

# A CAPITALIZAÇÃO E O REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL: ELEMENTOS DE ANÁLISE



07 de janeiro de 2019

Estudo previdenciário

**Resumo:** Estão colocadas no debate nacional propostas de reforma estrutural da Previdência Social brasileira, por meio da adoção do regime financeiro de capitalização. Este estudo fornece elementos para a compreensão desse regime e conclui que a capitalização, mantido o caráter mutualista do plano previdenciário, pode trazer vantagens, mas é de difícil implantação, em razão do alto custo de transição. As propostas em debate preveem também contas individuais e a privatização do sistema, medidas que dificultam o cumprimento da missão da Previdência Social de proteger os trabalhadores e suas famílias na hora de perda dos rendimentos do trabalho.

## A CAPITALIZAÇÃO E O REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL: ELEMENTOS DE ANÁLISE

**Luciano Fazio**, matemático  
e especialista em previdência pela Fundação Getúlio Vargas.  
E-mail: [fazio.consult@gmail.com](mailto:fazio.consult@gmail.com)<sup>1</sup>

### **Introdução**

Na campanha eleitoral do ano passado, Álvaro Dias (Pode), Ciro Gomes (PDT), Geraldo Alckmin (PSDB), Jair Bolsonaro (PSL) e Marina Silva (Rede), candidatos a presidente da República, propuseram a adoção do modelo de capitalização no sistema de Previdência Social brasileiro, mesmo que não tenham apresentado os detalhes dessas propostas.

No fim de 2018, a imprensa noticiou dois estudos que recomendam esse tipo de reforma estrutural do Regime Geral de Previdência Social - RGPS, ambos denominadas pelos jornais de “Nova Previdência”, a saber: o da equipe ligada ao ex-presidente do Banco Central, Armínio Fraga<sup>2</sup>, e o da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – FIFE<sup>3</sup>.

A ideia base de tais estudos é que a previdência social, pública e obrigatória, hoje organizada no regime financeiro de repartição, passe a ter uma parte estruturada em regime de capitalização. Ou, dito com outras palavras, ao lado do pilar em repartição, haja também o pilar da previdência capitalizada.

Com base em informações disponíveis até a primeira semana de janeiro de 2019, este texto analisa a adoção do regime financeiro<sup>4</sup> de capitalização para o RGPS, buscando identificar vantagens e desvantagens da iniciativa, de forma geral e conceitual. Ou seja, não elabora simulações dos impactos da implantação da “Nova Previdência”, até pela falta de detalhamento das propostas até aqui formuladas, o que não permite a realização de tais exercícios.

Para tanto, além desta breve introdução e de uma conclusão, este trabalho prevê cinco seções. A primeira apresenta o ambiente em que nasce a proposta da reforma estrutural da previdência. A segunda ilustra as linhas gerais do regime financeiro de capitalização. Na terceira seção são abordadas as diferenças entre as formas individual e coletiva de previdência capitalizada. A quarta aponta os limites da capitalização coletiva. Na última seção são formuladas críticas ao RGPS estruturado em contas individuais e à privatização do sistema.

---

<sup>1</sup> O autor agradece as valiosas observações e contribuições críticas do economista Clóvis Scherer.

<sup>2</sup> Ver a matéria “Reforma da previdência de Armínio Fraga cria benefício mínimo universal”. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/11/reforma-da-previdencia-de-arminio-fraga-cria-beneficio-minimo-universal.shtml>. Acesso em 1º/11/2018.

<sup>3</sup> Ver a reportagem “FIFE propõe que mulher com filhos contribua por menos tempo para aposentadoria”. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/12/fife-propoe-que-mulher-com-filhos-contribua-por-menos-tempo-para-aposentadoria.shtml>. Acesso em 05/12/2018.

<sup>4</sup> Os regimes financeiros de determinado sistema previdenciário constituem os mecanismos com que as contribuições (e outras fontes de receita) asseguram o pagamento das obrigações (os benefícios).

## 1. O contexto da proposta de capitalização da previdência social brasileira

Hoje, o Regime Geral de Previdência Social - RGPS é organizado em regime financeiro de repartição. Isso significa que as prestações devidas aos aposentados não são financiadas com antecedência. Longe disso, a cada mês, as contribuições realizadas com base na folha de pagamento dos segurados em atividade são a principal fonte de receita para o pagamento dos benefícios dos aposentados, configurando o chamado “pacto de gerações”.

Até o ano de 1996, as contribuições de empregadores e de trabalhadores garantiram o pagamento dos benefícios previdenciários do RGPS, sem a necessidade de aportes adicionais da União. A partir de 1997, tais contribuições sozinhas não mais cobriram as despesas previdenciárias, situação que passou a ser denominada de “déficit” do sistema, transmitindo à sociedade a mensagem de que as despesas seriam superiores aos recursos disponíveis para o pagamento.

Tal déficit é objeto de controvérsias. Com base na legislação, não cabe falar em déficit do Regime Geral, pois não há uma contabilidade da Previdência Social, separada daquela da Seguridade Social.

O conjunto de políticas de Saúde, Previdência e Assistência Social é denominado de Seguridade Social, conforme o art. 194 da Constituição Federal brasileira (CF) e conta com um orçamento próprio, que dispõe de fontes de receitas diversificadas, compostas por recursos orçamentários da União e, ainda, por contribuições sociais específicas incidentes sobre a receita e o faturamento (o PIS/PASEP e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social- COFINS), sobre o lucro das empresas (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL), sobre as receitas da Loteria Federal e sobre as importações. A saber:

**Art. 195 da CF.** *A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:*

*I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:*

- a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;*
- b) a receita ou o faturamento;*
- c) o lucro;*

*II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;*

*III - sobre a receita de concursos de prognósticos;*

*IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.*

A Seguridade Social foi superavitária até 2015, apontando que o atual desequilíbrio seria apenas conjuntural, causado pela recessão de 2016 e a frágil recuperação dos anos seguintes. Em outras palavras, o ‘déficit’ seria consequência de uma redução temporária de contribuições sociais especificadas no art. 195 da CF, que, em última análise, dependem da pujança da economia nacional. Ao contrário das receitas, as despesas previdenciárias tendem a não diminuir, pois os benefícios são definidos em lei e aqueles já concedidos são irredutíveis, mesmo na hipótese de alteração da legislação.

