



REVISTA

NECAT

Jan-Jun de 2019
ISSN 2317-8523



PUBLICAÇÃO ELETRÔNICA SEMESTRAL DO
NÚCLEO DE ESTUDOS DE ECONOMIA CATARINENSE



ANO 8, NÚMERO 15

Reforma da Previdência Social brasileira e a experiência internacional: custeio, benefícios, capitalização, mercado de trabalho e demografia | *Milko Matijascic e Steven J. Kay* | Reforma da Previdência: qualificando o debate brasileiro à luz de experiências internacionais | *Lena Lavinhas e Ana Carolina Cordilha* | Afinal de contas, a Previdência tem déficit? | *Clemente Ganz Lúcio e Clóvis Scherer* | (Des)estruturação da Seguridade Social no Brasil: reforma da previdência e desoneração com contribuições sociais | *Juliano Giassi Goularti e Rossandra Oliveira Maciel de Bitencourt*

Realização:



UNIVERSIDADE FEDERAL
DE SANTA CATARINA



SUMÁRIO

EDITORIAL 1

REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA E A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL: CUSTEIO, BENEFÍCIOS, CAPITALIZAÇÃO, MERCADO DE TRABALHO E DEMOGRAFIA

Milko Matijascic

Stephen J. Kay 8

REFORMA DA PREVIDÊNCIA: QUALIFICANDO O DEBATE BRASILEIRO À LUZ DE EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

Lena Lavinias

Ana Carolina Cordilha 35

AFINAL DE CONTAS, A PREVIDÊNCIA TEM DÉFICIT?

Clemente Ganz Lúcio

Clóvis Scherer 44

(DES)ESTRUTURAÇÃO DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL: REFORMA DA PREVIDÊNCIA E DESONERAÇÃO COM CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS

Juliano Giassi Goularti

Rossandra Oliveira Maciel de Bitencourt 62

REVISTA NECAT

Revista semestral do Núcleo de Estudos de Economia Catarinense

Editor

Prof. Lauro Mattei – UFSC

Comitê Editorial

Ivo Marcos Theis (FURB); Lauro Mattei (UFSC); Valdir Alvim (UFSC).

Conselho Editorial

André Modenezi (UFRJ); André Moreira Cunha (UFGRS); Anthony Pereira (Kings College – Reino Unido); Anthony Hall (London School of Economics – Reino Unido); Fernando César de Macedo (IE-UNICAMP); Ivo Marcos Theis (FURB); José Rubens Garlipp (IE-UFU); Joshua Farley (Universidade de Vermont-EUA); Lauro Mattei (UFSC); Maurício Amazonas (UnB); Nelson Delgado (CPDA-UFRJ); Steven Helfand (Universidade da Califórnia – EUA); Valdir Alvim (UFSC).

Endereço

Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Socioeconômico, Departamento de Economia e Relações Internacionais. Campus Universitário, Trindade.
88040-900 – Florianópolis, SC, Brasil.

Revista NECAT – Núcleo de Estudos de Economia Catarinense – Ano 8, nº 15, Jan-Jun. Florianópolis, NECAT, 2019.

É permitida a reprodução desde que citada a fonte. Os artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores.

Página eletrônica: www.necat.ufsc.br

E-mail: necat.ufsc@gmail.com

EDITORIAL

REFORMA DA PREVIDÊNCIA: DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 À PROPOSTA DE REFORMA DO GOVERNO ATUAL

*Lauro Mattei**

O debate atual sobre a reforma da previdência precisa ser contextualizado no âmbito daquilo que se pensa para o país em termos de um sistema de proteção social. Para tanto, o ponto de partida dessa discussão necessariamente tem que ser a Constituição de 1988. Nela, pela primeira vez na história republicana, foi instituído um capítulo específico sobre os direitos sociais, o qual instituiu o sistema de seguridade social, que é composto pelos setores da saúde, da previdência e da assistência social. Tal sistema está consagrado nos artigos 194 e 195 da atual Constituição Federal.

Esse sistema definiu a seguridade social como um direito de todo cidadão brasileiro, ao mesmo tempo em que definiu as regras básicas de funcionamento do mesmo assentadas no princípio da universalidade. Além disso, ficou instituído também os mecanismos de financiamento desse sistema a partir da participação tripartite, ou seja, da contribuição dos trabalhadores, dos empresários e do Estado.

Naquela época existia um problema grave em relação ao princípio da universalidade, uma vez que o acesso à aposentadoria, por exemplo, era restrito apenas aos trabalhadores urbanos. Quando esse princípio foi aprovado, estendendo o mesmo direito aos trabalhadores rurais, imediatamente surgiram questionamentos muito semelhantes aos atuais, chegando-se a afirmar que tal benefício aos trabalhadores rurais iria quebrar a previdência social.

De qualquer forma, cinco anos após a extensão desse direito aos trabalhadores rurais, estudos do IPEA de 1997 e 1998 comprovaram que não somente a previdência não quebrou como esses benefícios foram fundamentais para dinamizar as economias locais em milhares de pequenos municípios do país. Este foi o primeiro momento do debate sobre a previdência, quando a cantilena neoliberal não se sustentou.

O segundo momento desse debate também ocorreu na década de 1990, período em que começaram a se introduzir ações mais efetivas no sentido de desmontar o modelo de seguridade social aprovado na Constituição de 1988. Neste caso, chama

* Professor Titular do Curso de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Administração, ambos da UFSC. Coordenador Geral do NECAT-UFSC e Pesquisador do OPPA/CPDA/UFRJ. Email: l.mattei@ufsc.br.

atenção a introdução do mecanismo de Desvinculação das Receitas da União (a conhecida DRU) que retirou 20% do total de recursos constitucionais destinados à seguridade social, deixando-os livres para serem aplicados onde o governo desejasse. Esse mecanismo iniciou o processo de desequilíbrio do sistema pelo lado da receita, assunto que sequer está na pauta das discussões atuais.

O terceiro momento do processo de desmonte do sistema de seguridade social ocorreu durante a segunda década do século XXI. Por um lado, no ano de 2016 o governo Temer ampliou o percentual da DRU de 20% para 30%. Em termos monetários, essa ampliação significou a retirada de R\$ 126 bilhões da receita do sistema apenas no ano de 2016. Por outro lado, as desonerações fiscais implementadas pelo governo Dilma a partir de 2011 afetaram negativamente a receita do sistema de seguridade social em aproximadamente R\$ 90 bilhões ao ano.

Devemos acrescentar, ainda, os impactos negativos sobre a receita do sistema derivados das dívidas crescentes, especialmente das grandes empresas, dos grandes bancos e dos times de futebol, cujo montante divulgado recentemente pelo sindicato nacional dos auditores fiscais do INSS atingiu R\$ 500 bilhões.

Esses são, a nosso ver, os elementos centrais que levaram ao colapso da saúde financeira do sistema de seguridade social, por mais que se insista no debate atual que o problema está restrito ao problema do gasto, ou seja, do pagamento dos benefícios. Por isso, torna-se relevante entender como o problema da previdência foi recolocado novamente na agenda política do país após o golpe jurídico-parlamentar perpetrado em 2016.

É importante destacar que as forças conservadoras que foram alçadas ao poder político do país após o referido golpe tinham como premissa uma perspectiva neoliberal para enfrentar a crise econômica que afetava (e ainda afeta) o Brasil. Para tanto, alinharam essa perspectiva econômica a uma agenda política amplificadas em três dimensões essenciais. Em primeiro lugar, aprovou-se ainda no ano de 2016, uma Proposta de Emenda Constitucional de controle dos gastos sociais, estabelecendo-se um teto para os mesmos por um período de 20 anos (PEC dos gastos sociais). Percebe-se claramente que esse controle ganhou dimensão nacional nas diversas áreas, particularmente na saúde e educação, onde os cortes são bastante visíveis.

Na sequência, ainda no ano de 2017, foi aprovada a reforma trabalhista com o lema de que sua aprovação resultaria imediatamente na criação de milhões de empregos, segundo vozes de setores empresariais apoiadores do golpe jurídico-parlamentar. O fato

concreto é que, um ano após a aprovação dessa reforma, o desemprego direto não parou de crescer, atingindo atualmente cerca de 13 milhões de trabalhadores. Se a este contingente foram acrescentados os trabalhadores que fazem bicos e não conseguem trabalhar uma jornada de trabalho integral e os trabalhadores desalentados (aqueles que procuraram emprego, não encontraram e desistiram) chega-se a um montante de aproximadamente 28 milhões de pessoas, o que significa quase um terço da População Economicamente Atividade (PEA) do país. Isso significa dizer que a reforma trabalhista representou uma brutal precarização do mercado de trabalho do país.

No ano de 2018, ainda sob vigência do governo Temer, foi encaminhada ao Congresso Nacional uma proposta de reforma da previdência social, o que fecharia o tripé de reformas propostas pelos neoliberais que passaram a dominar a agenda política do país. Diante de um conjunto de escândalos políticos que abalaram o governo Temer, essa proposta não obteve êxito até o final de seu mandato (2018).

Foi exatamente neste ponto que o governo empossado em janeiro de 2019 retomou a agenda política neoliberal, ou seja, a partir da reforma da previdência. Todavia, sua proposta é bem mais agressiva no sentido de desmontar efetivamente o projeto de seguridade social emanado da Constituição de 1988, conforme veremos nos diversos artigos que fazem parte desta edição especial.

Mas antes de mencionar os assuntos de tais textos, gostaria apenas de sintetizar algumas questões decorrentes da leitura que estou fazendo de todo esse processo. De um modo geral, pode-se dizer que a proposta de reforma em discussão atualmente no Congresso Nacional enceta, de forma articulada, um aspecto social e um aspecto econômico. No primeiro caso, é importante destacar que a principal proposta de mudança diz respeito ao fim do critério “tempo de contribuição” para obtenção de aposentadoria. Se aprovada a proposta do governo, a aposentadoria se dará somente pelo critério da idade, sendo 65 anos para homens e 62 anos para mulheres.

Neste caso, a proposta prevê uma regra rígida de transição em relação à regra geral atual de 96 x 86, ou seja, para os homens se aposentarem é necessário que a soma da idade mais o tempo de contribuição atinja 96 e para as mulheres esta soma tem que atingir 86. Pelas regras de transição para finalizar a duplicidade de critérios e prevalecer apenas o critério da idade esses números serão de 105 (H) e 100 (M). Tomando-se o ano de 2020 como parâmetro, a transição para os homens acontecerá em 2028 (quando se atingirá o 105 e se extinguirá o critério) e para as mulheres em 2033, quando também se

extinguirá o critério, uma vez que a aposentadoria das mulheres passará a ser por idade aos 62 anos.

Uma consequência prática posterior a esta transição é que os ingressantes no mercado de trabalho (homens depois de 2028 e mulheres depois de 2033) irão trabalhar muito mais para se aposentar. Isto porque a realidade atual do mercado de trabalho - à luz das condições socioeconômicas das famílias brasileiras - revela que tanto homens quanto mulheres ingressam no mercado de trabalho bem mais cedo, comparativamente aos países europeus onde prevalece a aposentadoria por idade. Nesses países, a imensa maioria dos jovens primeiramente se qualifica de forma gratuita na maioria dos países para, posteriormente, adentrar ao mercado de trabalho com alguma profissão já definida. Isso vai ocorrer, em média, aos 22 ou 23 anos. Em grande medida, isso explica porque nesses países entre 60 a 70% da população tem nível de escolaridade superior. Nossa realidade é muito diferente, uma vez que atualmente ao redor de 10% da população brasileira tem esse mesmo nível de escolaridade, ao mesmo tempo em que grande parte dos ingressantes no mercado de trabalho estão na faixa etária entre 16 a 17 anos de idade. O resultado prático dessa proposta é que se buscará resolver um problema social histórico - desigualdade social - impondo aos trabalhadores 'trabalharem mais'.

Do ponto de vista econômico, a proposta é bem mais explícita e pode ser resumida da seguinte forma: o Estado se eximirá de cuidar das pessoas na terceira idade e transferirá esta responsabilidade ao mercado. E isto se explica pela ideia da adoção dos "Fundos de Capitalização", os quais terão a função de complementar o valor das aposentadorias. Neste caso, pode-se dizer com tranquilidade que a adoção desse mecanismo irá acentuar ainda mais a desigualdade social, uma vez que somente aquelas parcelas da sociedade com um determinado padrão médio de renda poderão participar do sistema de capitalização, uma vez que mensalmente podem destinar uma parte de seus rendimentos para ter uma aposentadoria futura com valores monetários mais elevados.

Isso nos leva a concluir que o debate atual sobre a reforma da previdência embute em si dois projetos distintos de sociedade. Por um lado, temos o modelo que emergiu da Constituição de 1988 e que adotou o princípio da universalização como base da proteção social, à luz do que está sendo feito na maioria dos países desenvolvidos. O outro, refletido nas inúmeras entrevistas dos proponentes da reforma, em especial do Ministro da Economia, é um projeto que prioriza a individualização do sistema, deixando-o ao sabor das forças de mercado, uma vez que acreditam - como bons

neoliberais acéfalos - que o Estado é o mal de todos os problemas econômicos e sociais da nação.

Este número especial da Revista NECAT apresenta várias interpretações acadêmicas sobre o assunto que entendemos ser de interesse de toda a população brasileira. Assim, o primeiro artigo, intitulado “Reforma da previdência social brasileira e a experiência internacional: custeio, benefícios, capitalização, mercado de trabalho e demografia” e de autoria de Milko Matijascic e Stephen J. Kay, apresenta alguns aspectos do debate brasileiro à luz de experiências internacionais. Para esses autores, a proposta enviada ao Congresso Nacional pelo atual governo no mês de fevereiro de 2019 representa uma tentativa de fazer um ajuste fiscal visando equilibrar as contas do governo federal. Por isso, o assunto acabou assumindo o papel central na agenda e nas negociações políticas atuais, traduzindo-se em mais uma etapa de um longo processo de tentativas de reformas previdenciárias iniciado ainda na década de 1990.

Desta forma, todos os parâmetros da proposta de reforma do governo Bolsonaro são analisados à luz de experiências internacionais, destacando-se o caso das reformas via regimes de capitalização realizadas a partir dos anos de 1990, especialmente na América Latina e na Europa Oriental. Neste caso, os autores destacam que desde o ano de 2004 as reformas baseadas neste regime previdenciário perderam importância, sendo que a partir de 2008 diversos países fizeram uma nova reforma eliminando o regime de capitalização.

O segundo artigo, intitulado “Reforma da previdência: qualificando o debate brasileiro à luz de experiências internacionais” e de autoria de Lena Lavinas e Ana Carolina Cordilha, também destaca aspectos centrais da atual proposta do governo brasileiro, destacando o tema da capitalização. Para as autoras, o regime de capitalização em debate no Brasil é parte de uma transformação estrutural em curso do capitalismo global sob a liderança dos mercados financeiros. Com a crise financeira de 2008, ocorreram importantes impactos sobre as contas individuais em países que implementaram o regime de capitalização, provocando elevação do grau de risco do funcionamento dos mesmos.

Mostrando que os regimes de capitalização favorecem a concentração de renda e de riqueza, as autoras defendem a importância do regime público de repartição simples sob responsabilidade do Estado, o qual atua também no sentido de reduzir as desigualdades sociais, pelo fato de que o mesmo mais se adequa à realidade do país e às necessidades reais do conjunto da população brasileira.

O terceiro artigo, intitulado “Afinal de contas, a previdência tem déficit?” e de autoria de Clemente Ganz Lúcio e Clóvis Scherer, enfrenta o debate controverso sobre a existência ou não de déficit no sistema previdenciário brasileiro. Os autores entendem que o debate sobre a sustentabilidade financeira corrente e de longo prazo da Previdência requer um debate mais profundo e que precisa estar embasado no que foi definido pela Constituição Federal de 1988, momento em que se criou um sistema de financiamento da seguridade social com múltiplas e variadas fontes. Portanto, o assunto não pode ser analisado apenas como uma diferença contábil entre receitas e despesas, necessitando de uma interpretação dos dispositivos constitucionais e suas respectivas relações com a garantia dos direitos sociais aos cidadãos brasileiros.

Neste artigo, seus autores se alinham as teses de que o orçamento da Seguridade Social do país é estruturalmente saudável, buscando nas definições constitucionais sobre o Orçamento da Seguridade as bases para o entendimento da real situação das contas da Previdência Social e sua evolução ao longo dos últimos anos. Desta forma, concluem que a situação corrente do orçamento da Seguridade Social apresenta pequeno déficit relacionado à conjuntura econômica adversa e perda de receitas por desvinculações e desonerações. Todavia, a década passada mostrou que em um ambiente de crescimento econômico com geração de empregos e formalização das relações de trabalho, houve equilíbrio do orçamento da Seguridade Social, inclusive com expansão da cobertura promovida pelo modelo de proteção social brasileiro.

O quarto artigo, intitulado “(Des)estruturação da Seguridade Social no Brasil: reforma da previdência e desoneração com contribuições sociais” e de autoria de Juliano Giassi Goularti e Rossandra Oliveira Maciel de Bitencourt, apresenta a trajetória recente do sistema de seguridade social, enaltecendo o processo de desmonte do mesmo que vem sendo desmontado desde a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016, que fixou um limite para os gastos sociais do governo federal, bem como da política de desonerações tributárias com contribuições sociais, o que acabou comprometendo parte expressiva da receita do sistema de seguridade social.

Segundo os autores, a proposta em tramitação atualmente no Congresso Nacional irá afetar não somente o acesso à aposentadoria, mas também o valor dos benefícios previdenciários e assistenciais e a possibilidade de acumulação de benefícios. Além disso, sob a égide da dominância financeira e da ideologia neoliberal, o que está se propondo é a substituição de regimes previdenciários públicos pelo sistema de capitalização que acabará se transformando em um típico processo de mercantilização

do sistema previdenciário brasileiro. Com isso, concluem que todos os avanços relacionados aos direitos sociais consagrados na Constituição Federal de 1988 estão sendo lentamente extintos.



É papel da Revista NECAT, além de divulgar o conhecimento existente, promover e estimular debates sobre temas e assuntos pertinentes ao desenvolvimento socioeconômico do país e do estado catarinense. Nessa direção, foi organizado o seminário semestral do NECAT no mês de abril de 2019 que contou com a participação de autores de artigos presentes neste número, bem como da presença maciça de estudantes, técnicos e professores da UFSC e de membros externos à comunidade universitária. Com isso, entendemos que estamos, enquanto universidade pública, cumprindo nosso papel junto à sociedade catarinense. Dando continuidade a essa missão, estamos disponibilizando o presente número, cujo foco de análise se concentra na temática da Reforma da Previdência Social no Brasil.

REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA E A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL: CUSTEIO, BENEFÍCIOS, CAPITALIZAÇÃO, MERCADO DE TRABALHO E DEMOGRAFIA

*Milko Matijascic**

*Stephen J. Kay***

Resumo: Para analisar as questões que envolvem o debate referente à reforma da previdência brasileira prevista pela PEC-6, as seções do artigo em tela: apresentam as propostas de reforma do Presidente Jair Bolsonaro, analisam os parâmetros da previdência brasileira, comparando-os aos da experiência internacional; sintetizar os resultados das reformas baseadas na capitalização individual adotadas nos anos 1980 e 1990; destaca os limites impostos pelos mercados de trabalho nos países não desenvolvidos e seus impactos sobre a previdência e o contexto demográfico.

Palavras-chave: Reforma da Previdência; política social comparada; mercado de trabalho.

BRAZILIAN SOCIAL SECURITY REFORM AND INTERNATIONAL EXPERIENCE: COST, BENEFITS, CAPITALIZATION, LABOR MARKET AND DEMOGRAPHY

Abstract: We analyze the proposed Constitutional Amendment 6 (PEC-6) which would reform Brazil's pension system. We examine the key reform proposals of the Bolsonaro administration; the parameters of the present system compared with other countries; we assess the results of pension reforms in the 1980s and 1990s that instituted individual accounts; we highlight the impact of labor markets on social security; and we consider demographic factors.

Keywords: Pension reforms; comparative social policies; labor markets.

INTRODUÇÃO

A proposta de reforma da previdência em debate desde fevereiro de 2019 representa uma nova tentativa para promover um forte ajuste fiscal e eliminar os problemas e iniquidades existentes nos planos de custeio e de benefícios destinados aos trabalhadores da iniciativa privada e servidores públicos no Brasil. Trata-se de um esforço que absorve a maior parte das negociações políticas entre os poderes executivo

* Técnico em Planejamento e Pesquisa do IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Doutor em Economia pela Universidade Estadual de Campinas. Foi Assessor Especial do Ministro da Previdência. E-mail: milko@uol.com.br.

** Diretor do Centro das Américas do Federal Reserve Bank em Atlanta e PhD em Ciência Política pela UCLA - Universidade da Califórnia em Los Angeles nos EUA. O presente estudo expressa pontos de vista estritamente pessoais, não representando as opiniões do IPEA ou do *Federal Reserve Bank*.

e legislativo na esfera federal em junho de 2019. A maior parte das lideranças políticas, analistas de mercados de capitais, mídia e instituições financeiras brasileiras e internacionais defendem a urgência desse esforço e a maior oposição é dos trabalhadores.

Embora o texto a seguir não faça um acompanhamento sistemático de todas as propostas de reforma da previdência e de seus resultados no Brasil – realizadas por Matijascic e Kay (2017) até abril de 2017 –, trata-se de uma nova etapa de um longo esforço iniciada ainda nos anos 1990. Agora, como anteriormente, vem sendo focalizadas medidas que buscam ampliar do papel do mercado, conter custos e tornar mais rígidas as regras de acesso aos benefícios, reduzindo a sua taxa de reposição (*recalibration*; segundo Pierson, 2001).

1. REFORMA DA PREVIDÊNCIA NO BRASIL EM 2019: ASPECTOS CENTRAIS

A reforma da previdência é considerada a mais importante para o Brasil, segundo o Ministro Paulo Guedes. Isso se justificava pela necessidade de promover um ajuste fiscal, condição necessária para poder seguir com as atividades do Estado na esfera federal, garantindo, inclusive, o pagamento de salários de servidores e das aposentadorias.

Com o envio da Proposta de Emenda Constitucional número 6, em 20 de fevereiro de 2019 (PEC-6 daqui em diante), outros argumentos foram apresentados. O argumento mais conhecido afirma que caso seja aprovada a PEC-6 nos moldes em que foi enviada, seria possível economizar mais de um trilhão de Reais em dez anos.

Além disso, o diagnóstico apresentado pelos formuladores da PEC-6 enfatiza que a atual forma de organizar a previdência social e dos servidores públicos é geradora de iniquidades, promovendo a concentração de renda no Brasil. Diante disso, as formulações da PEC-6 propuseram uma redução das alíquotas de contribuição dos trabalhadores para aqueles que recebem rendimentos menores e elevaram esses valores para aqueles que ganham mais.

Para o *Regime Geral de Previdência Social* (RGPS), com benefícios pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), os valores das alíquotas de contribuição variam, da seguinte forma:

❖ De acordo com as *regras vigentes*, 8% até R\$ 1.751; 9% desse montante até R\$ 2.919; e 11% desse total até o teto de R\$ 5.839 e;

❖ Segundo a *proposta de reforma da PEC-6*, 7,5%; até um salário mínimo (R\$ 998); de 7,5% a 8,25% desse montante até R\$ 2.000; de 8,25% a 95% daquele total até R\$ 3.000 e, finalmente, de 9,5% a 11,68% daquele montante até R\$ 5.839,45 (teto do regime geral).

Para os Regimes Próprios de Previdência dos *Servidores Públicos* (RPPS), cabe destacar que as *atuais alíquotas* de contribuição equivalem a 11% de todos os vencimentos. *Após as reformas*, até o teto de benefícios do regime geral (R\$ 5.839) as alíquotas são idênticas às previstas ali, e para valores entre R\$ 5.839) a R\$ 10 mil elas variam entre 11,68% e 12,86%; de R\$ 10 mil até R\$ 20 mil; entre 12,86% e 14,68%; de R\$ 20 mil a R\$ 39 mil (teto salarial do serviço público); entre 14,68% e 16,79%.

Em relação aos planos de benefícios, a PEC-6 endureceu as condições de elegibilidade aos benefícios e reduziu as taxas de reposição. Ou seja, do montante de valores pagos em relação às condições vigentes para todas as modalidades de benefícios, conforme será possível verificar logo adiante (Quadro 1).

A regra de transição para a aposentadoria integral proposta pela PEC-6 prevê três opções para os trabalhadores:

- 1) A soma do tempo de contribuição com a idade passa a ser a regra de acesso. O tempo de contribuição é 35 anos para homens e 30 para mulheres. Em 2019, essa soma terá que ser 96 pontos para homens e 86 anos para mulheres. A cada ano, será necessário mais um ponto nessa soma, chegando a 105 pontos para homens e 95 para mulheres, em 2028. A partir desse ano, a soma de pontos para os homens é mantida em 105. No caso das mulheres, a soma sobe um ponto até atingir o máximo, que é 100, em 2033;
- 2) A outra opção é a aposentadoria por tempo de contribuição (35 anos para homens e 30 anos para mulheres), desde que tenham a idade mínima de 61 anos para homens e 56 anos para as mulheres, em 2019. A idade mínima vai subindo seis meses a cada ano. Assim, em 2031 a idade mínima será de 65 anos para homens e 62 para mulheres; e,
- 3) Quem está a até dois anos de cumprir o tempo de contribuição pode optar pelo acréscimo de 50% sobre o tempo restante.

A aposentadoria por idade será de 65 anos para homens e, para as mulheres, começa em 60 anos, em 2019, e vai subindo seis meses a cada ano, até chegar a 62 anos,

em 2023. O tempo de contribuição mínimo será de 15 anos, em 2019, e vai subindo seis meses até chegar a 20 anos, em 2029.

