

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS MATEMÁTICAS E DA NATUREZA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA DAS CIÊNCIAS E DAS TÉCNICAS E
EPISTEMOLOGIA

JOSÉ MIGUEL BENDRAO SALDANHA

APOSENTADORIA NO CAPITALISMO:
PAZ ENTRE AS GERAÇÕES, GUERRA ENTRE AS CLASSES

RIO DE JANEIRO

2024

JOSÉ MIGUEL BENDRAO SALDANHA

APOSENTADORIA NO CAPITALISMO:
PAZ ENTRE AS GERAÇÕES, GUERRA ENTRE AS CLASSES

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em História das Ciências e das Técnicas e Epistemologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro como parte dos requisitos para obtenção do grau de Doutor.

Orientador: Prof. Dr. José Carlos de Oliveira

RIO DE JANEIRO

2024

CIP - Catalogação na Publicação

S162a Saldanha, José Miguel Bendrao
Aposentadoria no capitalismo: paz entre as
gerações, guerra entre as classes / José Miguel
Bendrao Saldanha. -- Rio de Janeiro, 2024.
118 f.

Orientador: José Carlos de Oliveira.
Tese (doutorado) - Universidade Federal do Rio
de Janeiro, Decania do Centro de Ciências
Matemáticas e da Natureza, Programa de Pós-Graduação
em História das Ciências e das Técnicas e
Epistemologia, 2024.

1. Previdência social. 2. Luta de classes. 3.
Pacto intergeracional implícito. 4. Repartição. 5.
Capitalização. I. Oliveira, José Carlos de, orient.
II. Título.

*À Leila, minha maior fã, com todo o meu amor,
e a todas as pessoas que lutam pela solidariedade entre as gerações.*

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, professor José Carlos de Oliveira, por ter me convencido a empreender esta jornada quando já parecia tarde demais para iniciá-la, pela confiança que sempre depositou em mim, mesmo quando parecia que eu não chegaria ao final do caminho, pelas precisas indicações de temas e autores, pelos excelentes cursos, pelo envolvimento na discussão dos temas, e, principalmente, pela amizade e companheirismo que cultivamos, e pelo objetivo comum da emancipação humana que partilhamos.

À minha esposa, professora Leila Rodrigues da Silva, pelas muitas construtivas críticas às numerosas versões do texto, pela orientação acadêmica informal, pela empolgação permanente com as minhas ideias aparentemente heterodoxas, e por estar sempre ao meu lado.

À professor Clara Murteira, da Universidade de Coimbra, pela generosidade de me atender para uma excelente aula sobre os direitos sociais em declínio na União Europeia e a campanha transnacional de privatização da previdência, e pelas preciosas indicações de fontes.

Aos membros da banca da qualificação para esta tese, cujas observações e críticas foram fundamentais para a sua elaboração: professor Roberto Leher, pelo aprofundamento das reflexões metodológicas e éticas, e na delimitação do objeto da pesquisa; professora Sara Granemann, pela parceria na construção da concepção marxista da previdência pública; professora Maria Malta, por me ajudar a finalmente entender o Brasil, e por me alertar sobre o necessário rigor dos conceitos.

RESUMO

SALDANHA, José Miguel Bendrao Saldanha. *Aposentadoria no capitalismo: paz entre as gerações, guerra entre as classes*. 2024. 117f. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em História das Ciências e das Técnicas e Epistemologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024.

Esta tese trata do financiamento da previdência social nas sociedades capitalistas contemporâneas, mais especificamente, dos regimes de financiamento das aposentadorias dos trabalhadores no Brasil – repartição, administrativo e capitalização. Apresenta o pacto intergeracional implícito que existe em todas as sociedades. Mostra que, nas sociedades de classes, o pacto se realiza no interior de cada classe, conforme o papel dela na estrutura social específica em que se encontra, e que a previdência social é o pacto de solidariedade intergeracional e intrageracional da classe trabalhadora no capitalismo. A partir da constatação de que, na sociedade capitalista, são os trabalhadores ativos que produzem os valores-de-uso consumidos por toda a sociedade, analisa cada regime de financiamento, exemplificando, por meio de contracheques simulados, os caminhos percorridos em cada um pelo fundo previdenciário, da sua criação ao seu consumo. A análise mostra que o regime de repartição é o que implementa de forma mais direta o pacto intergeracional da classe trabalhadora no capitalismo, e que o regime administrativo é um sub-regime daquele, adequado à parcela da classe vinculada ao setor público. A análise evidencia que o regime de capitalização se baseia na apropriação pelo setor privado de parte do fundo público, e que não pode ser considerado um regime de previdência social, porque transforma a poupança previdenciária do trabalhador em capital comércio de dinheiro aplicado em investimentos de risco, e depende inteiramente da exploração da classe trabalhadora para funcionar. Identifica os argumentos falaciosos e os elementos fictícios incluídos nos diagnósticos de rombos da previdência social usados sistematicamente para justificar a sua privatização. Apresenta uma forma alternativa de contabilizar os gastos com aposentadorias e pensões dos servidores públicos, de forma a registrar com exatidão como os recursos do fundo público são usados na manutenção dos servidores e seus pensionistas. Conclui que o conflito entre os regimes é uma das frentes da luta entre as classes trabalhadora e capitalista, e que o regime de repartição é um campo mais favorável à classe trabalhadora, enquanto o regime de capitalização é mais favorável à classe capitalista. Aborda a contrarreforma da previdência social no mundo desde o advento do neoliberalismo e no Brasil desde a Constituição Federal de 1988, dividindo-a em três fases: Cardoso-Itamar (1ª); Lula-Dilma (2ª), e Temer-Bolsonaro (3ª), com base nas alterações constitucionais promovidas pelos respectivos governos. Demonstra que todas as fases seguiram o caminho da privatização da previdência e abriram mercado aos regimes privados capitalizados, tanto ao impedir o aumento real do valor máximo dos benefícios do regime público (teto), quanto ao enfraquecer o regime público dificultando os benefícios e ampliando as exigências aos seus participantes. Ao final, propõe critérios para um regime único de previdência social a ser defendido pelos trabalhadores no capitalismo.

Palavras-chave: previdência social; luta de classes; pacto intergeracional implícito; repartição; capitalização.

ABSTRACT

This thesis deals with the financing of social security in contemporary capitalist societies, more specifically, the financing regimes for workers' retirement in Brazil – solidarity, administrative and capitalized. It presents the implicit intergenerational pact that exists in all societies. It shows that, in class societies, the pact is made within each class, according to its role in the specific social structure in which it finds itself, and that social security is the pact of intergenerational and intragenerational solidarity of the working class in capitalism. Based on the observation that, in capitalist society, it is the active workers who produce the use values consumed by the entire society, this thesis analyses each financing regime, exemplifying, through simulated pay-checks, the paths taken in each one by the previdential fund, from its creation to its consumption. The analysis shows that the solidarity regime is what most directly implements the intergenerational pact of the working class in capitalism, and that the administrative regime is a sub-regime of that, suited to the portion of the class linked to the public sector. The analysis shows that the capitalized regime is based on the appropriation by the private sector of part of the public fund, and that it cannot be considered a social security regime, because it transforms the worker's pension savings into capital, trading money invested in risky investments, and depends entirely on the exploitation of the working class to function. It identifies the fallacious arguments and fictitious elements included in the diagnoses of social security holes used systematically to justify its privatization. It presents an alternative way of accounting for expenditure on retirement and pensions for public servants, in order to accurately record how public fund resources are used to support civil servants and their pensioners. It concludes that the conflict between the regimes is one of the fronts of the struggle between the working and capitalist classes, and that the solidarity regime is a field more favourable to the working class, while the capitalized regime is more favourable to the capitalist class. It also addresses the counter-reform of social security in the world since the advent of neoliberalism and in Brazil since the Federal Constitution of 1988, dividing it into three phases: Cardoso-Itamar (1st); Lula-Dilma (2nd), and Temer-Bolsonaro (3rd), based on the constitutional changes promoted by the respective governments. It demonstrates that all phases followed the path of social security privatization and opened the market to private capitalized regimes, both by preventing the real increase in the maximum value of benefits under the public regime (ceiling), and by weakening the public regime, making benefits more difficult and expanding demands on its participants. At its end, it proposes criteria for a single social security regime to be defended by workers under capitalism.

Keywords: social security; class struggle; implicit intergenerational pact; solidarity; capitalization.

LISTA DE SIGLAS

Adufrj-SSind – Seção Sindical dos Docentes da UFRJ do Andes-SN
Andes-SN - Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
BM - Banco Mundial
CF 88 - Constituição Federal do Brasil de 1988
CLT - Consolidação das Leis do Trabalho
Cofins - Contribuição Para o Financiamento da Seguridade Social
CPMF - Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira
CSLL - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
EC - Emenda Constitucional
EUA - Estados Unidos da América
FMI - Fundo Monetário Internacional
HCTE - Programa de História de Ciência e da Técnica e Epistemologia da UFRJ
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INPC-IBGE - Índice Nacional de Preços ao Consumidor do IBGE
INPS - Instituto Nacional de Previdência Social
INSS - Instituto Nacional do Seguro Social
IOF - Imposto sobre Operações Financeiras
IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano
MEI - Microempreendedor Individual
MPV - Medida Provisória
OCDE - Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
PEC - Proposta de Emenda à Constituição
PIB - Produto Interno Bruto
PL - Projeto de Lei
PLP - Projeto de Lei Complementar
PT - Partido dos Trabalhadores
RGPS - Regime Geral de Previdência Social
RPPS - Regime Próprio de Previdência Social
STF - Supremo Tribunal Federal
TCU - Tribunal de contas da União
UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro
USAID - United States Agency for International Development

LISTA DE QUADROS, FIGURAS E GRÁFICOS

Quadro 1 – Grandes números do RGPS - 2003 a 2017	56
Gráfico 1 – Receitas e despesas do setor urbano do RGPS - 2003 a 2017	56
Quadro 2 – Resultado do RPPS da União – 2017, em bilhões de reais	59
Quadro 3 – Resultado do RPPS da União de 2014 a 2017	63
Quadro 4 – Folha de pagamento da União, valores efetivamente pagos	65
Quadro 5 – Composição da despesa de pessoal da União em "rombo" e "não-rombo"	65
Quadro 6 – Folha de pagamento da União, valores efetivamente pagos	66
Gráfico 2 – Gastos efetivos totais (civis e militares)	67
Gráfico 3 – Gastos efetivos totais (ativos, aposentados, reformados e pensionistas)	67
Gráfico 4 – Gastos efetivos com civis	68
Gráfico 5 – Gastos efetivos com ativos	68
Gráfico 6 – Gastos efetivos com militares	69
Gráfico 7 – Gastos efetivos com aposentados, reformados e pensionistas	69
Quadro 7 - Mudanças nas denominações dos demonstrativos das contas da previdência dos civis e militares da União nos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREOs) entre 2014 e 2018	71
Quadro 8 – Distribuição do valor total produzido pelo trabalhador	85
Figura 1 – Cartaz com propaganda da proposta dos três pilares	91
Quadro 9 – Seguridade social de 2011 a 2013, em R\$ bilhões	102
Quadro 10 – Regime Geral da Previdência Social (RGPS) em 2013, em R\$ bilhões	102
Quadro 11 – Regime Próprio de Previdência dos Servidores Federais, em R\$ bilhões	103

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
1.1 MOTIVAÇÕES, CIRCUNSTÂNCIAS E OBJETIVOS	11
1.2 PRINCIPAIS QUESTÕES.....	14
1.3 TESE CENTRAL.....	17
2 O PACTO INTERGERACIONAL IMPLÍCITO	19
2.1 O PACTO INERENTE À ESPÉCIE HUMANA.....	19
2.1.1 Relações intergeracionais	19
2.1.2 A utilidade das crianças e a inutilidade dos idosos	25
2.1.3 Por que cuidar dos idosos?.....	27
2.2 O PACTO INTERGERACIONAL NO CAPITALISMO	28
2.2.1 A relação entre as classes e os respectivos pactos intergeracionais.....	29
2.2.2 O pacto de exploração dos capitalistas	30
2.2.3 O pacto de solidariedade dos trabalhadores	30
3 O PACTO NO CAPITALISMO: TÉCNICAS E REGIMES DE FINANCIAMENTO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	33
3.1 OS REGIMES DE FINANCIAMENTO	33
3.1.1 O mundo é capitalista.....	33
3.1.2 Técnicas previdenciárias e de financiamento e regimes de financiamento..	34
3.2 O REGIME DE REPARTIÇÃO	37
3.2.1 Descrição geral	37
3.2.2 Os benefícios.....	38
3.2.3 As contribuições.....	39
3.2.4 Os resultados.....	49
3.2.5 Estudo de um caso: o "rombo" do INSS.....	54
3.3 O REGIME ADMINISTRATIVO.....	58
3.3.1 Descrição geral	58
3.3.2 Estudo de um caso: o RPPS da União.....	58
3.4 O REGIME DE CAPITALIZAÇÃO	72
3.4.1 Descrição geral	72
3.4.2 As contribuições.....	74
4. A CONTRARREFORMA INFINITA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	87
4.1 INTRODUÇÃO.....	87

4.2 NO MUNDO	87
4.2.1 A Doutrina do Choque e a Doutrina dos Três Pilares de mãos dadas.....	87
4.2.2 As orientações do Banco Mundial para a privatização da previdência	93
4.2.3 A crise financeira internacional e a interrupção do processo de privatização	97
4.2.4 A privatização em refluxo ou em espera?.....	98
4.3 NO BRASIL	98
4.3.1 A Constituição de 1988	98
4.3.2 A CF 88 freada pelo avanço neoliberal	100
4.3.3 A contrarreforma da previdência brasileira - 1ª fase - governos Collor, Franco e Cardoso	100
4.3.4 A contrarreforma da previdência brasileira - 2ª fase - governos Lula e Dilma	105
4.3.5 A contrarreforma da previdência brasileira - 3ª fase - governos Temer e Bolsonaro - um resumo muito breve	107
5 CONCLUSÕES	109
5.1 O EMBATE ENTRE OS REGIMES DE FINANCIAMENTO.....	109
5.2 A REFORMA DA PREVIDÊNCIA NECESSÁRIA NO CAPITALISMO	111
REFERÊNCIAS	113

1 INTRODUÇÃO

1.1 MOTIVAÇÕES, CIRCUNSTÂNCIAS E OBJETIVOS

O tema geral tratado nesta tese é o financiamento da previdência social nas sociedades capitalistas contemporâneas. Mais especificamente, são abordadas as técnicas de financiamento das aposentadorias dos trabalhadores, isto é, as formas pelas quais estas são financiadas – por repartição/solidariedade¹ ou por capitalização – e como estas formas se relacionam com os demais aspectos da vida social.

O meu interesse pelo estudo do financiamento da previdência social iniciou-se por volta de 1997, a partir da minha participação no Grupo de Trabalho de Seguridade Social do Andes-SN² (GTSS). A necessidade de avaliar criticamente as propostas do governo Fernando Henrique Cardoso (e mais tarde do governo Lula da Silva) para reformar a previdência social, quase invariavelmente por meio da diminuição dos direitos e da ampliação das obrigações dos trabalhadores, justificadas por argumentos de natureza orçamentária, pouco ou nada convincentes, levou-me a aprofundar o estudo sobre o tema. A dedicação inicial às questões do financiamento propriamente ditas deu lugar a um envolvimento crescente com os demais aspectos deste assunto, vasto, complexo e repleto de relações com outras esferas da vida social, verdadeiramente fascinante, inclusive pela sua grande importância nas vidas de todos.

Durante o ano de 2003, por ocasião da "segunda fase da contrarreforma da previdência", representada principalmente pela Emenda Constitucional nº 41/2003, já sob o governo Lula (a "primeira fase" foi a Emenda 20/98, do governo Fernando Henrique Cardoso), que afetou principalmente a previdência dos servidores públicos, engajei-me decididamente no debate sobre as propostas em pauta, participando de dezenas de eventos, em várias cidades brasileiras, a maioria organizados por entidades sindicais, mas também por partidos, associações de moradores e movimentos populares, ajudando a

¹ A palavra "repartição" para denominar este regime é a mais utilizada, na literatura e nos documentos oficiais, e, em favor da clareza, é mais utilizada nesta tese, embora o termo "solidariedade" pareça expressar melhor a essência do regime. No mesmo sentido, o termo "exploração" denominaria com mais propriedade o regime chamado de capitalização, termo que oculta a relação social que sustenta a acumulação de capital, mas, também a bem da clareza, não é usado aqui.

² Andes-SN: Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior.

esclarecer o significado e as consequências das medidas propostas. Com esse objetivo, escrevi também alguns textos e artigos de divulgação das posições críticas às reformas.

Em suma, com base no diagnóstico de um grande, crescente e insustentável déficit (“rombo”) dos regimes de previdência dos servidores públicos (União, estados, Distrito Federal e municípios), o governo Lula propunha (e aprovou), para estes regimes, instituir uma contribuição previdenciária dos aposentados e dos pensionistas e facilitar a substituição de parte dos regimes por uma previdência complementar capitalizada (já prevista pela Emenda Constitucional nº 20/1998, do governo Cardoso, mas à época não ainda implantada), limitando as aposentadorias e pensões ao teto do Regime Geral da Previdência Social (RGPS), e acabando com a integralidade (valores iguais à última remuneração na ativa) e a paridade (reajustes iguais às remunerações dos ativos), substituindo os seus valores por uma média de remunerações tomadas ao longo de toda a vida ativa e reajustando-os com base em índices de preços.

Nos artigos e nos debates, mostrei, entre outros aspectos, que o diagnóstico do “rombo” decorria exclusivamente de uma forma de contabilizar as receitas e despesas dos regimes de previdência dos servidores, por meio da qual se podia arbitrar previamente o valor do “rombo” desejado e que não tinha conteúdo econômico³, e que a economia resultante da redução efetiva das aposentadorias e pensões serviria, na verdade, para pagar a despesa do governo com as suas contribuições à previdência complementar que pretendia criar.

Os estudos e debates que realizei nessa época e posteriormente permitiram-me a compreensão de que a disputa de propostas sobre o financiamento da previdência ia muito além de aspectos técnicos, atuariais ou fiscais. As propostas que visavam a substituir, no todo ou em parte, os regimes públicos de repartição e administrativos por regimes privados de capitalização apareciam em todo o mundo e seguiam orientações muito claras do Banco Mundial⁴. A resistência a essa substituição partia principalmente de entidades sindicais, movimentos populares e partidos de esquerda.

³ Uma explicação detalhada desta importante questão está na seção 3.3.2 do capítulo 3 desta tese, e foi inicialmente exposta por mim num artigo que publiquei na revista Reportagem em julho de 2003 (SALDANHA, 2003), que é uma síntese do que estava em discussão naquele momento.

⁴ The World Bank (1994), Holzmann, Hinz e Dorfman (2008), Orenstein (2008) e outros.

O diagnóstico do Banco Mundial, exposto num documento de 1994⁵ e reforçado com algumas modificações em 2008⁶, em síntese, é que (1) os regimes administrativos são privilégios dos servidores e custam muito caro às nações, e (2) os regimes de repartição não são sustentáveis diante do envelhecimento das populações. Assim, propunha e articulava politicamente a sua substituição por regimes de capitalização, que não teriam nenhum desses problemas. Após a crise financeiro-especulativa de 2007-2008⁷, houve um aparente refluxo da campanha de privatização transnacional, substituída por ações no sentido de reduzir o alcance dos sistemas públicos, sem, contudo, propor explicitamente a sua substituição por esquemas privados⁸. Investigar o caráter destes movimentos e suas articulações remotas e recentes é parte desta tese, focalizando especialmente os documentos *Old Age Income Support in the 21st Century - An International Perspective on Pension Systems and Reform*⁹ e *Pension Systems and Reform Conceptual Framework*¹⁰, do Banco Mundial, e os textos *Pension privatization in crisis: Death or rebirth of a global policy trend?*¹¹ e *Pension Privatization: Evolution of a Paradigm*¹², de Mitchell Orenstein

Esta **reforma** do Banco Mundial (ou **contrarreforma**, para a classe trabalhadora) está nitidamente inserida no movimento do capital (comércio de) dinheiro, pois, diante da crise de *subprime*, derivativos etc., este capital busca ativos “reais” (ou melhor, garantidos pelos estados que lastram as moedas) que assegurem altos lucros com relativa garantia do retorno dos investimentos.

Mais recentemente, a convivência com o professor José Carlos de Oliveira e o contato com os temas por ele pesquisados no âmbito do HCTE levaram-me a concluir que a inclusão das questões ambientais na discussão sobre a previdência social era fundamental.

⁵ The World Bank (1994).

⁶ Holzmann et al (2008).

⁷ Não só financeira, segundo alguns importantes autores. Chesnais (2014) diz que “... **on a pas affaire une crise financière, mais à une très grande crise économique mondiale. Elle traduit les contradictions les plus fondamentales du capital et marque l'échec et la fin du mode dont le capital sous hégémonie américaine a cherché a contenir ces contradictions em même temps qu'il les aggravait.**” [“... não estamos lidando com uma crise financeira, mas com uma crise econômica mundial muito grande. Ela reflete as contradições mais fundamentais do capital e marca o fracasso e o fim do modo pelo qual o capital sob hegemonia americana tentou conter estas contradições ao mesmo tempo que as agravava”].

⁸ ORENSTEIN (2011).

⁹ HOLTZMANN e HINZ (2005).

¹⁰ HOLZMANN et al (2008).

¹¹ ORENSTEIN (2011).

¹² ORENSTEIN (2013).

"Consideremos que se o debate ambiental nos convida a considerar *o nosso futuro comum*, como sugere o Relatório coordenado por Gro Brundtland e, assim, coloca o ambiente como aquilo que nos desafia e que devemos tomar como desafio político, exatamente porque nos é comum, também nos coloca diante de encarar as futuras gerações não olhando para as crianças e, assim, num futuro que está no futuro, se me permite o leitor o aparente pleonasma, ver a geração futura que está aqui e agora muito próxima de nós que são os mais velhos, o nosso futuro aqui concretamente. Assim, podemos nos solidarizar com as gerações futuras, os mais velhos, aqui mesmo e não abstratamente. A previdência se coloca como um tema central não só para que cuidemos dos mais velhos, mas, sobretudo, para que tenhamos uma sociedade fundada em outros princípios, como os da precaução. A previdência, vê-se, deveria se tornar um tema central de todo ambientalista. A geração futura que nos é contemporânea - os mais velhos - nos coloca esse desafio." (PORTO-GONÇALVES, 2012, p. 177).

Uma das razões da necessidade desta integração disciplinar é que, por um lado, tudo parece indicar que o planeta não suporta manter o atual ritmo de crescimento econômico¹³, e, por outro lado, quase todas as teorias sobre a sustentação da previdência social parecem basear-se na ideia de um crescimento econômico contínuo¹⁴. Esta aparente contradição é real? É possível superá-la? Compreender esta questão é outro dos objetivos do meu trabalho.

Poderia sintetizar, enfim, o conjunto de objetivos deste trabalho: contribuir para a reflexão sobre as bases materiais da seguridade social, mais especificamente da previdência social, e, dentro desta, do direito dos trabalhadores à aposentadoria, e fornecer subsídios para as políticas de seguridade social e as suas interfaces com o meio-ambiente, a educação e o desenvolvimento econômico.

1.2 PRINCIPAIS QUESTÕES

As principais questões a investigar na presente pesquisa são as que seguem.

- a) Como os regimes de financiamento da previdência social – o **regime de repartição**, público, operado pelo Estado, ou o **regime de capitalização**, privado, administrado por financistas – podem contribuir (i) para a realização de princípios e valores universalistas advindos das lutas das classes trabalhadoras, em nível mundial e no Brasil em particular, considerando as mudanças demográficas que resultam no

¹³ Por exemplo, GEORGESCU-ROEGEN (2012) defende clara e enfaticamente o decrescimento da atividade econômica como única possibilidade de sobrevivência da espécie humana na Terra.

¹⁴ MURTEIRA (2011, p. 81), por exemplo, com base em muitos outros autores, afirma que "as políticas que promovem o crescimento econômico contribuem para atenuar a pressão decorrente do envelhecimento populacional."

envelhecimento das populações e no aumento da razão de dependência demográfica¹⁵ e os limites de recursos materiais e energéticos do planeta, que restringem cada vez mais a possibilidade do crescimento econômico atuar em sentido inverso àquele aumento, e (ii) para a superação, na perspectiva das classes trabalhadoras, das crises do capitalismo, em especial no seu aspecto financeiro-especulativo, e, ainda, que papel pode ter, neste enfrentamento, o **regime administrativo**.

- b) Que pressupostos e condições estão implícitos no diagnóstico corriqueiro de falência da previdência social por causa das mutações demográficas, cujo remédio seria a substituição dos regimes de repartição pelos regimes de capitalização.

Esta tese sustenta que as bases deste diagnóstico são falaciosas e motivadas por interesses do capital, especialmente na sua forma financeira, e defende que o regime de capitalização está em desacordo com os direitos humanos e de cidadania conquistados historicamente pelas classes trabalhadoras, pondo em risco o direito à aposentadoria, em decorrência da impossibilidade desse regime desvincular-se das crises financeiro-especulativas inerentes ao sistema sem retirar direitos dos trabalhadores ativos e aposentados, da atual e das futuras gerações, comprometendo assim um valor fundamental da luta das classes trabalhadoras que é a solidariedade intergeracional.

A tese procura mostrar também que o regime de repartição, apesar das restrições que lhe impõem, em cada época e local, o estado da correlação de forças entre as classes trabalhadoras e capitalistas e o próprio modo de produção capitalista do qual faz parte, desde que administrado pelo Estado e submetido ao controle da sociedade, é coerente com a solidariedade intergeracional e capaz de garantir o direito dos trabalhadores à aposentadoria, mesmo diante de “crises” demográficas, financeiras ou ambientais, por meio de ajustes paramétricos socialmente concertados.

Mais especificamente é necessário interpelar:

- a) o pacto resistirá a uma dinâmica demográfica caracterizada pelo encolhimento e envelhecimento populacional? Como serão as conexões desta dinâmica com a previdência social, e, particularmente, com o seu financiamento?

¹⁵ A **razão de dependência demográfica** é igual à quantidade de pessoas com idade abaixo de 15 anos ou acima de 64 dividida pela população total.

- b) o pacto é viável num contexto de radical flexibilização e desregulamentação dos direitos trabalhistas e previdenciários, cujo exemplo extremo é a plataformização das relações de trabalho?
- c) Que ideologias, na forma de valores, concepções, conceitos e formas de pensar sustentam o embate de propostas para a solução da "crise demográfica", para a vida social em geral, e para as interações sociometabólicas com a natureza e a vida econômica em particular?

A presente tese sustenta que a previdência social pode ser um mecanismo institucional compatível com o aproveitamento racional dos recursos materiais e energéticos do planeta, entendendo-se "racional" como uma forma de uso que permita a permanência da vida humana na Terra, posto que a previdência social é a forma mais avançada que a sociedade construiu para organizar a solidariedade entre as gerações além do âmbito familiar. A inclusão do equilíbrio ecológico nos seus pressupostos decorre do fato de que os adultos atuais viverão, quando no futuro forem idosos, daquilo que os então adultos, hoje jovens, produzirão, e a qualidade das suas vidas dependerá do estado em que a geração atual entregar o mundo à próxima. A ética para os tempos atuais proposta por Hans Jonas¹⁶ exige que levemos em conta os interesses das próximas gerações, e a previdência social exige que a próxima geração (quando forem adultos) leve em conta os interesses da geração atual (quando forem idosos). Não me foi possível, contudo, avançar mais nesta direção.

¹⁶ "Age de modo a que os efeitos da tua ação sejam compatíveis com a permanência de uma autêntica vida humana sobre a Terra." (JONAS, 2006, p. 47).

1.3 TESE CENTRAL

O conflito entre os regimes de financiamento das aposentadorias na sociedade capitalista é uma das frentes da luta entre a classe trabalhadora e a classe capitalista, e não um conflito entre as gerações dos trabalhadores.

Este conflito, esta frente da luta de classes, situa-se necessariamente no Estado, e consiste na disputa de uma parte do fundo público¹⁷, que aqui chamamos **fundo previdenciário**¹⁸, e que está, portanto, submetida ao mesmo movimento geral. Assim, o fundo previdenciário é produzido pela classe trabalhadora (a única classe realmente **produtora** - de **valor** e de **valores-de-uso**). Conforme a resolução do conflito entre elas, expressa juridicamente na legislação em vigor a cada momento, cada classe se apropria de uma parte do fundo previdenciário. Conforme Alysson Leandro Mascaro,

“Diferentemente das visões tradicionais, que acusam o Estado de ter um caráter burguês porque o domínio de suas instituições está supostamente sendo feito por agentes ou representantes do interesse burguês, o Estado é capitalista porque sua forma estrutura as relações de reprodução do capital. (...) A dinâmica das lutas entre as classes, grupos e indivíduos se apresenta, no capitalismo, perpassada sempre pela forma estatal. (...) O Estado não é a forma de extinção das lutas em favor de uma classe, mas sim de manutenção dinâmica e constante da contradição entre classes. Sua forma política não é resolutoria das contradições internas do tecido social capitalista, sendo, antes, a própria forma de sua manifestação, constituindo alguns de seus termos e mesmo de seus processos mais importantes.” (MASCARO, 2013, pp.59-60)

A tese está organizada em capítulos.

O primeiro é esta introdução.

O segundo, "O pacto intergeracional implícito", tratará, em linhas gerais, das relações entre as gerações que caracterizam a sociedade humana, procurando estabelecer regras gerais válidas para qualquer formação social, e regras específicas válidas para o modo de produção capitalista e, particularmente, para o caso brasileiro.

O terceiro, "O pacto no capitalismo: técnicas e regimes de financiamento da previdência social" terá o caráter mais teórico de todo o texto e abordará as técnicas previdenciárias características do modo de produção capitalista e as relações entre elas e outras esferas da vida social e econômica. Descreverá criticamente a forma como os

¹⁷ Malgrado as diversas interpretações existentes sobre a natureza do fundo público, aqui será considerado geral e simplesmente como a parte do produto social apropriada pelo Estado.

¹⁸ Ou seja, a parte do fundo público destinada ao pagamento dos benefícios previdenciários. Não se confunde com fundos de investimento ou fundos de pensão.

regimes organizam suas contribuições e seus resultados e conterà estudos de caso de dois dos regimes (RGPS e RPPS da União), que servirão para ilustrar as conclusões teóricas apresentadas.

O quarto, "A contrarreforma infinita da previdência social" tratará da história recente (aproximadamente a partir da 2ª Guerra Mundial) dos sistemas de aposentadoria no mundo capitalista em geral de forma bem resumida, e no Brasil em particular, menos resumida, principalmente desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. Esta contrarreforma da previdência social caracteriza-se por um processo, longo e em curso, de apropriação pelo capital privado da parte do fundo público destinado às aposentadorias da previdência social. À época da qualificação para esta tese, em setembro de 2018, escutavam-se os ecos do embate de projetos em torno da tramitação da PEC 287/2016. Pouco depois, o governo Bolsonaro aprovou a pior contribuição à contrarreforma da previdência social brasileira desde a CF88, a Emenda Constitucional nº 103/19.

O quinto capítulo apresenta as conclusões da tese e uma proposta de Regime Único de Previdência Social, a vigorar no atual modo de produção capitalista.

2 O PACTO INTERGERACIONAL IMPLÍCITO

“O surgimento do homem deve-se a um salto qualitativo no curso da evolução biológica. Embora seja impossível assinalar a data desse evento, sabe-se em que ele consistiu, sendo fácil apreendê-lo quando se comparam dois momentos relativamente afastados, pertencentes um ao período da genealogia dos primatas, outro especificamente humano, pelas características culturais que exhibe. Realizou-se quando as transformações anátomo-fisiológicas, que vinham ocorrendo, compondo a série animal em seus graus de desenvolvimento ascendente, passaram a subordinar-se a outra sucessão de fenômenos de caráter qualitativamente diverso, os de ordem social. A partir daí declina a importância aparente da evolução biológica, agora substituída pela forma dominante, a evolução social, de que a cultura é o aspecto primordial. Daí em diante a relação do homem continua, em seu substrato, a ser feita com a natureza, pois sem a obtenção dos elementos naturais, que a sustentam, a vida humana é impossível, mas o fato decisivo e inédito, que então se impõe na história da matéria viva, foi que, ao contrário do que continuará a acontecer com os animais, que se conservam em relação direta com o mundo material, do qual cada indivíduo retira os alimentos e outros bens de que necessita, o homem não se relacionará mais diretamente com a natureza, não sofrerá imediatamente a submissão a suas leis, porém entrará em ligação com ela dialeticamente, isto é, pela interposição da organização social. Por isso, as leis do mundo inerte não o dominarão mais direta e exclusivamente, e sim pela mediação das leis sociais. Estas começam a ter vigência quando se instala, para o novo ser, a possibilidade, e logo a seguir, a indispensabilidade do trabalho, que será o principal fator na formação do homem, constituindo a base da cultura e da linguagem.” (Pinto, 2005, p. 74-75)

2.1 O PACTO INERENTE À ESPÉCIE HUMANA

2.1.1 Relações intergeracionais

2.1.1.1 Nas sociedades em geral

A **sociedade humana**¹⁹ **moderna** sustenta-se num **pacto intergeracional implícito (o pacto)**, que costuma ser enunciado resumidamente da maneira que segue.

