
				POPULAÇÃO DESOCUPADA	4.509.833 3,0%			
				POPULAÇÃO NÃO ECONOMICAMENTE ATIVA	46.763.259 30,7%			
				CRIANÇAS ATÉ 10 ANOS	31.438.196 20,6%			

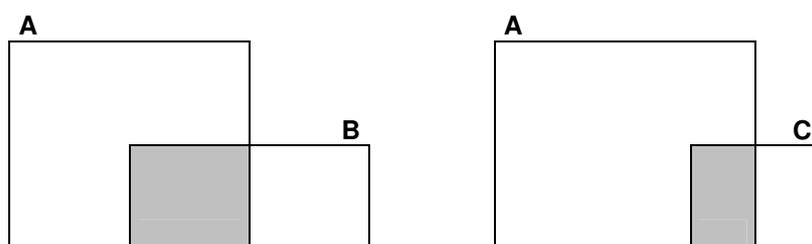
POPULAÇÃO OCUPADA 69.628.608 100,0%	SEM RENDIMENTO	10.501.202 15,1%	MERCADO POTENCIAL DAS ENTIDADES ABERTAS
	RENDA ATÉ 5 SMs	46.484.935 66,8%	
	ACIMA DE 5 SMs	11.808.593 17,0%	
	ACIMA DE 10 SMs	4.772.463 6,9%	

FONTE: DADOS DO IBGE, PNAD - 1995; NEPP/UNICAMP, INDICA - 1996.

Os mercados previdenciários apresentam, entretanto, áreas de intersecção: são os empregados com carteira assinada e com salários acima dos 5 SMs. Eles tanto podem integrar um fundo de pensão, como fazer parte de um plano individual de previdência privada. Através dos dados da RAIS do ano de 1990 (MPS/DATAPREV), verificamos que o número de empregados registrados e com renda salarial acima de 5 SMs está em torno dos 6,2 milhões; acima de 10 SMs seriam 2,5 milhões.

O diagrama a seguir pode ajudar a entender como os mercados previdenciários se constituem.

QUADRO IV
REPRESENTAÇÃO GRÁFICA DO NÚMERO DE EMPREGADOS COM CARTEIRA ASSINADA E DA POPULAÇÃO OCUPADA COM RENDA SUPERIOR A 5 SMs E 10 Sms



NOTA: O quadrado "A" representa os empregados com carteira assinada (24 milhões)
O retângulo "B" delimita a população ocupada com renda superior a 5 SMs, empregados ou autônomos (12 milhões).
O retângulo "C" desenha a população ocupada com renda superior a 10 SMs, empregados ou autônomos (5 milhões).
As áreas sombreadas representam as intersecções entre os mercados previdenciários, ou seja empregados registrados, com renda acima dos 5 SMs (6 milhões) e acima dos 10 SMs (2,5 milhões).

Somadas estas grandes categorias que se interseccionam -- os empregados com carteira assinada (A) e o pessoal ocupado com renda acima de 5 SMs (B) ou 10 SMs (C) -- eles representam o potencial do mercado da previdência privada. Dependendo da renda considerada, esta é uma população que pode variar entre 26,5 milhões a 30 milhões de pessoas, o que significa quase a metade da população ocupada.

Caso considerássemos que a população empregada com registro em carteira e com salário inferior a 5 SMs teria dificuldades em integrar um fundo de pensão, este mercado reduzir-se-ia para aqueles 12 milhões de pessoas com

renda acima de 5 SMs; ou até 5 milhões de pessoas se restringíssemos a renda para acima de 10 SMs. Apenas com o patamar de 5 SMs já estaríamos diminuindo o mercado da previdência privada para 20% da população ocupada do país.

Os 5,5 milhões de pessoas que já participam da previdência privada representam, em relação a toda a população ocupada, uma proporção de 8% (quadros V e VI). Em relação ao mercado potencial a que nos referimos acima, essas mesmas pessoas correspondem a uma cobertura entre 20% a 25%. No limite das nossas contas, se o mercado potencial da previdência privada fosse constituído apenas pela população que possui renda mensal superior a 10 Salários Mínimos, que soma 5 milhões de pessoas, verificamos que a cobertura já seria de 100%.

Vamos ver, em seguida, que a população com poder aquisitivo suficiente para compor o mercado de previdência privada é praticamente a mesma população segurada pela previdência pública.

A Previdência Social tem como principal fonte de receitas (cerca de 80%) as chamadas Contribuições Sociais, compulsórias para empregados, empregadores e autônomos. Todo empregado com carteira assinada é contribuinte do INSS -- portanto, todo o quadrado "A" faz parte da população ocupada que é contribuinte, ou seja, 24 milhões de pessoas. Nem toda a população ocupada, porém, recolhe a contribuição; as PNADs do IBGE revelam que apenas a metade participa na receita da Previdência (Tabelas I e II). Entre as pessoas ocupadas com renda superior a 5 SMs, são 9 milhões que prestam a contribuição. Somados aos 24 milhões de empregados registrados, mas subtraindo-se a dupla contagem que ocorre com a intersecção desses segmentos (6 milhões), chegamos a 27 milhões de contribuintes. Os 3 milhões restantes para totalizar 30 milhões de contribuintes são trabalhadores autônomos, empregados sem registro em carteira e empregadores, todos com renda até 5 SMs, e até um pequeno contingente sem rendimento que contribui para o INSS.

TABELA I
POPULAÇÃO OCUPADA, SEGUNDO A CONTRIBUIÇÃO PARA O
INSS E AS CLASSES DE RENDIMENTO
BRASIL -- 1990

	SEM RENDIMENTO	RENDA ATÉ 1 SM	RENDA DE 1 A 2 SMs	RENDA DE 2 A 5 SMs	ACIMA DE 5 SMs	ACIMA DE 10 SMs	TOTAL
CONTRIBUI	90.455	3.389.842	6.077.758	11.155.534	10.157.326	4.508.550	31.101.186
NÃO CONTRIBUI	5.105.988	11.641.076	6.538.818	5.338.470	2.169.335	712.282	30.996.594
TOTAL	5.196.443	15.030.918	12.616.576	16.494.004	12.326.661	5.220.832	62.100.499
CONTRIBUI	0,3	10,9	19,5	35,9	32,7	14,5	100,0
NÃO CONTRIBUI	16,5	37,6	21,1	17,2	7,0	2,3	100,0
TOTAL	8,4	24,2	20,3	26,6	19,8	8,4	100,0
CONTRIBUI	1,7	22,6	48,2	67,6	82,4	86,4	50,1
NÃO CONTRIBUI	98,3	77,4	51,8	32,4	17,6	13,6	49,9
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: IBGE, PNAD - 1990; NEPP/UNICAMP, INDICA - 1996.

TABELA II
POPULAÇÃO OCUPADA, SEGUNDO A CONTRIBUIÇÃO PARA O
INSS E AS CLASSES DE RENDIMENTO
BRASIL -- 1995

	SEM RENDIMENTO	RENDA ATÉ 1 SM	RENDA DE 1 A 2 SMs	RENDA DE 2 A 5 SMs	ACIMA DE 5 SMs	ACIMA DE 10 SMs	S/ INF.	TOTAL
CONTRIBUI	118.832	2.853.481	6.506.358	10.980.998	9.182.076	3.964.923	346.870	29.988.615
NÃO CONTR.	10.380.414	12.510.831	7.706.077	5.927.190	2.626.517	807.540	477.573	39.628.602
S/ INF.	1.956	-	-	489	-	-	8.946	11.391
TOTAL	10.501.202	15.364.312	14.212.435	16.908.677	11.808.593	4.772.463	833.389	69.628.608
CONTRIBUI	0,4	9,5	21,7	36,6	30,6	13,2	1,2	100,0
NÃO CONTR.	26,2	31,6	19,4	15,0	6,6	2,0	1,2	100,0
TOTAL	15,1	22,1	20,4	24,3	17,0	6,9	1,2	100,0
CONTRIBUI	1,1	18,6	45,8	64,9	77,8	83,1		43,1
NÃO CONTR.	98,8	81,4	54,2	35,1	22,2	16,9		56,9
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0		100,0

FONTE: IBGE, PNAD - 1995; NEPP/UNICAMP, INDICA - 1996.

Assim se compõem os contribuintes da previdência social, que são, em grande parte, a mesma população com poder aquisitivo para compor o mercado de previdência privada. Esta "coincidência" confirma, na prática, o quanto é complementar a previdência privada em relação à previdência social, já que se trata da mesma clientela, sendo complementada, em parte, pela rede privada de serviços previdenciários. Atualmente 18% dessas pessoas estão cobertas por um plano privado de complementação de aposentadoria (quadros V e VI).

**QUADRO V
COBERTURA DAS PREVIDÊNCIAS PRIVADA E SOCIAL
BRASIL -- 1990**

Ú	EM		PREVIDÊNCIA PRIVADA		I. N. S. S.		
	MILHÕES	MILHÕES	COBERTURA	COBERTURA	S/COBERT.		
População Ocupada	62,1	5,5	8,9%	50%		50%	
P.O. Contribuinte	31,1	5,5	17,7%	100%		--	
População Ocupada empregada com carteira assinada	23,6	2,0	8,6%	100%		--	
População Ocupada c/ renda acima de 5 SMs	12,3	3,5	28,5%	82%		18%	
População Ocupada c/ renda acima de 10 SMs	5,2	3,5	67,3%	86%		14%	
População Ocupada empreg.+ não empr. acima de 5 SMs	29,7	5,5	18,5%	91%		9%	
População Ocupada empreg.+ não empr. acima de 10 SMs	26,3	5,5	20,9%	97%		3%	

FONTES: Tabela I e estimativas próprias.

