

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

MATHEUS VARGAS WELTER

**O SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO: EVOLUÇÃO, CENÁRIO E
DESAFIOS**

PORTO ALEGRE

2018

MATHEUS VARGAS WELTER

**O SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO: EVOLUÇÃO, CENÁRIO E
DESAFIOS**

Trabalho de conclusão submetido ao
Curso de Graduação em Ciências
Econômicas da Faculdade de Ciências
Econômicas da UFRGS, como requisito
parcial para obtenção do título Bacharel
em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Leonardo Xavier da
Silva

PORTO ALEGRE

2018

CIP - Catalogação na Publicação

Welter, Matheus Vargas

O sistema previdenciário brasileiro: evolução,
cenário e desafios / Matheus Vargas Welter. -- 2018.
73 f.

Orientador: Leonardo Xavier da Silva.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Ciências Econômicas, Curso de Ciências Econômicas,
Porto Alegre, BR-RS, 2018.

1. Brasil. 2. Previdência Social. 3. Reformas
previdenciárias. I. da Silva, Leonardo Xavier,
orient. II. Título.

MATHEUS VARGAS WELTER

**O SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO: EVOLUÇÃO, CENÁRIO E
DESAFIOS**

Trabalho de conclusão submetido ao
Curso de Graduação em Ciências
Econômicas da Faculdade de Ciências
Econômicas da UFRGS, como requisito
parcial para obtenção do título Bacharel
em Economia.

Aprovado em: Porto Alegre, ____ de _____ de 2018.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Leonardo Xavier da Silva - Orientador

UFRGS

Prof. Dr. Stefano Florissi

UFRGS

Prof. Me. Ário Zimmermann

UFRGS

RESUMO

O presente trabalho analisa a evolução recente do sistema previdenciário brasileiro, mais especificamente a partir da Constituição de 1988, e a sua estrutura atual, bem como o desafios a serem enfrentados nos próximos anos pelo País. Para tanto, partindo de um modelo descritivo e de análise de tabelas e gráficos, faz-se uma contextualização teórica dos principais conceitos envolvendo a questão previdenciária e, após, investiga-se as experiências de Polônia, China, Chile e Argentina no setor, a partir das reformas realizadas em seus sistemas previdenciários e quais os seus impactos, de forma a fornecer uma base sólida para o posterior estudo do caso brasileiro. Os principais resultados encontrados por este trabalho revelam que a hipótese de que as reformas realizadas no sistema desde a Constituição de 1988 foram incapazes de impedir um aumento dos seus déficits é verdadeira, visto que a previdência cresceu em importância, abrangendo uma parcela maior da população brasileira, e apresentou uma elevação real dos seus benefícios desde 1995, com o piso vinculado ao salário mínimo, sem, porém, uma contrapartida financeira que cobrisse a elevação de seus gastos. Neste cenário, os desafios do Brasil relacionam-se com a trajetória crescente dos déficits, e as experiências históricas dos países supracitados mostram-se importantes ao revelar as consequências de possíveis reformas para enfrentá-los.

Palavras-chave: Brasil. Previdência Social. Reformas Previdenciárias.

ABSTRACT

The present work analyzes the recent evolution of the Brazilian social security system, more specifically from the 1988 Constitution, and its current structure, as well as the challenges to be faced in the coming years by the country. To do so, starting from a descriptive model and analysis of tables and graphs, a theoretical contextualization of the main concepts involving the social security issue is done and, afterwards, the experiences of Poland, China, Chile and Argentina in the sector are investigated, from the reforms in their social security systems and their impacts, in order to provide a solid basis for the subsequent study of the Brazilian case. The main results of this study reveal that the hypothesis that the reforms carried out in the system since the 1988 Constitution were incapable of preventing an increase in their deficits is true, since the social security grew in importance, covering a larger part of the Brazilian population, and has shown a real increase in its benefits since 1995, with the benefit linked to the minimum wage, without, however, a financial contribution that could cover the increase of its expenses. In this scenario, the challenges of Brazil are related to the increasing deficit trajectory and the historical experiences of the countries mentioned above are important as they are shown as an example of the consequences of possible reforms to face them.

Key-words: Brazil. Social security. Pension reforms.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Balanço do Fundo de Seguridade Social (SIF) em % do PIB - 1999 - 2010	19
Gráfico 2 - Percentual dos trabalhadores chilenos cobertos pelo sistema previdenciário - 1973/2013	23
Gráfico 3 - Resultado operacional do Sistema de Seguridade Social Nacional em % do PIB - 1994/2008	26
Gráfico 4 - Número de contribuintes para o regime público e o regime privado, em milhões - 1994/2008	27
Gráfico 5 - Percentual da população chinesa acima dos 65 anos - 1960/2017	30
Gráfico 6 - Arrecadação líquida e despesa com benefícios no RGPS em R\$ bilhões, a preços constantes de dezembro de 1998 - 1988/1998	35
Gráfico 7 - Relação de dependência entre o número de contribuintes e de beneficiários da Previdência Social - Brasil 1950/2009.....	45
Gráfico 8 - Arrecadação líquida, despesa com benefícios previdenciários e resultado do RGPS em % do PIB - 2003 a 2017	46
Gráfico 9 - Resultado da Previdência Social Urbana e Rural em R\$ bilhões nominal.....	47
Gráfico 10 - Crescimento acumulado dos ativos dos planos previdenciários, por modalidade de plano de benefícios - 2006/2014	53
Gráfico 11 - Patrimônio Líquido dos Fundos de Previdência Abertos e Ativos Totais dos Fundos de Previdência Fechados, 2002 a 2015 (bilhões de Reais em 2015)	54
Gráfico 12 - Relação de Dependência de jovens, idosos e total / Brasil - 2000 a 2060	56
Gráfico 13 - Despesa previdenciária em % do PIB e razão de dependência demográfica	56
Gráfico 14 - Resultado previdenciário (RGPS + RPPS) em R\$ bilhões nominal - 2007/2017	57

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Grau de exposição a riscos com diferentes tipos de regime previdenciário	18
Tabela 2 - Exemplo de cálculo do fator previdenciário	38
Tabela 3 - Quantidade de beneficiários ativos por clientela - 2013/2015	44
Tabela 4 - Evolução real dos reajustes dos benefícios com valor igual a 1 SM - 1995/2018 ..	48
Tabela 5 - Percentual de municípios com e sem RPPS, por região geográfica - 2017	50
Tabela 6 - Resultado Previdenciário dos RPPS em valores nominais - 2008/2016	51

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
2. ASPECTOS TÉORICOS E A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL	12
2.1 MODELOS DE FINANCIAMENTO DO SEGURO PREVIDENCIÁRIO	12
2.1.1 Regime de repartição	12
2.1.2 Regime de capitalização	13
2.1.3 Regime misto	15
2.2 FONTES DE ARRECADAÇÃO	15
2.3 MODELOS DE REFORMA DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO	15
2.4 EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL	16
2.4.1 Polônia	16
2.4.2 Chile	19
2.4.3 Argentina	23
2.4.4 China.....	28
3. O SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO	31
3.1 A GÊNESE DO SISTEMA.....	31
3.2 A CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	32
3.3 AS REFORMAS DURANTE O GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO ..36	
3.4 AS REFORMAS DO GOVERNO LULA.....	39
3.5 O SISTEMA ATUAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL	41
3.5.1 Regime Geral de Previdência Social	42
3.5.2 Regime Próprio de Previdência Social	48
3.5.3 Regime de Previdência Complementar	51
4. OS DESAFIOS DO BRASIL NO SETOR	55
5. CONCLUSÃO	64
REFERÊNCIAS	67

1. INTRODUÇÃO

O sistema de previdência social é fundamentado no princípio de criar um seguro para os indivíduos da sociedade a partir do momento em que os mesmos não estão mais aptos a trabalhar, tendo em contrapartida que contribuir para o regime durante sua vida laboral. O sistema exerce um papel central do ponto de vista econômico, social e também político, visto a sua importância para a sociedade como um todo e sua capacidade de atuar de modo a garantir renda para indivíduos com idade avançada, situação de doença ou incapacidade física, maternidade, entre outras situações. Além disso, o mesmo ainda pode ser importante meio de redutor de desigualdade econômicas e auxílio a pessoas em situações de pobreza, principalmente em países onde há uma maior vulnerabilidade econômica por parte da população.

No Brasil, o sistema previdenciário, baseado inicialmente em um sistema de repartição simples, começa a ser constituído em 1923, com a criação das Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPS), e se consolida nas décadas seguintes, principalmente a partir da Constituição de 1988, o tornando parte de um amplo sistema de seguridade social, incluindo ainda os programas de assistência social e os gastos envolvendo saúde pública. Atualmente, o gasto total do Governo Federal com o sistema de previdência social no Brasil - formado pelo Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) - situa-se em cerca de 13% do PIB, o que o leva para o centro do debate político, devido aos questionamentos quanto à sustentabilidade do regime e os custos envolvendo o financiamento do mesmo - intensificado pela crise econômica e consequente deterioração das contas públicas. Isso se justifica ainda pelo custo de oportunidade que envolve destinar recursos para determinada área em detrimento de outras como saúde, educação, segurança e infraestrutura, visto que, supondo um orçamento constante, a elevação dos recursos de um setor necessariamente significará redução em outro.

Desta forma, analisar a trajetória do sistema previdenciário brasileiro e seu estado atual torna-se essencial dada sua magnitude dentro do orçamento público, como mostra Caetano (2006), principalmente em um cenário de acirramento na disputa dos recursos do governo. De acordo com Tafner e Giambiagi (2007, p. 17), que trazem dados de 2005, “o sistema de

previdência no Brasil tem sido um severo elemento de restrição fiscal, atingindo déficits da ordem de 5% do PIB, marca que coloca o país no grupo dos maiores déficits previdenciários do mundo”. Rocha e Caetano (2008) ainda afirmam que para equilibrar um plano de gastos crescentes, o governo é obrigado a aumentar impostos e contribuições, impondo barreiras à abertura de novos negócios e ao crescimento econômico como um todo. Como apontam Rocha e Caetano (2008) novamente, situar o Brasil dentro de um contexto internacional remete a necessidade de ter uma base de comparação quanto ao modelo de regime utilizado e as reformas levadas a cabo nestes países, assim como seus resultados práticos, a fim de fornecer uma base mais sólida para a investigação.

