



Presidência da República
Casa Civil
Secretaria de Administração
Diretoria de Gestão de Pessoas
Coordenação – Geral de Documentação e Informação
Coordenação de Biblioteca



BIBLIOTECA DA

PRESIDÊNCIA

DA REPÚBLICA

PALÁCIO DO ITAMARATY, BRASÍLIA, DF, 1º DE DEZEMBRO DE 1998

Senhor Vice-Presidente da República, Dr. Marco Maciel; Senhor Ministro da Previdência, Waldeck Ornellas; Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador João Augusto de Médicis; Senhor Ministro da Fazenda, Dr. Pedro Malan; Senhores Parlamentares; Senhoras e Senhores,

É com muita satisfação que tenho a honra de abrir este Seminário – do qual nós esperamos uma cooperação importante para implementarmos de forma adequada as reformas que estão em marcha, já em grande parte aprovadas pelo Congresso Nacional – para que possamos caminhar na questão previdenciária no Brasil.

Queria recordar que essa cooperação, através do Ministério da Previdência Social e do Banco Mundial, vai permitir a união de vários organismos multilaterais, como a OIT, a Cepal, o Banco Mundial, o FMI. Temos que colocar as nossas preocupações em termos de uma agenda que é nacional e é, ao mesmo tempo, hoje, internacional. Se há um desafio importante no mundo contemporâneo, é o de resolver essa questão, de assegurar uma Previdência Social adequada, nas condições da produção moderna e da sociedade moderna.

Como os senhores provavelmente sabem, no caso brasileiro, organizamos o nosso sistema previdenciário num sistema de repartição, sistema que implicava uma espécie de pacto entre as gerações, de tal maneira que as gerações mais novas ou aquelas que estavam em fase produtiva assumissem a responsabilidade social da manutenção das gerações que já estavam se retirando da força ativa de trabalho.

Esse sistema, na medida em que era novo, funcionava dando a ilusão de ser adequado, porque havia mais contribuições do que demandas, para benefícios e pensões. Na medida em que o número de aposentados cresce, depois de instalado o sistema, e na medida em que não existia – como não existe – um critério definido, fazendo a relação entre a contribuição e o benefício, estes tendem a aumentar. Por outro lado, na medida em que as mudanças demográficas do mundo contemporâneo levam ao envelhecimento das populações, o sistema não tem condições de se manter, não tem bases atuariais para sua manutenção. Ele passa a manter-se através de impostos, de contribuições que são, crescentemente, exigidos da sociedade, a qual também tem limites para o seu esforço contributivo. O resultado: gera-se um déficit estrutural no sistema público.

Não é uma questão nacional. Em vários países está acontecendo a mesma coisa. E, hoje, é uma questão social grave, questão política delicada e atuarial extremamente difícil de ser resolvida. Não vou ensinar o padre-nosso ao vigário. Aqui há especialistas. Sou apenas um contribuinte beneficiário do sistema, mas sei pouco, em termos técnicos, do funcionamento dele.

Mas não é preciso ser técnico para perceber que este sistema atual está assentado em pés de barro. Ele não tem condições de sobrevivência, não tem condições de, a médio prazo, manter-se. E é por isso que nós estamos fazendo um grande esforço, no País, para a sua mudança.

Devo dizer-lhes que, depois de uma luta insana de, sei lá, três anos – difícil luta –, nós conseguimos que o Congresso Nacional, e agora com muita celeridade, aprovasse mudanças importantes. Nesta semana, talvez amanhã, nós vamos ter a aprovação, pelo Congresso Nacional, da redação de uma emenda constitucional que abre possibilidade para que

possamos caminhar na direção de um outro sistema, a respeito do qual direi algumas poucas palavras em breves instantes.

Foi difícil a negociação no Congresso. Havia, por parte da sociedade – e, por conseqüência, do Congresso como reflexo dessa sociedade –, dificuldades de compreender o desafio que estava colocado. Mas esses três anos não foram anos perdidos. Pelo contrário, eles permitiram que houvesse uma compreensão crescente, por parte tanto da sociedade quanto do Congresso Nacional, do problema com o qual nós nos deparávamos.