**QUADRO VI
COBERTURA DAS PREVIDÊNCIAS PRIVADA E SOCIAL
BRASIL -- 1995**

EM	PREVIDÊNCIA PRIVADA		I.N.S.S.		
	MILHÕES	MILHÕES	COBERTURA	COBERTURA	S/COBERT.
População Ocupada	69,6	5,5	7,9%	43%	57%
P.O. Contribuinte	30,0	5,5	18,3%	100%	--
População Ocupada empregada com carteira assinada	24,3	2,0	8,2%	100%	--
População Ocupada c/ renda acima de 5 SMs	11,8	3,5	29,7%	78%	22%
População Ocupada c/ renda acima de 10 SMs	4,8	3,5	72,9%	83%	17%
População Ocupada empreg.+ não empr. acima de 5 SMs	30,1	5,5	18,3%	91%	9%
População Ocupada empreg.+ não empr. acima de 10 SMs	26,6	5,5	20,7%	97%	3%

FONTE: Tabela II e estimativas próprias.

Vemos que o mercado da previdência privada representa cerca da metade do número de pessoas ocupadas, e não a totalidade. O verso da moeda são mais de 30 milhões de pessoas que têm algum trabalho, mas não estão cobertas pelo INSS -- o instituto de previdência social brasileiro.

A comparação entre as tabelas I e II e entre os quadros apresentados, com uma distância de cinco anos entre eles, mostra as transformações do mercado de trabalho, que afetam principalmente este segmento dos trabalhadores. A proporção de não contribuintes da Previdência Social saltou de 49,9% para 56,9%. As pessoas que se declaram "sem rendimentos" passaram de 5,2 milhões para 10,4 milhões. Muitos trabalhadores estão engrossando a chamada "economia informal" e outros tantos estão a procura de emprego, de modo que deixaram de ser contribuintes.

A grande maioria (93%) dos não-contribuintes da Previdência Social não pode bancar, potencialmente, um plano privado de previdência. São empregados sem registro em carteira e trabalhadores por conta própria, com renda até 5 SMs (mas, predominantemente, com renda até 2 SMs), serventes ou ajudantes sem remuneração -- provavelmente agregados que auxiliam a atividade profissional de parentes; a maioria no setor agrícola (42%), na prestação de serviços e comércio (34%) e na indústria (13%). Seguramente, quando este contingente envelhecer, terá de contar com alternativas de amparo, diferente dos

programas de aposentadoria de base contributiva, ou seja, alternativas assistenciais provenientes do Estado.

A Previdência Social possui uma linha de benefícios assistenciais que provê, entre outros, uma renda mensal vitalícia a idosos com mais de 70 anos e a pessoas incapacitadas para o trabalho, que não sejam segurados do INSS e sem meios de garantir o próprio sustento. Outra política neste sentido tem sido a incorporação do setor rural no rol de benefícios contributivos, assegurando um benefício mínimo de 1 Salário Mínimo, a idosos e incapacitados que trabalhavam na agricultura e não faziam parte do regime previdenciário urbano.

O número de beneficiados com a Renda Mensal Vitalícia chegou a passar de 1,4 milhões de pessoas em 1985, mas atualmente encontra-se em declínio; em 1994 somavam 1.390.754. Os beneficiados das áreas urbanas representam 51,6% e os das áreas rurais 48,4%. Os idosos com 70 anos de idade ou mais representam 74% do total, enquanto as pessoas com idade inferior a 70, que recebem a RMV por invalidez, compõem os restantes 26%. Cerca de 6% dos beneficiários de RMV têm idade abaixo dos 50 anos⁽⁶⁴⁾.

Os benefícios do setor rural, no valor de 1 SM, cresceram de 2,5 milhões em 1980 para 4,0 milhões em 1988 (DRAIBE, 1993, p.151). No ano de 1994 atingiram 5,7 milhões⁽⁶⁵⁾. Apenas como ordem de grandeza, sem contudo podermos comparar diretamente, o número estimado de pessoas com idade acima de 60 anos, no Brasil, dado pelo Censo-91, está por volta de 10,7 milhões.

O quadro comparativo a seguir (Quadro VII) fornece alguns parâmetros para observarmos a dimensão privada da previdência em relação ao sistema público. O volume de recursos envolvido na previdência privada é inferior ao movimentado pela previdência social, mas não deixa de ser significativo. Calculava-se, em 1991, que o total de receitas das entidades fechadas, mais as abertas, estaria por volta de US\$ 4,56 bilhões, o qual, comparado às receitas da Previdência, chegaria aos 60% desta.

O valor médio dos benefícios, entretanto, é significativamente maior nos fundos de pensão. A maioria dos aposentados da previdência social recebia, em 1991, cerca de 3 salários mínimos, de benefício, caso fosse aposentado por tempo de serviço⁽⁶⁶⁾. Se fosse aposentado por idade, estaria auferindo, em média, 1,3 de salário mínimo, na mesma época. Todavia, se este aposentado fosse

⁶⁴ Cf. MPAS/DATAPREV *Anuário Estatístico da Previdência Social - 1994*. Brasília, 1995, p. 282.

⁶⁵ Cf. MPAS/DATAPREV, *op. cit.*, p. 306 e 310.

⁶⁶ MPAS/DATAPREV, *Previdência em Dados*, 7(3), 1992; e DRAIBE, 1993, p.159.

participante de fundo de pensão de uma empresa privada, poderia estar acrescentando à sua renda mais cinco ou seis salários mínimos mensais, a título de previdência complementar⁽⁶⁷⁾.

No caso das estatais, sobretudo as federais, o benefício de complementação da aposentadoria pode chegar a ser o dobro do gerado nas empresas privadas. Especialistas no assunto concordam que esta diferença é devida ao grande porte das empresas estatais, bem como pela anterioridade das mesmas. O tamanho de um fundo depende basicamente do tamanho da empresa patrocinadora e da idade do fundo, ou seja, do período de acumulação, sendo que as maiores empresas brasileiras são estatais (PORTOCARRERO, 1994). As empresas estatais foram pioneiras na constituição e operação de fundos de pensão. Deste modo, as reservas desses fundos estão capitalizadas há bem mais tempo do que os fundos dos empregados do setor privado (OLIVEIRA, 1993).

⁶⁷ Segundo dados do Censo ABRAPP 1992.

QUADRO VII
PREVIDÊNCIA PÚBLICA E PRIVADA NO BRASIL
QUADRO COMPARATIVO -- 1990

PREVIDÊNCIA PÚBLICA	ENTIDADES ABERTAS	ENTIDADES FECHADAS
COBERTURA		
12,47 milhões de beneficiários . Aposentados 6,32 milhões . Pensionistas 3,51 milhões	3,5 milhões de participantes + 8,5 milhões de dependentes	2 milhões de participantes + 3,5 milhões de dependentes (1)
CONTRIBUINTES 24 milhões Empregados 7 milhões Empregadores e ---- Autônomos 31 milhões		PARTICIPANTES - ativos 86% - beneficiários 14%
RECEITA		
Cr\$ 2,1 trilhões (US\$ 7,6 bilhões)	US\$ 279 milhões	US\$ 4,4 bilhões
DESPESAS		
Cr\$ 1,9 trilhões (US\$ 7,0 bilhões)	US\$ 278 milhões	US\$ 2 bilhões
BENEFÍCIOS "PER CAPITA"(2)		
Aposentadorias por - Tempo Serviço 3,0 SMs - Idade 1,3 SMs Pensões 1,2 SMs Re. M. Vitalícia 1,0 SMs	Não há informações	APOS PENS AUX Estatais Fed. 12,4 3,8 0,5 Estatais Est. 5,6 2,8 0,4 Multinacionais 6,5 3,6 1,9 Emp. Nacionais 4,9 2,4 1,6
PATRIMÔNIO LÍQUIDO		
Indeterminado. 4.600 imóveis ⁽³⁾ Créditos: US\$ 24 bilhões Gov. Federal US\$ 9 bilhões Contrib. ⁽⁴⁾	US\$ 2 bilhões + reservas técnicas de US\$ 800 milhões	US\$ 19 bilhões ⁽⁵⁾
Nº DE ENTIDADES		
Instituto Nacional do Seguro Social - INSS	Montepios 65 56% Lucrativas 23 20% TOTAL Seguradoras 28 24% 116	Estatais 119 48% Multinac. 79 32% TOTAL Emp. Nac. 48 20% 246

FONTE: MTPS/DATAPREV; OESP (suplemento especial de 23/10/91); FSP (18 e 19/01/92);

BALANÇO ANUAL, 1991 - GAZETA MERCANTIL; ABRAPP, CENSO-92; NEPP/UNICAMP, 1993.

NOTAS: (1) Nos EUA os fundos privados de pensão abrangem 55 milhões de participantes.

(2) Benefícios médios mensais em Salários Mínimos.

(3) Consta que a maioria encontra-se alugada.

(4) Contribuições não recolhidas por 150 mil contribuintes.