Quadro 1 - Principais propostas de reforma relativas a benefícios da PEC 06/2019

<i>Parâmetros para a idade e valor dos benefícios</i>	Situação em abril de 2017	PEC 06
<i>Aposentadorias por tempo de contribuição</i>	35 anos para os homens e 30 para as mulheres sem idade mínima	Extinta, transformada em aposentadoria por idade
<i>Aposentadorias por idade</i>	15 anos de contribuição. Idade mínima de 65 anos para homens e 60 para mulheres	20 anos de contribuição e 65 de idade para homens e 62 para as mulheres.
<i>Aposentadorias rurais (economia familiar)</i>	Idade mínima de 60 anos para homens e 55 para mulheres	60 anos de idade para todos com 20 de contribuição.
<i>Pensões por morte</i>	Idade mínima de 44 anos, após 2 anos de contribuição e pode acumular sem restrições com salários e outras aposentadorias	Veda a acumulação com outros benefícios além de dois pisos e fixa a taxa de reposição em 50% do valor da aposentadoria mais 10% por dependente. Esse percentual será de 80% para benefícios até 1 salário mínimo; 60% para entre 1 e 2 salários; 40% entre 2 e 3; 20% entre 3 e 4; e zero para benefícios acima de 4.
<i>Aposentadorias por invalidez ou acidentária</i>	A aposentadoria por invalidez e é de 70% da média dos salários de contribuição mais 1% por ano de contribuição. Para os acidentários os valores equivalem a 100%	Passa a ser de 60% mais 2% por ano de contribuição que exceder 20 anos. Em caso de acidente de trabalho ou doenças laborais do trabalho, nada muda.
<i>BPC/LOAS - Benefício de prestação continuada da Lei Orgânica da Assistência Social</i>	65 anos de idade em famílias com renda <i>per capita</i> familiar inferior a 1/4 do salário mínimo. Benefícios equivalente a um salário mínimo.	O BPC para idoso passaria a ser pago aos 60 anos, no valor de R\$ 400. Ao chegar aos 70 anos, o idoso passaria a receber o salário mínimo
<i>Servidores públicos federais</i>	Idade mínima de 60 anos para homens e 55 para mulheres com 20 anos de serviço público e 35 de contribuição	Equiparar ao INSS, exceto militares. Policiais e professores do ensino básico, têm regras de elegibilidade próprias e mais brandas

Fontes: Leis 8.112/90, 8.213/91 e PEC 287/16.

No caso dos servidores públicos, o tempo de contribuição será de 35 anos para homens e 30 para mulheres, sendo necessário ter 20 anos de tempo de serviço público e cinco anos de cargo para receber o benefício ordinário na íntegra. Pela regra de transição, a idade mínima será de 61 anos, em 2019, e 62 anos, em 2022, para homens. Para as mulheres, a idade mínima será 56 anos, em 2019, e 57 anos, em 2022.

A soma de idade e tempo de contribuição será 86 (mulheres) e 96 (homens), em 2019, crescendo em um ponto a cada ano até chegar e se estabilizar em 105 pontos para os homens em 2028 e 100, em 2033, para mulheres.

Será mantida a integralidade do salário para os servidores que ingressaram no serviço público, até 31 de dezembro de 2003, e que se aposentarem aos 65 anos de idade, no caso de homens, e aos 62, no de mulheres. Se o ingresso foi após essa data, o trabalhador continuará recebendo 100% da média de contribuições, caso o ente público não tenha adotado a previdência complementar.

No caso de servidores da União e de alguns Estados que utilizam a previdência complementar, o empregado continua tendo o benefício limitado ao teto do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), sendo o restante pago pela previdência complementar em regime de contribuição definida (contas previdenciárias individuais – CPI).

Em relação ao limite de acumulação de benefícios, hoje, não existe limite para acumulação. A PEC-6 prevê que o beneficiário passará a receber 100% do benefício de maior valor, somado a um percentual da soma dos demais. Esse percentual será de:

- ❖ 80% para benefícios até 1 salário mínimo;
- ❖ 60% para entre 1 e 2 salários mínimos;
- ❖ 40% entre 2 e 3 salários mínimos;
- ❖ 20% entre 3 e 4 salários mínimos; e
- ❖ Zero para benefícios acima de 4 salários mínimos.

Ficarão fora da nova regra as acumulações de aposentadorias previstas em lei para médicos, professores, aposentadorias do regime próprio ou das Forças Armadas.

Conforme foi apontado anteriormente, as questões referentes à capitalização não foram apresentadas com detalhes, embora estejam sendo anunciadas com destaque pelo debate público. As premissas previstas para o regime de capitalização almejado seriam:

- ❖ Alternativo ao sistema atual;
- ❖ Capitalização em regime de contribuição definida;
- ❖ Garantia do salário mínimo, mediante fundo solidário;
- ❖ Livre escolha, pelo trabalhador, da entidade ou modalidade de gestão das reservas, com portabilidade;
- ❖ Gestão das reservas por entidades de previdência públicas e privadas, habilitadas por órgão regulador, assegurada a ampla transparência; e
- ❖ Camada nocional, com maior proteção ao trabalhador e menor custo de transição.

Caso seja aprovada a PEC-6, seria possível economizar um trilhão de Reais em dez anos, recursos esses que seriam suficientes para promover a transição para um regime de capitalização e, segundo o Ministro da Economia Paulo Guedes, poderiam criar milhões de empregos no Brasil.

Para poder analisar melhor as questões que envolvem o debate referente à reforma da previdência prevista pela PEC-6, as próximas seções deverão: comparar parâmetros da previdência brasileira aos da experiência internacional; sintetizar os resultados das reformas baseadas na capitalização individual; destacar os limites

impostos pelos mercados de trabalho nos países não desenvolvidos e seus impactos para a previdência e; finalmente, analisar o contexto demográfico sob a ótica de países não desenvolvidos.

2. ASPECTOS FUNDAMENTAIS DOS PLANOS DE CUSTEIO E DE BENEFÍCIOS

Para comparar sistemas de previdência cabe verificar como se organiza o custeio, destacando as parcelas que gravam empregados e empregadores e os pisos e tetos de benefícios. Nesse sentido, suas contribuições devem ter por contrapartida benefícios cujo valor é função do total de contribuições realizado e da idade da aposentadoria. Assim, a característica básica deve ser a contribuição, para ter acesso a aposentadorias quando houver perda da capacidade de trabalho. Essa perda decorre de idade avançada ou doenças que geram uma incapacidade temporária ou permanente para trabalhar. Essa comparação é essencial para saber se a PEC-6 está formulado de forma coerente com a experiência internacional, considerando os países desenvolvidos e os que não figuram nessa lista, mas ajudam a pensar o caso do Brasil. Os benefícios previdenciários substituem o os rendimentos decorrentes da ocupação (Quadro 2).

Quadro 2 – Contribuição sobre folha salarial, piso e teto de benefícios para benefícios ordinários da previdência social – Países selecionados (2013-2014)

País	Folha salarial (%)		Benefícios mensais correntes (US\$)	
	Empregado	Empregador	Piso de benefícios	Teto de contribuições
<i>Brasil</i>	8-11	21-23	338	2.080
<i>Índia</i>	10-12	17,71	16	243
<i>China</i>	8	20	Regional	Não
<i>Argentina</i>	11	10-12,71	199	4.780
<i>México</i>	1,75	6,90	182	2.891
<i>Chile</i>	18,84	1,26-3,26	48	4.846
<i>Portugal</i>	11	23,25	574	Não
<i>Itália</i>	9,19	23,81	686	11.429
<i>Alemanha</i>	9,8	9,8	1.164	8.150
<i>Suécia</i>	7,031	10,21	233	5.702
<i>Estados Unidos</i>	6,2	6,2	1.200	9.750

Fonte: SSA (2013; 2014).

Nota 1: Os dados para países da Europa e da Ásia são de 2013 e os para países das Américas e da África, de 2012.

Ao analisar o Quadro 2, cabe reconhecer que o Brasil não possui estrutura de contribuição que seja diversa da observada pelos demais países, embora existam diferenças¹. Países que possuem salários menores, conforme apontou Euzéby (2000),

¹ É essencial destacar que a tabela 1 focaliza as contribuições que se destinam às aposentadorias ordinárias – ou seja, aquelas previstas para as situações normais – e não cobre populações específicas.

tendem a apresentar parcelas maiores a serem custeadas pelos empregadores, e o contrário ocorre para países com salários maiores.

A previdência complementar ou privada assume uma importância que não deve ser esquecida. Países com sistemas de previdência privada ou complementar importantes – como Estados Unidos, Suécia, Chile, México ou Alemanha – podem requerer alíquotas de menores, porque a parcela destinada à previdência privada será parte importante da composição da renda dos inativos.

Por fim, cabe destacar que muitas vezes um país opta por pagar benefícios universais de base para toda a população, quando da perda, temporária ou definitiva, da capacidade de trabalho, sem considerar as contribuições efetuadas. Entre os países selecionados, a África do Sul, em sua vertente pública, adota o pagamento de benefícios em caráter universal, e a complementação de renda previdenciária é fornecida pela previdência complementar aos mais abastados. Alemanha, Rússia, Portugal e Suécia também adotam essa opção, embora a complementação não seja realizada pela previdência privada e sim pela pública, com base em critérios atuariais rigorosos.

O caso brasileiro não difere da experiência internacional para organizar planos de previdência. Isso se deve ao fato da quase totalidade dos trabalhadores contar com rendimentos de valor limitado e que dependem do sistema público quase integralmente. O Brasil assemelha-se a países como Portugal e Itália, entre os europeus, ou à Argentina entre os vizinhos. Estados Unidos, Suécia, Chile, México ou Alemanha contam com sistemas privados ou complementares de envergadura e a reposição de renda não depende somente do sistema público. A China e a Índia não se mostram essencialmente diferentes do Brasil na forma de organizar o sistema. Já a Rússia não conta com contribuições dos trabalhadores e o mesmo ocorre com a África do Sul.

O Quadro 3 focaliza as carências mínimas e de referência para os países selecionados para determinar o acesso aos benefícios. Diante desses dados, o Brasil é um país detentor de condições rígidas em termos de normas de carência e idade para acesso às aposentadorias por idade, superadas apenas pelo Chile e pelo México – que não prevê essa modalidade. É preciso destacar existir países que exigem apenas a cobertura do cidadão e outros que requerem tempo de serviço ou residência. A comprovação do tempo de contribuição é a norma mais severa. No caso brasileiro, conforme a Lei nº 8.213/91 – após a Emenda Constitucional (EC) nº 20 de 1998, é preciso contribuir por quinze anos para ter direito a uma aposentadoria por idade. Países

como Estados Unidos, Rússia, China ou Índia falam em cobertura e a Argentina, em tempo de serviço – ou seja, adotam categorias menos severas que a contribuição.

Quadro 3 - Carência e idade de acesso a aposentadorias – Países selecionados

<i>País</i>	Carências mínimas (não inclui benefícios assistenciais)	Carência de referência (aposentadoria ordinária)	Idade de referência (homem/mulher)	Idade mínima
<i>Brasil</i>	Quinze anos de contribuição	35/30 anos de contribuição	65 anos (homem); 60 anos (mulher)	Não
<i>Índia</i>	Dez anos de cobertura	Não existe pensão completa	55 anos	Não
<i>China</i>	Quinze anos de cobertura	Atuarial via contribuição	60 anos (homem); 55 a 60 anos (mulher)	50 anos (homem); 45 anos (mulher)
<i>Argentina</i>	Dez anos de serviço	Trinta anos de contribuição	65 anos (homens); 60 a 65 anos (mulher)	Não muda
<i>México</i>	Não prevê	25 anos de contribuição	65 anos	Não
<i>Chile</i>	Vinte anos de contribuição	Não fixa	65 anos (homem); 60 anos (mulher)	Não
<i>Itália</i>	Quinze anos de contribuição	42 anos de contribuição	66 anos (homem); 62 anos (mulher)	Não
<i>Alemanha</i>	Cinco anos de contribuição	45 anos de contribuição	65 anos e 1/4	63 anos
<i>Suécia</i>	Não definida	Não fixa	65 anos	61 anos
<i>Estados Unidos</i>	Dez anos de cobertura	35 anos de cobertura	66 anos	62 anos

Fonte: SSA (2013; 2014).

Nota: Os dados para países da Europa e da Ásia são de 2013 e os para países das Américas e da África, de 2012.

Por sua vez, para as carências de referência, o Brasil possui um tempo total de contribuição ou cobertura similar para os países não desenvolvidos da América Latina ou do BRICS – ou seja, algo entre 30 e 35 anos. Esse tempo se revela menor que o de países da Europa, em que o tempo total supera os 40 anos. A exceção entre países desenvolvidos são os Estados Unidos. Em relação à idade de referência, que não é uma idade mínima para o pagamento de aposentadoria ordinária – isto é, aquela prevista para um ciclo de trabalho regular –, a situação é similar. Assim, os países centrais apresentam idades mais elevadas, e os países não desenvolvidos revelam idades menores. Os indicadores de idade de referência no Brasil superam aqueles do BRICS, são similares aos de países da América Latina e menores que os de países centrais. Na maioria dos países da OCDE, as idades mínimas estão em elevação (SSA, 2013; 2014 e ILO, 2015). As regras de acesso a aposentadorias ordinárias – ou seja, as aposentadorias por tempo de contribuição (ATC) – no Brasil são generosas diante do cenário internacional, ao contrário do que ocorre com as aposentadorias por idade.

As diferenças entre idades de referência para homens e mulheres também são mais comuns entre países não desenvolvidos e menos comuns entre os desenvolvidos, em que a exceção ainda é a Itália, que está em fase de transição para a equiparação.

Existe tendência a adotar reformas para equiparar a idade mínima entre homens e mulheres.

Para concluir, cabe insistir que a idade de referência não é uma idade mínima na maioria dos países. Quem completou o tempo total previsto pode não ter idade mínima, como é o caso do regime geral de previdência social no Brasil, no Chile, no México, na China, na Itália ou na Suécia, todos podem se aposentar antes, com uma notória redução no valor dos benefícios antes da idade de referência. Ainda cabe notar que a Itália, embora não estabeleça idade mínima, exige total de 42 anos de contribuição para antigos segurados – ou seja, bem superior aos 35 anos do Brasil.

As diferenças também atingem as aposentadorias por invalidez. Existem muitas das diferenças, mas as regras referentes às contribuições adquirem mais relevância, de acordo com as informações dispostas no Quadro 4.

Quadro 4 – Carência e perda da capacidade laboral, com vistas à concessão de aposentadorias por invalidez não acidentárias – Países selecionados

País	Carências Mínimas	Perda da capacidade laboral
Brasil	Um ano de contribuição	Perícia médica
Índia	Não define	100%
China	Estar segurado	Determinação médica
Argentina	Contribuir por trinta meses	66% pelo menos
México	Contribuir entre 150 e 250 semanas	50% (250 semanas) e 75% (150 semanas)
Chile	Um a dois anos de contribuição	30% (parcial) e 70 (total)
Itália	Cinco anos de contribuição	66,7%
Alemanha	Cinco anos de filiação e três de contribuição	Cerca de 38%
Suécia	Um ano de filiação	25%
Estados Unidos	25% de contribuição previstos na idade	Determinação médica

Fonte: SSA (2013; 2014).

Nota: Os dados para países da Europa e da Ásia são de 2013 e os para países das Américas e da África, de 2012.

Diante do apresentado no Quadro 4, o Brasil está em situação mais favorável de acesso, em comparação à de países da América Latina e entre os desenvolvidos. Mas esse cenário se inverte ao considerar Rússia e China. É possível afirmar que, em países desenvolvidos, as regras de carência são mais severas, mas geram outros direitos em termos de proteção social, com serviços sociais para fins de reabilitação. Essa situação não é a realidade entre os países da América Latina ou do BRICS. Esses indicadores não são precisos, mas as informações existentes em ILO (2015) não deixam margem a

dúvidas quanto às diferenças na disponibilidade de recursos para atendimento ou reabilitação em países com maior renda *per capita*. A inexistência de critérios para aferir a invalidez parcial é um problema grave no Brasil quando comparado a todos os países selecionados. Mesmo as situações do Chile e do México revelam-se mais adequadas que as do Brasil. No caso brasileiro, a inexistência de regulamentos mais precisos pode contribuir para concentrar decisões na órbita dos peritos, o que pode gerar riscos de avaliação, aumentando os riscos de má conduta.

As questões relativas a pensões por morte, apresentadas no Quadro 5, também merecem atenção. As questões referentes a essa temática nem sempre foi bem adaptada às mudanças nas estruturas familiares, e, no caso do Brasil, a questão é séria aguda.

Quadro 5 – Carências, taxa de reposição e cessação de pensões por morte

País	Carências	Taxa de reposição	Cessação
Brasil	Estar segurado e casado por mais de dois anos e ter pelo menos 44 anos para receber o benefício por toda a vida.	50% do benefício do segurado titular, mais 10% por dependentes até um total de 100%.	Quando os filhos atingem 21 anos. Por até 35 anos para viúvos até 44 anos de idade e vitalício a partir de então
Índia	Um mês de filiação e teste de meios.	Auxílio para famílias pobres; depende de fundos para viúva, filhos, pais ou designados.	Novo casamento; 25 anos para órfãos que estudam.
China	Estar segurado.	Depende dos ganhos. Ajuda de seis a doze meses acrescida de fundos e juro atuarial.	Não definido.
Argentina	Cinco anos; reduz para dois se tiver filhos.	Entre 50 e 70% para o viúvo e 20% para órfãos.	Sem referências.
México	150 semanas de contribuição.	Noventa por cento do benefício e até 30% disso para órfãos.	Morte do viúvo, novo casamento ou maioridade dos filhos.
Chile	Estar segurado.	50% do benefício para viúvos e até 15% para órfãos.	Quando os filhos atingem 18 ou 24 anos, se estudarem.
Itália	Cinco anos (três antes da morte) ou 15 anos a qualquer tempo.	60% para viúvo de mais de 65 anos e sem aposentadoria e até 30% para órfãos.	Novo casamento ou maioridade aos 18 ou 21 anos, se estudam.
Alemanha	Cinco anos de contribuição do segurado com teste de meios.	Entre 25% e 55%, dependendo do plano escolhido e da idade do pensionista.	Em dois anos, para nascidos após 1962 e casados após 2002; morte ou o casamento do pensionista.
Suécia	Nascidos até 1944 e casados antes de 1990.	Não definido.	Filhos até 18 anos (20, se estudam). Novo casamento para nascidos antes de 1956.
Estados Unidos	Seis trimestres aos 28 anos e quarenta aos 60 anos.	60% para viúvo com mínimo de dez anos de casamento e 20% até dois órfãos.	Novo casamento antes dos 60 anos ou maioridade dos filhos.

Fonte: SSA (2013; 2014).

Nota: Os dados para países da Europa e da Ásia são de 2013 e os para países das Américas e da África, de 2012.

Ao analisar o Quadro 5, a maioria dos países ainda possuem regras de acesso mais severas que as brasileiras e as taxas de reposição brasileiras se alinharam com a norma internacional após a legislação aprovada em 2015. Segundo as regras vigentes, existe uma carência de 24 meses para, e o pagamento equivale a 60% do benefício mais

10% por dependente até o total de 100% do benefício. Caso o casamento ou união seja inferior a dois anos, a referida lei prevê a concessão de quatro meses de benefícios em caso de morte prematura do segurado, para amparar os dependentes. Essa medida reduz a generosidade do sistema de previdência brasileiro em relação às pensões por morte, mas ainda se revela branda diante da existente em outros países.

Para Argentina, Chile, Estados Unidos, Itália ou Portugal, o valor do benefício oscila entre 50% e 60% do benefício devido ao titular, patamar este que pode ser adotado também na Alemanha, a depender do plano de benefícios selecionado. O caso da Suécia é muito interessante, pois o benefício foi abolido para as populações nascidas após 1944 e casadas após 1990. Relatos referentes a esse país, conforme aponta, por exemplo, Esping Andersen (1999), revelam haver muita preocupação quanto a empregar o viúvo e criar condições adequadas para lidar com filhos menores de idade. Conforme indicaram Esping-Andersen e Myles (2007), essa opção está relacionada ao fato de haver um grande número de serviços sociais para cuidar das crianças órfãs de um dos pais.

Quando são consideradas as regras de custeio e as referentes aos benefícios de prestação continuada em sistemas de previdência social, é possível afirmar que a percepção apresentada pelo debate público dominante tende a apresentar um teor inexato, quando a análise se foca em informações concretas. Nas aposentadorias para as populações com idade avançada, que, no caso brasileiro, incorporam aquelas por tempo de contribuição e idade, as regras apresentam similaridade com as de países não desenvolvidos. No entanto, essas regras são consideradas um tanto generosas ao não fixar idade mínima para quem contribui entre trinta e 35 anos. As ATC se revelam generosas, diante do cenário para países vizinhos ou dos desenvolvidos e dotados de *welfare state*, segundo a definição de Esping-Andersen (1990).

As aposentadorias por invalidez e as pensões por morte possuem regras um tanto problemáticas no Brasil. No caso das aposentadorias por invalidez, a total dependência da avaliação da perícia e a indefinição relativa quanto à invalidez parcial ou total podem gerar problemas, como gastos excessivos, além daqueles relativos à sociabilidade pelos atingidos por essa situação e que não mais podem trabalhar. As reformas de 2015 das pensões por morte melhoraram a situação, mas ainda apresentam dificuldades, ao permitir receber múltiplos benefícios previdenciários sem perder o direito de acesso ao trabalho.

Em termos de acesso aos benefícios, as regras são severas no Brasil para quem ganha pouco e possui um ciclo de vida irregular, pois requer quinze anos de contribuição e 60 anos de idade para as mulheres e 65 para os homens. Apenas Chile, Portugal e Itália exigem regras assim severas, e todos estes países apresentam um ciclo de vida laboral mais regular que o brasileiro. Já as populações mais abastadas contam com regras de elegibilidade mais brandas que as de qualquer país vizinho ou do rol dos desenvolvidos.

3. REFORMAS DA PREVIDÊNCIA VIA REGIMES DE CAPITALIZAÇÃO EM CONTAS INDIVIDUAIS

A partir dos anos 1990, muitos países da América Latina e da Europa Oriental optaram por sistemas de pensão de contribuição definida (CPI) para substituir ou complementar os sistemas públicos de repartição. Isso se traduziu em inúmeros desafios políticos (STIGLITZ; ORSZAG, 1999) e nunca teve o apoio da população. O Chile fez essa reforma em 1981, seguido por outros países da América Latina e Europa Oriental nos anos 1990.

Os defensores das reformas argumentaram que essa mudança criava uma previdência mais eficiente e equitativa. De fato, uma das características que estimulou a adoção de CPI garantia que ela também teria efeitos econômicos positivos.

A privatização também tinha um objetivo político. Os reformadores, como Jose Piñera, argumentaram que, enquanto os sistemas públicos prejudicavam os trabalhadores, o novo sistema humanizaria a previdência e traria dignidade aos trabalhadores, na condição de como acionistas (PIÑERA, 1991). Presumivelmente, os trabalhadores se identificariam melhor com as necessidades da administração, reduzindo as tensões.

O grande fracasso político da reforma se deveu à falta de popularidade, pois os sindicatos de trabalhadores nunca apoiaram essa iniciativa e a insatisfação cresceu com o tempo. A reforma previdenciária foi um tema significativo nas eleições presidenciais de 2006, 2014 e 2018 no Chile e o processo de mudanças foi ininterrupto. As reformas nunca superaram três dilemas centrais ou contradições:

❖ Embora os planos de contribuição definida sejam baseados na escolha individual, as decisões sobre investimentos e pagamentos são difíceis. Uma decisão implica numa escolha que pode ter consequências financeiras negativas e irreversíveis.

Mesmo indivíduos que conheçam o funcionamento dos mercados financeiros enfrentam dificuldades para tomar decisões tão complexas. (IOPS 2014);

❖ Se a adoção de CPI for motivada pela afirmação de que o governo não administra eficientemente, seria ele capaz de supervisioná-las? Se os sistemas públicos tradicionais estão propensos à manipulação política, a supervisão da CPI não estaria isenta. A história recente demonstra que não há razão para acreditar que a gestão privada diminui o risco político; e,

❖ Não importa o tipo de sistema de aposentadoria, as promessas de benefícios devem ser honradas. A reforma é um processo contínuo, sujeito a demandas políticas. Mudanças nas regras e regulamentos, mesmo a mera possibilidade de mudança, podem prejudicar a sua credibilidade.

O processo de reforma nunca termina, pois esse tema, em geral, é controverso e os reformadores nunca conseguem cumprir todos os seus objetivos de uma só vez, tornando o processo gradual (MITCHELL 2008). Por exemplo, na Hungria e na Polônia as leis que eram essenciais para o sucesso das CPI foram deixadas para mais tarde. Isso significou que os mandatos dos fundos de CPI para cobrir ajustes de custo de vida e equidade de gênero combinados com regras indefinidas sobre benefícios; altas taxas de administração e nenhum plano de receita para custos de transição persistentemente elevados significavam que as metas de reforma eram impossíveis de serem atingidas. (FULTZ, 2012). Governos, políticas e políticos, como é bem sabido, mudam com o tempo.

A mudança dos padrões demográficos e do mercado de trabalho também pode impulsionar o processo de reforma. Uma maior participação feminina na força de trabalho, a economia informal e maior longevidade tiveram impactos financeiros nas CPI. No caso da América Latina, as reformas de CPI que começaram com o Chile em 1981 e continuaram até os anos 1990 foram criticadas por altos custos, níveis inadequados de benefícios, um impacto negativo de gênero e baixos índices de cobertura. As reformas posteriores, incluindo a do Chile de 2008, procuraram enfrentar esses desafios, mas as preocupações não acabaram, pois, as mudanças nas condições demográficas e do mercado de trabalho exigirão novas reformas no futuro.

A reforma da previdência via CPI prometeu reduzir os custos administrativos, ampliar a base de contribuintes e beneficiários e reduzir os custos financeiros, mas, nada disso ocorreu. Quando o Banco Mundial revisou sua posição em favor da privatização e adotou uma abordagem mais cautelosa (GILL; YERMO; PACKARD, 2005;

HOLZMANN; HINZ, 2006; e IEG, 2006) foi um evento significativo (MATIJASCIC; KAY, 2006). As detalhadas críticas desses documentos destacaram que:

- ❖ Custos elevados e concorrência limitada
- ❖ Taxas elevadas que contribuem para o valor dos benefícios
- ❖ A menor taxa de contribuições relativas a salários não resultou em um aumento de contribuintes ou beneficiários
- ❖ DC exacerba a desigualdade de gênero
- ❖ A expectativa de que o investimento em fundos de pensão em mercados de capitais em expansão estimulasse o crescimento do PIB não ocorreu e as carteiras de fundos de pensão estão concentradas em dívidas emitidas pelo Estado.

O Banco Mundial emitiu um relatório (IEG 2006) criticando seus próprios empréstimos para apoiar a reforma da previdência e concluiu que suas recomendações não alterariam a situação preexistente. Ao focar os mercados de trabalho existentes e os desafios políticos, concluiu que o Banco Mundial deveria:

- ❖ Concentre-se em reformas paramétricas e melhore a rede de segurança para evitar a pobreza durante a velhice.
- ❖ Criar estruturas para direcionar a assistência aos mais necessitados entre os países que recebem ajuda.
- ❖ Aumentar a assistência técnica para obter reformas bem-sucedidas.

