PREVIDÊNCIA

Conjuntura

A Previdência Social superou, ao longo do ano 2001, a marca de 20,0 milhões de benefícios mensais emitidos, dos quais 17,2 milhões são benefícios previdenciários, 2,1 milhões correspondem a benefícios assistenciais (incluindo-se aí o Benefício de Prestação Continuada, o qual é operacionalizado pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS – por delegação da Assistência Social), e cerca de 700 mil são benefícios do Seguro de Acidentes de Trabalho (SAT). O alto grau de cobertura da população idosa com benefícios previdenciários no Brasil (77,3% das pessoas com 60 anos ou mais recebiam um benefício previdenciário no Brasil em 1999, conforme a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Pnad), atingido em virtude da maturação da previdência contributiva (isto é, a concessão de benefícios em razão de muitos segurados completarem seu período contributivo) e da expansão dos benefícios não contributivos ao longo das últimas três décadas, confere papel relevante à Previdência Social como mecanismo de proteção social, de redistribuição progressiva de renda (exceção à Aposentadoria por Tempo de Contribuição) e como instrumento de combate e prevenção da pobreza no Brasil.

Outro fator relevante do período recente foi a evolução do déficit previdenciário (INSS), o qual resultou no valor de R$ 13,3 bilhões acumulados em 2001, ou seja, 1,08% do PIB. Em relação ao ano anterior, houve uma elevação sensível, a qual possui duas explicações plausíveis. A primeira está relacionada à expansão das despesas do INSS com benefícios, despesas essas influenciadas em parte pela quantidade crescente de benefícios, mas principalmente pelo crescimento do seu valor real médio, determinado pelo aumento real do salário mínimo em 2001. Consoante dados de benefícios emitidos pelo INSS, houve crescimento de aproximadamente 460 mil benefícios emitidos entre dezembro de 2000 e dezembro de 2001. Quase 70% desse aumento ocorreu em virtude da evolução do número de aposentadorias por idade, de benefícios assistenciais e de pensões para viúvas(os) e órfã(o)s, evolução essa que será analisada mais adiante.

Os efeitos dos aumentos reais do salário mínimo concentram-se exatamente nesses grupos em que foram registrados os acréscimos de gastos na comparação 2000/2001. Conforme os modelos de projeção atuarial do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), na ausência de aumentos reais do salário mínimo em 2000 e em 2001, o déficit do INSS em 2001 teria sido de 0,84% do PIB, 0,18 ponto percentual do PIB inferior ao efetivamente registrado. Entretanto, na medida em que a estrutura de benefícios apresenta quase treze milhões de benefícios equivalentes a um salário mínimo – resultado dos programas de Previdência Rural (6,3 milhões de benefícios), dos benefícios assistenciais (2,1 milhões) e da garantia de benefício mínimo na Previdência Urbana (4,4 milhões) –, a decisão

das instâncias políticas de elevar o valor real do salário mínimo, o que provoca conscientemente um aumento do déficit previdenciário, deveria ser considerada como uma política redistributiva de renda a ser financiada com recursos tributários, e não como um descontrole da trajetória do déficit da Previdência Social.

O segundo vetor que influenciou a trajetória financeira do INSS ao final do ano foi a deterioração da conjuntura do mercado de trabalho, o que acarretou importante aumento do desalento, bem como tendência de redução do salário real, conforme diversas pesquisas de emprego no Brasil (ver seção sobre Trabalho e Renda neste volume). De acordo com os indicadores extraídos da Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e Informações à Previdência (GFIP), o salário médio real dos contribuintes da Previdência apresentava ainda evolução favorável em relação ao ano anterior, na contramão inclusive das tendências apontadas por outras pesquisas, como a Pesquisa Mensal de Emprego (PME). No entanto, este desempenho dos dados da GFIP foi fortemente influenciado pelo primeiro semestre muito favorável de 2001 (ver Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise nº 4). A partir de junho de 2001, no entanto, o salário médio real registrado pela GFIP passou a decrescer e estava, na média julho-novembro de 2001, 1,0% abaixo do nível do mesmo período de 2000, o que terá impacto na arrecadação previdenciária.