Este estudo parte, então, da hipótese de que as reformas no sistema realizadas no período, em resposta ao permanente crescimento dos déficits previdenciários no Brasil desde a constituição de 1988, não foram suficientes para inibir a sua elevação, resultando em um sistema que, apesar de efetivo como instrumento de redução da pobreza entre os idosos, exige recursos crescentes do governo federal. No segundo capítulo, vê-se a teoria relacionada ao sistema previdenciário, apresentado as formas de financiamento e de arrecadação do sistema, bem como os modelos de reformas do sistema, com o objetivo de fornecer uma base teórica para o leitor acompanhar os capítulos seguintes. Além disso, é analisada ainda a evolução e o regime de previdência social atualmente vigentes no Chile, na Polônia, na China e na Argentina, de forma a fornecer um parâmetro para o caso brasileiro. Já o terceiro capítulo trata do sistema de previdência brasileiro, desde a sua gênese, na década de 1920, até atualmente, analisando as reformas e mudanças pelas quais o regime passou e a evolução dos gastos com os benefícios. Enquanto isso, no quarto capítulo compara-se as medidas e reformas aplicadas nos sistemas previdenciários estudados, dentro do contexto de cada país, e quais lições podem ser extraídas para enfrentar os desafios da Previdência Social no Brasil. Por fim, o quinto capítulo trata das considerações finais sobre o que foi discorrido ao longo do trabalho.

2. ASPECTOS TEÓRICOS E A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

Este capítulo aborda os aspectos teóricos envolvendo o sistema previdenciário, apresentado as suas formas de financiamento e suas fontes de custeio, bem como modelos de reforma no sistema, afim de dar suporte ao leitor quanto aos principais conceitos envolvendo o tema na sequência da monografia. Além disso, apresenta-se as experiências no setor previdenciário de quatro países: o Chile, importante para avaliar os impactos da adoção de um regime de capitalização, na medida em que mostra-se um caso emblemático de reforma estrutural em que há a implementação de um típico modelo de capitalização pura integralmente privatizado após a reforma de 1981, mas que altera alguns pontos durante o governo Bachelet; a Polônia, escolhida dada as especificidades da reforma levada a cabo durante a década de 1990, quando há a adoção de uma via alternativa para o sistema baseada em um regime misto, com características tanto do regime de repartição como do regime de capitalização, através da opção por um modelo de capitalização virtual/escritural com contas gráficas; a Argentina, país sul-americano vizinho ao Brasil de também amplo espaço territorial, que privatiza parte do seu sistema a partir da adoção de um sistema misto com oportunidade de escolha por parte dos segurados e passa por uma reestatização na década 2000; e a China, com um sistema difuso e descentralizado, onde cada distrito/região possuía o seu programa de aposentadoria, que passa por uma reforma buscando unificar seu sistema.

2.1 MODELOS DE FINANCIAMENTO DO SEGURO PREVIDENCIÁRIO

Os regimes previdenciários podem ser classificados de acordo com a forma de seu financiamento, que define as regras de contribuição para seu custeio e de recebimento da aposentadoria por parte dos indivíduos.

2.1.1 Regime de repartição

O modelo denominado regime de repartição é baseado, segundo Giambiagi e Além (2016), em uma lógica onde os trabalhadores em atividade, através de sua contribuição,

financiam as aposentadorias e outros benefícios, e estes, no momento em que se retirarem do mercado de trabalho, terão suas aposentadorias financiadas pelos futuros trabalhadores, o que dá um caráter de solidariedade entre gerações ao sistema. Fica claro que este sistema pressupõe um equilíbrio: as contribuições previdenciárias dos trabalhadores ativos financiam os gastos com os benefícios dos inativos. Apesar de geralmente estes regimes estarem associados a administrações públicas e não privadas, Tafner (2007) alerta para o fato de que não há impossibilidade teórica de haver sistemas de repartição operados pelo setor privado. Com relação às principais vantagens e desvantagens deste regime, Eatwell (2002) é contundente neste tópico ao citar como pontos positivos: a sua relativa simplicidade, na medida em que os recursos arrecadados fluem diretamente para o pagamento das aposentadorias; os baixos custos administrativos, que costumam se aproximar de 4%, ao passo que no regime de capitalização chegam a 20%; o aspecto distributivo do regime, visto que enquanto o regime de capitalização somente reproduz a distribuição de renda vigente durante o período em que o indivíduo trabalhou, o regime de repartição pode atuar como amenizador das desigualdades de renda; a flexibilidade da força de trabalho, dado que o pagamento de benefícios não depende da permanência em um mesmo emprego; e, por fim, o baixo risco, que se resume à possibilidade do governo não honrar com seus compromissos. Pelo lado negativo, porém, Eatwell (2002) cita a possibilidade de pressão sobre o orçamento público quando ocorre elevação dos gastos com pagamento de benefícios, a dependência que o valor dos benefícios tem do crescimento econômico, e a impossibilidade dos segurados em escolher um programa de aposentadoria que melhor se adeque às suas necessidades. Há ainda o risco associado à “transformações no mercado de trabalho e mudanças na estrutura etária – em linhas gerais, a queda na taxa de fecundidade, os aumentos da expectativa de vida ao nascer e, principalmente, da sobrevivência para os idosos, e a incapacidade do mercado de trabalho para absorver parte da população em idade de trabalhar” (Varsano e Mora, 2007, p. 322), que podem afetar o equilíbrio do sistema e gerar uma tendência a contínuos déficits.

2.1.2 Regime de capitalização

Em contrapartida ao regime de repartição, há o regime de capitalização, onde, conforme descrevem Giambiagi e Além (2016), os indivíduos realizam contribuições durante

sua vida ativa, e estas são depositadas em fundos capitalizados ao longo do tempo. No momento de sua aposentadoria, o indivíduo receberá uma renda vitalícia que dependerá do montante contribuído e do rendimento do valor durante o período. É importante salientar que, neste caso, o indivíduo financia através de suas contribuições a sua própria velhice, enquanto que no caso do regime de repartição as contribuições dos indivíduos financiam aqueles que já estão fora do mercado de trabalho, ou seja, no regime de capitalização não há transferência de uma geração para outra, cabendo a cada indivíduo um montante diretamente proporcional às suas contribuições ao longo do tempo. Esta lógica impossibilita a existência de um desequilíbrio atuarial como há no caso do regime anterior em caso de mudanças demográficas e/ou econômicas imprevistas, que acaba gerando a necessidade de reformas do sistema previdenciário, como apontam Najberg e Ikeda (1999). Como bem resumem Giambiagi e Além (2016, p. 281):

O mecanismo de capitalização está associado à concepção da previdência social como uma poupança, por meio qual, de certa forma, o segurado se “protege” diante do “risco” de sobreviver depois de se aposentar. Da mesma forma que um indivíduo faz um seguro de carro para ter como comprar outro se o mesmo for roubado, quem contribui para um sistema de capitalização busca ter meios de ter um lastro de poupança financeira com o qual se sustentar ao se retirar da vida ativa.

Entre as suas principais vantagens, pode-se citar, de acordo com Eatwell (2002): a profissionalização dos investimentos financeiros, que tendem a apresentar um retorno sobre o capital mais elevado; o maior poder de escolha do poupador; a elevação da poupança interna da economia e seu conseqüente impacto no crescimento econômico e no desenvolvimento dos mercados financeiros; e o ajustamento automático do nível dos benefícios à disponibilidade de recursos. Eatwell (2002), porém, cita os impactos negativos sobre a distribuição de renda, os altos custos administrativos, o alto risco devido a dependência do resultado do mercado de ações e a necessidade do Estado promover uma ampla rede de proteção social que suporte aqueles indivíduos em situação de pobreza incapazes de constituir uma poupança para a velhice como os principais pontos negativos do regime de capitalização.

2.1.3 Regime misto

Há ainda uma terceira possibilidade em relação ao modelo do sistema previdenciário, que seria o regime misto, onde há características tanto do sistema de repartição como do sistema de capitalização. Os exemplos observados no cenário internacional relacionados a este modelo geralmente são baseados em dois pilares, sendo um uma cobertura básica obrigatória baseada no regime de repartição, em geral administrada pelo setor público, e o segundo uma cobertura complementar opcional funcionando segundo as regras do regime de capitalização, sob a responsabilidade do setor público ou privado, conforme explica Tafner (2007).

2.2 FONTES DE ARRECADAÇÃO

Quanto à questão dos recursos recolhidos, o sistema pode ser dividido de acordo com a fonte de arrecadação de sua receita para o financiamento das aposentadorias e benefícios. No sistema contributivo, os tributos referentes à arrecadação destinada ao sistema de proteção social diferem dos demais tributos, e os segurados, responsáveis pelo custeio do regime, ficam obrigados a contribuir diretamente para o mesmo. Já o sistema não contributivo é financiado por uma parcela dos tributos em geral, onde os entes estatais destinam parte dos tributos arrecadados para a previdência, não sendo possível identificar os contribuintes, já que toda a sociedade está arcando com os custos do sistema.

2.3 MODELOS DE REFORMA DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO

Cabe ainda diferenciar os possíveis modelos de reforma dentro de um regime de previdência, já que há as reformas paramétricas, em que o sistema mantém sua estrutura básica original, porém alguns parâmetros são alterados, como por exemplo os anos de contribuição ou a idade mínima necessários para tornar-se apto a receber o benefício, ou a relação entre o valor recebido na aposentadoria e o valor contribuído nos anos anteriores. De acordo com a experiência histórica, estas reformas buscaram em geral atenuar situações de desequilíbrio financeiro no sistema, resultantes, em alguns casos, de mudanças demográficas

e/ou econômicas. Em contraposição, há as reformas estruturais, quando há a mudança de um regime para outro, como por exemplo a reformulação de um regime de repartição para um regime de capitalização. Neste caso, Giambiagi et al (2004) afirmam haver uma série de custos, como o custo político que o governo tem em buscar uma mudança dessa magnitude e o custo financeiro com a queda da arrecadação dos novos contribuintes que deixariam de pagar os impostos destinados a este fim.