Enquanto os reformadores argumentavam que a competição reduziria os custos administrativos, isso não ocorreu. Por exemplo, enquanto os retornos no Chile tiveram uma média de 11% entre 1982 e 2003, o retorno efetivo foi de apenas 5,3%, ao deduzir o custo das comissões Segundo Gill *et al* (2006), cerca de 25% de cada conta foi destinada a pagar por uma série de custos, constatando que os custos totais não poderiam ultrapassar 2% sem inviabilizar um sistema de CPI.

Havia também uma expectativa de que uma redução nas contribuições, associada a um setor de fundos de pensão competitivo e eficiente levaria a um aumento do contingente de contribuintes. Isso não ocorreu. Houve aumentos no Chile e na Colômbia, no entanto, a Colômbia estava partindo de uma base restrita, e a maioria dos trabalhadores optou por permanecer no sistema público ao invés do privado. No Chile, as taxas de contribuição voltaram a atingir os níveis de 1970 apenas nos anos 1990 (UTHOFF, 2001).

Em alguns países, o número de beneficiários aumentou, enquanto em outros países houve uma redução. O envelhecimento da população e a reforma estrutural

reduzem o número potencial de beneficiários, como foi o caso da Argentina e do Chile, à medida que o acesso à pensão se tornou mais restritivo para melhor financiar as aposentadorias.

Uma das expectativas centrais em relação à reforma paradigmática era que as CPI contribuiriam para a criação de mercados de capital que estimulassem o crescimento do PIB, segundo o Banco Mundial (1994), ativando os mercados de capital e elevando a poupança nacional, estimulando o crescimento econômico. Isso não aconteceu. A maioria dos países não teve aumento das taxas de poupança, segundo Holzmann e Hinz (2006).

O IEG (2006) acompanhou a capitalização de mercado antes e depois da reforma previdenciária, constatando que os níveis tendiam a permanecer baixos e estáveis. De fato, o tamanho reduzido dos mercados era um risco, já que a demanda permanecia alta para um número muito limitado de títulos locais, elevando os preços.

Reformas paradigmáticas converteram direitos previdenciários em dívida pública. Nos países que promoveram as CPI, as contribuições que foram para o sistema público foram usadas para financiar os custos de transição associados às reformas. Esse custo é maior para adotar as CPI do que para reformas paramétricas. O mesmo se aplica à parcela significativa das carteiras de fundos de pensão que são investidos em instrumentos de dívida pública. Na busca de diversificação e investimentos adequados, recursos significativos precisam ser investidos em mercados estrangeiros. Isso reduz o risco, mas contribui pouco para o crescimento econômico doméstico.

Dada a medida em que os mercados de capitais de apoio foram enfatizados na mudança para sistemas de CPI, é necessário reavaliar o real impacto macroeconômico dessas reformas. A reforma previdenciária não resolveu problemas preexistentes e, de fato, gerou novos problemas, considerando os vínculos entre CPI e especulação financeira.

Em 2004, a tendência das CPI havia atingido o ápice. Naquele ano, a Nicarágua desistiu de sua reforma, já que causaria um aumento dos custos orçamentários e a cobertura de trabalhadores seria limitada. A reversão da Nicarágua foi parte de uma tendência mais ampla no sentido de reexaminar as CPI, com foco específico nos custos administrativos, cobertura e custos fiscais (ver MATIJASCIC; KAY, 2006).

Desde 2004, as reformas baseadas em CPI perderam importância e vários países que a adotaram enfraqueceram o seu alcance ou retornaram ao sistema público de repartição. Entre 1993 e 2004, 29 países adotaram algum tipo de CPI. Em 2008, as

reversões começaram, pois, 14 países tomaram medidas para enfraquecer ou eliminar os seus sistemas de CPI. Muitos países acrescentaram ou reforçaram os sistemas de pensão não-contributiva (BID 2013, CEPAL 2017). (Quadro 6).

Quadro 6 – Reformas Paradigmáticas: Tipos e trabalhadores cobertos

<i>País</i>	<i>Ano</i>	<i>Tipo</i>	<i>Benefícios assistenciais</i>	<i>Grupos populacionais</i>
Chile	1981	Substitutivo	Focalizado	Exclui militares e policiais
Peru	1993	Paralelo	Não	Exclui militares e policiais
Argentina	1994	Misto	Focalizado	Exclui servidores públicos
Colômbia	1994	Paralelo	Piso	Apenas setor privado
Uruguai	1995	Misto	Focalizado	Apenas setor privado
Bolívia	1997	Substitutivo	Focalizado	Todos
México	1997	Substitutivo	Não	Exclui servidores públicos e de risco
Hungria	1998	Misto	Piso	Com menos de 42 anos
Polônia	1999	Misto	Piso	Com menos de 30 anos
Costa Rica	2000	Misto	Universal	Exclui servidores públicos
Rússia	2003	Misto	Universal	Todos
Lituânia	2004	Misto	Não	Todos
Nigéria	2005	Substitutivo		Todos

Fontes: FIAP (2007) and AISS.

Depois de 2005, as reformas com base em CPI começaram sua espiral descendente, quando os governos adotaram três abordagens básicas para a reforma da reforma. Na esteira da oposição política à CPI, alguns países adotaram medidas para fortalecer seus sistemas de CPI e, ao mesmo tempo, expandiram a cobertura por meio de novos benefícios não-contributivos. Outros países basicamente reduziram seus sistemas de CPI. Os demais países eliminaram seus sistemas de CPI. (Quadro 7).

Quadro 7 – Medidas de reformas da reforma em países selecionados

País	Ações de políticas públicas	Ano
Chile	Novo pilar de solidariedade estatal, protesto em massa contra DC	2017
Peru	Manter 95% dos fundos como montante fixo na aposentadoria	2016
Bulgária	Incentiva a mudança da CPI privada para o plano público	2015
Rússia	Governo desvia CPI, tornando-o voluntário	2014-15
Rep. Checa	Novo Governo encerra CPI que começou em 2013	2014
Polônia	Governo apreende títulos públicos (encerrando as atividades?)	2014
Eslováquia	CPI: contribuição reduzida de 9% para 4%	2012
Bolívia	Governo assume a gestão do sistema de CPI	2011-16
Hungria	Encerrado o Sistema de Contas Individuais	2011
Romênia	Governo reduz contribuição para CPI	2009
Lituânia	Contribuição de CPI reduzida de 5,5% para 1,5%	2009-11
Argentina	Encerrado o sistema de CPI	2009

Fonte: Ornstein (2013).

Com base no Quadro 7, o Quadro 8 apresenta os três principais padrões envolvendo a reforma da reforma desde 2008.

Quadro 8 – Tipologia das reformas da reforma em países selecionados

Consolidação: Segunda geração de reformas	Enfraquece as CPI	Elimina as CPI
Chile (2008) Colômbia (em processo) Uruguai (em processo)	Bulgária (2007) Estônia (2009) Letônia (2009) Lituânia (2009) Polônia (2011) Macedônia (2011) Croácia (2011) Eslováquia (2012) Peru (2016) El Salvador (2016)?	Argentina (2008) Hungria (2011) Cazaquistão (2013) Polônia (2014) Rússia (2015) Bolívia (2011-2016) Rep. Checa (2016) Romênia (2017)

Fonte: Ornstein (2013) e Ortiz *et al.* (2019).

O Chile instituiu a primeira grande reforma de segunda geração, baseada em propostas da Comissão Marcel (2006), que havia sido apontada pela presidente Michelle Bachelet quando ela assumiu o cargo em 2006. Em 2014, ela pediu outra reforma, argumentando que o valor das aposentadorias ainda era insuficiente (ROMO 2014), e a discussão sobre a reforma continuou durante a campanha eleitoral de 2017 - México, Peru e Uruguai - também adotaram medidas para reduzir custos e aumentar a concorrência.

No entanto, apesar desses esforços para enfrentar esses desafios, a oposição política aos sistemas de CPI persistiu. No Chile, as regras foram alteradas, permitindo que os trabalhadores tirassem 95,5% de suas economias na aposentadoria, ao mesmo tempo em que permitiram grandes retiradas para questões envolvendo a saúde e a moradia. Espera-se que essas medidas enfraqueçam severamente o sistema de CPI. No Chile, os protestos políticos em 2016 e 2017 levaram a propostas de novas reformas, incluindo uma proposta de nova contribuição de solidariedade paga pelo empregador, que seria administrada por uma agência estatal. O segundo conjunto de países seguiu um caminho muito diferente. A Estônia, a Letônia, a Lituânia, a Polônia e a Eslováquia reduziram drasticamente o tamanho de seus sistemas de CPI, reduzindo as taxas de contribuição e redirecionando esses fundos para o sistema público de benefícios definidos.

Este caminho de reforma consistiu em reduzir, por um período predeterminado ou indefinido, o sistema de contribuição definida. Os países que o implementaram

incluiram a Estônia, a Letônia, a Lituânia, a Polônia e a Eslováquia, e até certo ponto a Bolívia, que introduziu maior redistribuição. Isso significava que as contribuições para contas individuais eram reduzidas e, em certa medida, desviadas para o sistema público de repartição, a fim de permitir que o governo cumprisse suas obrigações fiscais. Os cortes nas contribuições resultarão em menos capital sendo acumulado em contas individuais. A duração dessas medidas variou, mas, com exceção da Bolívia, a principal motivação para o enxugamento foi reforçar as finanças públicas durante um período de crise econômica, quando a disponibilidade de financiamento externo era limitada. Além disso, os países que pretendem aderir à zona euro foram obrigados a respeitar os critérios de Maastricht no que diz respeito aos déficits fiscais (EGERT, 2012).

Em alguns desses países, esses cortes foram temporários e depois restaurados, como aconteceu na Estônia, sendo as foram suspensas em 2009 e restauradas em 2011. A República Tcheca é um caso discrepante, na medida em que introduziu um sistema voluntário de contribuição definida em 2013, mas, em 2014, um novo governo anunciou que seria fechado.

Em um terceiro conjunto de países, a mudança para o DC foi desmantelada. Tanto na Argentina (2009) como na Hungria (2011) os governos apreenderam os ativos e os trabalhadores foram transferidos para o sistema público de pensões de benefícios definidos. Na Argentina, a legislatura aprovou a mudança no final de 2008, enquanto na Hungria isso ocorreu em 2011 (FULTZ, 2012). Na Polônia, a legislatura votou em 2013 para transferir todos os títulos do governo detidos pelo sistema privado de volta ao sistema público, medidas que prenunciam a potencial eliminação das CPI (POLISH NEWS BULLETIN, 2014). O controle do sistema DC pela Bolívia tornará isso inviável, como é o caso do Cazaquistão. A Rússia apropriou-se dos ativos dos fundos de pensão não-estatais privados, desviou as contribuições do CD para o sistema DB e tornou o sistema DC voluntário, o que deve encerrar o sistema DC (SOKHEY, 2014).

Em suma, as CPI foram idealizadas como um modelo baseado numa concepção idealizada das sociedades, onde a grande maioria possui empregos estáveis, com baixa rotatividade da força de trabalho, aliados a sistemas de regulação maduros e mercados financeiros e de capitais com capacidade de absorver esses recursos, redirecionando-os com agilidade e eficácia para o investimento que, per se, geraria o crescimento acelerado em bases sustentáveis. Nada disso ocorreu e decorre daí a volta da abordagem paramétrica como alternativa de política pública em meio aos desafios do novo milênio.

4. MERCADO DE TRABALHO, PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL: O ELO FUNDAMENTAL

Um problema sério para gerar crise na previdência está relacionado com o mercado de trabalho que pouco foi debatido em questões que envolvem a PEC-6. Nos países não desenvolvidos, como os da América Latina, é normal haver um elevado contingente da população em idade ativa (PIA), que não tem acesso a direitos trabalhistas e sociais por parte dos empregadores, estando inserido em ocupações precárias e, em contrapartida, contam com contingentes populacionais em situação de risco quanto à perda da capacidade de trabalho, quando comparada a países considerados desenvolvidos.

A partir dos esforços da Organização Internacional do Trabalho (OIT) em compilar indicadores, foi possível comparar os contingentes de contribuintes e de beneficiários com benefícios que decorrem ou não de contribuição, conforme aponta a Tabela 1.

Tabela 1 - Cobertura da população em idade ativa e idosa em países selecionados para 2011 - em %

País	Contribuintes sobre a população de 15 a 64 anos - 2014	Cobertura da população de 65 de idade ou mais- 2011		
		Total	Contributivos	Não Contributivos
<i>Brasil</i>	39,2	86,3	50,0	36,3
<i>Argentina</i>	29,9	90,7	63,6	27,1
<i>México</i>	18,8	25,2	3,0	22,2
<i>Chile</i>	41,4	74,5	29,5	45,0
<i>China</i>	55,9	74,4	32,2	42,1
<i>Índia</i>	8,0	24,1	9,9	14,2
<i>Itália</i>	61,0	81,1	75,1	6,0
<i>Alemanha</i>	68,6	100,0
<i>Suécia</i>	67,5	100,0	52,0	48,0
<i>Estados Unidos</i>	78,5	92,5	87,6	4,9

Fonte: ILO (2015, 2017)

De acordo com a Tabela 1, os países desenvolvidos possuem um total de contribuintes muito superior aos não desenvolvidos. Mas, mesmo entre esses últimos as diferenças são muitas, pois existem aqueles com resultados muito baixos como a Índia e o México, em oposição à China, cujos valores se aproximam daqueles de países desenvolvidos. Os chilenos possuem dados relativamente elevados nesse contexto, não detendo, porém, indicadores muito superiores aos do Brasil, com níveis de renda *per capita* inferiores. As reformas chilenas de 1981, que passaram a privilegiar o sistema de

capitalização individual com contribuição definida, não superaram os patamares de contribuintes existentes nos períodos anteriores às reformas. Os países europeus estão em situação melhor e os Estados Unidos merecem destaque, o que se explica pelo fato de suas políticas sociais privilegiarem o *workfare*, conforme apontaram Esping-Andersen e Myles (2007).

Em relação à cobertura de benefícios, a diferença entre os países desenvolvidos e os demais é menor, pois existe um número maior de beneficiários em países em desenvolvimento que o de contribuintes. Esse indicador, cabe ressaltar, não considera os beneficiários em potencial, ou seja, os dependentes dos segurados que, mesmo sendo idosos e não beneficiários da previdência ou terão direito a pensões por morte. A diferença mais marcante diz respeito à dissociação entre benefícios contributivos e não contributivos, onde existe uma presença mais destacada de países não desenvolvidos. Isso se explica pelo fato de seus mercados de trabalho serem mais instáveis e de haver necessidades de pagamentos de prestações que não sejam estritamente contributivas para quem não teve ocupações regulares e com direitos sociais. A questão envolvendo esse contingente foi detalhada na Tabela 2.

Tabela 2 - Proporção de trabalhadores inseridos em ocupações potencialmente frágeis em relação ao cumprimento dos direitos sociais em países e anos selecionados - em %

<i>Países</i>	Não assalariados	Conta-própria	Domésticos	Rurais
	2014	2014	2008	2014
<i>Brasil</i>	29,6	22,4	7,8	15,3
<i>Argentina</i>	23,3	19,2	7,9	0,6
<i>México</i>	31,7	22,4	4,2	13,4
<i>China</i>	32,9	28,2	n.d	36,7
<i>Índia</i>	76,4	66,4	1,0	42,2
<i>Itália</i>	23,8	16,2	1,8	3,7
<i>Alemanha</i>	10,4	5,6	0,5	1,5
<i>Suécia</i>	9,8	6,3	0,1	2,0
<i>Estados Unidos</i>	9,3	6,0	0,5	1,6

Fontes: FAO (2015), ILO (2013), ILO stat.

A Tabela 2 confirma o que Gillion *et al.* (2000) afirmavam, ou seja, que países com menor assalariamento e com maior participação de trabalhadores conta-própria, rurais (economia familiar) e domésticos, que é assalariada, mas, cuja inserção laboral é reconhecidamente precária, apresentam maiores dificuldades para elevar o número de contribuintes para a previdência. A Tabela 2 comprova isso, pois todos os países não desenvolvidos apresentam essa situação, ao contrário dos desenvolvidos. Cabe destacar,

segundo Matijascic e Kay (2006), que mesmo a condição de assalariamento na América Latina não garante que o trabalhador tenha os seus direitos sociais respeitados. Isso gera consequências em termos de não cobertura, segundo a Tabela 3.

Tabela 3 – Grupos populacionais cobertos por benefícios sociais em dinheiro em países selecionados em 2014 - valores em %

<i>Países</i>	<i>Crianças</i>	<i>Maternidade</i>	<i>Invalidez</i>	<i>Desemprego</i>	<i>Idosos</i>	<i>Vulneráveis</i>
<i>Brasil</i>	96,8	45,0	100,0	7,8	78,3	42,0
<i>Argentina</i>	84,6	34,0	n.d	7,2	89,3	45,3
<i>Chile</i>	93,1	44,0	100,0	45,6	8,6	8,8
<i>México</i>	25,0	n.d	n.d	n.d	64,1	34,0
<i>China</i>	2,2	15,1	n.d	18,8	100,0	27,1
<i>Índia</i>	n.d	41,0	5,4	n.d	24,1	14,0
<i>Itália</i>	n.d	100,0	100,0	37,8	100,0	n.d
<i>Alemanha</i>	100,0	100,0	73,6	100,0	100,0	96,0
<i>Suécia</i>	100,0	100,0	100,0	25,9	100,0	100,0
<i>Estados Unidos</i>	n.d	n.d	100,0	27,9	100,0	31,0

Fontes: ILO (2017).

Os resultados da tabela 3 revelam haver uma tendência a uma maior cobertura em países desenvolvidos. Essas diferenças refletem as peculiaridades de cada caso. A cobertura entre crianças cresceu em países não desenvolvidos devido à consolidação de programas do tipo *conditional cash transfers* (CCT) após os anos 1990. As baixas coberturas para maternidade, desempregados e vulneráveis em países não desenvolvidos refletem a precarização do mercado de trabalho. Em geral, entre os idosos, a cobertura de países não desenvolvidos não é pequena, mas é inferior à de países desenvolvidos que, além de possuírem mercados laborais com baixos níveis de precarização, buscam oferecer garantias de rendimentos para idosos sem estrita relação com a condição de contribuinte. De um modo geral, México e Índia são os que apresentam as situações mais frágeis em termos de cobertura desses grupos populacionais.

No Brasil e em países com um perfil assemelhado, a estrutura de ocupação, a parcela da população rural e o emprego doméstico afetam a densidade de contribuições para a previdência. Nessas condições, a PEC-6 pode elevar ainda mais o nível de precariedade das condições de trabalho ao impor 20 anos de contribuição. Isso reforçar a perda de direitos sociais para amplos contingentes de trabalhadores, o que dificulta a transferência de renda aos idosos e reduz a proteção contra a perda da capacidade de trabalho.

5. PERFIL DEMOGRÁFICO: UM DESAFIO MAL COMPREENDIDO

Um problema mal compreendido é a questão demográfica. Os defensores da PEC-6 enfatizam essa questão pois a possibilidade de se aposentar muito jovem são vistas como inviáveis para as finanças da previdência. Ao comparar a relação entre contribuintes e beneficiários os valores diminuem com o tempo, o que inviabilizaria o sistema.

É preciso ter cautela ao analisar a razão entre inativos e contribuintes, apontada por Costanzi *et al* (2016). Segundo Whiteford (26), a dependência numa sociedade não se dá apenas por parte dos idosos. Crianças e jovens em idade escolar, desempregados e inativos por perda ou incapacidade laboral também integram a população dependente. Os inativos precisam ter meios de acesso aos recursos gerados pelos trabalhadores em atividade para garantir o seu sustento. O envelhecimento de fato exige uma análise específica, mas as demais situações não podem ser (Tabela 4).

Tabela 4 – Taxa de dependência de idosos e total sobre da população de 15 a 64 anos de idade em anos e países selecionados – em %

Países	Idosos (65 anos ou mais)					Total da dependentes (0 a 15 e 65 anos ou mais)				
	19510	1980	2010	2040	2070	1950	1980	2010	2040	2070
China	7,4	8,7	1,3	6,9	4,3	3,2	8,5	8,2	8,5	79,6
Portugal	1,0	8,3	6,8	51,9	4,2	7,7	9,5	9,4	5,5	73,3
Alemanha	4,5	3,7	0,8	6,1	2,7	9,0	1,7	51,2	1,1	82,0
Argentina	6,4	3,1	6,4	24,1	9,8	3,2	2,6	54,9	3,3	67,1
Brasil	5,4	6,9	0,4	6,6	1,7	0,3	2,4	8,0	0,6	76,7

Fonte: Divisão de População das Nações Unidas.

A Tabela 4 revela que a percentagem de dependentes no Brasil (0 a 15 anos e 65 anos e mais) foram historicamente mais elevadas por se tratar de um país jovem e a evolução ao longo do tempo reduziu essa dependência. No entanto, esse bônus demográfico pode ser um ônus se não ocorre o aumento da oferta de emprego.

Na Tabela 4, também é possível observar que as taxas de inatividade no Brasil são relativamente elevadas e isso explica também pelo elevado contingente de população jovem. Quando é considerado o conjunto da população, a taxa de dependência demográfica, que associa a população jovem, com menos de 15 anos de idade e a idosa, com 65 anos ou mais não apresentam uma tendência tão negativa, pois a situação em 2040 será similar à de 2010 e o resultado de 2070 será melhor que o de

1950 segundos as projeções das Nações Unidas. O número de idosos cresce rapidamente, mas, afirmar que o mercado de trabalho não pode suportar isso exige o foco mais acentuado nas condições brasileiras. O aumento do gasto com voltados aos mais idosos pode ser em parte compensado pela menor população de crianças e jovens. Além disso, apesar dos custos de crianças e jovens serem menores para o Estado quando são considerados os gastos com saúde, educação e outros serviços sociais, é preciso considerar que as famílias arcam com custos para o sustento desse contingente, ou seja, para o sistema econômico como um todo, as mudanças demográficas possuem custos menores que os sugeridos pelos que advogam a PEC-6, requerendo cuidado, embora o tema não possa ser negligenciado.

O argumento central de Whiteford (2006) é ainda mais rigoroso para debater a realidade brasileira. O autor destaca que além de idosos e jovens, existe um vasto contingente da PIA, apresentada na tabela 4 que não integra a população economicamente ativa (PEA), não exercendo uma atividade laboral. A Tabela 5 explicita a questão.

Tabela 5 – Taxa de inatividade da população entre 25 e 64 anos sobre o total da coorte de idade em anos e países selecionados – valores em %

<i>País</i>	1995	2005	2015	2025
<i>Argentina</i>	26,3	19,3	18,5	17,3
<i>México</i>	31,6	27,8	24,7	23,9
<i>Brasil</i>	21,2	18,4	18,5	17,3
<i>Índia</i>	29,1	27,8	33,5	32,7
<i>China</i>	8,3	10,8	11,9	11,7
<i>Itália</i>	28,0	22,6	22,9	22,2
<i>Alemanha</i>	16,8	13,5	12,4	11,7
<i>Suécia</i>	10,5	10,5	9,2	8,6
<i>Estados Unidos</i>	16,4	17,1	18,8	18,1

Fonte: ILO stat (Dados obtidos em 16/03/2017).

A Tabela 5 congrega diferentes formas de não atividade da PIA. No Brasil, quando a comparação se dá com países desenvolvidos da Europa Ocidental, ainda apresenta um contingente menor de mulheres atuando no mercado de trabalho. Já a existência de pessoas com a capacidade de trabalho, além de se afastar da condição de atividade requer, em geral, o apoio de familiares para garantir a sobrevivência. O Brasil não dispõe da variedade de serviços sociais existentes na Europa Ocidental para apoiar estas pessoas, o que, muitas vezes, implica no abandono do mercado de trabalho.

Os dados da Tabela 5 revelam que a Suécia, Estados Unidos e Alemanha dispõem de contingentes não economicamente ativos menores que os de outros como a Itália e dos demais, o que facilita a elevação da relação entre contribuintes e beneficiários. O Brasil não se encontra na pior posição e isso se deve às iniciativas de políticas sociais que geram condições de atenção à população vulnerável, em grau bem maior que o México ou a Índia. O cenário brasileiro é razoavelmente próximo ao dos Estados Unidos, onde os serviços sociais públicos têm pouca importância, mas a iniciativa privada exerce um importante papel nessa direção, ao contrário do Brasil.

É importante assinalar que muitas das propostas da PEC-6, como a equiparação das regras para todos os trabalhadores, eliminação de regras injustificáveis, como as referentes às pensões por morte e o fim do acúmulo de benefícios são iniciativas em linha com a experiência internacional. No entanto, existem problemas referentes às populações específicas, como a dos trabalhadores rurais, mulheres e beneficiários do BPC que precisam ser considerados à luz das características do mercado de trabalho brasileiro.

CONCLUSÕES

A PEC-6 é a etapa mais recente do processo de reforma da previdência, buscando enfrentar o que não foi atingido anteriormente, ao prever uma idade mínima e o fim da ATC, equiparando os regulamentos para servidores públicos e segurados do INSS.

A PEC-6 tenta alinhar os regulamentos brasileiros e internacionais. Mas a situação brasileira e de países não desenvolvidos difere daquela de países afluentes por possuir mercados laborais dotados de uma elevada precarização das relações de trabalho, ao considerar o alto número de trabalhadores conta-própria, domésticos e rurais. Assim, aplicar idades mínimas elevadas e não prever aposentadorias proporcionais, onde o trabalhador pode se aposentar antes, mediante uma redução no valor de seus benefícios gera problemas para os mais velhos, devido ao risco de perda de renda e maior dependência de familiares para prover o seu próprio sustento. Endurecer as condições de elegibilidade para o BPC e para as aposentadorias rurais agrava muito esses riscos.

Existem lições a serem aprendidas relativas aos países, onde a CPI se mostrou ineficiente, cheia de riscos e não cumpriu promessas dos reformadores como o aumento da cobertura e elevação do número de beneficiários. Muitos dos países que fizeram

reformas paradigmáticas acabaram deixando de adotar CPI, pois a sistemática era impopular em meados dos anos 2000 e, diante dos problemas verificados, foi realizada a reforma das reformas. A CPI é problemática em países com altos patamares de informalidade das relações de trabalho e marcadas pela alta rotatividade da mão-de-obra. A experiência comprova que a CPI não é uma panaceia para o Brasil.

As questões demográficas também requerem cuidado. O envelhecimento não representa apenas um obstáculo, podendo ser uma oportunidade para reduzir a precarização das relações de trabalho. A redução da PIA para custear os futuros aposentados ou idosos permite aumentar a oferta de serviços sociais para idosos e doentes, evitando que os familiares abandonem a força de trabalho. Além disso, essa redução da proporção da PIA pode diminuir o número o total de relações de trabalho precárias e dos desempregados. Além disso, essa reforma não prevê a regulamentação da perda parcial da capacidade de trabalho, o que poderia aumentar o tempo de trabalho parcial e diminuir a sua dependência do sistema previdenciário. Políticas sociais e de segurança pública podem reduzir o número de mortes prematuras e de incidência de invalidez.