No início do meu mandato atual, que é o primeiro, fizemos um grande esforço. Os aqui presentes que são membros do Parlamento e do Ministério sabem disso. Nós nos reunimos com todas as bancadas do Congresso. O Ministro Reinhold Stephanes, na época chefiando o Ministério, fez um esforço enorme na direção de aumentar o grau de consciência do Congresso e do País a respeito do que chamávamos de crise da Previdência. Foi importante, foram publicados “livros brancos”, houve várias avaliações cuidadosas das dificuldades em que nos encontrávamos.

Mas, como toda gente que tem algum conhecimento da vida política e da vida social sabe, a verdade, nesses processos, não é suficiente para objetivamente convencer. Há todo um aspecto emocional e também de interesses envolvidos neles. Até que seja possível quebrar as barreiras – algumas ideológicas, outras de interesse, outras emocionais, pura e simplesmente – para que as pessoas possam ver o alcance dos números que estão sendo apresentados leva tempo.

O que, desde há muito tempo, a nós já parecia escandaloso parecia a outros simplesmente como direitos e defesa de direitos. E houve, no decorrer dos anos, no Brasil, uma confusão muito grande entre direito e privilégio. Pouco a pouco, o sistema que fora montado nas bases que já mencionei – que os senhores e as senhoras conhecem melhor do que eu – foi assegurando uma série de vantagens a categorias, categorias profissionais, conforme fosse o gênero, a idade, se trabalhador no campo ou na cidade. Enfim, um conjunto de hábitos foi se enraizando na sociedade de tal maneira que parecia natural que as pessoas recebessem uma pensão ou um benefício, independentemente da contribuição que

houvessem dado para obtenção desses benefícios e dessas vantagens. Claro que alguém sempre paga.

E, no caso de uma sociedade como a brasileira, que, por outras razões históricas, também, sempre se assentou em termos de cuidar de alguns e não de todos, na hora de ver-se quem paga, quem pagava eram todos. E todos eram a maioria, e essa maioria é mais pobre, acabou pagando por esses “direitos”, que eram privilégios – são ainda, basicamente – concedidos a setores mais acomodados da sociedade. Os dados são eloqüentes. Os senhores devem tê-los à disposição para verificar: os setores, digamos, mais acomodados da sociedade se aposentam mais cedo e com os salários mais altos.

Quando se contrasta, então – assunto que nem mencionei ainda –, a aposentadoria pública com a privada, o setor público brasileiro era, indiscutivelmente, privilegiado em comparação com o setor privado. Aqui estão os Ministros, que sabem dos números melhor do que eu. Mas, em média, o benefício do sistema de aposentadoria do trabalhador ou do empregado do setor produtivo privado deve ser entre 2 ou 3 salários mínimos. Será isso? Dois salários mínimos. Sessenta por cento recebem 2 salários mínimos. Quando se verifica o setor público, devem ser 13, 14 salários mínimos, em média. E, quando se vai para os outros setores, como o Legislativo, para não falar do Judiciário, isso vai para 30. Então, obviamente, há, aí, uma distribuição desigual de vantagens, e que não tem nenhuma relação direta com as contribuições.

Bom, isso por si já mostra a necessidade, pelo menos em nome da justiça social e da defesa do interesse dos mais carentes, de fazer-se alguma coisa. É certo que nem todo o sistema teve esse aspecto, digamos, de concentração de vantagens ou de manutenção de desigualdades.

Na aposentadoria rural, houve uma certa compensação, na medida em que ocorreu a absorção dos trabalhadores do setor rural sem que tivesse havido contribuição para o sistema previdenciário. Nesse caso, houve uma certa distribuição de renda. Basicamente, a renda que se distribui é a renda do trabalhador da cidade para o trabalhador do campo. Quando se examina mais profundamente, é uma distribuição

de renda entre pobres, e não uma distribuição de renda, propriamente, dos privilegiados para os menos privilegiados.

Mas, de qualquer maneira, no setor rural, houve uma certa distribuição. Poder-se-á defender o princípio de que houve, aí, uma compensação pelas dificuldades da vida no campo. O fato de não terem contribuído se respaldaria nisso.