2.4 EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

Após a conceituação teórica de alguns pontos importantes, passa-se à análise de caso dos quatro países supracitados, importante para o posterior estudo do caso brasileiro ao possibilitar traçar um paralelo entre os desafios e as medidas tomadas para enfrentá-los em cada país, bem como comparar o modelo adotado em cada um deles e verificar suas vantagens e desvantagens.

2.4.1 Polônia

O sistema previdenciário polonês data de 1950, quando há uma ampliação do mesmo e este passa a abranger toda população baseado em um regime de repartição simples, onde os trabalhadores ativos financiam o pagamento aos beneficiários inativos. Nas décadas seguintes, algumas alterações foram feitas no sistema, de forma a garantir privilégios adicionais a diferentes setores da sociedade e, apesar disso, até o final da década de 1980 o sistema manteve um relativo equilíbrio financeiro, devido principalmente ao aumento da alíquota de contribuição, que passou de 15% para 38% da renda bruta. A partir do começo da década de 1990, porém, conforme afirma Hausner (2002), o sistema passa a apresentar desequilíbrios crescentes, devido a três fatores: primeiro, os problemas típicos das sociedades modernas, em que o envelhecimento populacional causados pela queda da taxa de natalidade e o aumento da expectativa de vida resultam numa queda da proporção de trabalhadores por aposentado; segundo, fatores específicos de economia socialistas e pós-socialistas, onde há fortes pressões de grupos de interesse influentes combinadas a um sistema suscetível a pressões políticas; e terceiro, fatores específicos da Polônia, no caso de políticas que combateram o desemprego e

a recessão com maior facilidade para os indivíduos receberem o benefício, que teve seu poder de compra mantido no período, a despeito da crise econômica.

Em decorrência do cenário descrito acima, há um aumento expressivo dos gastos com aposentadorias oriundos do orçamento do governo, que concorrem com gastos em outros setores vitais para a sociedade, com saúde e educação, gerando uma forte pressão por mudanças no sistema. Após um período de turbulência, no fim da década de 1990 é realizada uma ampla reforma no sistema, que passa a ser denominado de “capitalização virtual”. Nesse regime há três pilares, sendo dois deles básicos de contribuição definida, isto é, o contribuinte paga um valor definido mas não há conhecimento sobre o valor que irá receber no momento da aposentadoria, sendo que um deles é administrado pelo setor público e outro pelo setor privado, e um terceiro pilar voluntário baseado no regime de capitalização, onde o segurado tem a contribuição definida e recebe os benefícios de acordo com os fundos capitalizados e a expectativa média de sobrevida. O que confere uma especificidade ao regime é o primeiro pilar, de contribuição básica gerido pelo setor público, em que o segurado contribui com determinado valor, que é utilizado para custear os benefícios dos já aposentados como em um típico regime de repartição, mas ao mesmo tempo este segurado possui uma conta individual com capital virtual que rende de acordo com o crescimento médio dos salários e que determinará o seu benefício, de modo similar a um regime de capitalização, originado a expressão “capitalização virtual”. Este regime seria mais vantajoso do que um simples regime de repartição, conforme explica Najberg e Ikeda (1999, p. 280):

O benefício é calculado pela divisão entre o “capital virtual” acumulado e a expectativa média de sobrevida. Dessa forma, existe um incentivo para o aumento do número de anos de contribuição, prolongando a vida ativa do trabalhador, já que, nesse caso, ele teria tanto um montante maior de capital acumulado quanto menor expectativa de sobrevida.

Além disso, de acordo com Chlon et al (1999), a principal vantagem deste regime seria que, devido a combinação de dois pilares diversos, um baseado no regime de repartição simples e outro baseado no regime de capitalização, haveria maior diversificação e consequente redução dos riscos, já que a taxa de retorno do primeiro pilar seria baseado na taxa de crescimento médio dos salários e a do segundo seria de acordo com a taxa de retorno dos investimentos, impedindo que as aposentadorias fiquem totalmente vulneráveis a determinadas situações, como mostra a tabela 1, e tornando o sistema mais estável. O

principal ponto negativo desta reforma, porém, segundo Chlon-Dominczak e Strzelecki (2013), é que o anterior regime de repartição tinha um impacto importante na redução da pobreza, na medida em que atuava como um redistribuidor de renda, devido a forma como se dava o cálculo do benefício, enquanto este novo regime, apesar do seu equilíbrio atuarial, apresenta como único instrumento de proteção à pobreza para os aposentados o piso do benefício, financiado por tributos que recaem sobre toda sociedade, visto que sua fórmula de cálculo do benefício funciona somente como um mecanismo de alocação de renda durante o ciclo de vida de cada indivíduo. Os mesmo autores ainda pontuam que este valor mínimo do benefício tem caído em relação ao salário médio no país nos últimos anos, o que se materializou na elevação do percentual de aposentados abaixo da linha de pobreza relativa no país de próximo de 10% para aproximadamente 13%.

Tabela 1 - Grau de exposição a riscos com diferentes tipos de regime previdenciário

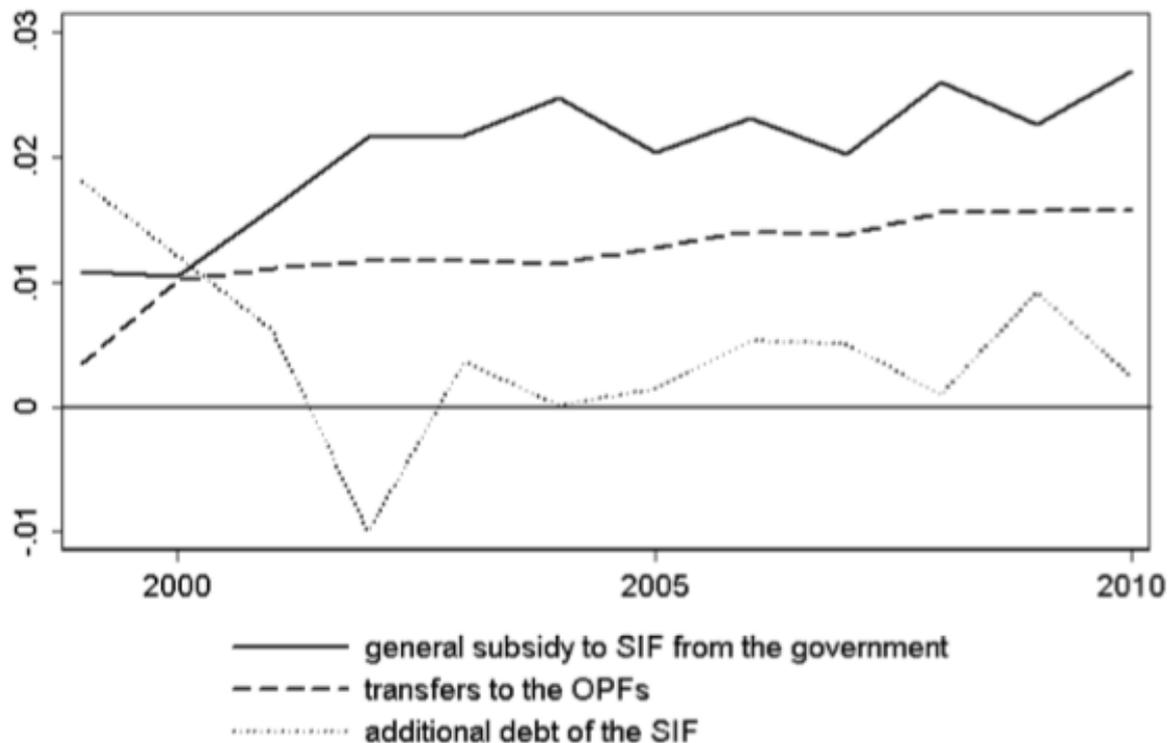
Risco	Regime de repartição	Regime de capitalização
Idade dos indivíduos	Exposto	Não exposto
Desemprego	Exposto	Não exposto
Barganha política	Exposto	Menos exposto
Crises no mercado financeiro	Não exposto	Menos exposto
Inflação	Menos exposto	Exposto

Fonte: Chlon et al (1999, p. 6)

Após a reforma de 1999, entretanto, conforme ilustra o gráfico 1, o primeiro pilar do sistema, de repartição simples e administrado pelo setor público, manteve constantes déficits, financiados pelo orçamento do governo através de subsídios que aproximavam-se de 2% do PIB, conforme afirmam Hagemeyer, Mararski e Tyrowicz (2013). E, após 12 anos sem mudanças no sistema de seguridade social, o governo polonês toma uma série de medidas, entre 2011 e 2014, dentre elas o de reduzir o percentual das contribuições para a seguridade social que são destinados para o segundo pilar de 7,3% para 2,93% do salário bruto, além de torná-lo opcional, como forma de reduzir o déficit público e solucionar a permanente escassez de recursos para o pagamento dos benefícios previdenciários. Witkowska e Kompa (2015) citam que muitos especialistas tem criticado essas mudanças que reduzem o papel do setor privado na seguridade social, assim como os próprios autores, que concluem que o sistema de

pensão polonês precisa ser alterado de forma a promover maior liberdade para os fundos de pensão abertos, e não da forma que foi feita pelo governo.

