

# Contas Individuais na Previdência

*Gilberto Paim*  
Jornalista

O Congresso Nacional terá uma grande oportunidade de restaurar a sua imagem perante a opinião pública, se, entre outras decisões de caráter histórico, adotar as contas individuais no Instituto Nacional do Seguro Social, INSS. Trata-se de medida de grande alcance em favor dos brasileiros que contribuem para a Previdência Social, cujo objetivo compreende a proteção dos recursos de cada associado e a elevação do nível de remuneração das aposentadorias e pensões.

Com a adoção dessa magna providência, os trabalhadores passam a ter um claro direito de propriedade sobre as suas contribuições previdenciárias, em um quadro novo, oposto ao atual em que essas deduções do salário caem num poço sem fundo, cuja administração não poucas vezes perde o controle dos recursos. À semelhança do que ocorre em vários países que adotaram esse regime, as contas

individuais criam condições para uma profunda reforma do sistema previdenciário em vigor no País.

A Previdência Social tem por finalidade a realização de um plano de seguro coletivo em que cada trabalhador acumula recursos, constitui uma poupança, para ter vida digna na velhice ou sobreviver à invalidez. Com a adoção das contas individuais o sistema fica protegido contra saques indevidos dos recursos formados pelas contribuições dos trabalhadores.

Atribuir ao trabalhador a posse de seus recursos, devidamente blindados contra a malversação, implica uma mudança de 180 graus, que suscita o aparecimento de alguns problemas. Entre estes manifesta-se, principalmente, a necessidade do reconhecimento do direito às contribuições efetuadas no regime anterior. Embora esteja convencido de que o sistema das contas individuais é superior ao atual, o trabalhador não há de querer passar para o novo sistema, sem ter certeza absoluta de que não perderá as contribuições já feitas durante 10, 20 e mais anos.

O sistema em vigor, denominado de **repartição**, destina as contribuições dos segurados à folha de pagamento de benefícios. O dinheiro arrecadado é imediatamente consumido. Já as contas individuais (à semelhança do FGTS) constituem a base do sistema de **capitalização**, no qual as contribuições, devidamente aplicadas, produzem rendimento que ha de permitir o aumento do valor das aposentadorias e pensões.

Mas, como passar do regime de consumo direto para o sistema de rendimento do dinheiro dos segurados? Quem dará a garantia de que não sofrerão perdas os que aderirem ao novo sistema?

O Estado há de responder por essa garantia. Mas o Estado é digno de fé? Quantas vezes o Estado brasileiro deu demonstração cabal de que não tem credibilidade? Recordemos: os recursos arrecadados pela CPMF, a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira, se destinavam exclusivamente à saúde, mas passaram a fazer parte do orçamento da União. A Contribuição Financeira para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), arrecadação de R\$92,4 bilhões em 2006, a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (arrecadação de R\$14 bilhões) e parte da CPMF tiveram a maior parte da receita conjunta absorvida pelo orçamento da União. Há quantidade inumerável de títulos federais que não foram honrados e se converteram em “moedas podres”, algumas utilizadas na privatização de empresas públicas.

Não se pode depositar confiança no Estado, no caso das contribuições previdenciárias já efetuadas por quem queira passar ao sistema das contas individuais. É essa descrença que torna indispensável inserir, na lei que vier a criar as contas individuais, uma cláusula pela qual não menos de 3% do produto da arrecadação da receita tributária, durante o lapso de tempo necessário, tenha por destino a garantia de ressarcimento dos trabalhadores que tenham anos de contribuição e prefiram o novo sistema.

Deu-se recentemente um importante passo à frente, na direção da reforma da Previdência, com a definição dos gastos com a assistência social como responsabilidade orçamentária da União. Durante dezenas de anos o fundo de contribuições dos segurados foi sangrado com a transferência de recursos para o pagamento de despesas de clientes da área da assistência social. Montantes expressivos tiveram esse destino. Mais de 10 bilhões de reais foram anualmente retirados das contribuições referidas, para despesas que nada ti-

nham a ver com o seguro social dos trabalhadores. Entende-se que esse uso indevido dos mencionados recursos contribuiu para o rebaixamento das aposentadorias e pensões dos segurados.