Os dados da GFIP, os quais retratam a população contribuinte do INSS, ainda apresentam outras informações instigantes (ver tabelas 6.6 e 6.7 do Anexo Estatístico). É bem verdade que se verifica uma tendência geral de estagnação ou mesmo de queda do valor real da remuneração no segundo semestre. Apresentam destaque negativo a indústria pesada (-1,6% – tendência que coincide com a nova Pesquisa Industrial Mensal de Emprego e Salários do IBGE), o comércio (-1,9%) e o setor financeiro (-4,8%), os quais são também grandes empregadores. Em razão de os salários no setor industrial terem tido uma redução, aparecem com certo destaque entre os responsáveis por essa queda as empresas de porte superior a 50 empregados por firma. Em aparente contradição com esses dados, houve acréscimo do número de vínculos de emprego declarados ao INSS (+9,7%), mesmo na comparação do período julho-outubro de 2001 com o mesmo período do ano anterior. Dado que aumentou simultaneamente o número de estabelecimentos declarantes, poder-se-ia supor que, em vez de esta ser uma tendência do mercado de trabalho, trata-se da expansão da cobertura da GFIP, a qual estaria passando a incluir estabelecimentos antes não captados. Essa hipótese é plausível na medida em que a GFIP é um instrumento ainda bastante "jovem", visto ter sido introduzida em janeiro de 1999. Um último dado que sobressai é o aumento da remuneração real (+2,6%) concomitante com uma expansão de vínculos registrados (+9,1%) no setor da construção civil no segundo semestre. Faz-se necessário verificar se esse fenômeno setorial é parte do ciclo político dos investimentos públicos, uma vez que 2002 tem caráter eleitoral.

Por fim, deve-se ainda mencionar que, ao final de 2001, como parte do acordo de término da greve dos funcionários do INSS, a qual durou três meses (entre agosto e novembro de 2001), foi criada uma carreira específica para técnicos previdenciários, com gratificação acoplada ao desempenho e melhoria de remuneração. Conforme a Lei nº 10.355, de 26/12/2001, todos os servidores do quadro do INSS que não estejam organizados em carreira podem ser enquadrados na "Carreira Previdenciária".

Financiamento e Gastos

A análise do Fluxo de Caixa[2] do INSS para o período 2000/2002, apresentado nas tabelas 1 a 3 a seguir, demonstra que, no ano 2001, a arrecadação do INSS estagnou, o que foi determinado basicamente pelo fraco crescimento da arrecadação bancária e pela a surpreendente retração na recuperação de créditos. Essa mesma deterioração da arrecadação transparece se comparados os três meses iniciais de 2001 e de 2002. Cabe apontar que a piora do resultado foi basicamente determinada pela evolução da arrecadação no segundo semestre de 2001 e no primeiro trimestre de 2002, na medida em que, conforme análise apresentada no Boletim de Políticas Sociais nº 4, até meados de 2001 os indicadores ainda mostravam crescimento real.

TABELA 1
Recebimentos do INSS (Extrato de Fluxo de Caixa), Acumulado Jan./Dez. 2000 e 2001, e 1º Trimestre de 2000 e de 2001

	2000		2001		1º Trim./01		1º Trim./02	
	R$ mil	(%)	R$ mil	(%)	R$ mil	(%)	R$ mil	(%)
A. Recebimentos	88.910.853	100,0	92.264.511	100,0	20.939.221	100,0	22.063.535	100,0
A.1. Arrecadação	68.704.237	77,3	70.005.091	75,9	16.767.689	80,1	16.766.930	76,0
Arrecadação Bancária	64.330.238	72,4	65.867.266	71,4	15.759.286	75,3	15.805.020	71,6
Arrecadação / Simples	2.334.291	2,6	2.588.382	2,8	609.921	2,9	633.247	2,9
Recuperação de Créditos (Refis, CDP, Dep. Jud., etc.)	2.219.872	2,6	1.829.184	2,8	456.601	2,9	378.902	2,9
Restituições de Arrecadação	(180.164)	(0,2)	(279.741)	(0,3)	(58.120)	(0,3)	(50.240)	(0,2)
A.2. Transferências da União	17.630.910	19,8	21.508.235	23,3	5.658.213	27,0	5.116.059	23,2
Recursos Ordinários	792.773	0,9	2.162.629	2,3	449.296	2,1	354.614	1,6
Cofins	9.242.900	10,4	15.253.548	16,5	4.175.225	19,9	3.919.165	17,8
CPMF	5.791.382	6,5	3.723.465	4,0	983.672	4,7	821.558	3,7
CSLL	1.738.545	2,0	274.974	0,3	50.014	0,2	20.716	0,1
Outros (FEF, PSS, Pasep)	65.310	0,1	93.619	0,1	7	0,0	6	0,0
A.3. Outras Receitas (Rend. Financ., Antecipação, etc.)	2.575.706	2,9	751.186	0,8	(1.486.681)	(7,1)	180.546	0,8

Fonte: Fluxo de Caixa do INSS; Elaboração: Ipea/Disoc.
Obs.: Valores em R$ mil de dez. 2001. Deflator: INPC, com correção mês a mês.