Gráfico 1 - Balanço do Fundo de Seguridade Social (SIF) em % do PIB - 1999 - 2010



Fonte: Hagemeyer, Mararski e Tyrowicz (2013, p. 4)

2.4.2 Chile

O sistema previdenciário chileno teve origem no ano de 1924, e surge baseado em um fundo de capitalização coletiva, porém a má gestão dos fundos, aliados a elevações dos benefícios, segundo Edwards e Edwards (2002), levou a uma deterioração e mudança do sistema para um regime de repartição, que passou a apresentar graves problemas estruturais a partir da década de 1970, conforme afirma Hujo (1999, p. 160):

Em 1971, mais de cem programas previdenciários operavam independentemente e sem qualquer coordenação efetiva entre estes, privilégios e injustiças eram difundidas, as alíquotas incidentes sobre a folha de pagamento para o total dos programas de seguridade chegaram a 65% dos salários brutos, os subsídios estatais cobriam 30% do gasto e as despesas totais alcançavam 17% do PIB

É neste cenário que, em 1981, durante o regime militar de Pinochet, é implantado no Chile um sistema baseado no regime de capitalização, em que o segurado contribui durante

sua vida laboral e, no momento da aposentadoria, recebe de acordo com o valor contribuído anteriormente, a taxa de juros incidente sobre o montante e, ainda, a sua expectativa de sobrevivência. Devido principalmente ao regime ditatorial do período, mas também à redução da alíquota de contribuição de 26% para 10%, não houve fortes obstáculos políticos para a mudança no regime, obrigatório para os trabalhadores empregados e para os funcionários públicos mas opcional para os trabalhadores autônomos. Há, então, a substituição do sistema tradicional de repartição por um sistema de capitalização administrado por entidades privadas, as Administradoras de Fundos de Pensões (AFP), cabendo ao setor público principalmente o papel regulatório, através da Superintendência de Administradoras de Fundos de Pensões (SAFP), e é baseado em três pilares centrais, de acordo com Hujó (1999): o primeiro é uma garantia dada pelo Estado de uma aposentadoria mínima para aqueles indivíduos que contribuíram por pelo menos 20 anos mas que cuja conta individual capitalizada não tenha atingido o limite mínimo estabelecido, e é financiado pelos impostos; o segundo é justamente aquele baseado no regime de capitalização com contribuição definida de 10% do salário bruto, além de uma alíquota de 3% que cobre os custos administrativos das AFPs, que gerem um único fundo e repassam a rentabilidade deste para a conta individual dos segurados, e fornece um seguro que cobre possíveis acidentes de trabalho ou invalidez; já o terceiro pilar engloba as contribuições voluntárias para a seguradora, ou seja, as contribuições acima de 10% do salário bruto. A partir do momento em que o indivíduo se torna elegível para requerer o benefício (65 anos para os homens e 60 para as mulheres), “ele ou ela pode escolher entre comprar uma anuidade vitalícia de uma companhia de seguros ou receber um fluxo de saque programado da AFP. Em ambos os casos, os benefícios são calculados atuarialmente em função das economias acumuladas ao longo da vida, dos potenciais beneficiários e da expectativa de vida (específica por idade e sexo).” (Rofman, Fajnzyblber e Herrera, 2008, p. 28, tradução nossa).

Um dos principais pontos de debate na literatura sobre o tema é o ônus ao Estado causado pela transição de um regime de repartição para um de capitalização, visto que o Estado, após a mudança, se mantém responsável por pagar os benefícios daqueles já aposentados, enquanto que os recursos daqueles que contribuíam passam a fluir para as AFPs, portanto, “a reforma torna esta dívida explícita, o que pode acarretar instabilidade macroeconômica em um contexto de incerteza, influenciando o estado das

expectativas” (Oliveira, Beltrao e David, 1998, p. 22). As estimativas são de que, “ao menos até 2030, o Tesouro chileno cobrirá direitos adquiridos no sistema previdenciário antigo, implicando um encargo orçado em mais do que 3% a 4% do PIB anual” (Nitsch e Schwarzer, 1998, p. 99), ocasionando um alto custo de transição e, além disso, levando as AFPs a financiar esse pagamento com as contribuições dos segurados via compra de títulos públicos. Diamond (1993), porém, afirma que, precavendo-se do déficit resultante da reforma, o governo chileno gerou, nos anos anteriores, superávits primários da ordem de 5,5% do PIB, para evitar que essa dívida dos benefícios fosse financiada por títulos públicos, o que, combinados com uma elevação da idade mínima para a aposentadoria, reduziram significativamente o passivo implícito do governo.

Entre supostas as vantagens deste regime para o anterior, estariam a invulnerabilidade a mudanças demográficas, o desenvolvimento do mercado de capitais (Oliveira, Beltrão e David, 1998), a elevação da poupança agregada como um todo, estimulando o crescimento econômico, e a maior liberdade de escolha dos segurados, que poderiam decidir qual AFP contratar, que concorreriam livremente no mercado. O contraponto na literatura quanto à questão da poupança é que, como alertam Najberg e Ikeda (1999, p. 274), “a introdução de fundos privados é justificada pela maior proteção a pressões políticas, tendo condições de alavancar mais poupança e gerar investimentos de maior retorno. No entanto, a questão de aumentar a poupança doméstica é controversa, já que pode haver um aumento de poupança compulsória apenas pela redução da poupança voluntária.” Já no que se refere aos ganhos propiciados pela livre concorrência das AFPs, Nitsch e Schwarzer (1998, p. 99) reiteram que:

As circunstâncias de as três AFPs com o maior número de afiliados não serem as que oferecem a melhor rentabilidade ou que cobrem comissões menores dos seus clientes, mas serem as que tem os maiores gastos com publicidade e vendas, revela que os afiliados não escolhem otimamente sua AFP[...]. Na verdade, já que em 1995 três AFP detiveram mais que dois terços dos assegurados, 55% dos fundos acumulados e três quartos do montante de lucros do sistema AFP, é possível afirmar que se trata de um caso de oligopólio com demanda cativa - e não de concorrência perfeita.

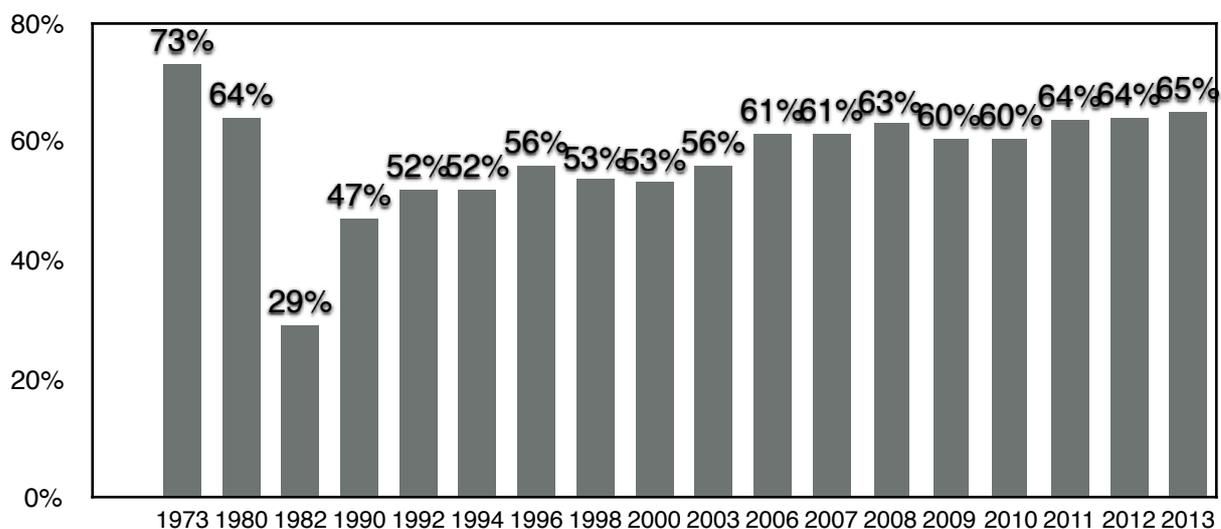
A partir deste análise, enquanto não há consenso sobre os benefícios da mudança do regime, observa-se que ao contrário de um regime de capitalização típico em que há um equilíbrio atuarial individual, visto que cada indivíduo recebe o benefícios de acordo com sua contribuição, o regime chileno mostra-se diferente na medida em que, através do primeiro pilar do seu sistema, o setor público se compromete a pagar um valor mínimo àqueles

indivíduos que não atingissem um determinado valor. O sistema chileno, então, apesar de privatizado, ainda apresenta o setor público como regulador da demanda, já que define o valor da alíquota de contribuição sobre o salário bruto, da oferta, através da SAFP, e ainda é diretamente responsável por financiar parte dos benefícios e garantir a rentabilidade mínima e/ou 75% do capital acumulado do segurado quando este valor estiver acima daquele no caso de falência das AFP, levantando alguns autores, como Oliveira, Beltrão e David (1998), a afirmar que, na prática, o sistema de seguridade social não foi privatizado.

Este cenário se mantém até 2008, quando o Chile, sob um governo à esquerda do espectro político, passa a questionar a capacidade do sistema em prover uma segurança para a maior parte da população, exatamente àqueles que não tinham capacidade de contribuir com o regime de forma a receber uma renda mínima no futuro. Loureiro (2017) relata que o governo Bachelet, em 2008, consegue aprovar uma série de mudanças no sistema, porém sem alterar sua estrutura central, mantendo o modelo de capitalização individual como pilar único para os segmentos médios da população. Dentre as mudanças, pode-se destacar a adição de dois componentes à previdência chilena: uma aposentadoria básica solidária para a velhice e a invalidez, cujo objetivo era cobrir de imediato 40% da população mais pobre; e o segundo consistia na ajuda paga pelo governo para complementar a pensão contributiva das pessoas com mais de 65 anos, independente dos anos de contribuição.

A partir dos dados apresentados no gráfico 2, pode-se concluir que, de fato, a cobertura do sistema de previdência chileno cai de 73% em 1973 para 64% em 1980, ano da reforma estrutural, e para 29% dois anos após a reforma. A taxa sobe para 61% em 2007, ano anterior a reforma do governo Bachelet, mas permanece abaixo do nível de 1980. Após a nova reforma, a taxa de cobertura sobe de 61% para 65% em 6 anos, o maior nível desde 1980, justamente devido ao intuito da reforma de ampliar a cobertura do sistema, principalmente em direção às camadas mais pobres da população.