(5) Nos EUA somam um patrimônio líquido de US\$ 9 trilhões. No Chile, são treze fundos privados com depósitos no valor de US\$ 24 bilhões.

3.2 - MERCADO DE TRABALHO E PREVIDÊNCIA

A ausência de cobertura previdenciária para metade de nossa população ocupada indica os limites do mercado de trabalho formal e nos remete para uma discussão sobre a questão da informalização da economia. Este expediente é natural em qualquer economia, em condições normais de conjuntura, pois é admitido enquanto meio de acomodação de certas atividades econômicas em relação às atividades formalizadas perante o Estado. A informalização sempre representou um volume e importância secundários na economia capitalista, uma vez que os agentes econômicos que ali atuam o fazem temporariamente, até regularizarem seus negócios; ou se assim não for, trabalham em atividades de baixa renda, com pequeno impacto na economia. Entretanto, o crescente espaço que vem sendo ocupado pelo setor informal nas grandes cidades brasileiras sinaliza para profundas transformações que vêm ocorrendo no setor formal da economia, no qual já não há mais lugar para o trabalho de todos. Os dados da Fundação IBGE (PNADs 1990 e 1993) revelam a diminuição da proporção dos trabalhadores com carteira assinada (de 58,5% em 1990 para 50,9% em 1993) e o aumento da proporção dos trabalhadores informais (de 35% em 1990 para 38,6% em 1993). A informalidade está deixando de ser temporária, assim como começa a causar algum efeito na economia, como, por exemplo, no aspecto tributário.

O desenvolvimento das técnicas de produção é consequência natural da busca que os setores produtivos empreendem no sentido de produzir com menor custo e em menor tempo. Cada novo instrumento, cada nova máquina, vem responder a esta expectativa dos agentes econômicos. O resultado imediato é a economia de esforço humano. Mas este tipo de economia, no modo de produção capitalista, acabou traduzindo-se em descarte de mão-de-obra e não liberação para outras tarefas ainda dentro do mercado formal de trabalho. A taxa de desemprego nacional, medida pela Fundação IBGE, passou de 3,7% em 1990 para 6,8% em 1993 (*ibidem*).

Há, n'*O Capital* de Marx, uma passagem muito significativa a respeito. Fala sobre o domínio da técnica pelo homem, visando a satisfação das necessidades humanas, bem como a minimização do trabalho voltado exclusivamente para a sobrevivência, o que levaria a novas formas de relações sociais:

"A verdadeira riqueza da sociedade, e a possibilidade de uma ampliação sem interrupção de seu processo de reprodução, não dependem da duração do sobre-trabalho, senão de sua produtividade e das condições mais ou menos perfeitas em que se leva a cabo. A rigor, o reino da liberdade só começa quando se deixa de trabalhar por necessidade e condições impostas de fora; por natureza, então, encontra-se mais além da esfera de produção material propriamente dita. Assim como o homem primitivo deve lutar contra a natureza para satisfazer suas necessidades, manter-se com vida e reproduzir-se, o homem civilizado também se vê obrigado a fazê-lo, sejam quais forem a estrutura da sociedade e o modo de produção. Junto com seu desenvolvimento amplia-se, também, o domínio da necessidade natural, porque aumentam as necessidades. Porém ao mesmo tempo engendram-se as forças produtivas para satisfazê-las. Nesse domínio, a única liberdade possível consiste em que o homem social, os produtores associados, regulem de forma racional seus intercâmbios com a natureza; que a controlem juntos, em lugar de serem dominados por seu poderio cego; e que realizem esses intercâmbios com a mínima inversão de força e nas condições mais dignas, as mais concordes com sua natureza humana. Porém essa atividade será sempre o reino da necessidade. Mais além dela impera o desenvolvimento das forças humanas como fim em si -- o verdadeiro reino da liberdade --, que só pode crescer com base em outro reino -- o da necessidade. A condição essencial desse florescimento é a redução da jornada de trabalho." (MARX K., op. cit., Livro Terceiro, Capítulo XLVIII).

O processo produtivo moderno, cada vez mais automatizado, confirma esta passagem de Marx. O capitalismo estaria alcançando esta fase em que começa a dominar as forças produtivas no sentido de exigir cada vez menos esforço humano para a produção da riqueza social. Mas no lugar da redução da jornada individual de trabalho, este novo modo de produção que se esboça vem caracterizando-se pelas restrições ao pleno-emprego e pela expulsão de trabalhadores do setor formal da economia. A consequência disso ainda não se define como um reino de liberdade. O setor informal da economia tem sido inundado por antigos trabalhadores carentes de reciclagem profissional. É certo que tem havido experiências interessantes de pessoas que retomaram a sua vida ocupacional através da informalização, mas na grande maioria dos casos o desemprego vem seguido pela perda irremediável da mão-de-obra, resultando em mais pobreza e marginalidade.

A reação, do ponto de vista da superestrutura política, diante das transformações da infraestrutura econômica, ainda se caracteriza por medidas de transição adotadas pelo Estado, em resposta às pressões provenientes da base produtiva. Estas pressões dizem respeito a novas demandas legais de regulação das relações de trabalho, das possibilidades de acesso à renda por outras vias além do trabalho formal, bem como das condições de elegibilidade aos programas de previdência e assistência social. Uma via de mão dupla instalou-se entre o Estado e a Economia: enquanto o primeiro não consegue adotar políticas visando

dar conta da exclusão massiva de trabalhadores do mercado formal, de outro lado segmentos da população economicamente ativa optam sistematicamente por manterem-se na informalidade, à sombra dos controles estatais.

Na nova ordem social e econômica que se desenha, o trabalho assalariado não poderá desempenhar o mesmo papel de inserção social de antes, a menos que pudesse ainda ser acessível a todos. Mas para isto a duração do trabalho formal teria de ser fortemente reduzida, para abertura de, no mínimo, dois turnos de produção, com duas ou três pessoas cumprindo uma jornada integral. Além disso, os encargos sociais incidentes sobre cada trabalhador precisariam ser revistos para não desincentivarem a absorção de mão-de-obra. Nos setores de ponta da economia a questão da jornada de trabalho começa a ser negociada pelas organizações sindicais, assim como a redução dos encargos é objeto constante de questionamento por parte das entidades patronais, o que implica em um novo posicionamento do Estado frente a esta realidade.

Mesmo assim, é certo que nem toda a população ativa conseguiria fazer parte de um mercado de trabalho exigente de qualificação profissional, altamente seletivo e excludente por definição. Encontramos em GORZ (1988) uma boa colocação do problema: "*... quando a economia demanda menos e menos trabalho e, para um volume de produção crescente, distribui menos e menos salários, o poder de compra dos cidadãos e seu direito a uma renda não podem mais depender da quantidade de trabalho que eles realizam.*" (GORZ *apud* DRAIBE, 1989, p.50). Isto significa que a renda perde cada vez mais seu vínculo com o trabalho formal. Segundo o autor, uma política social adequada aos novos tempos seria aquela que fizesse depender o poder de compra não da quantidade de trabalho dispensada, mas da quantidade de riqueza socialmente produzida.

Vem se tornando necessário o desenvolvimento das possibilidades de trabalho alternativo fora da economia, que absorva as pessoas "liberadas" do trabalho formal. Trata-se do trabalho qualitativo que a sociedade requer, consistente em termos do enriquecimento humano, das trocas sociais úteis e frutíferas entre as pessoas⁽¹⁾. No limite, a humanidade terá de dispor de parte de sua riqueza mantendo formas de trabalho que são socialmente úteis, ainda que improdutivas, de um ponto de vista estritamente econômico. Um sinal disto já seriam as atividades das organizações não-governamentais, dedicadas ao

¹ Cf. DRAIBE, *op. cit.*, p.49.

fomento da qualidade de vida e ao amparo dos segmentos marginalizados da população.

"Essas atividades autônomas [...] surgem, é verdade, principalmente na crise, e justificam-se a si próprias pela falência ou limites das ações do Estado na garantia dos direitos sociais; no entanto, são materialmente possíveis porque tem havido um aumento do tempo socialmente livre na sociedade. Por outro lado, é sob esta forma que a sociedade assenhora-se do espaço aberto pela redução do trabalho, preenchendo-o com uma nova forma de sociabilidade, com novas formas de relações sociais não-econômicas mas socialmente úteis. Mas é sob essa forma, também, que os indivíduos, as famílias, enfim a comunidade, recuperam sua soberania, reforçam seu poder de autodeterminação, 'vis-à-vis' os outros poderes dominantes, o poder do "mercado" ou o poder do Estado." (DRAIBE, op. cit., p. 50).

A maior parte dos mecanismos redistributivos atuais já constitui indícios do distanciamento, colocado por Gorz, entre a renda e o trabalho formal. Tais mecanismos abrem as possibilidades de participação da população na riqueza social, através de formas outras que não a contabilidade do tempo de trabalho assalariado. Os programas de renda mínima, por exemplo, ou de imposto negativo, representam exemplos neste sentido; estes programas têm em comum a destinação de uma pequena quantia em dinheiro às pessoas que não conseguem manter um ganho regular ou recebem muito baixa remuneração de seu trabalho. Em geral, um dos objetivos é alavancar meios de vida alternativos para este segmento da população, no sentido de que se espera que os benefícios revertam para a compra de instrumentos de trabalho, que propiciem às pessoas trabalhar por conta própria -- mas no mercado informal, que é onde isto é possível.