O Estado brasileiro, embora esteja, ainda, longe de ser um Estado do bem-estar social – e eu costumava chamá-lo de Estado do mal-estar social – ele, bem ou mal, começou a ter alguns instrumentos distributivos. Não só este, através da Previdência, como outros instrumentos, como, por exemplo: uma renda mínima para as pessoas idosas, renda mínima para os que são portadores de deficiências físicas. Quando se analisa o total de programas que têm esse caráter, nós podemos dizer, hoje, que de 16 a 17 bilhões de reais são distribuídos para pessoas que necessitam e que não contribuiram. Isso é normal, a sociedade precisa de mecanismos dessa natureza.

Mas permanece o problema da necessidade de uma reforma global da Previdência que nos permita vislumbrar um futuro em bases sustentáveis.

No que diz respeito ao setor público, os dados são realmente gritantes. O setor público contribui diretamente para a Previdência com cerca de 2 bilhões de reais, e o gasto do setor público em Previdência é de cerca de 20 bilhões, um pouco mais até. Na União são 18 bilhões, e no total são 36 bilhões. E a contribuição é mínima, deve ser 10%, 15% do que se distribui. E isso é pago pelo povo, via impostos. Dinheiro “do governo” não é do governo, é do povo. Dá a impressão de que o Tesouro pode produzir dinheiro, e, por conseqüência, quando o governo diz que não, é porque é mau, não está querendo ajudar. E, quando diz que sim, aí, quem sabe, até tem alguma retribuição, em termos de que foi alguma coisa positiva. Só que, nos dois casos, quem está pagando não é o governo. O governo não fabrica dinheiro, a não ser quando faz inflação. E, quando faz inflação, de novo ele está penalizando o povo, com imposto indireto.

Mas essa consciência de que os recursos são gerados pelo País, pela população, e, portanto, quem distribui o recurso – no caso, são o Con-

gresso e o Executivo – tem que tomar em consideração que está tirando de alguém para dar a alguém e que não está, propriamente, gerando recurso, foi muito difícil fazer-se presente, por causa do processo inflacionário, que nos fez perder a medida das coisas, em matéria de moeda, em matéria financeira.

Com a estabilização da economia, foi possível ver com maior clareza essas distorções que acabei de mencionar, como a proporção entre o que contribui e o que se recebe. Mais ainda: a aposentadoria média no setor público não vai além de 50 anos de idade. Ora, a esperança de vida, hoje, cresce muito – e, aqui, até inversamente, tema que é difícil de dizer. Há regras que fazem com que as mulheres possam se aposentar mais cedo. Ocorre que as mulheres são mais longevas que os homens, mas se aposentam mais cedo e recebem por mais tempo, portanto, o benefício da aposentadoria, ou, enfim, as pensões de vários tipos.

Há, por conseguinte, um conjunto muito grande de distorções. Com menor força, isso vale também para o setor público e privado, e não para o setor estatal. Mas uma coisa é fazer o diagnóstico – já feito, e feito há muito tempo, e refeito por todos os meios por parte do Governo e da sociedade –, outra coisa é saber que passos dar e como resolver a questão.

Não há modelos simples, não há modelos fáceis, é matéria espinhosa. Não é fácil dizer “Ah, faz como em tal país”, porque cada país tem suas peculiaridades. E aqui há um problema para o qual suponho que os senhores terão alguma contribuição a dar: é a chamada transição. Mesmo que se imagine um sistema diferente do atual, é preciso ver o que se fez, na transição, com os que já contribuíram, com os que têm expectativa de direito, com os que organizaram sua vida em função de que poderiam ter tal ou qual benefício, tal ou qual momento de aposentadoria. Não são questões fáceis, nem são questões, digamos, meramente técnicas: são questões humanas, são questões sociais, são questões políticas, que têm que ser atendidas e definidas. É preciso buscar os processos que levem à transformação do sistema atual na direção de um outro mais racional, mas que tomem em consideração todos os aspectos aqui mencionados, das expectativas das pessoas de que possam gozar de tal ou qual benefício.