Para compensar o desempenho insuficiente da arrecadação, houve necessidade de um maior volume de aportes de fontes tributárias, destacando-se o incremento da fonte Cofins. Esta aumentou sua participação no total dos recursos disponíveis para o INSS em seis pontos percentuais entre 2000 e 2001, permanecendo nesse novo patamar no primeiro trimestre de 2002. É interessante observar também que a CPMF diminuiu gradativamente sua participação na estrutura de financiamento do INSS entre 2000 e 2002. Dessa forma, parece ocorrer efetivamente uma concentração da Previdência na fonte Cofins para a cobertura da insuficiência de receita obtida com as contribuições sobre a folha salarial. As contribuições sobre a renda do trabalho ainda conformam mais de 70% das receitas do INSS e, no momento favorável do mercado de trabalho, no 1º trimestre de 2001, perfaziam 75%.

2. Enfatize-se que o conceito "Fluxo de Caixa", empregado na análise do financiamento e do gasto da área de Previdência nesta parte deste periódico, difere do conceito empregado nas tabelas de gasto e de financiamento apresentadas no Anexo Estatístico deste mesmo volume e elaboradas a partir do Siafi/Sidor.

TABELA 2

Pagamentos do INSS (Extrato de Fluxo de Caixa), Acumulado Jan./Dez. 2000 e 2001, e 1º Trimestre de 2000 e de 2001

	2000		2001		1ª Trim./01		1ª Trim./02	
	R$ mil	(%)	R$ mil	(%)	R$ mil	(%)	R$ mil	(%)
B. Pagamentos	88.066.769	100,0	91.848.185	100,0	20.954.441	100,0	22.051.403	100,0
B.1. Pagamentos INSS	83.567.235	94,9	87.114.685	94,8	19.543.213	93,3	20.728.913	94,0
Benefícios Previdenciários	75.725.000	86,0	78.553.924	85,5	17.501.348	83,5	18.665.788	84,6
Benefícios Não-previdenciários	3.137.769	3,6	3.522.261	3,8	822.035	3,9	974.009	4,4
- Encargos Previdenciários da União (Tesouro Nacional)	822.655	0,9	714.343	0,8	199.625	1,0	190.833	0,9
- Benefícios Assistenciais (BPC-Loas)	2.315.114	2,6	2.807.919	3,1	622.411	3,0	783.176	3,6
Pessoal	3.013.063	3,4	2.786.741	3,0	714.984	3,4	776.938	3,5
Custeio	1.691.402	1,9	2.251.759	2,5	504.845	2,4	312.178	1,4
B.2. Transferências a Terceiros	4.499.534	5,1	4.733.499	5,2	1.411.229	6,7	1.322.491	6,0

Fonte: Fluxo de Caixa do INSS; Elaboração: Ipea/Disoc.
Obs.: Valores em R$ mil de dez. 2001. Deflator: INPC, com correção mês a mês.

Comparando-se as tabelas 1 e 2 é possível visualizar que o gasto real com benefícios avançou em proporções maiores do que a evolução da arrecadação permitiria. Essa análise vale tanto para a comparação entre os acumulados de 2001 e de 2000, como para os primeiros trimestres de 2002 e de 2001. É interessante também destacar o acréscimo mais que proporcional dos gastos com benefícios assistenciais, acréscimo esse causado pelo aumento do salário mínimo (tanto como determinante do valor do benefício, quanto como parte do critério de acesso ao Benefício de Prestação Continuada – BPC).

Ainda no campo dos desembolsos, cabe salientar que o gasto administrativo (custeio e pessoal) do INSS não subiu perceptivelmente no primeiro trimestre de 2002, após o ajuste no plano de carreira do funcionalismo previdenciário. No entanto, a rubrica Pessoal não mais poderá ser usada, no ano corrente, como "colchão amortecedor" de despesas, tal como foi verificado na comparação 2001/2000.