Existem três grandes grupos etários, as **gerações** ou **idades**, cujas proporções na população total modificam-se constantemente, pela natalidade, pelo envelhecimento e pela mortalidade, que chamaremos, para simplificar, **jovens**, **adultos** e **idosos**. Numa dada época, por definição, **adultos** são os que trabalham (ou não trabalham, mas têm

¹⁹ Não parece existir o pacto intergeracional em outras espécies. O sustento das crias evidentemente sim, uma vez que é indispensável à continuidade da espécie, mas o cuidado com os idosos não necessariamente.

condições de trabalhar), **jovens** são os que ainda não trabalham, e **idosos** são os que trabalharam no passado e não trabalham no presente.²⁰

Estas gerações estabelecem entre si "relações intergeracionais" (que poderiam perfeitamente serem chamadas **relações geracionais**), que são relações de produção, de propriedade, de afeto, de cuidado, familiares etc., e direitos e deveres mútuos implícitos e explícitos, que abrangem largos períodos, configurando uma **solidariedade intergeracional**.

No que concerne à produção da vida, isto é, à criação de condições de vida e à utilização dessas condições, **é o trabalho dos adultos num certo período que sustenta de fato a vida de todos naquele mesmo período**. Em qualquer sociedade, independentemente da formação socioeconômica ou do modo de produção vigente, os adultos produzem, por meio do seu trabalho, todos os valores-de-uso da sociedade, inclusive os produtos consumidos pelos próprios adultos, os consumidos pelos idosos e pelos jovens, e os destinados a serem usados como meios de produção (máquinas, prédios, estradas etc.).

Assim, a geração dos adultos sustenta, de fato, as gerações contemporâneas de idosos e jovens. Afinal, são pouquíssimos (imóveis e talvez mais nada) os valores-de-uso que podem ser realmente poupados, quer dizer, fisicamente, de uma geração para outra, de forma a permitir a um determinado indivíduo adulto produzir esse valor-de-uso, guardá-lo por muitos anos, e só então consumi-lo, quando já tiver chegado à fase idosa da vida.

Cada pessoa cuja vida transcorre naturalmente nasce, fica jovem, adulta e idosa, e morre. Alternadamente, ela é sustentada (jovem), sustenta (adulta) e é de novo sustentada (idosa). Este percurso é interrompido antes de completar-se para uma quantidade significativa de pessoas, que morrem jovens ou adultas, em idades variadas. As taxas de natalidade e as de mortalidade por idade e suas variações ao longo do tempo configuram uma determinada **dinâmica demográfica**, na qual ficam definidas as proporções das várias faixas etárias na população, formando graficamente uma **pirâmide etária**²¹ característica da época e do lugar. As proporções de jovens, adultos e idosos na

²⁰ Sempre há adultos que não trabalham, por vários motivos, mas isto não é relevante para a caracterização essencial do pacto intergeracional.

²¹ O gráfico conhecido como "pirâmide etária" só tem forma de fato piramidal (aliás, triangular) quando as taxas de natalidade e as de mortalidade em todas as idades são constantes por algum tempo. A recente (últimas décadas) queda de todas as taxas resultou num fenômeno denominado "transição demográfica"

população dependem desta composição etária geral e da definição dos limites entre as gerações.²²

Esta solidariedade entre as gerações é um pacto intergeracional implícito, ao qual todos os membros de uma sociedade aderem ou são compelidos, educados, a aderir. A experiência indica uma adesão praticamente total, em todas as sociedades de todos os tempos.

Esta visão algo esquemática e harmoniosa de uma sociedade dividida em gerações sofre importantes modificações quando observamos as coisas mais criticamente e percebemos que as sociedades humanas organizaram o pacto das mais variadas formas, acompanhando o desenvolvimento das demais esferas da vida social. Famílias, clãs, tribos, povos, cidades, nações, estados etc., moldaram os seus pactos condicionados pelos recursos disponíveis e pelos modos de produção em que existiam e se moviam, e no âmbito dos quais realizavam a "produção social da sua existência"²³.

Se consideramos um dado país de um ponto de vista político-econômico, começamos com sua população, sua divisão em classes (...). Parece ser correto começarmos pelo real e pelo concreto, pelo pressuposto efetivo, e, portanto, no caso da economia, por exemplo, começamos pela população, que é o fundamento e o sujeito do ato social de produção como um todo. Considerado de maneira mais rigorosa, entretanto, isso se mostra falso. A população é uma abstração quando deixo de fora, por exemplo, as classes das quais é constituída. (...) Por isso, se eu começasse pela população, esta seria uma representação caótica do todo e, por meio de uma determinação mais precisa, chegaria analiticamente a conceitos cada vez mais simples; do concreto representado [chegaria] a conceitos abstratos cada vez mais finos, até que tivesse chegado às determinações mais simples. Daí teria de dar início à viagem de retorno até que finalmente chegasse de novo à população, mas desta vez não como a representação caótica de um todo, mas como uma rica totalidade de muitas determinações e relações. (...). O último é manifestamente o método cientificamente correto. O concreto é concreto porque é a síntese de múltiplas determinações, portanto, unidade da diversidade. Por essa razão, o concreto aparece no pensamento como processo da síntese, como resultado, não como ponto de partida, não obstante seja o ponto de partida efetivo e, em consequência, também o ponto de partida da intuição e da representação. (MARX, 2011, p. 54)

A condição mais marcante é que numa sociedade dividida em classes esta divisão sobrepõe-se ao pacto, isto é, são as relações de produção, em primeiro lugar, que definem a distribuição do produto social entre as classes, e só depois entra em ação o pacto

que faz a "pirâmide etária" ter um formato torto e abaulado, como um "barril um pouco esticado para cima".

²² É comum definir-se, hoje em dia, que jovens têm até 15 anos de idade e idosos 65 ou mais.

²³ Expressão sintética brilhante de Marx (1974, p.28).

(intergeracional implícito) propriamente dito entre as idades de cada classe. No sentido estrito, o pacto só se realiza dentro de uma classe.

2.1.1.2 No capitalismo

Consideremos apenas as classes **capitalista** e **trabalhadora**, uma vez que é entre elas que se define a principal relação de produção do capitalismo, ou seja, a exploração (ou “o emprego”) da classe trabalhadora pela classe capitalista na qual se baseia a produção social, a economia capitalista. As **frações de classe** não serão consideradas neste texto, pois o nível de abstração agora desenvolvido será mais geral.

A face atual desta **reprodução ampliada** do capital, o **neoliberalismo**, atrai para o mercado quase todas as trocas, transformando continuamente os produtos do trabalho em mercadorias.

“O neoliberalismo pode ser definido como o conjunto de discursos, práticas e dispositivos que determinam um novo modo de governo dos homens segundo o princípio universal da concorrência”, conforme Dardot e Laval (2016, p. 17), seguindo declaradamente a visão de Foucault (2008).

Neste modo de produção, os adultos que sustentam toda a sociedade, com o seu **trabalho coletivo**, são os adultos da classe trabalhadora. Os adultos não trabalhadores, isto é, da classe capitalista, não sustentam ninguém porque não trabalham, por definição.

O contra-argumento do senso comum a esta caracterização radical e simplificada é que um capitalista também trabalha, quando toma conta da loja, organiza a fábrica, opera e vigia a caixa registradora e os investimentos financeiros etc., quando, enfim põe a máquina capitalista para funcionar. Estes trabalhos do capitalista seriam apenas de tipos diferentes dos trabalhos dos assalariados, e seriam de alta qualificação e muito importantes para a produção social, e é por causa disto que são esplendidamente remunerados. Suspeitas de algum cinismo à parte, pode se contrapor a esta visão que a profissionalização da gerência (por exemplo, na sofisticada forma moderna de **governança corporativa**), isto é, a separação da propriedade e da gerência, evidencia que esse trabalho do capitalista tem realmente um componente de trabalho produtivo, correspondente à sua atuação na gerência executiva dos seus negócios, ou seja, naquelas atividades relacionadas a planejamento e controle da produção, organização do trabalho, administração financeira, logística etc., que podem perfeitamente ser assumidas por

empregados, operacionais ou gerenciais especialmente qualificados, como são, de fato, em muitos casos. Adam Smith já dizia:

Poder-se-ia talvez pensar que os lucros do patrimônio não passam de uma designação diferente para os salários de um tipo especial de trabalho, isto é, o trabalho de inspecionar e dirigir a empresa. No entanto, trata-se de duas coisas bem diferentes; o lucro é regulado por princípios totalmente distintos, não tendo nenhuma proporção com a quantidade, a dureza ou o engenho desse suposto trabalho de inspecionar e dirigir. É totalmente regulado pelo valor do capital ou patrimônio empregado, sendo o lucro maior ou menor em proporção com a extensão desse patrimônio. (SMITH, 1985, p.78)

O chamado trabalho do capitalista, como tal, compõe-se, contudo, de atividades destinadas ao mero controle do direito de propriedade nas suas variadas formas, como a assinatura de algumas coisas, declarações de outras etc., que não o fazem um trabalho produtivo, mesmo num sentido mais lato desta expressão²⁴. A remuneração total de um "capitalista-gerente" consiste, portanto, em duas partes: uma que corresponde à retribuição por trabalho efetivamente produtivo, de gerência executiva, e outra correspondente à apropriação de mais-valor produzido pelo trabalho excedente dos demais trabalhadores, tanto trabalhadores-operacionais quanto trabalhadores-gerentes. Portanto, mesmo sendo um trabalhador, o capitalista-gerente acumula capital, na qualidade de capitalista e não de trabalhador, por meio da extração de mais-valor dos seus "companheiros" de trabalho.

Mesmo no caso de trabalhadores autônomos, que possuem seus próprios meios de produção e que não empregam nem são empregados, a separação entre os dois tipos de rendimento é clara. Voltemos a Adam Smith:

Às vezes, ocorre realmente que um trabalhador independente tenha capital suficiente tanto para comprar os materiais para seu trabalho, como para manter-se até completá-lo. Nesse caso, ele é ao mesmo tempo patrão e operário, desfrutando sozinho do produto integral de seu trabalho, ou seja, do valor integral que seu trabalho acrescenta aos materiais por ele processados. Esse valor inclui o que geralmente são duas rendas diferentes, pertencentes a duas pessoas distintas: o lucro do capital e os salários do trabalho. (SMITH, 1985, p. 92)

A contabilidade oficial em vigor no Brasil e noutros países, tanto a fiscal quanto a gerencial,²⁵ de todas as empresas, grandes ou pequenas, diferencia perfeitamente, aliás,

²⁴ Utilizo neste ponto "trabalho produtivo" no sentido de produtor de valores-de-uso.

²⁵ A contabilidade fiscal privilegia a apuração dos impostos a serem pagos, conforme as leis tributárias, enquanto o objetivo da contabilidade gerencial é fornecer indicadores para a gestão da empresa.

os ganhos dos seus proprietários que se referem à propriedade (lucro) ou à gerência ("pró-labore").

Os trabalhadores adultos sustentam a si próprios e todos os membros da sua classe que não trabalham, que são os jovens, os idosos e os afastados do trabalho por algum motivo alheio à sua vontade, como doença, acidente, desemprego, prisão etc., e **ainda toda a classe dominante, ou seja, os capitalistas jovens, adultos e idosos.**

"Quanto mais fundo voltamos na história, mais o indivíduo, e por isso também o indivíduo que produz, aparece como dependente, como membro de um todo maior: de início, e de maneira totalmente natural, na família e na família ampliada em tribo; mais tarde, nas diversas formas de comunidade resultantes do conflito e da fusão das tribos. Somente no século XVIII, com a "sociedade burguesa", as diversas formas de conexão social confrontam o indivíduo como simples meio para seus fins privados, como necessidade exterior. Mas a época que produz esse ponto de vista, o ponto de vista do indivíduo isolado, é justamente a época das relações sociais (universais desde esse ponto de vista) mais desenvolvidas até o presente. O ser humano é, no sentido mais literal, um animal político, não apenas um animal social, mas também um animal que somente pode isolar-se em sociedade. A produção do singular isolado fora da sociedade (...) é tão absurda quanto o desenvolvimento da linguagem sem indivíduos vivendo juntos e falando uns com os outros. (...) Por isso, quando se fala em produção, sempre se está falando de produção em um determinado estágio de desenvolvimento social – da produção de indivíduos sociais. (...) No entanto, todas as épocas da produção têm certas características em comum. A *produção em geral* é uma abstração, mas uma abstração razoável, na medida em que efetivamente destaca e fixa o elemento comum, poupando-nos assim da repetição. (...) Se não há produção em geral, também não há igualmente produção universal. A produção é sempre um ramo *particular* da produção – por exemplo, agricultura, pecuária, manufatura etc. – ou uma *totalidade*. (...) Toda produção é apropriação da natureza pelo indivíduo no interior de e mediada por uma determinada forma de sociedade." (MARX, 2011, p. 40-41 e 43)

Omitir a contradição principal entre a classe trabalhadora explorada e subjugada e a classe capitalista exploradora e dominante, inerente ao modo de produção capitalista em vigor, como faz a caracterização ingênua das gerações, significa esconder como se dá na realidade a inserção das gerações no pacto. Assim como, nas palavras de Marx, a produção em geral é uma abstração, mas uma abstração útil, que permite identificar os elementos comuns às várias sociedades, **também é uma abstração o pacto intergeracional implícito em geral**, que consiste, em cada caso concreto, numa totalidade de produção, distribuição, troca e consumo de produtos inserida na totalidade de um determinado modo de produção.

2.1.2 A utilidade das crianças e a inutilidade dos idosos

O pacto, **cujo sujeito são sempre os adultos**, tem dois componentes, ou compromissos geracionais, um **ascendente**, que consiste nas obrigações para com e as garantias dadas aos mais velhos pelos mais jovens (adultos sustentam idosos) e um **descendente**, relativo às obrigações e cuidados com os filhos, as crias (adultos sustentam jovens).

O pacto descendente, cuidar das crianças, faz todo o sentido, mas porque cuidar dos idosos?

Cuidar das crias é "natural", é animal, no sentido da simples seleção natural darwiniana, na medida em que sustenta a manutenção da espécie. Ora, por óbvio, só subsiste a espécie que logra reproduzir-se, seja lá como for. Como as crias humanas nascem e permanecem por um bom tempo praticamente indefesas, se contassem apenas com os seus próprios recursos nem sequer sobreviveriam. Portanto, não subsistiria a espécie humana se os seus indivíduos adultos não cuidassem das suas crias, e até das crias de outros indivíduos, no que, aliás, imitam quase todos os animais, até uma idade considerável, em geral maior do que outros animais, tempo necessário à formação de um animal muito mais complexo do que qualquer outro do planeta. Crianças precisam de muito mais e melhores cuidados do que crias de outras espécies até atingirem condições produtivas, justamente por causa dessa complexidade.

Mas para que cuidar dos idosos? Os animais, com exceção dos humanos, não fazem isso. Quem perde a produtividade, a capacidade de relacionar-se com a natureza de forma a resolver as suas contradições com ela, morre. Mas os seres humanos mantêm vivos os seus idosos "improdutivos". De alguma maneira, a hominização inclui esse cuidado, quer dizer, esta atitude define, ou ajuda a definir o ser como especificamente humano. Isto é empírico e acontece há muito tempo, em praticamente todas as sociedades, com algumas exceções notáveis. De fato, a prática de gerontocídio como ato socialmente estabelecido tem sido excepcional na história humana recente, mesmo no terreno das lendas, como a japonesa do 親捨て (*oyasute*, abandonar um progenitor)²⁶, retratada no filme "A Balada de Narayama"²⁷ (ou de forma satirizada, como no episódio "O Dia do Arremesso", do

²⁶ ou 姥捨て (*ubasute*, abandonar uma idosa).

²⁷ Filme japonês dirigido por Shohei Imamura, que ganhou a Palma de Ouro no Festival de Cannes em 1983.

seriado "A Família Dinossauro"²⁸). Quanto a fatos reais, os registros são geralmente vagos e/ou ambíguos. Jared Diamond relata, referindo-se, contudo, a sociedades tradicionais:

"Mesmo que os filhos de fato se comportem instintivamente como equipamentos de cálculo darwiniano, a seleção natural nos ensina que nem sempre os filhos devem cuidar de seus pais idosos. Existem muitas circunstâncias nas quais os filhos podem melhorar a transmissão de seus próprios genes ou de sua cultura tratando os pais de forma mesquinha, abandonando-os ou até os matando. Em que tipo de sociedades os filhos, e as novas gerações em geral, "devem" (de acordo com esse argumento) negligenciar, abandonar ou matar seus pais (e a geração mais velha em geral), e, de fato, o fazem? Os inúmeros casos relatados envolvem sociedades para as quais as pessoas mais velhas se tornam uma séria desvantagem, colocando em risco a segurança de todo o grupo. Essa situação surge em dois diferentes conjuntos de circunstâncias. O primeiro caso refere-se aos caçadores-coletores nômades que precisam mudar de acampamento periodicamente. Como não têm animais de carga, os nômades precisam carregar tudo nas costas: bebês, crianças com menos de quatro anos que não conseguem acompanhar o ritmo do grupo, armas, ferramentas e todas as posses materiais, além de comida e água para a jornada. É difícil ou impossível acrescentar a toda essa carga pessoas velhas ou doentes que não conseguem caminhar. O segundo conjunto de circunstâncias surge em ambientes onde ocorrem sérias faltas de alimentos periodicamente, em especial nas regiões árticas e nos desertos, e onde não é possível acumular excedentes e estoques de comida suficientes para manter vivo o grupo durante o período de escassez. Se não há comida suficiente para manter todos em boa condição física, ou apenas vivos, a sociedade precisa sacrificar seus membros menos valiosos ou menos produtivos; caso contrário, a sobrevivência de todos será posta em risco." DIAMOND (2014, pp. 267-268)

Diamond relata em seguida os cinco métodos de descarte dos "idosos que se tornaram incômodos": negligência, abandono intencional, indução ao suicídio, assassinato com cooperação e assassinato violento.

Afastadas, em função do desenvolvimento técnico e social, aquelas condições relativas aos frequentes deslocamentos dos nômades e às dificuldades de armazenagem de alimentos em climas inóspitos, os humanos afastaram também a prática do gerontocídio e incluíram, de uma maneira geral, o cuidado dos idosos nas suas práticas costumeiras.

Especulemos sobre os motivos, conscientes ou inconscientes, tradicionais ou modernos, desta faceta humana.

Trata de uma antiga presumível tradição numa aldeia japonesa, segundo a qual as pessoas que atingiam 70 anos de idade deveriam ser carregadas pelo seu filho mais velho para o alto da uma montanha (Narayama), e lá deixadas sozinhas, para que os deuses cuidassem delas.

²⁸ No conflito tratado neste episódio, entre a tradição de arremessar dinossauros no poço de piche aos 72 anos de idade, e o esforço dos netos da idosa da família para salvá-la desse arremesso, estes argumentam que, ao transitarem do nomadismo para o sedentarismo, os dinossauros não têm mais necessidade de se livrarem dos idosos, e já têm condições de sustentá-los, reproduzindo alegoricamente o que ocorreu na sociedade humana.

2.1.3 Por que cuidar dos idosos?

2.1.3.1 A sabedoria e a capacidade dos anciãos

A "produtividade" dos idosos, pretensamente em declínio, exerce-se na verdade de outra forma, "indireta": conhecimentos, conselhos, orientações, julgamentos, guarda e depósito da técnica, da cultura, da ética. Mesmo em tempos de populares terabytes, a experiência humana real que enriquece estas funções, encarnada nos idosos, é imprescindível à continuidade da espécie. Há também atividades que exigem habilidades que se aperfeiçoam com a experiência, fazendo os idosos serem mais aptos para elas do que os mais jovens. As sociedades que desenvolveram o cuidado com os idosos beneficiaram-se disso e reproduziram e difundiram a prática. O darwinismo social diria que a competição exerceu uma seleção natural que escolheu para sobreviverem as sociedades que se acostumaram a cuidar dos idosos, mesmo que elas não tivessem consciência do motivo pelo que o faziam. Este motivo parece estar sempre presente e ser a base para os demais. Conforme Jared Diamond,

Quais os serviços úteis que as pessoas idosas podem prestar às sociedades tradicionais? De uma perspectiva adaptativa fria e objetiva, as sociedades nas quais os idosos permanecem úteis tendem a prosperar se essas sociedades cuidarem deles. Obviamente, o mais comum é que as pessoas jovens que cuidam de pais idosos expressem suas razões não em termos de vantagem evolutiva, mas de amor, respeito e obrigação. (...) Dos serviços prestados pelas pessoas mais velhas, os primeiros que mencionarei também são realizados por outras mais novas, mas ainda estão dentro das possibilidades dos mais velhos, enquanto outros serviços envolvem habilidades aperfeiçoadas ao longo de muitos anos de experiência e, portanto, são competências específicas de pessoas idosas. (...) Outras áreas em que as habilidades aumentam com a idade incluem medicina, religião, entretenimento, relacionamentos e política. (...) Assim, as mentes dos mais velhos são as enciclopédias e bibliotecas da sociedade. (DIAMOND, 2014, pp. 272-274)

2.1.3.2 A gratidão dos adultos

Uma ética das trocas e dos favores, ou código comercial, ou algo parecido, dominará quando tudo for visto como carente de contrapartida. Tudo é troca, tudo é negócio, compra e venda, venda e compra. Uma ética deste tipo é necessária ao funcionamento do mercado, e, portanto, precisa ser defendida pelos capitalistas, que são constrangidos, por coerência, a apoiar a sua aplicação noutros espaços, como no trato dos idosos.

O cuidado com os idosos é uma **troca diferida no tempo**. Ao sustentar os idosos, um adulto retribui-lhes o trabalho que eles, os idosos, tiveram (inclusive ou apenas na forma de dinheiro que gastaram) com ele no passado, quando era jovem e eles eram os adultos trabalhadores.

Claro que esta troca não pode ser individual, porque nenhum trabalhador ativo em particular pode “retribuir”, com o seu trabalho presente, o trabalho exato gasto no passado com ele, nem, muito menos, retribui-lo exatamente a quem, individualmente, se dedicou a esse trabalho (pais, mestres, profissionais da saúde e da alimentação etc., de gerações anteriores). A troca é **coletiva**, dá-se **entre grupos de trabalhadores** caracterizados, a cada momento, pela sua posição dentro do pacto. No caso brasileiro do INSS, por exemplo, a troca é entre **contribuintes e beneficiários**. Ao longo do tempo, cada trabalhador transita entre os grupos. Pode, eventualmente, pertencer a ambos simultaneamente, mas, em sua grande maioria, começa como beneficiário (criança), passa a contribuinte (adulto) e volta a ser beneficiário (idoso). A classe trabalhadora brasileira é formada, permanentemente, por dois grupos bem definidos, em contradição, os trabalhadores contribuintes e os trabalhadores beneficiários, ainda que os trabalhadores, individualmente, vão com o tempo mudando de polo nesta contradição.

2.1.3.3 A universalização dos direitos civis e sociais

O cuidado com os idosos de todas as classes, na perspectiva de um “conceito universal do idoso”, isto é, do desenvolvimento de ações sociais no sentido de cuidar dos idosos em geral (e não apenas dos idosos da família ou do grupo social restrito do cuidador), insere-se no movimento mais geral da construção do conceito universal do homem, e nada tem de “espontâneo” ou “natural” nas suas motivações, essencialmente políticas e historicamente determinadas. Domenico Losurdo destaca a “contribuição decisiva do movimento democrático e socialista na construção do conceito universal do homem (ou de pessoa ou de indivíduo).” (LOSURDO, 2005, p.34). Na mesma medida em que este conceito se estabelece, estendem-se os direitos civis e sociais a todas as pessoas, inclusive os idosos.

2.2 O PACTO INTERGERACIONAL NO CAPITALISMO

2.2.1 A relação entre as classes e os respectivos pactos intergeracionais

Na sociedade burguesa, um capitalista vive de investir o seu capital na produção de mercadorias, comprando força de trabalho (capital variável) e meios de produção (máquinas e materiais - capital constante), pondo aquela para transformar estes em mercadorias, e vendendo as mercadorias produzidas por valores totais maiores do que o capital total investido, obtendo assim um ganho, um mais-valor, que lhe permite não só adquirir os bens que ele próprio consome para viver, como também ampliar o seu investimento em capital variável e capital constante, no ciclo produtivo seguinte, reproduzindo de forma ampliada todo o processo. Mas só consegue fazer e refazer isto porque:

- a) possui inicialmente capital, na forma apropriada a fazer compras (dinheiro ou capital monetário);
- b) existem trabalhadores que não possuem meios de produção e, portanto, não podem fazer o seu trabalho ter o efeito útil de produzir os valores-de-uso necessários à sua subsistência, sendo por isso obrigados a vender ao capitalista as suas forças de trabalho, para, em troca do dinheiro obtido pela venda, o salário, adquirirem os bens de consumo necessários às suas vidas,²⁹ e
- c) ao adquirir as forças de trabalho dos trabalhadores, o capitalista torna-se proprietário delas e passa a comandar a forma e o fim da sua utilização, tornando-se também proprietário das mercadorias produzidas.

As formas de produção da vida das classes trabalhadora e capitalista estão assim indissolúvelmente relacionadas uma à outra. Por consequência, a nenhuma das duas classes é possível realizar o pacto intergeracional à parte desta relação, uma vez que o pacto consiste, materialmente, como já vimos, numa totalidade de produção, distribuição, troca e consumo de produtos, inserida na totalidade de um determinado modo de produção.

Vejamos como se dá o pacto no capitalismo, no interior de cada classe.

²⁹ O que implica que tenha havido, em algum momento, uma **acumulação primitiva** de capital e que os trabalhadores tenham sido expropriados dos seus meios de produção, partes de um mesmo processo, importante tema cujo detalhamento, contudo, foge ao escopo desta pesquisa. A referência clássica óbvia é o Capítulo 24 – A assim chamada acumulação primitiva, do livro I de O Capital (MARX, 2013, pp.755-833).

2.2.2 O pacto de exploração dos capitalistas

É evidente que capitalistas não se aposentam, no sentido estrito desta palavra. Não se aposentam porque não precisam. O "pacto dos capitalistas" não difere dos seus outros negócios, trata-se do capital valorizando-se o tempo inteiro. O "pacto da classe capitalista" trata apenas de circulação de valor, aliás, do mais-valor extraído à classe trabalhadora, que não se extingue nunca, ao contrário, cresce o tempo inteiro. O capitalista idoso, muito idoso, ou doente, ou ambos, até se estiver interditado, permanece na propriedade do seu capital e tendo ganhos com isso, vivendo disso e ainda acumulando capital, até o seu último segundo de vida! Então essa sua "aposentadoria capitalista" se converte em herança e patrimônio da geração seguinte, que passa ao controle e usufruto do processo. O fluxo de valores no "pacto capitalista" é assim completamente diferente do fluxo relativo a um sistema de aposentadoria de trabalhadores. No pacto capitalista, que se dá por famílias e similares, **o controle**, garantido pela propriedade das ações, contas, investimentos etc., **flui, por meio do mecanismo de doação e herança, da geração mais antiga para a seguinte, e assim continuamente**, às vezes pulando uma geração, ou repetindo alguma, mas numa direção única e muito clara. Suas gerações não repartem produtos porque não produzem nada. **Repartem apenas o mais-valor extraído à classe trabalhadora**. Por isso, o pacto capitalista é um **pacto de exploração**, e não de solidariedade.

2.2.3 O pacto de solidariedade dos trabalhadores

Já um trabalhador (um átomo da força de trabalho total, da classe, do trabalhador coletivo) "vive do seu próprio trabalho". Não num sentido **robinsoniano** de bastar-se a si próprio, que por si só a divisão moderna do trabalho já impediria, mas no sentido em que precisa vender cotidianamente o seu trabalho, a sua força de trabalho, o seu tempo de vida produtiva, para poder, com o dinheiro obtido com a venda, ou seja, o salário ou o vencimento, adquirir os valores-de-uso, na forma de mercadorias, que precisa para viver. Logo, para aposentar-se, ou seja, deixar de vender o seu trabalho (a rigor, a sua **força de trabalho**) precisa obter os seus meios de subsistência de outra forma.

Em outras palavras, é preciso então pôr em ação o **pacto intergeracional dos trabalhadores**, ou seja, a **previdência social**, ou, mais precisamente, o **sistema de**

aposentadorias, instituição muito diferente da transmissão de propriedade entre capitalistas.

A geração mais antiga **recebe** benefícios (na forma, ao final, de consumo de valores-de-uso, de coisas úteis), viabilizados pelas contribuições que a geração em idade e condições de trabalhar **paga** (na forma, ao final, de trabalho coletivo concreto, objetivo, que produz aqueles valores-de-uso). **Os valores fluem da geração mais nova para a anterior, mais antiga, depois a geração mais nova torna-se mais antiga e assim por diante.** Ou seja, exatamente ao contrário do que ocorre entre os capitalistas.

O foco desta tese está nas aposentadorias dos trabalhadores ditas programadas, ou seja, decorrentes da idade e/ou tempo de trabalho, parâmetros quantitativos considerados indicativos da perda de capacidade de trabalho do trabalhador, numa sociedade capitalista. Contudo, existem outras contingências que impedem a continuidade da venda pelo trabalhador da sua força de trabalho, como o desemprego, doenças, acidentes e outros, levando à necessidade de garantir os meios de subsistência dos trabalhadores atingidos por essas contingências, na forma de outros benefícios, além das aposentadorias por idade e/ou tempo de serviço. Esses benefícios são as aposentadorias por invalidez, auxílios por doença, acidentes ou desemprego, auxílio-reclusão etc. O financiamento destes dá-se por meio de contribuições de trabalhadores da mesma geração dos beneficiários. Existe assim, também, no capitalismo, um **pacto intrageracional de solidariedade dos trabalhadores**, ou seja, entre trabalhadores da mesma geração, que se realiza integrado ao pacto intergeracional, ou seja, entre trabalhadores de gerações distintas, que faz parte do foco dessa tese. Geralmente, ambos os pactos são operacionalizados pela mesma política social, isto é, a previdência social.

3 O PACTO NO CAPITALISMO: TÉCNICAS E REGIMES DE FINANCIAMENTO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

3.1 OS REGIMES DE FINANCIAMENTO

3.1.1 O mundo é capitalista

Não é exagero afirmar a hegemonia do capitalismo no mundo atual. Nem mesmo Cuba, Venezuela, Coreia do Norte ou Irã escapam ao mercado mundial e ao domínio mundial do capital. Conforme a caracterização feita por Kurz (1993), Rússia e China, os outrora gigantes "comunistas", já mantinham e desenvolviam, numa **fase estatista**, o mesmo **sistema mundial de produção de mercadorias** que no "mundo capitalista" era mantido numa **fase monetarista**. Ainda que se possa questionar se no passado os denominados blocos "capitalista" e "comunista" constituíam um único sistema socioeconômico, não há dúvida de que nas últimas décadas o sistema se unificou e alcançou a hegemonia supracitada. Um simples e marcante indicador da atual interdependência global das economias, que ao mesmo tempo se relaciona com esta pesquisa, é o fato de que, ao final de 2023, o Japão e a China, maiores países credores dos EUA, possuíam, respectivamente, US\$ 1,138 trilhões e US\$ 1,050 trilhões em títulos do Tesouro dos EUA,³⁰ representando ambos mais de 27% da dívida pública americana com países estrangeiros (US\$ 8,056 trilhões) ou cerca de 8% do total desta dívida com o público em geral (US\$ 26,939 trilhões).³¹

Parte considerável desta dívida dos EUA "com o público em geral" representa aplicações financeiras de fundos de pensão, diretas ou indiretas por meio de outros fundos de investimento, que por sua vez têm uma parte considerável dos seus ativos aplicada nesse tipo de título, da dívida dos EUA.

O Tesouro dos EUA ainda tem outra dívida, intragovernamental, com os fundos de previdência dos seus próprios servidores e dos servidores de outros órgãos estatais

³⁰ Foi incluída neste valor a dívida de US\$ 233,7 bilhões com Hong Kong, que aparece como outro país no relatório do Tesouro dos EUA, apesar de atualmente ser parte da China.

³¹ Ao final de 2017, pouco antes da minha qualificação para esta tese, na qual apresentei estes dados, a China era o maior país credor dos EUA e possuía US\$ 1,380 trilhões em títulos do Tesouro dos EUA, representando mais de 22% da dívida pública americana com países estrangeiros (US\$ 6,210 trilhões) ou cerca de 9% do total desta dívida com o público em geral (US\$ 14,815 trilhões).

norte-americanos, no valor de US\$ 7,063 trilhões³². O total da dívida pública dos EUA alcançava, ao final de 2023, o gigantesco valor total de US\$ 34,001 trilhões,³³ ou cerca de US\$ 100 mil *per capita*,³⁴ ou ainda 121,7% do PIB anual dos EUA de 2023 (US\$ 27,94 trilhões, conforme a estimativa do Departamento de Comércio estadunidense)³⁵.