Praticamente, nós estamos – com essa reforma que o Congresso aprovou e que deve ser sancionada brevemente – indo numa direção diferente da que acabo de descrever. O primeiro passo é coibir abusos, é diminuir privilégios, é dar maior homogeneidade ao sistema, é evitar a sonegação, e aí o Ministro tem sido muito ativo, como já foi o anterior, na gestão do Ministério da Previdência, para fechar os ralos, aqueles que levam à evasão.

Mas há mais do que isso envolvido. Nós temos que ver também que o sistema previdenciário, no mundo de hoje, não é apenas um sistema de garantia de aposentadorias e de pensões: é também um sistema para impulsionar o desenvolvimento econômico, porque são grandes fundos de acumulação de recursos, que podem ser cristalizados ao redor dos sistemas previdenciários.

No nosso sistema de repartição – eu creio que disse lá atrás –, de contribuição, de repartição, não se criam esses mecanismos de acumulação. No sistema contributivo, em que cada um contribui e de alguma maneira define a sua expectativa de aposentadoria e de benefício em função do que contribuiu e do tempo pelo qual contribuiu, formam-se os grandes fundos de acumulação, que têm sido as alavancas do desenvolvimento contemporâneo.

Notadamente no caso da América Latina, o Chile fez uma operação nessa direção com bastante êxito. É claro que a situação brasileira não pode ser comparada à chilena. A massa de assegurados, no Brasil, é muito maior, o problema da transição é mais difícil. Mesmo os prêmios, os bônus de transição são mais complicados. E qualquer imitação teria um resultado decepcionante. É preciso tomar-se em consideração essas peculiaridades todas para que nós possamos ter um sistema que seja adequado.

Por outro lado, ainda que se parta, como estamos partindo, para um sistema contributivo e de capitalização, não podemos deixar de reconhecer e enfatizar que temos, no Brasil, uma população pobre, carente e que, muitas vezes, não terá condições de, a partir do sistema meramente contributivo, assegurar os recursos para uma aposentadoria na idade necessária. É preciso que se achem certos padrões mínimos e que o Estado realmente possa assegurá-los.

A idéia não é a de entrar-se num sistema de capitalização global, mas é preciso definir que o Estado assegure até um certo limite de pensões, aí, sim, com certa independência com relação ao esforço contributivo de cada um. E é preciso, progressivamente, verificar como isso vai funcionar no futuro, em termos do enriquecimento da população, etc. Quem sabe se possa até, mais tarde, imaginar um sistema que assegure menos esse patamar? Mas, no ponto de partida, temos que assegurar um patamar. Estamos pensando em não menos de 1 mil, 1 mil e 200 reais, ou dólares, como um mínimo; e que, daí por diante, se possa fazer o sistema contributivo.

Bom, há outros problemas complicados. Nós estamos, os senhores verão, discutindo de que maneira seria possível fazer com que as pessoas tivessem, ou cada trabalhador tivesse a sua conta de contribuição e a possibilidade de gerir essa conta, até certo ponto, sobretudo de controlar essa conta no sentido de que vai saber quanto nela foi depositado por si e pelo empregador. Isso vai ser um mecanismo de controle da sonegação, da fraude, etc. Na prática, cada um será fiscal do seu futuro, e não como é hoje, que não se sabe muito bem, tem-se uma idéia vaga, confusa, e, no final, se houve sonegação, desvio, até peculato, quem vai pagar é o Tesouro, porque não se pode deixar as pessoas ao abandono; então, em nome da solidariedade, tem-se que pagar.

Se houver solidariedade também no controle disso, através da individualização das contribuições, será muito mais difícil ao empregador sonegar, porque o empregado estará ali o tempo todo controlando, examinando quais são as contribuições efetivadas. Os próprios sindicatos poderão ajudar nesse processo de controle do sistema que se está imaginando criar.

Certamente, além dessas vantagens, digamos assim, de controle e técnicas, há outras já mencionadas de passagem, que são a formação dos fundos de capitalização, o instrumento fundamental da democratização do sistema de financiamento das empresas; e a mobilização de capitais mais rapidamente. Já se vêem, mesmo no Brasil, com toda a precariedade do nosso sistema previdenciário, as grandes organizações estatais e algumas privadas que criaram fundos de pensão para os seus

trabalhadores e dispõem, hoje, de vultosas somas que são mesmo essenciais para o processo de crescimento econômico, para o desenvolvimento do País. Pode-se imaginar a quantidade imensa de recursos que este país pode gerar, se nós reorganizarmos o sistema previdenciário tendo em vista, também, a formação desses fundos de capitalização.