O resultado financeiro do INSS (ver tabela 3), em conseqüência dos resultados verificados na arrecadação e no desembolso, evidencia um saldo negativo maior em comparação com períodos anteriores, visto que o crescimento do déficit previdenciário foi bastante significativo no primeiro trimestre de 2002. Esse dado, no entanto, está parcialmente "contaminado" pelo pagamento retroativo de benefícios que deveriam ter sido concedidos no período da greve dos funcionários do INSS. A longo prazo, a trajetória do déficit não deverá sofrer a deterioração que os números do primeiro trimestre pareciam prognosticar. Contudo, dado que o desempenho da arrecadação de contribuições de empregadores e de empregados deve permanecer fraco enquanto durar o momento mais frágil do mercado de trabalho – previsto para o primeiro semestre de 2002 –, chama a atenção que, na dotação orçamentária de 2002, o volume previsto de receitas dessa fonte esteja programado para crescer 9,0% (ver tabelas 1.1, 1.2 e 1.3 do Anexo Estatístico). Esse crescimento deverá realizar-se provavelmente ao longo do segundo semestre de 2002, caso neste seja verificada alguma recuperação conjuntural do emprego e do salário ou uma melhora na eficiência arrecadatória do INSS. Para tanto, é bastante positivo que a programação de 2002 preveja um aumento de 328% de gastos com a cobrança de débitos inscritos em dívida ativa, ponto que foi, conforme apresentado na tabela 1, um dos aspectos mais vulneráveis na arrecadação previdenciária em

2001 e no primeiro trimestre de 2002. Em 2002 também deve ocorrer uma ampliação da dependência do INSS em relação a fontes tributárias como o Cofins e aos recursos ordinários do Tesouro Nacional, ainda mais que o gasto com benefícios assistenciais deve continuar a crescer com o reajuste real dado ao salário mínimo em abril deste ano.

TABELA 3
Resultado Financeiro do INSS (Extrato do Fluxo de Caixa), Acumulado de Jan./Dez. 2000 e de 2001, e 1º Trimestre de 2000 e de 2001

	2000	2001	Varia-ção	1º Trim./01	1º Trim./02	Varia-ção
	R$ mil	R$ mil	(%)	R$ mil	R$ mil	(%)
C. Arrecadação Líquida (Arr. Banc.-Transf. a Terc.)	64.204.703	65.271.592	1,7%	15.356.460	15.444.439	0,6%
D. Saldo Previdenciário (Arr. Líq.-Benef. Previd.)	(11.520.298)	(13.282.333)	15,3%	(2.144.888)	(3.221.349)	50,2%
E. Saldo Arrec. Líq. – Benef. Prev. e não Prev.	(14.658.067)	(16.804.594)	14,6%	(2.966.923)	(4.195.358)	41,4%

Fonte: Fluxo de Caixa do INSS; Elaboração: Ipea/Disoc.
Nota: Valores em R$ mil de dez. 2001. Deflator: INPC, com correção mês a mês.

Na dotação orçamentária de 2002 ainda está previsto um novo crescimento de gastos com benefícios na área de Previdência Social Básica provocado novamente pelo reajuste do salário mínimo conferido em abril de 2002. Chamam a atenção também as reduções previstas de gastos com os programas de gestão (qualidade do atendimento, previdência complementar, gestão previdência social, desenvolvimento previdenciário de municípios e estados), destacando-se um ritmo mais lento da reformulação da rede de atendimento. Essa ação tinha apresentado aumentos significativos em anos recentes, na medida em que a Previdência vem substituindo os antigos postos de atendimento do INSS pelas mais modernas "Agências da Previdência Social".

Fora da área de competência do INSS, cabe realçar a trajetória recente dos valores executados com benefícios do funcionalismo civil e militar em 2001 e suas dotações orçamentárias para 2002 (ver tabelas 1.1, 1.2 e 1.3 do Anexo Estatístico). Mediante créditos suplementares, a programação de gastos com benefícios aos inativos das Forças Armadas subiu, ao longo de 2001, de R$ 7,7 bilhões para R$ 11,0 bilhões, aproximando-se do volume de gastos efetuados com benefícios de servidores civis da União (programados originalmente em R$ 13,9 bilhões, e cujo total chegou a R$ 14,8 bilhões no fim do ano). Na dotação de 2002, os benefícios para militares estão orçados em R$ 11,2 bilhões contra R$ 14,2 bilhões dos servidores civis. Essa forte elevação dos gastos no subsistema dos militares está relacionada ao reajuste real dos vencimentos dos militares concedido em 2001.