O crescimento dos programas assistenciais, o crescimento do emprego no setor público -- em particular nas áreas sociais --, as subvenções estatais a associações voluntárias, são outros exemplos de fórmulas que reforçam a independência da renda em relação à quantidade de trabalho.

O fato é que o aumento do desemprego estrutural e da informalização, com o conseqüente deslocamento do ganho proveniente do mercado formal para o informal, estabeleceu uma limitação na base tradicional de ocupação sobre a qual a Previdência Social montou seu aparato arrecadador. O emprego constituía o princípio gerador do direito. O acesso à previdência derivava da carteira de trabalho assinada e sua sustentação financeira provinha da contribuição social vinculada ao contrato de trabalho. Este sistema repousava na expectativa de uma era de pleno-emprego, para que toda a população ocupada, e seus dependentes, viessem a ser cobertos.

O que houve, na prática, foi o que muitos haviam apontado; a economia capitalista caracterizava-se por apresentar um limite de absorção da força de trabalho assalariada -- decorria desse limite o conceito marxista de "exército industrial de reserva". Essa estrutura de ocupação da população ativa acabou reforçando a dualidade entre empregados que estavam protegidos pela legislação previdenciária e a massa não-empregada ou sub-empregada, sem vínculos com o mercado formal. Com o passar do tempo, aumentou o número de inativos dependentes do sistema previdenciário, diminuiu o volume de assalariados cujas contribuições sustentariam os inativos e cresceu a quantidade de trabalhadores ganhando a vida à margem do setor formal e descobertos quanto a previdência.

Trata-se, então, de discutir para onde nos leva esta conjuntura econômico-social. No que diz respeito ao Brasil, desde que o Estado mantenha condições adequadas de financiamento, deverá continuar garantindo à população a mínima proteção social que a cidadania conquistou neste século. Isto implica em manter os benefícios assistenciais da previdência e, pelo menos, mantê-los no patamar mínimo em que se encontram.

É necessário dizer desse segmento da população, que não contribui diretamente para a Previdência Social, que ele se inclui no mercado consumidor, ainda que seja apenas para aquisição de produtos básicos. A inserção no mercado consumidor coloca-os compulsoriamente no papel de contribuintes, através dos impostos indiretos contidos nos produtos que consomem, inclusive os da cesta básica de alimentos. Muito mais do que isto, é um consenso entre analistas da área previdenciária que, embora não demonstrável empiricamente, as contribuições sociais que as empresas recolhem (20% da folha de pagamento) entram no custo de produção e, assim, terminam embutidas nos preços dos produtos. Logo, são os consumidores, em última instância, quem mais contribui para a Previdência, e entre estes, paradoxalmente, os chamados "não-contribuintes". Reside aí, portanto, na base do financiamento, uma justificativa para as linhas de benefícios assistenciais, existentes no INSS, para estes que não são segurados do instituto, mas que demandam uma renda de aposentadoria na velhice.

Um pouco mais acima desse patamar mínimo, há os segurados do sistema. Eles têm, por direito, a garantia do Estado de que desfrutarão suas aposentadorias. Porém, na atual conjuntura, essa garantia não abrange a qualidade da renda que receberão. Para os já aposentados, esta mesma

conjuntura não favorece o retorno dos atuais benefícios de aposentadoria aos níveis de antes, em que eram condizentes com a renda passada do segurado. Para estes restou a pressão política que eventualmente possam fazer, através das associações que os têm representado, no sentido de sensibilizar autoridades governamentais e a opinião pública.

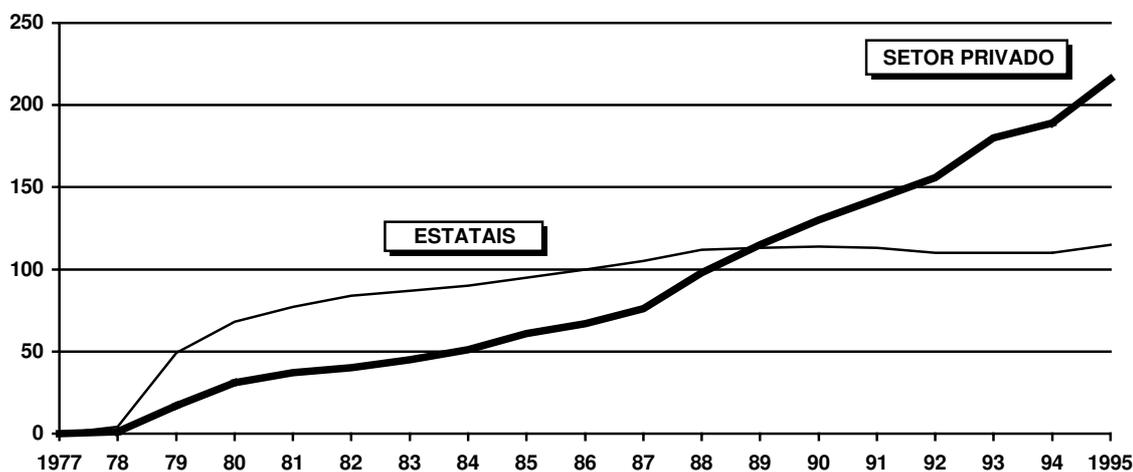
A atual transição pela qual estamos passando afrouxa os laços que mantinham seguro o trabalhador ao sistema previdenciário público, abrindo o mercado para as empresas especializadas em captar recursos para poupança e capitalização. O setor privado da Economia acaba invariavelmente ocupando partes de determinados mercados quando isso lhe convém e quando as conjunturas favorecem. Em conjunturas desfavoráveis o setor coloca-se na retaguarda. Isto é o que ocorria no passado recente. Atualmente vemos grandes grupos financeiros entrando firmes no mercado de previdência privada, buscando ganhar a confiança do poupador preocupado com os rumos da previdência. Isto pode ser considerado um retrocesso do ponto de vista da política social, entretanto deve ser a tendência dessa nova ordem econômica e social em que o Estado apenas terá condições de garantir renda até um determinado patamar médio, dada as condições estruturais de sua arrecadação.

3.3 - EVOLUÇÃO RECENTE DA PREVIDÊNCIA PRIVADA

Para examinarmos o crescimento da previdência privada brasileira, durante a década dos 80, é importante separarmos os fundos de pensão, de um lado, e as instituições abertas, de outro. Dentro dos fundos de pensão, esse crescimento deve ser visto tanto em função dos grandes fundos das empresas estatais, como dos fundos das empresas privadas -- nacionais e multinacionais. Por outro lado, dentro das instituições abertas, é preciso considerar o crescimento dos montepios -- entidades não-lucrativas --, bem como as sociedades de previdência privada, estas lucrativas, formadas pelas seguradoras e firmas especializadas.

Nos anos seguintes à regulamentação das entidades privadas de previdência, os fundos de pensão registraram vertiginoso crescimento, como pode ser observado pelo gráfico a seguir.

GRÁFICO I
**FUNDOS DE PENSÃO - EVOLUÇÃO SEGUNDO O
 SETOR DA EMPRESA PATROCINADORA
 BRASIL -- 1977-95**



FONTE: (1977-88) Montigny Woerner; (1989-95) ABRAPP.

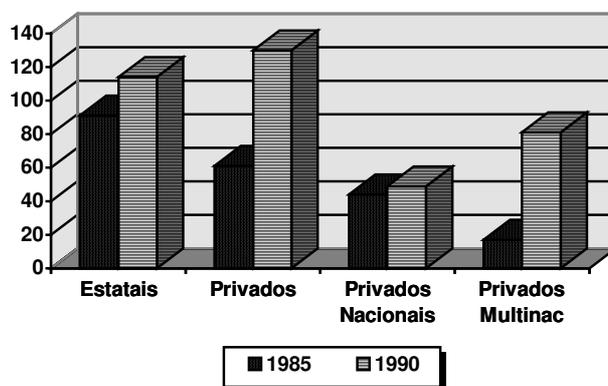
Em 31/03/85, o Banco Central⁽⁷⁰⁾ registrava um total de 152 fundos de pensão. Houve um crescimento médio de 14 entidades/ano, no período 1979-85, sendo que a proporção dos fundos privados aumenta: 60% de estatais e 40% de privados. Dentre estes, as empresas multinacionais ainda eram minoria (apenas 28% dos privados). Dentre as empresas privadas nacionais, o maior número de fundos era ligado a instituições bancárias e financeiras (pelo menos 41%), seguido das indústrias (30%).

Em 1990⁽⁷¹⁾, o número de fundos de pensão havia passado para 244 (um crescimento médio de 15 entidades por ano), devido, principalmente, ao grande incremento de fundos de empresas privadas -- significativamente as multinacionais --, no período 1987-90. A divisão entre estatais e privados inverteu-se, sendo, então, respectivamente, 47% e 53%. As empresas multinacionais passaram a representar a maior parcela dentre os fundos patrocinados pelas empresas privadas, ou seja, 62%.

⁷⁰ BACEN/DECAD/DICON (*apud* CAPELO, 1986, Anexo 1).

⁷¹ Jornal O ESTADO DE SÃO PAULO "Previdência, Saúde & Benefícios". São Paulo, 23/10/91, Suplemento Especial.