Em suma, acredito que estamos numa fase em que as idéias são bem-vindas. O Congresso Nacional, além de ter aprovado, em termos gerais, essa nova emenda constitucional que abre possibilidades para ajustes infraconstitucionais do sistema previdenciário, está votando nesses dias uma série de medidas complementares também muito importantes. Espero que o Congresso termine, esta semana ou, quem sabe, no máximo na outra, a votação dessas matérias, para que nós possamos dizer que o Brasil começou a fazer a reforma da Previdência. Começou a fazer.

O processo continuará. Será um processo mais longo. Nós temos que fazê-lo com competência e com brevidade, mas sabemos, como disse, que haverá questões a serem consideradas na marcha dessa reformulação. Mas nós precisamos fazer essa reforma, porque ela é fundamental, também, para o equilíbrio macroeconômico: o desequilíbrio das contas públicas brasileiras está enraizado na questão da Previdência. Quando olhamos as contas do Tesouro Nacional, vamos ver que elas são superavitárias, menos a Previdência, que ainda tem déficit, um déficit de monta, crescente. E é só fazer um cálculo simples que se vai ver que daqui a dez anos não vai ser assim, porque nós estamos tomando medidas. Mas, se não tivéssemos tomado medidas, significaria uma situação de absoluta inviabilidade macroeconômica do País. Então, além dos aspectos propriamente da Previdência, existem aspectos que dizem respeito ao equilíbrio macroeconômico, que requerem uma ação enérgica, na reformulação da Previdência Social.

A liberação de recursos para que o Governo possa efetivamente cumprir seu papel noutras áreas, inclusive de interesse basicamente da massa da população brasileira, como educação e saúde, é essencial. Se nós pudessemos não pagar, ou melhor, pagar menos, na parte que diz respeito ao Tesouro, a contribuição desses 18 bilhões que nós acrescentamos todo ano, teríamos uma possibilidade de melhorar enormemente a qualifica-

ção profissional, por exemplo. Basta dizer que 18 bilhões são pouco menos de tudo que a saúde gasta no Brasil. A saúde deve estar gastando hoje 19, quase 20 bilhões. Nós temos outra verba equivalente. É a maior verba. A saúde é a metade do gasto corrente do Governo.

Quer dizer, se nós pudéssemos usar, não digo os 18 bilhões, mas metade disso, 9 bilhões, isso é mais do que gasta em educação diretamente o Governo Federal, pelo menos pelas universidades: as universidades devem gastar 4 ou 5 bilhões. Vejam a enorme capacidade, portanto, de melhoria das condições de ação, de prestação de serviços do Governo Federal, se nós resolvermos a equação da Previdência Social de maneira mais adequada.

É, portanto, talvez o problema número um a ser resolvido para que o resto possa avançar – para não falar nos juros, que são diretamente dependentes da previsibilidade ou não de déficits no Tesouro. É fácil imaginar que, havendo previsão de déficits crescentes, as taxas de juros sobem; havendo a previsão de que o Governo está ajustado, as taxas de juros caem. Isso tudo não é exclusivo, mas depende, em grande medida, da nossa capacidade de enfrentarmos a questão da Previdência Social.

Dito isso, Senhor Vice-Presidente, Senhores Ministros da Previdência, da Fazenda, das Relações Exteriores, Senhores e Senhoras aqui presentes, vemos que a tarefa é tão grande que, se não nos juntarmos, não vamos realizá-la de forma adequada.

É, portanto, mais do que bem-vindo este Seminário Internacional sobre a Reforma da Previdência, porque, por mais que nós aqui possamos ter alguma experiência e saibamos algumas coisas, não custa cotejar, ver as experiências alheias, examinar e oferecer as nossas propostas à crítica daqueles que têm conhecimento mais amplo do que o nosso. É para isso que nós estamos reunidos.

Lamento não poder ficar para aproveitar as opiniões dos senhores, mas tenho que cuidar de outros déficits fora daqui.

Muitíssimo obrigado.