Contudo, o cerne do debate não é apenas técnico, mas diz respeito à manutenção ou revisão do ‘pacto social’ selado na Constituição Federal de 1988, chamada de “Constituição Cidadã” pelo presidente do Congresso Constituinte, deputado Ulysses Guimarães, em razão do

reconhecimento dos chamados ‘direitos sociais’, que são os direitos que visam garantir a cada membro da sociedade condições mínimas de vida digna por meio de políticas públicas, que limitam a desigualdade socioeconômica. A Carta Magna brasileira define:

**Art. 6º.** São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta constituição.

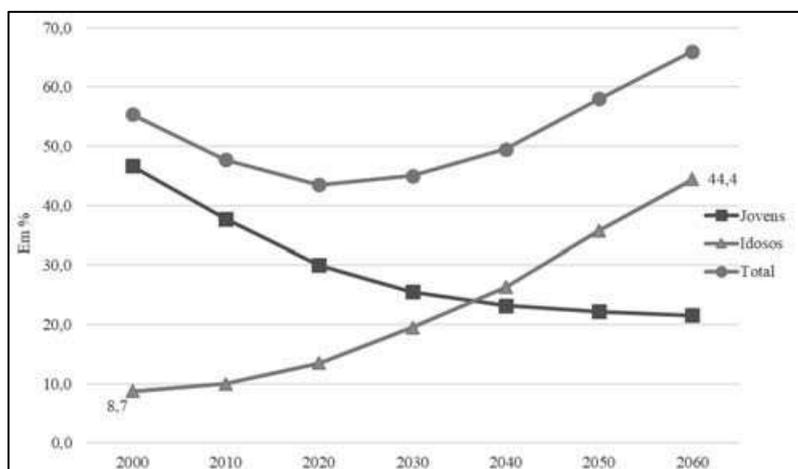
A grande imprensa, os líderes empresariais e alguns políticos defendem que tal pacto não teria mais condições de ser respeitado e que a Previdência deveria se sustentar apenas com base nas contribuições de trabalhadores e empregadores.

Para que isso fosse possível, a proporção entre trabalhadores em atividade e beneficiários (aposentados e pensionistas), também chamada de “razão de dependência dos aposentados”<sup>5</sup>, deveria ser e se manter elevada. No RGPS de hoje, tal razão mínima fica próxima de quatro trabalhadores em atividade por cada aposentado (4 x 1), considerando tanto o número e o valor dos benefícios em manutenção, quanto as alíquotas contributivas.

De acordo com a apresentação do Ministério do Trabalho e Previdência no “Fórum de Debates sobre Políticas de Emprego, Trabalho e Renda e de Previdência Social” de 2016, a razão entre segurados ainda em atividade e aposentados foi de 3 x 1 no ano de 2014<sup>6</sup>.

Estima-se que essa razão decrescerá no futuro, demandando mais aportes da União, pois o sistema em repartição é sensível à alteração do perfil populacional, em particular da razão de dependência do idoso. Conforme o Gráfico 1, os idosos eram 8,7% da população total em 2000 e o IBGE projeta esse percentual para 44,4% em 2060.

**Gráfico 1 - Relação de Dependência de jovens, idosos e total / Brasil – 2000 a 2060**



Fonte: IBGE/Projeção da população do Brasil para o período 2000-2060/Revisão 2013.

\* Idosos: pessoas com 65 anos de idade ou mais.

Elaboração de Avelina Alves Lima Neta.

<sup>5</sup> Essa razão constitui um indicador que permite avaliar, de forma sintética, o equilíbrio de um sistema previdenciário administrado em regime de repartição, baseado exclusivamente nas contribuições incidentes sobre a folha de pagamentos dos segurados em atividade.

<sup>6</sup> Para calcular tal razão, o Ministério utilizou o número médio de contribuintes, ou seja, a soma do número de meses de contribuição de cada trabalhador ao longo do ano, dividido por 12, pois os segurados do RGPS não contribuem todos os meses do ano (por vários motivos, com destaque para o desemprego e o emprego informal), mas as aposentadorias são pagas todos os meses.

A progressão do envelhecimento populacional caracteriza o fim do chamado ‘bônus demográfico’<sup>7</sup>, tornando mais difíceis os ajustes na Previdência Social.

A previdência em regime de repartição não é afetada apenas pelas variações demográficas, mas também pelas dinâmicas de mercado laboral. Variáveis tais como o nível de emprego, a taxa de formalização e o nível real dos salários (em relação aos benefícios previdenciários, especialmente) são também determinantes para o equilíbrio do sistema. Quanto à evolução de emprego e renda dos trabalhadores nos próximos anos no Brasil, não há consenso<sup>8</sup>.

Contudo, até o governo Temer que poderia ter defendido que as alterações das leis trabalhistas por ele propostas (a flexibilização da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT e a ampliação da terceirização) gerariam mais emprego e renda, apresentou justificativas essencialmente demográficas na proposta de reforma da Previdência Social (a PEC 287/2016). Será que avaliou que o eventual aumento do emprego formal e da massa salarial dos trabalhadores em idade ativa em função do novo marco trabalhista traria um crescimento das receitas previdenciárias insuficiente para mitigar os efeitos do maior número de aposentados?

A tendência à piora da razão de dependência dos idosos não é um fenômeno brasileiro, mas mundial, como mostra a Organização das Nações Unidas (ver o Quadro 1).

### Quadro 1 - População mundial e envelhecimento – dados e projeções (em bilhões)

Ano	População Total (a)	População idosa* (b)	(b) / (a)
1990	5,3	0,5	9,43%
2017	7,6	1,0	13,16%
2050	9,8	2,1	21,43%
2100	11,2	3,1	27,68%

\* População com 60 anos de idade ou mais

Fonte: ONU - Perspectiva da População Mundial / Revisão 2017

A piora é mais acentuada nos países centrais, que já passaram pela transição demográfica, que ainda está em curso nos países periféricos. Com efeito, a ONU prevê que, entre 2015 e 2050, a população com mais de 65 anos crescerá de 23% para 28% na Europa e de 18% para 23% na América do Norte. Ásia, América Latina, Caribe e Oceania terão mais de 18% de sua população com mais de 65 anos.<sup>9</sup>

Diante desse desafio demográfico, na maioria dos países, se coloca para a sociedade a questão de como financiar a Previdência Social.

<sup>7</sup> Entende-se por bônus demográfico a fase em que um país se encontra com elevado contingente de população em idade ativa (entre os 16 e os 60 ou 65 anos de idade) em relação à população inativa (crianças e idosos). Trata-se de um momento favorável ao equilíbrio das contas previdenciárias, se a maioria dos trabalhadores forem inseridos no sistema previdenciário. Quando do crescimento do contingente de idosos, a eventual melhoria dos níveis de emprego e salário da população em idade ativa compensa o aumento das despesas com os inativos.

<sup>8</sup> Além das incertezas quanto à economia brasileira, ainda não há evidências conclusivas do impacto da nova legislação trabalhista sobre o volume de contribuições no RGPS, em função de a mesma ser recente e também da atual conjuntura de crise econômica.

<sup>9</sup> Ver a matéria “Cúpula da ONU discute envelhecimento populacional e desenvolvimento sustentável”. Disponível em <https://nacoesunidas.org/cupula-da-onu-discute-envelhecimento-populacional-e-desenvolvimento-sustentavel/>. Acesso em 30/12/2018.

Para o governo Temer a resposta ao problema foi o ajuste por meio da redução de despesas<sup>10</sup> brandindo o “déficit” como principal argumento. Os primeiros pronunciamentos do governo Bolsonaro também apontam esse tipo de resposta.