GRÁFICO II
**FUNDOS DE PENSÃO - EVOLUÇÃO SEGUNDO O
 TIPO DA EMPRESA PATROCINADORA
 BRASIL -- 1985-1990**



FONTE: BACEN (apud MATSUMOTO, 1982);
 MW (apud OESP, 23/10/91).

Em termos patrimoniais, contudo, as maiores entidades de previdência fechada continuavam sendo os fundos de pensão das estatais. Apenas os fundos listados abaixo, por grandeza de patrimônio, somavam cerca de 61,6% do patrimônio estimado das entidades fechadas -- US\$ 22 bilhões, em junho de 1992 -- para um volume de participantes ativos por volta de 30% do total vinculado a fundos de pensão.

Isto pode ser explicado, segundo OLIVEIRA (1993), pelo fato das empresas estatais terem sido pioneiras na constituição e operação destes fundos previdenciários. Suas reservas estão capitalizadas há muito mais tempo e o número de funcionários participantes também é maior. É preciso lembrar, segundo o autor, que as estatais constituíram-se, historicamente, "*na face mais moderna das relações trabalhistas no Brasil do pós-guerra*", sendo natural que ali entrassem em vigor componentes da política de recursos humanos praticada nos países industrializados.

QUADRO VIII
OS MAIORES FUNDOS DE PENSÃO, SEGUNDO SEU PATRIMÔNIO
BRASIL -- 1992

FUNDO	PATROCINADORA	PATRIMÔNIO (US\$ milhões)
1 Previ	Banco do Brasil	4.493
2 Funcef	Caixa Econômica Federal	1.835
3 Petros	Petrobrás	1.483
4 Centrus	Banco Central	1.030
5 Sistel	Telebrasília	920
6 CESP	Centrais Elétr. de SP	841
7 Valia	Cia. Vale do Rio Doce	589
8 Refer	Rede Ferroviária Federal	394
9 Fapes	BNDES	332
10 Real Grandeza	Furnas	301
11 Forluz	Centrais Elétr. de MG	277
12 Femco	Cosipa	274
13 CBS	Cia Siderúrgica Nacional	248
14 Eletros	Eletrobrás	209
15 Brasilight	Light	162
16 Funbesp	Bco do Estado do Paraná	154

FONTE: ABRAPP ⁽²⁾.

Cinco anos mais tarde, verifica-se que o crescimento dos fundos de pensão continuou, a um ritmo de 18 por ano. O incremento porém, foi devido às novas entidades patrocinadas por empresas privadas, visto que ao final do ano de 1995 já representavam 65% do total de 331 entidades fechadas⁽⁷³⁾. Não houve crescimento de fundos de empresas estatais, chegando mesmo a diminuir, devido à política de privatizações, que transferiu empresas e funcionários para o setor privado, juntamente com seus fundos de pensão. Os dados indicam que o crescimento no âmbito das estatais atingiu o seu limite.

No tocante às entidades abertas, os dados demonstram o inverso da evolução dos fundos de pensão. O setor cresce, não pela quantidade de novas entidades, mas pela concentração do mercado por um grupo cada vez mais seletivo de instituições lucrativas em operação.

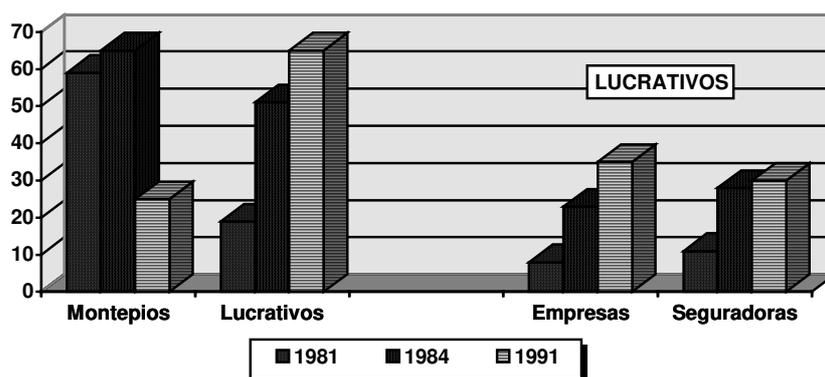
O início da década revelava o crescimento do número de instituições que estavam obtendo suas cartas patentes, emitidas pelo Ministério da Fazenda,

² Associação Brasileira de Entidades Fechadas de Previdência Privada -- classificação com base no mês de jun/92; *apud* jornal FOLHA DE SÃO PAULO "O ranking dos 16 maiores fundos", 21/02/93, p. 1-6.

⁷³ Jornal O ESTADO DE SÃO PAULO, 30/10/95, p. B10.

com autorização para funcionamento. Em 1982 era possível ver uma relação emitida pela Receita Federal, no interior do manual do Imposto de Renda, contendo 122 entidades abertas para as quais o governo permitia o abatimento de contribuições. Já em 1984, o Balanço Anual da Gazeta Mercantil⁽⁷⁴⁾ atestava a existência de 116 entidades abertas de previdência privada, apontando para a redução do número de instituições atuando no setor -- notadamente os não-lucrativos. A participação percentual de cada tipo de entidade confirmava o crescimento daquelas com finalidade lucrativa: os montepios diminuíram sua proporção para 56%, enquanto as sociedades anônimas cresceram para 20% e os departamentos de seguradoras passaram a representar 24%.

GRÁFICO III
ENTIDADES ABERTAS DE PREVIDÊNCIA PRIVADA
EVOLUÇÃO SEGUNDO A FINALIDADE
BRASIL -- 1981-1991



FONTE: SUSEP (apud MATSUMOTO, 1982);
BALANÇO ANUAL GAZETA MERCANTIL, 1984.

A publicação da Gazeta Mercantil, referida acima, em sua parte de Seguros e Previdência, traz anualmente uma posição atualizada das entidades abertas de previdência privada em atividade. Através da mesma, verificamos que o número de entidades atuando no setor vem diminuindo ano a ano; muitas delas apenas administram o fundo previdenciário constituído, sem admitirem novos participantes. Em dezembro de 1983, o Balanço considerava ativas cerca de 88 entidades; este número foi decrescendo a um ritmo de 4 entidades ao ano, até

⁷⁴ BALANÇO ANUAL - 1984 "Os obstáculos do noviciado". São Paulo, n° 8, p. 425, set/84.

chegar a apenas 42 em dezembro de 1994⁽⁷⁵⁾. O volume de patrimônio dessas entidades, entretanto, está se concentrando em torno de algumas empresas. Em dezembro de 1983, as 5 maiores entidades em volume patrimonial detinham 52,6% do total do patrimônio das 88 entidades atuando no setor. Em dezembro de 1994, as duas maiores entidades em volume patrimonial, formando juntas uma massa de recursos da ordem de US\$ 700 milhões, representavam 70% do total do patrimônio das 42 entidades ativas no mercado.

Acompanhando-se o desempenho de oito grandes entidades ao longo dos últimos 10 anos, verificamos o quanto o mercado é dinâmico (Tabelas III e IV). Em 1985, as oito entidades selecionadas detinham quase 50% do patrimônio total das instituições em atividade. No decorrer do período, vários fundos deixaram de ser considerados no *ranking*, de forma que as mesmas oito entidades formavam, em 1994, cerca de 90% desse patrimônio -- estimado em US\$ 1 bilhão. O volume de recursos concentrados por estas entidades é crescente. Em dezembro de 1995, apenas os cinco maiores fundos abertos já somavam US\$ 2 bilhões em montante patrimonial⁽⁷⁶⁾.

TABELA III
DISTRIBUIÇÃO DO MONTANTE PATRIMONIAL DE OITO DAS MAIORES
ENTIDADES ABERTAS DE PREVIDÊNCIA PRIVADA
BRASIL -- 1985/1994

ENTIDADES	ORIGEM	dez/85	dez/87	dez/90	dez/91	dez/92	dez/93	dez/94
A	RS	20,8	19,6	27,3	42,8	40,3	40,0	35,3
B	SP	8,6	13,3	10,7	12,6	14,0	17,5	34,7
C	RJ	2,0	5,3	4,2	2,6	8,1	7,8	6,2
D	RS	5,8	11,7	8,7	12,8	10,9	10,6	5,0
E	RJ	0,4	1,0	8,7	6,2	6,3	6,1	3,9
F	RJ	5,9	8,7	5,7	3,0	2,7	2,4	1,8
G	SP	1,7	1,8	1,6	1,5	1,5	2,1	1,7
H	SP	4,1	2,2	1,8	0,3	0,8	0,9	0,9
Sub-total		49,3	63,5	68,7	81,9	84,6	87,4	89,6
Demais entidades		50,7	36,5	31,3	18,1	15,4	12,6	10,4
TOTAL		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
N° de entidades		82	74	57	47	42	34	42

FONTE: *Balanço Anual da Gazeta Mercantil*, vários anos.

⁷⁵ BALANÇO ANUAL - 95/96. São Paulo, n° 19, p. 398-403, out/95.

⁷⁶ Jornal FOLHA DE SÃO PAULO, 31/12/95, p. 2-1.