Acompanhamento de Programas

Previdência Social Básica - Evolução dos Benefícios

No ano de 2001 e no primeiro trimestre de 2002, a taxa de crescimento do estoque de benefícios no INSS tem sido inferior à dos períodos anteriores. No conjunto de benefícios do estoque, têm crescido sobretudo as aposentadorias por idade e as pensões, basicamente por motivos demográficos, bem como os benefícios assistenciais e as aposentadorias por invalidez. Cabe assinalar que esse último grupo tem sua evolução determinada tanto pela deterioração das condições de vida da população potencialmente beneficiária, quanto pelo valor real do salário mínimo, na medida em que os critérios de acesso ao BPC prevêem, entre outros, que o(a) candidato(a) apresente renda familiar *per capita* inferior a um quarto do salário mínimo nacional. No primeiro trimestre de 2002, o ritmo de concessões aumentou em relação ao ano de 2001, o que, porém, ocorreu em virtude do represamento de conces-

sões pela greve dos funcionários do INSS ocorrida no segundo semestre de 2001. Nos meses de dezembro de 2001 a março de 2002 houve um esforço para atualizar a concessão dos benefícios e, por isso, os dados mensais de número e de valor das concessões não são diretamente comparáveis aos de períodos anteriores.

Previdência Social Básica – Acidentes de Trabalho

Em maio de 2002 foram publicados pelo MPAS os dados consolidados de acidentes de trabalho registrados no Brasil entre 1997 e 2000. A notícia positiva, apesar de ser amplamente conhecida a existência de subdeclaração, é que o número de acidentes registrados por meio da Comunicação de Acidente de Trabalho (CAT) caiu ao longo do quatriênio: de 421.343 acidentes, em 1997, houve redução para 343.996 acidentes em 2000. Nesse último ano foram registrados 3.094 óbitos e 14.999 casos de incapacidade permanente em conseqüência de acidentes de trabalho. Foram registrados no Brasil mais de 1,5 milhão de acidentes de trabalho entre 1997 e 2000. Entre as 560 classes da Cnae analisadas, aquelas que registraram maior número de acidentes de trabalho nesses quatro anos foram: serviços a empresas, construção civil, agropecuária, serviços de saúde, comércio varejista, setores processadores de madeira, processamento de produtos metálicos e transporte terrestre. Foram também calculados indicadores de freqüência, de gravidade e de custo previdenciário de acidentes de trabalho por setores para 1997/1999 e, na média do triênio, o setor com o pior conjunto de indicadores é o de extração de carvão mineral, seguido dos setores envolvidos em atividades de reciclagem de sucata, em diversas atividades do gênero metal-mecânico e madeira, bem como os de fabricação de armas e munições, e de construção civil. A lista dos vinte setores com os indicadores mais graves ainda é completada por fabricação de biscoitos e bolachas, beneficiamento do algodão e, curiosamente, pelas atividades de organizações sindicais. Por fim, é surpreendente constatar que, no Brasil, não há obrigatoriedade de registro de acidentes de trabalho via CAT para segurados contribuintes individuais do INSS, bem como para trabalhadores do setor público. Dessa forma, os dados disponíveis sobre acidentes de trabalho, embora tenham melhorado qualitativamente ao longo do último quatriênio, padecem também dessa subestimação.

Previdência Privada Aberta

Apesar de ter sido marcada, nas décadas de 1970 e de 1980, por diversos escândalos, falências de operadoras e prejuízos aos segurados em razão das cláusulas de indexação à inflação, nos anos 1990 a previdência privada aberta recuperou gradativamente sua credibilidade e expandiu seu mercado. Isso aconteceu em especial após a estabilização monetária ocorrida a partir de 1994, a qual favoreceu a expansão do horizonte de planejamento das finanças pessoais, bem como depois do início do debate público sobre a reforma da Previdência Social, na medida em que o público interessado é aquele que voluntariamente busca um complemento ao benefício da previdência básica. E observe-se que essa discussão de reforma criou a expectativa de um corte significativo das taxas de reposição esperados. O setor tem crescido de forma significativa na última década: no período 1995/2000, conforme a Associação Nacional da Previdência Privada (Anapp), a qual congrega as empresas do setor de previdência privada aberta, o volume de recursos administrado pelos diversos planos tem tido aumentos superiores a 33% ao ano e superou, em fins de 2001, o total de R$ 20 bilhões. O estoque de capital gerido pela previdência aberta, portanto, equivale a pouco mais de um oitavo do patrimônio dos fundos de pensão fechados, a forma de previdência privada complementar mais conhecida no país. Embora haja escassez de dados a

respeito do número de pessoas cobertas pela previdência privada atualmente, conforme a Anapp, a previdência privada aberta já estaria cobrindo aproximadamente 3,5 milhões de pessoas, o que representa o dobro dos contribuintes da previdência fechada.