Gráfico 2 - Percentual dos trabalhadores chilenos cobertos pelo sistema previdenciário - 1973/2013



Fonte: Mesa-lago e Bertranou (2016, p. 28)

2.4.3 Argentina

Na Argentina, assim como na maioria dos países latino-americanos, o sistema previdenciário teve origem no começo do século XX, mais precisamente no ano de 1904, inicialmente organizados em fundos de pensão independentes, de acordo com Rofman (2002), e sendo modificados diversas vezes na décadas seguintes, alterando suas regras e ampliando sua cobertura sobre os trabalhadores empregados, principalmente durante o governo Perón, entre 1944 e 1955. O sistema, que a partir de 1954 passou a adotar o regime de repartição, apresentava regras de benefícios e contribuições incompatíveis com o equilíbrio financeiro no longo prazo, o que resultou em sérios problemas financeiros aos fundos e levou, ao cabo, à necessidade de uma reforma, que foi realizada em 1969, alterando regras e estabelecendo a estrutura vigente pelos 25 anos seguintes, formado por um regime único para os trabalhadores do setor privado e do setor público e outro para os trabalhadores autônomos, cobrindo cerca de 90% dos trabalhadores argentinos. Este sistema começou a apresentar, porém, sucessivos déficits a partir da década de 1980, financiados pelo orçamento do governo, que, por sua vez, passou a não conceder os ajustes nos benefícios previstos por lei. Esta estratégia resultou em massivos processos judiciais contra o governo, a maioria ganho pelos beneficiários, provocando uma elevação crescente da dívida do governo, e o somatório dos benefícios atrasados chegou a 13,4 bilhões de dólares em 1992 (Hujo, 1999). Desta forma, com uma

crescente deterioração financeira do sistema, que mostrava-se incapaz de manter esta estrutura e arcar com o pagamento dos benefícios, o governo passa a discutir uma reforma previdenciária em 1992, em um contexto em que ele se mostrava-se fortalecido politicamente, conforme descreve Hujo (1999, p. 165):

Na Argentina, o governo peronista do presidente Menem tinha muita influência política durante o processo de reforma. Recebia o apoio dos sindicatos, das instituições financeiras e da indústria; e tinha maioria no Parlamento e o controle do sistema judicial. Além disso, o programa de conversibilidade durante o período que antecedeu a reforma, de 1991 a 1994, obteve sucesso econômico;

Neste cenário, o governo aprova uma reforma com o objetivo de “promover o setor formal no mercado de trabalho, conter o crescimento dos custos financeiros do sistema, e criar as condições básicas para o sólido desenvolvimento do mercado de capitais local (Rofman, 2002, p. 4), e em de julho de 1994 o novo sistema, denominado Sistema Integrado de Aposentadoria e Pensões (SIJP), entra em vigor, sendo baseado em dois pilares centrais: o primeiro pilar é baseado em um regime de repartição simples, financiado pela contribuição de 16% do salário bruto por parte dos empregadores, provendo um benefício para todos os indivíduos que contribuíram por pelo menos 30 anos ao regime e tenham mais de 65 anos no caso dos homens, ou mais de 60 anos no caso das mulheres; o segundo pilar é uma espécie de complemento do primeiro, onde o indivíduo tem o poder de escolha: ou contribuir para um regime de repartição com benefício definido gerido pelo governo, em que cada ano contribuído financiaria um benefício de 0,85% da renda de referência, calculada a partir da média salarial dos últimos 10 anos daquele indivíduo; ou contribuir para um programa baseado em contas individuais capitalizadas com contribuição definida e administrado por empresas privadas, que, de acordo com estimativa realizada por Rofman (2002), devem gerar um benefício aproximado de 35% do salário do trabalhador, indicando que as duas opções do segundo pilar gerariam retornos similares. É importante ressaltar que ambas as opções são financiadas pela mesma alíquota: 11% do salário, pago pelo empregado. No caso de trabalhadores autônomos, cuja associação ao sistema é obrigatória, a alíquota de contribuição é de 27%, ou seja, o autônomo é responsável por arcar com a parcela do empregado e do empregador, o que gera um incentivo para a subdeclaração do valor dos salários.

Desta forma, o trabalhador que optar pela primeira opção do segundo pilar irá “seguir contribuindo exclusivamente para o segurador público, sob o regime de benefício definido,

controlado pela agência ANSeS (Administración Nacional del Seguro Social).” (Najberg e Ikeda, 1999, p. 278). Mas, caso ele opte pela segunda opção, “a parte privada é administrada por companhias chamadas AFJPs (Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones), supervisionadas por uma instituição pública. Diferentemente do regime chileno, as AFJPs podem ser entidades privadas, públicas ou sem fins lucrativos” (Najberg e Ikeda, 1999, p. 278).

A abertura ao setor privado, através da opção dos segurados em contribuir para um regime de capitalização administrados pelas AFJPs, teria como princípio o aumento da concorrência no setor, e os segurados poderiam optar por aqueles programas de aposentadoria que apresentassem um maior retorno do capital investido, porém Silva (2008, p. 324) descreve que:

Contrariando as previsões mais otimistas sobre o aumento da competitividade entre as administradoras de fundos de pensão, os primeiros anos de vigência do novo sistema apresentaram tendência de concentração do mercado previdenciário. Em 2003, apenas 12 AFJP(s) estavam atuando no setor. O mercado previdenciário argentino também apresentou alto grau de concentração no que se refere à distribuição dos afiliados e contribuintes. Em 2001, as 4 maiores AFJP(s) respondiam por 73,6% dos afiliados e 74,9% dos contribuintes. Na outra ponta, as 4 menores respondiam por apenas 6,9% dos afiliados e 6,7% dos contribuintes. As administradoras de porte intermediário respondiam por 19,4% dos afiliados e 18,5% dos contribuintes

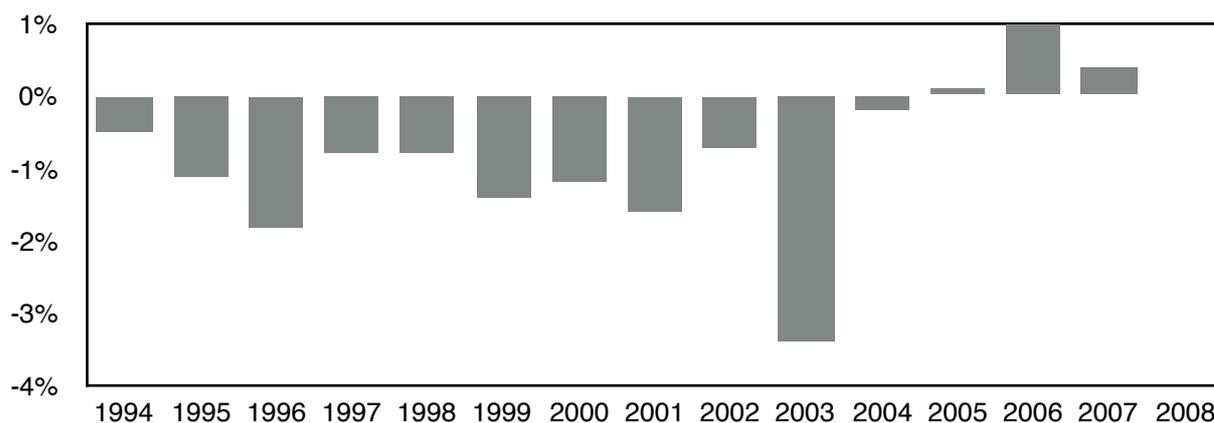
Além disso, mesmo na parte privada do sistema, o Estado continuava sendo o provedor central dos benefícios, chegando a representar 25% a 30% dos benefícios pagos pelo regime privado, o que nos leva a concluir que “a reforma argentina não eliminou o papel central do Estado na política previdenciária. Mais do que a mera “privatização da previdência” a experiência argentina promoveu um novo equilíbrio entre Estado e mercado na provisão dos benefícios previdenciários.” (Silva, 2008, p. 326).

Ao mesmo tempo, porém, a manutenção de um pilar assegurando uma aposentadoria mínima para todos os contribuintes que se encaixarem dentro das regras é importante na medida em que mantém, em partes, o caráter coletivo do sistema, visto que “a aposentadoria básica preserva o princípio solidário redistributivo e o compartilhamento do risco, pois representa um benefício uniforme independente de remuneração prévia (de impacto redistributivo mais alto para os grupos de baixa renda) ou de gênero, financiado pela contribuição do empregador (que foi mantida) e por impostos.” (Hujo, 1999, p. 166). Desta forma, segundo Rofman (2002), a reforma de 1994 foi capaz de atingir seus objetivos de

reequilibrar financeiramente o sistema, ao limitar o crescimento dos gastos com pagamento de aposentadorias, via redução dos benefícios e o envolvimento da iniciativa privada no regime, porém falhou ao excluir uma crescente parte da população inserida no mercado de trabalho informal.

O cenário começa a mudar, porém, após a crise aguda que a Argentina viveu e que chegou no seu auge em 2001, bem como a ascensão de Nestor Kirchner à Presidência do País, quando começa-se a criar um novo paradigma no que se refere a Previdência Social, que dava ênfase à participação do estado no sistema, à extinção das AFJPs e ao princípio de solidariedade e inclusão. De acordo com Marques (2014), no início de seu governo, Nestor deparou-se com uma elevada taxa de desocupação e de trabalho informal, uma queda no número de aposentados de 2,36 milhões em 1994 para apenas 1,652 milhões em 2004 devido a incapacidade dos trabalhadores contribuírem pelo tempo mínimo exigido e, para tornar a situação mais dramática, o regime público sofria com déficits causados pela transferência de 75% dos contribuintes para o segmento privado, explícito no gráfico 3, que mostra que os déficits do Sistema de Seguridade Social Nacional se revertem somente a partir de 2005, com as medidas tomadas pelo governo Kirchner.