Observemos, de passagem, que a enorme dívida pública americana, como aliás todas as outras dívidas públicas, é impagável a curto prazo, se considerarmos o total da dívida, que podemos chamar **dívida geral**, pela sua magnitude, que ultrapassa em muito a capacidade produtiva da economia nacional, e, contudo, perfeitamente líquida e disponível, com quase 100% de confiança, se nos referirmos apenas aos títulos na posse de uma pessoa, ou instituição, ou grupo, a uma determinada, digamos, **dívida particular**, desde que, é claro, esta seja muito pequena em relação ao total, como é o caso da maioria dos credores. Não são assim as reservas dos fundos de pensão “previdenciários”, estatais ou privados, em geral grandes ou muito grandes, que compõem partes significativas dessas dívidas, e, portanto, não estão tão seguros quanto poderia parecer. De qualquer maneira, quando incorporadas ao comércio de dinheiro, tais reservas são úteis aos operadores do capital comércio de dinheiro.

3.1.2 Técnicas previdenciárias e de financiamento e regimes de financiamento

É neste contexto que buscaremos compreender o funcionamento das diferentes **técnicas previdenciárias** que podem ser utilizadas para organizar a previdência social.

Utilizo aqui o termo **técnica** no sentido amplo que lhe é dado por Jacques Ellul e Álvaro Vieira Pinto:

“Consiste, pois, o fenômeno técnico na preocupação da imensa maioria dos homens de nosso tempo em procurar em todas as coisas o método absolutamente mais eficaz. (...) Existe, pois, toda uma ciência dos meios, uma ciência das técnicas, que se elabora progressivamente. Essa ciência estende-se a domínios os mais diversos, desde barbear-se até a organização do desembarque na Normandia e a cremação de milhares de deportados. Não há mais atividade

³² Eram US\$ 5,678 trilhões, ao final de 2017.

³³ Os dados sobre a atual dívida estadunidense foram obtidos de https://ticdata.treasury.gov/resource-center/data-chart-center/tic/Documents/slt_table5.html e de <https://fiscaldata.treasury.gov/datasets/debt-to-the-penny/debt-to-the-penny>, ambos acessados em 12/3/2024.

³⁴ Em 2017 era cerca de US\$ 63 mil *per capita*, ou 105,7% do PIB anual dos EUA de 2017, igual a US\$ 19,391 trilhões, conforme a estimativa do FMI, no World Economic Outlook Database de abril de 2018, disponível em <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2018/01/weodata/index.aspx>, acesso em 14/5/2018.

³⁵ <https://www.bea.gov/news/2024/gross-domestic-product-fourth-quarter-and-year-2023-second-estimate>, acesso em 12/3/2024.

humana que doravante escape a esse imperativo técnico. Há uma técnica da organização (...) exatamente como há uma técnica da amizade ou uma técnica da natação. (...) após a muito evidente técnica mecânica (...) e todas as formas de técnicas intelectuais, (...) a *técnica econômica*, (...), a *técnica da organização*, (...), a *técnica do homem* (...)" (ELLUL, 1968, pp. 21-22)

"Ora, obedecer às qualidades das coisas e agir de acordo com as leis dos fenômenos objetivos, seguindo os processos mais hábeis possíveis em cada fase do conhecimento da realidade, é precisamente aquilo em que a técnica consiste. Vê-se, portanto, que a técnica é coetânea com o surgimento do homem. E isto em duplo sentido: (a) porque resultam ambos da mesma função que os órgãos cerebrais são capazes já então de efetuar; (b) ainda mais, porque se explicam pela mesma necessidade, a produção da existência. O homem, tornando-se o ser que se produz a si mesmo, constitui-se simultaneamente em animal técnico. A técnica está presente por definição em todo ato humano." (PINTO, 2005, p. 62)

Um dos principais componentes, senão o principal, de qualquer técnica previdenciária é aquele encarregado de operar o seu financiamento, a sua **técnica de financiamento**, cuja essência é o seu **regime de financiamento**,³⁶ componente para o qual dirigiremos a seguir a nossa atenção.

Outros componentes das técnicas previdenciárias são, por exemplo, a organização do atendimento aos trabalhadores (ou "segurados"), as perícias, os controles, os registros etc., ou seja, outros aspectos da administração da previdência social. Fazem parte ainda das técnicas previdenciárias o direito previdenciário e os procedimentos previdenciários que se relacionam com os outros campos da seguridade social, isto é, a saúde e a assistência social. Todos estes componentes das técnicas previdenciárias têm várias formas possíveis de operacionalizar-se, e articulam-se de formas variadas, influenciando uns aos outros, mantendo, cada um ao mesmo tempo, certa autonomia operacional.

O conceito de **regime de financiamento** é muito **geral**, e refere-se ao caminho principal que o **fundo previdenciário**, que pode ser considerado uma parte do **fundo público**, percorre desde a sua criação, ou seja, a produção e a reserva de parte do produto social, até o seu consumo, isto é, o seu uso pelos beneficiários, com abstração dos muitos **parâmetros e procedimentos** particulares, como os conjuntos de regras para concessão de benefícios, cálculos de valores de contribuições e benefícios, as regras especiais, os tipos de aplicações financeiras feitas com as reservas, o tratamento dado aos déficits e superávits do sistema, a gestão do fundo etc. Estas particularidades, que variam entre grupos profissionais, gêneros, regiões, e ainda ao longo do tempo, são relevantes para uma

³⁶ O termo "regime" tem sido usado, na legislação e na linguagem comum relativa à previdência social, com pelo menos dois significados diferentes: ora se refere a conjuntos articulados de direitos e deveres (RJU, RGPS etc), ora nomeia formas de financiamento de sistemas de previdência (regime de repartição, regime de capitalização). São estas formas que neste texto serão denominadas "regimes de financiamento".

análise completa da técnica de financiamento, mas não determinam a sua essência, o tipo de regime. Por isso, os principais aspectos, causas e consequências **gerais** de um determinado regime de financiamento são semelhantes em todo o mundo capitalista, com variações particulares em função das variações específicas daqueles parâmetros e procedimentos. Desta forma, e para simplificar a exposição sem perda de generalidade, neste texto usarei a terminologia em voga no Brasil, assim como em geral serão brasileiros os exemplos, instituições, dispositivos legais etc.

Os principais regimes de financiamento da previdência utilizados nas sociedades onde domina o modo de produção capitalista, praticamente o mundo inteiro hoje em dia, conforme acenamos na seção anterior, são o **regime de repartição** (ou **solidariedade**) e o **regime de capitalização**, havendo ainda o **regime administrativo** (ou **regime próprio**) dos servidores públicos, apesar de alguns especialistas não o considerarem exatamente um regime **previdenciário**, mas mais propriamente um componente da **política de pessoal**.³⁷ Nesta pesquisa, será considerado de caráter previdenciário, na forma de uma variante estatal do regime de repartição, um **regime administrativo de repartição**.

É importante observar que todos os regimes mencionados acima funcionam **por meio da circulação de dinheiro, e não pela circulação direta de valores-de-uso**. O mercado é o mediador necessário desta circulação numa economia capitalista. Este ponto - a obrigatoriedade da circulação monetária - na medida em que o mercado de dinheiro tenha liberdade, seja auto-regulável (ou pseudo-auto-regulável, como no neoliberalismo), representa uma enorme vantagem para o capital, na luta eterna dos trabalhadores contra a contrarreforma infinita da previdência conduzida por aquele, pois leva a luta para o terreno que lhe é mais favorável, o território das aplicações financeiras, dos juros, dos lucros e do emaranhado do mercado financeiro, no qual, em suma, o capital vai ao céu e os trabalhadores ao inferno. Isto significa que, qualquer que seja o regime de financiamento adotado sob o sistema capitalista, o fundo previdenciário (parte do fundo público destinado aos benefícios previdenciários) estará sempre sendo disputado, tal como o resto do fundo público, pelas classes em conflito, agrupadas em torno dos capitalistas e da classe trabalhadora. Analisar o sistema de aposentadorias implica

³⁷ Como, por exemplo, Campos (2008, p.45), conforme citado no Acórdão nº 2059/2012 do Tribunal de Contas da União (TCU), de 8/8/2012.

compreender como os interesses destas classes principais em disputa são atendidos em cada alternativa de organização, que chamo genericamente **técnica previdenciária**.

Ao caracterizar os regimes, procurarei em especial analisar quais as vantagens e desvantagens estratégicas, táticas e operacionais adicionais que eles fornecem às classes nesse conflito. Concluirei que **o regime de repartição é no cômputo geral amplamente vantajoso para a classe trabalhadora, ou seja, para a previdência realmente social, enquanto o regime de capitalização favorece a acumulação de capital, ou seja, a exploração generalizada da classe trabalhadora.**

3.2 O REGIME DE REPARTIÇÃO

3.2.1 Descrição geral

Em linhas gerais, no regime de repartição, as contribuições dos trabalhadores ativos num determinado mês formam as receitas que pagam as despesas com os proventos dos trabalhadores aposentados no mesmo mês. O seu princípio básico é, portanto, a **solidariedade entre as gerações**, na medida em que o trabalho de uma geração sustenta outra, de uma forma que só não é direta porque exige a intermediação organizadora de alguma instituição social. É o regime mais usado pelos sistemas de previdência social em todo o mundo, e nunca é usado pela previdência privada. No Brasil, o atual Regime Geral da Previdência Social (RGPS), administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)³⁸, entidade estatal, funciona desta forma, e abrange os trabalhadores cujos contratos de trabalho são regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Uma vez que desta forma se retira o sustento dos idosos quase diretamente da produção dos adultos, **o regime de repartição é a expressão mais clara do pacto implícito intergeracional inerente à sociedade humana**, por meio do qual os adultos trabalham para sustentarem a si próprios, os idosos e os jovens, na expectativa de que, no futuro, quando se tornarem idosos, sejam sustentados pelo trabalho dos então adultos, hoje jovens, que repetirão o processo, ainda que tal pacto abranja apenas a classe trabalhadora e que opere subjugado e explorado pelo capital, tal como a própria classe.

³⁸ Antigo Instituto Nacional de Previdência Social (INPS).

A responsabilização pelo Estado capitalista da gestão da previdência social nestes termos foi uma conquista dos trabalhadores, obtida inicialmente para grupos restritos de trabalhadores e expandida para toda a classe trabalhadora principalmente ao longo dos anos que se seguiram à 2ª Guerra Mundial. Na medida em que organiza a solidariedade entre os trabalhadores, este regime contrapõe-se à sociabilidade mediada pelo mercado, característica do modo de produção capitalista. Esta contradição é essencial à previdência social e está presente em todas as reformas e contrarreformas dos sistemas, que expressam, de forma direta ou indireta, o conflito permanente entre as necessidades de vida e reprodução da classe trabalhadora e as necessidades de acumulação, circulação e realização do capital.

Os tipos de benefícios existentes e as condições para concedê-los variam de um país para outro e ao longo do tempo, assim como as regras para o cálculo das contribuições e dos benefícios, mas quase sempre existe alguma relação entre os valores pagos por um determinado trabalhador durante a sua vida ativa e os valores por ele recebidos na inatividade. Essa relação, contudo, é afetada por diversos fatores.

3.2.2 Os benefícios

No caso brasileiro, como em outros países, as regras para a concessão, cálculo e reajuste dos benefícios não são as mesmas para todos. Há regras especiais para algumas categorias profissionais, como professores, ou para condições de trabalho perigosas ou insalubres, e elas também diferem para homens e mulheres e para trabalhadores urbanos e rurais. Há ainda um grande número de benefícios distintos, além dos vários tipos de aposentadoria, sendo alguns de natureza assistencial.³⁹ O conjunto de benefícios é importante para a caracterização da previdência social no contexto da seguridade social como um todo, mas as aposentadorias por idade e por tempo de trabalho ou contribuição e as pensões por morte pagas aos dependentes do trabalhador são responsáveis pela grande maioria das despesas do sistema. No Brasil, de acordo com o Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS) de dezembro de 2023, dos R\$ 63,0 bilhões em benefícios pagos pelo INSS em dezembro de 2023 a 39,3 milhões de pessoas, R\$ 47,5 bilhões (75,4%

³⁹ Um benefício é dito assistencial se a sua concessão não está condicionada à existência anterior de contribuições por parte do beneficiário.

do total) corresponderam a aposentadorias por idade e tempo de contribuição e pensões por morte, pagas a 27,9 milhões de pessoas (71,0% do total).⁴⁰ Por isso, estes são os benefícios mais relevantes para a análise financeira do sistema.

No Brasil, os valores das aposentadorias e pensões são reajustados anualmente, com base na inflação passada.

3.2.3 As contribuições

3.2.3.1 Contribuições aparentes e contribuições reais; a luta de classes

A contribuição nominal individual periódica⁴¹ de cada trabalhador para a previdência social é uma parte da sua remuneração, calculada, em geral, pela aplicação de uma **alíquota** sobre um **salário de contribuição**⁴². O salário de contribuição corresponde à remuneração do trabalhador⁴³, limitada em geral a um valor máximo⁴⁴, um **teto**⁴⁵. As alíquotas por vezes são progressivas com o salário de contribuição e o valor da aposentadoria é calculado com base nos salários de contribuição da vida ativa do trabalhador, às vezes com pesos maiores para os mais recentes. A estrutura de alíquotas é um dos espaços de conflito de interesses, de luta, entre as classes trabalhadora e capitalista e entre as suas frações. A correlação de forças nessa luta resulta, mais ou menos diretamente, em modificações das alíquotas e dos limites ao longo dos anos, na direção dos interesses dos vencedores em cada momento da luta.

Estas contribuições individuais, que são aquelas que aparecem na parte dos "descontos" nos contracheques dos empregados assalariados, não são, de forma alguma, a única contribuição dos trabalhadores para a previdência. Na realidade, toda a

⁴⁰ Ministério da Previdência Social - Secretaria do Regime Geral de Previdência Social (SRGPS) - Coordenação-Geral de Estudos e Estatísticas (2023, p. 33).

⁴¹ Nominal porque é apenas um nome, é aparente; individual porque é arrecadada e apropriada para cada indivíduo, cada trabalhador, e periódica porque ocorre repetida e regularmente.

⁴² Conforme expus anteriormente, serão usados os termos brasileiros.

⁴³ Ou a um valor arbitrado ou definido a partir do tempo de contribuição ou de trabalho, no caso de autônomos e empregadores.

⁴⁴ No Brasil, em março de 2024, o valor máximo dos benefícios do INSS é igual a R\$ 7.786,02

⁴⁵ Ou *plafond*, em francês, de onde vem a estranha palavra **plafonamento**, como é chamado em Portugal o estabelecimento de um valor máximo para os benefícios da segurança social.

arrecadação da instituição encarregada de organizar a previdência social corresponde a uma parte do produto social, produzido, portanto pela classe trabalhadora.

A **contribuição previdenciária do empregado**, tal como aparece nos contracheques dos empregados, na contabilidade dos empregadores e do Estado e na comunicação social em geral, com esse nome ou outro parecido,⁴⁶ não passa, na verdade, da **contribuição aparente** do trabalhador, e é apenas a parcela apropriada em seu nome da sua **contribuição real**, esta ocultada por uma verdadeira **estratégia de ofuscamento**⁴⁷, como veremos a seguir, com o auxílio de um exemplo.

Consideremos um contracheque mensal imaginário simplificado de certo trabalhador, empregado de uma empresa privada, contratado por prazo indeterminado no regime clássico da CLT, com um salário mensal registrado na sua carteira de trabalho igual a R\$ 5.000. Este "certo trabalhador" deve ser entendido, para efeito da correta contabilidades dos valores, como um "trabalhador médio" da sociedade. A personificação individualizada, que aqui se faz, serve apenas para ajudar o leitor a compreender a situação real, especialmente nos seus aspectos conceituais.

⁴⁶ Esta expressão aparece, por exemplo, nos recibos emitidos pelo e-Social, que é o Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas do governo federal, disponível na internet para uso pelos empregadores de todos os tipos. No art. 198 do decreto nº 3.048, de 6/5/1999, que é o Regulamento da Previdência Social, chama-se **contribuição do segurado empregado**.

⁴⁷ Tomo emprestada esta sugestiva expressão, empregada num contexto um pouco diferente, mas relacionado a este, de Mesa-Lago & Müller (2003, p. 54): "Os custos políticos das reformas estruturais foram reduzidos com o aumento da sua complexidade. Essa 'estratégia de ofuscamento' tornou menos visíveis as reduções envolvidas (eliminação da contribuição do empregador e aumento da idade para direito à aposentadoria, por exemplo) e dirigiu a atenção do público para a concessão do direito de propriedade individualizada e visível."

3.2.3.2 Contracheque comum: Contribuições do trabalhador e do empregador

Remuneração bruta:		5.000 [a]
Descontos:	Previdência	550 [b]
	Imposto de renda	350 [c]
	Total de descontos	900 [d] = [b+c]
Remuneração líquida:		4.100 [e] = [a-d] = [a-b-c]

Por estas contas, que refletem o pensamento mediano comum sobre o financiamento da previdência social e demais despesas do Estado, este trabalhador ganhou 5.000 [a] como pagamento pelo seu trabalho, e contribuiu, **com o seu dinheiro**, para a previdência social (contribuição do empregado) com 550 [b] e para o orçamento geral do Estado (imposto de renda) com 350 [c].⁴⁸

3.2.3.3 Parcelas pagas pelo empregador

A receita total da previdência relativa a este trabalhador, recolhida mensalmente pelo seu empregador à caixa do INSS, compõe-se ainda de uma série de parcelas pagas pelo empregador, mais ou menos proporcionais ao salário do trabalhador, da ordem de 30 a 50%, conforme o ramo de atividade da empresa e outras condições.

Digamos que neste exemplo essas parcelas totalizam 30% do total de proventos, ou seja, 1.500. Assim, o valor total relativo a este trabalhador recolhido pela empresa à caixa do INSS é igual a 2.050, que fica registrado nas contabilidades da empresa e do governo, bem como na imaginação das pessoas em geral, da seguinte forma:

Contribuição do empregado	550 [b]
Contribuição do empregador	1.500 [f]
Contribuição total à previdência	2.050 [g] = [b+f]

⁴⁸ As letras minúsculas entre colchetes servem para identificar as parcelas componentes dos diversos valores que aparecem neste exemplo e estão em negrito quando aparecem pela primeira vez na exposição.

A "contribuição do empregado" e a "contribuição do empregador" têm nomes enganadores, que participam da estratégia de ofuscamento já citada, como veremos. Para isso, começemos por analisar os fluxos monetários efetivos, isto é, quem pagou quanto a quem.

Considerando os valores efetivamente pagos ao trabalhador, à caixa do INSS e ao fisco, o empregador desembolsou:

Salário líquido pago ao trabalhador	4.100 [e] = [a-b-c]
Contribuições recolhidas ao INSS	2.050 [g] = [b+f]
Imposto de renda recolhido ao fisco	350 [c]
 Desembolso total do empregador	 6.500 [h] = [e+g+c] = [a-b-c+b+f+c] = [a+f]

Ao decompor as parcelas nos seus componentes originais, como está acima, vemos facilmente que, na soma que resultou no desembolso total do empregador, os valores da "contribuição do empregado" à previdência [b] e do imposto de renda dele descontado [c] foram subtraídos da primeira parcela da soma [a] e adicionados respectivamente à segunda e à terceira parcelas, desaparecendo, portanto, do desembolso total. São valores que o empregador descontou do trabalhador e depois recolheu ao INSS e ao fisco, agindo como mero arrecadador intermediário da contribuição e do imposto do trabalhador. Por isso é que ao final o desembolso total do empregador mostrou-se simplesmente igual à soma da remuneração **bruta** do trabalhador [a] com a contribuição do empregador à previdência [f].

Esta conclusão, algo óbvia, mas frequentemente negligenciada, permite examinar formas alternativas de contabilizar o pagamento do salário do trabalhador, isto é, de identificar e descrever os fatos geradores dos lançamentos contábeis envolvidos nesse pagamento.

3.2.3.4 Contracheque alternativo 1: Toda a contribuição é atribuída ao trabalhador

Uma das alternativas seria, por exemplo, acrescentar a "contribuição do empregador" à remuneração bruta do trabalhador, que ficaria igual a 6.500 (5.000+1.500) e dela descontar o valor total da contribuição de 2.050 (550+1.500) para a previdência social e os 350 para o fisco. Neste caso, o contracheque do trabalhador ficaria assim:

Remuneração bruta (alternativa 1): 6.500 [h] = [a+f]

Descontos: Previdência 2.050 [g] = [b+f]
 Imposto de renda 350 [c]

 Total de descontos 2.400 [i] = [g+c] = [b+f+c]

Remuneração líquida: 4.100 [e] = [h-i] = [a+f-b-f-c] = [a-b-c]

O gasto total do empregador permaneceria exatamente igual aos 6.500 de antes, que se destinariam a pagar ao trabalhador os mesmos 4.100 de remuneração líquida, ao INSS os mesmos 2.050 de contribuições e ao fisco os mesmos 350 de imposto. Os fluxos monetários efetivos seriam, assim, exatamente os mesmos. Contudo, desta forma, as contribuições totais à previdência e ao fisco seriam todas consideradas "do empregado", deixando de existir qualquer "contribuição do empregador"!

3.2.3.5 Contracheque alternativo 2: Toda a contribuição é atribuída ao empregador

Poderíamos também contabilizar o pagamento de uma terceira maneira, mais "simples", pondo no contracheque do trabalhador apenas o seu imposto de renda e o valor líquido de 4.100. O contracheque ficaria assim:

Remuneração bruta (alternativa 2) 4.450 [j] = [a-b]

Descontos: Imposto de renda 350 [c]

Remuneração líquida: 4.100 [e] = [j-c] = [a-b-c]

Além desta remuneração líquida paga diretamente ao trabalhador, o empregador não deixa de pagar as contribuições à previdência social, denominadas "do empregador" e "do trabalhador", ou seja, $550 + 1.500 = 2.050$, e ainda recolhe ao fisco os 350 de imposto de renda que descontou do trabalhador, totalizando, por óbvio, os mesmos 6.500 já apurados de desembolso total ($4.100 + 2.050 + 350$), que constituem, afinal, o total de **capital variável** investido no negócio, seja como for feito o seu cálculo.

Novamente, os fluxos monetários seriam rigorosamente os mesmos descritos anteriormente, mas desta vez toda a contribuição à previdência seria considerada "do empregador", como se o trabalhador não tivesse contribuído para ela com nenhum tostão.

3.2.3.6 O que acontece de fato

Em suma, afinal, tanto faz contabilizar de uma forma ou de outra, e constatamos que **é totalmente arbitrária, meramente nominal, sem nenhuma base de caráter propriamente econômico, a definição de qual parcela da contribuição total de 2.050 recolhida pelo empregador à previdência social provém do trabalhador empregado e qual provém do empregador.** A atribuição de uma parte da contribuição ao trabalhador e outra ao empregador, simplesmente a partir do que consta no seu contracheque, é inteiramente **ideológica**, embora fantasiada de **técnica contábil**.

Isto não significa, de forma alguma, que não é possível determinar com precisão e justiça de onde vem de fato a contribuição para a previdência. Para tal, precisamos acrescentar à descrição meramente contábil das operações financeiras a compreensão dos fatos econômicos que lhes são subjacentes.

3.2.3.7 O capital investido e o mais-valor

Suponhamos que, além dos 6.500 gastos diretamente relativos ao trabalhador empregado, ou seja, de **capital variável**, o empregador gastou outros 2.000 com matérias-primas, componentes, desgaste de equipamentos e outros itens de **capital constante**, totalizando 8.500 gastos na atividade produtiva deste trabalhador médio do nosso exemplo. Ora, o empregador só realizou este desembolso total de 8.500 porque, graças às forças produtivas que pôs em ação por meio da aplicação deste capital, produziu e vendeu mercadorias ou serviços que tinham um valor total evidentemente maior do que o valor total investido. Obviamente, só vale a pena para o empregador manter empregado aquele trabalhador se daquela relação de emprego resultar um "algo mais", um *plus*, em síntese, um **mais-valor**⁴⁹ positivo para o empregador, além de permitir que sejam

⁴⁹ Optei por usar neste texto a expressão **mais-valor**, no lugar da tradicional **mais-valia**, concordando com a recente tradução d'O Capital para o português feita por Rubens Enderle, porque julgo a palavra **valia** mais adequada, na língua portuguesa, a representar o valor qualitativo de uma mercadoria, o seu valor de uso (**para que** ou **o que** vale), e a palavra **valor** mais adequada para representar o valor (ou o mais-valor) quantitativo, cuja forma é o valor de troca (**quanto** vale). Seria, talvez, a mesma diferença de significado que Marx observou entre as palavras inglesas **worth** e **value**: "No século XVII, ainda encontramos com muita frequência, nos escritores ingleses, a palavra "worth" para valor de uso e "value" para valor de troca, plenamente no espírito de uma língua que gosta de expressar as questões imediatas de modo germânico e as questões abstratas de modo românico" (MARX, 2013, p.114, nota 4).

recuperados os 8.500 investidos. O empregador capitalista não joga fora o seu capital, mas sim o investe de forma a produzir um valor total maior do que o capital total investido.

3.2.3.8 Trabalho necessário e trabalho excedente

Este aparente milagre, de produzir mais-valor do nada, só é possível porque o trabalho realizado pelo trabalhador compõe-se de uma parcela de **trabalho necessário**, que é o suficiente para a sua própria reposição imediata (cujo valor é a sua remuneração **líquida**)⁵⁰ e para o sustento dos trabalhadores aposentados e demais beneficiários da previdência social, através do INSS, e ainda de uma parcela de **trabalho excedente**, que produz o sustento do próprio empregador capitalista e a acumulação do capital deste.⁵¹

Para completar o exemplo, suponhamos que o valor total das mercadorias ou serviços, produzidos por este trabalhador médio, seja igual a 12.500. Isto resulta num mais-valor para o empregador igual a $12.500 - 8.500 = 4.000$ e na seguinte destinação imediata do valor arrecadado com a venda das mercadorias ou serviços produzidos:

Fornecedores (matérias-primas etc.)	2.000 [k]
Estado (imposto de renda do trabalhador)	350 [c]
INSS (previdência social)	2.050 [b+f]
Trabalhador (remuneração líquida) ⁵²	4.100 [a-b-c]
Empregador (mais-valor)	4.000 [m]
Total produzido	12.500 [p] = [k+c+b+f+a-b-c+m] = [a+f+m+k]

Frisemos que quem produz tudo é o trabalhador, mas não, evidentemente, o trabalhador individual, dada a divisão do trabalho nos seus diversos níveis, e sim **a classe trabalhadora no seu conjunto**. O trabalhador do exemplo é um trabalhador **médio**,

⁵⁰ Conforme destaca Jean-Marie Harribey (2003, p.2), "*La nuance est peut-être ténue, mais elle est fondamentale: ce n'est pas le salaire qui finance la retraite, c'est le salarié. Mieux encore: ce n'est pas le salarié par son salaire, c'est le salarié par son travail, lequel a ajouté de la valeur.*" ["A nuance talvez seja tênue, mas é fundamental: não é o salário que financia a aposentadoria, é o assalariado. Melhor ainda: não é o assalariado pelo seu salário, é o assalariado pelo seu trabalho, que adicionou valor."]

⁵¹ Os conceitos de **trabalho necessário** e **trabalho excedente** são os de Marx n'O Capital, incluindo-se aqui no trabalho necessário o trabalho empregado no sustento dos aposentados e pensionistas, que não é mencionado explicitamente por Marx.

⁵² Este salário líquido, ao ser usado para adquirir mantimentos, serviços etc pelo trabalhador e sua família, será ainda taxado pelo Estado, na forma de ICMS, ISS, IOF e outros impostos e contribuições, espalhados por uma grande quantidade e uma grande variedade de mercadorias. O valor do retorno material efetivo de mercadorias (valores de uso) ao trabalhador é, portanto, ainda menor.

portanto o valor individual do seu trabalho é igual, *grosso modo*, à divisão do valor total produzido pela classe trabalhadora pela quantidade de trabalhadores da classe em atividade. Em outras palavras, é sempre o trabalhador ativo, ou, mais exatamente, a **classe trabalhadora ativa** que aplica a sua força de trabalho para produzir **tudo** aquilo do qual os diversos setores da sociedade (simplificadamente, Estado, previdência, capital e trabalho) se apropriam, em quantidades correspondentes à correlação de forças entre as classes. Em suma, os trabalhadores ativos sustentam a si próprios, os trabalhadores aposentados e os seus patrões, além de financiar o Estado e engordar o capital dos patrões.

3.2.3.9 O fundo público

Para ilustrar esta realidade, incluamos os valores que transitarão pelo Estado no exemplo da movimentação financeira relativa ao trabalhador. Para tal, suponhamos adicionalmente que a parte do mais-valor de 4.000, apropriado pelo capitalista, que este destina ao pagamento dos outros impostos, seja igual a 1.600, considerando tanto o que é pago diretamente pela sua pessoa jurídica, isto é, a empresa, quanto o que é pago posteriormente pela sua pessoa física. Ao capitalista restará então um lucro líquido no valor de $4.000 - 1.600 = 2.400$, que destinará em parte ao seu próprio consumo e em parte à acumulação do seu capital:⁵³

Mais-valor total apropriado de imediato pelo empregador	4.000 [m]
Impostos pagos	1.600 [q]
Lucro líquido do empregador	2.400 [r] = [m-q]

Fora a arrecadação previdenciária, que estamos contabilizando à parte, o Estado terá então uma receita total igual a $1.600 [q] + 350 [c] = 1.950$. Esta receita será utilizada para pagar as diversas despesas do Estado,⁵⁴ que incluem benefícios para os próprios trabalhadores, na forma de outros serviços públicos, como educação, saúde etc., e pagamentos ao capital, na forma de juros da dívida pública, subsídios aos capitalistas do

⁵³ Se todo o mais-valor for destinado ao consumo do capitalista, a escala de produção será mantida (**reprodução simples**) e não haverá incorporação do mais-valor ao capital. Caso uma parte seja convertida em capital constante e capital variável adicionais, então haverá acumulação de capital e crescimento da escala de produção (**reprodução ampliada**).

⁵⁴ Aqui incluídos gastos com a própria previdência social, quando houver necessidade de cobrir algum déficit. Ver a seção 3.2.4.1, a seguir.

campo e da cidade etc. Digamos, por exemplo, que os valores dos benefícios destinados aos trabalhadores e dos pagamentos aos capitalistas sejam iguais, ou seja, 975 cada um. Note-se que, uma vez que os impostos, provenientes diretamente dos trabalhadores ou indiretamente por intermédio dos seus empregadores, passem a compor a receita do Estado (**origem dos recursos**, na linguagem da contabilidade), a forma como esta receita total será decomposta nas suas despesas (**aplicação dos recursos**) pode guardar ou não alguma relação com a origem das suas partes, conforme as receitas sejam ou não vinculadas legalmente a despesas específicas. Os valores neste exemplo podem ou não incluir receitas vinculadas a determinadas despesas. Para os objetivos desta seção isso é irrelevante, mas noutras situações pode não ser. Para fazer, por exemplo, projeções de despesas e receitas futuras, é necessário modelar detalhadamente essas vinculações obrigatórias.

3.2.3.10 O contracheque completo: Toda contribuição é do trabalhador, porque todo valor é trabalho

Temos agora condições de mostrar o que seria simbolicamente um **contracheque completo** do trabalhador, ou seja, um demonstrativo do movimento real do valor total por ele produzido, lembrando que deste não faz parte o valor das matérias-primas, desgaste de equipamentos etc., ou seja, o capital constante de 2.000 [k], que também compõe o valor total de 12.500 das mercadorias ou serviços vendidos, porque não foi produzido pelo trabalhador neste ciclo produtivo, mas apenas transferido ao produto pelo seu trabalho concreto.

Produto total bruto: $10.500 [s] = [p-q] = [a+f+m]$

Descontos:

Contribuição previdenciária $2.050 [g] = [b+f]$

"do empregado" $550 [b]$

"do empregador" $1.500 [f]$

Impostos $1.950 [t] = [c+q] = [u+v]$

[conforme a origem (arrecadação)]

de renda do empregado $350 [c]$

diversos do empregador $1.600 [q]$

[conforme a aplicação]

destinados aos trabalhadores $975 [u]$

destinados aos capitalistas $975 [v]$

Lucro líquido do empregador $2.400 [r]$

Total de descontos $6.400 [b+f+c+q+r] = [b+f+c+m]$

Remuneração líquida: $4.100 [a+f+m-(b+f+c+m)] = [a-b-c]$

Em resumo, os 10.500 produzidos pelo trabalhador ativo médio distribuem-se assim:

O próprio trabalhador ativo $4.100 [e] = [a-b-c]$

Trabalhadores aposentados e pensionistas $2.050 [g] = [b+f]$

Trabalhadores e dependentes em geral $975 [u]$

Capitalistas em geral $3.375 [x] = [r+v]$

3.2.3.11 Outras contribuições

O regime de repartição engloba ainda outras contribuições, calculadas com base no faturamento e no lucro das empresas, e recolhidas por estas à caixa do INSS, e de trabalhadores autônomos, com base em valores fixos por faixas de faturamento e outros critérios, que são, pelas mesmas razões já expostas no caso das contribuições calculadas sobre a folha de pagamento, contribuições dos trabalhadores. A forma como tais contribuições são calculadas não permite individualizá-las, isto é, decompô-las em valores associados individualmente aos trabalhadores da empresa, ainda que apenas nominalmente. Isto não representa qualquer dificuldade para a análise, na medida em que

o que determina o valor (em torno do qual varia o preço) de uma mercadoria é o tempo de trabalho (abstrato) socialmente necessário para produzi-la, ou seja, um **tempo de trabalho médio**. Na verdade, esta condição já estava presente na construção que fizemos do contracheque completo do trabalhador, que foi, desde o início da análise, considerado como um **trabalhador médio**.