TABELA IV
DISTRIBUIÇÃO DA RECEITA PROVENIENTE DE PLANOS DE OITO DAS MAIORES
ENTIDADES ABERTAS DE PREVIDÊNCIA PRIVADA
BRASIL -- 1985/1994

ENTIDADES	ORIGEM	dez/85	dez/87	dez/90	dez/91	dez/92	dez/93	dez/94
B	SP	27,7	32,3	34,2	36,7	44,0	64,1	46,5
G	SP	7,3	12,2	20,4	11,8	13,2	11,5	16,0
C	RJ	20,9	20,0	18,4	21,1	19,2	10,9	15,6
A	RS	8,8	6,6	5,8	7,0	6,2	3,2	5,9
D	RS	7,0	5,4	4,6	5,1	4,2	2,8	4,6
H	SP	1,4	2,6	6,8	6,9	3,7	1,8	2,5
E	RJ	0,0	0,0	2,4	2,5	2,1	1,5	1,6
F	RJ	4,6	2,4	1,4	1,5	1,0	0,5	0,7
Sub-total		77,7	81,5	94,0	92,5	93,7	96,1	93,4
Demais entidades		22,3	18,5	6,0	7,5	6,3	3,9	6,6
TOTAL		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Nº de entidades		82	74	57	47	42	34	42

FONTE: *Balço Anual da Gazeta Mercantil*, vários anos.

Entre as oito entidades consideradas, duas são do Rio Grande do Sul; as demais são do eixo Rio-São Paulo. Por sinal, mais de 90% das instituições ativas têm sede em um desses três Estados da federação.

Quatro entidades caracterizam-se pela antigüidade e pelo fato de terem se desenvolvido a partir de montepios: são as de letra A, C, D e F. Estas diferem das outras quatro pela estabilização do volume de receita de planos previdenciários e pela pequena variação de seus patrimônios. Isto significa que não estão competindo no mercado e tendem a ser ultrapassadas em ordem de grandeza pelas entidades lucrativas.

A entidade A, antigo montepio originário do Rio Grande do Sul, voltado para oficiais do exército, sempre ostentou o maior patrimônio, em razão do tempo em operação. Tende a se posicionar, em breve, em terceiro lugar na classificação, superada pela ação concorrencial das instituições lucrativas B e G.

A entidade C originou-se de montepio de militares cariocas, e apresentava até recentemente a segunda maior receita de planos previdenciários. Foi suplantada recentemente nessa classificação pela entidade lucrativa G.

A entidade D, também gaúcha, chegou a ter, em alguns anos, a terceira colocação em patrimônio; desceu em 1995 para o quinto lugar. A entidade F, por sua vez, representa centenário montepio de servidores públicos do Rio de Janeiro e chegou a ser a quarta em patrimônio. Também deve descer, em breve, para a sétima colocação.

As outras quatro entidades são lucrativas, portanto concorrentes. Correspondem às letras B, E, G e H. São provenientes de seguradoras que já

atuam no mercado e/ou patrocinadas por bancos. Caracterizam-se pelo volume crescente de receita de planos previdenciários e pela também crescente variação de seus patrimônios, ou de seus ativos financeiros, que incluem as reservas técnicas obrigatórias.

A entidade B -- uma seguradora ligada a grande banco paulista-- vem seguidamente apresentando o maior volume de receita proveniente de planos previdenciários, capaz de superar a soma de muitas outras concorrentes. Este desempenho proporcionou-lhe alcançar a mesma grandeza patrimonial da entidade A, não-lucrativa, chegando a superá-la em 1995, quando passou para primeiro lugar.

A entidade G, ligada a outros dois bancos de São Paulo, representou a terceira maior receita de planos, nos últimos oito anos. Passou do sétimo lugar em patrimônio, no ano de 1994, para terceiro lugar em 1995, como resultado de sua vigorosa entrada na disputa pelo mercado.

A entidade H, também paulista, inicialmente especializou-se em seguros e planos de saúde. Em 1984, obtendo autorização para operar com previdência privada, dirigiu sua atenção para o mercado existente com as empresas de grande porte, que não possuíam fundos próprios de pensão. Vem mantendo a liderança entre as instituições de porte médio, sem afetar a concorrência com as duas maiores B e G.

A entidade E passou a ser mais um dos exemplos de vida curta no mercado previdenciário. Pertencia a um banco do Rio de Janeiro e administrava fundos de pensão para empregados de empresas privadas. Entrou para o grupo dos grandes por volta de 1990. Em 1995, o banco patrocinador foi apanhado pelo Banco Central em meio a uma onda de escândalos e intervenções envolvendo várias instituições financeiras. Teve sua liquidação anunciada logo a seguir, e seus diretores envolvidos em processo judicial.

A evolução recente da previdência privada revela, portanto, quadros distintos quando se compara entidades abertas com entidades fechadas. A evolução das entidades abertas demonstra uma tendência de concentração pelas principais empresas do setor financeiro. O crescimento ocorre em volume de planos previdenciários e não em volume de novos fundos, na medida em que participantes individuais ou grupos de funcionários procuram as entidades abertas já existentes no mercado, e estas estão se tornando cada vez maiores e em menor número. No caso das entidades fechadas, cada empresa ou grupo de

funcionários que decide constituir um fundo próprio de pensão deve necessariamente criar uma fundação com essa finalidade. O crescimento neste setor dá-se, então, na forma de aumento do número de entidades constituídas.

As entidades fechadas de funcionários de empresas estatais eram, há até pouco tempo, mais numerosas que os fundos de empresas privadas. Contudo, o número de fundos de funcionários do setor privado vem crescendo e superando os do setor público. Entre as estatais, praticamente todas têm seu fundo de pensão, razão pela qual o crescimento dos mesmos encontra-se estagnado no setor público. Entretanto estes ainda predominam em volume patrimonial, seja pela antigüidade dos fundos, seja pela superioridade do contingente de funcionários que integra as estatais.

CONCLUSÃO

A legislação a respeito de previdência privada, no Brasil, a exemplo de outros países, reservou aos fundos de pensão um papel de complementação à previdência social. Seu caráter é complementar e voluntário, ou seja, não há uma obrigatoriedade formal de participação, embora exista uma necessidade natural das pessoas tentarem garantir sua sobrevivência na velhice, a necessidade de manterem alguma forma de poupança a longo prazo. Embora essa necessidade seja universal, as pessoas de maior poder aquisitivo demandam uma renda futura também maior; já os segmentos mais pobres da população, tendem a manter e até aumentar suas carências na velhice.

A história dos fundos privados de pensão, no Brasil, é antiga; tanto quanto é a presença do Estado encampando as iniciativas previdenciárias de cunho privado. Ao fazermos uso da tipologia consagrada pelos estudiosos do *Welfare State*, verificamos ser este um traço que aproxima muito o Brasil do modelo conhecido como conservador/meritocrático, quando, principalmente na área previdenciária, o Estado manteve a iniciativa privada sob estreito controle e com função apenas complementar. Em 1923, os empregados de uma companhia ferroviária foram os pioneiros na criação de uma caixa de aposentadoria e pensão. Quase 50 anos depois, os empregados de uma companhia petrolífera estatal retomaram a mesma iniciativa e formaram o primeiro fundo de pensão brasileiro nos moldes atuais. Entre estes dois episódios, há toda a história da institucionalização da previdência social brasileira.

Em razão do seu caráter voluntário, os planos de complementação não abrangem toda a população que trabalha. Mesmo as entidades abertas, que operam com o mercado de previdência para o público em geral, não atingem a maioria da população. Mas a própria previdência social não cobre todos os trabalhadores ativos. Isto porque a população ocupada, isto é, que está trabalhando, integra boa parte de pessoas que têm um trabalho, mas não necessariamente um emprego -- não têm carteira assinada e não são seguradas da Previdência.

Vimos, no Capítulo 3.1, que a Previdência Social tinha como segurada, em 1990, a metade da população ocupada. Em 1995, já havia uma superioridade da população descoberta: eram 30 milhões as pessoas contribuindo para o sistema previdenciário e outras 39 milhões fora do sistema. Destes últimos, 93% apresentavam renda inferior a 5 Salários Mínimos, não se alterando o

percentual no período de 1990 a 1995. Há, portanto, um segmento carente na área previdenciária, com um tipo de demanda não propriamente de mercado e, sim, de política social.

O mercado previdenciário caracteriza-se pela demanda ou pela preocupação, no presente, pela manutenção de uma renda no futuro, em situações de velhice, de eventual invalidez ou de morte. Em parte devido a esta demanda, as pessoas se preocupam em poupar, em abrir uma conta bancária que se remunere de forma a não perder seu valor real. Vimos, no entanto, que poupar apenas não é suficiente, a nível coletivo. Não basta acumular recursos financeiros. O que garante recursos no futuro é uma economia fortalecida. E a economia se fortalece com investimentos em capital produtivo -- tecnologia e qualificação humana.

A demanda por poupança e previdência naturalmente interessa ao setor privado. Mas a parte que interessa ao setor privado é aquela capaz de gerar recursos financeiros suficientes para a formação de um fundo previdenciário. Isto significa pessoas com capacidade de gerar poupança. A outra parte, que não tem poder de geração de recursos, transforma o que seria uma demanda em carência. Há que se distinguir, portanto, estas duas naturezas da demanda previdenciária: uma que caracteriza a população com recursos e capacidade para gerar poupança, e outra relacionada à população sem recursos, cuja demanda manifestar-se-á no futuro, mais propriamente pela carência de renda na velhice.