Gráfico 3 - Resultado operacional do Sistema de Seguridade Social Nacional em % do PIB - 1994/2008



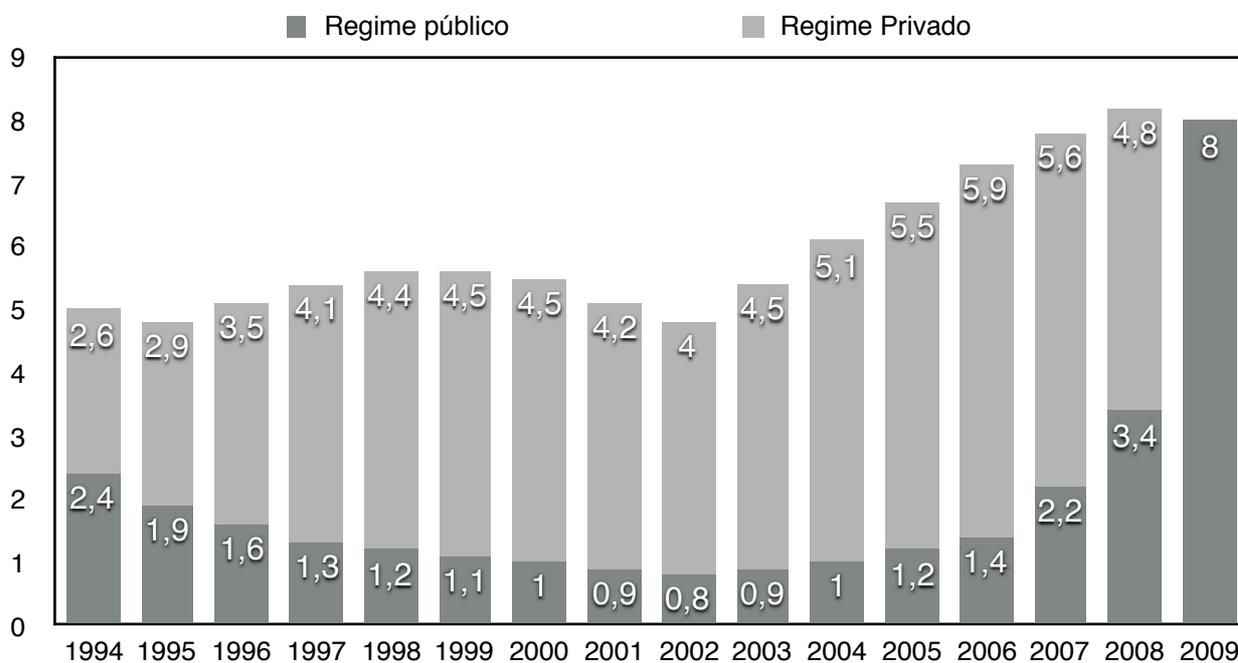
Fonte: Arza (2009, p. 34), elaborado pelo autor

Após uma série de medidas que buscavam facilitar a aposentadoria para os segurados e para incentivá-los a migrar para o regime público, em 2008 o governo extingue o regime de capitalização privada, unificando-o com o regime público e transformando ambos em um

único regime, público e de repartição. Isso “de um lado, significou o retorno do Estado na organização e na concessão das aposentadorias e pensões; de outro, resultou na ampliação da cobertura, reforçando a natureza solidária do regime público de repartição” (Marques, 2014, p. 432).

Mesa-lago (2009), ao contrário, apontava para os problemas causos pela unificação dos regimes, como argumentos falhos usados pelo governo para criticar o regime privado, a possibilidade de litígios judiciais decorrentes da tomada dos recursos das AFJPs por parte do Estado e a falta de diálogo com a sociedade como um todo para a tomada de decisão do governo. Mesa-lago (2009) ainda atenta para o fato que, mesmo com a possibilidade de migrar para o regime público, a maior parte dos contribuintes optou por contribuir para o regime privado, conforme fica claro no gráfico 4, o que se altera somente a partir de 2007, com as reformas em prol do regime de repartição administrado pelo setor público que o governo começa a tomar.

Gráfico 4 - Número de contribuintes para o regime público e o regime privado, em milhões - 1994/2008



Fonte: Arza (2009, p. 10)

2.4.4 China

O sistema de seguridade social chinês foi estabelecido primeiramente em 1951, descentralizado e baseado em um regime de repartição e voltado principalmente para funcionários de organizações públicas, empresas estatais e grandes coletivos urbanos, sendo que os benefícios aos segurados eram pagos àqueles que trabalhassem por ao menos 20 anos e tivessem mais de 50 anos, no caso das mulheres, e 60 anos no caso dos homens. A partir das transformações ocorridas na economia chinesa e o crescimento do setor privado, a limitação dos benefícios aos funcionários vinculados ao setor público reduzia cada vez mais a cobertura do sistema, o que, aliados à preocupação com o envelhecimento populacional e as dificuldades acarretadas por isso, levaram o governo a propor mudanças para adequar o regime à nova realidade. Conforme afirma West (1999), outro fator que contribuiu para o agravamento financeiro do regime foram as medidas que o governo chinês tomou para facilitar a aposentadoria e estimular a busca por empregos pelos adultos, que reduziram em 10 anos o tempo mínimo de trabalho para requisitar o benefício previdenciário, o que resultou no aumento do número de beneficiários, reduzido a relação número de trabalhadores - número de aposentados de 30, em 1978, para 5,1, em 1994. De acordo com Song e Chu (1997, p. 87, tradução nossa), haveria duas razões principais para uma mudança no sistema previdência chinês:

- (i) A administração altamente descentralizada dos programas de pensão e o financiamento integral das contribuições do empregador tornavam os trabalhadores dependentes das empresas e do Estado, sem exigir responsabilidades. O sistema carecia de portabilidade e elegibilidade, o que desestimulava a mobilidade dos trabalhadores em empresas, industriais e setores. A falta de um mecanismo de mercado e o privilégio de benefícios especiais para os funcionários do Estado desestimulava ainda os trabalhadores a procurar emprego fora do setor estatal, dificultando o desenvolvimento dos setores coletivo e privado.
- (ii) As empresas eram as únicas responsáveis por fornecer benefícios previdenciários e outros serviços de assistência social para os aposentados. O financiamento do governo e das empresas era puramente nominal, já que seus orçamentos não eram separados. Porém, agora eles são separados, e a reforma industrial desde o início dos anos 80 tornou as empresas responsáveis por seus próprios lucros e perdas.

A partir de 1984, então, o governo chinês decide levar a cabo a reforma do sistema previdenciário com o objetivo de retirar das empresas individualmente a responsabilidade pela aposentadorias de seus empregados e facilitar a mobilidade do trabalho ao garantir a manutenção da cobertura do sistema no caso de troca de emprego, o que auxiliaria e

complementaria as outras reformas econômicas realizadas no período. O projeto começa com experimentos sobre o sistema de determinadas cidades e regiões, que administravam seus sistemas tendo em vista a inexistência de um gerenciamento centralizado. Nos primeiros estágios da reforma, os governos locais estabeleceram alíquotas de contribuições uniformes nas regiões dentro de sua jurisdição, corrigindo uma das falhas do sistema anterior, e “para administrar os fundos de pensões o governo local deve estabelecer um comitê da seguridade social cujos membros devem ser dos departamentos do trabalho, finanças, planejamento, auditoria, bancário e sindical” (Song e Chu, 1997, p. 88, tradução nossa). O ponto central da reforma que mantém o regime de repartição, porém, foi a adoção de um sistema com três níveis: o primeiro proveria uma renda básica para todos os trabalhadores da região urbana; o segundo engloba as contribuições das empresas para a pensão básica; e o terceiro uma contribuição individual obrigatória para contas de pensões.

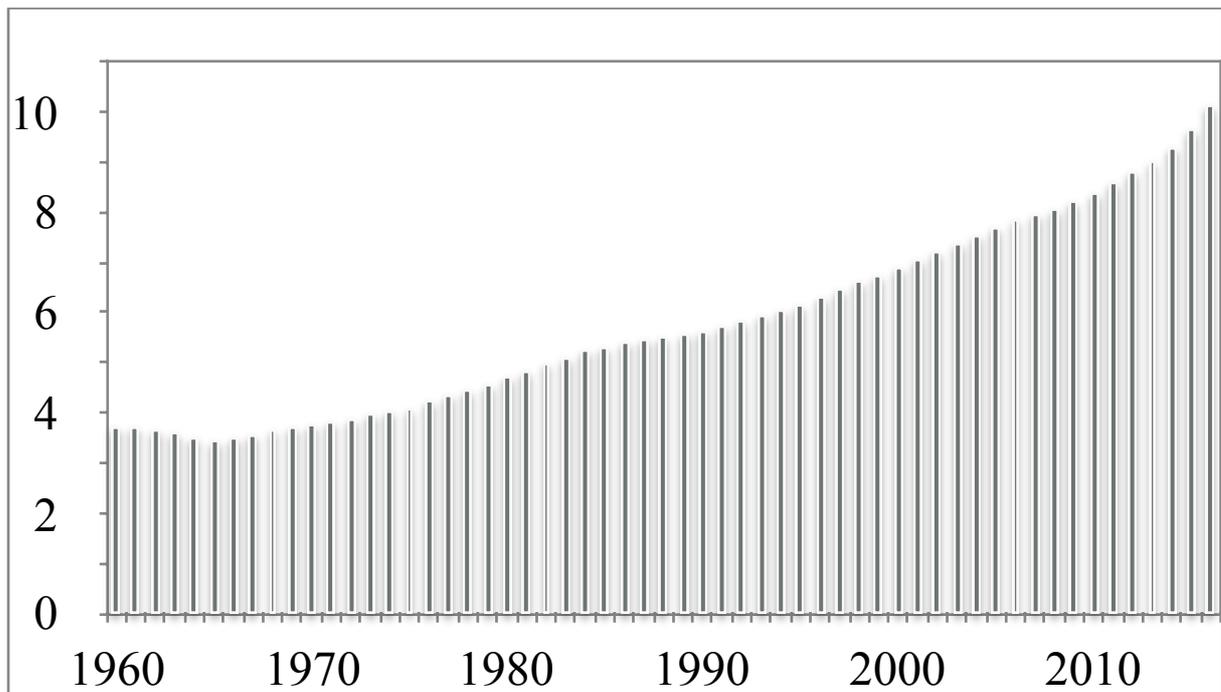
Entretanto, apesar das reformas realizadas no setor, Oksanen (2010, p.8, tradução nossa) critica as deficiências do sistema, afirmando que “a reforma de 1997 para as áreas urbanas não obtiveram sucesso em estabelecer um sistema coerente de cobertura nacional, mas resultou em algo muito desigual. Pretendia-se criar um pilar com reservas significantes, mas reservas estimadas era de somente 5% do PIB em 2008, apenas uma fração do projeto original”. Leung (2003, p. 18, tradução nossa) segue na mesma direção e aponta erros severos no desenho do sistema:

Apesar destas iniciativas de reformas, o sistema de seguridade social continua sofrendo de problemas de baixa cobertura, responsabilidades de empregador altas e irregulares, má gestão e investimento de fundos, e baixa transferibilidade. Além disso, o governo tem tido que intervir de tempos em tempos para garantir que os aposentados e os desempregados recebam seus benefícios no prazo.