A rigor, contudo, a simples necessidade de aportes adicionais da União ao RGPS não é um problema. Não se pode esquecer que o RGPS é instrumento de políticas distributivas, conforme disposto na Constituição Federal (CF), que define a Previdência Social como ‘direito social’<sup>11</sup>.

Em geral, as respostas dos governos têm uma dimensão técnica, mas dependem também da visão ideológica e de interesses de quem as formula. No Brasil de hoje, é forte a influência dos defensores de um Estado “menos protetor” dos cidadãos, com o argumento de que isso resultaria em diminuição da carga tributária.

Contudo, também os críticos do *Estado Mínimo*<sup>12</sup> reconhecem que o RGPS comportará ônus crescentes para as finanças públicas nos próximos anos, se nada for feito. E é difícil elevar as alíquotas contributivas sobre a folha de salários, por serem já elevadas na percepção da sociedade brasileira, bem como em comparação com o resto do mundo<sup>13</sup>. Uma solução seria uma reforma tributária que garantisse mais recursos para as políticas sociais, mas na atual conjuntura essa alternativa não parece viável, considerado o Executivo Federal e a correlação de forças no Congresso Nacional.

O governo Temer buscou a redução das despesas sociais para dar outras destinação e utilização às receitas que a Constituição Federal define como exclusivas da Seguridade Social. Tal objetivo se desdobrou em várias iniciativas:

- A Emenda Constitucional nº 93/2016, que prorrogou até 2023 a Desvinculação das Receitas da União - DRU, permitindo à União a livre utilização de parcela (ampliada de 20% para 30%) de arrecadação das receitas que o art. 195 da Carta Magna carimba como sociais.
- A Emenda Constitucional nº 95/2016, que limitou os gastos primários da União por vinte anos. Na prática, reduzindo a efetividade dos ‘direitos sociais’, exceto aqueles da Previdência Social, por serem obrigatórios.
- A Proposta de Emenda Constitucional nº 287/2016 (PEC 287) que consiste em uma **reforma paramétrica da Previdência Social**.

Por reforma paramétrica entende-se uma alteração de regras que altera “parâmetros”, mas não o desenho geral do sistema. No caso da PEC 287, os ajustes propostos são paramétricos, pois dizem respeito à idade mínima, carência contributiva, fórmula de cálculo dos benefícios,

---

<sup>10</sup> A atual conjuntura brasileira, de certa forma, condiciona essa resposta ao tornar as estimativas para os anos futuros mais pessimistas do que o razoável, em função da presente crise econômica.

<sup>11</sup> Por isso, fazem sentido os subsídios previdenciários concedidos a alguns segmentos de segurados, com destaque para os trabalhadores rurais em regime de agricultura familiares, as mulheres, os professores, as donas-de-casa sem remuneração, os microempresários individuais, dentre outros. Tecnicamente, tais subsídios são financiados pelas receitas adicionais do Estado previstas no art. 195 da CF (recursos orçamentários, PIS/PASEP, CSLL, COFINS, Loteria federal, entre outros), que devem ser adequadamente registradas, para não induzir a sociedade à conclusão equivocada de que o RGPS seria insustentável.

<sup>12</sup> O Estado Mínimo é aquele que procura intervir o menos possível na economia e no fornecimento de serviços à população, na convicção de que isso favoreça o desenvolvimento do país, promovido pelas forças de mercado.

<sup>13</sup> Enquanto no Brasil a soma das alíquotas contributivas patronais e dos segurados sobre a folha de salários é da ordem de 30%, na grande maioria dos países é inferior a 20%. Empresas brasileiras têm recorrido à contratação de trabalhadores de renda mais alta como Pessoa Jurídica, para evitar de contribuir com a alíquota previdenciária patronal de 20% sobre a remuneração desses trabalhadores.

entre outros elementos. Contudo, são mantidos os elementos estruturais: o mutualismo<sup>14</sup>, o financiamento em regime de repartição, a administração pela União e o Estado como garantidor de última instância.

Quanto à tramitação no Congresso Nacional, a PEC 287/2016 foi aprovada na Comissão Especial da Câmara dos Deputados, mas não chegou a ser votada pelos plenários da Câmara e do Senado Federal. Sua apreciação ainda pode ser retomada na presente legislatura, iniciada em 1º/01/2019.

Já na campanha eleitoral de 2018, o programa de Jair Bolsonaro prevê a proposta de:

*(...) o modelo de capitalização, que se pretende introduzir paulatinamente no país. E reformas serão necessárias tanto para aperfeiçoar o modelo atual como para introduzir um novo modelo. A grande novidade será a introdução de um sistema com contas individuais de capitalização.<sup>15</sup>*

Segundo seus propositores, a previdência capitalizada, baseada no pré-financiamento dos benefícios, resolveria - no médio e longo prazo - o principal problema do RGPS organizado em regime de repartição, uma vez que não depende do “pacto de gerações”, de difícil manutenção em razão das mudanças demográficas. Ou seja, mitigaria a necessidade de aportes crescentes de recursos da União para assegurar o pagamento dos benefícios.

### **2. As características gerais do regime financeiro de capitalização**

A título de definição, pode-se dizer que a previdência social em regime de capitalização é aquela em que a aposentadoria é pré-financiada durante o período de atividade do trabalhador por meio de contribuições que são investidas e geram receitas, que ajudam a acumular, até a data de concessão do benefício, montantes equivalentes às prestações futuras devidas. Tais montantes, ou reservas garantidoras, continuarão aplicadas financeiramente também na fase de recebimento do benefício.

Uma vez implantada, a previdência capitalizada apresenta duas grandes vantagens.

A primeira é que o pagamento do aposentado não depende de novos contribuintes no sistema. De fato, tal pagamento não é realizado utilizando as contribuições previdenciárias de trabalhadores mais jovens inscritos na Previdência Social. Ao contrário, é a reserva acumulada a seu tempo pelo próprio segurado e por seu empregador, acrescida dos resultados de sua aplicação financeira, que garante o recebimento da aposentadoria.

A segunda vantagem é constituída pela menor necessidade de contribuições comparada àquela do regime de repartição.

No atual RGPS, as contribuições incidentes sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho representam cerca de 30% da folha de pagamento das empresas. Ao segurado cabe contribuir de 8% até 11% de seus rendimentos de trabalho, limitados ao teto dos benefícios, e a seu empregador 20% da remuneração do empregado, sem o limite do teto.

---

<sup>14</sup> Um sistema ou plano previdenciário pode ser classificado como mutualista quando as contribuições de todos os segurados servem para o pagamento do benefício do segurado que dele precisar, de forma solidária. A inspiração é o lema: “Um por todos por um e todos por um”. Assim, geralmente um sistema mutualista é redistributivo. Em particular, poderá ocorrer que um contribuinte não obtenha o benefício, pois a concessão do benefício depende do enquadramento do segurado em condições de necessidade e não da importância paga.

<sup>15</sup> Ver “O caminho da prosperidade – Proposta de Plano de Governo” do candidato à Presidência da República Jair Bolsonaro, disponível em <https://flaviobolsonaro.com/plano-de-governo-jair-bolsonaro-2018.pdf>. Acesso em 02/01/2019.