A parte do mercado com capacidade contributiva sempre esteve coberta pela Previdência Social. O mecanismo para o acesso à previdência constituía, como ainda é na atualidade, o emprego e a carteira de trabalho assinada. A sustentação financeira do sistema deriva da contribuição social vinculada ao contrato de trabalho. A institucionalização da área previdenciária, pelo Estado, retirou do mercado a demanda por este tipo de serviço, uma vez que a previdência oficial fornecia segurança aos trabalhadores quanto ao direito a uma aposentadoria garantida, quando chegasse a hora.

Nas conjunturas de crise do sistema previdenciário essa segurança tem sido abalada, de modo que a preocupação com uma renda garantida no futuro se intensifica e ganha incentivo a idéia de complementar de alguma forma a aposentadoria a que se tem direito. Foi assim principalmente nos anos 50 e 60, com a onda dos montepios; nos anos 70, com a ascensão dos fundos de pensão; e mais recentemente, com a entrada no mercado das contas individuais capitalizadas oferecidas pelos bancos e seguradoras do setor privado. Aos

poucos, grandes grupos financeiros começam a ganhar a confiança do público nesta área. O volume da receita de planos previdenciários privados cresceu nos últimos anos, de cerca de R\$ 200 milhões/ano em 1985 para R\$390 milhões/ano em 1994 (a preços de 1995). Cresceu, também, a concentração do setor, como vimos no Capítulo 3.3: no decorrer de uma década, oito entidades de previdência aberta passaram a deter 90% do patrimônio de todas as entidades e também 90% das receitas totais de planos previdenciários da clientela geral.

A questão da confiança que se deposita nos sistemas previdenciários, da garantia que o trabalhador precisa ter de que na velhice terá sua renda assegurada, compõe um aspecto ligado não só à previdência privada, mas a toda a área de Previdência Social. O caráter cíclico da economia, sucedendo períodos de recessão a períodos de crescimento, prejudica qualquer garantia a longo prazo se a economia não estiver fortalecida. O direito pode ser garantido, quando existem recursos jurídicos aos quais se pode recorrer. Mas é a economia que fornece a base financeira para assegurar, de fato, o direito. O que garante a economia no futuro é a produção no futuro e o que pode garantir a produção das gerações futuras são os investimentos que a geração presente realiza visando o longo prazo.

A área de previdência apresenta grande potencial como instrumento de captação e investimento de recursos financeiros, com vistas na acumulação de capital. O volume de recursos que pode ser poupado faz de tais fundos um atrativo para o setor privado e, também, para o Estado. É neste grande poder de investimento dos fundos capitalizados que reside o ponto de maior interesse nesta área. Pode haver concordância quanto à responsabilidade pública a ser exercida no amparo à velhice; porém, o mesmo não se aplica quando os olhos se voltam na direção de amplos recursos disponíveis para investimento. A essência de toda a discussão sobre a divisão de papéis dentro da área previdenciária tem a ver com o dilema a respeito de qual setor -- o público ou o privado -- estaria melhor qualificado para o gerenciamento das grandes somas que os sistemas têm poder de acumular ao longo da fase arrecadatória.

Em defesa do setor público, argumenta-se que os regimes democráticos propiciam aos cidadãos mecanismos de controle e de influência sobre as decisões dos governos e do legislativo. As eleições, manifestações públicas, pressão sobre congressistas, poderiam funcionar neste sentido. Na prática, o poder de pressão só é razoavelmente exercido pelos segmentos organizados da sociedade, e isto pressupõe pessoas e grupos bem informados e

com alguma influência. De qualquer modo, sempre se espera que os governos estejam suficientemente aparelhados e bem intencionados para fazerem o melhor em relação ao dinheiro dos contribuintes. Afinal, é ele que detém a legitimidade para o exercício do poder, seja na regulação das atividades econômicas ou na realocação de recursos com critérios superiores aos do mercado.

No caso do setor privado, o argumento é o de que os poupadores, quando incentivados a se tornarem investidores, naturalmente acompanham mais de perto o destino de suas aplicações. Entretanto, aqui também a iniciativa individual é complicada. Na prática, apenas grandes investidores individuais e os chamados investidores institucionais -- entre os quais se incluem os fundos de pensão --, podem exercer o papel de pressão sobre empresas e sobre o mercado de valores mobiliários. Isto também pressupõe pessoas e grupos bem informados e com alguma influência. De qualquer modo, sempre se espera que o setor privado seja eficiente nas suas atividades. Afinal, ele se guia pela racionalidade do mercado, altamente seletiva e competitiva, indispensável para a acumulação capitalista.

Naturalmente é preciso haver uma divisão de papéis entre os setores público e privado, na medida em que as virtudes e os limites de cada setor torna mais eficiente uma atuação conjunta na execução das políticas, entre elas, a previdenciária. Tendo em conta a necessidade constante de investimento no Brasil, a verdade é que o atual sistema público previdenciário, não teria mais como dar o suporte financeiro. Mas é do próprio mercado previdenciário, com seu grande potencial de poupança, que este suporte pode surgir.

Isto porque os fundos previdenciários -- públicos ou privados -- iniciam sua vida financeira com um volume de contribuições sempre maior em relação ao volume de benefícios, que é quase nulo no início. É a fase boa da arrecadação, em que é hora de investir. A partir daí, os segurados passam a requerer gradativamente seus direitos aos benefícios previstos. Os fundos previdenciários precisam, então, atender a seus compromissos com os segurados e o volume da despesa com benefícios aumenta. Em uma economia estável, os recursos provenientes das contribuições precisam fazer frente ao pagamento dos benefícios e continuar mantendo um estoque razoável de recursos capitalizados. A longo prazo, os fundos alcançam sua maturidade financeira, em que o volume de investimentos chega a um limite compatível com suas receitas e despesas.

Como a economia não se mantém estável todo o tempo e, sobretudo, as mudanças conjunturais têm, de fato, significado transformações

estruturais bem mais amplas, é claro que os sistemas previdenciários não escapam desses reflexos -- isto em todo o mundo. Principalmente altera-se a base de sustentação dos sistemas, como presenciamos aqui mesmo no Brasil, no caso da previdência social. O sistema encontra-se, há muito, na sua maturidade, em que houve o alargamento dos compromissos do sistema com benefícios a aposentados e pensionistas, enquanto pelo lado da base contributiva o efeito adverso da economia levou a um estreitamento. Já há muito tempo o regime de financiamento da previdência social é o de repartição simples -- o sistema não capitaliza mais seu dinheiro. Atualmente, sequer o montante das contribuições consegue cobrir o volume de benefícios, ainda mais quando o caixa precisa arcar com gastos adicionais advindos de reajustes salariais ou pagamentos de 13º, no fim do ano e outros.

Torna-se necessário um novo sistema que inicie a captação de recursos para investimento e possa garantir o retorno lá adiante, no tempo. Este sistema poderia ser criado pelo setor público ou pelo setor privado. Entretanto, uma tendência tem sido o reaquecimento do mercado para a previdência privada, uma vez que as transformações do mercado de trabalho, onde as atividades assalariadas deixam de ser o único meio de vida disponível, marcam uma ruptura da confiança que mantinha o trabalhador ligado apenas ao sistema previdenciário público. Embora continue sendo encarado apenas como uma área complementar à previdência oficial, o mercado previdenciário poderá vir a ser o canal para empresas especializadas captarem recursos para poupança, destinando-os à capitalização e, conseqüentemente, para o investimento. Após o crescimento dos fundos de pensão e de seu papel como investidores institucionais, são os grandes bancos e seguradoras que começam a dominar as parcelas do mercado previdenciário.

Argumenta-se muito sobre o destino dos atuais aposentados, se fosse estabelecido um novo regime previdenciário público. Os atuais aposentados e pensionistas, na medida em que, no passado, foram contribuintes, permanecem com o direito aos seus benefícios. São, por princípio, uma responsabilidade do Estado e, naturalmente, deveriam ser supridos pelo Tesouro, com recursos orçamentários. Outra opção seria a criação de um sistema complementar público, capitalizado, mantendo o atual sistema, de repartição simples. De qualquer forma, a atual conjuntura não favorece o retorno dos atuais benefícios aos níveis de antes, em que eram condizentes com a renda passada do segurado. O Estado apenas terá condições de garantir benefícios até um determinado patamar médio -

- embora surjam, aqui e ali, notícias sobre aposentadorias escandalosas que a legislação garantiu no passado. Lamentavelmente, a massa de aposentados, que recebe benefícios de médio a baixos valores, ainda terá que exercer pressão, através das associações que os têm representado, no sentido de garantir pelo menos a manutenção desse patamar.

Além do segmento dos aposentados e pensionistas, não se pode esquecer dos não segurados e da população de baixa renda, cuja ausência de qualquer ação de garantia de renda no presente acaba gerando carência de recursos na velhice. Na medida em que não há formas de inclusão via mercado, para as pessoas com baixa renda, cabe também ao Estado instituir alternativas de financiamento para a manutenção dos programas voltados para a proteção desse segmento.