De acordo com Oksanen (2010), atualmente o sistema de previdência chinês enfrenta dois problemas centrais: o primeiro é a baixa cobertura do sistema, que deveria cobrir todos os 302 milhões de trabalhadores urbanos (dados de 2008), mas somente 55% deles de fato contribuem, e a situação é pior ainda na área rural, onde somente 12% dos mais de 473 milhões de trabalhadores são cobertos pelo sistema; e em segundo lugar, a idade média da população está progredindo rapidamente, corroborado pelo gráfico 5, que mostra que o percentual da população acima dos 65 anos subiu de em torno de 4% na década de 1960 até chega a 10% em 2017, e, segundo Oksanen (2010), chegará a 38% em 2050. O autor ainda

afirma que o problema problema citado seria resultado da alta taxa de contribuição sobre o salário (cerca de 28%) e da desconfiança das pessoas em relação às regras do sistema, à sua sustentabilidade e à utilização dos recursos do sistema para gastos em outras áreas.

Gráfico 5 - Percentual da população chinesa acima dos 65 anos - 1960/2017



Fonte: World Bank (2018), elaborado pelo autor.

3. O SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO

O sistema de previdência social no Brasil começa a tomar forma na década de 1920 com a criação das CAPS e durante o século XX passa por diversas mudanças em seus aspectos legais e uma ampliação na sua taxa de cobertura sobre os trabalhadores brasileiros. Na constituição de 1988, com a instituição da seguridade social, há um fortalecimento do sistema, com ampliação dos benefícios, mas sem um contrapartida financeira, o que promove dificuldades de equilíbrio no seu orçamento e dá origem às reformas previdenciárias ocorridas durante os governos FHC e Lula. Neste capítulo, será feita uma análise detalhada desta evolução, dando ênfase ao período após a Constituição de 88.

3.1 A GÊNESE DO SISTEMA

No Brasil, o primeiro grande impulso do sistema de seguridade social foi dado em 1923, com as Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs) por categoria profissional ou empresa, sendo inicialmente baseadas em um regime de capitalização, com a ideia de promover um seguro ao indivíduo, que contribuía e depois tinha direito a um benefício na sua aposentadoria. Nos anos seguintes, o sistema foi se fortalecendo a medida que novas categorias profissionais de empresas passavam a aderir ao mesmo e, já em 1937, havia cerca de 183 CAPs no País. Já na década de 30, porém, como forma de ampliar o alcance do sistema, passam a ser criadas os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), em que não abrangia somente os trabalhadores de determinadas empresas, mas toda uma determinada categoria profissional, em todo o País, abrangendo sete setores: marítimos, industriários, transportes de carga, bancários, comerciários, estivadores e servidores públicos. Concomitantemente, altera-se também a forma de financiamento do sistema, passando ao regime de repartição, o que, de acordo com Giambiagi e Alem (1997, p. 7), põe em risco o sistema devido a forma de administração dos seus recursos:

No que diz respeito ao financiamento, os IAPs evoluíram para o regime de repartição simples pela pressão dos gastos públicos crescentes. No início de funcionamento do sistema sob a lógica de repartição simples, como havia um número relativamente pequeno de beneficiários, foram concedidas aposentadorias e pensões generosas, além de se utilizar o superávit do sistema para outros fins que não a acumulação de um lastro atuarial, sem que se levassem em conta as implicações disto no equilíbrio financeiro do sistema previdenciário a longo prazo.

Nas décadas seguintes, diversas medidas a fim de unificar o sistema foram tomadas, porém pressões políticas, principalmente por diretores dos IAPs ligados a setores sindicais, desejando manter as diferenças entre categorias profissionais, dificultavam o processo. Primeiramente, há, em 1960, a aprovação da Lei Orgânica da Previdência Social, com o intuito de equiparar os benefícios, em partes também para solucionar o problema financeiro do regime, e unificar a previdência, buscando “a aprovação de seu regulamento geral e a criação de um esquema geral de funcionamento e financiamento único para os seis IAPs existentes” (Marques e Medici, 1995, p. 69). Após isso, já durante o regime militar, há a extinção das IAPs e a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), estendendo os serviços a setores como o dos trabalhadores rurais e dos autônomos, até então a margem do sistema, e passa a administrar todas as aposentadorias, pensões e assistências médicas dos trabalhadores do mercado formal e seus dependentes, com a condição de que os mesmos sejam contribuintes do regime. Ademais, outro momento importante é a criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas), com a divisão das tarefas até então concentradas no INPS, que passa a ser responsável unicamente pelos benefícios previdenciários e assistenciais, com outros dois órgãos: o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inampds), destinado a administrar o sistema de saúde; e o Instituto de Administração da Previdência e Assistência Social (Iapas), restrito ao recolhimento dos recursos do INPS.

3.2 A CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição de 1988, que consolida a transição de um regime autoritário para um regime democrática, amplia e fortalece o sistema de proteção social nacional, com a criação do conceito de Seguridade Social, que é composta, conforme afirma Tafner (2007, p. 34), basicamente por três pilares: a saúde, abrangendo todas ações relacionadas a saúde curativa e preventiva; a assistência social, que busca garantir uma renda mínima a todos os cidadãos mais vulneráveis economicamente; e, por fim, a previdência social, baseada em um regime de repartição, de caráter contributivo e filiação obrigatória, a fim de manter o equilíbrio financeiro do sistema, que passa a ser dividido em dois pilares: o RGPS, cobrindo a população em idade ativa, incluindo aí os trabalhadores do setor privado, que aderem

compulsoriamente, e os autônomos que podem optar pela contribuição voluntária; e os RPPS, atendendo aos servidores públicos, ao poder legislativo e judiciário. Além disso, há a criação da previdência complementar, administrada por empresas privadas e baseadas no regime de capitalização, sendo opcional para pessoas físicas e obrigatória para determinadas empresas públicas, como bem descreve Lavinias e Araujo (2017).

De acordo com Marques, Batich e Mendes (2003), a ampliação e o amparo do sistema de previdência social a todos os cidadãos a fim de reduzir desigualdades já era alvo de discussão nos anos anteriores, e se consolida a partir da Constituição criada em 1988, mesmo com setores do governo afirmando que tais benefícios gerariam um problema financeiro na medida em que não havia recursos para financiá-los, mas sendo estes incapazes de fazer frente à pressão exercida por grupos progressistas da sociedade, que viam uma chance de atenuar os problemas sociais criados no período ditadura militar. Desta forma, a Constituição de 1988 acaba por ampliar os direitos a todos os cidadãos, mesmo em programas que ela própria admitia a existência de sistema contributivo, exatamente como o caso da previdência social. Com estas mudanças, há uma mudança de caráter do sistema, visto que “o conjunto de proposições, que garantiu a instituição do campo da seguridade social na Constituição, substituía o caráter democrático — o qual, até então, havia sustentado a proteção social, particularmente na área da previdência e na da saúde - pelo princípio da cidadania.”(Marques, Batich e Mendes, 2003, p. 112).

Dentre as principais alterações do sistema previdenciário resultantes da promulgação da Constituição de 1988, destacam-se, de acordo com Najberg e Ikeda (1999, p. 296):

- A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios deveriam instituir, no âmbito de suas competências, regimes jurídicos únicos e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas (artigo 39). A Constituição também assegurou a compensação financeira para os trabalhadores que migrassem do Regime Geral para o Regime Jurídico Único.
- As aposentadorias dos servidores deveriam ocorrer com proventos iguais à última remuneração. Os índices de reajustes seriam os mesmos dos concedidos aos servidores da ativa e quaisquer benefícios ou vantagens concedidos aos servidores em atividade deveriam ser concedidos também aos inativos (artigo 40). [...]
- A equiparação dos benefícios urbanos e rurais. No período anterior a 1988, enquanto o menor benefício urbano correspondia a um salário mínimo, o menor benefício rural correspondia a 50% do salário mínimo. A nova Constituição, portanto, elevou em 100% o valor do piso rural.
- A redução, em cinco anos, da idade para a concessão de aposentadoria por idade ao trabalhador rural em relação ao urbano.