O que importa é que o valor acrescentado (capital variável e mais-valor) pelo conjunto de trabalhadores (ou trabalhador coletivo)⁵⁵ ao capital constante da empresa supera o valor total da força de trabalho empregada pelo capitalista empregador (capital variável) e **é desse valor acrescentado que fazem parte todas as contribuições da empresa à previdência social**, independentemente da forma como são calculadas, sobre a folha de salários, faturamento, lucro líquido ou outra base qualquer. Estas variadas formas compõem a busca, no caso brasileiro, do objetivo inserido no inciso VI do parágrafo único do Art. 194 da Constituição Federal de 1988, a “diversidade da base de financiamento”⁵⁶.

3.2.4 Os resultados

3.2.4.1 Superávits e déficits; o equilíbrio impossível

Nos primeiros tempos de funcionamento de um regime deste tipo, o ingresso de novos contribuintes supera amplamente a passagem de ativos para a aposentadoria, e, conseqüentemente, a receita total de contribuições seria, em princípio, muito maior do que a despesa total com benefícios. No entanto, ao serem criados, os sistemas de previdência social quase sempre incorporam trabalhadores que já estão no mercado de

⁵⁵ “O produto, que antes era o produto direto do produtor individual, transforma-se num produto social, no produto comum de um trabalhador coletivo, isto é, de um pessoal combinado de trabalho, cujos membros se encontram a uma distância maior ou menor do manuseio do objeto de trabalho.” (MARX, 2013, p.577)

⁵⁶ O artigo 194 da Constituição Federal é o que define a seguridade social como conjunto integrado de ações relativas à saúde, à previdência e à assistência social, e o seu parágrafo único lista nos seus incisos os objetivos que devem ser a base da organização da seguridade pelo Poder Público. Esta expressão (“diversidade da base de financiamento”) era a redação original do inciso VI, quando a Constituição foi promulgada em 1988. A Emenda Constitucional nº 103/2019 modificou-o para “VI - diversidade da base de financiamento, identificando-se, em rubricas contábeis específicas para cada área, as receitas e as despesas vinculadas a ações de saúde, previdência e assistência social, preservado o caráter contributivo da previdência social;”. A modificação seguiu o intuito de fragmentar o financiamento das três áreas da seguridade, mas não alterou o aspecto da diversidade de financiamento.

trabalho, inclusive aqueles prestes a se aposentarem, com regras menos rígidas para estes, mas sem nenhuma receita relevante em contrapartida, o que contrariaria aquela tendência superavitária. Mesmo assim, na prática, os sistemas baseados no regime de repartição mostraram-se, em todo o mundo, superavitários por um longo tempo.

Em alguns casos, o superávit forma um fundo financeiro, cujos rendimentos somam-se às contribuições dos ativos para pagar as aposentadorias futuras. É o caso citado acima dos títulos intergovernamentais dos EUA, por exemplo. Em outros, como foi o caso do regime geral brasileiro, o superávit foi absorvido pelo orçamento geral do Estado.⁵⁷

O resultado financeiro de um sistema de previdência funcionando neste tipo de regime depende, evidentemente, mas não unicamente, da relação entre as quantidades de ativos contribuintes e de inativos beneficiários ao longo do tempo, que está estreitamente ligada às modificações na estrutura etária da população, ou seja, à sua **dinâmica demográfica**.

Esta dinâmica, combinada a outros parâmetros macroeconômicos, como os níveis de emprego, de urbanização e de formalização de relações de trabalho, o padrão de salários, a inflação e a produtividade, e ainda a estrutura das alíquotas de contribuição, as regras para concessão, manutenção e reajuste de benefícios, os gastos administrativos etc., enfim, a combinação destas influências todas resulta em fluxos de receitas e de despesas, que eventualmente configuram fluxos financeiros superavitários ou deficitários.

Estes eventuais déficits e superávits resultantes do excesso de despesas sobre receitas ou vice-versa acabam por ser, de uma forma ou de outra, diretamente ou por meio de algum "socorro" fiscal, no caso de déficits, por confisco, contingenciamento, ou outro meio qualquer, no caso de superávits, absorvidos pelo orçamento do Estado.

Por vezes, tais sistemas formam fundos financeiros, que podem ter caráter puramente operacional, para transferir déficits e superávits entre exercícios, ou constituir-se em massas de **capital previdenciário estatal**, que se associam a sistemas

⁵⁷ Este fato suscitou as críticas ingênuas aos "desvios dos recursos da previdência" com "finalidades estranhas aos seus objetivos", como, por exemplo, as aplicações em obras públicas (ponte Rio-Niterói, hidroelétrica de Itaipu, Brasília etc). São ingênuas por não levarem em conta que investimentos em infraestrutura aumentam, em princípio, a produtividade futura de toda a economia, contribuindo para aumentar o bem-estar material geral futuro, e também a arrecadação para a própria previdência, com vantagens, para esta e para a nação como um todo, maiores do que eventuais rendimentos desses fundos aplicados no mercado financeiro.

de "previdência" privada, já existentes ou criados na ocasião, ou são geridos, por regras privadas, pelos próprios sistemas estatais (aqui, o **capital** costuma sobrepujar o **estatal**).

Como regra, os gestores de qualquer sistema de aposentadorias buscam evitar o déficit, e isso não é diferente na gestão dos sistemas operando sob repartição. Contudo, neste regime, os direitos e os deveres de cada participante realizam-se em momentos muito distintos da vida deste, afastados por décadas, de tal forma que **os direitos e deveres individuais relacionam-se não uns com os outros da mesma pessoa, mas sim com deveres e direitos de outras pessoas, na mesma época**. Portanto não existe uma referência objetiva para calibrar, ao nível do indivíduo, um equilíbrio entre direitos e deveres (ou, em outras palavras, uma igualdade entre os totais de contribuições e de benefícios), cuja agregação produza um equilíbrio ou superávit orçamentário do sistema.

Tal equilíbrio precisa, portanto, ser buscado diretamente ao nível global, por meio de **transferências de outras receitas estatais** ou por meio de **ajustes paramétricos**, isto é, mudanças nas alíquotas de contribuição, nas condições necessárias para aposentar-se, no cálculo dos proventos de aposentadoria e nos critérios para o reajuste dos benefícios. Neste nível intervêm fatores de natureza não individual, como mudanças na estrutura demográfica da sociedade, no grau de formalização das relações de trabalho, no nível de emprego e outras condições macroeconômicas. E como as forças a favor do aumento dos benefícios, em tal contexto, tendem a superar as que defendem o aumento das contribuições, os almejados superávits ou equilíbrios tendem a desaparecer e o sistema a tornar-se deficitário, tendência esta que se verifica em praticamente todos os sistemas deste tipo, em todo o mundo.⁵⁸ Invariavelmente, acabam por serem amparados pelo Estado, para evitar males maiores, a despeito da gritaria contrária dos liberais e demais representantes dos capitalistas em geral.

Ao mesmo tempo, o fato de os sistemas serem estatais torna-os mais propensos a serem deficitários, por causa da diluição da responsabilidade por toda a sociedade. Portanto, em certa medida, são estatais porque se tornam deficitários e tornam-se deficitários porque são estatais.

⁵⁸ As situações superavitárias praticamente se reduzem aos tempos iniciais de funcionamento destes sistemas, quando a quantidade de contribuintes supera amplamente a de beneficiários.

A importância que este conceito, o **equilíbrio orçamentário** dos sistemas de aposentadoria, adquiriu no debate econômico-político do capitalismo contemporâneo, em nível mundial, exige que nos detenhamos a analisá-lo mais profundamente.

3.2.4.2 O tamanho do déficit ou superávit da previdência social não importa

Se há ou não há déficit previdenciário, tanto faz, ao fim e ao cabo.

A existência ou o tamanho do déficit ou superávit previdenciário não tem importância. Em qualquer caso, a despesa total da previdência (e não apenas o "déficit") será paga pela classe trabalhadora ativa, seja por meio de contribuições⁵⁹, diretas à caixa do INSS (descontos no contracheque), ou indiretas, ou do pagamento de impostos⁶⁰ (IR, ICMS, IOF, IPI etc.), parte dos quais os governos repassam ao sistema de aposentadorias (chamando-o então de "déficit" - ou "rombo", para chocar mais) quando as contribuições não são suficientes para pagar os benefícios e as despesas operacionais do sistema.

Quando os defensores da demolição da previdência social representada pela PEC 287/16, por exemplo, assustam o povo com o bilionário déficit que "a sociedade" deve pagar para cobrir o "rombo", ocultam, por ignorância ou má fé, que **a tal "sociedade" que vai pagar é exatamente a mesma que vai receber** - ou já recebeu, ou está recebendo - a mesma quantia de volta, por meio de benefícios previdenciários e assistenciais.

O fato de, na prática, os impostos e contribuições serem recolhidos pelas empresas à caixa estatal colabora com o faz-de-conta de a empresa falar em "sua" contribuição. O empresário lamenta pagar impostos porque preferia tê-los nos seus lucros, e não porque se solidarize com os trabalhadores (que afinal produzem toda a receita da firma, de onde se pagam salários, fornecedores, contribuições, impostos, juros e lucros, como já vimos neste texto, na seção "contribuições").

⁵⁹ Contribuições têm destinação específica, em geral mas nem sempre, expressa no seu nome, mas sempre definida na lei que a criou e/ou regulou. COFINS é a sigla da "Contribuição Para o Financiamento da Seguridade Social". CPMF era a "Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira", hoje extinta, e também se destinava, por lei, à seguridade, mesmo sem ter isso no nome. O mesmo se passa com a CSLL, a "Contribuição Social sobre o Lucro Líquido".

⁶⁰ Impostos não são, em princípio, vinculados a nenhuma despesa, mesmo as relacionadas aos seus fatos geradores. Por exemplo, o IPTU não precisa ser gasto em melhorias urbanas, muito menos em escala proporcional à arrecadação (apesar de pessoas que pagam IPTU alto, por morarem em regiões mais bem servidas e valorizadas, costumarem cobrar "retorno" em mais melhorias para elas...), o IOF não é para subsidiar o funcionamento do mercado financeiro, e assim por diante.

O fato é que a seguridade social, no capitalismo, só faz sentido se atuar como distribuidora de renda, contrariando as forças concentradoras do sistema. De outra forma, não seria uma **política social**. Os capitalistas querem-na apenas como um "serviço público"⁶¹, privatizável, e, portanto, mais um espaço para a circulação e valorização do capital.

A análise financeira de um sistema de aposentadoria por repartição não deve avaliar acriticamente a evolução do "resultado" do sistema, ou seja, apenas do saldo das receitas sobre as despesas (positivo ou negativo), pois isso não revelará as causas de um eventual desequilíbrio orçamentário, uma vez que as evoluções das receitas e das despesas seguem lógicas distintas e assíncronas.

As despesas com aposentadorias num determinado período correspondem a benefícios que foram concedidos em períodos anteriores com base nos direitos adquiridos pelos aposentados ao longo de décadas das suas vidas ativas, anteriores às concessões. Já as receitas desse período tendem a acompanhar o nível de atividade econômica, o grau de formalização do emprego, níveis salariais etc., do próprio período.

Por isso, as evoluções das receitas e das despesas devem ter as suas dinâmicas próprias acompanhadas cada uma por si, de forma a identificar os fatores específicos dos quais elas dependem, tratando-se o resultado tal como ele é de fato, ou seja, um **resultado complexo de fatores diversos**, mais ou menos inter-relacionados, e não uma variável com autonomia e lógica própria. Tal metodologia é que permitirá chegar a um diagnóstico financeiro acurado, a partir do qual será possível avaliar consistentemente propostas e alternativas de intervenções nas regras sobre contribuições e benefícios, cujas consequências futuras a curto e longo prazos sobre as pessoas de cada classe, geração ou gênero possam ser razoavelmente previstas.

⁶¹ A expressão é ambígua, pois toda política pública orienta um ou mais serviços públicos, operados ou não por servidores públicos. O relevante é a ênfase dos capitalistas no "serviço", em detrimento do "público".

3.2.5 Estudo de um caso: o "rombo" do INSS

Para ilustrar e exemplificar o que acabei de expor sobre as maneiras, digamos, ingênua e crítica de analisar as contas dos sistemas de aposentadoria operando em regime de repartição, segue uma rápida análise dos grandes números do RGPS brasileiro entre 2003 e 2017, e da forma como foram apresentados pelo governo.

Na manhã do dia 22 de janeiro de 2018, o secretário de Previdência Marcelo Abi-Ramia Caetano apresentou em coletiva de imprensa os resultados do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) da União, relativos ao ano de 2017.

Segundo o governo, o RGPS teve em 2017 um déficit de R\$ 182,4 bilhões, dos quais R\$ 71,7 bilhões no setor urbano e R\$ 110,7 bilhões no setor rural, e o RPPS da União um déficit de R\$ 86,3 bilhões, sendo R\$ 45,2 bilhões devidos aos servidores civis, R\$ 37,7 bilhões aos militares e R\$ 3,4 bilhões aos demais. Somando os déficits do RGPS e do RPPS da União, o governo encontrou então um déficit global na previdência social da União em 2017 igual a R\$ 268,8 bilhões. "O secretário da Previdência Social, Marcelo Caetano, destacou que tanto o déficit do INSS quanto o dos servidores públicos são recordes."⁶²

A grande imprensa nacional divulgou os resultados com alarde, como se viu, por exemplo, nas manchetes do dia seguinte, 23 de janeiro, da **Folha de S. Paulo**, na primeira página, "**Previdência tem déficit recorde de R\$ 268,8 bi no ano de 2017**"; d'**O Globo**, na primeira página, em letras garrafais, "**Rombo histórico - Déficit da Previdência dispara e atinge R\$ 268,7 bi**", e do **Valor Econômico**, na segunda página: "**Rombo da Previdência Social aumenta 18,5% e fecha 2017 em R\$ 268,8 bilhões**". O único grande jornal que desafinou o coro foi **O Estado de São Paulo**, que estampou a manchete "**Militar pesa 16 vezes mais que segurado do INSS**" na sua primeira página, mas começa a matéria com "O rombo na Previdência atingiu o recorde de R\$ 268,8 bilhões em 2017"!

O contexto político em que ocorreu esta divulgação era complexo. O ex-presidente Lula estava sendo julgado em Curitiba pelo juiz Sérgio Moro, futuro ministro do governo Bolsonaro; o governo Temer, instalado após o golpe parlamentar de 2016 que destituiu a presidenta Dilma Roussef, gozava de baixíssima popularidade, enfrentava crise após crise

⁶² Matéria na página eletrônica do jornal Valor Econômico (<http://www.valor.com.br/brasil/5272353/deficit-da-previdencia-aumenta-para-r-2688-bilhoes-em-2017#>, acesso em 10/3/2024)

e não conseguia obter apoio parlamentar suficiente para aprovar a Proposta de Emenda à Constituição nº 287/16 (PEC 287/16), em tramitação na Câmara Federal. Esta estava prestes a ir ao plenário, mas foi suspensa poucos dias depois da coletiva acima relatada, em virtude da intervenção federal na área de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, decretada em 16/2/2018.⁶³

Esta PEC consistia numa drástica diminuição dos direitos à aposentadoria dos trabalhadores brasileiros de todos os setores, gerações e gêneros, especialmente pela redução de benefícios e endurecimento de regras para a sua concessão. A sua exposição de motivos e a propaganda dos seus defensores utilizava largamente o argumento da insustentabilidade financeira da previdência social se não ela não fosse aprovada, e a divulgação dos resultados de 2017 seguiu claramente esse padrão.

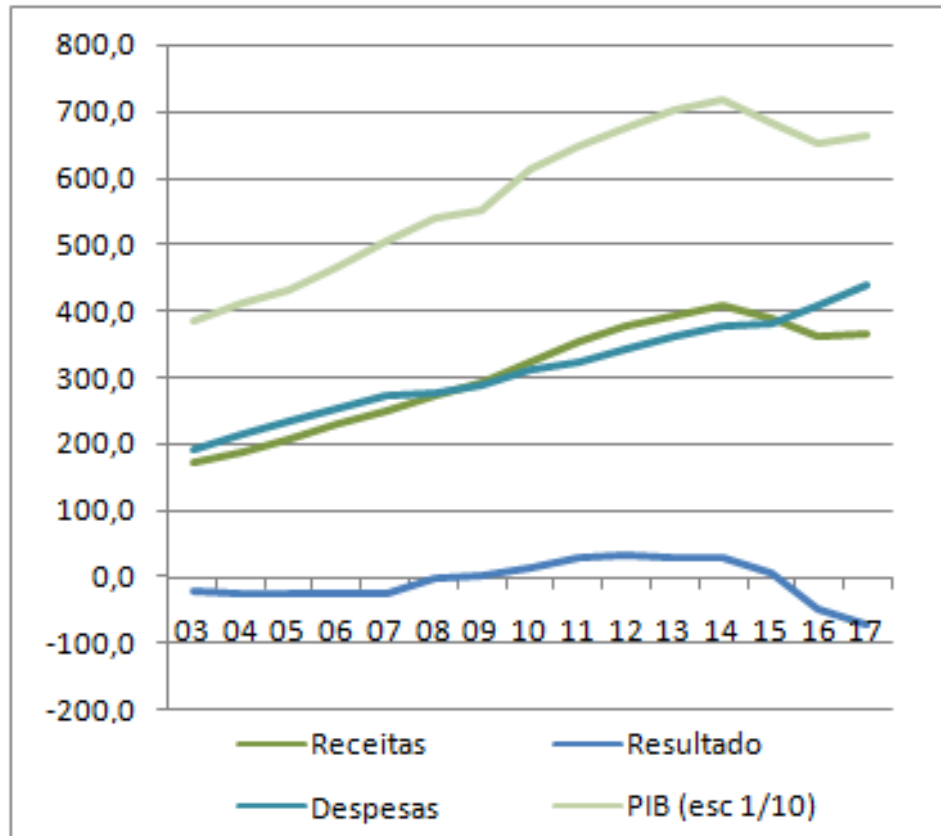
As mencionadas contas do RPPS da União serão analisadas mais adiante, na seção que trata do regime administrativo (3.3.5). Limitar-nos-emos por ora a analisar as contas do RGPS. Este sistema abrange duas **clientelas**, relativas aos setores **urbano e rural**, cujas regras são bastante diferentes, e que por isso é necessário analisar separadamente. As receitas de contribuições e as despesas com benefícios de cada setor, os resultados correspondentes e os valores do Produto Interno Bruto (PIB) do país, bem como as proporções daqueles valores em relação ao PIB, de 2003 a 2017, estão no quadro 1 e no gráfico 1, a seguir. Os valores estão em bilhões de reais, corrigidos monetariamente pelo INPC-IBGE para dezembro de 2017 e foram obtidos dos relatórios do Banco Central do Brasil, do Tesouro Nacional e do INSS.

⁶³ Segundo o § 1º do art. 60 da Constituição Federal, "A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio." A justificativa declarada, oficial, da suspensão da tramitação da PEC foi a intervenção federal, mas a expectativa de aprovação da PEC no plenário da Câmara era baixa e a intervenção acabou servindo ao governo Temer para que não ficasse exposta a fragilidade do apoio parlamentar à medida, extremamente impopular.

Quadro 1 - Grandes números do RGPS - 2003 a 2017

Ano	PIB	RGPS urbano						RGPS rural					
		Rec	% PIB	Desp	% PIB	Resul	% PIB	Rec	% PIB	Desp	% PIB	Resul	% PIB
2003	3.838,2	173,6	4,5	192,9	5,0	-19,3	-0,5	6,5	0,2	45,8	1,2	-39,3	-1,0
2004	4.115,8	190,2	4,6	215,1	5,2	-24,9	-0,6	6,6	0,2	48,8	1,2	-42,2	-1,0
2005	4.315,5	208,7	4,8	235,7	5,5	-27,0	-0,6	6,7	0,2	54,2	1,3	-47,5	-1,1
2006	4.640,3	230,4	5,0	256,6	5,5	-26,2	-0,6	7,3	0,2	62,2	1,3	-54,9	-1,2
2007	5.032,6	251,5	5,0	274,8	5,5	-23,3	-0,5	7,8	0,2	67,6	1,3	-59,8	-1,2
2008	5.397,4	274,5	5,1	276,9	5,1	-2,4	0,0	8,6	0,2	69,2	1,3	-60,6	-1,1
2009	5.506,9	293,0	5,3	290,5	5,3	2,5	0,0	7,5	0,1	81,0	1,5	-73,5	-1,3
2010	6.107,5	325,1	5,3	312,3	5,1	12,8	0,2	7,6	0,1	88,1	1,4	-80,5	-1,3
2011	6.454,1	354,2	5,5	324,2	5,0	30,0	0,5	7,9	0,1	90,6	1,4	-82,7	-1,3
2012	6.735,0	377,1	5,6	343,1	5,1	34,0	0,5	8,1	0,1	99,5	1,5	-91,4	-1,4
2013	7.011,5	395,3	5,6	363,7	5,2	31,6	0,5	8,1	0,1	105,7	1,5	-97,6	-1,4
2014	7.168,4	409,8	5,7	378,5	5,3	31,3	0,4	8,3	0,1	109,9	1,5	-101,6	-1,4
2015	6.804,4	388,8	5,7	382,8	5,6	6,0	0,1	8,0	0,1	111,1	1,6	-103,1	-1,5
2016	6.495,6	363,3	5,6	411,1	6,3	-47,8	-0,7	8,2	0,1	115,4	1,8	-107,2	-1,7
2017	6.609,3	368,3	5,6	440,6	6,7	-72,3	-1,1	9,4	0,1	121,0	1,8	-111,6	-1,7

Fonte: Elaboração própria, a partir de MFSP (2018)

Gráfico 1 - Receitas e despesas do setor urbano do RGPS - 2003 a 2017

Fonte: Elaboração própria, a partir de MFSP (2018)

Começamos por analisar separadamente os números de cada clientela. Os benefícios do clientela rural são, na sua esmagadora maioria, de caráter mais assistencial do que previdenciário, na medida em que são concedidos sem que haja necessidade de uma contrapartida prévia em contribuições. Representam uma política social importantíssima e não faz sentido buscar qualquer equilíbrio orçamentário desvinculado de outras receitas do Estado. Quanto ao setor urbano, ao analisarmos separadamente a evolução das receitas e das despesas, fica claro que não houve dificuldades nem surpresas com a evolução das despesas no período considerado, que tiveram um crescimento constante, sem “explosões”. O que houve foi uma quebra na evolução das receitas, que caíram em valor real de 2015 em diante. Observamos que esta queda acompanhou muito de perto a queda do PIB nacional, o que faz todo o sentido, pois a arrecadação previdenciária aumenta com o nível de atividade econômica, que aumenta a massa de salários, assim como o faturamento e os lucros das empresas, e, inversamente, diminui com a queda desse nível. A evolução das despesas não acompanha este movimento, porque depende de benefícios concedidos com base na atividade econômica do passado.

Assim, o déficit (ou “rombo”) não resultou de uma “explosão das despesas”, nem de uma “generosidade excessiva do sistema”, argumentos usados pelo governo para justificar a PEC. O modelo de previsão de receitas e despesas que serviu de base à exposição de motivos da PEC 287/16 não teve divulgados os detalhes dos seus cálculos, apenas as fórmulas utilizadas, sem os chamados “microdados”⁶⁴, repetidamente solicitados pelos parlamentares da oposição ao governo (e nunca fornecidos), sobre os quais as fórmulas teriam sido aplicadas para se chegar às previsões apocalípticas da exposição de motivos. Contudo, a simples análise das fórmulas mostrou que as previsões sobre arrecadação futura do modelo foram feitas simplesmente supondo que os parâmetros macroeconômicos do ano então em curso (2016), reconhecidamente recessivos, foram projetados sem qualquer ajuste para as décadas seguintes.

⁶⁴ Assim se chamaram os dados individualizados dos segurados do INSS, disponíveis nos sistemas informatizados da Dataprev, empresa de processamento de dados do governo

3.3 O REGIME ADMINISTRATIVO

3.3.1 Descrição geral

O empregador, invariavelmente o Estado, paga tanto os salários dos ativos quanto os benefícios dos aposentados. Nada se arrecada dos ativos. Os trabalhadores cumprem carreiras de servidores públicos, em geral longas, exigidas para terem direito aos benefícios. Não faz sentido procurar o equilíbrio orçamentário, uma vez que só há despesas, totalmente cobertas pelo orçamento do Estado. O debate político relativo a este regime é parte da discussão sobre as carreiras do serviço público. O princípio básico é a **estabilidade do servidor**. No Brasil, eram assim, até 1998, os **Regimes Próprios de Previdência Social** (RPPS's) dos militares e dos servidores civis da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Os militares permanecem nesse regime, mas o regime dos servidores civis passou, formalmente, a ser de “caráter contributivo” e sujeito ao “equilíbrio atuarial e financeiro” a partir da emenda Constitucional nº 20/1998, sem, contudo, serem estabelecidas as condições que tornariam viável essa nova caracterização. Veremos aqui que esta transformação foi completamente fictícia e tem se mostrado uma formidável estratégia de ofuscamento, que tem servido para viabilizar profundas retiradas de direitos sociais dos servidores dos três níveis de governo.

3.3.2 Estudo de um caso: o RPPS da União⁶⁵

3.3.2.1 O rombo da previdência social em destaque

Na seção anterior, relatamos a coletiva de imprensa que o secretário de Previdência Marcelo Abi-Ramia Caetano concedeu em 22/1/2018, na qual apresentou os resultados do RGPS e do RPPS da União relativos ao ano de 2017 e informou o gigantesco “rombo” de R\$ 268,8 bilhões dos déficits somados de ambos os regimes, e, em seguida, fizemos a análise dos números relativos ao chamado “rombo” do RGPS.

⁶⁵ Parte do conteúdo desta seção está em Saldanha e Oliveira (2018), artigo apresentado no Congresso Scientiarum 2018.

Analiseemos agora os números e os argumentos relativos ao “rombo” do RPPS da União. Segundo o secretário, o RPPS teve em 2017 um déficit de R\$ 86,3 bilhões, sendo R\$ 45,2 bilhões devidos aos servidores civis, R\$ 37,7 bilhões aos militares e R\$ 3,4 bilhões aos demais.⁶⁶

Vejamos então o que se passou de fato com o RPPS da União nesse período de 2014 a 2017. Uma análise do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) do Governo Federal de dezembro de 2017 (MFSTN, 2017) revela que estes valores foram obtidos da forma que está consolidada no quadro 2, a seguir.

Quadro 2 – Resultado do RPPS da União em 2017, em bilhões de reais

	Civis	Militares	Total
Contribuições recebidas			
Ativos	9,9	3,3	13,3
Aposentados e pensionistas	3,8	0,0	3,8
Patronal (fictícia) + multas	20,0	0,0	20,0
Total	33,8	3,3	37,1
Benefícios pagos - total	82,4	41,0	123,5
Resultado (déficit, "rombo")	48,7	37,7	86,3

Fonte: Elaboração própria, a partir de MFSTN (2017)

Este discurso do "déficit previdenciário", pejorativamente apelidado de "rombo" para sugerir uma falha, um problema, um defeito, é antigo e acompanha as notícias sobre o financiamento da previdência social desde sempre, especialmente desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. Tem sido o principal argumento para justificar contrarreformas⁶⁷ que, invariavelmente, reduzem valores pagos aos trabalhadores e dificultam-lhes o acesso aos benefícios. Mostraremos aqui que, ao contrário do que é amplamente divulgado pelos governos, pela grande imprensa e pelos empresários da "previdência" privada, esse "rombo" é o resultado de operações contábeis baseadas em valores fictícios, definidos arbitrariamente por dispositivos legais que expressam escolhas políticas sem significado econômico. Para melhor compreender este raciocínio,

⁶⁶ A apresentação do governo não esclareceu o que seriam estes "demais". A Secretaria do Tesouro Nacional, fonte declarada dos dados apresentados, informou que houve em 2017 despesas de "Outros benefícios previdenciários" no valor de R\$ 1,675 bilhões e de "Demais despesas previdenciárias" no valor de R\$ 1,745 bilhões, ambas relativas a servidores civis, totalizando R\$ 3,420 bilhões (MFSTN, 2017, p.15-16), que provavelmente são esses "demais". No estudo presente, esses valores foram incluídos nas despesas com aposentados e pensionistas civis.

⁶⁷ Os proponentes não as chamam assim. Para eles, são "reformas". Optei pelo termo contrarreformas, por não ser possível atribuir-lhes a habitual conotação positiva dada pela palavra "reforma".

recordemos resumidamente alguns fatos da história recente da previdência dos servidores públicos (mais detalhadas no capítulo seguinte desta tese) e das transformações ocorridas no regime de financiamento das suas aposentadorias.

3.3.2.2 O RPPS na Constituição de 1988 e posteriormente

A Constituição Federal de 1988 (CF 88) estabeleceu regras diferentes para as aposentadorias dos trabalhadores do setor privado e dos servidores públicos. A aposentadoria dos trabalhadores do setor privado foi definida como um benefício do RGPS, no âmbito da organização da seguridade social, enquanto a aposentadoria dos servidores públicos civis foi tratada na organização da administração pública. As regras para os militares foram remetidas à lei ordinária.

Os servidores mantinham na aposentadoria a remuneração do último cargo que haviam ocupado na atividade (**integralidade**), e esta era reajustada da mesma forma que os vencimentos dos servidores ativos (**paridade**). Não havia limite especificamente estabelecido para os proventos de aposentadoria, mas como havia (e há) um limite para a remuneração de um servidor ativo (igual a R\$ 44.008,52 em março de 2024), este era, quando aplicado na prática, o limite do valor da aposentadoria de um servidor.⁶⁸

Nenhuma contribuição prévia se exigia do servidor para ele ter direito à aposentadoria, nem havia fonte de recursos específica para o pagamento das aposentadorias,⁶⁹ que eram simplesmente uma obrigação do Estado, e, portanto, eram financiadas da mesma forma que os vencimentos dos servidores ativos e todos os demais gastos governamentais, ou seja, pelas receitas gerais de impostos, contribuições etc. do Estado. Conforme definimos anteriormente, as aposentadorias dos servidores financiavam-se integralmente por um **regime administrativo**, ou **regime próprio**, de forma coerente com a ideia, materializada no capítulo da administração pública da CF 88, de definir um corpo estável de funcionários públicos dotados de um conjunto de direitos e deveres compatíveis com as necessidades de um estado social.⁷⁰

⁶⁸ A remuneração de um servidor, tanto na ativa quanto na aposentadoria, por vezes, de maneira excepcional, ultrapassa esse valor máximo, por motivos que não cabe abordar aqui.

⁶⁹ A contribuição que os servidores ativos faziam até então destinava-se unicamente ao custeio da saúde e das pensões.

⁷⁰ Concordando com Boschetti (2016, p.23), para quem “Estado social” refere-se “à regulação estatal das relações econômicas e sociais no capitalismo, que têm nas políticas sociais uma determinação central”, e afastando-me, assim, das denominações “estado de bem-estar social”, “estado-providência” e outras

Os retrocessos nas conquistas que a classe trabalhadora brasileira inscreveu na CF 88 não demoraram a acontecer, nas regulamentações dos seus artigos e em emendas à própria CF 88. Dentre as principais mudanças, destacam-se as referentes à administração pública e à previdência social, as chamadas "reforma administrativa" e "reforma da previdência".

A Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/1998 (EC 20), conduzida pelo governo Fernando Henrique Cardoso, introduziu as principais mudanças conceituais na previdência social dos trabalhadores do setor privado e do setor público. O conceito de "tempo de serviço", do regime dos servidores, e o de "tempo de trabalho", do regime geral, foram substituídos pelo de "tempo de contribuição". O trabalhador deixou de ter direito à aposentadoria por ter **trabalhado** (ou **servido** ao público), passando a tê-lo por ter **contribuído** financeiramente. De um direito do trabalho, a aposentadoria transformou-se num direito financeiro. Entre outras consequências, isto ajudou a nutrir a ilusão de que cada trabalhador é responsável pela sua própria aposentadoria e que é possível prescindir da solidariedade entre as gerações que necessariamente sustenta todo o sistema.