Por fim, a PEC-6 deixa de considerar que todos os trabalhadores poderiam ter direito a um piso de benefícios, sem a contrapartida da contribuição, abrindo espaço para a adoção de outras camadas para o pagamento de aposentadorias melhor ajustadas via critérios atuariais e, ao mesmo tempo, reduzir o volume de contribuições incidentes sobre a folha salarial, um elemento que dificulta competitividade. Ao desconhecer esse debate, o Brasil ignora a existência de experiências bem-sucedidas. Além disso, a possibilidade de aposentar-se e continuar trabalhando inibe a redução do desemprego no Brasil, conforme apontaram Matijascic e Kay (2014, 2017). A dissociação entre o econômico do social no Brasil continua sendo um problema sério e a PEC-6 não permite a sua superação.

REFERÊNCIAS

CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA PREVISIONAL. 2006. **El derecho a una vida digna en la vejez: hacia un contrato social con la prevision en Chile.** Santiago: Presidencia de la República de Chile.

COSTANZI, R.; ANSILIERO, G.; SIDONI, O. **Relação entre valor dos benefícios previdenciários e massa salarial dos trabalhadores ocupados: implicações para a sustentabilidade previdenciária.** Nota Técnica 31, Brasília, IPEA, 2016.

DIARIO DE SESIONES DE LA CAMARA DE SENADORES. **Tomo 368**, Primer Periodo de la XLIV Legislatura, 1995.

ÉGERT; BALÁZA. **The Impact of Changes in Second Pension Pillars on Public Finances in Central and Eastern Europe**, OECD Economics Department Working Papers, No. 942 OECD, 2012. Disponível em: <dx.doi.org/10.1787/5k9fltdtxbr6-en>. Acesso em: 14 jun. 2019.

FAO (Food and Agriculture Organization). **FAO Statistical Yearbooks 2015**. World food and agriculture. Roma: FAO, 2015.

FULTZ, Elaine. The Retrenchment of Second-tier Pensions in Hungary and Poland: A Precautionary Tale. In: **International Social Security Review**, v. 65, n. 3, 2012.

GILL, I., PACKARD, T.; YERMO, J. **Keeping the Old-Age Promise**. Washington DC: Stanford University Press and The Worldbank, 2005.

GILLION, C.; TURNER, J.; BAILEY, C.; LATULIPPE, D. **Social security pensions: development and reform**. Geneva: ILO, 2000.

HOLZMANN, R.; HINZ; R. **Old-Age Income Support in the 21st Century: The World Bank's Perspective on Pension Systems and Reform**. Washington DC: The World Bank, 2006.

IEG – INDEPENDENT EVALUATION GROUP. **Bank Assistance to Pension Reform and the Development of Pension Systems**. Washington: Banco Mundial. 5 de Janeiro de 2006. World Bank, (Working Paper), 2006.

ILO (International Labour Office). **Domestic workers across the world: global and regional statistics and the extent of legal protection**. Geneva: ILO, 2013.

_____. **World social protection Report 2014/15: Building economic recovery, inclusive development and social justice – Geneva: ILO, 2015.**

MATIJASCIC, M.; KAY, S. A reforma da previdência brasileira no âmbito de um mercado de trabalho heterogêneo. In: **Revista da ABET**, v. 16, n. 1, p. 46-65, jan-jun/2017.

_____. **The Brazilian Pension Model: The Pending Agenda** (January March 2014). *International Social Security Review*, Vol. 67, Issue 3-4, pp. 71-93, 2014b.

_____. **Universal social security coverage and democracy: The Brazilian path to nation building**. In *Social security coverage extension in the BRICS*. Geneva: ISSA, 2013

_____. Pensions in Brazil: Reaching the limits of parametric reform. In: KAY, S.; SINHA, T. (Eds.). **Lessons from pension reform in the Americas**. Oxford, Oxford University Press, 2008.

_____. Social security at the crossroads: Toward Effective Pension Reform In Latin America. In: **International social security review** (Print), 2006.

MITCHELL, Olivia. Epilogue: The Future of Retirement Systems in the Americas. In: KAY, S.; SINHA, T. (Eds.). **Lessons from pension reform in the Americas**. Oxford, Oxford University Press, 2008.

_____. Pension Privatization: Evolution of a Paradigm. In: **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, 2013.

ORSZAG, P.; STIGLITZ, J. **Rethinking Pension Reform**: Ten Myths about Social Security Systems. Presented at the conference in: *New Ideas About Old Age Security*, World Bank, Washington, D.C. September 14, 1999.

ORTIZ, I; DURÁN-VALVERDE, F; URBAN, S; WODSAK, V.; YU, Z. La reversión de la privatización de las pensiones (2000-2018). In: **ESS – Documento de trabajo núm. 63**. Ginebra: ILO, 2019.

PIERSON, Paul. **Coping with permanent austerity**: welfare state restructuring in affluent democracies. In: PIERSON, P. (ed.) *The new politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

PIÑERA, José. **El Cascabel al Gato**: La Batalla por la Reforma Previsional. Santiago: Editora Zig-Zag, 1992.

POLISH NEWS BULLETIN. **Government’s Fulfilling Prophecy Bound to Crush OFE**. April 11, 2014.

ROMO, S. 2014. “**Pensiones: Bachelet anuncia grupo de expertos y pide ‘propuesta contundente’**”. *La Nación*, April 29.

SOKHEY, Sarah Wilson. **Russian Reversal of Privatization**. Presented at: American Political Science Association Meeting, Washington DC, 2014.

STIGLITZ, J. E.; ORSZAG, P. R. **Rethinking Pension Reform**: Ten Myths about Social Security Systems. 1999.

WHITEFORD, P. Welfare State reform in continental and southern Europe: an overview of challenges and strategies. In: **Revue Française des Affaires Sociales**, n. 1, Paris, Jan-Mar, 2006.

Recebido em 24 de junho de 2019 e aceito em 30 de junho de 2019.

REFORMA DA PREVIDÊNCIA: QUALIFICANDO O DEBATE BRASILEIRO À LUZ DE EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

Lena Lavinas *

Ana Carolina Cordilha **

Resumo: Este artigo apresenta o que é o regime de capitalização ora em debate no Brasil, explicando como ele se encaixa em uma transformação estrutural profunda do capitalismo global, liderado pelos mercados financeiros. Retrata como a grande crise financeira de 2008 impactou as contas individuais em países que implementaram a capitalização, ressaltando os riscos desse regime e apontando alternativas para o fortalecimento dos sistemas de repartição simples.

Palavras-chave: Contas individuais de capitalização; Reforma da Previdência; Brasil; Experiências internacionais.

PENSION REFORM: QUALIFYING THE BRAZILIAN DEBATE IN LIGHT OF INTERNATIONAL EXPERIENCES

Abstract: This article aims at presenting fully funded pension systems now under scrutiny in Brazil, highlighting how they reflect deep structural changes in global capitalism, driven by financial markets. It shows how the 2008 big financial crisis affected fully funded individual accounts in countries that had implemented them and points to alternatives in order to strengthen pay as you go systems.

Keywords: Fully funded individual accounts; Pension reform; Brazil; International experiments.

1. AS CONTAS DE CAPITALIZAÇÃO NA BERLINDA

Em todo mundo, o debate sobre mudanças nos regimes de aposentadoria integra o rol das grandes questões nacionais e causa preocupação. A razão para isso é menos o tão falado processo de envelhecimento da população – afinal, a elevação da esperança de vida média é uma conquista da humanidade – e mais a prevalência e interferência dos mercados financeiros, seus interesses e sua lógica, na gestão não apenas da política econômica, mas do nosso cotidiano de simples mortais.

Nas últimas décadas, as reformas dos sistemas previdenciários incluíram a redução do peso das aposentadorias públicas de benefício definido e a expansão de esquemas privados de contribuição definida. Os planos de capitalização, seja no âmbito

* Professora Titular do Instituto de Economia da UFRJ. E-mail: lenalavinas@gmail.com.

** Economista e Doutoranda da Universidade Paris XIII. E-mail: carolinacordilha@hotmail.com.

do sistema público, das empresas ou de contratos individuais, tornaram-se a opção política preferida para lidar com pressões demográficas e orçamentárias (HASSEL *et al*, 2019; ZWAN, 2017) em tempos de austeridade neoliberal.

Essas reformas facilitaram o avanço da lógica de financeirização das aposentadorias – isto é, a multiplicação de planos individuais de capitalização e dos provedores de serviços financeiros privados que os administram (HASSEL *et al*, 2019). Para ter ideia do que está em jogo, a poupança de quem trabalhou e hoje está acumulada nos fundos de pensão constitui uma das maiores frentes de concentração de capital no mundo, ou mais de 40 trilhões de dólares em 2017 (OCDE, 2018).

Significa dizer que aposentadorias futuras vão depender da performance dos mercados financeiros, cuja dinâmica é, como todos sabemos, marcada por incerteza, volatilidade aguda e exposição a crises sistêmicas com os efeitos danosos que já não há como desconhecer.

O Brasil não passou incólume por essa onda de privatização dos fundos públicos. Durante os anos 2000, foram implementadas várias rodadas de reformas do regime geral (RGPS) e do regime próprio (RPPS), de natureza paramétrica, portadoras de mudanças profundas nos regimes de repartição. Como consequência do aumento das desonerações e da fixação de um teto de contribuição baixo (LAVINAS; ARAÚJO, 2017), entre outros, houve grande perda de receitas para o regime público de previdência. O “déficit” acabou por se tornar - com a desaceleração da economia e dois anos de recessão, seguidos de crescimento medíocre - uma profecia autorrealizável (LAVINAS; GENTIL, 2017; GENTIL 2019). O capital financeiro tem-se beneficiado da fragilização da previdência pública. O patrimônio líquido dos fundos de previdência aberta no país, alheios à crise econômica, aumentou, em termos reais, de R\$ 6,6 bilhões em 2000 para R\$ 832 bilhões em 2019 (ANBIMA, 2019)¹.

Ainda assim, o Brasil possui um dos sistemas públicos de aposentadorias mais robusto do mundo, considerando o tamanho de sua população e sua economia. Em 2017, a Previdência Social contava com 29,6 milhões de benefícios ativos, movimentando quase R\$ 500 bilhões e mais de 7% do PIB (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2018). Os regimes previdenciários brasileiros representam, em consequência, uma grande avenida de expansão para o capital financeiro, sempre ávido por novas fontes de lucro. Não por coincidência, nas propostas em debate no Brasil

¹ Valores constantes de abril de 2019 corrigidos pelo IGP-DI e apresentados pela própria Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais (ANBIMA).

sobre a reforma do sistema, as mudanças pretendidas restringem ainda mais o acesso e o valor dos benefícios, e alteram a regulação para incluir o sistema de capitalização no regime geral e torná-lo, a termo, compulsório.

Na esteira da fragilização do setor público e das ameaças do déficit, a capitalização é apontada como alternativa para reduzir os gastos do Estado. Isso irá, certamente, estimular ainda mais a expansão dos fundos privados de capitalização. Já as consequências de uma eventual transição de um regime de repartição para o de capitalização, são reconhecidamente incertas (LAVINAS; ARAUJO, 2017), e nem mesmo o governo é capaz de afirmar com rigor quanto custaria e por quanto tempo pagar essa conta, já que a meta é a reversão do déficit público.

2. LIÇÕES INTERNACIONAIS

Exemplos internacionais mostram que a capitalização não é solução inconteste e sem riscos para assegurar solvência das aposentadorias e pensões, num mundo em profunda transformação, notadamente das relações de trabalho (BARR, 2004; BARR E DIAMOND, 2008).

Vale a pena recordar o impacto da mais recente crise financeira, a de 2008: os grandes fundos de pensão na OCDE perderam em média 25% de seus ativos. Nos Estados Unidos, onde o tranco foi ainda mais dramático dada a extensão e importância dos fundos de capitalização, quem já tinha contribuído por 20 anos e tinha mais de US\$ 200 mil dólares em conta, perdeu em média 25% de sua poupança. As contas menores entre US\$ 50 mil e US\$ 100 mil perderam em média 15%. Quem mais perdeu foi quem contribuía há mais tempo. O surpreendente é que pesquisas revelaram que embora as perdas tenham sido piores para os fundos de ações (38% em média) elas também ocorreram nos fundos que aplicavam em títulos da dívida pública (8%). Algo inesperado (GHILARDUCCI, 2016).

Muita gente não registrou a recuperação esperada após a crise, notadamente quem tinha poupança mais gorda e idade mais avançada. A solução foi seguir trabalhando mais tempo ou aumentar o valor das contribuições para compensar as perdas. Portanto, idade mínima em regimes de capitalização não significa forçosamente idade de passagem à aposentadoria, pois vai depender da situação do patrimônio acumulado que pode revelar-se insuficiente para fazer valer o princípio de suavização do consumo na inatividade, razão de ser de qualquer regime previdenciário.

Tais dados mostram que os riscos inerentes ao funcionamento dos mercados financeiros e suas consequências na perda de bem-estar tornam-se responsabilidade individual ou “falta de sorte” de quem pensava ter controle sobre estratégias de poupança para assegurar segurança previdenciária no futuro. A essência da coisa está em compreender que a renda de aposentadoria nos esquemas de capitalização vai depender das flutuações dos mercados financeiros e não do zelo de cada trabalhador em honrar contribuições contratuais.

Por serem os regimes de capitalização majoritariamente contribuição definida e não benefício definido, é impossível estimar qual o valor de um benefício futuro. Não vai depender apenas das contribuições prévias, mas também dos custos administrativos cobrados pelos fundos de previdência privada; da rentabilidade da carteira de aplicações dos fundos e bancos; da taxa de inflação, que, sabemos, não é compensada no âmbito do sistema financeiro.

Enquanto o Brasil corre o risco de abraçar a capitalização como a saída para resolver problemas de ordem fiscal, cuja magnitude seria minorada se tivéssemos políticas voltadas para a recuperação do crescimento alinhado a novos paradigmas, na Europa, América Latina e em outras latitudes, a hora é de rever, senão de reverter a primazia de um dos mecanismos que mais contribuiu para a extensão e consolidação do capitalismo financeiro: a privatização parcial ou completa dos regimes públicos de aposentadorias e pensões, marca de uma era de prosperidade e bem-estar.

Estudo recente da OIT (2018) e de ampla circulação revela que dos 30 países - entre latino-americanos e do leste europeu - que haviam privatizado seus sistemas previdenciários, 18 deles já fizeram a chamada contrarreforma, revertendo parcial ou totalmente a capitalização. Duas razões principais justificaram tal mudança: a queda no valor real das aposentadorias levando a um aumento expressivo da pobreza junto à população com idade e à queda também da cobertura, pois prazos mais longos de contribuição em meio à desregulamentação e flexibilização completa do mercado de trabalho reduzem a densidade contributiva dos trabalhadores. Muitos acabaram não se habilitando a uma aposentadoria, e a insegurança previdenciária acabou mais aguda que antes de 1981, quando foi introduzido o sistema exclusivo e compulsório de capitalização.

Isso levou o Chile, após 30 anos de experiência com o modelo que hoje é alardeado fogueiramente pelo Ministro Guedes, a fazer meia volta-volver e introduzir uma pensão básica solidária, na verdade um piso assistencial. Justamente isso que o

Ministro agora denomina de “imposto de renda negativo” (SAFATLE; GRANER, 2019), que não é um. Só que a contrarreforma da pensão básica solidária, introduzida em 2008 por Michele Bachelet, então presidenta, tampouco trouxe os resultados esperados. Um dos maiores problemas é que a taxa de reposição dos benefícios continua muito baixa: 50% dos segurados no regime de capitalização recebem apenas 34% do salário médio dos últimos dez anos. A Comissão Bravo, criada em 2015, para, mais uma vez, tentar resolver as distorções do sistema, sobretudo em termos das desigualdades de gênero, reconheceu que 44% dos benefícios contributivos eram inferiores à linha da pobreza e 80% ficaram abaixo do salário mínimo (COMISIÓN BRAVO, 2015).

Não por acaso, o debate sobre as necessárias correções de um sistema previdenciário perpassado por ineficiências e iniquidades continua correndo solto no Chile. O atual chefe do Executivo, Sebastian Piñera, conservador, iniciou ele também novo ciclo de reformas para enfrentar a insuficiência dos benefícios, marca estrutural do modelo chileno, que até hoje ficou a dever ao que promete. E afirma que Estado e empregadores não vão escapar de contribuir para uma solução efetiva.

É por isso que surgem novas alternativas à capitalização pura e dura. É o caso da conta individual de aposentadoria garantida, onde o Estado entra para assegurar uma taxa de retorno que resiste às flutuações do mercado e protege a renda futura dos trabalhadores.

O caso dos países avançados revela a existência de diversas alternativas para a sustentabilidade do regime público sem recorrer ao sistema de capitalização pura. Os exemplos da Alemanha e da França são particularmente interessantes. No início dos anos 2000, estes países passavam por desafios semelhantes ao Brasil: gasto público com previdência acima de 10% PIB, e perspectivas de alongamento da expectativa de vida - na época, três anos acima do patamar atual brasileiro. (OCDE, 2019). As respostas para esses desafios seguiram diferentes caminhos, mas preservaram o sistema público de repartição, que segue até hoje o mais importante.

Em ambos os casos, parte das medidas consistiram em ajustes simultâneos nos diferentes parâmetros da Previdência, sobretudo idade mínima, taxa de reposição, tempo de contribuição e valor das alíquotas. Foram adotados também mecanismos de aposentadoria antecipada com desconto, bem como de aposentadoria postergada com prêmio.

Mas as respostas vão mais além. Na Alemanha, o pilar público obrigatório foi mantido ao mesmo tempo em que foram fortalecidos pilares complementares

voluntários, visando compensar os trabalhadores pelas perdas nas aposentadorias públicas. Esses pilares contam com grande participação dos empregadores e do Estado. O segundo pilar consiste em esquemas de aposentadorias individuais, garantidas pelas empresas; o terceiro, em fundos de capitalização subsidiados pelo governo. Esses esquemas podem funcionar sob diferentes modalidades, mas estão sujeitos a elevada regulação e oferecem um benefício mínimo garantido por lei.

Além disso, a Alemanha também ensina que a solução passa por mudanças fora da esfera da Previdência. O país vem implementando políticas ativas de estímulo ao mercado de trabalho, inclusive subsidiando os salários dos trabalhadores em idade avançada. Esses esforços surtiram efeito, e a taxa de emprego entre os trabalhadores na faixa de 55 a 64 anos de idade cresceu 30 pontos percentuais desde os anos 2000 - o que contribui tanto para aumentar as receitas de contribuições como o valor dos benefícios das aposentadorias (OCDE, 2017).

Já na França, destaca-se a constituição de fundos públicos especialmente dedicados a aportar recursos para o regime de previdência, lançando mão inclusive de taxaço sobre o setor financeiro. O Fundo da Solidariedade Velhice (FSV), por exemplo, financia a maior parte dos benefícios não contributivos, apoiando-se majoritariamente em receitas de contribuições sobre rendas de capital. Já o Fundo de Reservas de Aposentadorias (FRR) consiste em um fundo de investimento de longo prazo, organizado pelo Estado, com vistas a aportar recursos para a previdência a partir de 2020. Na época de sua criação, em 2001, foi constituído com receitas diversas incluindo receitas de tributação sobre capital, privatizações e cessões de serviços públicos.

Ao final de 2017, o fundo possuía mais de 36 bilhões de euros em ativos (FRR, 2019), mesmo que parte de seus rendimentos venham sendo utilizados para financiar o déficit da Seguridade atual. A capacidade da França de mobilizar recursos de diferentes setores da sociedade para financiar os benefícios públicos não deve ser desprezada. Ela ajuda a explicar como o país consegue conjugar, ainda hoje, uma das taxas de reposição mais elevadas e uma das idades de aposentadoria mais baixas dos países avançados. Sem falar na elevada capacidade redistributiva da sua política social.

3. A GUISA DE CONCLUSÃO

A OCDE destaca que não há convergência nos modelos dos regimes de capitalização. Mais que isso, o que se vê hoje é a reversão ou o redesenho dos sistemas de capitalização mundo afora.

A partir dos casos analisados, observa-se que o debate em curso no Brasil pouco faz para atacar questões que realmente impactam a sustentabilidade do regime público no longo prazo, tais como produtividade do trabalho, emprego, crescimento econômico.

Além disso, um sistema de capitalização fortemente apoiado em títulos públicos não alivia necessariamente as finanças públicas, mas certamente agrava desigualdades. No Brasil, mais de 90% dos recursos dos fundos de pensão aberta estão em investimentos de renda fixa (ANBIMA, 2019), em grande parte títulos públicos ou cujo valor está atrelado a estes. Ao fim de 2018, quase um quarto dos títulos públicos federais estava nas mãos dos fundos de previdência (BACEN, 2018). Logo, é o Estado (e em última instância, os contribuintes) que acaba pagando pelos rendimentos desses investimentos, que favorecem a concentração de renda e riqueza entre os detentores de tais títulos, parcela ínfima da população ou grande corporações financeiras.

Essa dinâmica, que aumenta as desigualdades no país, é diametralmente oposta àquela trazida hoje pelo regime público de repartição simples, sabidamente amenizador de desigualdades sociais (Barr 2004), redistribuindo de jovens para idosos, de homens para mulheres. Não por acaso, o índice de Gini que mede as assimetrias de renda entre os brasileiros aposentados, beneficiários de uma aposentadoria ou pensão, é 0,392 contra 0,597 para os rendimentos de todos os brasileiros no mercado de trabalho.

O que nos cabe fazer neste momento é justamente refletir sobre o modelo que mais se adequa à realidade do país, às necessidades de sua população e ao futuro que sonhamos construir para o Brasil. Reforma da previdência não se faz com “porteira fechada”. O debate democrático não se esgota em mantras e matracagem. Cabe ao Congresso neste momento abrir e alimentar o debate para estar à altura das suas atribuições republicanas e assegurar o bem-estar real da população.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANBIMA – Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais. **Consolidado Histórico dos Fundos de Investimentos**, 2019. Disponível em: <http://www.anbima.com.br/pt_br/informar/estatisticas/fundos-de-investimento/fi-consolidado-historico.htm>. Acesso em: 05 jun. 2019.

BACEN – Banco Central do Brasil. Relatório Mensal da Dívida Pública Federal de dezembro de 2018. 2018.

BARR, Nicholas. **Economics of the Welfare State**. New York and Oxford: Oxford University Press, 2004.

BARR, N.; DIAMOND, P. **Reforming Pensions: Principles and Policy Choices**. New York and Oxford: Oxford University Press, 2008.

COMISIÓN BRAVO. **Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones: Informe Final**. 2015. Santiago do Chile. Fonds de Réserve pour les Retraites (FRR). Communiqué de Presse du 19 février 2019.

GENTIL, Denise Lobato. **A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira**. Rio de Janeiro : Maud X, 2019.

GHILARDUCCI, Teresa. The recession Hurts Americans Retirement Accounts More than Everyone Thought. In: **The Atlantic**, October 16 2015. Disponível em: <<https://www.theatlantic.com/business/archive/2015/10/the-recession-hurt-americans-retirement-accounts-more-than-everyone-thought/410791>>. Acesso em: 06 jun 2019.

HASSEL, A.; NACZYK, M.; WISS, T. The political economy of pension financialization: public policy responses to the crisis. In: **Journal of European Public Policy**, Published online: 12 Feb. 2019.

LAVINAS, L.; ARAUJO, E. Reforma da previdência e regime complementar. In: **Revista de Economia Política**, v. 37, n. 3 (148), jul-set/2017.

LAVINAS, L.; GENTIL, D. Brasil anos 2000: a política social sob regência da financeirização. In: **Novos Estudos CEBRAP**, v. 37, n. 2. 2017.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria da Previdência. **Anuário Estatístico da Previdência Social**, 2017.

OIT – Organização Internacional do Trabalho. **Reversing Pension Privatization: Rebuilding public pension systems in Eastern European and Latin American countries (2000-18)**. ESS – Working Paper n. 63. 2018.

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Pension Markets in Focus**. 2018.

_____. **Pensions at a Glance**. 2017.

_____. **OECDStat**, 2019. Disponível em: <<https://stats.oecd.org/>>. Acesso em: 05 jun. 2019.

SAFATLE, C.; GRANER, F. Governo quer sistema sem aporte patronal. In: **Jornal Valor Econômico**, 03 abr. 2019.

ZWAN, Natascha Van Der. Financialisation and the Pension System: Lessons from the United States and the Netherlands. *Journal of Modern European History*, vol 15, 2017-4.

Recebido em 4 de julho de 2019 e aceito em 5 de julho de 2019.

AFINAL DE CONTAS, A PREVIDÊNCIA TEM DÉFICIT?

Clemente Ganz Lúcio *

Clovis Scherer **

Resumo: O debate sobre a sustentabilidade financeira corrente e de longo prazo da Previdência requer que se compreenda que a Constituição Federal de 1988 criou um sistema de financiamento da proteção social com múltiplas e variadas fontes. A situação corrente do orçamento da Seguridade Social apresenta pequeno déficit relacionado à conjuntura econômica adversa e perda de receitas por desvinculações e desonerações. A década passada mostrou que um ambiente de crescimento econômico, geração de empregos e formalização são fatores que levam ao equilíbrio do orçamento da Seguridade e expansão da cobertura da proteção social.

Palavras-chave: Seguridade Social; Previdência Social; desoneração; tributação; emprego formal.

AFTER ALL, DOES BRAZILIAN PENSION SYSTEM HAVE A DEFICIT?

Abstract: The debate on the current and long-term financial sustainability of Welfare requires understanding that the 1988 Federal Constitution created a system of financing social protection with multiple and varied sources. The current situation of the Social Security budget presents a small deficit related to the adverse economic situation and loss of revenue due to disconnections and exemptions. The past decade has shown that an environment of economic growth, job creation and formalization are factors that lead to the balance of the Security budget and expansion of social protection coverage.

Keywords: Social Security; Social Welfare; Relief; Taxation; Formal Employment.

INTRODUÇÃO

A questão parece fácil de responder, se o déficit da Previdência for tomado simplesmente como uma diferença entre receitas e despesas. Mas não é esse o caso. É que a resposta vai muito além de uma mera apuração contábil e depende inteiramente da interpretação do que a Constituição Federal define como o orçamento da Seguridade e da Previdência e sua relação com a garantia dos direitos sociais aos cidadãos. Por este motivo, a questão dividiu opiniões entre aqueles que argumentam ser inadequado falar-se em déficit e que o orçamento da Seguridade é estruturalmente saudável, e aqueles que, ao contrário, apontam para um déficit explosivo e insustentável especialmente no

* Sociólogo e Diretor Técnico do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE). E-mail: clemente@dieese.org.br.