Diante dessa trajetória de forte crescimento e da experiência pretérita, tem sido necessário aprofundar a regulação do mercado de previdência privada, a qual encontra-se a cargo da Superintendência de Seguros Privados (Susep), órgão do Ministério da Fazenda. A Susep, ao longo da década de 1990, conforme diversos especialistas do setor, esteve apenas fragilmente aparelhada para garantir essa regulação e, mais recentemente, esforços como concursos e diversos investimentos nesse órgão têm procurado contornar a deficiência do passado. Uma das medidas mais significativas da autoridade reguladora em período recente foi a proibição, em 2000, de que os assim chamados "Planos Tradicionais" de previdência privada, os quais garantem ao segurado ganhos proporcionais à inflação e um juro real mínimo anual de 6%, aceitassem novas adesões, dado que esses planos, em um ambiente de queda da taxa de juros, dificilmente têm como garantir atuarialmente essas metas. Aliás, sabe-se que, internacionalmente, o padrão de prudência é calcular com juros reais de longo prazo de 3% a 4% ao ano em planos de previdência privada capitalizados. Além disso, esses planos tradicionais têm sido considerados por especialistas, sob diversos aspectos, verdadeiras "caixas pretas". Entre outros, há um conjunto, bastante opaco ao consumidor, de tarifas sobre contribuições, de saldos acumulados e de taxas de carregamento financeiro que faz, que a rentabilidade real seja bastante divergente da rentabilidade efetiva creditada pelos planos de previdência privada aos segurados. A legislação não obriga, por outro lado, o segurador a publicar com transparência as tarifas cobradas aos seus clientes. Em 1997 foi criado, como produto alternativo ao plano tradicional de previdência aberta, o Fundo de Aposentadoria Programada Individual (Fapi), o qual consiste em uma conta individual de poupança junto a entidades financeiras. No entanto, tal fundo não obteve adesão em razão da ausência de benefícios fiscais aos aplicadores.

Já em 1998 foi introduzido no Brasil o assim chamado Plano Gerador de Benefício Líquido (PGBL) que, por sua vez, é um produto alternativo aos planos tradicionais. O PGBL foi inspirado nos famosos Planos 401k ou IRA (*Individual Retirement Accounts*) dos EUA, que, por sua vez, possuem essa denominação em virtude do artigo e da alínea da Lei Tributária estadunidense datados de 1978, os quais garantem benefícios fiscais. Da mesma forma que o 401k, o PGBL é uma conta-poupança individual junto a uma instituição financeira (em geral seguradora) na qual são efetuados depósitos em periodicidade e valor variáveis. Não há uma rentabilidade mínima garantida, mas, em contrapartida, em geral há repasse da rentabilidade integral para a conta do segurado, ao passo que, nos planos tradicionais, a rentabilidade acima do mínimo pactuado não é passada integralmente ao titular da conta, o que obedece a critérios de divisão preestabelecidos no contrato. Além disso, o PGBL permite que o segurado opte pela composição da carteira de investimentos, a qual é constituída de títulos de renda fixa e de renda variável em proporções diversas, conforme o grau de risco em que se queira incorrer. O PGBL permite que o valor da contribuição efetuada ao plano privado seja abatido da renda sobre a qual incide o IRPF até o limite de 12% da renda pessoal anual. Porém, no momento do saque dos valores poupados, há incidência normal do imposto de renda, configurando, assim, um "regime de tributação diferida". O PGBL é um instrumento que tem ganho, com extrema velocidade, fatias crescentes do mercado de previdência privada aberta desde sua introdução e, em março de 2002, conforme dados da Susep, já era responsável por R$ 5,2 bilhões em reservas acumuladas.