A EC 20 também obrigou ambos os regimes ao "caráter contributivo" e ao "equilíbrio financeiro e atuarial"⁷¹. A participação dos servidores ativos no custeio do regime de previdência já havia sido instituída pela Emenda Constitucional nº 3, de 17/3/1993 (EC 3), durante o governo Itamar Franco, mas o "equilíbrio financeiro e atuarial" ainda não.⁷² Tentativas anteriores de criar essa contribuição haviam sido anuladas pelo Supremo Tribunal Federal (STF), justamente por não terem base constitucional, empecilho removido pela aprovação da EC 3.

A consequência imediata da aplicação dos critérios contributivo e de equilíbrio, aparentemente repletos da mais pura sensatez, nos regimes próprios dos servidores, foi a transformação do seu regime de financiamento, que **deixou de ser administrativo e passou abruptamente a ser de repartição**. Assim o Estado "transferiu" instantaneamente para os servidores civis ativos parte da responsabilidade, até então totalmente sua, de sustentar os servidores aposentados. Na prática, o sistema continuou

semelhantes.

⁷¹ O "equilíbrio atuarial" obtém-se quando os valores dos fluxos previstos de receitas e despesas, descontados por meio de uma taxa de juros de referência, são iguais. Depende, portanto, do valor arbitrado para essa taxa por quem faz as contas.

⁷² Ainda não era possível, portanto, falar em déficit ou superávit do sistema.

a ser mantido pelo Estado, pois os recursos economizados com a redução das remunerações líquidas dos servidores ativos jamais seriam suficientes para pagar as despesas com os aposentados e pensionistas. Uma das razões óbvias deste "desequilíbrio" era a existência de uma grande quantidade de servidores aposentados e de pensionistas em relação à quantidade de servidores ativos, compatível com as políticas de "enxugamento" das folhas de pagamento dos servidores por meio da transferência para o setor privado de funções antes exercidas por servidores públicos.

Esta operação legislativa, da introdução da obrigação ao equilíbrio atuarial e financeiro sem o reconhecimento das obrigações anteriormente assumidas pelo Estado quanto ao pagamento das aposentadorias e pensões, fez todos os RPPS's (da União, dos estados e dos municípios) exibirem déficits orçamentários gigantescos, que passaram a ser sistematicamente usados pelos defensores do aprofundamento da contrarreforma como argumentos a favor de mais cortes de direitos dos servidores.

Naquela ocasião, ainda não fora definida legalmente uma "contribuição do empregador", ou seja, do Estado. Isso viria a ser feito por legislação ordinária, em 2004, e é com base nessa lei que são calculados os "rombos", como veremos.

Um resumo das contas do RPPS da União de 2014 a 2017, por exemplo, na forma como são apresentadas nos documentos oficiais, pode ser visto no quadro 3 a seguir.

Quadro 3 - Resultado do RPPS da União de 2014 a 2017

	2014	2015	2016	2017
Receitas de "contribuições"	35,4	35,0	34,3	37,1
Ativos	12,8	12,6	12,5	13,3
civis	10,0	9,7	9,5	9,9
militares	2,8	2,9	3,0	3,3
Aposentados e pensionistas	3,3	3,3	3,2	3,8
civis	3,3	3,3	3,2	3,8
Patronal (fictícia) + multas	19,4	19,1	18,6	20,0
Despesas de proventos, pensões e reformas	116,5	113,9	113,1	123,5
civis	77,9	75,6	75,3	82,4
militares	38,6	38,2	37,8	41,0
Déficit ("rombo") previdenciário fictício	-81,0	-78,9	-78,7	-86,3
civis	-45,3	-43,5	-44,0	-48,7
militares	-35,7	-35,4	-34,8	-37,7

Em R\$ bilhões de dezembro de 2017, corrigidos pelo INPC do IBGE

Fonte: Elaboração própria, a partir de MFSTN (2014), MFSTN (2015), MFSTN (2016) e MFSTN (2017)

3.3.2.3 Contabilizações fictícia e real do RPPS da União

Antes de mais nada, registremos o fato óbvio de que, em última instância, **todos** os gastos da União com os servidores ativos e aposentados, civis ou militares, e respectivos pensionistas são pagos pela arrecadação geral do Estado. Esses gastos incluem tanto os ganhos líquidos dos servidores ativos quanto as suas "contribuições" (descontadas dos seus contracheques), que são contabilizadas como "receitas" do RPPS da União que "ajudarão a pagar" os ganhos dos aposentados e pensionistas. Estas "contribuições" são, portanto, na verdade, reduções nos vencimentos dos ativos, que, se assim fossem contabilizadas (como vencimentos reduzidos dos ativos), não seria em nada comprometido o pagamento dos aposentados e pensionistas, que seria simplesmente pago integralmente pela União. Como está sendo feita a contabilidade atualmente, é como se a União desse aos ativos uma parte do pagamento destinado aos aposentados e pensionistas (a contribuição dos ativos), e no mesmo instante descontasse dos ativos essa mesma quantia... para pagá-la aos aposentados e pensionistas.

A responsabilidade da União com o pagamento do “rombo” está expressa no parágrafo único do artigo 8º na Lei 10.887/2004, que trata também da "contribuição patronal", que analisaremos a seguir:

"Art. 8º A contribuição da União, de suas autarquias e fundações para o custeio do regime de previdência, de que trata o art. 40 da Constituição Federal, será o dobro da contribuição do servidor ativo, devendo o produto de sua arrecadação ser contabilizado em conta específica.

Parágrafo único. A União é responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do regime decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários."

O *caput* do artigo define que o valor da contribuição patronal é igual ao dobro da "contribuição" do servidor ativo (quer dizer, do desconto que reduziu o seu valor líquido) e o parágrafo único garante o "equilíbrio atuarial e financeiro" introduzido na Constituição pela EC 20.

Esta “contribuição patronal”, puramente escritural, é paga pelo governo para ele próprio, é uma “auto-contribuição”! Com a invenção desta contribuição, concluiu-se a operação de criar uma “entidade contábil” correspondente ao RPPS, abrindo então a possibilidade de analisar-se o “equilíbrio financeiro e atuarial” desse regime.

O caput representa a "contribuição patronal" e o parágrafo único representa o déficit previdenciário, pejorativamente denominado de "rombo".

O artigo, no seu conjunto, define, portanto, que **a contribuição total da União para o custeio dos aposentados e pensionistas será exatamente igual ao valor suficiente para cobri-lo.** É evidente que a subdivisão desta contribuição total em "contribuição patronal" e "rombo" depende do valor arbitrado pela Lei para aquela. Se a redação do *caput* for modificada, por exemplo, para que a “contribuição patronal” passe a ser o quádruplo da contribuição do servidor, **o déficit calculado acima será automaticamente reduzido, sem que haja qualquer aumento na despesa do Estado,** o que deixa bem claro o caráter fictício deste esquema, e que o tamanho do "rombo" pode ser fixado no valor que se quiser, bastando para isso definir convenientemente o cálculo da "contribuição patronal" na Lei.

Levando em conta estas reflexões, vejamos como contabilizar as folhas de pagamento dos ativos, aposentados e pensionistas da União, de forma a ficar claro o que de fato acontece, ou seja, quem paga quanto para quem.

O quadro 4, a seguir, apresenta os valores efetivamente pagos (líquidos) aos servidores ativos, aposentados e pensionistas, civis e militares, entre 2014 e 2017. Não é demais destacar que **estes valores representam o custo efetivo total dos servidores e**

pensionistas para a União, independentemente dos nomes que se dê às parcelas nas quais esse custo seja arbitrariamente subdividido.

Quadro 4 - Folha de pagamento da União, valores efetivamente pagos

	2014	2015	2016	2017
Gastos efetivos com ativos	139,1	135,1	135,6	147,5
Civis	116,5	112,4	113,9	124,9
Militares	22,6	22,7	21,7	22,6
Gastos efetivos com aposentados e pensionistas	113,2	110,6	109,8	119,6
Civis	74,7	72,3	72,1	78,6
Militares	38,6	38,2	37,8	41,0
Gastos efetivos totais	252,4	245,7	245,4	267,2
Civis	191,2	184,8	185,9	203,5
Militares	61,2	60,9	59,5	63,6

Em R\$ bilhões de dezembro de 2017, corrigidos pelo INPC do IBGE

Fonte: Elaboração própria, a partir de MFSTN (2014), MFSTN (2015), MFSTN (2016) e MFSTN (2017)

O quadro 3 representa, portanto, uma contabilização fictícia do RPPS da União e o quadro 4 uma contabilização real da folha de pagamento completa da União.

Da comparação entre os dois, vemos (quadro 5, a seguir) que, mantida a redação do *caput* do artigo 8º da Lei 10.887, a despesa total da União com os seus servidores e pensionistas compõe-se de uma parte chamada "rombo", que é, por isso, considerada um problema, um prejuízo à nação, e outra parte que não é chamada rombo, sendo por isso autorizada a ser gasta sem nenhum incômodo.

Quadro 5 - Composição da despesa de pessoal da União em "rombo" e "não-rombo"

	2014	2015	2016	2017
Gasto com pessoal que "não é rombo" [A]	171,3	166,8	166,7	180,8
Déficit previdenciário ("rombo") [B]	81,0	78,9	78,7	86,3
Gastos efetivos totais [A] + [B]	252,4	245,7	245,4	267,2

Em R\$ bilhões de dezembro de 2017, corrigidos pelo INPC do IBGE

Fonte: Elaboração própria, a partir de MFSTN (2014), MFSTN (2015), MFSTN (2016) e MFSTN (2017)

O quadro 4 permite, finalmente, fazer algum juízo de valor a respeito do comportamento dos gastos reais, e é fácil verificar que eles ficaram muito longe de algum comportamento "explosivo", a até diminuíram, em valor real, entre 2014 e 2016.

Após a publicação do artigo no Scientiarum História 2018 referido no início desta seção, consolidei os valores relativos aos exercícios de 2018 e 2019, a fim de avaliar o comportamento das despesas do governo federal com servidores ativos, aposentados e pensionistas nesse período. Estão no quadro 6, a seguir, e depois estão alguns gráficos construídos a partir dos valores consolidados, que ajudam a compreender a evolução das despesas no período de 2014 a 2019. Observe-se que os valores foram corrigidos pela inflação, medida pelo INPC do IBGE, até dezembro de 2019, de modo que são diferentes dos apresentados nos quadros anteriores, que foram corrigidos só até dezembro de 2017.

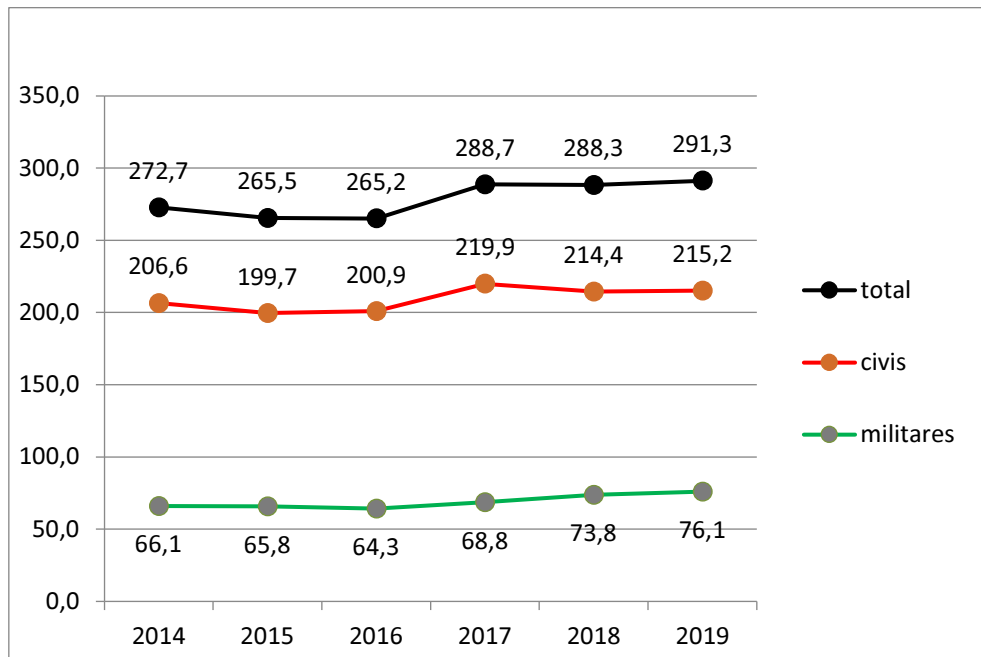
Quadro 6 – Folha de pagamento da União, valores efetivamente pagos

Gastos efetivos com	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ativos	150,4	146,0	146,5	159,4	160,4	159,4
civis	125,9	121,5	123,1	135,0	134,9	133,0
militares	24,5	24,5	23,5	24,4	25,6	26,3
Aposentados e pensionistas	122,4	119,5	118,7	129,3	127,8	131,9
civis	80,7	78,2	77,9	85,0	79,6	82,2
militares	41,7	41,3	40,8	44,3	48,3	49,7
Totais	272,7	265,5	265,2	288,7	288,3	291,3
civis	206,6	199,7	200,9	219,9	214,4	215,2
militares	66,1	65,8	64,3	68,8	73,8	76,1

Em R\$ bilhões de dezembro de 2019, corrigidos pelo INPC do IBGE

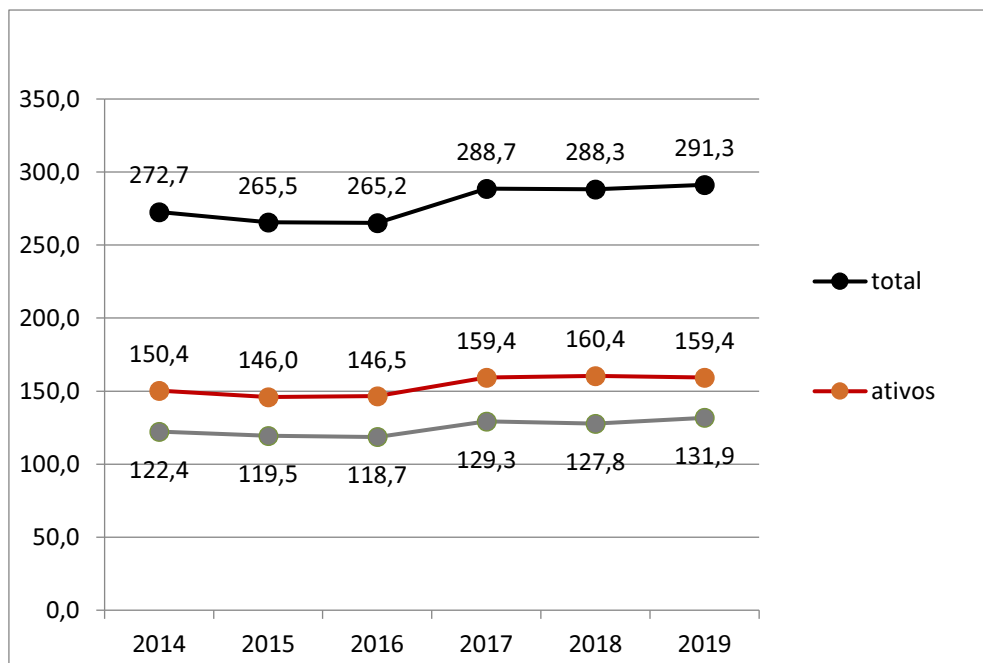
Fonte: Elaboração própria, a partir de MFSTN (2014), MFSTN (2015), MFSTN (2016), MFSTN (2017), MFSTN (2018) e MFSTN (2019)

Tanto pelo quadro 6 quanto pelos gráficos é fácil observar que as únicas despesas que pareciam estar em crescimento eram as relativas aos militares (Gráfico 6). Os gastos com servidores (civis) vinham até diminuindo (gráfico 4).

Gráfico 2 – Gastos efetivos totais (civis e militares)

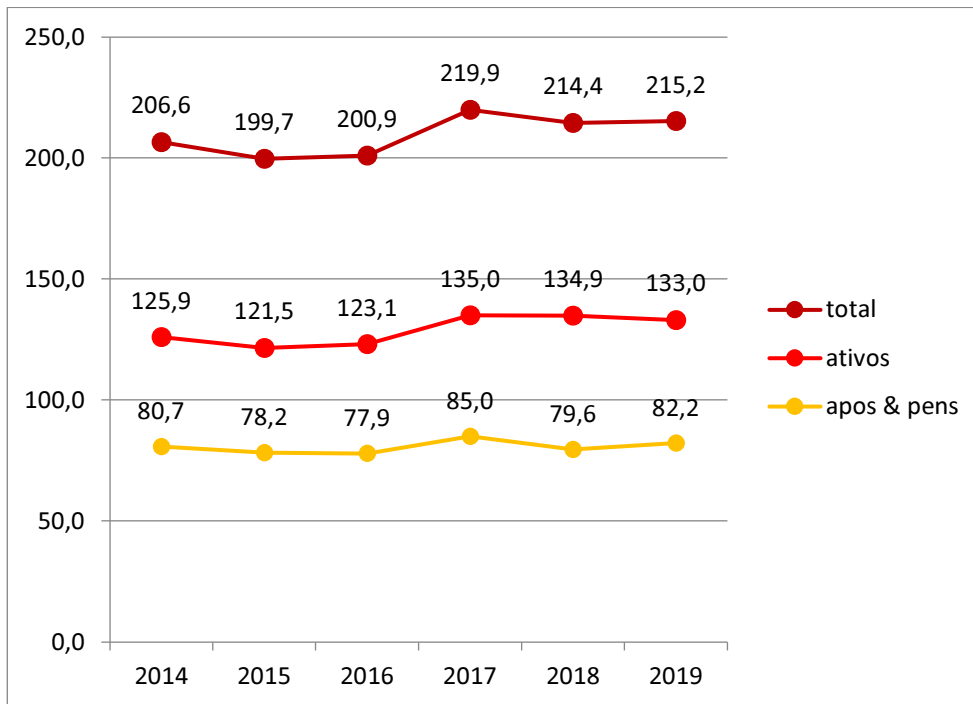
Em R\$ bilhões de dezembro de 2019, corrigidos pelo INPC do IBGE

Fonte: Elaboração própria, a partir de MFSTN (2014), MFSTN (2015), MFSTN (2016), MFSTN (2017), MFSTN (2018) e MFSTN (2019)

Gráfico 3 – Gastos efetivos totais (ativos, aposentados, reformados e pensionistas)

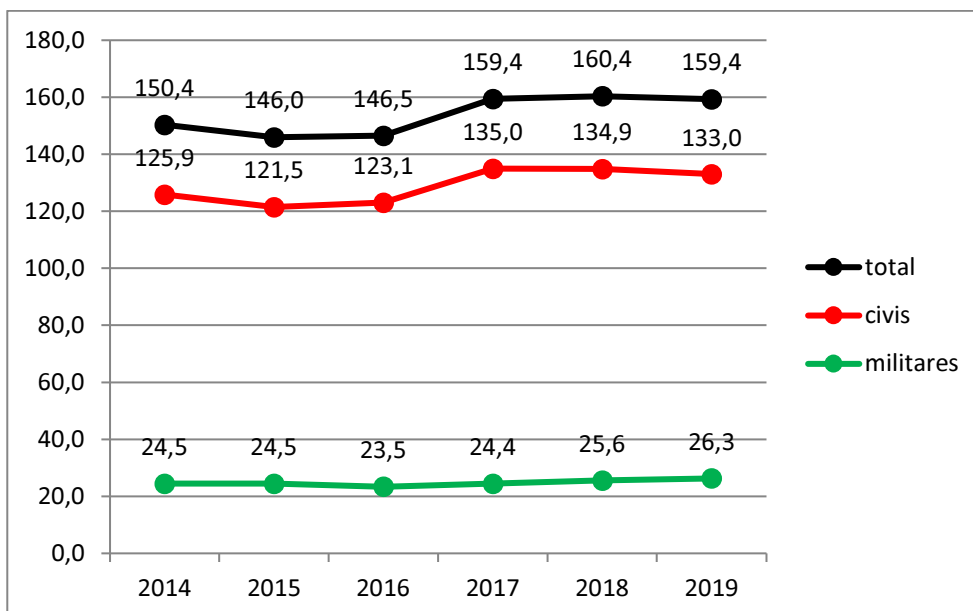
Em R\$ bilhões de dezembro de 2019, corrigidos pelo INPC do IBGE

Fonte: Elaboração própria, a partir de MFSTN (2014), MFSTN (2015), MFSTN (2016), MFSTN (2017), MFSTN (2018) e MFSTN (2019)

Gráfico 4 - Gastos efetivos com civis

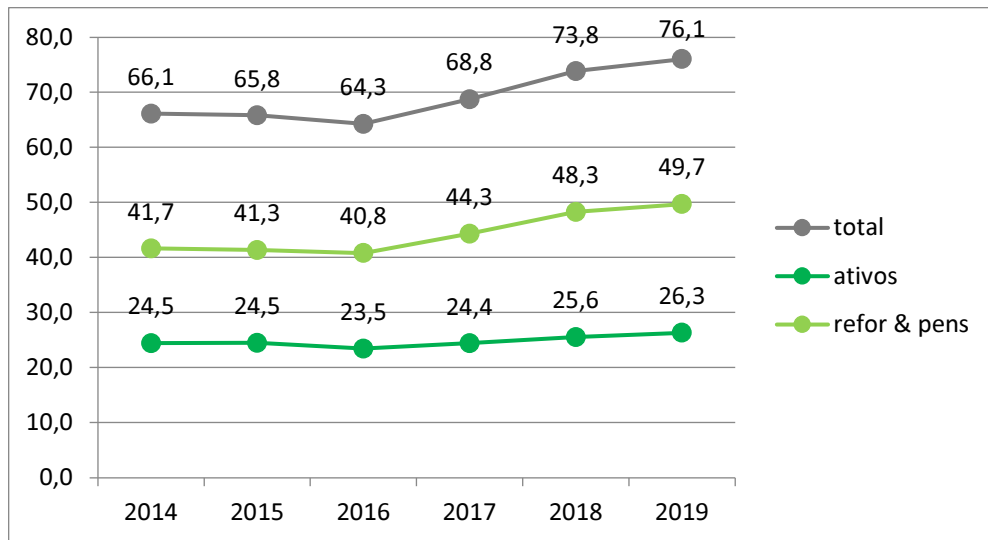
Em R\$ bilhões de dezembro de 2019, corrigidos pelo INPC do IBGE

Fonte: Elaboração própria, a partir de MFSTN (2014), MFSTN (2015), MFSTN (2016), MFSTN (2017), MFSTN (2018) e MFSTN (2019)

Gráfico 5 - Gastos efetivos com ativos

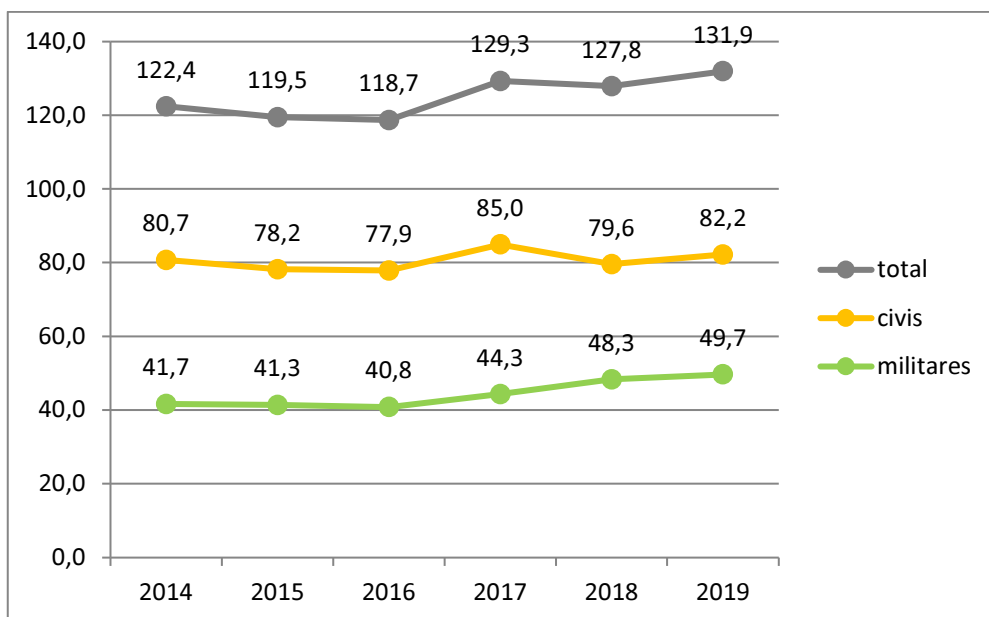
Em R\$ bilhões de dezembro de 2019, corrigidos pelo INPC do IBGE

Fonte: Elaboração própria, a partir de MFSTN (2014), MFSTN (2015), MFSTN (2016), MFSTN (2017), MFSTN (2018) e MFSTN (2019)

Gráfico 6 - Gastos efetivos com militares

Em R\$ bilhões de dezembro de 2019, corrigidos pelo INPC do IBGE

Fonte: Elaboração própria, a partir de MFSTN (2014), MFSTN (2015), MFSTN (2016), MFSTN (2017), MFSTN (2018) e MFSTN (2019)

Gráfico 7 - Gastos efetivos com aposentados, reformados e pensionistas

Em R\$ bilhões de dezembro de 2019, corrigidos pelo INPC do IBGE

Fonte: Elaboração própria, a partir de MFSTN (2014), MFSTN (2015), MFSTN (2016), MFSTN (2017), MFSTN (2018) e MFSTN (2019)

Finalmente, é necessário registrar que os valores com os quais trabalhei neste tema não estão nos RREOs do Governo Federal prontos para serem apresentados como estão nos quadros 2 e 3, apesar de estes refletirem com fidelidade a metodologia de apresentação utilizada pelo governo federal.⁷³ A **estratégia de ofuscamento** a que já me referi também atuou sobre estes relatórios. A “elaboração própria”, ou seja, feita por mim, precisou decifrar os itens dos vários demonstrativos contidos nos RREOs, para agrupá-los de forma a que os valores relativos aos vários exercícios anuais pudessem ser comparados uns com os outros, já que as rubricas e seus agrupamentos (e os próprios demonstrativos) tiveram os seus nomes modificados ao longo dos anos, refletindo as mudanças conceituais ocorridas na legislação e, principalmente, nas abordagens feitas arbitrariamente pelos governos.

O quadro 7, a seguir, contém as mudanças observadas nos RREOs da União entre 2014 e 2019.

⁷³ Os quadros 4, 5 e 6 não poderiam mesmo estar nos relatórios, pois se baseiam noutra metodologia, conforme apresentei, mas foram totalmente construídos a partir dos mesmos demonstrativos.

Quadro 7 – Mudanças nas denominações dos demonstrativos das contas da previdência dos civis e militares da União nos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREOs) entre 2014 e 2019

2014	Demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos servidores [civis e militares]		
2015	Quadros complementares publicados em atendimento à determinação do Acórdão nº 2059/2012 - TCU - Plenário	Receitas e despesas previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos servidores públicos civis	
		Receitas e despesas previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos servidores públicos militares	
2016	Quadros complementares publicados em atendimento à determinação 9.4.2 do Acórdão nº 2059/2012 - TCU - Plenário	Receitas e despesas previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos servidores públicos civis	
		Receitas e despesas previdenciárias associadas aos militares das Forças Armadas e seus dependentes	
2017	Demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos servidores	Receitas e despesas previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos servidores públicos civis	
		Receitas e despesas associadas aos militares inativos e pensionistas das Forças Armadas	
2018 e 2019	Demonstrativo das receitas e despesas associadas às pensões militares e aos inativos das Forças Armadas	Receitas e despesas previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos servidores públicos civis	
		Receitas e despesas de pensões e aposentadoria associadas aos militares das Forças Armadas e seus dependentes	receitas e despesas associadas às pensões militares
			receitas e despesas vinculadas aos militares inativos das Forças Armadas

Fonte: Elaboração própria, a partir de MFSTN (2014), MFSTN (2015), MFSTN (2016), MFSTN (2017), MFSTN (2018) e MFSTN (2019)

3.4 O REGIME DE CAPITALIZAÇÃO

3.4.1 Descrição geral

As contribuições dos trabalhadores ativos são depositadas num fundo, em contas individuais, que ganham (ou perdem) rendimentos financeiros, em função dos ganhos (ou perdas) dos investimentos feitos pelo fundo. O fundo formado torna-se uma massa de capital financeiro, em geral de grande vulto. O princípio básico é a **rentabilidade do capital**. O capital do fundo é investido em aplicações de **renda fixa** e de **renda variável**. É o único regime usado pela previdência privada, complementar. O regime pode ser **fechado**, isto é, restrito aos trabalhadores de uma empresa ou grupo de empresas (**entidade fechada de previdência privada**, ou **fundo de pensão**), que atuam como **patrocinadores** do fundo e também lhe fazem contribuições, ou **aberto**, caso em que é disponível a qualquer pessoa e é quase equivalente a uma aplicação financeira comum (**entidade aberta de previdência privada**). O equilíbrio financeiro é automático na modalidade de **contribuição definida**, na qual os valores das contribuições dos segurados são fixados, mas os seus benefícios futuros dependem integralmente da rentabilidade das aplicações do fundo. Nesta modalidade, o fundo nunca se torna insolvente, pois, por definição, nunca é devedor de valores maiores do que o patrimônio que possui.⁷⁴ Na modalidade de **benefício definido**, na qual os benefícios futuros são prefixados, mas as contribuições podem variar, o equilíbrio depende de aportes extraordinários dos patrocinadores, ou de ajustes paramétricos, como mudanças nas alíquotas de contribuição ou nas condições exigidas para a aposentadoria, quando os rendimentos das aplicações não acompanham as projeções feitas por ocasião do seu estabelecimento e não são suficientes para cobrir os benefícios então definidos. No caso da previdência complementar dos servidores, a Constituição Federal obriga explicitamente todos os planos a serem de contribuição definida. Diferenciam-se de outras aplicações financeiras por gozarem geralmente de benefícios fiscais. São muito sensíveis às flutuações do mercado financeiro.

Raramente constituem a única alternativa do trabalhador em relação a garantir um rendimento na aposentadoria. Toda a previdência de um país funcionar no regime da

⁷⁴ O fundo não fica insolvente, mas os seus participantes, sim...

capitalização é algo que já se provou teoricamente impossível. Bourgeois-Pichat (1978), Bourgeois-Pichat e Chapron (1979), Keyfitz e Gómez de Leon (1980) e Blanchet (1988) mostraram que um sistema por capitalização que eventualmente abrangesse toda a população teria de acumular um montante de recursos de tamanha grandeza que o valor dos juros que o remunerariam representaria uma proporção muito elevada e inviável da massa de salários da economia. Conforme Bourgeois-Pichat:

“Na situação demográfica atual dos países desenvolvidos (taxa bruta de reprodução próxima da unidade e mortalidade feminina da ordem de 77,5 anos), encontramos uma cotização de 41,3%. Isto equivale a dizer que, nas condições previstas, seria preciso distribuir, por mecanismos de remuneração do capital, uma quantia equivalente a 41,3% da soma total de salários. É um percentual muito elevado e o que afirmamos sobre a relação entre a massa de salários e o patrimônio da nação sugere que tal percentual não poderia ser alcançado e que, por consequência, o sistema não pode funcionar.”⁷⁵

Fernandes (1995a), analisando o caso brasileiro, concluiu que, nas condições mais favoráveis, um sistema de capitalização total só conseguiria manter-se viável por 70 anos e que seria "pouco recomendável como alternativa às dificuldades de ordem demográfica a serem enfrentadas pelo sistema de repartição simples após o ano 2000". Na prática, o país exemplar desta variante extrema, o Chile, além de ter causado um prejuízo enorme aos seus trabalhadores com a capitalização/privatização total da previdência, passou, a certa altura, a investir no exterior o seu mais-valor extraído do país ("exportando poupança", como diziam), comprovando as conclusões teóricas de Jean Bourgeois-Pichat e de Fernando Lourenço Fernandes.

⁷⁵ "Dans la situation démographique actuelle des pays développés (taux brut de reproduction voisin de l'unité et mortalité féminine de l'ordre de 77,5 ans), on trouve une cotisation de 41,3 %. Cela revient à dire que, dans les conditions envisagées, il faudrait distribuer, par le mécanisme de la rémunération du capital, une somme représentant 41,3 % de l'ensemble des salaires. C'est un pourcentage très élevé et ce que nous avons dit du rapport qui lie la masse des salaires au patrimoine de la nation laisse penser qu'un tel pourcentage ne pourrait pas être atteint et que, par conséquent, le système ne peut pas fonctionner." (BOURGEOIS-PICHAT, 1978, p.1133-1134)

3.4.2 As contribuições

3.4.2.1 Caráter complementar da “previdência” privada; do salário líquido aos fundos público e privado

Vejamos o que acontece com as contribuições à “previdência” privada no regime de capitalização, utilizando o mesmo recurso que usamos para descrever as contribuições ao regime de repartição, ou seja, começaremos por um contracheque mensal do trabalhador, com valores simulados porém plausíveis, e buscaremos analisar e decifrar as origens e decomposições dos seus itens e os seus significados. Mais especificamente, investigaremos, como já fizemos na seção 3.2.3 para o caso de um regime puro de repartição, como e por quem se repartem os resultados (aqui na forma monetária, posteriormente na forma mercadoria) do trabalho social realizado em certo período, se aos trabalhadores ou aos capitalistas. Noutras palavras, tentaremos avaliar a magnitude do trabalho social necessário e do trabalho social excedente, e, por consequência, do grau social de exploração do trabalho. Como antes, embora os aspectos essenciais considerados sejam os mesmos em quaisquer regimes de repartição ou de capitalização, de qualquer país, os detalhes do contracheque simulado com o qual trabalharemos terão como base as regras em vigor no Brasil, como, por exemplo, o fato de tanto a contribuição para a previdência pública quanto para a “previdência” privada constituírem parcelas abatidas do salário bruto para chegar à base de cálculo do imposto de renda, seja o retido na fonte, seja o devido, apurado ao final do exercício fiscal. Alguns outros detalhes poderão variar, de um país para o outro, e ao longo do tempo no país, mas, repito, os pontos essenciais são idênticos.