** Economista e membro da equipe técnica do DIEESE.

longo prazo. Este artigo alinha-se à primeira vertente de pensamento, buscando nas definições constitucionais sobre o Orçamento da Seguridade as bases para o entendimento da real situação das contas da Previdência e sua evolução ao longo dos últimos anos.

1. A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A SEGURIDADE SOCIAL

A Previdência Social, segundo a Constituição Federal de 1988, faz parte da Seguridade Social, que “compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (CF, Art. 194).

Entre os objetivos da Seguridade Social elencados no mesmo artigo, vale mencionar neste artigo a universalidade da cobertura e atendimento (inciso I), a diversidade das bases de financiamento e a gestão democrática e participativa (inciso VII). Isto porque, a cobertura previdenciária está longe de ser universal, havendo quase 30% de ocupados em idade ativa desprovidos de proteção¹, a diversidade da base de financiamento estar constantemente sendo desconsiderada no debate sobre a situação financeira da Previdência Social e ter havido recentemente sério retrocesso no quadripartismo em matéria de decisões sobre normas e propostas de reforma previdenciária.

Ao instituir a Seguridade Social, a Constituição fez uma inflexão importante em direção à proteção social de forma ampla e solidária, afastando-se da concepção de seguro social (FLEURY; ALVES, 2004). Segundo analistas da evolução das políticas sociais no Brasil, esse movimento visou responder à crise do modelo, vigente até então, que vinculava a previdência e a assistência à saúde ao emprego formal com carteira de trabalho assinada. O princípio da universalidade visava reverter a exclusão de grande parcela da população ocupada em atividades informais, desempregada, inativa ou mesmo desalentada, estendendo a cidadania a todos como promessa do movimento que restaurou a ordem democrática no país.

Para custear a Seguridade, os constituintes criaram um orçamento específico com uma variedade de fontes de recursos. Esse orçamento é composto pelas contribuições previdenciárias de trabalhadores e de empregadores, bem como por tributos gerais – COFINS, a CSLL e o PIS-PASEP –, receita com loterias e outros itens

¹ O Anuário Estatístico da Previdência Social de 2017 anota aproximadamente 60 milhões de pessoas ocupadas com idades entre 16 e 64 como protegidas e outras 23 milhões, desprotegidas. Ver BRASIL (2017).

de menor expressão. Além das contribuições sociais vinculadas à Seguridade, a Constituição, em seu artigo nº 195, diz que seu financiamento se dará por recursos orçamentários da União, dos Estados e dos Municípios. Com isso fica completo o esquema de financiamento tripartite que é observado em várias nações e que compreende aportes de trabalhadores, de empregadores e do próprio estado.

Com a diversidade de fontes de recursos, os parlamentares constituintes desejavam evitar os problemas de financiamento das políticas sociais, existentes na época da ditadura militar, quando elas eram subordinadas aos objetivos da política macroeconômica e os recursos se limitavam à folha de pagamentos, como base praticamente única de arrecadação tributária. As principais contribuições passaram a incidir sobre o faturamento e o lucro das empresas, além da folha de salários. Essa variedade de bases contributivas confere às receitas maior estabilidade frente aos ciclos econômicos bem como equilibra a arrecadação de setores que têm baixa intensidade no emprego (relação folha/faturamento).

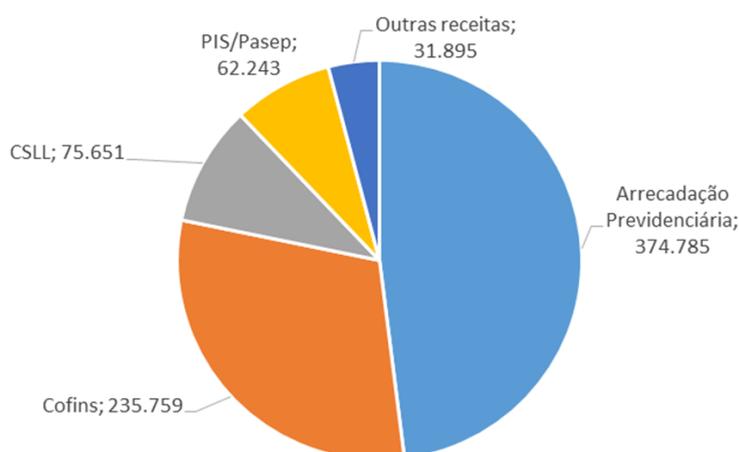
Um detalhe importante do sistema de custeio da Seguridade é que ele não está segregado entre as políticas públicas que a compõem. Em que pese as contribuições de empregados e empregadores à previdência sejam exclusivas do Regime Geral e que a arrecadação do PIS/PASEP ao financiamento do Fundo de Amparo ao Trabalhador, responsável pelo Programa Seguro-desemprego e pelo pagamento do Abono salarial, não se encontra na Constituição uma repartição dos recursos das demais contribuições sociais entre as três áreas. Por isso não cabe desconsiderar o conjunto das receitas e despesas na discussão da sustentabilidade de um ou outro componente do sistema de proteção social.

É bem verdade que a implementação da Constituição deixou a desejar em muitos aspectos. Por exemplo, a ação integrada entre as áreas sociais não se verificou efetivamente, não há atuação conjunta em diversos âmbitos e isso se evidencia na existência de estruturas administrativas e operacionais separadas. De todo modo, embora essa integração tenha sido incompleta, o orçamento previsto na Constituição é único para a Previdência, a Assistência e a Saúde.

2. O ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL PELO LADO DAS RECEITAS

O orçamento da Seguridade Social é bastante expressivo, tendo apresentado R\$ 780 bilhões em receitas no ano de 2017². Este montante representou mais da metade dos R\$ 1.449 bilhões de receitas correntes do Orçamento da União, a 35,2% da receita tributária total arrecadada no país (de R\$ 2.127 bilhões³) e a 11,6% do PIB de R\$ 6.752 bilhões estimado para o mesmo ano.

Figura 1 – Receitas da Seguridade Social – 2017 (R\$ Milhões)



Fonte: ANFIP (2018, p. 87). Gráfico elaborado com base no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI - extração Siga Brasil – Senado Federal; para os dados do RGPS, o fluxo de caixa do Ministério da Previdência Social - MPS; e para as compensações não repassadas, ANFIP. Elaboração: DIEESE.

Nota: Em outras receitas foram agrupadas as receitas de prognósticos, receitas de órgãos da Seguridade, taxas, juros, multas, contrapartidas relativas aos encargos financeiros da União com EPU, entre outros.

Tomando os dados de 2017 como referência, a principal fonte de recursos da Seguridade Social são as contribuições previdenciárias de trabalhadores e de empregadores, que representaram 48,0% do total. A segunda fonte é a Cofins, que responde por 30,2% do total, sendo um tributo que incide sobre o faturamento das empresas. Em seguida, quase 10% das receitas da Seguridade vieram da tributação do lucro das empresas, através da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, a CSLL, enquanto que outros 8% ingressaram pelo Pis/Pasep, que também incide sobre o

² Os números citados neste artigo foram extraídos da Análise da Seguridade Social 2017, publicada pela ANFIP, salvo quando houver outra indicação. Em relação às receitas, a ANFIP (idem página 72) incorpora às receitas das contribuições o valor integral de juros e multas, conforme a Lei nº 8.212/1991. Com isso há pequenas diferenças em relação aos números apresentados pelo governo (ANFIP, 2018).

³ Conforme a Secretaria da Receita Federal, página 15 da “Carga Tributária no Brasil 2017: análise por tributos e bases de incidência” (RECEITA FEDERAL, 2018).

faturamento. Essa estrutura de financiamento tem repercussões para a sustentação do fluxo de receitas e com o caráter distributivo da carga tributária.

Assumindo que as empresas repassam aos clientes os tributos sobre seu faturamento, sobre a folha (grosso modo, 2/3 das contribuições previdenciárias) e sobre os lucros, pode-se pensar que 84% do financiamento da Seguridade provém do conjunto da sociedade, com os outros 16% recaindo diretamente sobre os segurados da Previdência Social.

A grande proporção assumida pelo faturamento e o lucro como bases de arrecadação expressam a diversidade de fontes sobre a qual se falou anteriormente. Ela torna a sustentação das receitas menos vulnerável ao comportamento do mercado de trabalho, ao desemprego e informalidade, às alterações na distribuição da renda entre lucros e salários, bem como pode capturar ganhos na produtividade do trabalho no longo prazo. Mas, por outro lado, acaba acentuando o caráter regressivo da estrutura tributária no país, já que se converte em custos repassáveis aos consumidores pelas empresas.

3. O ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL PELO LADO DAS RECEITAS

O esquema de financiamento desenhado na Constituição tem consonância com a estrutura heterogênea do mercado de trabalho, a alta proporção de ocupações atípicas, informais ou irregulares, bem como, com a fraca geração de empregos formais por longos períodos nas últimas décadas. Tal heterogeneidade pode ser observada mesmo quando as taxas de desemprego e de informalidade são relativamente baixas, como em setembro de 2014. Então, 52% dos ocupados eram assalariados com carteira de trabalho assinada ou servidores estatutários. Os demais dividiam-se entre empregados no setor privado, sem carteira (11,1%), trabalhadores por conta própria (23,3%) e outras ocupações (13,4%) (OLIVEIRA; PRONI, 2016).

Entretanto, olhando em retrospectiva o mercado de trabalho desde o início dos anos 1990 facilmente se constata, como regra geral, elevados índices de desemprego e de informalidade. Na região metropolitana de São Paulo, a taxa de desemprego total medida pela PED-DIEESE, permaneceu acima dos 10%, inclusive nos anos de 2010 a 2013, chegando a quase 20% em 2003⁴. Essa permanência também se constata na informalidade no mercado de trabalho, como se percebe pelos indicadores extraídos da

⁴ Cf. DIEESE: <https://www.dieese.org.br/analiseped/anualTabela/anualpedsaotab02.xls>.

PNAD, que ficaram entre 55%, em 1995, e 45% em 2014 (na definição mais restrita de informalidade) (OLIVEIRA, 2015).

Sendo assim, um financiamento exclusivamente baseado na folha salarial inviabilizaria uma proteção abrangente, que fosse além dos limites do emprego assalariado formal. Afinal, a proporção de contribuintes da Previdência Social entre os ocupados alcançou seu ponto máximo em 2014, de 62,2% do total (OLIVEIRA, 2015⁵). Ou seja, mesmo então, havia quase 40% de pessoas ocupadas que não contribuíam diretamente para o financiamento da Previdência tendo a insuficiência de renda e precariedade da ocupação como fatores explicativos óbvios.

Essa questão adquire maior relevância neste momento, pois o mercado de trabalho está sendo impactado pela desregulamentação trabalhista e pelo avanço e difusão de novas tecnologias poupadoras de mão-de-obra.

A reforma trabalhista promovida pela Lei 13.467/2017 ampliou as possibilidades de contratação fora do padrão tradicional de jornada integral e por tempo indeterminado, criou novos contratos, alterou a hierarquia das leis dando maior importância para a negociação individual entre empregador e trabalhador, corroeu as bases de financiamento dos sindicatos e reduziu suas prerrogativas negociais. A fragilização do polo do trabalho frente ao capital, por si só, ameaça o cumprimento das normas relativas ao financiamento do sistema. Além disso, a ampliação da possibilidade de terceirização com o emprego de trabalhadores autônomos e a exclusão de itens remuneratórios da base de incidência das contribuições sociais tendem a prejudicar as receitas previdenciárias.

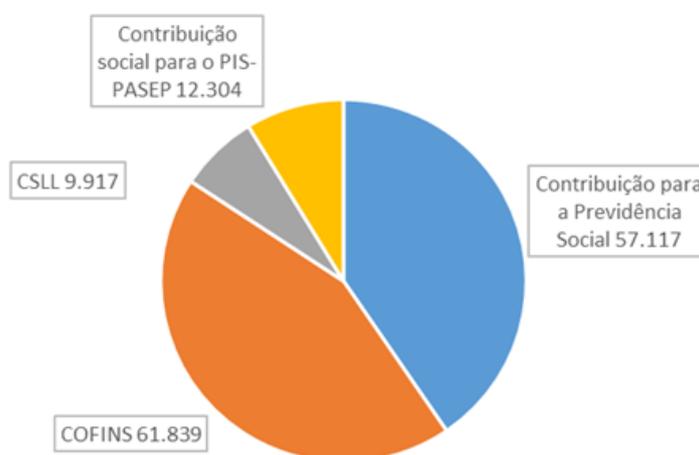
A ponta mais visível dos impactos de novas tecnologias sobre o trabalho talvez seja, hoje, a difusão do trabalho de plataforma que alguns já denominam de “uberização” do trabalho (ABÍLIO, 2017). Nesta forma, também a arrecadação previdenciária pode ser comprometida já que o trabalhador atua na condição de um “empreendedor” utilizando a plataforma digital como um meio de conexão com seu “cliente”. Em que pese as condições da prestação do serviço seja totalmente controlada pela empresa-plataforma, não há necessariamente uma exigência de contribuição previdenciária por parte do trabalhador envolvido.

⁵ O indicador difere do percentual de ocupados em idade ativa protegidos pela Previdência pois nesse são incluídas as pessoas que estão protegidas sem haver contribuição. Cf. p. 213.

4. AS RECEITAS QUE DEIXAM DE ENTRAR NOS COFRES DA SEGURIDADE

O sistema de custeio da Seguridade tem um potencial arrecadatório que não se efetiva completamente em razão das renúncias tributárias e da sonegação. A Secretaria da Receita Federal estima que as renúncias relativas aos tributos vinculados à Seguridade alcançaram os R\$ 141 bilhões no ano de 2017. Como mostra a Figura 2, a maior parcela desse total refere-se justamente a receitas previdenciárias, vindo a seguir as renúncias ligadas ao Confins.

Figura 2 – Renúncias Fiscais da Seguridade Social – Valores Estimados para 2017 (R\$ Milhões)



Fonte: ANFIP (2018, p. 58).

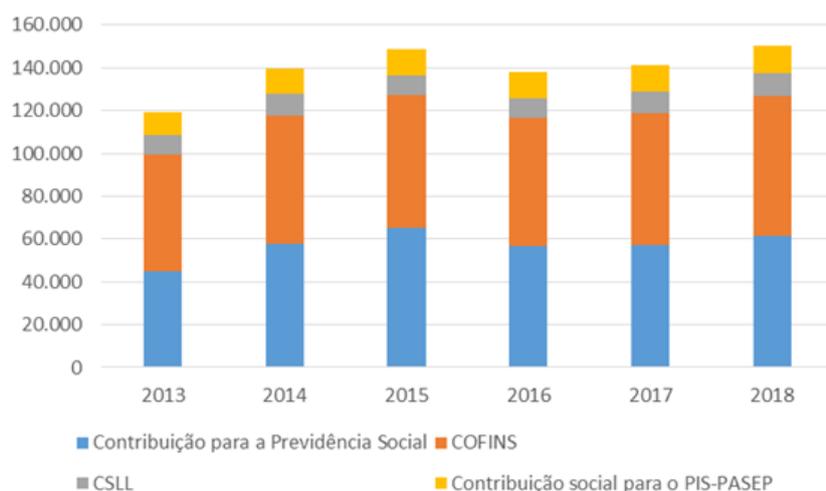
Nota: Baseado em Receita Federal do Brasil - Gastos Tributários Estimados por Bases Efetivas, diversas edições, sendo a mais recente a de 2015 série 2013-2018.

A prática da renúncia tributária até poderia ser defensável em contextos econômicos adversos como medida transitória de estímulo econômico, mas foi desvirtuada ao tornar-se permanente. Como ilustra a Figura 3, entre 2013 e 2018 o volume de recursos que deixou de ingressar no orçamento da seguridade social variou entre R\$ 119 e R\$ 150 bilhões numa série que se iniciou muito antes do período em tela. Segundo a ANFIP, o percentual de renúncias em relação ao total de contribuições sociais oscilou em torno dos 20% entre 2014 e 2016, descendo a 18,7% em 2017.

Desarmar esse esquema de desonerações, entretanto, não é uma tarefa simples pois ele se disseminou na economia. Tanto é assim que a principal destinação de renúncias fiscais da União é o regime tributário do Simples Nacional, sob o qual estavam enquadrados, em 2015, 4,5 milhões de estabelecimentos com 10,9 milhões de

empregos com carteira assinada. O segundo segmento que mais se beneficia de renúncia é o das entidades filantrópicas que, majoritariamente prestam serviços de saúde, assistência e educação. Em terceiro lugar vem a desoneração da cesta básica, que é uma política voltada para baratear o acesso a alimentos para a população em geral.

Figura 3 – Evolução das renúncias fiscais da Seguridade Social entre 2013 e 2017 – (R\$ Milhões)



Fonte: ANFIP (2018, p. 58).

Embora outros programas listados tenham uma feição econômica mais clara, como a desoneração da folha, da exportação da produção rural, da Zona Franca de Manaus, entre outros, não são os majoritários e também não deixam de implicar o emprego e outras dimensões socioeconômicas (Tabela 1). Ou seja, as desonerações são substanciais, prejudicam o financiamento da Previdência e da Seguridade, mas a sua reversão tem efeitos sociais e econômicos complexos a serem considerados, pois geram impactos sobre a população, regiões, inúmeros setores e empresas mais frágeis econômica e financeiramente, ou mesmo sobre a prestação de serviços de saúde ou assistenciais.

O potencial de arrecadação previdenciária não aproveitado não se resume às renúncias tributárias. O Sindicato dos Procuradores da Fazenda Nacional estima que em 2018 a sonegação de impostos federais alcançou a cifra de R\$ 345 bilhões (MARINI, 2018). É expressivo o volume de recursos que poderia entrar nos cofres da Seguridade através de uma melhor cobrança das obrigações tributárias e de uma fiscalização mais atuante sobre a fraude trabalhista, caracterizada pelo emprego sem carteira (FILGUEIRAS; KREIN, 2016). Não se pode deixar de mencionar que o elevado

montante de dívida ativa e créditos previdenciários da União que, em 2015, atingia os R\$ 375 bilhões⁶. Ainda que uma parte pequena desses montantes possa ser efetivamente recuperado e não seja suficiente para alterar o quadro orçamentário, está relacionado à vazamentos e a um comportamento irresponsável dos empregadores.

Tabela 1 – Renúncias fiscais da Seguridade Social por destinação, 2017, (R\$ milhões)

FINALIDADE DA DESONERAÇÃO	R\$ MILHÕES	% DO TOTAL
Simples Nacional	57.002	40,6
Entidades Filantrópicas	17.636	12,6
Desoneração da Cesta Básica	17.283	12,3
Desoneração da Folha de Salários	13.336	9,5
Outras	7.444	5,3
Zona Franca de Manaus	7.235	5,2
Medicamentos	6.939	4,9
Exportação da Produção Rural	6.558	4,7
Produtos Químicos e Farmacêuticos	2.357	1,7
MEI - Microempreendedor Individual	2.061	1,5
Transporte Coletivo	1.391	1,0
Inovação Tecnológica	534	0,4
PROUNI	379	0,3
Previdência Privada Fechada	237	0,2
Total Geral	140.392	100,0

Fonte: ANFIP (2018, p. 58).

Sintetizando o argumento desenvolvido até aqui, a Seguridade Social angaria recursos em seu orçamento que correspondem a aproximadamente a metade da arrecadação tributária nacional, com grande destaque para as contribuições previdenciárias de trabalhadores e empregadores. A diversificação de fontes foi uma peça chave para proteger este esquema de financiamento das vicissitudes econômicas e do mercado de trabalho. O esquema é tão robusto que se prestou à concessão de desonerações e resiste apesar do alto índice de sonegação e de fraude trabalhista que se conjuga com fraudes tributárias. A seguir vamos olhar para o lado das despesas do sistema.

5. O LADO DAS DESPESAS DA SEGURIDADE E DA PREVIDÊNCIA

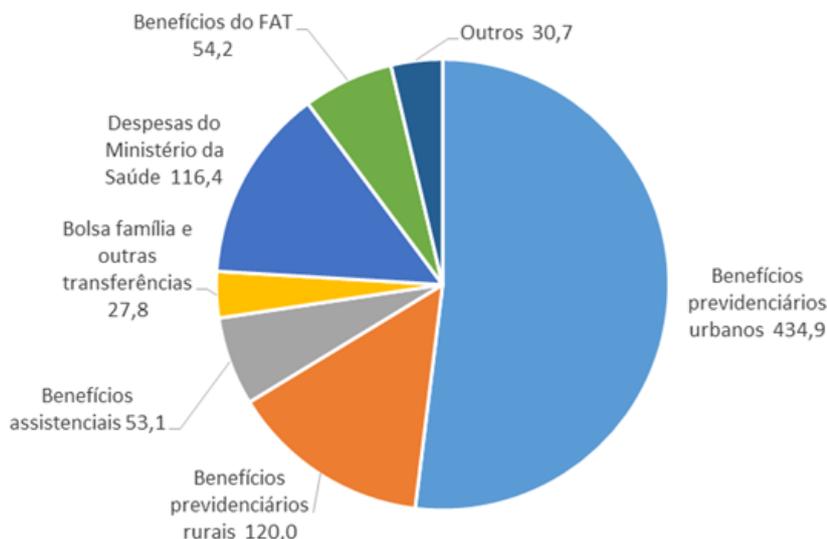
O orçamento da Seguridade se destina ao financiamento às ações da Previdência, incluindo o seguro-desemprego e o abono salarial, da Assistência e da Saúde. Esse

⁶ BRASIL (2016), cf. slides 175-177.

orçamento registrou despesas da ordem de R\$ 837 bilhões em 2017. Frente ao orçamento da União que somou de R\$ 2.469 bilhões (sem o refinanciamento da dívida) no mesmo ano, esse valor representa 34% do total.

A maior parcela dessas despesas corresponde aos benefícios previdenciários do RGPS, de quase R\$ 560 bilhões, na soma entre as clientelas urbanas e rurais. Se considerarmos que os benefícios do FAT, que se constituem na concessão de seguro-desemprego e no pagamento do abono salarial são, em parte, gastos previdenciários, estes seriam acrescidos de até R\$ 54,2 bilhões. Só então viria o gasto na área da saúde, de R\$ 116,4 bilhões, total inferior ao gasto com benefícios previdenciários rurais. As despesas com benefícios assistenciais somaram R\$ 81 bilhões na soma dos benefícios aos idosos, às pessoas com deficiência e pelo Programa Bolsa Família. Por fim, outros itens tais como benefícios previdenciários de legislação especial, despesas dos ministérios ligados à área e outras ações do FAT ficaram com R\$ 30,7 bilhões. Esses dados evidenciam a magnitude da Previdência Social para o conjunto das ações da Seguridade e explicam por quê sua a reforma passou a ser o foco prioritário na estratégia de ajuste fiscal.

Figura 4 – Despesas da Seguridade Social – 2017 (R\$ Bilhões)



Fonte: ANFIP (2018, p. 87).

6. A CONTROVÉRSIA SOBRE O RESULTADO DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE

Nas seções anteriores vimos que a arrecadação de tributos vinculados à Seguridade Social em 2017 totalizou R\$ 780 bilhões, sem considerar a Desvinculação

de Receitas da União (DRU), que foi de R\$ 130 bilhões naquele ano. Por outro lado, as despesas alcançaram R\$ 837 bilhões no mesmo período, comandadas pelos gastos com benefícios previdenciários do Regime Geral. Assim, sem levar em conta os recursos que são transferidos da Seguridade para outras finalidades, esse sistema apresentou uma necessidade de complementação de recursos da ordem de R\$ 57 bilhões.

A necessidade de financiamento, chamada comumente de “déficit”, fica bem aquém dos R\$ 141 bilhões de renúncia de receitas da Seguridade estimada para o mesmo ano. Somente esse dado é suficiente para que se questione o diagnóstico sobre a insustentabilidade do arranjo que custeia a Previdência e demais políticas sociais pelo fato de que ele é resultado da opção por carrear recursos para medidas de estímulo econômico notadamente à empresas (Simples, desoneração da folha, Zona Franca de Manaus, MEI, exportações, entre outros).

Mesmo assim a controvérsia está posta e é preciso explicar a diferença existente entre a interpretação constitucional do chamado déficit da Previdência, seguida até aqui, com base nos estudos da ANFIP, e a outra, de natureza fiscalista, feita por aqueles que avaliam que há um déficit estrutural.

A primeira diferença é que, na visão fiscalista, a apuração dos resultados da Seguridade social não leva em conta R\$ 159 bilhões em receitas desvinculadas pela DRU (R\$ 113 bilhões, em 2017) ou que são desconsideradas pelo governo. Estas últimas incluem as receitas financeiras advindas do Fundo de Amparo ao Trabalhador, com R\$ 18 bilhões, e a parte das contribuições para o PIS/PASEP que é transferida ao BNDES para a concessão de empréstimos, de quase R\$ 25 bilhões.

A segunda diferença é que, também na visão fiscalista, se incluem nesse orçamento as receitas e despesas da previdência dos servidores civis da União, bem como a pensão dos dependentes dos militares. Assim, são anotados no lado positivo R\$ 35,8 bilhões em contribuições dos servidores ativos e aposentados ou pensionistas para o RPPS, contribuições da própria União para esse regime e contribuições dos militares para o financiamento das pensões. No lado negativo, todavia, entram na conta despesas de R\$ 112,0 bilhões em despesas com benefícios previdenciários a servidores civis e pensionistas de militares, bem como transferências ao GDF e benefícios assistenciais aos servidores que são questionáveis. Ou seja, apura-se nessa conta um resultado negativo de R\$ 76 bilhões.

Ao computar a perda de receita da DRU e o resultado negativo do RPPS neste orçamento, a visão fiscalista faz o déficit da Seguridade pular de R\$ 57 bilhões para R\$

291 bilhões, em 2017. A Tabela 2 explicita essas diferenças entre seus principais elementos.

Para rebater a visão fiscalista no que diz respeito à DRU, como já se argumentou, o fato de haver a desvinculação não descaracteriza essas receitas como oriundas do orçamento da Seguridade. Em relação à inclusão do RPPS dos servidores civis e da previdência dos militares neste orçamento ela desconsidera que tais regimes são despesa da administração pública, para o sustento de regimes previdenciários próprios, inacessíveis a todo e qualquer brasileiro. Os regimes próprios foram concebidos não apenas como instrumento de proteção social, mas sobretudo como parte da gestão de pessoal na administração pública em contrapartida aos princípios de lealdade e de disciplina na relação entre servidores e o Estado.