Resta um grave problema, ou seja, o relacionado com o pagamento de aposentadorias a pessoas que jamais contribuíram para a Previdência Social. Esse é um enorme contingente cuja maioria é constituída de trabalhadores rurais, que merecem apoio à sobrevivência com recursos procedentes do orçamento da União.

Veiculam essa opinião vários especialistas na matéria, inclusive o presidente da Associação Nacional dos Servidores da Previdência Social – ANASP, Paulo César de Souza, que propõe uma reformulação da previdência rural, com a transferência dos 7,3 milhões de aposentados e pensionistas rurais para a esfera da Lei Orgânica da Assistência Social.

O representante da Confederação Nacional do Comércio no Fórum Nacional da Previdência Social, professor Cid Heraclito de Queiroz, ex-procurador-geral da Fazenda, demonstra com dados oficiais que o déficit previdenciário dos trabalhadores urbanos e rurais foi plenamente coberto, em 2006, com recursos transferidos da Cofins e da CSLL. Não obstante, continua válida a proposição do Sr. Paulo César de Souza, no sentido de que os não-contribuintes para o Regime Geral da Previdência Social (INSS) devem ficar sob a proteção da mencionada Lei Orgânica da Assistência Social.

Segundo estatística da Previdência Social, relativa ao ano de 2005, somente 31,2 milhões de pessoas contribuíam, nesse ano, para os cofres do INSS. A população econômica ativa era então estimada em 96 milhões de pessoas. Considerando-se os dados do sistema

previdenciário dos estados e municípios, o número e contribuintes elevava-se então a 41,3 milhões.

Esses dados revelam uma deformação social tenebrosa. Os 55 milhões que não contribuem para instituto de previdência representam impressionante massa de párias: como estão excluídos do sistema, não têm direito ao regime de 8:00 horas diárias de trabalho, a vantagens do trabalho insalubre, ao seguro de acidentes do trabalho, a repouso semanal remunerado, férias, FGTS, aposentadoria e pensões. Trata-se de mais de cinco dezenas de milhões de patrícios que passarão a depender de assistência social, quando deixarem de trabalhar, por velhice ou invalidez.

Reside na longevidade dos que se aposentam uma das causas do enfraquecimento do sistema. O emprego de meios eletrônicos nas atividades econômicas e o célere crescimento do número de idosos representam elementos de uma corrida entre a população trabalhadora, que contribui para o instituto de previdência (41 milhões), e a massa de aposentados e pensionistas.

Em abril de 2007, somavam 21,7 milhões os benefícios pagos pelo INSS, incluindo 14,4 milhões da zona urbana, entre os quais 6,1 milhões (58%) recebiam apenas um salário mínimo, enquanto outros cinco milhões recebiam de mais de um a menos de três SM. Esse é o quadro do valor da quase totalidade das aposentadorias e pensões na área do INSS, pagas aos que, efetivamente, deram contribuições regulares durante os anos de trabalho. Ao mesmo tempo, sem nunca terem contribuído para a Previdência, 7,3 milhões de trabalhadores rurais recebiam um salário mínimo, causando, em 2006, um déficit de R\$ 28 bilhões no sistema rural.

A adoção do sistema de contas individuais em vários países tem apresentado resultados apreciáveis na formação de poupanças nacionais, o que fortalece a capacidade de investimento, reduz o desemprego e aumenta o número de contribuintes. Esses aspectos positivos podem ser observados na Argentina, Uruguai, Chile, Peru e Colômbia.

No Peru, o sistema de capitalização, das contas individuais, representa uma alternativa ao sistema público, de **repartição**, e pode ser estudado como modelo para outros países. Os participantes que não optarem por um sistema são automaticamente inscritos no sistema público, não se exigindo que os novos integrantes da força de trabalho se filiem ao regime de capitalização. Há, portanto, a liberdade de escolha. Mas é clara a preferência dos trabalhadores pelo novo sistema. Os subsistemas peruanos existentes antes da reformulação previdenciária, de junho de 1993, foram unificados, reduzindo-se as vantagens de alguns grupos.

As contas individuais peruanas são criadas em empresas financeiras privadas, que administram os fundos de pensão, cobrando taxa de administração de 3% ao ano. Mas o sistema é estritamente regulamentado, estando sob supervisão de um organismo governamental. Exige-se uma rentabilidade mínima dos fundos de pensão e a publicação periódica de balancetes e dados sobre rentabilidade.