A “previdência” privada por capitalização na modalidade fechada (fundos de pensão), que é a que interessa a esta pesquisa, aparece quase sempre (como no caso brasileiro) como **complementar** à previdência pública por repartição, agindo apenas sobre a parte do salário do trabalhador que ultrapassa o valor máximo dos benefícios (“teto”) do sistema público (igual a R\$ 7.786,02 em março de 2024).

Tipicamente, quando o salário bruto do trabalhador é superior ao teto do regime público, a contribuição para este regime é calculada sobre o teto e a contribuição para o sistema privado é calculada sobre a parcela do salário bruto que excede o teto.

Abaixo do teto, passa-se exatamente a mesma coisa já descrita na seção 3.2.3, de modo que a exposição que segue resumirá o que já foi detalhado naquela seção, concentrando-se na parte relativa à “previdência” privada.

3.4.2.2 Contracheque comum, sem e com “previdência” complementar: contribuições do trabalhador e do empregador

Consideremos novamente aquele trabalhador imaginário da seção 3.2.3, com salário bruto registrado igual a R\$ 5.000. Mas agora suponhamos que foi estabelecido um valor máximo (teto) para os salários de contribuição e de benefício do regime público de repartição mais baixo do que esse valor, digamos, 4.000.⁷⁶ Mantidas as demais condições, o contracheque do trabalhador ficaria como segue.

Remuneração bruta:		5.000 [a]
Descontos:	Previdência social	440 [b] (base de cálculo = 4.000)
	Imposto de renda	360 [c] (base de cálculo = 5.000 – 440 = 4.560)
	Total de descontos	800 [d] = [b+c]
Remuneração líquida:		4.200 [e] = [a-d] = [a-b-c]

Se compararmos este contracheque com o que foi mostrado na seção 3.2.3, como ilustração da repartição simples sobre todo o salário, veremos que o salário líquido aumentou de 4.100 para 4.200, em virtude da diminuição do desconto para a previdência, apesar do pequeno aumento no imposto de renda, fato que, à primeira vista, parece uma vantagem para o trabalhador (mais dinheiro para gastar no mês), mas que tem como consequência valores mais baixos dos benefícios, de aposentadoria ou outros, que o trabalhador venha a receber no futuro.

Justamente “motivado” por essa projeção de perda futura, suponhamos que o nosso trabalhador imaginário (um trabalhador **médio**, recordemos) opta por aderir a um plano de “previdência” privada patrocinado pelo seu empregador (ou por um conjunto de

⁷⁶ Lembrando mais uma vez que os valores dos exemplos são plausíveis, mas fictícios. Atualmente (março de 2024), o teto do INSS é igual a R\$ 7.786,02, bem acima dos 4.000,00 do exemplo.

empregadores), um fundo de pensão.⁷⁷ A sua contribuição para o fundo de pensão será descontada em folha de pagamento, e o seu contracheque ficará como segue, supondo uma alíquota de contribuição para o fundo de pensão igual à alíquota de contribuição para a previdência social exemplificada, 11% incidentes sobre a parcela correspondente ao fundo de pensão,⁷⁸ ou seja, a que excede o teto da previdência pública (5.000 – 4.000 = 1.000).

Remuneração bruta:	5.000 [a]
Descontos:	
Previdência social	440 [b] (base de cálculo = 4.000)
“Previdência” privada	110 [b'] (base de cálculo = 1.000)
Imposto de renda	350 [c] (base de cálculo = 5.000 – 550 = 4.450)
Total de descontos	900 [d] = [b+b'+c]
Remuneração líquida:	4.100 [e] = [a-d] = [a-b-b'-c]

Temos então um trabalhador que, **aparentemente**, ganhou 5.000 [a]⁷⁹ como pagamento pelo seu trabalho, e contribui, **com o seu dinheiro**, para a previdência social, isto é, para o pagamento das aposentadorias e pensões “dos outros”, com 440 [b], contribuiu também “para si próprio no futuro” com 110 [b'], que, depositados numa conta individual do fundo de pensão, terão rendimentos até o dia em que ele passar à condição de beneficiário, e ainda contribuiu com 350 [c] para o orçamento geral do Estado.

3.4.2.3 Parcelas pagas pelo empregador

A receita total da previdência social relativa a este trabalhador, recolhida mensalmente pelo seu empregador à caixa do INSS, compõe-se ainda de uma série de parcelas pagas pelo empregador. Consideremos que a base de cálculo dessa “contribuição do empregador” é o salário total bruto do trabalhador, como atualmente é o caso

⁷⁷ Todo o exemplo desta seção refere-se à modalidade **fechada** da “previdência” privada, um **fundo de pensão**.

⁷⁸ Isto facilitará algumas comparações, apresentadas mais adiante, entre os dois regimes.

⁷⁹ Como anteriormente, as letras minúsculas entre colchetes servem para identificar as parcelas componentes dos diversos valores que aparecem no exemplo e estão em negrito quando aparecem pela primeira vez na exposição.

brasileiro,⁸⁰ e que essas parcelas totalizam 30% do total de proventos, ou seja, 1.500. Assim, o valor total relativo a este trabalhador recolhido pela empresa à caixa do INSS é igual a 1.940, que fica assim registrado nas contabilidades da empresa e do governo:

Contribuição do empregado	440 [b]
Contribuição do empregador	1.500 [f]

Contribuição total à previdência social 1.940 [g] = [b+f]

Até aqui, a única mudança em relação ao caso tratado na seção 3.2.3 (regime de repartição sem limite máximo de valores de contribuição e benefício) é a diminuição da contribuição total à previdência social, devida à diminuição da “contribuição do trabalhador” efetuada no seu contracheque. Esta diminuição, contudo, veio acompanhada de uma contribuição do trabalhador para o fundo de pensão, no valor de 110 [b’],⁸¹ e há também uma contribuição adicional do empregador, para a conta individual do trabalhador no fundo de pensão. Digamos que esta seja igual à atribuída ao trabalhador.

Já vimos que a “contribuição do empregado” e a “contribuição do empregador” para a previdência social têm nomes enganadores, que participam da **estratégia de ofuscamento** já citada. As contribuições de ambos para o fundo de pensão também são atingidas por essa estratégia e ficam registradas nas contabilidades da empresa e do fundo de pensão (e nas mentes das pessoas em geral) da seguinte forma.

Contribuição do empregado	110 [b’]
Contribuição do empregador	110 [f’]

Contribuição total ao fundo de pensão 220 [g’] = [b’+f’]

Analisemos agora os fluxos monetários efetivos, isto é, quem pagou quanto a quem. Considerando os valores efetivamente pagos ao trabalhador, à caixa do INSS, ao fundo de pensão, e ao fisco, o empregador desembolsou:

⁸⁰ Esta é uma diferença importante, no caso brasileiro, entre as contribuições nominais para o INSS do empregador e do trabalhador, quando a remuneração bruta deste ultrapassa o teto do regime: a parcela do trabalhador é calculada sobre o teto, mas a do empregador é sobre o total da remuneração bruta.

⁸¹ O valor atribuído ao trabalhador que deixa de ser pago à previdência social é igual ao que ele paga ao fundo de pensão porque neste exemplo adotamos a mesma alíquota (11%) para ambas as contribuições.

Salário líquido pago ao trabalhador	4.100 [e] = [a-b-b'-c]
Contribuições recolhidas ao INSS	1.940 [g] = [b+f]
Contribuições recolhidas ao fundo de pensão	220 [g'] = [b'+f']
Imposto de renda recolhido ao fisco	350 [c]
Desembolso total do empregador	6.610 [h] = [e+g+g'+c] = [a-b-b'-c+b+f+b'+f'+c] = [a+f+f']

Ao decompor as parcelas nos seus componentes originais, como está acima, vemos facilmente que, na soma que resultou no desembolso total do empregador, os valores da "contribuição do empregado" à previdência [b] e ao fundo de pensão [b'] e do imposto de renda dele descontado [c] foram subtraídos da primeira parcela da soma [a] e adicionados respectivamente à segunda e à terceira parcelas, desaparecendo, portanto, do desembolso total. São valores que o empregador descontou do trabalhador e depois recolheu ao INSS e ao fisco, e pagou ao fundo de pensão, agindo como mero arrecadador intermediário das contribuições e do imposto do trabalhador. Por isso é que ao final o desembolso total do empregador mostrou-se simplesmente igual à soma da remuneração **bruta** do trabalhador [a] com a contribuição do empregador à previdência social [f] e à "previdência" privada [f'].

Repetindo a metodologia usada na análise do contracheque do trabalhador sujeito apenas à previdência social, chegamos a esta conclusão, algo óbvia, mas frequentemente negligenciada, e podemos novamente examinar formas alternativas de contabilizar o pagamento do salário do trabalhador, isto é, de identificar e descrever os fatos geradores dos lançamentos contábeis envolvidos nesse pagamento.

3.4.2.4 Contracheque alternativo 1: toda a contribuição é atribuída ao trabalhador

Acrescentamos as "contribuições do empregador" à remuneração bruta do trabalhador, que ficará igual a 6.610 (5.000+1.500+110) e dela descontamos os valores totais das contribuições de 1.940 (440+1.500) para a previdência social e de 220 (110+110) para o fundo de pensão, e os 350 de imposto para o fisco. Neste caso, o contracheque do trabalhador ficaria assim:

Remuneração bruta (alternativa 1):		6.610 [h] = [a+f+f']
Descontos:	Previdência social	1.940 [g] = [b+f]
	Fundo de pensão	220 [g'] = [b'+f']
	Imposto de renda	350 [c]
Total de descontos (alternativa 1)		2.510 [i] = [g+g'+c] = [b+f+b'+f'+c]
Remuneração líquida:		4.100 [e] = [h-i] = [a+f+f'-b-f-b'-f'-c] = = [a-b-b'-c]

O gasto total do empregador permaneceria exatamente igual aos 6.610 [h] de antes, que se destinariam a pagar ao trabalhador os mesmos 4.100 [e] de remuneração líquida, ao INSS e ao fundo de pensão, respectivamente, os mesmos 1.940 [g] e 220 [g'] de contribuições e ao fisco os mesmos 350 [c] de imposto. Os fluxos monetários efetivos seriam, assim, exatamente os mesmos. Contudo, desta forma, as contribuições totais à previdência, ao fundo de pensão e à receita geral do Estado seriam todas consideradas "do empregado", deixando de existir qualquer "contribuição do empregador"!

3.4.2.5 Contracheque alternativo 2: toda a contribuição pode também ser atribuída ao empregador!

Nesta alternativa, pomos no contracheque do trabalhador apenas a retenção na fonte do seu imposto de renda (350) e o valor líquido de 4.100. O contracheque ficaria assim:

Remuneração bruta (alternativa 2)		4.450 [j] = [a-b-b']
Descontos:	Imposto de renda	350 [c]
Remuneração líquida:		4.100 [e] = [j-c] = [a-b-b'-c]

Além desta remuneração líquida paga diretamente ao trabalhador, o empregador não deixa de pagar as contribuições à previdência social e ao fundo de pensão calculadas anteriormente como sendo "do empregador" e "do trabalhador", ou seja, $440 + 1.500 = 1.940$ para o INSS e $110 + 110 = 220$ para o fundo de pensão, e ainda recolhe ao fisco os 350 de imposto de renda que descontou do trabalhador, totalizando,

por óbvio, os mesmos 6.610 já apurados de desembolso total ($4.100 + 1.940 + 220 + 350$), que constituem, afinal, o total de **capital variável** investido no negócio, seja como for feito o seu cálculo

Novamente, os fluxos monetários seriam rigorosamente os mesmos descritos anteriormente, mas desta vez toda a contribuição à previdência social e ao fundo de pensão seria toda considerada "do empregador", como se o trabalhador não tivesse contribuído para ela com nenhum tostão. Podemos, assim, repetir aqui a conclusão a que chegamos ao ponto equivalente a este na exposição da seção 3.2.3, acrescentando agora as contribuições para o fundo de pensão:

É totalmente arbitrária, meramente nominal, sem nenhuma base de caráter propriamente econômico, a definição de qual parcela da contribuição total de 1.940 recolhida pelo empregador à previdência social e qual parcela da contribuição total de 220 encaminhada pelo empregador para o fundo de pensão provêm do trabalhador empregado e quais provêm do empregador. A atribuição de uma parte ao trabalhador e outra ao empregador, **simplesmente a partir do que consta no seu contracheque**, é inteiramente **ideológica**, embora fantasiada de **técnica contábil**.

3.4.2.6 Completando o contracheque do trabalhador: os fundos público e privado

Para determinar, com precisão de valores e destinos, o que de fato acontece com as contribuições à previdência social e ao fundo de pensão, é preciso acrescentar à descrição meramente contábil das operações financeiras a compreensão dos fatos econômicos que lhes são subjacentes.

Repetindo os valores do exemplo da seção 3.2.3, supomos que, além dos 6.610 de capital variável gastos diretamente relativos ao trabalhador empregado, o empregador gastou outros 2.000 de capital constante, totalizando 8.610 investidos na atividade produtiva deste trabalhador médio do nosso exemplo, e que o valor total das mercadorias ou serviços, produzidos por este trabalhador médio e vendidos pelo empregador, seja igual a 12.500. Isto resulta num mais-valor para o empregador igual a $12.500 - 8.610 = 3.890$, resultante do trabalho excedente realizado pelo trabalhador, e na seguinte destinação imediata do valor arrecadado com a venda das mercadorias ou serviços produzidos:

Fornecedores (matérias-primas etc.)	2.000 [k]
-------------------------------------	-----------

Estado (imposto de renda do trabalhador)	350 [c]
INSS (previdência social)	1.940 [g] = [b+f]
Fundo de pensão (“previdência” privada)	220 [g'] = [b'+f']
Trabalhador (remuneração líquida)	4.100 [e] = [a-b-b'-c]
Empregador (mais-valor)	3.890 [m] = [p-(k+c+b+f+b'+f'+a-b-b'-c)] = [p-a-f-f'-k]
Total produzido	12.500 [p]

Incluamos agora os valores do **fundo público**, ou seja, que transitarão pelo Estado, da movimentação financeira relativa ao trabalhador, no seu “contracheque completo”. Para tal, suponhamos que a parte do mais-valor de 3.890 apropriado pelo capitalista que este destina ao pagamento de impostos seja igual a 1.556.⁸² Restar-lhe-á então um lucro líquido no valor de $3.890 - 1.556 = 2.334$:

Mais-valor total apropriado de imediato pelo empregador	3.890 [m]
Impostos pagos	1.556 [q]
Lucro líquido do empregador	2.334 [r] = [m-q]

Fora a arrecadação previdenciária, que estamos contabilizando à parte, o Estado terá, portanto, uma receita para o fundo público igual a $1.556 [q] + 350 [c] = 1.906$, que será, em resumo, utilizada para pagar benefícios (não previdenciários) aos trabalhadores e subsídios aos capitalistas, como já vimos na seção 3.1.2.3. Digamos que o valor desses benefícios destinados aos trabalhadores seja igual a 953 e os pagamentos aos capitalistas totalizem 953.⁸³

Finalmente, temos as contribuições para o fundo de pensão, um **fundo privado**, que em nada se assemelha ao fundo público, e que funciona como uma massa de capital financeiro aplicado em ações de empresas, títulos públicos e privados e outros ativos, diretamente ou indiretamente por meio de fundos de investimento.

Para compreender o que ocorre com essas contribuições, vejamos qual a sua origem e qual o seu destino. Lembremos inicialmente que elas são “do empregador” e “do trabalhador” apenas nominalmente, tal como ocorre nas contribuições para a previdência pública. Na seção 3.2.3.6 e seguintes, foi mostrado e aqui repito que **quem produz tudo**

⁸² Para podermos adiante comparar este caso com aquele no qual não há contribuições para o fundo de pensão (exemplo do regime de repartição, na seção 3.2.3), consideramos aqui que os impostos representam a mesma fração do mais-valor apropriado de imediato pelo capitalista utilizada no exemplo daquele caso (40%).

⁸³ Repetindo a divisão ao meio efetuada no exemplo sem contribuição para fundo de pensão.

o que todas as classes da sociedade consomem é o trabalhador. Não, evidentemente, o trabalhador individual, dada a divisão do trabalho nos seus diversos níveis, e sim a classe trabalhadora no seu conjunto. Em outras palavras, é sempre o trabalhador ativo, ou, mais exatamente, a classe trabalhadora ativa que aplica a sua força de trabalho para produzir tudo aquilo do qual os diversos setores da sociedade (simplificadamente, Estado, previdência, capital e trabalho) se apropriam, conforme a correlação de forças entre as classes. Em suma, os trabalhadores ativos se sustentam e sustentam os trabalhadores aposentados e os seus patrões, além de financiar o Estado e engordar o capital dos patrões. A contribuição para o fundo de pensão é, portanto, integralmente do trabalhador.

O segundo ponto a considerar é o destino, a aplicação dessas contribuições. Mais exatamente, é preciso investigar o caminho percorrido pelos valores aplicados no fundo. Esse caminho começa pelo próprio fundo de pensão, no qual serão contabilizados na conta individual do trabalhador, momento em que, ao incorporar-se ao capital comércio de dinheiro do fundo, assumem automaticamente esse caráter, de **capital**, isto é, de **valor que se valoriza** (MARX, 2013, p. 641). Mais exatamente, **valor que se valorizará** quando, por meio das suas sucessivas aplicações na forma monetária, do fundo de pensão para ações de empresas, títulos de dívidas públicas e privadas e outros fundos de investimento, destes fundos para outros fundos, até chegar, necessariamente, à única fase do movimento do capital em que ele realmente se valoriza, sob comando de um capitalista funcionante, a fase da **produção**, na forma de capital produtivo.

Este processo, **além de transformar o dinheiro do trabalhador em capital, transforma o trabalhador num pequeno capitalista financeiro**, uma espécie de “capitalista a distância”, que se apropriará de uma parte do mais-valor produzido pelos trabalhadores empregados pelos capitalistas funcionantes, a que sobrar depois de serem pagos os rendimentos dos capitalistas de toda a cadeia, ou seja, os donos, e administradores assemelhados a donos, dos fundos de investimento e das empresas produtoras.

É essa parte do mais-valor extraído dos outros trabalhadores que se acumula na conta individual do trabalhador no fundo de pensão. Quando o fundo de pensão tem ações da própria empresa do trabalhador, ocorre o irônico e perverso fenômeno de o trabalhador, ao final, parecer explorar o trabalho dele próprio! Mesmo quando esta autofagia individual não acontece, constatamos que a valorização dos investimentos feitos pelos trabalhadores da empresa patrocinadora no respectivo fundo de pensão, que, em

última análise, é a base que garantirá a aposentadoria complementar para esses trabalhadores, depende de esses investimentos serem feitos de forma “competente”, isto é, de terem boa rentabilidade. Na prática, resumindo, esses investimentos são de dois tipos: renda fixa e renda variável. A renda fixa compõe-se principalmente de títulos de dívidas públicas (na maioria) e privadas, e a renda variável corresponde a ações de empresas privadas. A “boa rentabilidade” virá quando os juros pagos pelo governo pela dívida pública forem altos, ou seja, penalizarem o orçamento público e, por tabela, toda a classe trabalhadora do país, e/ou quando os lucros das empresas cujas ações foram compradas forem altos, isto é, quando o mais-valor extraído por essas empresas dos seus trabalhadores for alto. Noutras palavras, em resumo, **o sucesso de um fundo de pensão consiste na exploração de uma parte da classe trabalhadora por outra parte**, um certo tipo de “canibalismo classista”.

Os conselhos que dirigem os fundos têm, tipicamente, além de representantes do empregador patrocinador, representantes eleitos pelos trabalhadores participantes, que atuam tal e qual capitalistas puros, privilegiando a rentabilidade do capital investido, pois esta é a sua missão. Em troca dos serviços prestados ao capital, recebem boas remunerações, diretas e indiretas. Ademais, o funcionamento de toda esta engrenagem tem custos operacionais e dá lucros aos seus operadores, sempre muito mais garantidos do que os rendimentos líquidos que o trabalhador terá creditados na sua conta. Os volumes totais de recursos movimentados pelos fundos de pensão tendem a ser muito elevados, concedendo aos seus administradores grande poder, quando, por exemplo, eles se tornam e/ou nomeiam dirigentes das empresas em cujas ações os recursos são aplicados e das quais adquirem parte do controle acionário. Uma das consequências deste estado de coisas é a formação de uma elite dirigente com origem na classe trabalhadora, mas cuja consciência de classe é capitalista.

3.4.2.7 O contracheque completo do trabalhador: toda contribuição é do trabalhador, porque todo valor é trabalho

Prosseguindo com a análise, temos agora condições de mostrar o que seria simbolicamente um **contracheque completo** do trabalhador que tem uma remuneração

maior do que o valor máximo dos benefícios do sistema público (teto) e contribui para um fundo de pensão patrocinado pelo seu empregador.

Queremos construir um demonstrativo do movimento real do valor total por ele produzido, ou incorporado às mercadorias ou serviços produzidos, lembrando que deste não faz parte o valor das matérias-primas, desgaste de equipamentos etc., ou seja, o capital constante de 2.000 [k], que também compõe o valor total de 12.500 das mercadorias ou serviços vendidos, porque neste ciclo produtivo ele não foi produzido pelo trabalhador, mas apenas transferido ao produto pelo seu trabalho concreto.

Produto total bruto: $10.500 [s] = [p-k] = [a+f+f'+m]$

Descontos:

Contribuição previdenciária $1.940 [g] = [b+f]$

"do empregado" $440 [b]$

"do empregador" $1.500 [f]$

Aplicação no fundo de pensão $220 [g'] = [b'+f']$

"do empregado" $110 [b']$

"do empregador" $110 [f']$

Impostos $1.906 [t] = [c+q] = [u+v]$

[conforme a arrecadação]

de renda do empregado $350 [c]$

diversos do empregador $1.556 [q]$

[conforme a aplicação]

destinados aos trabalhadores $953 [u]$

destinados aos capitalistas $953 [v]$

Lucro líquido do empregador $2.334 [r]$

Total de descontos $6.400 [w] = [b+f+b'+f'+c+q+r]$
 $= [g+g'+t+r]$

Remuneração líquida: $4.100 [e] = [a+f+f'+m-(b+b'+f+f'+c+q+r)]$
 $= [a+q+r-b-b'-c-q-r]$
 $= [a-b-b'-c]$

Em resumo, os 10.500 produzidos pelo trabalhador ativo médio distribuem-se assim:

O próprio trabalhador ativo	4.100 [e] = [a-b-b'-c]
Trabalhadores aposentados e pensionistas	1.940 [g] = [b+f]
Trabalhadores e dependentes em geral	953 [u]
Capitalistas em geral	3.287 [x] = [r+v]
Fundo de pensão	220 [g'] = [b'+f']

3.4.2.8 O fundo privado é formado com o que foi retirado do fundo público

Comparemos agora como foi distribuído em cada caso (sem e com fundo de pensão) o valor de 10.500 produzido pelo trabalhador. Lembro novamente que todos os valores destes exemplos são imaginários, porém plausíveis, e que foram usados nos dois casos os mesmos percentuais para calcular os impostos sobre o lucro bruto do capitalista (40%) e as frações do dispêndio dos impostos com os trabalhadores e com os capitalistas (50%). As situações reais afastam-se destas premissas, mas a estrutura de receitas e despesas é essencialmente a que está aqui indicada.

Quadro 8 – Distribuição do valor total produzido pelo trabalhador

Recebedores	Sem fundo de pensão	Com fundo de pensão	Variação
O próprio trabalhador ativo (salário líquido)	4.100	4.100	-
Trabalhadores aposentados e pensionistas (via INSS)	2.050	1.940	-110
Trabalhadores e dependentes em geral (via Estado)	975	953	-22
Capitalistas em geral (lucro líquido e via Estado)	3.375	3.287	-88
Fundo de pensão	-	220	+220
Total	10.500	10.500	0

Fonte: Elaboração própria

Observamos que o valor aplicado no fundo de pensão (privado) no segundo caso corresponde ao que, no primeiro caso, era em grande parte destinado aos aposentados e pensionistas do INSS e aos trabalhadores em geral, por meio de políticas sociais do Estado, e em menor parte aos capitalistas em geral, na forma de lucro líquido direto obtido pelo próprio empregador e de subsídios pagos pelo Estado. Neste ponto, ainda não é possível determinar com precisão o destino seguinte dos 220 aplicados no fundo de pensão, mas já vimos que se tornará capital a juros, cujos rendimentos serão apropriados em parte pelo trabalhador, agora “pequeno capitalista”, e em parte pelos operadores do capital de comércio de dinheiro, que, daqui para a frente, terão o controle dessa aplicação.

Analisemos brevemente como estes valores podem variar conforme as premissas adotadas para os parâmetros.

Os valores totais das contribuições à previdência social e ao fundo de pensão aumentam ou diminuem quando a alíquota (considerada igual a 11% nos dois casos) aumenta ou diminui, não necessariamente de maneira proporcional. No mundo real brasileiro, as alíquotas das contribuições para a previdência são diferenciadas e progressivas, conforme os níveis salariais, e as alíquotas das contribuições aos fundos de pensão variam conforme os regulamentos dos planos, que gozam de grande flexibilidade legal. Os participantes podem inclusive, em muitos casos, escolher com quanto querem contribuir, dentre algumas alternativas postas a eles pelo fundo. Em geral, a contribuição do empregador acompanha essa opção do trabalhador participante, o que serve para estimulá-lo a fazê-la no mais alto nível permitido.

O parâmetro mais relevante para o fortalecimento ou não do fundo de pensão é, contudo, definido externamente, e consiste no valor máximo dos benefícios do sistema público (o “teto”). **Quanto mais baixo o teto**, maiores serão as contribuições ao fundo de pensão, menores serão as contribuições que se dirigirão para o fundo público, e **maior será a parcela do mercado previdenciário à disposição do sistema privado**.

4. A CONTRARREFORMA INFINITA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

4.1 INTRODUÇÃO

A história das lutas da classe trabalhadora pela sua previdência, ou seja, a **previdência social**, faz parte da história da sua luta contra a **expropriação e acumulação do excedente** pela classe capitalista.

O título deste capítulo justifica-se pela tendência geral do resultado dessa luta nos últimos decênios (no Brasil, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988). É uma “contrarreforma” porque as mudanças que a previdência social tem sofrido com as sucessivas assim chamadas “reformas” têm sistematicamente trazido perdas para a classe trabalhadora e o seu pacto intergeracional, contrariando a conotação usualmente positiva da palavra “reforma”. O uso no singular (“contrarreforma”, em vez de “contrarreformas”) porque é um único processo, com uma direção única, realizado em várias fases, e não uma sequência de processos desarticulados. E “infinita” porque nenhuma das fases teve a pretensão de ser a última, não há sinais de que a correlação de forças entre as classes, que, em última instância, determina o rumo das mudanças, mude num futuro próximo, e, ainda, porque a previdência social, essencialmente, atrapalha a ordem burguesa, na medida em que protege os trabalhadores contra os efeitos dessa ordem.

Evidentemente, tudo depende da capacidade de organização para a luta que a classe trabalhadora for capaz de reunir. Compreender o sentido das mudanças ocorridas e os motivos que levaram a elas, como procuramos fazer nesta tese, é uma das condições necessárias para virar esse jogo.

4.2 NO MUNDO

4.2.1 A Doutrina do Choque e a Doutrina dos Três Pilares de mãos dadas

Até o início da década de 1990, o financiamento da previdência social na grande maioria dos países funcionava no **regime de repartição**.⁸⁴

⁸⁴ Ver a descrição do regime de repartição na seção 3.2 do capítulo 3 desta tese.

Houve, todavia, exceções nacionais significativas a esta tendência, cujos desdobramentos foram referências para as transformações em toda a parte havidas desde então. Os novos sistemas adotados na Suíça, em 1972, e no Chile, em 1981, ainda que sob circunstâncias econômicas (o PIB *per capita* suíço era mais de 10 vezes superior ao chileno naquela época)⁸⁵ e políticas (democracia burguesa civil na Suíça, e ditadura empresarial-militar no Chile) consideravelmente diferentes, seguiram a mesma orientação geral, no que se refere à investida dos capitalistas sobre o fundo previdenciário da classe trabalhadora.

A experiência pioneira no Chile, em 1981, com a assessoria engajada de economistas da Universidade Católica de Santiago formados na Universidade de Chicago sob a orientação de Milton Friedman, foi a privatização quase total da previdência - com a única exceção dos militares. Mesmo os analistas mais liberais admitem que ela só foi possível pela presença da férrea ditadura militar comandada pelo general Pinochet, que conteve qualquer possibilidade de reação popular à brutal perda de direitos que decorreu desta e de outras medidas de caráter neoliberal, adotadas ao longo das décadas de 1970 e 1980 naquele país. Os resultados foram desastrosos para os trabalhadores do país e são sentidos até hoje. Os benefícios pagos pelos planos privados que se estabeleceram a partir dessa reforma, considerada uma pioneira na aplicação da **Doutrina do Choque** (KLEIN, 2008, capítulos 2 a 5, pp. 65-156), tornaram-se ínfimos, e acabaram por obrigar o Estado chileno a subsidiá-los, para conter em parte o grande avanço da pobreza na velhice naquele país.

“Tratamento de choque era uma descrição adequada para aquilo que Friedman prescreveu. Pinochet havia deliberadamente levado seu país a uma profunda recessão, fundamentada na teoria não testada de que uma contração súbita conduziria a economia ao equilíbrio. Sua lógica era assustadoramente semelhante à dos psiquiatras que começaram a prescrição em massa do eletrochoque nos anos 1940 e 1950, convencidos de que a indução de ataques do sistema nervoso poderia magicamente refazer o cérebro de seus pacientes. A teoria do tratamento de choque econômico se apoia parcialmente no papel que as expectativas desempenham ao alimentar o processo inflacionário. (...) A função de uma mudança política, súbita, ruidosa, é afetar rapidamente as expectativas, sinalizando para o público que as regras do jogo se modificaram dramaticamente – os preços não continuarão subindo, nem os salários. (...) Causar uma recessão ou depressão é ideia brutal porque cria pobreza em massa, razão pela qual nenhum líder político tinha, até então, desejado experimentar essa teoria. (...) Pinochet quis. (...) E, ao contrário das previsões otimistas de Friedman, a crise do desemprego durou anos e não meses. (...) Desimpedidos, os membros da equipe econômica de Pinochet avançaram sobre outros territórios experimentais, introduzindo as políticas mais vanguardistas de Friedman: o sistema de escolas públicas foi substituído pelos créditos estudantis do governo

⁸⁵ Conforme dados do Banco Mundial obtidos em <https://data.worldbank.org/>, acessados em 11/3/2024.

e pelas escolas licenciadas; a saúde virou um “quem-dá-mais”; jardins de infância e cemitérios foram privatizados. A mais radical de todas foi a privatização do sistema de seguridade social do Chile.” (KLEIN, 2008, pp. 102-104)

O processo suíço foi mais complexo e menos violento do que o chileno. Em vez da Doutrina do Choque aplicada à força pelo Estado ditatorial, a Suíça aprovou democraticamente a “Doutrina dos Três Pilares”, de propalada harmonia, que viria a tornar-se, a partir de 1994, a orientação ideológica geral do Banco Mundial e outros organismos internacionais voltados à consolidação e ampliação do domínio do capital para a reforma dos sistemas de previdência públicos em todo o mundo, teve a sua primeira aplicação nesta reforma. Leimgruber (2011), aliás, chama a atenção para o fato de esta origem não ter sido corretamente apreendida pelos estudiosos do tema:

“O papel das organizações financeiras multilaterais como canais de difusão da reforma da previdência em nível global depois de 1994 foi bem documentado, com autores examinando o papel do Banco Mundial na Europa Oriental (Müller, 2003), América Latina (Brooks, 2009; Madrid, 2003) ou no cenário global (Blackburn, 2002; Minns, 2001; Orenstein, 2005, 2008). A reforma da previdência tornou-se de fato um estudo de caso em livros didáticos que tratam das “ondas de mudança institucional” transnacionais (Weyland, 2008: 284). Durante a última década, a “linguagem dos pilares e das camadas” (Immergut et al., 2007: 21-23) também se tornou comum nos manuais de políticas sociais comparadas. O conceito é usado até, de forma um tanto anacrônica, para descrever o desenvolvimento anterior a 1990 da aposentadoria complementar na Europa Ocidental (Ferrera, 2005: 78ss).