Consideradas as atuais taxas reais de juros brasileiras, bem como o período de recebimento do benefício previdenciário, para garantir a aposentadoria em regime de capitalização de um segurado que contribuir por 30 anos, são suficientes alíquotas contributivas mensais da ordem de 15% a 20% de sua remuneração, contemplando tanto a parcela que cabe ao segurado, quanto aquela patronal.

Por outro lado, a previdência capitalizada é sujeita ao risco da aplicação financeira das reservas garantidoras formadas pelos segurados, algo que não é presente no regime de repartição, onde as contribuições são utilizadas tão logo são arrecadadas (e não há como investi-las).

A bem da verdade, o risco financeiro depende das aplicações escolhidas.

Se a carteira de investimento for composta apenas por títulos de Tesouro Nacional, o risco assumido pela previdência capitalizada será equivalente à possibilidade de não haver o pagamento dos benefícios do RGPS. Afinal, em ambos os casos, trata-se do risco de a União não honrar seus compromissos (risco de solvência do Estado brasileiro).

Se na composição da carteira, com vistas a rentabilidades mais elevadas, houver aplicações outras que não os títulos públicos federais, o risco da previdência capitalizada será maior do que no atual RGPS.

Hoje, o risco financeiro das previdências capitalizadas brasileiras (os Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS, organizados em regime de capitalização coletiva, e os fundos de pensão) é relativamente baixo, pois as respectivas carteiras de investimento são quase totalmente compostas por títulos da dívida da União, que são as opções menos arriscadas disponíveis no país.

No Brasil, os títulos da dívida pública federal garantem retornos elevados, em termos reais (acima da inflação), em relação à média internacional. Isso vem acontecendo desde o governo do presidente Itamar Franco, na primeira metade da década de 1990, quando a alta taxa de juros foi uma das âncoras do Plano Real.

Em dezembro de 2018, o rendimento dos títulos públicos federais pós-fixados e indexados à inflação tem sido da ordem de 4,5% a 5% ao ano acima do Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, a depender do prazo de aplicação. Nos países centrais, a taxa real de juros, nos últimos anos, não tem superado o percentual de 1,0% ao ano.

Contudo, na hipótese de a rentabilidade dos títulos públicos federais brasileiros se aproximar do patamar dos países centrais, a tendência é que o portfólio de investimentos das previdências capitalizadas seja alterado, com mais recursos alocados em ativos mais arriscados que garantem, em geral, um retorno mais elevado. Tais alterações evitariam o excessivo encarecimento das contribuições<sup>16</sup>.

O debate nacional sobre a capitalização da previdência social é também marcado por dois equívocos conceituais.

Em primeiro lugar, há quem entenda que previdência capitalizada significaria que o valor da aposentadoria do trabalhador passasse a ser calculado com base no saldo de uma conta individual em que fossem creditadas as contribuições do segurado e de seu empregador. A título de exemplo, no início de novembro de 2018, o site de jornalismo UOL apresentou as ideias do Sr. Paulo Guedes, hoje ministro da economia do presidente Bolsonaro. A matéria dá

---

<sup>16</sup> Aliás, já hoje, em países de baixas taxas de juros, a previdência capitalizada investe em segmentos de aplicações de risco mais elevados do que os títulos públicos de renda fixa.

a entender incorretamente que a adoção do regime de capitalização se dê sempre a partir das contas individuais:

*A proposta de Guedes seria substituir o modelo atual de repartição –no qual os trabalhadores da ativa bancam a aposentadoria dos mais velhos– por um modelo de capitalização – em que cada trabalhador faz a própria poupança, que é depositada em uma conta individual.*<sup>17</sup> (grifo nosso)

Em segundo lugar, não é rara a interpretação de que a capitalização da previdência implicaria a privatização do sistema<sup>18</sup>. Leia-se, por exemplo, o seguinte trecho de matéria do site “Conversa Afiada” do jornalista Paulo Henrique Amorim:

*Para Guedes, é preciso tirar a Previdência “da mão do governo”. “O governo é onde está a roubalheira”, afirmou ontem o economista (...) durante palestra organizada pelo Credit Suisse, em um hotel em São Paulo. Guedes afirmou que o atual sistema de repartição da Previdência no país já está superado e que é preciso adotar “o modelo de capitalização, operacionalizado por bancos privados”<sup>19</sup>. (grifo nosso)*

Sem dúvida, a implantação do regime de capitalização na previdência social pode ser realizada de forma conjugada com outras alterações do sistema. Vejam-se dois exemplos:

- No início da década de 1980, no Chile do governo Pinochet, a capitalização da previdência social ocorreu juntamente com a privatização do sistema e a adoção do modelo de contribuição definida.
- No Brasil, a Portaria MPS nº 403/2008 do governo federal permitiu que os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) de Estados e Municípios adotassem a capitalização da previdência dos servidores ingressados a partir de determinada data, a chamada “segregação da massa”. Assim, vários RPPS implantaram a previdência capitalizada, sem que tenha havido privatização e/ou adoção de contas previdenciárias individuais.

Em suma, a capitalização não implica necessariamente privatizar a previdência social ou estruturá-la em contas individuais.

### 3. A capitalização individual e a coletiva.

Quanto às receitas, a previdência capitalizada é caracterizada pelo pré-financiamento dos pagamentos futuros. Isto é, pelo financiamento a ser realizado no período anterior à concessão do benefício (fase contributiva). Quanto às despesas, há duas opções básicas para definir o valor de aposentadorias e pensões recebidas na fase de benefício:

- A “Contribuição Definida - CD”, baseada em contas individuais. O benefício previdenciário CD é aquele onde o valor do benefício não é conhecido a priori, mas será calculado apenas na data da concessão a partir do saldo de uma conta individual criada para o segurado e que continuará ajustado a tal saldo durante o período de pagamento.

---

<sup>17</sup> Ver a matéria “Nova aposentadoria que Paulo Guedes quer é melhor ou pior para você?”, disponível em <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2018/11/05/reforma-previdencia-jair-bolsonaro-paulo-guedes-capitalizacao-reparticao.htm?cmpid=copiaecola>.

<sup>18</sup> A privatização é a transferência de uma empresa estatal para proprietários privados e/ou de uma atividade administrada pelo estado para a iniciativa privada.

<sup>19</sup> Ver a matéria “Economista ligado a Bolsonaro prega capitalização da Previdência”, disponível em <https://www.conversaafiada.com.br/economia/bingo-bolsonaro-vai-privatizar-a-previdencia>.

- O “Benefício Definido - BD”, organizado de forma mutualista. O benefício previdenciário BD é aquele cujo valor é pré-estabelecido na legislação (ou regulamento), de forma que seu valor ou nível é conhecido com antecedência, desde a inscrição do segurado no sistema. E é financiado pelas contribuições de todos os segurados, que participam solidariamente na cobertura do custo previdenciário, que não conhecido a priori, mas depende de cálculos atuariais, ou seja, que se utilizam de estimativas de variáveis cujo valor será conhecido apenas no futuro, tais como o tempo de sobrevivência dos aposentados, o número e o perfil dos pensionistas na data do óbito, a evolução futura da remuneração dos segurados, a inflação futura, a rentabilidade de eventuais investimentos, dentre outras<sup>20</sup>.