No sistema público, as contribuições equivalem a 9%, dos quais 3% devidos pelo empregado e 6% pelo empregador. No privado, os segurados contribuem com 15% de seus salários, não existindo contribuições patronais. Impôs-se ao empregador um incremento (13,5%) dos salários dos empregados transferidos para o novo regi-

me, mas a partir de então deixa de haver o recolhimento de contribuições patronais. Além disso, os participantes do regime privado devem efetuar uma contribuição adicional de 1% da renda para o financiamento das aposentadorias e pensões do sistema público.

Em minucioso estudo sobre a reforma da Previdência Social, na América do Sul, com ênfase nas contas individuais, a economista Meiriane Nunes Amaro, da Consultoria Legislativa do Senado, trata em pormenor do sistema instaurado no Chile. Sabe-se que o sistema apresenta problemas, provavelmente resultantes da forma tolerante com que os governos, nos últimos 15 anos, vêm deixando à solta as empresas administradoras. Inicialmente, a taxa anual de administração era de apenas 3%, mas o assunto ficou entregue ao livre mercado e as administradoras passaram a cobrar de 15% a 25% sobre os depósitos, gerando com isso uma crise. Idênticos, com pequenas variações, os sistemas chileno e peruano, oferecem a base da reforma da Previdência em qualquer país do mundo.

Os matemáticos atuariais fazem a sombria previsão de que, no ano de 2042, os órgãos da seguridade social dos Estados Unidos proclamarão a 100 milhões de associados: *não há pagamentos. Esgotaram-se os recursos financeiros. O sistema entrou em falência.* Seria uma hecatombe capaz de fazer a crise de outubro de 1929 parecer uma partida de futebol. O reconhecimento da ameaça pela Casa Branca está explícito no fato de que José Piñera, o criador chileno do sistema de conta individuais na Previdência, foi transformado em Conselheiro do Presidente.

Esse prognóstico retrata a natureza do problema previdenciário nos países de economia evoluída. Salvo onde já houve a privatização

da previdência, deixando a cargo dos governos a assistência social, todos os países do mundo encontram na Previdência Social talvez o seu maior problema.

No Hemisfério Norte altamente industrializado, o problema já está desenhado na pirâmide populacional: uma base cada vez mais estreita em comparação com o volume crescente da sua parte superior. O alongamento da existência humana, com essa mais elevada expectativa de vida, determina a necessidade de recursos em volume cada vez maior para atender à demanda de aposentados e pensionistas.

Esse quadro torna-se bem pronunciado nos países em desenvolvimento, onde a renda nacional escassa enfrenta o problema da tentação de imitar os países ricos na distribuição generosa de poucos recursos. Sobretudo, nesses países, as frágeis defesas contra fraudes não resistem às influências do mundo político. Como se costuma dizer, o problema do envelhecimento se manifestou nos países altamente industrializados depois do seu enriquecimento, em comparação com o que ocorre nos países pobres e emergentes, onde cresce com rapidez a parcela de idosos na presença de rendas nacionais de baixo nível.

Enquanto os aposentados dos países ricos lutam pela conservação do padrão de vida que desfrutavam na vida ativa e assim abrem a perspectiva de falência do sistema previdenciário, nos países em desenvolvimento, de renda nacional baixa, as aposentadorias e pensões levam a maioria dos beneficiários às portas da indigência.

Nos países em desenvolvimento, agrava-se a crise da previdência à medida que evolui o processo de mudança na relação entre ativos e

inativos, entre os que trabalham e os que vivem de aposentadorias e pensões. Nas nações de economia opulenta, aposentados com dois carros na garagem e casa de campo revelam a própria essência do problema financeiro previdenciário que enfrentam os seus governos.

Em nosso País, torna-se indispensável fazer distinção entre a previdência do setor privado, administrada pelo INSS, e a do setor público. Na previdência privada, no chamado Regime Geral da Previdência Social, são contribuintes todos os que possuem carteira de trabalho assinada, figurando entre estes os funcionários públicos não-concursados, no regime da CLT.

Na previdência do setor público, o Regime Jurídico Único (Lei n. 8.112/1990) abrange os servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Em regimes especiais estão os militares e membros dos poderes Judiciário, Legislativo e ramos do Executivo.