Embora esta extensa literatura identifique **Evitando a Crise da Velhice** como um marco, não consegue apreender a história da doutrina dos três pilares anterior a 1994. De fato, a maioria das explicações trata a reforma da previdência chilena de 1981 como o principal exemplo nacional no qual se baseou a “iniciativa global para mercantilizar a previdência” (Blackburn, 2002) e “retirar o estado” (Madrid, 2003). As conexões internacionais dos agentes políticos que promulgaram a reforma de 1981 e em seguida a levaram a um estágio global com o apoio de influentes economistas da Escola de Chicago (Valdés, 1995) e de organismos financeiros internacionais (BM, FMI) foram relatadas muitas vezes. Contudo, se a via expressa chilena para a privatização apresenta uma clara transição da repartição estatal para a capitalização individualizada, a difundida metáfora dos pilares definitivamente tem origem noutra lugar.” (LEIMGRUBER, 2011, p. 3) ⁸⁶

⁸⁶ “The role of multilateral financial organizations as diffusion channels for global pension reform after 1994 has been well documented, with authors scrutinizing the WB role in Eastern Europe (Müller, 2003), Latin America (Brooks, 2009; Madrid, 2003) or the global stage (Blackburn, 2002; Minns, 2001; Orenstein, 2005, 2008). Pension reform has indeed become a textbook case for scholars analyzing transnational ‘waves of institutional change’ (Weyland, 2008: 284). During the last decade, the ‘language of pillars and tiers’ (Immergut et al., 2007: 21-23) has also become common in comparative social policy handbooks. The concept is even used, somewhat anachronistically, to describe the pre-1990 development of supplementary pensions in Western Europe (Ferrera, 2005: 78ff).

While this extensive literature identifies *Averting the old age crisis* as a landmark, it fails to apprehend the pre-1994 history of the three-pillar doctrine. Indeed, most accounts designate the 1981 Chilean pension reform as the key national example upon which the ‘global drive to commodify pensions’ (Blackburn, 2002) and to ‘retire the state’ (Madrid, 2003) has been based. The international connections of the policy entrepreneurs who enacted the 1981 reform and then promoted it on a global stage with the support of influential Chicago school

“Enquanto a reforma chilena constitui um caminho radical para a privatização, a metáfora dos pilares oferece um caminho mais gradual e aparentemente equilibrado. Ao contrário de prescindir do Estado, a doutrina dos três pilares apresenta vários componentes, todos trabalhando em conjunto no apoio a uma forte arquitetura previdenciária, às vezes até representada como um verdadeiro templo provedor. Mas esta descrição harmoniosa é enganadora: os diferentes pilares não têm o mesmo papel nem o mesmo peso na sustentação das aposentadorias. De fato, o conceito dos três pilares é altamente normativo e ideologicamente carregado: visa tanto a conter o alcance da repartição quanto a consolidar a capitalização no coração da previdência. Neste sentido, não é inocente falar de pilares em vez de níveis (ou camadas). Pelo contrário, esta escolha semântica revela uma agenda generalizada de reforma ideológica.” (LEIMGRUBER, 2011, p. 4)⁸⁷

A **Doutrina dos Três Pilares** (chamados também de **níveis, camadas, banquinhos** ou **pirâmides**), consiste basicamente em estruturar o sistema de aposentadorias em três subsistemas, supostamente agindo de forma harmônica, permitindo que se obtenham as melhores vantagens de cada um deles: O primeiro, **social, obrigatório**, gerido pelo Estado em **regime de repartição**; o segundo, **profissional**, também **obrigatório**, formado por fundos de pensão (exclusivos dos trabalhadores de uma empresa ou de um grupo de empresas, que os patrocinam) geridos pelos patrocinadores e pelos trabalhadores participantes, funcionando, naturalmente, em **regime de capitalização**,⁸⁸ e o terceiro, **individual, voluntário**, formado por planos administrados por instituições financeiras privadas, operando, por óbvio, em **regime de capitalização**. Os fundos de pensão, gerenciados por companhias de seguros, tinham forte tradição na Suíça desde a década de 1920. Fortaleceram-se substancialmente no pós-guerra, a ponto de, ao final da década de 1960 administrarem mais de 15.000 planos de aposentadoria, e em 1970 seus ativos representarem 40% do PIB anual suíço, e exerceram forte pressão para impedir que o Seguro de Velhice e Pensões nacional (*AHV*), criado em 1947, se ampliasse e lhes roubasse mercado. A proposta dos três pilares foi uma estratégia seguida por esses fundos de pensão para opor-se a uma proposta de “aposentadorias do povo” (*Volkspensionen*),

economists (Valdés, 1995) and international financial organizations (WB, IMF) has been recounted many times. Yet, if the Chilean express road towards privatization offers a clean-cut transition from statist paygo to individualized funding, the pervasive pillar metaphor definitely comes from elsewhere.”

⁸⁷ *“If the Chilean reform constitutes a radical path towards privatization, the pillar metaphor offers a more gradual, and seemingly balanced, path. Instead of retiring the state, the three-pillar doctrine features several components, each of them working together to support a strong pension architecture, sometimes even represented as a genuine temple of provision (Ill. 5). But this harmonious depiction is misleading: the different pillars have neither the same role nor the same weight in retirement provision. In fact, the three-pillar concept is highly normative and ideologically laden: it aims to both contain the scope of paygo and to entrench funded solutions at the core of retirement. In this sense, speaking of pillars instead of tiers (or layers) is not innocent. On the contrary, unpacking this semantic choice reveals a pervasive ideational reform agenda.”*

⁸⁸ Ver a descrição do regime de capitalização na seção 3.4 do capítulo 3 desta tese.

defendida pelos comunistas, que consistia numa forte expansão do AHV e na regulamentação rigorosa dos fundos de pensão, que eram irregulares na cobertura e desiguais nos benefícios aos segurados.

Figura 1 Cartaz com propaganda da proposta dos três pilares.⁸⁹

III. 2. Old age provision on three pillars (1972)



'On December 3, [1972]. Old age provision on three pillars:
YES to the Federal Assembly proposal
NO to the Communist initiative'

Source: Swiss National Library, Poster Collection

Fonte: (LEIMGRUBER, 2011, p.17)

O *lobby* das seguradoras atuou fortemente (ver a propaganda no cartaz da figura 1, por exemplo) e conseguiu o apoio das forças trabalhistas e sociais-democratas, seduzidas pela expectativa de participarem da gestão dos fundos do 2º pilar e aplicarem os seus recursos em investimentos progressistas. A proposta comunista foi derrotada e os três pilares foram aplicados na Suíça em 1972. (LEIMGRUBER, 2011).

Não foram coincidências fortuitas as fortes semelhanças com os apoios que, 30 anos mais tarde, no Brasil, as instituições financeiras, os fundos de pensão das estatais e as forças políticas reformistas que apoiavam o recém-empossado governo Lula, deram às limitações da abrangência da previdência pública brasileira, especialmente dos

⁸⁹ Dizeres no cartaz: 'Em 3 de dezembro, [1972].Proteção à velhice em três pilares: SIM à proposta da Assembleia Federal, NÃO à iniciativa Comunista'
Fonte: Biblioteca Nacional Suíça, Coleção de Cartazes"

servidores públicos, agravadas pela PEC 40/2003 (EC 41, depois de aprovada). Foram coincidências, sim, mas do interesse das classes dominantes daqui e de lá pelos recursos do fundo público, e da enorme carência de consciência de classe por parte de sindicatos e partidos dos dois países, que lhes permitisse compreender que esta arquitetura previdenciária prejudica a classe trabalhadora na disputa pelo fundo público.⁹⁰

O importante e revelador artigo do dr. Matthieu Leimgruber mostra também a disseminação da doutrina dos três pilares pelos demais países da Europa ao longo das décadas de 1970 e 1980, impulsionada, como antes, pelas empresas seguradoras, que a essa altura tinham uma forte atuação internacional, e assim grande interesse na efetivação da doutrina em toda a parte. Mostra também que a arrancada decisiva para a expansão dessa doutrina no mundo foi o envolvimento na sua promoção de organizações internacionais, com destaque para o Banco Mundial.

A par da disseminação crescente da doutrina, a partir do início da década de 1990, em virtude principalmente do declínio simultâneo das taxas de natalidade e de mortalidade nos países desenvolvidos, a quantidade de aposentados mantidos pela previdência em relação à quantidade de trabalhadores ativos passou a aumentar continuamente, acompanhando o envelhecimento das populações, processo que provocou desequilíbrios financeiros crescentes nos regimes de repartição em vigor, que precisaram ser cobertos por recursos em volume cada vez maior dos orçamentos gerais dos estados.

A superação deste problema de financiamento poderia ser feita, como já apontado neste texto, na seção 3.2.4.1 **Superávits e déficits; o equilíbrio impossível**, por meio de ajustes paramétricos, como o aumento das contribuições dos ativos, a redução do valor das aposentadorias, a ampliação do tempo de trabalho e da idade mínima para o direito à aposentadoria.

⁹⁰ É muito comum que dirigentes e burocratas de sindicatos e partidos de esquerda caiam na tentação de “tomar conta do dinheiro” dos trabalhadores, acreditando ser essa a melhor forma de defender a classe. O que fazem, na verdade, é tomar conta do dinheiro dos trabalhadores já transformado em capital, isto é, tornam-se administradores do “capital dos trabalhadores”, contradição que só se resolve quando trabalhadores-empregadores – participantes dos fundos – exploram os trabalhadores-empregados – das empresas de propriedade dos fundos –, ou seja, ampliando a própria relação do capital.

4.2.2 As orientações do Banco Mundial para a privatização da previdência

Algumas mudanças nesse sentido foram de fato adotadas em alguns lugares, mas a receita dominante foi coerente com o avanço das políticas neoliberais em todo o mundo capitalista naquela época, representado especialmente pelos governos de Ronald Reagan nos Estados Unidos e de Margaret Thatcher no Reino Unido, que, em resumo, buscaram recuperar ganhos do capital em detrimento dos direitos dos trabalhadores.

A partir do questionamento dos fundamentos do regime de repartição, foram adotadas, no todo ou em parte, modificações **estruturais** recomendadas pelo Banco Mundial, consolidadas no seu relatório **Evitando a Crise da Velhice**, de 1994, dando assim sequência e estímulo à disseminação feita anteriormente na Europa na esteira da experiência suíça de 1972, no sentido de que os sistemas públicos de previdência em regime de repartição deveriam ser substituídos de imediato por um conjunto formado por três **pilares** (THE WORLD BANK, 1994):

1º pilar: gestão estatal, de participação obrigatória, em **regime de repartição**;

2º pilar: gestão privada, de participação obrigatória, em **regime de capitalização**,

e

3º pilar: gestão privada, em **regime de capitalização**, de participação voluntária.

Na medida em que o 1º pilar tinha como objetivo declarado unicamente reduzir a pobreza dos idosos, o movimento proposto pelo Banco Mundial foi, em síntese, a **privatização da previdência**,⁹¹ cuja viabilização só seria possível se o regime de repartição fosse substituído pelo de capitalização. E na privatização residia a motivação para a defesa do regime de capitalização pelo BM. **Capitalização e "previdência" privada** são feitas uma para a outra!

A presença do setor privado na área previdenciária e a sua competição permanente com o setor público não eram novidades. Os sistemas do tipo do 3º pilar existiam nessa altura por toda a parte, em várias modalidades. Eram, todavia, de caráter **complementar e voluntário**, isto é, acompanhavam geralmente as regras dos sistemas públicos relativas às condições para a concessão de aposentadorias, e tinham como clientela os trabalhadores cuja renda era superior ao valor máximo ("teto") admitido pelo sistema

⁹¹ Noutras palavras, o fim da previdência social. E na medida em que consideramos que a previdência só pode ser social, o fim da previdência e, por isso, seguindo Granemann (2006, p. 11, nota 4), a pomos entre aspas quando se torna privada.

público, induzidos a contribuir para sistemas privados com o objetivo de obterem na aposentadoria rendimentos superiores àquele valor máximo. Uma das consequências é que quanto mais baixos fossem os valores máximos do sistema público, maior seria a parcela do mercado previdenciário à disposição do sistema privado, situação similar à de outras áreas onde competem os setores público e privado. **O sucesso do privado tem sempre como condição necessária o fracasso do público, mas em outras áreas não se encontra uma delimitação tão clara entre os dois espaços quanto a representada na área previdenciária pelo valor máximo dos benefícios do sistema público.**

A novidade nas orientações do Banco Mundial foi a ênfase no 2º pilar privado e obrigatório, que vinha para substituir o sistema público num grau tão alto que dificilmente seria atingido apenas por meio daquela competição. O Banco e outros organismos internacionais, como o FMI e a OCDE, e norte-americanos, como a USAID, além de formularem e disseminarem as propostas, atuaram decididamente na direção da sua implantação em todo o mundo, subsidiando estudos e pesquisas, formando quadros locais na sua ideologia neoliberal etc. (ORENSTEIN, 2008).

A proposta do Banco Mundial era uma réplica autêntica, em termos de projeto, da iniciativa suíça de 1972. A diferença estava nas condições que encontraria para ser implantada. Na Suíça de 1972, os fundos de pensão já eram mais fortes e presentes do que o sistema público, que a esquerda comunista buscou ampliar e não conseguiu, como já vimos. Já nos países-alvo das orientações do Banco Mundial, notadamente os países da periferia do capitalismo e os egressos do bloco soviético, a situação era praticamente inversa: os sistemas públicos é que eram mais abrangentes do que os fundos de pensão, e a orientação decidida (e apoiada por estudos e programas financiados) pelo Banco Mundial buscava alavancar este setor privado. O diagnóstico declarado da falência dos sistemas por repartição era coerente com esse objetivo da contrarreforma proposta.

Os argumentos que defendiam as orientações, além daqueles com os quais o senso comum tradicionalmente exhibe as virtudes da gestão privada em relação à pública, de menor custo e maior qualidade, nunca comprovadas, baseavam-se em três pontos principais:

- a) a viabilização financeira;
- b) a equidade inerente ao regime, e
- c) o estímulo à formação de poupança e, como consequência, ao desenvolvimento econômico.

A **viabilização financeira** seria obtida automaticamente, na medida em que os proventos de aposentadoria recebidos por cada participante resultariam integralmente das contribuições feitas por ele ao longo da sua vida ativa e dos rendimentos financeiros da aplicação dessas contribuições. Estariam assim os segurados imunes aos efeitos do envelhecimento da população e da dependência das gerações futuras que o regime de repartição impunha. Isto garantiria, ao mesmo tempo, a **equidade**, uma vez que cada um receberia do sistema de acordo com o que tivesse contribuído para ele, evitando que uns pagassem injustamente pelos outros, como acontecia no regime de repartição. Finalmente, o regime de capitalização permitiria a **acumulação de um fundo de poupança**, inexistente no regime de repartição, que poderia ser usado para investir na infraestrutura do país, ampliando a sua capacidade produtiva no futuro.

As fragilidades teóricas destes argumentos se realizaram na prática das privatizações de fato empreendidas mundo afora, assim puderam ser comprovadas nas dificuldades que as impediram em muitas situações. Resumidamente, pode apontar-se que, em tal regime:

- a) a viabilização financeira dá-se às custas da diminuição dos valores das aposentadorias, ou seja, de uma expropriação adicional dos aposentados e pensionistas da classe trabalhadora, pela redução de benefícios por eles recebidos do Estado na forma das políticas sociais previdenciárias;
- b) a pretendida “equidade” consiste em eliminar totalmente a solidariedade entre os trabalhadores, devolvendo na forma de benefícios ao trabalhador exatamente o valor que este investiu, acrescido dos rendimentos do investimento, criando assim uma espécie de “equidade consigo próprio no passado e no futuro” e, portanto, repetindo na vida de aposentado o grau de exploração que ele sofreu quando era trabalhador ativo, e
- c) a formação de poupança para investimentos simplesmente inexistente, conforme se explica a seguir.

A mudança total de um regime de repartição para um de capitalização implica um elevadíssimo **custo de transição**, porque é necessário continuar pagando as aposentadorias que já haviam sido concedidas pelo regime anterior no momento da mudança, mas as contribuições dos ativos que bancavam estes pagamentos passam agora a ser depositadas nas suas próprias contas do fundo do novo regime. Visto por outro ângulo, **este custo equivale exatamente ao valor total dos compromissos do regime**

anterior já assumidos, mas ainda não saldados, no momento da mudança. É esta a origem daquele fundo de poupança visto como uma vantagem do regime de capitalização, que não poderia, obviamente, nascer do nada. **Trata-se, afinal, de transferir poupança pública para o setor privado, e não de formar nova poupança.** Existem poucas estimativas de valores destes custos, mas todas muitíssimo altas. Nos Estados Unidos, por exemplo, em 2010 estimava-se esse custo, para os 100 anos seguintes, em cerca de 20,2 **trilhões de dólares!** (SCHULTZ e NICKERSON, 2010).

Esta dificuldade, incontornável a menos que se descumpram os compromissos anteriores, impediu a execução do programa do Banco Mundial em muitos países, como por exemplo, nos Estados Unidos.

Apesar disso, cerca de 30 países, principalmente da América Latina e do antigo bloco soviético, privatizaram, total ou parcialmente, os seus sistemas de previdência social, entre os anos de 1981 e 2007, a maioria entre 1993 e 2004 (ORENSTEIN, 2013).

No relatório de 1994, o Banco Mundial admitia a possibilidade de o conjunto de três pilares não ser adotado por inteiro, dependendo das condições prévias existentes em cada local. Mais tarde, consolidou detalhadamente este entendimento em dois documentos posteriores, publicados em 2005 (HOLTZMANN e HINZ, 2005) e 2008 (HOLTZMANN, HINZ e DORFMAN, 2008). Nestes, acrescentou dois pilares aos três da sua proposta original: um **pilar zero**, que seria um sistema de benefícios básicos não-contributivo, financiado pelo Estado, e um **4º pilar**, representado pela disponibilidade de suporte informal, como a família, e de outros programas sociais formais, como saúde e habitação, e ainda a posse de bens individuais, como casa própria. Os documentos contêm ainda roteiros para a implantação das mudanças com base nas condições econômicas e, principalmente, políticas encontradas em cada país. Não há insistência na implantação imediata dos pilares, mas o sentido geral permanece o indicado em 1994: reduzir ao mínimo o papel do Estado e viabilizar o funcionamento dos sistemas privados com base na capitalização em contas individuais. Os ajustes referem-se apenas à forma de atingir esses objetivos, com mais ênfase nos aspectos políticos da questão. Por exemplo, o documento de 2005 diz que "é crucial (...) o surgimento de um líder que acredite na necessidade das reformas e que ligue o seu destino político à causa" (HOLTZMANN e HINZ, 2005, p. 17).

4.2.3 A crise financeira internacional e a interrupção do processo de privatização

À época em que estes documentos foram produzidos, no entanto, o processo de privatização da previdência que ocorrera por toda a parte nos cerca de dez anos anteriores sofria uma interrupção notável. De 2005 em diante, não houve privatizações. Além disso, alguns países que haviam privatizado os seus sistemas previdenciários voltaram atrás, re-estatizando-os, no todo ou em parte, como foi o caso da Hungria, da Argentina e do Chile, ou suspenderam temporariamente as contribuições para os fundos privados, como fizeram os países bálticos, a Polônia e a Eslováquia. Causas diversas contribuíram para estas aparentes inversões de rumo, e permanece em aberto a questão da definição do impacto relativo de cada uma delas.

A crise financeira mundial de 2007-2009 certamente contribuiu para frear o ímpeto de substituir radicalmente os sistemas públicos em regime de repartição por fundos privados de contas individuais capitalizadas. De fato, os fundos de pensão tiveram grandes perdas nesse período, por causa principalmente da brutal desvalorização das ações empresariais que faziam parte das suas carteiras de investimentos. Entre outubro de 2007 e fevereiro de 2009, o valor global das ações empresariais em bolsas de valores caiu de 51 para 22 trilhões de dólares, uma perda equivalente a 50% do PIB anual mundial (BARTRAM e BODNAR, 2009). Os patrimônios dos fundos, porém, caíram em proporções menores, porque as suas carteiras incluíam outros ativos, que não se desvalorizaram tanto, ou até, de forma aparentemente paradoxal, se valorizaram durante o mesmo período. Este foi o caso dos títulos das dívidas de alguns governos, que foram forçados pelo capital financeiro internacional - incluindo os próprios fundos de pensão - a pagar taxas de juros mais altas pela sua rolagem, durante e após a crise, e que acabaram sendo socorridos pelos programas de resgate das instituições financeiras internacionais, garantindo, portanto, rentabilidades mais altas para os seus títulos. Além disso, as perdas dos fundos foram muito variadas, em função da diversidade da composição dos seus ativos. Ariel Pino e Juan Yermo comentam: “Para alguns fundos, 2008 será lembrado como o ano de desempenho financeiro mais catastrófico da história. Outros, contudo, verão este declínio como um teste de *stress* pontual com resultados relativamente positivos” (PINO e YERMO, 2010). O fato de as perdas relativas à queda das ações não se realizarem de imediato também contribuiu para que os fundos não sofressem tanto. Os mesmos autores

acreditam que “a maioria dos fundos de pensão e da seguridade social em breve retornará, se é que já não o fizeram, ao *status quo* anterior à crise” (PINO e YERMO, 2010).

4.2.4 A privatização em refluxo ou em espera?

Ao que parece, contudo, o movimento em direção à privatização da previdência não terminou, mas apenas mudou para uma forma mais adequada a este contexto de volatilidade financeira. Assim, observa-se, por toda a parte, iniciativas de redução de benefícios dos sistemas públicos de previdência, embasados nos clássicos diagnósticos de inviabilidade crescente dos regimes de repartição. É fora de dúvida que ajustes paramétricos são necessários para evitar a falência destes sistemas ou o recurso a outras fontes de financiamento, mas os tipos de ajustes escolhidos têm privilegiado o empobrecimento dos sistemas públicos, servindo assim como um estímulo indireto para a adesão “voluntária” aos fundos de pensão.

4.3 NO BRASIL ⁹²

4.3.1 A Constituição de 1988

A Constituição Federal de 1988 (CF 88) consolidou regras e conceitos diferentes, a partir de disposições já existentes, para as aposentadorias dos trabalhadores do setor privado e dos servidores públicos. A aposentadoria dos trabalhadores do setor privado foi definida como um benefício do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), no âmbito da organização da seguridade social, enquanto a aposentadoria dos servidores públicos civis foi tratada na organização da administração pública. As regras para os militares foram remetidas à lei ordinária.⁹³

Tanto o regime geral quanto o dos servidores civis concediam aposentadoria aos homens com 65 anos de idade ou 35 anos de trabalho e às mulheres com 60 anos de idade

⁹² O conteúdo desta seção foi fortemente baseado no meu artigo **Breve história da previdência social brasileira após a Constituição Federal de 1988**, publicado na revista **Cadernos**, da Seção Sindical dos Docentes da UFRJ (Adufrj-SSind) em dezembro de 2014. Os dados sobre o financiamento da previdência apresentados no texto são daquela época.

⁹³ O leque de benefícios da previdência social é muito amplo. Este texto trata apenas de aposentadorias e pensões.

ou 30 anos de trabalho. Professores e professoras, de qualquer nível, aposentavam-se com menos 5 anos de trabalho. O valor da aposentadoria, contudo, não era o mesmo nos dois regimes. Os servidores mantinham a remuneração do cargo que ocupavam na atividade (**integralidade**), inclusive acompanhando os reajustes e reclassificações posteriores dos servidores ativos (**paridade**), enquanto os trabalhadores do setor privado recebiam a média dos 36 últimos salários de contribuição, que depois era reajustada de acordo com a inflação. As formas de cálculo das duas regras não resultavam em valores semelhantes, porque no regime geral havia, e ainda há, um limite máximo para o salário de contribuição e para as aposentadorias, hoje (março de 2024) valendo R\$ 7.786,02, enquanto para os servidores o único limite era o de um servidor na ativa, hoje igual a R\$ 44.008,52. Outra diferença era a aposentadoria compulsória, que não existia nem existe no RGPS, aos 70 anos de idade no serviço público.

A principal diferença conceitual entre os dois regimes estava, no entanto, na origem dos recursos para o pagamento das aposentadorias, ou seja, nos seus **regimes de financiamento**.

Pelo RGPS, o direito aos benefícios tinha como condição explícita a **contribuição** dos segurados, mas esta não seria a única fonte de recursos do regime, uma vez que as aposentadorias, bem como as demais despesas da seguridade social, deveriam ser pagas pelos governos, pelos trabalhadores e pelos empregadores, as destes calculadas sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro, tudo com base na "diversidade da base de financiamento" e outros critérios. Logo, embora operando de forma muito parecida com o de um **regime de repartição**, o RGPS não o fazia de forma "pura", e sim integrada ao financiamento geral da seguridade social.

Por outro lado, as aposentadorias dos servidores foram definidas simplesmente como uma obrigação do Estado. Nenhuma contribuição se exigia dos servidores para terem direito à aposentadoria, nem havia fonte de recursos específica para o pagamento das aposentadorias⁹⁴, que deveriam então ser mantidas da mesma forma que os vencimentos dos servidores ativos e todos os demais gastos governamentais, ou seja, pelas receitas gerais de impostos, contribuições etc. do Estado, ou seja, as aposentadorias dos servidores financiavam-se integralmente, por um **regime administrativo**.⁹⁵

⁹⁴ A contribuição que os servidores ativos faziam até então destinava-se ao custeio da saúde e das pensões.

⁹⁵ Ver a descrição do regime administrativo na seção 3.3 do capítulo 3 desta tese.

4.3.2 A CF 88 freada pelo avanço neoliberal

A CF 88 foi produzida na esteira do fim da ditadura empresarial-militar brasileira (1964-1985), numa fase de ascensão dos movimentos sociais, e caracterizou-se pela consolidação de alguns importantes direitos sociais, de forma, contudo, contraditória à ascensão do neoliberalismo já em curso naquela época em escala mundial.

"Embora a Constituição não tenha sido escrita por um parlamento exclusivamente eleito para fins constituintes, a ampla mobilização social assegurou uma Carta com importantes avanços democráticos e sociais, possíveis em razão da luta dos trabalhadores." (LEHER, 2023, p. 452)

Os constituintes representantes das forças conservadoras organizaram-se no chamado "centrão" e conseguiram impedir avanços mais expressivos e condicionar a vigência de muitos daqueles direitos à sua regulamentação posterior por meio de leis ordinárias ou complementares. Os retrocessos nas conquistas da classe trabalhadora brasileira não demoraram a acontecer, nas regulamentações e em emendas à própria CF 88, praticamente todas na direção da retirada de direitos dos trabalhadores e ampliação dos direitos do capital, alinhando-se assim às transformações semelhantes que ocorriam no resto do mundo. Dentre as principais mudanças, destacam-se as referentes à administração pública e à previdência social, as chamadas "reforma administrativa" e "reforma da previdência"⁹⁶. A contrarreforma da previdência inspirou-se claramente nas recomendações do Banco Mundial expressas no seu relatório **Evitando a Crise da Velhice**⁹⁷, de 1994, aplicadas apenas parcialmente. De uma forma geral, podem identificar-se, até o momento, três fases da contrarreforma da previdência brasileira pós - CF 88, conceitualmente relacionadas e politicamente articuladas.

4.3.3 A contrarreforma da previdência brasileira - 1ª fase - governos Collor, Franco e Cardoso

A Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/1998 (EC 20), conduzida pelo governo Fernando Henrique Cardoso, introduziu as principais mudanças conceituais na previdência social dos trabalhadores do setor privado e do setor público, e constitui o

⁹⁶ Melhor denominadas **contrarreformas**, por não ser possível atribuir-lhes a habitual conotação positiva dada pela palavra "reforma".

⁹⁷ The World Bank (1994).

núcleo da 1ª fase. Nela, o conceito de "tempo de serviço", do regime dos servidores, e o de "tempo de trabalho", do regime geral, foram substituídos pelo de "tempo de contribuição". O trabalhador deixou de ter direito à aposentadoria por ter **trabalhado** (ou **servido** ao público), passando a tê-lo por ter **contribuído** financeiramente. De um direito do trabalho, a aposentadoria transformou-se num direito financeiro. Entre outras consequências, isto ajudou a nutrir a ilusão de que cada trabalhador é responsável pela sua própria aposentadoria, e que é possível prescindir da solidariedade entre as gerações que necessariamente sustenta todo o sistema.

A EC 20 também obrigou ambos os regimes ao "caráter contributivo" e ao "equilíbrio financeiro e atuarial". A participação dos servidores ativos no custeio do regime de previdência já havia sido instituída pela Emenda Constitucional nº 3, de 17/3/1993 (EC 3), durante o governo Itamar Franco, mas não o "equilíbrio financeiro e atuarial". Tentativas anteriores de criar essa contribuição haviam sido anuladas pelo Supremo Tribunal Federal (STF), justamente por não terem base constitucional, empecilho removido pela aprovação da EC 3.

Por meios diferentes, estas modificações, como veremos adiante, ajudaram a consolidar na opinião pública a ideia de que ambos os regimes da previdência social tinham "rombos orçamentários", resultantes de contribuições insuficientes, aposentadorias precoces e excessivamente generosas, especialmente no serviço público, que consumiam os recursos públicos que deveriam ser destinados à saúde, à educação, à infraestrutura etc.

No caso do regime geral, o "caráter contributivo" ajudou a justificar que as suas contas passassem a ser apresentadas oficialmente de forma desvinculada do resto do orçamento da seguridade social, forjando assim o surgimento dos déficits do regime geral, calculados levando-se em conta, do lado das receitas, apenas as contribuições sobre as folhas de salários, e, do lado das despesas, todos os benefícios do INSS, inclusive aqueles que não são condicionados a contribuições, como é o caso das aposentadorias rurais. Pode ver-se como o uso de diferentes critérios faz aparecer e desaparecer os déficits do regime geral analisando-se as contas gerais da seguridade nos últimos anos, no quadro 9, e um resumo das receitas e despesas da previdência em 2013, nos setores urbano e rural, no quadro 10. Contrariando o discurso capcioso do déficit, vê-se claramente que sobram recursos, tanto se considerarmos a seguridade social como um todo quanto se olharmos apenas para as contas da previdência propriamente dita, isto é, aliviando-a das despesas

rurais de caráter assistencial. A sobra da seguridade, aliás, ajuda a compor o **superávit primário** das contas da União, usado para o pagamento dos juros da dívida pública federal, esta sim uma enorme sangria de recursos públicos sem contrapartida de qualquer espécie a favor da nação.

Quadro 9 – Seguridade social de 2011 a 2013, em R\$ bilhões

		2011	2012	2013
Receitas	Receita previdenciária	245,9	283,4	317,2
	Cofins	159,6	181,6	199,4
	CSLL	57,6	57,3	62,5
	PIS / PASEP	41,6	47,7	51,1
	Outras	22,4	25,7	20,8
	Total	527,1	595,7	651,0
Despesas	Previdência	290,5	325,5	366,2
	Saúde	72,3	80,1	85,4
	Assistência	45,9	56,5	64,1
	Outras	42,6	50,9	59,0
	Total	451,3	513,0	574,7
Saldo da seguridade social		75,8	82,7	76,3
PIB		4.143	4.392	4.838
Saldo em relação ao PIB		1,8%	1,9%	1,6%

Fonte: ANFIP, 2014

Quadro 10 - Regime Geral da Previdência Social (RGPS) em 2013, em R\$ bilhões

	Setores		
	Urbano	Rural	Total
Receita	311,0	6,2	317,2
Despesa	274,7	80,4	355,0
Saldo	36,3	-74,2	-37,8

Fonte: ANFIP, 2014

No caso dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS's), como passaram a ser chamados os regimes dos servidores civis, a consequência imediata da aplicação dos critérios contributivo e de equilíbrio, aparentemente repletos da mais pura sensatez, foi a transformação do seu regime de financiamento, que deixou de ser **administrativo** e passou abruptamente a ser **de repartição**. Assim o Estado "transferiu" instantaneamente para os servidores ativos parte da responsabilidade, até então totalmente sua, de sustentar os servidores aposentados. Na prática, o sistema continuou a ser mantido pelo Estado, pois os recursos economizados com a redução das remunerações líquidas dos servidores ativos jamais foram suficientes para pagar as despesas com os aposentados, mesmo considerando a "auto-contribuição" fictícia do governo, como pode ser visto no

quadro 11, que mostra um resumo das contas do RPPS da União nos últimos anos. Uma das razões óbvias deste "desequilíbrio" é a existência de uma grande quantidade de servidores aposentados e de pensionistas em relação à quantidade de servidores ativos.⁹⁸ Esta operação legislativa, contudo, fez os RPPS's (da União, dos estados e dos municípios) exibirem déficits orçamentários gigantescos, que passaram a ser sistematicamente usados pelos defensores do aprofundamento da contrarreforma como argumentos a favor de mais cortes de direitos dos servidores.