A escolha de uma ou outra modelagem do benefício não altera os riscos sociais com que a previdência capitalizada deve lidar<sup>21</sup>, que são os eventos de invalidez ou morte durante o período de atividade do segurado, o maior tempo de sobrevivência do segurado após a concessão da aposentadoria ou pensão por morte, eventuais resultados da aplicação financeira inferiores ao projetado, dentre outros. É a gestão de tais riscos que diferencia as modalidades BD e CD.

Na modalidade BD, tais riscos são tratados de forma coletiva, pois o pagamento dos benefícios é efetuado a partir de uma única reserva garantidora que recebe as contribuições de todos os segurados. Ou seja, é o sistema que mitiga os riscos. Se, por exemplo, aumentar a expectativa de sobrevivência do conjunto dos segurados ou o rendimento das aplicações financeiras ficar abaixo do esperado, haverá majoração das contribuições, mas o ônus adicional será arcado por todos os segurados, os empregadores e o Estado<sup>22</sup>.

Já na modalidade CD, o impacto da materialização de qualquer um dos riscos é suportado individualmente pelo segurado, na lógica de “cada um por si”<sup>23</sup>. Ou seja, como o valor do provento previdenciário é ajustado ao saldo de conta, se o período de pagamento for maior do que o previsto ou a rentabilidade inferior à projetada, o benefício do segurado deverá ser reduzido e, no limite, cessar.

A modalidade BD é mais adequada quando o benefício deve garantir determinado padrão de vida ao trabalhador na inatividade, quaisquer que venham a serem o retorno dos investimentos e o tempo de sobrevivência após a aposentadoria (bem como a eventual pensão após o falecimento do titular). Essa garantia tem um preço: deve-se contribuir o que for necessário para cumprir as obrigações pré-determinadas, sendo que o valor a desembolsar não é conhecido *a priori*.

A modalidade CD é indicada quando o objetivo do benefício for tão somente o acréscimo do poder aquisitivo do aposentado (ou pensionista) que já recebe outros proventos. De fato, via-de-regra o benefício CD proporciona pagamentos por um período de tempo limitado. Em

---

<sup>20</sup> O cálculo atuarial não proporciona resultados exatos, mas apenas estimativas, passíveis de ajustes futuros. Em particular, o sistema com benefícios BD pode apresentar o déficit (quando as obrigações excederem os recursos de cobertura) e/ou o superávit (quando houver sobra de ativos garantidores).

<sup>21</sup> Ou seja, não é correto afirmar que os benefícios desenhados na modalidade CD seriam mais seguros, por não apresentarem déficit. Contabilmente, não há resultado negativo (diferença entre os recursos disponíveis e a obrigação de pagamento), pois não há a obrigação de pagar um benefício de valor pré-estabelecido. Entretanto, o benefício CD é sujeito, da mesma forma que o BD, à eventualidade de os recursos para o pagamento se revelarem insuficientes.

<sup>22</sup> Isso vale em tese, ou seja, de um ponto de vista doutrinário. Cabe à lei ou ao regulamento (ou seja, à base normativa do sistema) dispor em detalhes a responsabilidade do custeio do benefício BD.

<sup>23</sup> Às vezes, o benefício CD é apresentado vantajoso pelo fato que a eventual sobra de saldo de conta após o falecimento do segurado sem dependentes (ou do último pensionista) é paga aos herdeiros. Tal vantagem não é previdenciária (nada agrega à proteção dos segurados e de seus familiares), mas é patrimonial. Ainda, a eventual sobra em questão é apenas o “outro lado da moeda” do desamparo do segurado (ou pensionista) que sobreviver ao esgotamento do saldo de conta individual.

particular, não garante prestações vitalícias de poder aquisitivo constante. Ou seja, assegura uma proteção previdenciária apenas parcial.

Isso porque os pagamentos do benefício CD têm lastro em um saldo de conta finito, que pode zerar antes do falecimento do aposentado ou pensionista. Contudo, o segurado tem, como vantagem, a possibilidade de escolher o valor da contribuição na fase contributiva, uma vez que o benefício não tem o compromisso de pagar uma importância pré-estabelecida.

Em suma, a proteção do benefício BD é mais efetiva, pelo fato de o segurado conhecer com antecedência o valor do provento futuro e ter a garantia do pagamento vitalício.

No atual RGPS, todos os benefícios (aposentadorias por idade e tempo de contribuição, pensão por morte, auxílio-doença, auxílio-reclusão, salário-maternidade) adotam o modelo BD: se comprometem a pagar uma importância estabelecida em lei com base na remuneração do trabalhador em atividade. E, ainda, o atual RGPS corrige parcialmente a desigualdade do mercado de trabalho, em virtude de a lei dispor que os benefícios tenham um piso (o salário mínimo nacional, hoje de R\$ 998,00) e um teto (R\$ 5.839,45, neste ano de 2019).

#### **4. Os percalços da capitalização coletiva**

As seções anteriores podem ter passado a ideia de que a previdência em regime de capitalização coletiva proporcione apenas vantagens, sem contraindicações. Não é bem assim.

A previdência capitalizada requer que o aporte das contribuições seja realizado com grande antecedência em relação ao pagamento dos benefícios, pois o valor a reserva necessária para pagar a aposentadoria é elevadíssimo, enquanto o segurado e seu empregador têm capacidade contributiva limitada <sup>24</sup>.

A solução é diluir os aportes no tempo, o que reduz o ônus de custeio mensal de duas formas: (a) o valor da contribuição mensal é reduzido, ao aumentar o número de contribuições; (b) quanto mais longo for o período contributivo, tanto quanto maior será o resultado do investimento, que funciona como uma terceira fonte de custeio, em adição aos aportes patronais e do segurado.

Na prática, para a formação da reserva garantidora são necessárias de três a quatro décadas entre o início das contribuições e o pagamento da primeira prestação de aposentadorias por idade.

Em se falando em Previdência Social pública, tal antecedência exige dos governantes visão de longo prazo e disciplina para dar continuidade ao projeto de implantação da previdência capitalizada, resistindo às tentações de desistirem no meio do caminho e de se apropriarem das reservas garantidoras acumuladas até então para financiarem outras despesas de responsabilidade do Estado<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Para se ter uma ideia, na previdência capitalizada, um benefício de aposentadoria vitalícia de R\$ 1.000/mês, reversível em pensão por morte, a ser concedido a um segurado de 58 anos de idade, exige a formação de uma reserva da ordem de R\$ 200 mil, consideradas as atuais expectativa de sobrevivência do aposentado e do pensionista e a taxa real de juros de 5,00% ao ano.

<sup>25</sup> Por exemplo, o governo do Distrito Federal, por meio da lei complementar nº 932/2017, reverteu a previdência capitalizada que vinha sendo constituída para os servidores de cargo efetivo ingressados no serviço público distrital a partir de 1º de janeiro de 2007. A mesma lei, contudo, propôs a constituição da previdência capitalizada para os futuros servidores.