Tabela 2 – Apuração do resultado do orçamento da Seguridade na visão da ANFIP e do Governo Federal – 2017 (R\$ Milhões)

Itens do orçamento	ANFIP	Governo	Diferença
Receitas regulares da Seguridade	780.332	780.332	0
DRU e outras receitas não consideradas	-	-159.050	-159.050
Receitas do RPPS civis e pensão militares	-	35.889	35.889
Total de receitas	780.332	657.171	-123.161
Despesas regulares da Seguridade	-837.190	-837.190	0
Despesas do RPPS civis e pensões militares	-	-111.970	-111.970
Total de despesas	-837.190	-949.160	-111.970
Resultado	-56.858	-291.989	-235.131

Fonte: ANFIP (2018, p. 99).

Tais regimes têm regras específicas e diferenciadas, ainda que nas últimas décadas sucessivos governos buscaram a chamada convergência entre os dois regimes: geral e próprio dos servidores. Refletindo as especificidades dos RPPSs, na Constituição, eles são tratados no capítulo da Administração Pública e não no da Seguridade Social. Não bastasse isso, pode-se questionar a seletividade da inclusão apenas do RPPS da União no orçamento da Seguridade, pois o raciocínio de que “tudo é Previdência” conduziria a incluir aí também os regimes previdenciários de servidores dos Estados e municípios. Nessas condições, a conta não fecharia sob qualquer hipótese.

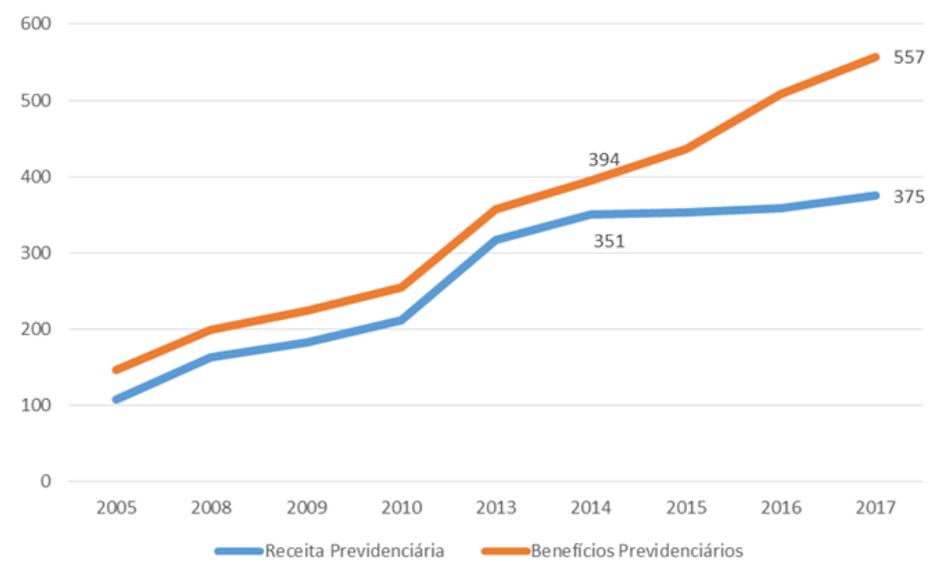
7. UMA DÉCADA DE SUPERÁVITS ORÇAMENTÁRIOS

Mas a controvérsia entre as duas visões em debate também se refere ao caráter estrutural ou conjuntural dos resultados da previdência e da Seguridade. Para refletir

sobre esta questão é preciso tomar uma perspectiva mais ampla, pois o resultado de 2017 é profundamente influenciado pelas condições econômicas especialmente adversas que o país enfrentou nos anos que lhe antecederam. Essas condições são evidenciadas pela trajetória do PIB, que amargou uma estagnação em 2014 (crescimento real de apenas 0,5%), dois anos de recessão com quedas de 3,6% e 3,3%, em 2015 e 2016, e uma taxa de crescimento lento de apenas 1,1% em 2017. Tal desempenho desastroso reverberou sobre a trajetória das receitas previdenciárias.

A evolução das receitas e despesas previdenciárias, do RGPS, foram bastante satisfatórias na década passada. Impelidas pelo crescimento do emprego, redução da informalidade e valorização dos salários, as receitas previdenciárias aumentaram em 192% de 2005 a 2014. Em contrapartida, nesse período, as despesas com benefícios previdenciários se elevaram bem menos, em 144%. Ou seja, ainda que o resultado entre essas duas rubricas estivesse no vermelho ao longo do período, como ilustra o a Figura 5, as receitas estavam subindo em ritmo muito mais acelerado do que as despesas. Por decorrência lógica, o déficit estava diminuindo em termos relativos e eram perfeitamente supridas pelas demais contribuições do orçamento da Seguridade (Figura 6).

Figura 5 – Arrecadação de Contribuições Previdenciárias e despesas com benefícios previdenciários do RGPS - R\$ Bilhões



Fonte: ANFIP (2018, p. 87).

Figura 6 – Resultado do orçamento da Seguridade Social, entre 2005 e 2017, R\$ Bilhões



Fonte: ANFIP (2018, p. 87).

É somente a partir de 2014, quando as condições econômicas se deterioram profundamente para se configurar na mais profunda crise econômica desde ao menos o início dos anos 1980, que a trajetória de aumento das receitas previdenciárias se descola da trilha seguida pelas despesas. Observa-se, pelos dados ilustrados na Figura 5, que a partir de então há praticamente uma estabilização no montante de arrecadação, enquanto que as despesas previdenciárias seguem mantendo sua trajetória de elevação nominal. Em 2017, com uma recuperação ainda fraca da atividade econômica, a arrecadação sobe 4,6% em relação ao ano anterior.

Obviamente que a trajetória das despesas previdenciárias, nesses últimos anos respondeu a fatores menos suscetíveis ao ciclo econômico, tais como a marcha demográfica de envelhecimento (aposentadorias), aos adoecimentos, à invalidez e ao falecimento dos segurados (pensões). Ademais, o valor dos benefícios reflete a evolução da massa salarial no passado (base para as contribuições previdenciárias) e, em grande medida, a política de valorização do salário mínimo. Em relação a esta, note-se nos anos de 2014 a 2016 os reajustes do piso previdenciário se restringiram praticamente à inflação dos anos imediatamente anteriores, sem ganhos reais.

Ou seja, o que aconteceu com o orçamento da Seguridade durante um período de crise profunda distorce a análise sobre sua condição de equilíbrio estrutural, pois não se pode esperar que no longo prazo se mantenha tal comportamento do PIB e da arrecadação de contribuições. Tanto é assim que na última década, o custeio da

Seguridade foi predominantemente superavitário, tendo gerado um excedente de, em média R\$ 61,4 bilhões ao ano entre 2005 e 2014 (como mostra a linha horizontal no Figura 6). Esses sucessivos superávits foram utilizados para a formação dos superávits primários nas contas do governo federal e, portanto, para a redução da dívida líquida do setor público na década passada.

Ou seja, o que aconteceu com o orçamento da Seguridade durante um período de crise profunda distorce a análise sobre sua condição de equilíbrio estrutural, pois não se pode esperar que no longo prazo se mantenha tal comportamento do PIB e da arrecadação de contribuições. Tanto é assim que na última década, o custeio da Seguridade foi predominantemente superavitário, tendo gerado um excedente de, em média R\$ 61,4 bilhões ao ano entre 2005 e 2014 (como mostra a linha horizontal na Figura 6). Esses sucessivos superávits foram utilizados para a formação dos superávits primários nas contas do governo federal e, portanto, para a redução da dívida líquida do setor público na década passada.

8. PARA CONCLUIR, REFLEXÕES SOBRE O FUTURO

Em que pese a importância do diagnóstico da situação atual das contas do orçamento da Seguridade, quando se trata de Previdência é a sustentabilidade no longo prazo o que realmente conta. Afinal, subjacente ao sistema de repartição simples há um “pacto” entre as gerações presente e futura, em que a primeira contribui hoje para financiar o pagamento de benefícios correntes com a expectativa de que no futuro, quando tiver perdido sua capacidade de trabalho, a próxima geração irá fazer o mesmo. E, nesse sentido, a corrente predominante nos meios de comunicação e no debate público argumenta que há um desarranjo estrutural no financiamento das políticas sociais previstas na Constituição que se projeta para o futuro.

Na realidade, o bom desempenho das contas da Seguridade depende de um ambiente econômico que combine crescimento com geração de emprego de qualidade. A década passada ilustra essa questão chave, pois nela houve expansão do produto interno, taxa de desemprego a níveis relativamente baixos e, sobretudo, geração de empregos com proteção previdenciária e trabalhista. Isso não prescindiu, claro, de políticas de inclusão previdenciária, abrangendo as empregadas domésticas, os trabalhadores por conta própria e as donas de casa para os quais se criaram modalidades de registro e filiação previdenciária específicos.

Como visto anteriormente, o ambiente econômico e político do país se degradou intensamente a partir de 2015. A política econômica deu um “cavalo de pau” em direção ao modelo de austeridade fiscal, a política monetária ortodoxa mirou a queda da inflação, sem dar atenção ao custo social e econômico, e a luta política tomou conta de todos os poderes e gerou uma crise que paralisou empresas e setores produtivos centrais para a economia. Essa combinação de fatores tornou a recessão que se desenhava muito mais profunda e longa do que o esperado. No espaço de um ano entre o final de 2014 e de 2015, a taxa de desocupação passou de 6,5% para 9,8% da população economicamente ativa (segundo a PNADc/IBGE). Não se pode pensar que as receitas da Seguridade, principalmente as contribuições previdenciárias, fossem passar por isso incólumes. A demora em haver retomada do crescimento e o pobre desempenho do emprego formal, desde então, só prolongam esse quadro.

Se as contas da Seguridade estão mostrando déficits, eles são conjunturais e resultam da queda real nas receitas, numa conjuntura de crise e estagnação econômica. Entretanto, argumenta-se que, no futuro, o envelhecimento da população fará o número de idosos beneficiários crescer muito mais do que o número de trabalhadores ativos, contribuintes. Assim, haveria um desequilíbrio estrutural.

A mudança demográfica é um fato inegável, mas não é único nem, tampouco, de curto prazo. A garantia da proteção previdenciária, no futuro, vai depender sobretudo do ritmo de crescimento do emprego, da proporção com que homens e mulheres irão participar das atividades econômicas, da sua produtividade no trabalho, dos salários e outros rendimentos que formarão a base de contribuição, da taxa de formalização dos vínculos de emprego, da inclusão de trabalhadores autônomos no sistema como contribuintes, da estrutura de tributação e da eficiência da arrecadação, entre outros. Ou seja, há um amplo leque de questões, além dos desafios impostos pela transição demográfica, que precisariam ser trazidos ao debate sobre a reforma da previdência e discutidas sem a pressão de um senso de urgência que não existe.

Vale também alertar, em relação aos servidores públicos, cuja Previdência a rigor não faz parte da Seguridade, que as emendas constitucionais aprovadas nas reformas de 2003 e 2005 fixaram novos parâmetros de concessão de aposentadorias e pensões. Estes parâmetros deram conta de um dos fatores mais importantes para o equilíbrio das contas públicas no longo prazo. No caso da União, a implantação da previdência complementar prevista nessas emendas, em 2013, teve como consequência a limitação do valor dos benefícios, fazendo com que se projete equilíbrio entre receitas

e despesas no longo prazo. Se há um déficit, no momento, ele se deve aos compromissos passados, e não aos fluxos presentes e no futuro. No caso de vários estados e grandes municípios, a previdência complementar ainda não foi implementada. Em grande medida isso se deve aos elevados custos de curto prazo relacionados à transição entre sistemas, de difícil enfrentamento sobretudo num quadro de estrangulamento financeiro pela própria perda de receitas causada pela crise econômica.

Enfim, é natural, de tempos em tempos, que haja revisão de parâmetros previdenciários em função das mudanças sociais e econômicas. Para que essa revisão seja aceita por todos os participantes, é preciso avaliar com detalhe os impactos fiscais, mas também os impactos sociais. Afinal, previdência é um pacto social, um pacto entre trabalhadores, empregadores e estado, que atravessa gerações, que exige confiança e entendimento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABÍLIO, Ludimília. **Uberização do trabalho: subsunção real da viração**, 2017. Disponível em: <<http://www.cesit.net.br/uberizacao-do-trabalho-subsuncao-real-da-viracao/>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

ANFIP – Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social. **Análise da Seguridade Social 2017**. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.anfip.org.br/wp-content/uploads/2018/12/Livros_28_11_2018_14_51_18.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2019.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS). **Fórum de Debates sobre Políticas de Emprego, Trabalho e Renda e de Previdência Social**: Grupo Técnico de Previdência GTP, 2016. 194 slides. Disponível em: <<http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/718/Forum-RelatorioFinal.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 23 out. 2017

FILGUEIRAS, V. A.; KREIN, J. D. **Reforma da previdência para quem?** Proposta para uma reforma efetiva e pragmática, 2016. Disponível em: <<http://plataformapoliticasocial.com.br/reforma-da-previdencia-para-quem/>>. Acesso em: 4 mar. 2019.

FLEURY, S.; ALVES, R. Reforma previdenciária no Brasil em três momentos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 6, p. 979 a 1022, jan. 2004. ISSN 1982-3134. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6768>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

MARINI, Luisa. **Brasil deixou de arrecadar mais de R\$ 345 bilhões por sonegação em 2018**. 2018. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/economia/brasil->

deixou-de-arrecadar-mais-de-r-345-bilhoes-por-sonegacao-em-2018/>. Acesso em: 10 mar. 2019.

OLIVEIRA, Tiago. **Trabalho e padrão de desenvolvimento**: uma reflexão sobre a reconfiguração do mercado de trabalho brasileiro, 2015. 247 p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP. Disponível em: <<http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/286533>>. Acesso em: 26 ago. 2018.

OLIVEIRA, T.; PRONI, M.. Um mercado de trabalho heterogêneo e flexível: um problema persistente no Brasil. In: **Revista da ABET**, v. 15, n. 2, Jul-Dez/ 2016, p. 77.

RECEITA FEDERAL. CETAD - Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. **Carga Tributária no Brasil 2017**: Análise por Tributos e Bases de Incidência. 2018. Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/noticias/ascom/2018/dezembro/carga-tributaria-bruta-atingiu-32-43-do-pib-em-2017/carga-tributaria-2017-1.pdf>>. Acesso em: fev. 2019.

Recebido em 17 de junho de 2019 e aceito em 28 de junho de 2019.

(DES)ESTRUTURAÇÃO DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL: REFORMA DA PREVIDÊNCIA E DESONERAÇÃO COM CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS

*Juliano Giassi Goularti**

*Rossandra Oliveira Maciel de Bitencourt***

Resumo: Após a aprovação da PEC n.º 55/2016 (Emenda Constitucional n.º 95) que estabelece teto para os gastos públicos, o próximo passo é a reforma da previdência social. Frente ao presente cenário, desenvolveu-se este estudo na tentativa de evidenciar os elementos que envolvem o processo de desestruturação da Seguridade Social no Brasil. A hipótese é que o seu desmonte encontre suporte na PEC n.º 06/2019 e na política fiscal de desonerações tributárias com contribuições sociais que compromete grande parte da sua receita. Utilizando da “chantagem” de uma crise causada pelo envelhecimento da população e suas consequências negativas que resultam em “rombo” do sistema, o governo está propondo uma reforma para excluir, e não para incluir. Sob a égide da dominância financeira, a PEC n.º 06/2019 propõe o estancamento dos regimes próprios de previdência (pública) e a expansão da previdência complementar (privada). Portanto, as desonerações com contribuições sociais e a proposta de reforma da previdência ocorrem na tentativa de resolver problemas que demandam soluções inversas às que estão sendo propostas no atual debate.

Palavras-chave: Seguridade Social; Reforma da Previdência; Desoneração Tributária.

(DIS)INTEGRATION IN SOCIAL SECURITY IN BRAZIL: PENSION REFORM AND SOCIAL CONTRIBUTIONS RELIEF

Abstract: After the approval of PEC n.º 55/2016 (Constitutional Amendment n.º 95), which establishes a ceiling for public spending, the next step is the reform of social security. In view of the present scenario, this study was developed in an attempt to highlight the elements that involve the process of dismantling Social Security in Brazil. The hypothesis is that its dismantling will be supported in PEC No. 06/2019 and in the tax policy of tax relief with social contributions that jeopardizes a large part of its income. Using the "blackmail" of a crisis caused by the aging population and its negative consequences that result in "breakdown" of the system, the government is proposing a reform to exclude, not to include. Under the aegis of financial dominance, PEC n.º 06/2019 proposes a stagnation of the private (public) pension schemes and the expansion of private (private) pension. Therefore, the social security contributions and the pension reform proposal take place in an attempt to solve problems that demand solutions that are inverse to those that are being proposed in the current debate.

Keywords: Social Security; Reform of Social Security; Tax exemption.

* Doutor pelo Instituto de Economia da Unicamp. E-mail: jggoularti@gmail.com.

** Doutoranda em Políticas Públicas pela UFPR. E-mail: rossandra.maciel@yahoo.com.br.

INTRODUÇÃO

Que país a reforma da previdência projetada para meados do século XXI? Numa perspectiva crítica e de comprometimento social com a coletividade, o ajuste estrutural na previdência social delineado pelo governo está de costas para o futuro, uma vez que a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n.º 06/2019 em tramitação no Congresso Nacional desconstitucionaliza regras e parâmetros do Regime Geral (RGPS) e do Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS).

No debate constitucional, o legislador constituinte estabeleceu um sistema de Seguridade Social universal, solidário e baseado em princípios redistributivos. No texto da Carta Magna, os trabalhadores rurais passaram a ter os mesmos direitos previdenciários que os trabalhadores urbanos, foi instituído o programa seguro-desemprego e introduzido o piso de aposentadoria equivalente ao salário mínimo para evitar a corrosão real dos benefícios. Não por menos que hoje as transferências da previdência social são uma das principais fontes de movimentação da economia local de 70% dos municípios brasileiros, principalmente daqueles afastados dos centros urbanos.

Após a aprovação da PEC n.º 55/2016 (convertida na Emenda Constitucional n.º 95)¹ que estabelece teto para os gastos públicos e afetará em particular a saúde, a educação e a política de assistência social, a próxima investida do governo é a reforma da previdência social que se materializou na PEC n.º 06/2019 que tramita no Congresso. Colocada como prioridade número um na agenda de governo para 2019, a reforma, segundo narrativa oficial, encontra justificativa no suposto déficit previdenciário. Ademais, a proposta da criação do regime de capitalização tem a intenção de esvaziar o Regime Geral e o Próprio, por repartição, ameaçando o caráter solidário da previdência social brasileira.

Frente ao presente cenário, desenvolveu-se este estudo na tentativa de evidenciar os elementos que envolvem o processo de desestruturação da Seguridade Social no Brasil. A hipótese é que o seu desmonte encontra suporte na PEC n.º 06/2019 e na política fiscal de desonerações tributárias que compromete grande parte da sua receita. A proposta contida na PEC n.º 06/2019 e nas desonerações com contribuições sociais articula duas grandes mudanças nos princípios gerais inscritos na Constituição de 1988:

¹ O propósito dessa Emenda Constitucional é reduzir a despesa primária do governo federal de cerca de 20% para 12% do PIB entre 2017 e 2036 (Anfip; Dieese, 2017).

a redefinição do conceito de Seguridade Social e a ampliação do espaço de participação da iniciativa privada na previdência social.

O debate sobre as reformas na Seguridade Social e no sistema previdenciário ganhou novamente destaque com a desaceleração do crescimento econômico e a elevação da dívida pública. Desse modo, este trabalho acadêmico é um convite para um debate amplo, plural e democrático em defesa da Seguridade Social, das garantias fundamentais e da cidadania conquistada pelos trabalhadores deste país com a promulgação da Constituição de 1988.

Quanto à técnica de pesquisa empregada, foi uma busca bibliográfica e documental com ênfase na Constituição Federal de 1988, na PEC n.º 06/2019 e nos documentos do demonstrativo dos benefícios tributários publicados pelo Ministério da Fazenda.

Para construção do artigo, optou-se por dividi-lo em cinco partes. Após esta breve introdução, analisou-se o processo de origem e o desenvolvimento da Seguridade Social no Brasil. Na sequência, buscou-se mostrar as tentativas de reforma e desmonte da Seguridade, em particular, pelas PEC n.º 287/2016 e n.º 06/2019. Em seguida, apresentou-se os efeitos destrutivos que a política fiscal de desoneração tributária com contribuições sociais tem gerado para a previdência. E, por fim, estão as considerações finais acerca do que foi observado.

1. ORIGEM E DESENVOLVIMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL

As políticas de Seguridade Social no mundo foram inspiradas em dois modelos distintos: o primeiro deles foi baseado em Bismarck e surgiu na Alemanha em 1883, através da garantia de seguro saúde, acidentes, aposentadoria e invalidez. O segundo foi o modelo Beveridgiano, que emergiu na Inglaterra em 1942 com uma proposta universalizante do seguro social. O modelo de Beveridge mais tarde foi adotado pelas Nações Unidas como parte dos direitos humanos básicos que culminou na criação da Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948 (ZIMMERMANN, 2005).

Estes dois modelos se diferenciam pela forma de financiamento e contribuição. Segundo Zimmermann (2005), o modelo Bismarckiano é caracterizado pela contribuição individual como critério de acesso ao benefício. Já o modelo Beveridgiano é caracterizado pelo seu caráter universal pois não exige contribuição prévia para que o cidadão tenha acesso aos benefícios básicos. O financiamento de programas deste tipo tem por base a participação governamental através de tributos gerais. A partir da metade

do século XX, inúmeros países começaram a enfrentar problemas de financiamento previdenciário e em virtude disso dificilmente se encontram casos estritamente clássicos de um modelo puro.

Como categorias analíticas nesse processo de origem e propagação da Seguridade Social, destacam-se as instituições e os hábitos comuns de pensamento que nortearam a implementação de políticas sociais universais ou o mais comumente conhecido *Welfare State* (BEHRING; BOSCHETTI, 2006). Essas medidas tiveram como pano de fundo o cenário do pós-II Guerra e a publicação da clássica obra de Keynes: *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda* (1936).

A difícil situação vivida durante a Grande Depressão e o pós-guerra levou à crença de que os benefícios sociais deveriam ser partilhados mais equitativamente. Esse foi um período em que todas as economias experimentaram mudanças no poder econômico e político em relação ao trabalho, uma vez que os movimentos de trabalhadores se fortaleceram na Europa no imediato pós-guerra. Nesse contexto, não era mais aceita a fixação de salários pelos empregadores em uma base “pegar ou largar”, de modo que a busca por justiça no mercado de trabalho se institucionalizou (CORNWALL; CORNWALL, 2003).

Os pressupostos keynesianos passaram a ter influência na retomada do crescimento econômico, na redução do desemprego e da desigualdade social. E o que deu certo em um país passou a ser adotado por outros. Por isso, argumenta-se que a Seguridade Social se propagou em muitos países a partir de um ideário que se consolidou. Hodgson (1988) explica que quanto mais estáveis e disseminadas forem às instituições sociais, mais significativas elas são para a sociedade. O ideário de um Estado interventor, por alguns anos, passou a orientar a atividade econômica com fins no Plano Emprego. Logo, o Estado desenvolveu autonomia para implementar sistemas de Seguridade Social a partir das experiências que se legitimaram, criando novas expectativas estáveis sobre o comportamento de agentes sociais importantes (SKOCPOL, 1985).

É interessante notar que a ideia de cooperação foi um elemento fundamental na consolidação do *Welfare State*. Os gastos do Estado eram em grande medida viabilizados pelos tributos coletados. A população que vivenciou as desigualdades (com os pobres sofrendo mais intensamente as consequências da guerra) reconhecia que a sociedade não poderia continuar sem um sistema de Seguridade Social. A lógica da cooperação marca tanto o sistema Bismarckiano quanto o Beveridgiano: o primeiro

porque as contribuições feitas pelos trabalhadores em idade ativa sustentam os idosos e todos aqueles que por alguma circunstância encontram-se impossibilitados de trabalhar; o segundo porque são as contribuições de trabalhadores e empresas, via impostos, que asseguram ao governo a aposentadoria daqueles que estão aptos a receberem.

Apesar de prevalecer o princípio da contribuição como forma de conscientizar a classe trabalhadora dos custos do sistema e ajudar a manter certo equilíbrio fiscal, a verdadeira natureza do sistema de repartição pública está na tributação e transferência de renda dentro de uma sociedade. Analisando as experiências de *Welfare State*, Bastos e Oliveira (2017) argumentam que na Europa Ocidental não existe correspondência atuarial entre risco e prêmio no nível individual, típica do seguro privado.

Ao estudar a cooperação, Axelrod (1986) demonstra que uma das situações em que ela acontece mutuamente é quando o futuro adquire maior importância em comparação com o presente para aqueles que estão interagindo. É o que ocorre com a previdência social: os que se encontram capazes cooperam com aqueles que não possuem mais as mesmas condições, com a expectativa de que um dia a velhice também os alcançará. O autor salienta que a cooperação também pode ocorrer por pressão devido à legitimidade de uma lei que irá incentivar o indivíduo a cooperar. É provável que os cidadãos também contribuam por uma simples obrigação, pois esta é a condição para que eles tenham acesso aos benefícios quando necessitarem. Seja pela legitimidade de uma lei ou por iniciativa pessoal, de um modo geral, quando há cooperação em uma sociedade, os indivíduos tendem a se preocupar com o bem-estar dos demais.

No Brasil, no ano de 1988, é promulgada a Constituição Federal, surgindo a Seguridade Social, prevista nos artigos 194 a 204, compreendendo um conjunto integrado de prestações de Saúde, de Previdência Social e de Assistência Social. Logo, em 1990, é publicada a Lei n.º 8.029, de 12 de abril, que determinou a criação do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que resulta da fusão do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) e do Instituto de Administração Financeira da Previdência Social (Iapas). Após dez anos, em 1998, é publicada a Emenda Constitucional n.º 20 que produziu grandes mudanças no RGPS e no RPPS.

Segundo a Constituição Federal, compete ao Poder Público organizar a Seguridade Social com base nos objetivos da universalidade da cobertura e do atendimento, da uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços, da seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços, da irredutibilidade do valor dos benefícios, da equidade na forma do custeio, da diversidade da base do financiamento e

do caráter democrático e descentralizado da administração. Ao analisar tais objetivos, Dullius, Hippler e Auth (2013) revelam que o princípio fundamental da solidariedade está implícito, uma vez que é a sociedade quem contribui para o indivíduo que necessita de apoio e usufrua do benefício previsto na lei.