Quadro 11 - Regime Próprio de Previdência dos Servidores Federais, em R\$ bilhões

		2005	...	2011	2012	2013
"Receitas"	Ativos	3,2	...	6,9	7,0	7,5
	Aposentados e pensionistas	1,0	...	2,2	2,3	2,5
	Outras		...	0,2	0,2	0,2
Total de "receitas"		4,2	...	9,3	9,5	10,2
Total de despesas		25,7	...	47,1	50,5	54,5
Déficit bruto		21,5	...	37,9	41,0	44,4
% PIB		1,00%	...	0,91%	0,93%	0,92%
"Contribuição" patronal (inexistente...)		6,4	...	13,9	14,1	15,0
Déficit líquido		15,1	...	24,0	26,9	29,3
% PIB		0,70%	...	0,58%	0,61%	0,61%

Adaptado de ANFIP, 2014

Em suma: antes das emendas à CF 88, os servidores não pagavam pelas suas aposentadorias e os regimes próprios não tinham déficits; após as emendas, os servidores tiveram as suas remunerações líquidas reduzidas, quer dizer, houve economia para os cofres públicos, mas os regimes passaram a apresentar déficits! É óbvia a incoerência deste conceito de "déficit".⁹⁹

A EC 20 criou ainda a exigência de 10 anos de serviço público e 5 no cargo para a aposentadoria do servidor, e acabou com a aposentadoria apenas por tempo de serviço (sem idade mínima) para servidores. Este tempo passou a servir apenas para reduzir a idade mínima para aposentar-se por idade, em princípio mantida em 65 anos para

⁹⁸ De 1995 a 2002, a quantidade de servidores federais ativos diminuiu de 982 para 878 mil e a quantidade de aposentados e pensionistas aumentou de 803 para 944 mil. Daí em diante, a quantidade de ativos passou a aumentar, atingindo 1.106 mil em 2013, e a quantidade de aposentados e pensionistas continuou subindo, até 972 mil. Entre 2000 e 2006 a União teve mais aposentados e pensionistas do que ativos. (MPOG, Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais, julho de 2014).

⁹⁹ Na seção 3.3.2.3 do capítulo 3 desta tese (Contabilizações fictícia e real do RPPS da União) foi feita a análise crítica da forma de contabilizar o RPPS da União, sendo analisados os valores relativos ao período de 2014 a 2019.

homens e 60 para mulheres. O homem com 35 anos de serviço e a mulher com 30 tiveram essas idades mínimas reduzidas para 60 e 55 anos, respectivamente.

A proposta original que resultaria na EC 20 previa o fim da aposentadoria apenas por tempo de contribuição no regime geral e a cobrança de contribuição aos servidores inativos e pensionistas, mas o governo Cardoso não conseguiu manter estes pontos no texto da EC 20. A contribuição dos inativos viria a ser aprovada em 2003, no governo Lula, pela EC 41, e a aposentadoria por tempo de contribuição sem necessidade de idade mínima permanece em vigor até hoje no regime geral. O governo Cardoso conseguiu, entretanto, "compensar" este revés com a aprovação da lei nº 9.876, de 26/11/1999, por meio da qual as aposentadorias do regime geral passaram a ser obtidas pela média dos 80% maiores salários de toda a vida do trabalhador (em vez dos últimos 36 meses), multiplicada pelo **fator previdenciário**. Este fator é uma função da idade, do tempo de contribuição e da expectativa de sobrevida no momento da aposentadoria, estimada pelo IBGE, que na prática reduz a aposentadoria do trabalhador que decide aposentar-se logo que atinge o tempo mínimo de contribuição.¹⁰⁰ Para perder menos, o trabalhador é induzido a adiar a sua aposentadoria, o que era, afinal, o objetivo de estabelecer uma idade mínima.

A mudança de caráter mais estrutural introduzida pela EC 20 foi permitir que os governos, de qualquer nível, limitassem as aposentadorias dos servidores ao teto do RGPS, desde que instituíssem um regime de previdência complementar (fundo de pensão) para os servidores, abrindo-se assim o caminho para a privatização de parte considerável da previdência dos servidores. A regulamentação deste dispositivo, porém, ficou pendente da tramitação do Projeto de Lei Complementar nº 9, de 1999 (PLP 9/99), impedida até o fim do governo Cardoso pela mobilização dos movimentos de servidores, naquela ocasião ainda apoiados no Congresso pelo Partido dos Trabalhadores (PT).

¹⁰⁰ Por exemplo, um homem que se aposentou em 2013 após 35 anos de contribuição, com 60 anos de idade, teve um fator previdenciário igual a 0,874, isto é, uma redução de 12,6% na média dos salários sobre os quais contribuiu, e se só se aposentasse em 2014, com 36 anos de contribuição e 61 de idade, a redução seria de 8,1%.

4.3.4 A contrarreforma da previdência brasileira - 2ª fase - governos Lula e Dilma

Este quadro mudou radicalmente após Lula da Silva, do PT, ser eleito presidente da república em 2002. Antes mesmo da sua posse, lideranças do PT e seus aliados no futuro governo anunciaram a intenção de aprovar o PLP 9/99, aderindo assim à tese da existência do "rombo" do regime próprio. Alegavam os defensores da proposta que limitar as aposentadorias dos servidores ao teto do RGPS, transferindo para fundos capitalizados a parte acima do teto, aproximaria os regimes dos servidores e dos trabalhadores em geral, além de uma grande economia aos cofres públicos. Contudo, tal economia existiria apenas num futuro distante, pois a curto e médio prazo a despesa do governo aumentaria, porque ele deixaria de arrecadar a contribuição dos servidor relativa à parte da remuneração acima do teto e ainda teria de pagar a sua parte, como empregador, para o novo fundo de pensão. A ordem de grandeza deste **custo de transição** foi estimada pelo próprio governo em cerca de R\$ 1 bilhão por ano durante os 20 anos seguintes.

Após a posse, o novo governo abandonou a intenção de aprovar o PLP 9/99, e submeteu ao Congresso, em 30/04/2003, a Proposta de Emenda à Constituição nº 40/2003 (PEC 40), que eliminava a necessidade de lei complementar para instituir o fundo de pensão dos servidores. Apesar da forte mobilização contrária, empreendida principalmente pelos sindicatos de servidores públicos, a PEC 40 foi aprovada com pequenas modificações, tornando-se a Emenda Constitucional nº 41 (EC 41), em 19/12/2003. A EC 41 impôs ainda outras perdas aos servidores: criou a contribuição de aposentados e pensionistas, tornou a aposentadoria por invalidez proporcional ao tempo de serviço, acabou com a paridade e reduziu os valores das pensões por morte. A economia obtida por estas medidas foi estimada na mesma ordem de grandeza do custo de transição para a previdência complementar já mencionado. Em síntese, **o governo transferiu para os aposentados e pensionistas o custo da instituição da previdência complementar dos servidores.**

Todas estas alterações nas condições exigidas para a aposentadoria e nos cálculos dos proventos, principalmente no regime dos servidores, foram acompanhadas de um grande e intrincado conjunto de regras de transição, de acordo com as datas de ingresso no serviço público, que não há como detalhar neste texto, mas que atingem ainda um grande número de servidores. Tanto na EC 20 quanto na EC 41, estas regras tiveram o

objetivo político de diminuir a resistência dos servidores em atividade, na medida em que as piores consequências das mudanças atingiriam apenas os futuros servidores.

Apesar da maior facilidade para a sua instituição trazida pela EC 41, o fundo de pensão dos servidores federais só veio a ser de fato instalado pelo governo Dilma Roussef em 4/2/2013, data da aprovação pelo governo federal do Plano Executivo Federal da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe), entidade criada para administrar o fundo. Os servidores que tomaram posse a partir dessa data terão as suas aposentadorias limitadas ao teto do RGPS. Para os que ganham acima deste valor e querem que a União contribua adicionalmente para uma aposentadoria complementar, a única alternativa disponível é a adesão à Funpresp-Exe.¹⁰¹ Nesse caso, o servidor depositará mensalmente 7,5%, 8% ou 8,5%, à sua escolha, da parte da sua remuneração que exceder o teto do RGPS, numa conta individual do fundo de pensão, na qual a União depositará igual valor. O fundo aplicará no mercado financeiro os recursos arrecadados e, quando o servidor obtiver a sua aposentadoria do serviço público, pagar-lhe-á um benefício mensal cujo valor dependerá completamente dos rendimentos que as aplicações acumularem.

Qualquer previsão relativa ao valor desse benefício carrega uma enorme incerteza. O plano da Funpresp-Exe operará obrigatoriamente no **regime de capitalização**, na modalidade de **contribuição definida**, ou seja, é sabido quanto o servidor e a União pagarão, mas desconhecido o valor do benefício futuro. Este será influenciado pela qualidade da gestão dos recursos do fundo por parte dos seus administradores, e pelas flutuações do mercado financeiro durante períodos muito longos, da ordem de decênios, sobre as quais eles não terão nenhum controle.

Se não houvesse a contribuição da União para o fundo, não restaria dúvida, com base na conturbada história dos fundos de pensão no Brasil e no mundo, de que o novo servidor teria melhor destino para o seu dinheiro do que entregá-lo por prazos longos a uma instituição privada fora do seu controle, que nenhum compromisso tem de fato com o retorno financeiro das aplicações, ou mesmo com a simples conservação do valor aplicado. Investir em imóveis e outros bens duráveis e depósitos em cadernetas de

¹⁰¹ Esta regra atinge muitos servidores. 66,5% dos servidores civis ativos da União ganham acima de R\$ 4.500 mensais [dados de 2014]. Esta proporção é igual a apenas 53,4% nos servidores aposentados, o que mostra não ser a passagem à aposentadoria que eleva os ganhos dos servidores públicos. As remunerações dos servidores são marcadamente maiores do que as dos trabalhadores do setor privado entre os ativos, o que é coerente com a sua maior qualificação técnico-profissional em geral.

poupança, por exemplo, seriam aplicações mais seguras e possivelmente mais rentáveis do que os fundos.

O que pode deixar o novo servidor em dúvida quanto à conveniência da adesão é, evidentemente, a existência da contribuição da União para a sua conta, que na prática dobra de imediato o valor do seu depósito. Pode ser difícil acreditar que o mercado financeiro vá ficar tão ruim, ou que a gestão do fundo se revele tão incompetente ou fraudulenta que os depósitos em dobro no fundo rendam menos do que depósitos não dobrados em outros lugares. Contudo, a ausência de garantias legais relativas aos valores depositados e de controles reais sobre as ações dos seus administradores deve ser considerada seriamente pelos servidores ao decidirem sobre a sua eventual adesão à Funpresp-Exe.

4.3.5 A contrarreforma da previdência brasileira - 3ª fase - governos Temer e Bolsonaro – um resumo muito breve

Após o golpe parlamentar de 2016 que destituiu a presidenta Dilma Rousseff, o novo presidente, Michel Temer, apresentou, em dezembro de 2016, uma proposta de continuidade da contrarreforma, a PEC 287/2016, que tramitou e sofreu modificações nas comissões da Câmara dos Deputados até estar prestes a ir ao plenário da Câmara, quando a sua tramitação foi suspensa, em virtude da intervenção federal na área de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, em 16/12/2018. Essa PEC não voltaria a tramitar. Em janeiro de 2019, tomou posse o novo presidente, Jair Bolsonaro, que no dia 20 de fevereiro apresentou a sua proposta de contrarreforma, a PEC 6/2019. Depois de alguns meses de tramitação e muitas mudanças em relação à proposta original, o Congresso aprovou a PEC, que se transformou, em 12 de novembro do mesmo ano, na Emenda Constitucional nº 103/19, que foi, de longe, a pior contribuição à contrarreforma da previdência social brasileira desde a CF 88.

5 CONCLUSÕES

5.1 O EMBATE ENTRE OS REGIMES DE FINANCIAMENTO

A partir do exposto até agora, especialmente nos capítulos 3 e 4, posso afirmar que a **tese central** proposta na Introdução está comprovada:

O conflito entre os regimes de financiamento das aposentadorias na sociedade capitalista é uma das frentes da luta entre a classe trabalhadora e a classe capitalista, e não um conflito entre as gerações dos trabalhadores.

Podemos também concluir, com base em múltiplos critérios, que o regime de financiamento adequado à efetiva realização do pacto intergeracional da classe trabalhadora no capitalismo é o regime de repartição, necessariamente público, tanto na sua forma geral, abrangendo os trabalhadores do setor privado, quanto na sua forma administrativa, dos trabalhadores do setor público. O regime de capitalização, não só é inadequado a esse fim, como também dificulta o seu atingimento. Portanto, o regime de repartição é, de uma forma geral, mais favorável aos trabalhadores do que o regime de capitalização.

No capítulo 3, destinado à apresentação do funcionamento dos regimes e seus desdobramentos, verificamos que o regime de repartição implementa de forma quase direta o pacto entre as gerações dos trabalhadores, sendo a intermediação do Estado meramente operacional. Já o regime de capitalização faz a relação entre as gerações refém da exploração capitalista, na medida em que torna o provento de aposentadoria do trabalhador dependente dos rendimentos financeiros da poupança que ele formou no passado.

No plano econômico, a segurança de um rendimento na fase idosa da vida trazida por um sistema público mantido por regras socialmente aceitas, como é a repartição, opõe-se à insegurança resultante de um sistema cujo sucesso depende de aplicações de risco, como é a capitalização. Além disso, a repartição dá condições para que os ganhos de produtividade obtidos pelos avanços tecnológicos da humanidade se estendam à parcela idosa da classe trabalhadora, e na capitalização, o rendimento do idoso decorre completamente do que ele acumulou com base na produtividade mais baixa que ele tinha no passado.

No plano político, a capitalização põe os trabalhadores aposentados participantes de um fundo de pensão em confronto com os trabalhadores ativos empregados nas empresas das quais o fundo tem ações e recebe dividendos, porque quanto mais explorados forem esses ativos, maiores serão os rendimentos dos aposentados e vice-versa, dificultando muito a sua união e desta forma enfraquecendo-os na luta. Por outro lado, quanto mais unidos estiverem os trabalhadores que se encontram nos dois lados do pacto, melhor funciona para ambos o regime de repartição correspondente.

No plano ideológico, a capitalização cria no trabalhador a ilusão de que ele provê a sua própria aposentadoria, que ele não depende de ninguém além de si mesmo, escondendo a realidade da necessária interdependência entre as pessoas que vivem na mesma época e a impossibilidade material do conviver consigo próprio no futuro ou no passado, enquanto a repartição não deixa dúvidas de que são os trabalhadores ativos que sustentam todo o mundo, fato absolutamente verdadeiro.

Tratando do tema desta tese de uma perspectiva não abordada explicitamente por mim nesta pesquisa, que é a previdência social como direito social garantido constitucionalmente, Maiara Leher chegou a conclusões muito semelhantes ou idênticas às minhas, como, por exemplo,

“As experiências concretas ao longo das últimas décadas, cujos efeitos são demonstrados nos estudos discutidos no presente artigo, evidenciam que a lógica de funcionamento da previdência capitalizada, compreendidos seus objetivos e sua natureza, não só contraria como não assegura as condições materiais mínimas para a realização da previdência como direito social.” (Leher, 2023, p.475)

No decorrer do seu desenvolvimento, a pesquisa indicou outras conclusões, relacionadas ao pacto, expostas ao longo do texto:

- a) O pacto intergeracional nas sociedades de classes realiza-se no interior de cada classe.
- b) A oposição entre, por um lado, os regimes de repartição e, por outro, os regimes de capitalização nutre-se de valores e conceitos contraditórios sobre a vida social em geral, e sobre a vida econômica em particular.
- c) O conflito entre gerações, no que se refere ao financiamento das aposentadorias, é secundário em relação ao conflito entre as classes.
- d) O diagnóstico de falência da previdência social por causa das mutações demográficas, cujo remédio seria a adoção de regimes de capitalização, é falacioso e motivado por interesses do capital financeiro-especulativo.

5.2 A REFORMA DA PREVIDÊNCIA NECESSÁRIA NO CAPITALISMO

Não é possível saber como se realizará o pacto numa sociedade pós-capitalista. No máximo, poderemos fazer algumas conjecturas. Porém, é possível definir propostas a defender e ações a empreender que melhorem as condições do pacto dos trabalhadores no capitalismo.

Nesse sentido, e recuperando propostas de lutas anteriores das quais participei, especialmente pela participação no Grupos de Trabalho de Seguridade Social do Andes-SN e da Adufrj-SSind, seguem as linhas gerais que proponho hoje para um **Regime Único de Previdência Social** (RUPS), muito parecidas com as de uma resolução aprovada pelo Andes-SN no seu 22º Congresso (Teresina, 2003):

- a) mesmo regime (regras) para os trabalhadores dos setores público e privado, idem, urbano e rural;
- b) integração com as políticas de assistência social e saúde;
- c) incorporação de todos os trabalhadores no RUPS;
- d) gestão pública e democrática, com a participação majoritária de trabalhadores;
- e) custeio coberto por contribuições de trabalhadores e seus empregadores e pelas receitas de impostos gerais do Estado, especialmente os incidentes sobre ganhos de capital;
- f) valor do benefício de aposentadoria igual à remuneração no momento da aposentadoria (integralidade), limitado, por cima, ao valor máximo da remuneração do servidor público ativo (remuneração do Presidente da República) e, por baixo, ao salário-mínimo nacional;
- g) reajustes de proventos de trabalhadores aposentados iguais aos de trabalhadores ativos com as mesmas características funcionais (paridade), associada a reajustes automáticos pela inflação;
- h) reestabelecimento dos tempos de serviço e de trabalho como critérios para concessão do benefício de aposentadoria;
- i) regras especiais de concessão de benefícios para trabalhadores em condições especiais.

REFERÊNCIAS

- AARON, Henry. The Social Insurance Paradox. *Canadian Journal of Economics and Political Science*, v. 32, n. 3, pp. 371-374, august/août 1966.
- ANFIP. *Resultado da Seguridade Social em 2013*. Brasília: Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil, 2014.
- BARTRAM, Söhnke M. e BODNAR, Gordon M. No place to hide: The global crisis in equity markets in 2008/2009. *Journal of International Money and Finance*, vol. 28, n. 8, pp. 1246-1292, December 2009.
- BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. São Paulo: Editora 34, 2011.
- BEHRING, Elaine Rossetti. Fundo público, exploração e expropriações no capitalismo em crise. In *Anais do Colóquio Marx e o Marxismo 2017*. Niterói: Núcleo Interdisciplinar de Estudos e Pesquisas sobre Marx e o Marxismo (NIEP-Marx), 2017. Disponível em <https://www.niepmarx.blog.br/MM/MM2017/AnaisMM2017/MC44/mc443.pdf>. Acesso em 20/2/2024.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga. *O capital e suas metamorfoses*. São Paulo: Editora Unesp, 2013.
- BLANCHET, Didier. Um système de retraite mixte par capitalization et par répartition permet-t-il de corriger les effets du vieillissement? *Population*. 43ème année, n. 1, p. 77-102. Paris: Institut National d'Études Démographiques, jan.-fév. 1988.
- BOSCHETTI, Ivanete. *Assistência social e trabalho no capitalismo*. São Paulo: Cortez, 2016.
- BOURGEOIS-PICHAT, Jean, CHAPRON, J. E. Répartition du revenu national entre capital et travail: application au financement des systèmes de retraite. *Population*. 34ème année, n. 1, p. 43-64. Paris: Institut National d'Études Démographiques, jan.-fév. 1979.
- BOURGEOIS-PICHAT, Jean. Le financement des retraites par capitalization. *Population*. 33ème année, n. 6, p. 1115-1136. Paris: Institut National d'Études Démographiques, nov.-dec. 1978.
- BRASIL. *Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004*. Dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.887.htm. Acesso em: 20 de dezembro de 2016.
- BRYSON, Bill. *Breve história de quase tudo*. Tradução de Ivo Korytowski. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.
- CAMPOS, Marcelo B. L. B., *Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos*, 2ª edição, Editora Juruá: Curitiba, 2008
- CARCANHOLO, Reinaldo A. (org). *Capital: essência e aparência: vol. 1*. São Paulo: Expressão Popular, 2011.
- CHESNAIS, François. *La Mondialisation du capital*. Paris: Syrus, 1994.
- CHESNAIS, François. Remarques sur la situation de l'économie capitaliste mondiale sept ans après le début de la crise économique et financière mondiale. *A l'encontre*, 11/8/2014. Disponível em <http://alencontre.org/laune/remarques-sur-la-situation-de-leconomie->

capitaliste-mondiale-sept-ans-apres-le-debut-de-la-crise-economique-et-financiere-mondiale.html, acesso em 16/10/14.

DARDOT, Pierre e LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.

DIAMOND, Jared. O mundo até ontem: o que podemos aprender com as sociedades tradicionais? Rio de Janeiro: Record, 2014. Traduzido por Maria Lúcia de Oliveira de The World Until Yesterday (2012)

ELLUL, Jacques. *A técnica e o desafio do século*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1968. Traduzido por Roland Corbisier de *La technique ou l'enjeu du siècle* (1954).

FERNANDES, Fernando. Sistema previdenciário e desigualdades inter e intrageracionais no Brasil: o papel da dinâmica demográfica (I). *Previdência em Dados*. v. 9, n. 4, p. 5-36, out./dez. 1994.

FERNANDES, Fernando. Sistema previdenciário e desigualdades inter e intrageracionais no Brasil: o papel da dinâmica demográfica (II). *Previdência em Dados*. v. 10, n. 1, p. 15-32, jan./mar. 1995a.

FERNANDES, Fernando. Sistema previdenciário e desigualdades inter e intrageracionais no Brasil: o papel da dinâmica demográfica (III). *Previdência em Dados*. v. 10, n. 2, p. 19-34, abr./jun. 1995b.

FOSTER, John Bellamy. *The Ecological Revolution: Making Peace with the Planet*. Monthly Review, 2009.

FOUCAULT, Michel. *Nascimento da biopolítica: curso dado no Collège de France (1978-1979)*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

GEORGESCU-ROEGEN, Nicholas. *O decrescimento: entropia, ecologia, economia*. São Paulo: SENAC, 2012. Traduzido por Maria José Perillo Isaac de *La décroissance: entropie, écologie, économie* (1995).

GEORGESCU-ROEGEN, Nicholas. *The Entropy Law and the Economic Process*. Cambridge, USA: Harvard, 1971.

GRANEMANN, Sara. *Para uma interpretação marxista da "previdência privada"*. Tese (Doutorado em Serviço Social). Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

HARRIBEY, Jean-Marie. *Ce n'est pas le salaire qui paie la cotisation sociale, c'est le salarié. Nuance!* Nota de 19/5/2003. Disponível em <http://harribey.u-bordeaux4.fr/travaux/retraites/retraites20.pdf>. Acesso em 20/5/2003. Disponível em <https://harribey.u-bordeaux.fr/travaux/retraites/retraites20.pdf>. Acesso em 20/2/2024.

HOLTZMANN, Robert e HINZ, Richard. *Old Age Income Support in the 21st Century - An International Perspective on Pension Systems and Reform*. Washington: The World Bank, 2005.

HOLZMANN, Robert, HINZ, Richard Paul, e DORFMAN, Mark. *Pension Systems and Reform Conceptual Framework*. Discussion Paper nº 0824, The World Bank, 2008.

JONAS, Hans. *O princípio responsabilidade - Ensaio de uma ética para a civilização tecnológica*. Rio de Janeiro: Contraponto - Ed. PUC Rio, 2006.

KEYFITZ, Nathan, GÓMEZ DE LÉON, José. Considérations démographiques sur les systèmes de retraite. *Population*. 35^{ème} année, n. 4-5, p. 815-836. Paris: Institut National d'Études Démographiques, juillet-oct. 1980.

KLEIN, Naomi. *A doutrina do choque: a ascensão do capitalismo de desastre*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.

KURZ, Robert. *O colapso da modernização*, 2^a ed. Tradutora: Karen Elsabe Barbosa. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

LEHER, Maiara. Espoliações Constitucionais no Direito Social à Previdência. *Constitucionalismo Intermitente e Lutas Sociais no Brasil e no Chile: Volume 1 - Economia política dos direitos sociais*, pp. 441-480. Lawrence Estivalet de Mello [...] et al. (org.); Maria Lucia Fattorelli [...] et al. (coord.). Marília: Lutas Anticapital, 2023.

LEIMGRUBER, Matthieu. *The historical roots of a diffusion process: the three-pillar doctrine and European pension debates, 1972-1994*. Artigo apresentado no 3rd European Congress on World and Global History. Londres: London School of Economics & Political Science, abril de 2011. Disponível em http://research.uni-leipzig.de/eniugh/congress/fileadmin/eniugh2011/dokumente/RegulatingWelfareCapitalism_Leimgruber_2011_04_15.pdf. Acesso em 25/1/2018.

LESSA, Sérgio. Trabalhador coletivo no Livro I de O Capital. *Crítica Marxista*, n.32, p. 85-106. Campinas: Cemarx-IFCH-Unicamp, 2011.

LOSURDO, Domenico. Marx, a tradição liberal e a construção histórica do conceito universal de homem. *Lutas Sociais*, n.13/14, p. 23-42. São Paulo: PUC-SP, 2005.

MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. *Manifesto Comunista*. São Paulo: Boitempo, 2010.

MARX, Karl. *Contribuição para a Crítica da Economia Política*. Lisboa: Editorial Estampa, 1974 (edição original alemã de 1859)

MARX, Karl. *Grundrisse: manuscritos econômicos de 1857-1858; esboços da crítica da economia política*. São Paulo: Boitempo, 2011.

MARX, Karl. *O Capital: crítica da economia política: livro I: o processo de produção do capital*. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARX, Karl. *O Capital: crítica da economia política: livro II: o processo de circulação do capital*. São Paulo: Boitempo, 2014.

MARX, Karl. *O Capital: crítica da economia política: livro III: o processo global da produção capitalista*. São Paulo: Boitempo, 2017.

MARX, Karl. *Os despossuídos: debates sobre a lei referente ao furto de madeira*. São Paulo: Boitempo, 2017.

MASCARO, Alysso Leandro. *Estado e forma política*. São Paulo: Boitempo, 2013.

MESA-LAGO, Carmelo e MÜLLER, Katharina. Política e reforma da previdência na América Latina. in COELHO, Vera Schattan P. (org). *A Reforma da Previdência Social na América Latina*, pp.27-63. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

MINISTÉRIO DA FAZENDA - SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA (MFSP). *Resultado do Regime Geral de Previdência Social - RGPS 2017*. Brasília: Ministério da Fazenda, janeiro de 2018.

MINISTÉRIO DA FAZENDA - SECRETARIA DO TESOIRO NACIONAL (MFSTN). *RREO - Relatório resumido de execução orçamentária do governo federal e outros demonstrativos*. Brasília: Ministério da Fazenda, dezembro de 2017.

MINISTÉRIO DA FAZENDA - SECRETARIA DO TESOIRO NACIONAL (MFSTN). *RREO - Relatório resumido de execução orçamentária do governo federal e outros demonstrativos*. Brasília: Ministério da Fazenda, dezembro de 2014.

MINISTÉRIO DA FAZENDA - SECRETARIA DO TESOIRO NACIONAL (MFSTN). *RREO - Relatório resumido de execução orçamentária do governo federal e outros demonstrativos*. Brasília: Ministério da Fazenda, dezembro de 2015.

MINISTÉRIO DA FAZENDA - SECRETARIA DO TESOIRO NACIONAL (MFSTN). *RREO - Relatório resumido de execução orçamentária do governo federal e outros demonstrativos*. Brasília: Ministério da Fazenda, dezembro de 2016.

MINISTÉRIO DA FAZENDA - SECRETARIA DO TESOIRO NACIONAL (MFSTN). *RREO - Relatório resumido de execução orçamentária do governo federal e outros demonstrativos*. Brasília: Ministério da Fazenda, dezembro de 2017.

MINISTÉRIO DA FAZENDA - SECRETARIA DO TESOIRO NACIONAL (MFSTN). *RREO - Relatório resumido de execução orçamentária do governo federal e outros demonstrativos*. Brasília: Ministério da Fazenda, dezembro de 2018.

MINISTÉRIO DA FAZENDA - SECRETARIA DO TESOIRO NACIONAL (MFSTN). *RREO - Relatório resumido de execução orçamentária do governo federal e outros demonstrativos*. Brasília: Ministério da Fazenda, dezembro de 2019.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL - SECRETARIA DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (SRGPS) - COORDENAÇÃO-GERAL DE ESTUDOS E ESTATÍSTICAS. *Boletim Estatístico da Previdência Social*, v. 28 n.12. Brasília: Ministério da Previdência Social, dezembro de 2023. Disponível em https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/beps122023_final.pdf. Acesso em 15/3/2024.

MURTEIRA, Maria Clara. *A Economia das Pensões*. Coimbra: Angelus Novus, 2011.

ORENSTEIN, Mitchell A. *Pension privatization in crisis: Death or rebirth of a global policy trend?* *International Social Security Review*, v.64, n.3, 2011, pp.65-80.

ORENSTEIN, Mitchell A. *Pension Privatization: Evolution of a Paradigm*. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, v.26, n.2, pp.259-281, April 2013.

ORENSTEIN, Mitchell A. *Privatizing Pensions: The Transnational Campaign for Social Security Reform*. New Jersey: Princeton University Press, 2008.

PACHUKANIS, Evguiéni B. *Teoria geral do direito e marxismo*. São Paulo: Boitempo, 2017.

PINO, Ariel e YERMO, Juan. *The impact of the 2007-2009 crisis on social security and private pension funds: A threat to their financial soundness?* *International Social Security Review*, vol. 63, 2/2010.

PINTO, Álvaro Vieira. *Ciência e Existência*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1969.

PINTO, Álvaro Vieira. *Consciência e Realidade Nacional - 1º volume - A consciência ingênua*. Rio de Janeiro: MEC/ISEB, 1960.

- PINTO, Álvaro Vieira. *Consciência e Realidade Nacional - 2º volume - A consciência crítica*. Rio de Janeiro: MEC/ISEB, 1960a.
- PINTO, Álvaro Vieira. *El pensamiento critico en demografia*. Santiago de Chile: CELADE, 1973.
- PINTO, Álvaro Vieira. *O Conceito de Tecnologia*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.
- POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens da nossa época*. Tradutora: Fanny Wrobel. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.
- PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. *A globalização da natureza e a natureza da globalização*, 5ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.
- REYNAUD, Emmanuel. Reforma das pensões - Financiamento das aposentadorias: repartição e capitalização na União Européia. *Conjuntura Social*, v. 8, n. 3. MPAS, 1997.
- SALDANHA, José Miguel Bendrao & Oliveira, José Carlos de. (2018). O rombo fictício das aposentadorias dos servidores. *Revista Scientiarum Historia*, v.1. Rio de Janeiro: HCTE, 2018. Disponível em https://doi.org/10.51919/revista_sh.v1i1.228. Acesso em 15/3/2024.
- SALDANHA, José Miguel Bendrao. Breve história da previdência social brasileira após a Constituição Federal de 1988. *Cadernos*, ano 1, n. 3, dez.2014-jan/fev 2015. Rio de Janeiro: Adufrj-SSind, 2014.
- SALDANHA, José Miguel Bendrao. Tirando do roto e do esfarrapado. *Reportagem - revista da Oficina de Informações*, ano IV, n. 46, p. 44-46, jul. 2003.
- SALVADOR, Evilasio. Fundo público e o financiamento das políticas sociais no Brasil. *Serviço Social em Revista*, Londrina, v. 14, n. 2, pp. 4-22. Londrina. Janeiro/junho 2012. Disponível em <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/12263>. Acesso em 18/9/18.
- SALVADOR, Evilasio. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 104, pp. 605-631, dez 2010. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282010000400002&lng=pt&tlng=pt. Acesso em 18/9/2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-66282010000400002>.
- SAMUELSON, Paul. An exact consumption-loan model of interest with or without the social contrivance of money. *The Journal of Political Economy*, v. 46, n. 6, p. 467-482, dec. 1958.
- SCHULTZ, Jason & NICKERSON, Daniel. *Unfunded obligation and transition cost for the OASDI Program* (Actuarial Note Number 2010.1). Baltimore: Social Security Administration, 2010.
- SIMÃO, E. Déficit da Previdência aumenta para R\$ 268,8 bilhões em 2017. *Valor Econômico*, São Paulo, 22 jan. 2018. Disponível em <http://www.valor.com.br/brasil/5272353/deficit-da-previdencia-aumenta-para-r-2688-bilhoes-em-2017#>. Acesso em: 23 jan. 2018.
- SMITH, Adam. *A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas*. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

THE WORLD BANK. *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*. New York: Oxford University Press, 1994.

THOMPSON, Lawrence. *Mais velha e mais sábia: a economia dos sistemas previdenciários*. Tradutor: Celso Barroso Leite. Brasília: PARSEP/MPAS/SPS, 2000.

THOMPSON, Lawrence. *Older & Wiser: The Economics of Public Pensions*. Washington: Urban Institute Press, 1998

TONET, Ivo. *Educação, cidadania e emancipação humana*. 2ª ed. Maceió: EDUFAL, 2013.

VIANNA, Maria Lúcia Werneck. "Seguridade social: três mitos e uma mentira". In *Revista Universidade e Sociedade*, n. 19. Brasília: Andes, 1999.