Por meio da Resolução nº 49/2001, a Susep autorizou a entrada em operação de novos tipos de planos de previdência privada, entre os quais destaca-se o Vida Gerador de Benefício Líquido (VGBL). As duas diferenças fundamentais entre o VGBL e o PGBL estão, primeiro, no fato de que há um seguro de sobrevivência (pensão para cônjuge ou dependente) vinculado ao VGBL e, segundo, na tributação, a qual, no VGBL, não é diferida. Como não há benefício tributário na aplicação, o IR incide apenas sobre os ganhos de capital auferidos pelo plano e o valor sacado na aposentadoria é isento. O VGBL, portanto, é um plano de aposentadoria privada que interessaria àquele público que, por ter excedido o limite de 12% da renda pessoal em contribuições ou por sua renda não estar sujeita à tributação do imposto de renda, não quer utilizar o benefício fiscal atrelado ao PGBL. Os primeiros planos VGBL entraram em operação no início de 2002.

A previdência privada aberta é um mercado fortemente oligopolizado cujo líder de mercado – um conglomerado financeiro privado nacional – detém mais da metade do estoque de capital acumulado na indústria. Contudo, a participação de algumas instituições financeiras estrangeiras tem crescido bastante ao longo dos últimos anos. À medida que a nova legislação da previdência complementar (Lei Complementar nº 109/2001) for sendo regulamentada, é possível que a migração de segurados de fundos de pensão fechados à previdência aberta (pelo instrumento da "portabilidade") venha a ser possível, o que modificaria por completo o panorama setorial e o equilíbrio dos diversos fundos de pensão fechados atualmente existentes.

Há a necessidade de aprimorar permanentemente a regulação e a supervisão do setor, cujas inovações financeiras tornam o monitoramento do segmento cada vez mais complexo. Para tanto, é preciso prosseguir investindo na qualificação de pessoal e na infra-estrutura dos órgãos de regulação. Observa-se também que há carência de estatísticas mais detalhadas e consolidadas sobre diversos aspectos do setor, pois a Susep divulga basicamente dados financeiros das instituições sob sua supervisão. No entanto, é também necessária a geração de dados sobre o perfil dos segurados e acerca da rentabilidade bruta e líquida, bem como das tarifas praticadas, de forma central e transparente, sem que seja por iniciativa da associação das empresas do setor, a Anapp.

A Crise do Modelo Previdenciário Argentino

A Argentina efetuou em 1993/1994, sob o governo Menem, uma reforma estrutural do seu sistema previdenciário, o que veio a se tornar um paradigma inspirador de reformas em outros países da América Latina e da Europa Oriental em anos posteriores. O modelo adotado pela Argentina é inspirado na reforma chilena da década de 1980, na medida em que fundos de pensão privados – as Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJPs) – assumem um papel relevante em substituição parcial ao sistema público. Assim como no Chile, as condições de elegibilidade para aposentadorias e as regras para determinação do seu valor foram endurecidas significativamente em relação ao passado. No entanto, diferentemente do que ocorre no Chile, as AFJPs não são a única opção para os argentinos, visto que alternativamente esses podem escolher ser segurados do setor público. A previdência pública, por meio da Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS), proporciona ainda a todos os

(continua)

(continuação)

segurados com pelo menos 30 anos de contribuição um benefício básico chamado "Pensión Básica Universal".[3]

Ao longo da década de 1990, as AFJPs ocuparam crescentemente o espaço da ANSeS e chegaram, em março de 2002, a registrar 8,9 milhões de inscritos (79% dos afiliados a um sistema previdenciário), cada qual com sua conta de capitalização individual. Enquanto isso, a ANSeS ainda administrava 2,2 milhões de segurados ativos (19% do total de afiliados) em regime de repartição.[4] Esse avanço da previdência privada sobre o contingente até então inscrito na previdência pública tem custado muito caro ao Tesouro argentino: de 1993 a 2000, as despesas correntes anuais da previdência pública aumentaram de Ar$ 12,5 bilhões para Ar$ 17,4 bilhões, ao passo que a arrecadação caiu de Ar$ 13,3 bilhões para Ar$ 10,6 bilhões.[5] Esse déficit, o qual crescerá mais ainda no futuro, está relacionado a dois fatores: (i) a perda de arrecadação para a previdência privada; e (ii) a indenização dos que têm direitos adquiridos e expectativas de direito no sistema público e transpassaram as AFJPs. Além disso, outro fator foi a redução unilateral dos encargos previdenciários sobre os empregadores, a qual lhes ofereceu uma compensação fiscal para contrarrestar a perda de competitividade causada pela sobrevalorização cambial. Apenas a carga de juros sobre a dívida pública, que cresceu de Ar$ 2,9 bilhões para Ar$ 9,7 bilhões anuais no período 1993/2000, representou uma pressão fiscal maior sobre o Tesouro Federal do que o déficit previdenciário. Disso pode-se concluir que o "déficit de transição" da reforma da Previdência argentina foi co-responsável pela inviabilidade do equilíbrio das finanças públicas, o que, por fim, levou ao colapso da âncora cambial argentina.[6]