Nesse aspecto, grande é a diferença em relação à previdência em regime de repartição, que pode iniciar os pagamentos dos benefícios aos mais idosos desde o primeiro mês em que as contribuições são coletadas junto aos mais jovens.

Em um sistema de previdência capitalizada, durante a fase em que os segurados em atividade vêm formando a reserva garantidora de seus futuros benefícios, a aposentadoria dos idosos só é paga se eles próprios, a seu tempo, tiverem acumulado a sua reserva. Dito de outra forma, na previdência capitalizada não há o chamado “pacto de gerações”.

Essa antecedência dificulta a alteração do regime financeiro de repartição do atual RGPS para um regime de capitalização. Com efeito, se as contribuições dos mais jovens (geração atual) passarem a formar a reserva para o pagamento dos futuros benefícios deles próprios, com quais recursos serão pagas as aposentadorias dos mais velhos (geração passada)? Estes, afinal, têm o direito de receber os benefícios, pois cumpriram todas as exigências para tanto, mas não dispõem mais da principal fonte de custeio, em razão das novas destinação e utilização das contribuições da ‘geração atual’. Como o Estado é o garantidor de última instância da Previdência Social, caberia à União pagar as aposentadorias de quem já tiver se aposentado no regime de repartição.

Se a mudança de regime previdenciário for aplicada para todos e de uma única vez, a União deveria também indenizar os segurados do RGPS ainda em atividade, mas que já tiverem realizado contribuições, utilizadas para pagar os benefícios da “geração passada” e não acumuladas para formar a sua própria reserva.

Em suma, no processo de troca de regimes financeiros (da repartição para a capitalização), até que finalmente sejam concedidas as aposentadorias dos segurados na previdência capitalizada, haverá a chamada ‘fase de transição’, período de duração de 30 a 40 anos, em que a União deverá arcar com despesas adicionais.

Nessa “fase transição”, a sociedade brasileira pagará a previdência de duas gerações: a cada ano, além de ter de continuar pagando os benefícios da “geração passada”, também assumirá o custeio pré-financiado dos futuros benefícios da geração atual.

A União arcaria com o pagamento de benefícios já concedidos, um montante anual inicialmente da ordem de R\$ 375 bilhões<sup>26</sup> que, ano a ano, irá decrescer, com a diminuição do contingente de aposentados em regime de repartição. E ademais pagaria as indenizações a que teriam direito os segurados inscritos no RGPS antes da adoção do regime de capitalização e ainda não aposentados.

Esse custo elevado constitui um entrave para a implantação da previdência capitalizada, apesar das vantagens após a fase de transição.

Estudo de 1999 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA estimou o custo da transição do RGPS entre o regime de repartição e aquele de capitalização em 203% do Produto Interno Bruto nacional. Assim, a adoção da previdência capitalizada foi avaliada como inviável por seu alto custo (o PIB, naquele ano, foi de cerca de R\$ 1,1 trilhões).

As propostas da “Nova Previdência”, apresentadas por Fraga e pela FIPE, são menos ambiciosas ao propor que:

- a) A adoção da previdência capitalizada não alcance quem já estiver no sistema, mas apenas os segurados que se inscreverem no RGPS a partir de uma futura data de corte

---

<sup>26</sup> Esse é o valor das receitas do RGPS do ano de 2017 que o Executivo federal classifica como previdenciárias, ou seja, o total de arrecadação dos segurados e dos empregadores incidente sobre a folha de salários.

(os 'novos' segurados). Dessa forma, a transição será mais lenta e, também, menos exigente em termos de necessidade de financiamento anual por parte do Estado.

- b) O pilar capitalizado substitua apenas parcialmente o em regime de repartição. Ou seja, mesmo para os 'novos' segurados, uma parte do benefício previdenciário continuaria sendo custeado em regime de repartição (como no atual RGPS), mas com teto dos benefícios menor do que o atual.

Contudo, em ambas as propostas, o impacto da criação do pilar capitalizado implica na necessidade de mais aportes da União na "fase da transição".

Assim, paradoxalmente, enquanto a principal justificativa da adoção da previdência capitalizada é diminuir a dependência do sistema previdenciário do financiamento do Estado, o efeito será de aumentá-la por um período de 30 a 40 anos<sup>27</sup>.

Em relação ao regime de repartição, um modelo assentado na capitalização coletiva teria o mérito de contornar o problema da queda da relação entre trabalhadores ativos e beneficiários. Embora isso seja verdade, não fica afastada a dependência desse sistema em relação à geração de excedentes econômicos que se traduzam em rentabilidade dos ativos em que serão investidas as reservas. E esses excedentes dependerão, em última análise, do nível de produção de riquezas dado pela ocupação de trabalhadores com uma adequada produtividade do trabalho. Uma força de trabalho ativa relativamente diminuta, ocupações precárias e um sistema produtivo de baixa produtividade não serão capazes de sustentar um sistema previdenciário saudável, qualquer que seja o regime financeiro dele.

### 5. Crítica às contas individuais e à privatização da Previdência Social

Não raramente o atual debate associa à capitalização duas medidas de natureza diferente: a criação de contas previdenciárias individualizadas e a transferência da administração previdenciária para empresas privadas.

Além de tais medidas não constituírem respostas a problemas do sistema, criam novos inconvenientes.

A adoção de contas individuais previdenciárias remete aos benefícios de Contribuição Definida (CD) e representa um retrocesso histórico que levaria a Previdência Social de volta ao século XIX, quando a proteção diante dos riscos da perda dos rendimentos do trabalho baseava-se na constituição de um patrimônio individual (ou, no máximo, familiar). De fato, haveria uma renúncia a características fundamentais e bem-sucedidas da moderna proteção previdenciária em troca de mecanismos limitados, quando não falhos. Principalmente, por quatro motivos:

- 1º - Não é possível calcular *a priori* o montante de recursos que um indivíduo deve acumular para obter prestações de aposentadoria vitalícia, capazes de manter o poder aquisitivo. Para tanto, seria necessário ter o conhecimento prévio de fatores como: o tempo de sobrevivência individual depois da aposentadoria ou pensão por morte e, ainda, a eventual ocorrência de invalidez ou morte do segurado antes de ter direito à concessão da aposentadoria. E tais fatores variam de pessoa para pessoa, sendo impossível prever o futuro individual. Ainda, seria necessário conhecer previamente a inflação e rentabilidade dos investimentos no futuro.

---

<sup>27</sup> Ao contrário, a alteração do regime financeiro de um sistema previdenciário, de capitalização para repartição, não apenas não comporta despesas adicionais, como pode ser realizada de imediato, sem período de transição. Com efeito, em tal alteração o sistema abriria mão do pré-financiamento.

Dessa forma, o benefício na modalidade CD assemelha-se a uma aplicação financeira individual que, uma vez utilizada para fins previdenciários, sempre incorre em um dos dois riscos opostos: o de ser ineficaz e o de ser ineficiente.