BIBLIOGRAFIA

- ALMIRO, Affonso
1978 *A Previdência Supletiva no Brasil*. São Paulo, LTR.
- AURELIANO, Liana & DRAIBE, Sonia M.
1988 "A Especificidade do 'Welfare State' Brasileiro". In MPAS/CEPAL *Economia e Desenvolvimento* nº 3. Brasília, (Projeto A Política Social em Tempo de Crise).
- CAMPOS, Alberto Correia de
1987 *A Combinação Público-Privada em Saúde: Privilégios, Estigmas e Ineficiências*. Lisboa, Escola Nacional de Saúde Pública (Coleção "Obras Avulsas", nº 5, 1ª Ed. julho/87).
- CAPELO, Emílio Recamonde
1986 *Uma Introdução ao Estudo Atuarial dos Fundos Privados de Pensão*. São Paulo, EAESP/FGV, Tese de Doutorado.
- COHN, Amélia
1980 *Previdência Social e Processo Político no Brasil*. São Paulo, Ed. Moderna.
- CONTADOR, Cláudio
1975 *Os Investidores Institucionais no Brasil*. Rio de Janeiro, IBMEC (*apud* MATSUMOTO, 1982, p. 90)
- DRAIBE, Sonia Miriam
1989 "O 'Welfare-State' no Brasil: Características e Perspectivas". *Ciências Sociais Hoje - 1989*. São Paulo, Vértice/ANPOCS.
- DRAIBE, Sonia M. et alii
1993 "Previdência e Assistência Social". In BRASIL, MPAS *A Previdência Social e a Revisão Constitucional*. Brasília, CEPAL, vol. III.
- ESPING-ANDERSEN, GÖSTA
1985a "Power and Distributional Regimes". *Politics & Society*, 14, nº 2, p. 223-56.
1985b *Politics Against Markets - The Social Democratic Road to Power*. Princeton, Princeton University Press.
- FALCHETTE, Valdemar
1988 *Previdência Social Oficial e Previdência Privada: Estágio Atual, Perspectivas e Tendências*. São Paulo, FEA/USP, Dissertação de Mestrado.
- FERRERA, Maurizio
1993 *Modelli di Solidarietà - Politica e Riforme Sociale nelle Democrazie*. Bologna.
- FLORA, Peter (org.)
1988 *Growth to Limits - The Western European Welfare States Since World War II*. New York, Berlim, Walter de Gruyter.

- GORZ, André
1988 *Pour Donner un Sens aux Changements*, mimeo (apud DRAIBE, 1989, p. 49).
- HECLO, H.
1974 *Modern Social Politics in Britain and Sweden - From Relief to Income Maintenance*. New Haven, Yale University Press.
- KAMERMAN, Sheila B. & KAHN, Alfred J.
1989 *Privatization and the Welfare State*. Princeton, Princeton University Press (Studies from the Project on the Federal Social Role).
- LEITE, Celso Barroso
1981 *A Crise da Previdência Social*. Rio de Janeiro, Zahar.
1983 (org.) *Um Século de Previdência Social - Balanço e Perspectivas no Brasil e no Mundo*. Rio de Janeiro, Zahar.
- MALLOY, James M.
1979 *The Politics of Social Security in Brasil*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- MATIJASCIC, Milko
1993 *Fundos de Pensão Brasileiros: Parafinanciamento*. Campinas, IE/UNICAMP, Dissertação de Mestrado.
1995 "Fundos de Pensão e Rearticulação da Economia Brasileira". In BRASIL, MPAS *Conjuntura Social*. Brasília, MPAS/ACS, V.6, N.1, jan/95.
- MATSUMOTO, Alberto Shigueru
1982 *As Opções de Previdência Privada no Brasil Após a Lei nº 6.435, de 15.07.1977*. São Paulo, FEA/USP, Dissertação de Mestrado.
- MEDICI, André Cezar
1990 *O Setor Privado Prestador de Serviços de Saúde no Brasil: Dimensão, Estrutura e Funcionamento*. Rio de Janeiro, Escola Nacional de Ciências Estatísticas - ENCE/IBGE. (Relatórios Técnicos, nº 02/90).
- MONTEIRO FILHO, André Franco & PORTO, Cornélia Nogueira
1982 *Previdência Social e Previdência Complementar*. São Paulo, Instituto de Pesquisas Econômicas/USP.
- NOGUEIRA, Rio
1985 *A Crise Moral e Financeira da Previdência Social*. São Paulo, DIFEL.
- OLIVEIRA, Francisco E. Barreto de
1993 "Os Fundos de Pensão e o Espelho Defeituoso". *Conjuntura Social*, v. 4, nº 4, pp. 19-22. Brasília, MPAS, abr/93.
- OLIVEIRA, Jaime A.A. & TEIXEIRA, Sonia M.F.
1986 *(Im)previdência Social: 60 Anos de História da Previdência no Brasil*. Petrópolis, Vozes.

OLSON, Sven

1988 "Sweden". In FLORA, Peter (org.) *Growth to Limits - The Western European Welfare States Since World War II*. New York, Berlim, Walter de Gruyter, v.1.

ORLOFF & SKOCPOL

1984 "Explaining the Politics of Public Social Spending" *American Sociological Review* (6:726-50)

PARRY, Richard

1988 "United Kingdom". In FLORA, Peter (org.) *Growth to Limits - The Western European Welfare States Since World War II*. New York, Berlim, Walter de Gruyter, v.2.

PORTOCARRERO, H. & OLIVEIRA, L. & CARDOSO, R. & WERLANG, S. & MAGALHÃES, U.

1993 "Regimes Complementares de Previdência". In BRASIL Min. da Previdência Social *A Previdência Social e a Revisão Constitucional*. Brasília, CEPAL, Vol. II.

PORTOCARRERO, Hélio

1994 "A Previdência Privada no Brasil". *Conjuntura Social*, v. 5, nº 10, pp. 11-32. Brasília, MPAS, out/94.

RIMLINGER, G.

1971 *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia*. New York, Wiley.

SALM, Claudio Leopoldo (coord.)

1984 *Financiamento das Políticas Sociais*. Campinas, Convênio NEPP/UNICAMP-SEPLAN, Relatório de Pesquisa.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos

1979 *Cidadania e Justiça: a Política Social na Ordem Brasileira*. Rio de Janeiro, Campus, 1979 (Contribuições em Ciências Sociais; 1).

TITMUSS, Richard

1974 *Social Policy*. New York, Pantheon.

VALENTE, Marta Mitico & FARIA, Rodrigo Moura de Araújo

1993 "Previdência Privada: Aspectos Jurídicos Relevantes". *Conjuntura Social*, v.4, n.3, p.43-44. Brasília, MPS, mar/93.

VELLOSO, Luiz A. Paranhos

1983 "Previdência Complementar". In LEITE, Celso Barroso *Um Século de Previdência Social - Balanço e Perspectivas no Brasil e no Mundo*. Rio de Janeiro, Zahar.

WEIR & ORLOFF & SKOCPOL

1988 *The Politics of Social Policy in the United States*. Princeton, Princeton University Press.

FONTES DIVERSAS

ABRAPP

- 1992 *Censo ABRAPP 1992*. São Paulo, Associação Brasileira de Entidades Fechadas de Previdência Privada - ABRAPP.
Diversos anos Anais do Congresso Brasileiro das EFPP.

Central Sindical chilena

- 1992 Texto apresentado no seminário *Previdência Social - Da Crise a um Modelo Democrático Público e Eficiente*. Município de Santos, 15 a 17 de março de 1992.

PERIÓDICOS:

BALANÇO ANUAL da Gazeta Mercantil

- 1984 Matéria "Os obstáculos do noviciado". *BALANÇO ANUAL*, nº 8, p. 425, set/84.
1992 Matéria "Reviravolta no ranking". *BALANÇO ANUAL*, nº 16, p. 400, out/92.

JORNAL ABRAPP

- Jul/91 Entrevista com Annibal Fernandes, presidente da Associação Brasileira de Estudos de Seguridade Social. *Jornal ABRAPP*, São Paulo, 1ª quinzena de julho/91.

Jornal FOLHA DE SÃO PAULO

- 13/07/91 Artigo de Wladimir Novaes Martinez "Lições da Experiência Chilena e o Brasil". *FOLHA DE SÃO PAULO*, p. 3.3.
18/01/92 Artigo de Roberto Campos "Crônica de uma falência anunciada". *FOLHA DE SÃO PAULO*, p. 1-3.
19/01/92 Matéria "Roberto Campos defende modelo de previdência privada chilena". *FOLHA DE SÃO PAULO*, p. 1-8.
05/05/92 Artigo de José Serra "Mitos e Realidade". *FOLHA DE SÃO PAULO*, p. 1.2.
21/02/93 Matéria "O ranking dos 16 maiores fundos". *FOLHA DE SÃO PAULO*, p. 1-6.
31/07/94 Matéria "Entenda os planos de previdência privada". *FOLHA DE SÃO PAULO*, p. 2-8.

Jornal O ESTADO DE SÃO PAULO

- 23/10/91 Matéria "Previdência, Saúde & Benefícios". *O ESTADO DE SÃO PAULO*, Suplemento Especial.
30/10/95 Matéria "Fundos já têm patrimônio de US\$ 58 bilhões". *O ESTADO DE SÃO PAULO*, p. B1 e B10.

Revista VEJA

- 05/06/96 Matéria "DEBAIXO DO PANO - O IBGE descobre os cariocas que vivem na informalidade e faturam 6 bilhões de reais por ano". *Veja*, p. 106-7.