A previdência social funciona como um esquema de tributação e transferência em que são cobrados impostos e contribuições de um subconjunto da sociedade (normalmente trabalhadores ativos) e tais valores é transferido para os aposentados e pensionistas. A forma como o Estado arrecada depende de uma economia política específica do arranjo de contribuições previdenciárias. Nesse sentido, Bastos e Oliveira (2017) argumentam que nesse sistema os beneficiários possuem um “direito político”, cujos termos são garantidos pelo Estado. O Quadro 1 demonstra as condicionalidades que vigoraram até 2015 no que se refere ao acesso à aposentadoria urbana e rural no Brasil:

Quadro 1 – Condicionalidades para acessar à previdência social no Brasil

Sistema	Aposentadoria Urbana	Aposentadoria Rural
Por idade	Homens (65) Mulheres (60) + 15 anos de contribuição	Homens (60) Mulheres (55)
Tempo de contribuição	Homens (35 anos) Mulheres (30anos)	

Fonte: Elaboração dos autores.

Conforme demonstra o Quadro 1, a idade mínima requerida para solicitar a aposentadoria corresponde no meio urbano 60 anos para as mulheres e 65 para os homens, e no meio rural 55 anos para as mulheres e 60 para os homens. Esses requisitos são inclusive muito semelhantes à média da idade mínima para aposentadoria vigente nos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Na maior parte dos países – a exemplo da Alemanha, Chile, Japão, Canadá, França, dentre outros –, a idade mínima exigida para o alcance da aposentadoria é 65 anos. Porém, o que chama atenção é que esses países possuem expectativa de vida superior a do Brasil. Ao estabelecer aposentadoria por idade no segmento urbano (65/60 anos), o Brasil segue parâmetros de países que possuem expectativas de vida superiores à nossa, o que sugere uma contradição, haja vista as desigualdades regionais que revelam ampla discrepância da expectativa de vida nos diferentes Estados brasileiros.

Desde a sua origem, a previdência social no Brasil passou por algumas reformas. A última foi realizada em 4 de novembro de 2015, com a aprovação da Lei n.º 13.183

que criou uma nova fórmula para o cálculo de aposentadoria, conhecida como regra 85/95 (soma do tempo de contribuição e idade, para mulheres e homens). Ao somar a idade e o tempo de contribuição, o homem precisa alcançar 95 e a mulher 85 para se tornar elegível à aposentadoria. Até 2027 serão acrescentados pontos a essa fórmula para atingir a medida 90/100 (MATIJASCIC, 2016).

No Brasil, a Seguridade Social é vista como o mais importante mecanismo de proteção social do País, como também, um poderoso instrumento do desenvolvimento econômico. Além de transferências monetárias para a previdência social (rural e urbana), ela contempla a oferta de serviços universais proporcionados pelo Sistema Único de Saúde (SUS), pelo Sistema Único de Assistência Social (Suas), pelo Sistema Único de Segurança Alimentar e Nutricional (Susan) e pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), com destaque para o programa seguro-desemprego.

Ao ser instituída no Brasil, a previdência social trouxe uma série de mudanças em termos quantitativos e qualitativos à vida dos beneficiários, o que a torna uma política essencial. Cabe destacar o papel distributivo desempenhado pela previdência social no Brasil. Castro (2011) afirma que os benefícios dessa política contribuíram significativamente com a redução da desigualdade de renda no País, e revela que não fossem as rendas da previdência, os números de indigência e pobreza seriam maiores. Ele salienta ainda que ao contemplar um conjunto maior de políticas sociais, a previdência contribui com o crescimento econômico, uma vez que grande parte dos benefícios é destinada às pessoas mais empobrecidas. Isso faz com que uma quantia significativa desse valor permaneça no País. Com isso, há um aumento na geração de emprego e renda, no crescimento do Produto Interno Bruto, bem como na renda das famílias.

Bastos e Oliveira (2017) observam que, se por um lado, no sistema de previdência social, as contribuições podem elevar a carga tributária, por outro, as suas “despesas” ou pagamentos, retornam à sociedade em quase na sua totalidade. As transferências da previdência apenas realocam renda dentro da sociedade. Os benefícios previdenciários generosos possivelmente terão impacto positivo sobre o crescimento do produto. E, assim, a redistribuição de renda decorrente eleva a propensão a consumir da economia, o que estimula o investimento e, com isso, o emprego, o crescimento da produtividade e a renda *per capita*.

Analisando a Previdência Social Rural, Guimarães e Santos (2008) e Augusto e Ribeiro (2005) afirmam que essa política dinamiza a economia local sobretudo de

regiões pobres, pois essa renda é gasta totalmente nos comércios locais proporcionando aumento do emprego, dos estabelecimentos, e maior movimentação financeira, devido ao pagamento mensal do benefício. Na mesma linha, Bitencourt e Dalto (2015) pesquisaram a inserção da Previdência Social Rural em onze municípios do sul catarinense. O resultado final foi à constatação de que a previdência, enquanto patrimônio dos brasileiros, contribui para a redução da desigualdade de renda.

Ao universalizar a cobertura, a previdência garante não apenas a subsistência dos aposentados, como promove a redução da desigualdade de renda e da pobreza rural garantindo uma renda mínima para a subsistência dos 5.570 municípios do País, mais de 3.800 possuem menos de 20 mil habitantes. Neles, boa parte das relações econômicas e da proteção social é fortemente marcada pelo benefício do INSS. Quanto ao seu efeito multiplicador, veja-se: em 2017, o Estado de Santa Catarina recebeu do INSS R\$ 23 bilhões, valor quase equivalente ao orçamento do Estado, R\$ 26 bilhões. Como exemplo, tem-se que 43,8% da população de Quilombo é beneficiária do INSS, 40,1% em Marema, 42% em Peritiba, 40% em Urussanga, 38% em São Martinho, 37% em Caxambu do Sul e 35% em Palmitos. Ademais, nota-se que o repasse do INSS é superior ao Orçamento de muitos municípios catarinenses, principalmente aqueles abaixo de 20 mil habitantes (MPS, 2017).

Conforme dados de 2017, o RGPS tinha 28,3 milhões de benefícios diretos. Considerando que os aposentados viviam em famílias com mais de 2,5 membros, em média, estima-se que, indiretamente, sejam favorecidos outros 70,7 milhões de brasileiros, isto é, o RGPS contempla 99 milhões de pessoas, quase a metade da população do País. Considerando ainda o Benefício de Prestação Continuada (BPC) mais o seguro-desemprego, somam-se outros 40 milhões, direta e indiretamente. Em suma, em 2015, houve transferência de renda para 140,6 milhões de brasileiros, cujos benefícios são próximos ao piso do salário mínimo. (GOULARTI, 2017).

Estudos demonstram também que, ao se aposentar, o idoso passa a ser visto de outra forma por seus filhos, noras e netos, pois deixa de ser uma despesa para a família passando em muitos casos a ser a fonte da única garantia de ingresso regular de renda (ALBUQUERQUE, LOBO e RAYMUNDO, 1999; BELTRÃO, OLIVEIRA e PINHEIRO, 2000; BELTRÃO, CAMARANO e MELLO, 2005; SCHWARZER e QUERINO, 2002). Esses autores enfatizaram em suas pesquisas a previdência rural e identificaram que a aposentadoria deu às famílias uma estabilidade e uma credibilidade

econômica mínima, o que mudou o quadro de relações estabelecidas no contexto familiar e também social.

Em síntese, a previdência social se institucionalizou no Brasil, no período de redemocratização, em meio a uma visão inclusiva da Seguridade Social, caracterizando-se como um sistema de provisão social com objetivo de também reduzir a desigualdade social no País.

A seguir, serão observados os elementos que envolvem o processo de desmonte da Seguridade Social, com ênfase no debate do suposto déficit e nas medidas que são trazidas pelas PEC n.º 06/2019.

2. TENTATIVAS DE REFORMA E DESMONTE DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL

Em confronto com a Constituição de 1988, especialistas tecem argumentos na tentativa de comprovar a inviabilidade financeira da previdência social no Brasil, sob a afirmação de que o sistema é deficitário. Questionam-se esses argumentos que atrelam as políticas sociais à lógica do mercado. Será mesmo que um programa social pode ser visto como insustentável exclusivamente por apresentar déficits? Caso não apresentem lucros, as políticas sociais devem sofrer reformas? Partindo dessa reflexão, é possível observar quão séria é a afirmativa de que a previdência no Brasil é insustentável, pois tal argumento está pautado na ótica da Seguridade Social como algo mercadológico, e não como um sistema provedor de direitos que prioriza a igualdade social.

Esse problema começa a ganhar forma quando pesquisadores demonstram que financeiramente a Seguridade Social é superavitária e que constitucionalmente ela não apresenta dificuldades em seu Orçamento (MATIJASCIC, 2016; ANFIP; DIEESE, 2017). Na tentativa de compreender essa problemática, primeiramente assume-se que o debate sobre o déficit da previdência é um argumento criado principalmente por opção política. Na impossibilidade de deslegitimar a previdência social como um programa que traga benefícios à população, um dos objetivos da discussão do déficit é semear dúvidas sobre a sustentabilidade da previdência comprometendo um elemento-chave que a solidifica enquanto instituição: a confiança dos cidadãos na sua capacidade de prover os benefícios previstos. Um segundo aspecto discutido é que a construção desse argumento tem como pano de fundo o ideário neoliberal e a ideologia do individualismo, opostos ao ideário keynesiano e aos princípios de cooperação predominantes quando a Seguridade Social foi desenvolvida em nível mundial.

Com relação ao déficit, a problemática é propagada pelo argumento de que a previdência fechou com saldo negativo de R\$85,5 bilhões no ano de 2015, atingindo R\$ 290,3 bilhões, em 2018, e que esse suposto “rombo” já se repete há alguns anos. Mas estudos realizados pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal no Brasil (Anfip) demonstram que há alguns erros nesses cálculos e que houve na realidade um superávit na Seguridade Social de R\$24 bilhões em 2015. Os números consolidados pela Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) comprovam que a Seguridade é superavitária: entre 2000 e 2015, o superávit foi de R\$ 821,7 bilhões. Em contrapartida, nos últimos 15 anos, a Seguridade Social deixou de arrecadar mais de R\$ 4,7 trilhões com desvios, sonegações e dívidas (SENADO FEDERAL, 2017).

Segundo Lemos (2016), o cálculo tradicional da previdência social apresenta o primeiro erro ao considerar como receitas somente as contribuições dos trabalhadores e das empresas. Essa é uma medida equivocada, pois a Constituição de 1988 prevê que a previdência pertence à Seguridade Social e que seu financiamento segue o clássico modelo tripartite: empresários, trabalhadores e governo são responsáveis pela integralização dos recursos. Com isso, o autor destaca que o propagado déficit nada mais é do que a parcela de receitas do governo que deixa de ser contabilizada.

O que chama a atenção é que essas receitas também estão previstas na Constituição de 1988 e foram criadas, naquele ideário de cooperação, com a finalidade de serem direcionadas à Seguridade Social. Dentre as principais estão: a Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Empresas (CSLL), e o PIS/Pasep vinculado ao financiamento do seguro-desemprego. Quando todas essas receitas são contabilizadas, incluindo também as contribuições dos trabalhadores e das empresas, bem como as despesas realizadas pela Seguridade Social, verifica-se que o sistema é superavitário e sustentável (LEMOS, 2016).

Todas as receitas previstas na Constituição se justificam segundo Matijascic (2016b), pois o mercado de trabalho brasileiro apresenta elevados níveis de precarização e muitos trabalhadores não se inserem em ocupações que respeitam os direitos sociais, deixando assim de contribuir com o sistema previdenciário. Esse autor ressalta que o Orçamento da Seguridade Social foi uma inovação necessária para lidar com um problema histórico no Brasil: a heterogeneidade na capacidade de contribuição dos beneficiários. Sobre o Orçamento da Seguridade, Fagnani (2015, p.18) salienta:

Os reformadores de 1988 vincularam constitucionalmente recursos do Orçamento da Seguridade Social, para evitar uma prática corrente na Ditadura Militar: a captura, pela área econômica, de fontes de financiamento do gasto social. Naquela época, em vez de a política econômica financiar a política social, a política social financiava a política econômica. Aquela lógica invertida assim continuou (invertida) pelos governos democráticos a partir de 1990.

A partir do que revelam esses autores, o propagado déficit da previdência está pautado em um cálculo que na prática é inconstitucional. Tal erro encontra o seu fundamento na lógica invertida àquela prevista na Constituição de 1988. O déficit só existe quando receitas fundamentais são desconsideradas nos cálculos, e isso deriva de outro problema recorrente nas contas públicas: o desvio das fontes destinadas aos gastos sociais para a área financeira, mais precisamente para a geração de superávit primário. Nunca se cumpriu rigorosamente o que reza a Constituição de 1988 no que diz respeito aos princípios da organização, financiamento e controle social da Seguridade Social. Já em 1989 o governo Sarney deixou de cumprir esse critério quando se apropriou das novas fontes de financiamento da Seguridade Social e continuou a contabilizar apenas as contribuições dos empresários e trabalhadores (FAGNANI, 2015).

Nesse contexto, foi criado em 1994 o Fundo Social de Emergência que hoje leva o nome de Desvinculação de Receitas da União (DRU). Esse mecanismo permite atualmente que 30% das receitas arrecadadas para a Seguridade Social sejam aplicadas livremente pela área econômica. Somente a DRU retirou do Orçamento da Seguridade Social, entre 2000 e 2015, R\$ 614,9 bilhões. Atualizado pela taxa Selic, esse valor chegaria hoje a R\$ 1,4 trilhão. Para além da DRU, há o Programa de Recuperação Fiscal (Refis), no qual o governo deixa de arrecadar das contribuições previdenciárias cerca de R\$ 21,5 bilhões por ano. Na prática, são mais de R\$ 426 bilhões devidos por empresas ao INSS, entre elas o Bradesco, a Caixa, a JBS e a Vale (SENADO FEDERAL, 2017).

Bastos e Oliveira (2017) salientam que uma vez aceita a verdadeira natureza previdenciária de cobrança de imposto e transferência via pagamento de benefício, a ideia de déficit ou de “quebra da previdência” perde seu sentido lógico. Afinal, isso só seria possível caso houvesse uma acumulação de ativos que deveria fazer frente a compromissos fixos de remuneração futura, e uma incompatibilidade atuarial entre tais ativos e compromissos explicitaria tal “quebra”, o que não é o caso no sistema brasileiro de previdência social.

Contudo, esse problema vai além, pois a falsa informação de que a previdência é insustentável leva os cidadãos a desacreditarem no sistema e a concordarem que ele

precisa de uma reforma. Propostas de reforma da previdência figuram no Brasil desde meados dos anos 1990. Matijascic (2016) afirma que elas sempre reaparecem devido à persistência de conflitos na agenda entre o econômico e social. A década de 1990 também foi marcada por conflitos nessa mesma linha com pressões externas preconizadas pelo Consenso de Washington. Em 2015, o tema volta à cena quando algumas mudanças foram feitas na previdência social no que se refere às condicionalidades para ter acesso aos benefícios. Em suma, de 1988 para cá, se observa um processo de desestruturação da previdência social no Brasil.

Na sequência, em 2016, uma nova PEC n.º 287/2016 integrou a agenda do governo federal com o objetivo de endurecer as condições de elegibilidade aos benefícios (propondo em especial a redução dos custos fiscais com despesas previdenciárias, o aumento da idade mínima exigida e do tempo de contribuição necessário para ter acesso aos benefícios). Em linhas gerais, a PEC n.º 287/2016 previa novas condicionalidades para os segurados terem acesso aos benefícios previdenciários com abrangência no Regime Geral da Previdência Social (RGPS) e também no RPPS. Em meio ao processo de tramitação, houve várias alterações no seu texto visando a aceitação mínima necessária para aprovação. Ao final, o governo não conseguiu obter o “êxito” de aprovar a PEC n.º 287/2016.

Em 2019, entra em cena um novo projeto de reforma da previdência por meio da PEC n.º 06/2019 que, em princípio, pode ser considerada ainda mais agressiva que a PEC n.º 287/2016, pois para além da previdência, modifica amplamente a Seguridade Social. Em linhas gerais, ameaça substituir os princípios de solidariedade, universalidade e provimento público de proteção social, que hoje alicerçam o sistema, por princípios baseados no individualismo, na focalização das políticas públicas e na privatização da previdência. Além disso, cumpre destacar que a regra de transição proposta acaba por penalizar ainda mais o trabalhador que ou terá que começar sua jornada laboral ainda na adolescência ou trabalhar, no mínimo, até aos 70 anos de idade.

Sem considerar o envelhecimento da população no contexto das desigualdades regionais, pretende o governo com a PEC n.º 06/2019 elevar a idade mínima para se aposentar. Com expectativa de vida média do brasileiro, 75,5 anos em geral e de 79,1 para as mulheres, a proposta estabelece idade mínima de 65 anos para homens e 60 para mulheres. Pois bem, alguns Estados têm expectativa maior, como Santa Catarina 78,7, Espírito Santo 77,9 e São Paulo 77,8. Mas há Estados, como o Maranhão, que tem expectativa menor, 70,3, Piauí 70,9, Rondônia 71,1, Roraima 71,2 e Alagoas 71,2, sem

considerar que em muitos municípios brasileiros a média sequer chega aos 65 anos. No geral, 18 Estados estão abaixo da média nacional e nove acima. A diferença entre Santa Catarina e o Maranhão é de 8,4 anos e a menor expectativa de vida coincide com Estados mais pobres. Logo, a reforma da previdência irá punir os trabalhadores mais pobres e espoliados que, provavelmente, trabalharão até morrer (GOULARTI, 2017)².

Outra medida prevista na PEC n.º 06/2019 é a alteração das condicionalidades para acessar o BPC. Pela regra atual, a pessoa idosa, que comprove renda *per capita* de até um quarto do salário mínimo, pode requerer o benefício no valor de um salário mínimo, a partir dos 65 anos. Pela nova regra, esse valor só será concedido aos idosos acima que alcançarem os 70 anos ou a partir dos 60 anos, porém com o valor reduzido para R\$ 400.³ Semelhante à proposta de 2016, a PEC n.º 06/2019 também prevê: a redução dos custos fiscais com despesas previdenciárias, aumento do tempo de contribuição necessário para ter acesso aos benefícios, contribuição mínima por parte dos trabalhadores rurais, abrange ainda as categorias profissionais de professores públicos e privados, e policiais civis e militares. Ademais, os efeitos da desvinculação do benefício previdenciário do valor do salário mínimo seriam drásticos, uma vez que para muitas famílias agricultoras essa é uma das poucas fontes monetárias correntes.

Dentre as novas regras, está a redução no valor das pensões, desvinculando-as também do piso de um salário mínimo. Em síntese, elevar progressivamente a carência mínima de 65 para 70 anos para a concessão do BPC, ao contrário de ampliar a inclusão previdenciária, irá aumentar o contingente de novos trabalhadores que serão expulsos do sistema previdenciário por não terem capacidade contributiva. Além disso, a reforma fala em uma economia de recursos de mais de R\$ 1 trilhão em 10 anos, sendo que 86% dessa “economia” virão do INSS onde não há privilegiados. Isso significa que são os mais pobres que pagarão a conta. Em última instância, essa medida significa restringir à metade da população o direito de gerir sua vida, seu consumo, seus gastos com saúde, alimentação, transporte, educação, etc.

² A elevação da idade para acesso ao benefício assistencial irá colocar uma parcela expressiva da população em condições de vulnerabilidade e de total (des)proteção social. É preciso dizer que a proposta contraria frontalmente a Declaração Universal dos Direitos Humanos, na medida em que não estará assegurado a todos “o direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle”.

³Essa medida afetaria imediatamente as famílias dos mais de 2 milhões de beneficiários idosos hoje inscritos no BPC, tendendo a atingir um número muito maior nos próximos anos, em função das mudanças nas regras de acesso à aposentadoria propostas pelo governo. Desse montante, destaca-se que a pensão por morte e o BPC também têm maior incidência entre as mulheres, 83,7% (Diesse, 2019a).

Na prática, a PEC n.º 06/2019 determina ainda que, por meio de Lei Complementar, será implantado um regime previdenciário no modelo de capitalização em contas individuais como alternativa ao RGPS. Logo, como consequência, não favorece a ampla cobertura, não garante um nível de proteção desejável e ainda transfere todos os riscos para os trabalhadores. A previdência poderá se tornar um mero negócio para os que puderem pagar. Contudo, o individualismo inerente ao regime de capitalização que trata cada trabalhador como um pequeno investidor ignora a realidade da população brasileira, cuja remuneração mal lhe permite atender as necessidades mais básicas de sustento da família⁴.

A lacuna dessa proposta já começa pela capitalização, pois esse não é um sistema que estimula a produtividade, visto que se pauta na especulação e no mercado financeiro. E, além disso, é de alto risco, porque depende que tenha mais pessoas contribuindo do que recebendo. Com a inversão da pirâmide demográfica, a tendência é que a longo prazo tenhamos menos pessoas contribuindo, e os fundos tendem a quebrar porque terão que honrar com os direitos daqueles que já estão usufruindo da previdência privada.⁵ Ademais, pode-se supor que o regime de capitalização será vinculado a contratos de trabalho do tipo “carteira de trabalho verde-amarela”, desprovidos de direitos da *Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)* e da contratação coletiva, como a PEC autoriza.

⁴ Sobre regime de capitalização da Reforma da Previdência, importante lembrar que na crise mundial de 2007-8 a maior seguradora de previdência privada americana foi à bancarrota, a *American Internacional Group (AIG)*. Trabalhadores perderam o dinheiro de uma vida! No regime de capitalização, o financiamento das aposentadorias é feito unicamente com base nas contribuições individuais sobre o salário dos trabalhadores. Não há qualquer contribuição do Estado ou do empregador. É importante lembrar que o modelo chileno de capitalização fracassou. Não por menos que a reforma da previdência chilena, proposto à ex-presidente Michelle Bachelet, sugeriu o resgate da solidariedade do sistema de modo muito próximo ao que temos na Constituição brasileira de 1988.

⁵ “De 1981 a 2014, trinta países privatizaram total ou parcialmente seus sistemas de previdência social obrigatório. Quatorze países são da América Latina: Chile (primeiro a privatizar em 1981), Peru (1993), Argentina e Colômbia (1994), Uruguai (1996), Bolívia, México e República Bolivariana da Venezuela (1997), El Salvador (1998), Nicarágua (2000), Costa Rica e Equador (2001), República Dominicana (2003) e Panamá (2008); Outros quatorze são da Europa do Leste e da antiga União Soviética - Hungria e Cazaquistão (1998), Croácia e Polônia (1999), Letônia (2001), Bulgária, Estônia e Federação Russa (2002), Lituânia e Romênia (2004), Eslováquia (2005), Macedônia (2006), República Checa (2013) e Armênia (2014); E mais dois países da África - Nigéria (2004) e Gana (2010). Até 2018, dezoito países fizeram a re-reforma, revertendo total ou parcialmente a privatização da sua previdência social: República Bolivariana da Venezuela (2000), Equador (2002), Nicarágua (2005), Bulgária (2007), Argentina (2008), Eslováquia (2008), Estônia, Letônia e Lituânia (2009), Bolívia (2009), Hungria (2010), Croácia e Macedônia (2011), Polônia (2011), Federação da Rússia (2012), Cazaquistão (2013), República Tcheca (2016) e Romênia (2017). A grande maioria dos países se afastou da privatização após a crise financeira global de 2008, quando as falhas do sistema de previdência privada tornaram-se evidentes e tiveram que ser corrigidas” (OIT, 2018, p. 1).

Com isso, a aposentadoria ficará exposta ao mercado financeiro, pois seu valor dependerá da taxa de juros ou da remuneração dos ativos, o que pode se tornar um grande problema. A experiência dos países latino-americanos e do leste europeu que adotaram esse tipo de sistema resultou em aumento da pobreza entre a população idosa, a ponto de impor a necessidade de reforma do modelo (DIEESE, 2019).

Outro grave problema do regime de capitalização está na incapacidade de poupança das pessoas pobres ou extremamente pobres. O que significa dizer que no Brasil, a longo prazo, caso essa parte da população não consiga alcançar a aposentadoria, o Estado terá que providenciar alguma forma de previdência pública financiada por impostos.

Em contrapartida às propostas de emenda à Constituição, Bastos e Oliveira (2017) argumentam que frente à elevação da razão de dependência (população economicamente dependente em relação à população economicamente ativa), a sustentabilidade financeira do sistema deve ser perseguida não por cortes, mas sim pela manutenção e aumento dos benefícios, pois tal transferência de renda propagaria efeitos redistributivos e multiplicadores elevando a propensão a consumir da economia e induzindo novos investimentos, o que acarretaria em maior arrecadação para o sistema previdenciário. Na prática, o propagado debate sobre a “insustentabilidade” do sistema de previdência social tem levado as famílias de classe média e alta a buscarem alternativas em fundos de pensão privados, exemplo que, entre 2007 e 2017, o saldo de captação líquida dos fundos de previdência saltou de R\$ 14,8 bilhões para R\$ 49,7 bilhões (LAVINAS; GENTIL, 2018).

Em resposta à PEC n.º 287/2016, a Anfip e Dieese (2017) lançaram um documento fomentando o debate com contribuições técnicas na tentativa de revelar algumas incoerências nas medidas propostas com relação à realidade brasileira. O documento salienta que o que está em jogo é a mudança do modelo de sociedade definido pelo pacto social de 1988:

O objetivo é substituir o Estado Social pelo Estado Mínimo. Além da Reforma da Previdência, esse processo está sendo encenado pelo “Novo Regime Fiscal” (que fixa um “teto” para os gastos primários até 2036); o fim de vinculações de recursos para a área social; a ampliação da Desvinculação de Recursos da União (DRU); o retrocesso nos direitos trabalhistas e sindicais; e a reforma tributária que deverá entrar na pauta do Congresso Nacional em 2017 (ANFIP; DIEESE, 2017, p.17).

Essas propostas caminham com outra mudança substantiva que ocorreu em

maio de 2016: a extinção do Ministério da Previdência Social e a transferência do INSS para a órbita do Ministério Desenvolvimento Social e Agrário. As funções normativas da previdência social e da complementar foram assumidas pelo Ministério da Fazenda, de modo que a área passa a atuar com o *status* de uma secretaria submetida ao ministro, cuja missão específica é congelar/cortar gastos do governo.

Essas alterações optam por políticas públicas que priorizam o prisma fiscal e ignoram os desígnios inerentes à política social. Mas como ressaltou Soares (2016), esse é um caso típico de neoliberalismo, é a volta de um debate público que critica as políticas sociais sob o argumento de que a crise econômica impõe urgente e estruturante ajuste fiscal. E com isso questionam-se as políticas sociais acolhidas pela Constituição Federal como responsabilidade pública obrigatória, se são financeiramente sustentáveis ou mesmo socialmente desejáveis (JACCOUD, 2015). Conforme destaca essa autora:

(...) reafirma-se a necessidade do Estado brasileiro no enfrentamento da pobreza, negando, contudo, a continuidade e estruturação do sistema de proteção social tal como vem sendo desenvolvido desde a Constituição de 1988. A crítica à ampliação da responsabilidade pública e à construção de um campo adensado de direitos sociais estendido a todos os brasileiros sustenta-se, assim, tanto na reafirmação da natureza essencialmente compensatória da política social, como na confiança reiterada na esfera privada e no esforço individual (JACCOUD, 2015, p. 10).