Em março de 2002, as AFJPs administravam uma carteira de recursos que, no conjunto, equivalia a 23,2 bilhões de pesos argentinos, um valor não por acaso próximo ao déficit acumulado no sistema público desde a reforma de 1993/1994. Desse total, Ar$ 14,1 bilhões (60,8%) estavam aplicados em títulos públicos cotados em dólares, ou seja, foram diretamente colocados em questão com a ruptura da conversibilidade do peso, o que evidencia o risco financeiro embutido no modelo adotado. Emblemático de como o novo sistema de previdência privada também está exposto a um grau de risco político muito alto foi o fato de o ex-ministro Domingo Cavallo, em novembro de 2001, em um de seus últimos atos, ter-se servido de recursos dos fundos de pensão, trocados por títulos de dívida pública, para tentar reequilibrar as finanças públicas então agonizantes. Dependendo de quais medidas sejam tomadas em relação aos recursos retidos, as AFJPs podem ter sofrido uma descapitalização significativa desde fins de 2001.

Além disso, é preciso ter em vista que um regime de capitalização individual somente proporciona benefícios aos seus afiliados caso estes efetivamente contribuam como participantes ativos. Em seus melhores momentos, como, por exemplo, dezembro de 1995, a porcentagem de inscritos que efetivamente contribuiram às AFJPs estava em 55,3%. Mais recentemente, porém, em dezembro de 2001 (pouco antes do colapso cambial) e em março de 2002, esse percentual já

(continua)

3. Evidentemente o uso do termo "Pensión Básica Universal" foi um lance de marketing dos reformadores e não tem relação nenhuma com o modelo universalizante de políticas sociais, o qual procura garantir o acesso de todos os cidadãos a benefícios básicos independentemente da sua capacidade contributiva. Para maiores detalhes sobre o novo desenho previdenciário argentino, sua comparação com o modelo chileno e sua difusão na Europa Oriental, Katja Hujo. **Novos Paradigmas na Previdência Social: Lições do Chile e da Argentina.** Planejamento e Políticas Públicas nº 19, jun. 1999, e Katharina Müller. **Reforma Previdenciária no Leste Europeu: Atores, Estruturas e Paradigmas.** Planejamento e Políticas Públicas nº 22, dez. 2000. Ambos os artigos podem ser obtidos na página da revista, no endereço www.ipea.gov.br.

4. Dados sobre as AFJPs extraídos de SAFJP. Memoria Trimestral, nº 31, ene.-mar. 2002; http://www.safjp.gov.ar.

5. Dados do Ministerio de Economia (Mecon) da Argentina: http://www.mecon.gov.ar.

6. Ver também, Vinícius Pinheiro. Reforma da Previdência e Crise na Argentina. Informe de Previdência Social, v. 13, nº 12, dez. 2001 – http://www.previdenciasocial.gov.br.

(continuação)

havia descido a 28,9% e a 30,3%, respectivamente. Dessa forma, há margem para acreditar que o sistema de previdência privada na Argentina venha a ter dificuldades para cumprir suas promessas de fornecer benefícios mais adequados e para mais pessoas do que um sistema público reformado poderia ter sido capaz de proporcionar a um grau de risco financeiro muito inferior.

Mantida a tendência, provavelmente a Argentina terá de proceder a uma reestatização do sistema de fundos de pensão privados em momento futuro, assim que as questões mais prementes da estabilização macroeconômica tenham sido resolvidas. Ao Brasil cabe aprender com as lições do desastre cambial – e previdenciário – da Argentina. Uma delas é quanto ao alto risco da aposta de romper com o paradigma consolidado do seguro social e basear a proteção social básica em um regime de capitalização plena individual, tendo-se em vista que, historicamente, os países latino-americanos têm sido, com freqüência, acometidos de crises monetário-cambiais de variadas intensidades.