- Ineficaz, quando o saldo de conta esgotar enquanto o segurado ainda precisar do recebimento do benefício. Ou seja, quando falhar no objetivo de garantir a proteção do trabalhador por meio de pagamentos substitutivos aos do trabalho até a sua morte.
- Ineficiente, quando for conseguido um saldo de grande valor e, posteriormente, descobre-se que teria sido suficiente um saldo menor. Nesses casos, há um sacrifício excessivo em termos de padrão de vida do segurado durante a fase laboral. Ou, dito de forma técnica, há uma relação 'custo x benefício' insatisfatória<sup>28</sup>.

Ao contrário da capitalização coletiva, a individual não se beneficia da chamada Lei dos Grandes Números, cujo enunciado pode ser expresso da seguinte forma:

*Para um grupo de pessoas de uma população conhecida, as frequências relativas a determinado evento, tanto mais tendem a repetir as estatísticas elaboradas com base na população total, quanto maior o tamanho do grupo.*

Aplicada à previdência, essa lei significa que eventos individuais (tais como invalidez, morte em atividade, nascimento de filhos, tempo de sobrevivência após a aposentadoria, entre outros) são imprevisíveis, mas pode-se prever o número de ocorrências de um evento previdenciário, desde que o grupo de segurados seja suficientemente grande.

Assim, desde seu nascimento, na Alemanha do fim do século XIX, a moderna previdência social<sup>29</sup> tem buscado a proteção de pessoas vulneráveis à perda dos rendimentos de trabalho por meio de fundos coletivos, onde todos contribuam para que cada um venha a receber de acordo com a sua necessidade. Essa ideia mutualista pode ter motivações de tipo ideológico, mas não necessariamente. Está, inclusive, na base da própria lógica do seguro, importante instrumento dos mercados financeiros.

Observe-se que os seguros não preveem contas individuais. São fundos coletivos que indenizam o sinistrado e, para tanto, utilizam também a contribuição (prêmio) de quem não sofrer o sinistro (e que não recebe de volta o prêmio pago). Registre-se, contudo, que o seguro deixa satisfeito mesmo o segurado para quem o risco não se materializou, pelo fato de ter recebido proteção e tranquilidade.

Em suma, tanto nos seguros, quanto na previdência social, o sucesso depende da formação de grandes grupos mutualistas de segurados.

**2º** - Estruturada em contas individuais a previdência social tem um custo maior para a sociedade. Como o dinheiro na conta é de 'propriedade' do segurado, eventuais sobras não utilizadas para a aposentadoria ou pensão por morte de um indivíduo irão para os herdeiros do falecido, não podendo pagar os benefícios de outros segurados, como acontece atualmente no RGPS.

Um exemplo esclarece esse conceito. Imagine-se que, hoje, conforme as estatísticas e as projeções, de cada 100 segurados, 90 cheguem a receber a aposentadoria. Então, o sistema estabelece alíquotas contributivas para que os 100 segurados financiem os 90

---

<sup>28</sup> Além custo em termos monetários, há também o desgaste emocional. Com efeito, é inerente ao modelo CD o risco de que saldo de conta se esgote antes do falecimento do segurado e do eventual pensionista. Tal incerteza traz insegurança e intranquilidade, mesmo para o segurado para quem o risco não venha a se materializar.

<sup>29</sup> A moderna previdência social é aquela que se organizou em sistema previdenciário, conjunto de políticas, leis e instituições que assegura aposentadorias e pensões. E os trabalhadores na inatividade passaram a não mais dependerem apenas de iniciativas individuais ou familiares.

benefícios (e não os 100). Isso diminui o montante a ser financiado pelo sistema. Vice-versa, se o modelo prever reservas individuais que não podem ser utilizadas em prol de outros segurados, não haverá tal barateamento de custo.

3° - A gestão dos riscos sociais, antes realizada pelo conjunto dos segurados e pelo Estado, é transferida para o indivíduo.

Imagine-se por um momento que a constituição de um expressivo patrimônio individual seja algo ao alcance do trabalhador brasileiro (sabemos que que não é uma hipótese razoável para a grande maioria, principalmente em virtude das baixas remunerações do trabalho). Mesmo tal patrimônio pode não conseguir evitar que o segurado e sua família fiquem desamparados em circunstâncias futuras, tais como a invalidez ou o falecimento durante o período laboral, bem como a sobrevivência para além do esperado. Isso acontece também na previdência organizada em contas individuais (modelo CD).

Mesmo que não conste nas propostas da “Nova Previdência”, para mitigar os mencionados riscos, em um sistema organizado com benefícios CD, o trabalhador deveria contratar um seguro. Ou seja, a previdência individualizada transformaria um sistema hoje sustentável graças ao mutualismo entre segurados, sem custos adicionais, em um mecanismo inseguro ou dependente da aquisição de produtos financeiros. Bom negócio para o sistema financeiro, mas não para os segurados.

4° - A capitalização em contas individuais fortalece na população o entendimento patrimonial da Previdência Social, em detrimento da definição de direito social dada na Constituição Federal. Ou seja, o segurado passa a entender que a reserva garantidora do benefício lhe pertence. Ato contínuo, conclui: “Se o dinheiro é meu, então me cabe escolher quem o administrará”. Assim, as contas individuais criam um terreno propício para a transferência da gestão da Previdência Social para bancos e seguradoras, ou seja, para a privatização dessa política social.

A gestão privada do pilar capitalizado traz mais riscos, é mais cara e, ainda, não garante adequadamente o controle social e a transparência.

O risco de bancos e seguradoras é maior do que o risco da administração pública federal. As instituições financeiras podem tornar-se insolventes, enquanto para o Instituto Nacional de Seguro Social - INSS tal hipótese aconteceria em caso de isso acontecer com o próprio Estado brasileiro. Mesmo nesse cenário pessimista, contudo, bancos e seguradoras não teriam honrado seus compromissos antes da União.

A gestão da previdência por parte de instituições financeiras é mais cara do que aquela da administração federal, pois:

- A administração de bancos e seguradoras visa o lucro, ao contrário do INSS, administrador do Regime Geral;
- O INSS traz proveito de ganhos de escalas (redução do custo por segurado), pois atende a um público da ordem de cem milhões de segurados, enquanto a privatização, ao prever a escolha do gestor por parte dos segurados, fragmentaria tal público entre vários gestores, diminuindo os ganhos de escala; e
- Para conquistar a clientela, bancos e segurados devem investir em operações de *marketing*, ou seja, acrescentam despesas de exercício da atividade que o INSS não tem.

Por último, mas não menos importante, a administração estatal é sujeita ao controle dos órgãos estatais de forma muito mais efetiva do que as empresas privadas.

As informações relativas ao serviço público estão facilmente disponíveis aos cidadãos, que podem exercer o acompanhamento e o controle social. O mesmo não pode ser dito para a clientela de bancos e seguradoras: o cliente pode apenas solicitar algumas informações do produto que adquiriu, conforme o código do consumidor, mas não pode saber do “negócio” de quem lhe vende o produto ou o serviço. Ou seja, a privatização comportará o rebaixamento do cidadão à condição de simples cliente, com o relativo retrocesso em relação à transparência e ao controle social da previdência social.