Ao pautar-se na ideologia do individualismo o neoliberalismo opõem-se à lógica da cooperação predominante quando a Seguridade Social foi desenvolvida em nível mundial. São novos-velhos hábitos de pensamento que norteiam a política econômica e social. Novos porque reaparecem com força a partir de 2015, e velhos porque precederam cenários mundiais de grandes crises como a de 1929 e 2008.

Sobre a atual proposta de reforma da previdência, o Estado brasileiro está propondo esse leque de mudanças quando sequer garantiu a plena inclusão formal dos trabalhadores no mercado de trabalho. E frente ao atual contexto, essa informalidade tende a aumentar em função da instabilidade econômica e da desconfiança que está sendo semeada. Afinal, a descrença no sistema previdenciário promove nos usuários a incerteza da aposentadoria, especialmente no que se refere ao alcance dos critérios mínimos exigidos pela nova lei. A preocupação futura que antes era mediada pelo ideário de cooperação agora perde espaço para a lógica do individualismo: cada um volta o olhar para as suas necessidades em detrimento de um bem comum.

O que se observa, portanto, é que propostas de reforma da previdência no Brasil ocorrem na tentativa de resolver problemas que demandam soluções inversas às que estão sendo propostas no atual debate. Nesse cenário, milhares de pessoas podem ficar desprotegidas. E o que se legitimou até aqui na via dos direitos fundamentais começa a se dissolver em meio a teologia neoliberal e à ideologia do individualismo, levando a comportamentos que penalizam aqueles que não conseguem fazer por si.

Na sequência, será observado como o processo de desestruturação da Seguridade Social segue pela via da sua base constitucional de financiamento.

3. DESONERAÇÃO COM CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS: UMA POLÍTICA ANTITRABALHO

Um dos acontecimentos mais significativos na política de desoneração nos últimos anos foi a desoneração da folha de pagamento e das contribuições sociais, apresentando-se como um sério risco para a sobrevivência do regime de previdência social, pois sua participação se elevou de 13,30%, em 2003, para 53,09%, em 2018, do volume geral desonerado. A previdência social no Brasil é um direito político, cujas contribuições visam a proteção social aos cidadãos. Logo, os efeitos de uma possível desoneração sobre a formalização, o emprego e os salários são motivos de controvérsia.

Na busca de valorizar os capitais que haviam encontrado seu limite e precisavam superá-lo, a Emenda Constitucional n.º 41/2003 possibilitou a substituição parcial ou total da contribuição patronal incidente sobre a folha de salários por contribuição específica incidente sobre a receita ou faturamento a ser aplicada de forma não cumulativa. Esse movimento de redirecionamento das desonerações de impostos para contribuições, além de mostrar seu caráter regressivo, tende a prejudicar o trabalhador na ocasião da aposentaria vindo a ficar sem rendimento mensal. Nesse sentido, a proposta de canalizar o recurso potencial da Seguridade Social para a acumulação do capital certamente impõe limites à universalização da cobertura da previdência social no Brasil.

Anos depois da aprovação da Emenda Constitucional n.º 41/2003, o Fórum Nacional da Previdência Social, composto por representantes dos trabalhadores, dos empresários e do governo, em outubro de 2007, teve como um dos seus consensos a renúncia de parte da contribuição social oriunda da folha de salários como forma de diminuir a carga tributária. Nesse momento, a desoneração da folha salarial foi apresentada como elemento de “peso substancial” para a redução da informalidade no

mercado de trabalho, bem como “solução” para os diversos problemas de ordem econômica. Esse novo padrão fiscal de financiamento inscreve-se na desestruturação dos direitos sociais e das garantias fundamentais. Sob essas condições, as desonerações contribuem para enfraquecer o regime de solidariedade da previdência, com tendência a aprofundar as desigualdades sociais com maior intensidade, com grande capacidade de rendição política do movimento sindical e social.

Em particular, as desonerações de contribuições previdenciárias obtidas por meio da redução de alíquotas, com substituição da base de incidência da folha de pagamento patronal para a receita bruta de determinados setores produtivos, foram exaltadas pelo setor público e pelo privado como medida necessária para contrariar a perda de competitividade da indústria nacional. De todo modo, as desonerações patronais sobre folha de salários e aquelas relativas ao Simples Nacional tornaram-se as principais responsáveis pela elevação das renúncias previdenciárias.

Na retórica de reduzir custos de produção para elevar o investimento, a desoneração com folha teve sua legislação sucessivamente alterada desde a sua criação, ampliando os setores abrangido por meio das Medidas Provisórias n.º 563/2012, n.º 582/2012, n.º 601/2012, n.º 612/2013 e n.º 651/2014. Caso a arrecadação de contribuições sociais seja insuficiente para custear as despesas da Seguridade, maior será a necessidade de gastos orçamentários para financiar as áreas de assistência social, saúde e previdência social, sobretudo com a desoneração da folha de pagamento concedida a alguns setores da economia – somente, em 2015, a desoneração da folha de pagamento correspondeu à expressiva parcela de 41% do total das renúncias previdenciárias (TCU, 2015).

Com forte exportação de *commodities*, o Brasil viu sua moeda valorizar-se, reduzindo a competitividade dos setores de mão de obra intensiva. Com isso, a desoneração previdenciária de certa forma “atenuaria” esse efeito reduzindo custos de produção. Porém, essa medida de política econômica, pactuada com os sindicatos patronais e dos trabalhadores, contribui para fragilizar o RGPS, já que a alíquota da contribuição previdenciária das empresas de 20% sobre a folha de pagamentos foi substituída por 1,5% ou 2,5% sobre a receita bruta a depender do setor (Lei n.º

12.546/2011), valores estes que foram posteriormente reduzidos para 1% ou 2% (Lei n.º 12.715/2012)⁶.

Nos últimos anos, o impacto das contribuições sociais sobre o emprego figura no centro das discussões acerca dos efeitos da redução de tributos sobre a folha de pagamento. As desonerações foram iniciadas justamente quando o desemprego recuou para as mais baixas taxas históricas e foram ampliadas quando o câmbio se desvalorizou. O nível de desemprego em dez/2018 (11,6%) não é semelhante ao do início da desoneração da folha em jan/2012 (7,9%). Numa conjuntura de crise ou mesmo de instabilidade, o efeito das desonerações na geração de novos postos de trabalho foi anulado pela crise econômica e política do País.

Conseqüentemente, sem modificar a canônica estrutura tributária que privilegia os ricos, percebe-se o movimento do capitalismo em se valorizar pela expropriação, em várias frentes, dos recursos públicos. Do ponto de vista de valorizar capitais, depois de 2011, o governo federal deu maior ênfase às desonerações com Cofins, CSLL, PIS/Pasep e previdência social que chegaram à cifra dos R\$ 283,4 bilhões, em 2018, equivalente a 53,09% do valor global desonerado. Em 2016, esse valor foi de R\$ 165,5 bilhões, o que representou 55,96%. Em 2011, de R\$ 47,6 bilhões e 41,77%, em 2005, R\$ 8,7 bilhões e 27,96%, em 2000, R\$ 873,5 milhões e 4,86% e, em 1995, R\$ 118,9 milhões e 1,69% (Tabela 1).

É preciso reconhecer que, além da política fiscal de renúncia da receita sobre as contribuições sociais, a Desvinculação das Receitas da União também contribuiu para a desestruturação de sua previdência na medida em que desvincula receitas do Orçamento da Seguridade Social, como discutidos por Salvador (2010) e Silva (2012). A sustentabilidade financeira da previdência dos trabalhadores está sendo desestruturada em duas frentes amplas: pela política de desonerações e pela Desvinculação de Receita da União.

⁶ Sob a Constituição de 1988, a previdência se tornou um dos três pilares da seguridade social. Instituído para atuar como rede de proteção pública e universal, o orçamento da seguridade foi constituído com fontes diversificadas de financiamento para evitar vulnerabilidade das receitas frente aos ciclos econômicos. A partir dos anos 1990, identificou-se um longo processo de modificações na estrutura nas bases financeiras da previdência brasileira (FAGNANI, 2005; GENTIL, 2006). Há um descompasso entre a participação do capital e do trabalho no financiamento da previdência que perpassam pela política de desoneração da folha de pagamento. Os argumentos a favor da necessidade de redução dos encargos trabalhistas sobre os donos da produção fragiliza a solidariedade do seu custeio.

Tabela 1 – Desonerações tributárias da União com contribuições sociais (2003-18) – R\$ bilhões – valores nominais

Ano	PIS/Pasep	CSLL	Cofins	RGPS	TOTAL
2003	498.171.458	602.125.817	2.086.136.869		3.186.434.144
2004	1.169.410.529	726.139.197	3.270.700.145		5.166.249.871
2005	1.317.027.905	2.022.235.111	5.410.695.178		8.749.958.194
2006	2.434.651.698	2.534.968.996	9.810.439.105		14.780.059.799
2007	2.377.049.442	2.958.347.747	13.351.257.077		18.686.654.266
2008	2.807.798.661	3.757.919.335	17.224.591.444		23.790.309.440
2009	5.070.120.040	5.874.954.521	26.439.766.278		37.384.840.839
2010	5.779.372.132	7.542.385.688	30.507.165.411		43.828.923.231
2011	6.701.615.683	5.821.744.577	35.045.565.274		47.568.925.534
2012	7.695.192.865	6.755.492.544	39.200.352.752		53.651.038.161
2013	8.930.487.050	8.304.809.426	45.461.211.859		62.696.508.335
2014	10.783.058.947	9.416.064.575	54.658.720.914		74.857.844.436
2015	12.744.450.143	10.351.349.735	64.267.518.845	37.615.664.811	124.978.983.534
2016	14.090.973.006	11.083.090.481	70.705.239.364	69.704.304.800	165.583.607.651
2017	12.719.768.365	11.791.567.019	64.022.703.290	62.493.048.531	151.027.087.205
2018	12.768.217.711	11.210.313.829	65.062.004.501	60.348.542.265	149.389.078.306

Fonte: Demonstrativo dos benefícios tributários, vários anos. Elaboração dos autores.

Isso representa uma investida contra os direitos conquistados pelos trabalhadores, dado que o discurso do déficit da previdência é artificial e manipulado, operando no sentido de redução do Estado com políticas sociais. Se a previdência é deficitária como anuncia a narrativa neoliberal, por que praticar uma desoneração tão agressiva nas receitas que pertencem ao RGPS? Se o Regime Geral apresenta “rombo”, por que existe uma incapacidade de cobrança do governo federal da dívida previdenciária ativa acumulada, em 2015, no valor de R\$ 374 bilhões?⁷ Criou-se a desoneração beneficiando 56 setores da economia, mas esses empresários não eram obrigados a manter um número mínimo de empregos, tão pouco a atingir metas de registro em carteira. Logo no início da crise, a partir do segundo semestre de 2014, os

⁷ “A crescente dívida ativa: De acordo com os cálculos do Sinprofaz a dívida previdenciária levando em conta as três esferas de governo tem um acúmulo anual da ordem de R\$ 500 bilhões/ano. Do ponto de vista governamental, a dívida da previdência em âmbito federal reconhecida chega a um montante de mais de R\$ 450 bilhões. É certo que parte desta dívida se refere a passivos de empresas já extintas, caso da Vasp, Varig e Transbrasil. Entretanto empresas importantes como a JBS, com uma dívida de R\$ 2,4 bilhões, a Associação Nacional Luterana do Brasil, R\$ 1,8 bilhão, a Marfrig Global Foods, R\$ 1,1 bilhão, o Instituto Candango de Solidariedade R\$ 850 milhões, instituições financeiras como o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal, o Bradesco, entre outros, compõem um extenso rol de devedores. Esse quadro é de um crescente aumento da dívida ativa o que é reforçado pelo fato da legislação atual ser bastante permissiva para com os devedores” (SENADO FEDERAL, 2017, p. 183).

primeiros setores a demitirem seus trabalhadores foram o têxtil e o coureiro-calçadista, justamente os primeiros a serem desonerados.

O cerne da previdência pública é a promoção do bem-estar com consequências diretas nas distribuições de renda, no aumento da propensão a consumir, do emprego e do produto. Conforme visto, o sistema é muito simples: há uma transferência de poder de compra dos capitalistas e trabalhadores ativos para o outro subconjunto da sociedade que não está mais apto ao trabalho. Isso se dá via tributação, ou seja, não é um sistema passível de quebra. Desde os anos 1970, os marginalistas insistem no argumento de que o direito à aposentadoria seria algo individual, e não coletivo. Essa ideia só funciona no sistema de capitalização, esse, sim, com grande chance de quebrar, porque depende de um aumento de contribuintes em idade ativa para que os aposentados possam usufruir do seu direito financeiro. Por isso há uma grande pressão do mercado financeiro para que nosso sistema público de repartição seja de capitalização.

De meados da década de 1990 até 2018, a previdência sofre um constante processo de desestruturação de sua base de financiamento. Partindo das condições de país periférico e sistema tributário regressivo, as condições de vida dos trabalhadores são precárias devido aos baixos salários, o que acaba condicionando sua vulnerabilidade social. No fim das contas, as mudanças no capitalismo contemporâneo provocaram impactos na vida das pessoas e no Estado. O desemprego e a regressão dos direitos sociais são expressões dessa nova configuração, ainda mais em tempos de regresso neoliberal.

Segundo levantamento da Coordenação Geral de Estatística, Demografia e Atuária do Ministério da Previdência Social, em 3.996, o representa 71,8% dos 5.565 municípios brasileiros, o pagamento de benefícios do RGPS ultrapassa os repasses do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Conforme os dados, em 2012, na região sul, 76,7% dos municípios receberam mais recursos do RGPS em comparação ao FPM, depois vem o Sudeste com 76%, o Nordeste com 72,6%, o Norte com 51,7%, e o Centro-Oeste, com 60,9%, dos municípios que receberam mais recursos do INSS do que os do FPM (BRASIL, 2014).

Com a proposta de reforma da previdência, além de preservar as desonerações com contribuições sociais, haverá menos transferência, que é igual menos renda na mão do trabalhador significando menos consumo e menor movimentação da atividade econômica. As desonerações sobre folha de pagamento trataram de reduzir os custos de produção do empresariado, todavia, a contrapartida é fragilização do RGPS.

Por conseguinte, esse quadro indica que o Estado, ao renunciar receita através da cobrança de contribuições sociais patronal, acaba constituindo um terreno fértil para a proliferação da miséria e a opressão dos trabalhadores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante o fecundo processo de debate constitucional de 1988, o legislador constituinte estabeleceu um sistema de Seguridade Social universal, solidário e baseado em princípios redistributivos. Definindo uma Seguridade inclusiva e abrangente com ênfase no Estado de Bem-Estar Social, nossa previdência foi inspirada na experiência europeia social-democrata pós-guerra, abrangendo os princípios básicos da cidadania Beveridgiana como parte integrante de um amplo sistema de proteção social com os direitos à saúde, à assistência social e ao seguro desemprego. A PEC n.º 287/2016 e, agora, a PEC n.º 06/2019 propõe um conjunto de alterações que tendem a restringir o direito à Seguridade Social, cuja universalidade passa a estar sob risco.

Na proposta em tramitação, as mudanças colocadas pelo governo irão afetar não somente o acesso à aposentadoria, mas também o valor dos benefícios previdenciários e assistenciais e a possibilidade de acumulação de benefícios. A PEC n.º 06/2019 trata ainda de impor regras mais duras, na concessão da aposentadoria, que as praticadas em nações mais homogêneas, o que num futuro próximo irá ampliar consideravelmente o contingente de trabalhadores sem proteção na velhice. Logo, milhares de trabalhadores serão expulsos do sistema previdenciário, por não terem capacidade contributiva, por não terem sequer condições de saúde para continuar no trabalho e também por terem a ciência de que é inútil contribuir para algo inatingível ou apenas atingível quando sequer restam forças físicas para uma vida com alguma dignidade.

Sob a égide da dominância financeira e da ideologia neoliberal, o que a PEC n.º 06/2019 está propondo é o estancamento dos regimes próprios de previdência (pública) e a expansão da previdência complementar (privada), cujo produto é vendido por bancos e seguradoras, o que acaba configurando-se em um típico processo de mercantilização do sistema previdenciário brasileiro. Destarte, a proporção da população que contribui para a previdência pública é, em média, quase dez vezes maior do que a privada, enquanto os contribuintes da previdência pública se concentram na faixa etária de 25 anos a 50 anos, tendo o máximo sido observado na faixa de 35 anos a 40 anos. Contudo, utilizando do argumento da ameaça e da chantagem de uma crise causada pelo envelhecimento da população e suas consequências negativas que resultam

em “rombo” do sistema, pretende o governo fomentar a previdência privada esvaziando a pública.

Ao dar preferência pelas desonerações sobre as contribuições sociais patronais destinadas à previdência, tem-se um enfraquecimento do regime de solidariedade no custeio do regime geral. Os avanços relacionados aos direitos sociais, às garantias fundamentais e à cidadania descrita pelo legislador constituinte lentamente começam a ser desmantelados pela legislação infraconstitucional. Para tanto, é preciso dizer que a maior parte das desonerações consistiu nas contribuições sociais patronais destinadas à previdência, à assistência social e à saúde, enfraquecendo o regime de solidariedade no custeio do RGPS. Desse modo, a Constituição de 1988, que já completou três décadas, na atual conjuntura política em que vive o País e com as constantes ameaças ao rompimento do Estado Democrático de Direito e de proteção social que ela propugna, está sob forte tensão.

Necessário se faz entender que o capital encontrou seu limite. Encontra-se na fase baixa do ciclo econômico. Logo é preciso buscar novas formas de valorização para manter suas atividades no mercado que é o *locus* definido como o espaço de interação competitiva principal entre as empresas. No Brasil, considerando que não há um ciclo econômico schumpeteriano, a busca pela valorização está na apropriação do recurso público, e as desonerações com contribuições sociais e a Reforma da Previdência é uma forma paliativa de superar esse limite.

Nesse enfoque, as desonerações com contribuições sociais associadas à reforma da previdência não se traduzem em um conjunto de condições necessárias para manter a empresa ativa no mercado. São, na verdade, parte de um processo econômico voltado à apropriação de lucros ou, em outros termos, à valorização dos ativos de capital operacionais e não operacionais. Ademais, associada à reforma da previdência e as desonerações com contribuições sociais, a aprovação da reforma trabalhista (Lei n.º 13.467/2017) e da terceirização (Lei n.º 13.429/2017) reforçam a lógica de desregulamentação do mercado de trabalho e agravam os impactos sobre as receitas da previdência social.

Por fim, a proposta impõe diversos riscos e ônus à classe trabalhadora e ao País. Além disso, a proposta do regime de capitalização expõe a população a um risco financeiro ao passo que as desonerações com contribuições sociais comprometem a aposentadoria futura. Nesse sentido, está se realizando uma reforma para excluir, e não para incluir, como bem destacam a Associação Nacional dos Auditores Fiscais da

Receita Federal e o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, F. J. B.; LOBO, A. L.; RAYMUNDO, J. S. Análise das repercussões psicossociais decorrentes da concessão de benefícios rurais. In: **Psicologia: Reflexão e Crítica** [online], v.12, n.º 2, p. 503-519, 1999.

ANFIP – Associação dos Auditores Fiscais da Receita Federal. **Análise de Seguridade Social 2014**. Brasília: ANFIP, 2015.

_____.; DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **Previdência: reformar para excluir**. Brasília, DF : 2017. 48p.

AUGUSTO, H. A.; RIBEIRO, E. M. O envelhecimento e as aposentadorias no ambiente rural: um enfoque bibliográfico. In: **Organizações Rurais & Agroindustriais** [online], v. 7, n.º 2, p. 199-208, mai-ago, 2005.

AXELROD, R. La evolución de la cooperación: el dilema del prisionero y la teoría de juegos. **La promoción de la cooperación**. Madrid: Alianza, 1986.

BASTOS, C. P. OLIVEIRA, B. R. A verdadeira natureza macroeconômica do sistema público de contribuição da previdência social. In: **Textos para discussão**, n 15. Rio de Janeiro, RJ : UFRJ/IE, 2017.

BEHRING, E. R. BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo, SP: Cortez, 2006.

BELTRÃO, K. I.; OLIVEIRA, F. E. B.; PINHEIRO, S. S. A população rural e a previdência social no Brasil: uma análise com ênfase nas mudanças constitucionais. In: **Texto para discussão**, n.º 759. Brasília, DF : IPEA, 2000.

_____. CAMARANO, A. A.; MELLO, J. L. Mudanças nas condições de vida dos idosos rurais brasileiros: resultados não-esperados dos avanços da Seguridade rural. In: **Texto para discussão**, n 1066. Brasília: IPEA, 2005.

BITENCOURT, R. O. M.; DALTO, F. A. S. A contribuição da Previdência Social Rural para a redução da desigualdade de renda. In: **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, BA : v. 17, n.º 2, p.892-914, dez. 2015.

BRASIL. Constituição Federal (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

_____. **RGPS: Benefícios pagos pela Previdência ultrapassam FPM em 71,8% dos municípios do Brasil**. Brasília, DF : 07 de janeiro de 2014. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/2014/01/rgpsbeneficios-pagos-pela-previdencia-ultrapassam-fpm-em-718-dos-municipiosdo-brasil>>. Acesso em: 23 de setembro de 2018.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição**. 06/2019, de 20 de fevereiro de 2019.

CASTRO, J. A. Política Social no Brasil: marco conceitual e análise da ampliação do escopo, escala e gasto público. **Revista brasileira de monitoramento e avaliação**. Brasília, v. 1. p. 66-65, Jan-jun/2011.

CORNWALL, J. CORNWALL, W. **Capitalist Development in the Twentieth Century**. Cambridge: Cambridge University Press Caps. 2003.

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **PEC n.º 06/2019: a desconstrução da Seguridade Social**. Nota Técnica: Número 203. Março 2019.

_____. **Crítica à Nota Informativa: “Efeito das mudanças no BPC no bem-estar”** Nota Técnica: Número 204. Março 2019a.

DULLIUS, A. A. HIPPLER, A. AUTH, É. A. A previdência rural no Brasil. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, v. 16, n.º 109, fev 2013.

EATWELL, John. A anatomia da “crise” da Previdência. **Econômica**, n.º 2, v. 4, p. 117-191, 2003.

FAGNANI, Eduardo. **Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade**. Campinas, SP: Unicamp/IE. 2005, 587p.

_____. A Previdência Social não tem déficit. **Revista Política Social e Desenvolvimento**, [online] v. 2, n.º 28, p.14-21, dez. 2015.

GENTIL, Denise Lobato. **A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira: análise financeira do período 1990/2005**. Rio de Janeiro, RJ : UFRJ. 2006, 357p.

GOULARTI, Juliano Giassi. **Previdência: patrimônio dos brasileiros em xeque**. Disponível em: <http://brasildebate.com.br/previdencia-patrimonio-dos-brasileiros-em-xeque/> Acesso em 19 de maio de 2019.

GUIMARÃES, J. N. SANTOS, C. A. P. Participação da Previdência Social como Fonte de Riqueza no Município de Ferros/MG. **Revista de Administração da Unimep**, v. 6, n.º 1, p. 81-100, jan-abr, 2008.

HODGSON, Geoffrey. **Economics and institutions: a manifesto for a modern institutional economics**. Oxford: Polity Press, 1988.

JACCOUD, Luciana. A desigualdade e a política social no debate sobre reforma fiscal. **Revista Política Social e Desenvolvimento**, v. 2, n.º 28, p.8-13, dez. 2015.

LAVINAS, L. GENTIL, D. A política social sob regência da financeirização. **Novos Estudos CEBRAP**, n 37, n.º 2, 191-211, 2018.

LEMOS, Alfredo Miranda de. Como o governo fabrica o falso déficit da Previdência? **Artigos da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal**, 2016. Disponível em: <http://www.anfip.org.br/informacoes/artigos/Como-o-governo-fabrica-o-falso-deficit-ou-falso-rombo-da-Previdencia-Alfredo-Miranda-de-Lemos_03-10-2016>. Acesso em 25 out.2016.

MATIJASCIC, Milko. Reforma da Previdência: equívocos do debate brasileiro e a experiência internacional. In: **Texto para discussão**, n.º 17, p.1-23, Núcleo de Estudos de Economia Catarinense, 2016a. Disponível em: <drive.google.com/file/d/1r4D9O4XV7VxSc4xY3309NXd2H_xePXBV/view>. Acesso em: 25 out. 2016.

MPS – Ministério Da Previdência Social. **Benefícios do Regime Geral de Previdência Social**. 2017. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/2018/03/estatisticas-previdencia-atualiza-dados-municipais-com-informacoes-ineditas>>. Acesso em 19 mai. 2019.

OIT – Organização Internacional do Trabalho. Reversão da Privatização de Previdência: Questões chaves. Proteção Social para Todos - Resumo da Matéria - Dezembro de 2018. Disponível em: <https://www.abrasco.org.br/site/wp-content/uploads/2019/03/estudo_OIT.pdf>. Acesso em: 19 mai. 2019.

SALVADOR, Evilasio. **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil**. São Paulo, SP : Ed, Cortez, 2010. 430p.

SENADO FEDERAL. **Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da previdência social, esclarecendo com precisão as receitas e despesas do sistema, bem como todos os desvios de recursos (CPIPREV): Relatório Final**. Brasília, DF : 2017, 253p.

SILVA, Maria Lúcia Lopes da. **Previdência social no Brasil: (des)estruturação do trabalho e condições para sua universalização**. São Paulo, SP: Cortez, 2012. 492p.

SCHWARZER, H. QUERINO, A. C. Benefícios sociais e pobreza: programas não contributivos da Seguridade Social brasileira. **Texto para discussão** n.º 929. Brasília, DF : IPEA, 2002.

SKOCPOL, Theda. **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SOARES, Laura Tavares. Previdência: mexer com ela trará danos sociais dramáticos. In: **Revista do Brasil**, ago.2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República**. Brasília, DF : Tribunal de Contas da União. 2015, 760p.

ZIMMERMANN, C. A Previdência Rural Brasileira no Contexto das Políticas Públicas. **Revista Espaço Acadêmico**. n.º 48, maio, 2005.

Recebido em 19 de junho de 2019 e aceito em 27 de junho de 2019.