Em nosso País, as entidades representativas do empresariado ainda não se deram conta da importância do regime de contas individuais na previdência. Nos países em que está em vigor tal sistema, as empresas ficam dispensadas de contribuições, as quais são efetuadas apenas pelos que trabalham, na expectativa de que a aplicação financeira dos recursos disponíveis produza renda suficiente para assegurar uma aposentadoria de melhor nível do que a do atual sistema.

Compare-se com a situação reinante no Brasil, onde o empresariado contribui para a Previdência com 22% sobre todas as remunerações pagas e os trabalhadores com contribuições que variam de 8%

a 11% sobre seus rendimentos. Há um custo excessivo da administração governamental dos recursos da seguridade social.

Não seria necessário reproduzir o rosário de acusações à Previdência Social brasileira como zona de corrupção. Há casos que envolvem a perda de centenas de milhões de dólares. De onde saiu o dinheiro para gáudio dos corruptos? Dos descontos na folha de salários. Estamos diante de um grave problema nacional cuja solução se pode tentar, inicialmente, com a criação das contas individuais, ao lado de outras sugestões também de relevância. Lembra-se o célebre caso da juíza Jorgina de Freitas, cuja quadrilha lesou a Previdência Social em cifra estimada em US\$ 600 milhões. Antes de ser extraditada da Costa Rica, essa personagem propôs ao governo brasileiro a devolução de US\$ 116 milhões, dos US\$ 118 milhões que alegava possuir. Posteriormente, descobriu-se que ela mantinha conta num banco de Liechtenstein, onde conservava outros US\$ 35 milhões. Do fundo global do INSS saíram recursos para a construção de rodovias e para outros fins distanciados das responsabilidades previdenciárias do órgão. As contas individuais representam uma blindagem contra desvio e malversação.

### **A Super-Receita e seus poderes**

Ainda não são conclusivos os dados estatísticos relacionados com a Super-Receita, que resulta da transferência da Previdência Social para a órbita da Receita Federal. Dentro de mais algum tempo passará por teste a previsão de que será mais eficiente a cobrança dos débitos da Previdência Social pela máquina da Secretaria da Receita, a principal justificativa da mudança. A expectativa de que isso

se confirme decorre da existência de créditos da Previdência Social, da ordem de R\$ 150 bilhões, cuja cobrança equivale a apenas 1% ao ano desse valor, quando os débitos crescem anualmente mais de 10%.

Não foi positiva uma fusão dessa natureza, no ano de 1966, quando se efetuou a concentração dos institutos de previdência em um só bloco, cuja administração apresentou falhas demonstradas pelo número de fraudes e o volume de roubos de recursos previdenciários. Essa fusão, efetuada no primeiro governo do ciclo militar, caracterizou-se pela prática de injustiças administrativas clamorosas. O Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários obtinha superávit no encontro de contas da receita com a despesa, mantinha um sistema próprio de financiamento de habitações para seus associados, aos quais assegurava uma série de benefícios, que foram perdidos na voragem da concentração dos institutos. Por sua vez, o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Servidores Públicos, IPASE, era possuidor de invejável patrimônio, que desapareceu na fusão. O mesmo se podia dizer do Instituto dos Trabalhadores em Transportes e Cargas que também possuía grande patrimônio, desaparecido no bojo da concentração.

A idéia era ter uma só administração, em lugar de várias. O correr dos anos provou ser grave o desacerto, que suscita a onda de protestos contra aposentadorias de baixo nível.

A Receita Federal, agora Super-Receita, já era um órgão de tamanho considerável. Como lembra o ex-procurador geral da Fazenda Nacional, o jurista Cid Heráclito de Queiroz, a Secretaria da Receita Federal representa a fusão de antigos órgãos de amplos poderes,

como a antiga Diretoria-Geral da Fazenda Nacional e quatro Departamentos: de Rendas Internas, de Rendas Aduaneiras, do Imposto de Renda e da Arrecadação. Em artigo no *Estado de S. Paulo*, o ex-procurador-geral da Fazenda salienta o excesso de poderes da Secretaria da Receita, que arrecada tributos e controla, fiscaliza e pune os contribuintes, elabora as propostas de novas medidas fiscais e legisla mediante Instruções Normativas. O correr do tempo há de demonstrar se a eficiência administrativa alcançada pela medida justificará a fusão comentada.