### **Conclusão**

Apesar de as discussões sobre a previdência capitalizada terem sido caracterizadas por forte conteúdo ideológico, essa possibilidade deve ser examinada sem preconceitos.

A estruturação da previdência social em regime de capitalização coletiva não seria uma medida que, em tese, prejudicaria os segurados. Também a eles interessa reduzir a crescente necessidade de injeção de recursos públicos do RGPS em acréscimo às contribuições sobre a folha de pagamento, desde que isso não signifique retirada de direitos. Sem dúvida, tal necessidade tem sido e será, ainda, um forte argumento para justificar propostas de reformas para minimizar a previdência social obrigatória, pública e universal.

A adoção do regime de capitalização mitigaria, ainda que parcialmente, o principal problema do RGPS organizado em regime de repartição, constituído pela decrescente razão entre a quantidade de segurados em atividade e a de aposentados e pensionistas. Para tanto, exigiria um esforço fiscal estatal de duração de pelos menos três décadas, período em que as despesas previdenciárias da União sofreriam uma expressiva elevação.

Diante de tal perspectiva, antes de apoiar a proposta, cabe avaliar alguns riscos, constituídos basicamente por iniciativas de redução dos direitos sociais, com base no argumento do equilíbrio fiscal, dada a dificuldade (e a falta de vontade política) de aumentar a carga tributária. A saber:

- Reformas paramétricas do pilar de repartição, que dificultem o acesso ao benefício e reduzam o valor de aposentadorias e pensões. Reformas tão severas quanto a PEC 297-2016 ou até mais;
- Cortes mais acentuados das despesas dos demais programas sociais do governo federal, já preconizados na Emenda Constitucional n° 95;
- A supressão de direitos trabalhistas, a iniciar com o direito do empregado ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS, pelos menos para os trabalhadores que ingressaram no sistema previdenciário após a adoção do pilar capitalizado obrigatório<sup>30</sup>.

Uma vez previsto em lei, o pilar de previdência capitalizada iniciaria a formação das reservas garantidoras dos benefícios, a partir das contribuições e dos resultados de sua aplicação financeira. Nessa eventualidade, seria fundamental que os trabalhadores, por meio de sua representação, participassem da gestão de tais reservas e, em particular, das decisões estratégicas de investimento.

A experiência de os trabalhadores brasileiros administrarem recursos em regime de capitalização não é novidade. Existem precedentes bem-sucedidos de fundos financeiros

---

<sup>30</sup> Nas duas propostas da “Nova Previdência” a utilização do FGTS será fonte de custeio das contas previdenciárias individuais. Além disso, a equipe do novo governo federal já falou em carteira de trabalho ‘verde-amarela’, um contrato de trabalho com menos direitos para os empregados contratados a partir de determinada data futura. Entre os direitos retirados, o 13° salário anual.

públicos, geridos com a participação dos trabalhadores. A título de exemplo, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviços (FGTS) e o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

No caso da previdência capitalizada, caberia aplicar o princípio da boa administração que diz que “responsabilidade e autoridade devem caminhar juntas”. Isso significa que quem decide (autoridade) deve arcar com as consequências de suas decisões (responsabilidade). Em suma, se as grandes decisões couberem à União e/ou aos empregadores, o correto seria que eles fossem responsáveis pelos resultados da previdência capitalizada, garantindo metas mínimas de rentabilidade, por exemplo. Na hipótese de a União e os empregadores não assumirem tal compromisso, então as grandes decisões de administração caberiam aos segurados.

Se, sob determinadas condições, a capitalização pode ser aceita por quem defende os interesses dos trabalhadores, o mesmo não pode ser dito para a adoção de contas previdenciárias individuais e para a gestão privada do pilar capitalizado do RGPS, medidas que não garantem a adequada proteção do trabalhador e de sua família.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**ALVES LIMA NETA**, Avelina. “Envelhecimento populacional e sistema de proteção social no Brasil”. In: BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. “Envelhecimento da população e seguridade social”. Brasília/DF, SPREV, 2018. p. 5-29.

**BOLSONARO, Jair**. “O caminho da prosperidade – Proposta de Plano de Governo”. Disponível em <https://flaviobolsonaro.com/plano-de-governo-jair-bolsonaro-2018.pdf>. Acesso em 02/01/2019.

**BRASIL**, “Constituição: República Federativa do Brasil 1988”, Senado Federal, Brasília/DF, 2016.

**FAZIO**, Luciano. “O que é Previdência Social”, São Paulo: Loyola, 2016.

**FOLHA DE S. PAULO**. “Reforma da Previdência de Arminio Fraga cria benefício mínimo universal”, disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/11/reforma-da-previdencia-de-arminio-fraga-cria-beneficio-minimo-universal.shtml>. Acesso em 1º/11/2018.

**GUSHIKEN**, Luiz. FERRARI, Augusto Tadeu. FREITAS, Wanderley José de. “Regime Próprio de Previdência dos Servidores: Como Programar? Uma Visão Prática e Teórica”, MPAS, Brasília (DF), 2002.

**INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA**. “Texto para Discussão nº 690. Reforma estrutural da previdência: uma proposta para assegurar proteção social e equidade”. Rio de Janeiro, 1999.

**MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL**. “Portaria MPS nº 403, de 10 de dezembro de 2008 - DOU de 12/12/2008 – Republicação”, disponível em [http://sislex.previdencia.gov.br/paginas/66/MPS/2008/403\\_1.htm](http://sislex.previdencia.gov.br/paginas/66/MPS/2008/403_1.htm). Acesso em 10/10/2018.

**MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA PREVIDÊNCIA SOCIAL**. “Fórum de debates sobre políticas de emprego, trabalho e previdência”. Brasília, DF, 2016. Disponível em:

<http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2012/11/Forum-RelatorioFinal-1.pdf>.

**ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS**. “Apesar de baixa fertilidade, mundo terá 9,8 bilhões de pessoas em 2050”. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/apesar-de-baixa-fertilidade-mundo-tera-98-bilhoes-de-pessoas-em-2050/>. Acesso em 30/12/2018.

**REVERBEL**, Paula. “Como é se aposentar no Chile, o 1º país a privatizar sua previdência”, disponível em <https://www.bbc.com/portuguese/amp/internacional-39931826?fbclid=iwar2exhb-a3ovwv-nlhwf8iv5zpssylfesxmlld9ex37zbzjbgzpvavivbvnnk>. Acesso em 1º/11/2018.

**SOUSA PINTO**, Ana Estela. “Fipe propõe que mulher com filhos contribua por menos tempo para aposentadoria”, disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/12/fipe-propoe-que-mulher-com-filhos-contribua-por-menos-tempo-para-aposentadoria.shtml>. Acesso em 05/12/2018.

**THOMPSON**, Lawrence. “Mais Velha e Mais Sábia: A Economia dos Sistemas Previdenciários”, Ministério da Previdência Social, Brasília (DF), 2000.