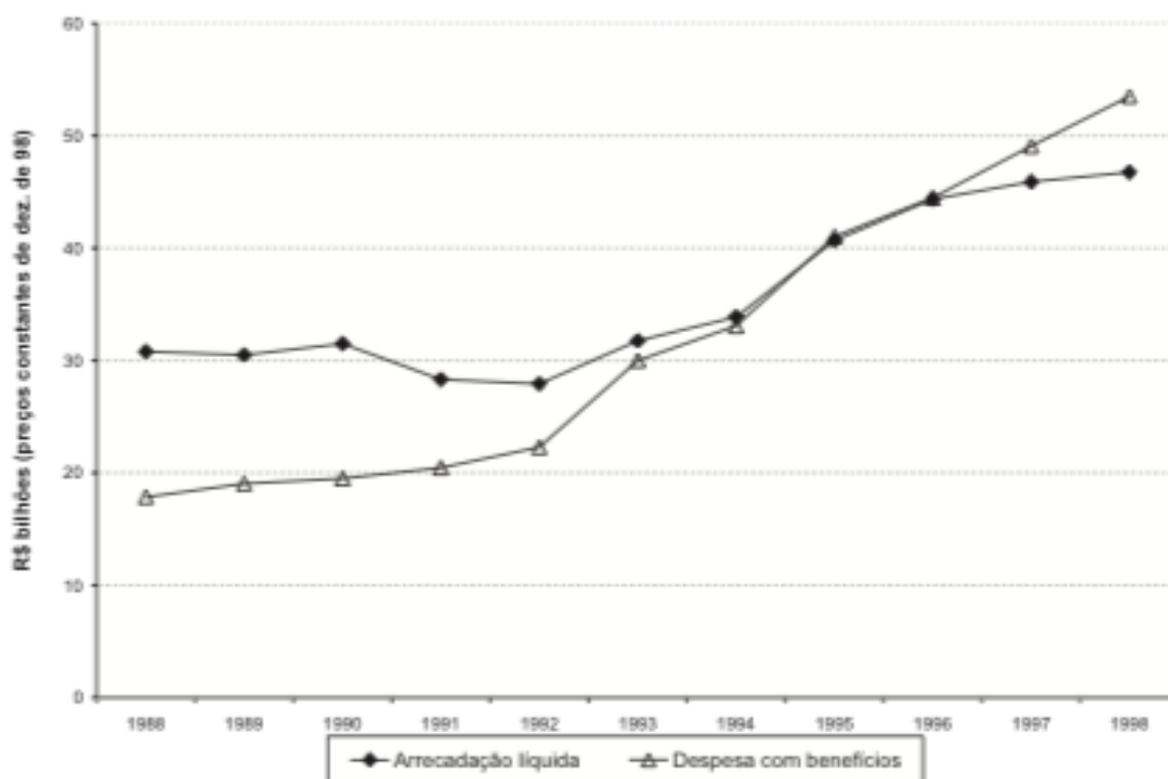
Em relação à aposentadoria dos servidores públicos, o que ocorre, desta forma, é a instituição dos RPPS por parte de governos locais, que viam uma possibilidade de melhora nas suas situações financeiras, com o aumento de recursos advindos tanto das contribuições dos servidores públicos com a não contribuição para o INSS e o FGTS, que representavam cerca de 30% da folha de pagamentos, conforme afirmam Najberj e Ikeda (1999). Pelo lado dos servidores, esta alteração representa um ganho frente a situação anterior, visto que as alíquotas estabelecidas foram menores que as pagas até então por eles próprios, e permitiu ainda, conforme o Artigo 40 listado acima, o benefício da aposentadoria com o mesmo valor da última remuneração, acima do teto assegurado pelo Regime Geral no caso dos servidores com alta remuneração. Já no que se refere às mudanças instituídas no RGPS, há uma grande vitória por parte dos trabalhadores rurais, que veem seus benefícios equipararam-se com os trabalhadores urbanos, sem, no entanto, haver uma contrapartida financeira por parte dos mesmos, o que faz recair sobre a sociedade como um todo o custeio do aumento dos benefícios rurais.

A visão de que a Constituição de 1988, com as alterações concretizadas na Seguridade Social, traz desequilíbrios ao sistema, na medida em que cria uma série de benefícios e aumenta sua necessidade de recursos, é compartilhada por Rocha e Caetano (2008), que descrevem as mudanças ocorridas no sistema previdenciário como “generosas” ao se comparar com os padrões internacionais e que aumentaram substancialmente as despesas em aposentadorias nos anos seguintes. A visão de Giambiagi e Alem (1997, p. 11) vai no mesmo sentido, ao afirmarem que “Ainda que se reconheça o mérito da universalização do sistema de proteção social [...], o problema é que a ampliação de direitos não teve como contrapartida um volume adequado de recursos que viabilizasse um equilíbrio financeiro a longo prazo da Previdência”, e concluindo que “a reforma da Previdência Social é indispensável, a médio e longo prazo, para garantir o equilíbrio econômico-financeiro do sistema”.

Os dados do gráfico 6, que apresenta os valores totais arrecadados entre 1988 e 1998, bem como as despesas com benefícios no mesmo período no RGPS, corroboram a visão dos autores citados acima, ao mostrar uma clara tendência de crescimento dos gastos com benefícios previdenciários, que saltam de menos de 20 bilhões de reais, no ano da promulgação da Constituição de 1988, para mais de 50 bilhões 10 anos depois, ao passo que a arrecadação do regime apresenta um crescimento menos acentuado, levando o sistema a

tornar-se deficitário a partir de 1995. De fato, cabe ressaltar, esta causalidade não é suficiente para confirmar que as mudanças trazidas pela Constituição de 1988 são unicamente responsáveis por esta alteração, visto que no decorrer deste período uma série de outros fenômenos, como o envelhecimento populacional por exemplo, que podem ter afetado a trajetória de ambas as variáveis ocorreram, porém fica explícita a tendência de reversão de um superávit para um déficit previdenciário no período em questão.

Gráfico 6 - Arrecadação líquida e despesa com benefícios no RGPS em R\$ bilhões, a preços constantes de dezembro de 1998 - 1988/1998



Fonte: Najberg e Ikeda (1999, p. 266)

Desta forma, devido a críticas de teóricos e de parte da sociedade, que viam o sistema previdenciário como insustentável financeiramente, o sistema passa a ser alvo de propostas de reformas e mudança paramétricas, como afirmam Lavinias e Araujo (2017), para, de acordo com seus defensores, torná-lo sustentável a longo prazo.

Na década de 90, de acordo Marques, Batich e Mendes (2003), as pressões por reformas no sistema de previdência social, a fim de garantir sua sustentabilidade, inseriam-se num contexto mundial de alto desemprego e envelhecimento da população que geravam fortes

preocupações quanto ao equilíbrio financeiro do sistema em todo o mundo, e órgãos internacionais como o FMI e o Banco Mundial passam a recomendar que os países passem por reformulações de seus regimes, para que estes não pressionem os gastos do governo e sua dívida. Os países latino-americanos, entre eles o Brasil, com necessidade de renegociar, em alguns momentos, sua dívida externa com o FMI, passam a promover as mudanças requeridas pela instituição, sendo parte do acordo firmado entre eles. Contribui para isso também a fraca proteção social existente no continente, ao contrário dos países europeus, por exemplo, que possuem sindicatos fortes e não adotaram tais práticas recomendadas pelo Fundo.

Dentro desse contexto, o Brasil passa por uma ampla discussão a fim de encontrar alternativas para a questão previdenciária, visto que, além dos fatores elencados acima, soma-se o fim do descontrole inflacionário pós Plano Real no Brasil, que, como apontam Rocha e Caetano (2008), elevam o custo previdenciário ao não mais permitir uma reposição dos benefícios significativamente menor do que a inflação, já que esta agora passa a ser controlada em um baixo patamar.

3.3 AS REFORMAS DURANTE O GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Enquanto que durante o governo interino de Itamar Franco (1992-1994), que assumiu a presidência após o impeachment do ex-presidente eleito Fernando Collor de Mello, houveram propostas de reformas para determinadas áreas, dentre elas a Seguridade Social, porém pressões de determinados grupos da sociedade, que viam a possibilidade de perda de determinados direitos em caso de alterações no plano previdenciário, impediram a aprovação de tais propostas, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002), há a aprovação de duas reformas do setor, a primeira delas em 1998 na forma de Emenda Constitucional, após três anos de tramitação e debate no congresso nacional, e a segunda em 1999, na forma de Lei.

Em um cenário de necessidade de reequilíbrio das contas do sistema dado o agravamento do déficit previdenciário, logo no primeiro ano de mandato do Presidente FHC, é enviado ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 33, uma reforma paramétrica do sistema com o objetivo de alterar determinadas regras do regime brasileiro, e, após três anos de discussão, resulta na aprovação da Emenda Constitucional nº 20, em 1998, cujas principais mudanças são:

- Alteração do critério de concessão de aposentadoria de “anos de serviço” para “anos de contribuição”, vinculando o benefício ao tempo efetivo em que o segurado contribuiu e não somente baseado em seus anos de serviço, reduzindo a evasão do regime;
- Término da aposentadoria proporcional ao tempo de serviço, tanto para o RGPS como para o RPPS, e estabelecimento do tempo de serviço de 35 e 30 anos para homens e mulheres, respectivamente, como limite mínimo para a aposentadoria, incentivando a extensão da vida ativa dos trabalhadores;
- Desconstitucionalização da regra de cálculo dos benefícios, que era definido de acordo com a média aritmética dos últimos 36 salários. A mudança deste cálculo, que criava uma distorção ao estimular a subdeclaração dos salários até (n - 36) meses antes da aposentadoria na medida em que os benefícios não dependeriam destes valores, cria as condições para a segunda reforma previdenciária do governo FHC, que será tratada a seguir;
- No que tange ao RPPS, estabelece-se um limite mínimo de idade para aposentadoria por tempo de serviço do funcionalismo público de 60 anos para os homens e 55 para as mulheres;
- Adoção de um regime misto para os novos ingressantes na administração pública, com um pilar compulsório com benefício definido até o teto de R\$ 1.255,32 e outro pilar voluntário baseado no regime de capitalização.

Desta forma, o que de fato a Emenda Constitucional nº 20 realiza é uma adequação do sistema sob um ponto de vista do equilíbrio financeiro, ao eliminar incentivos como a definição do benefício baseado nos salários dos últimos 36 meses, que criava distorções graves ao sistema, e como o critério de concessão dos benefícios baseados no tempo de serviço, visto que um indivíduo, mesmo não contribuindo todo o período de serviço ao regime, poderia requerer a aposentadoria da mesma forma que aqueles que pagavam. Essa visão é corroborada por Najberg e Ikeda (1999, p. 273), que afirmam que “a emenda constitucional aprovada em 1998 representou um avanço, ao estabelecer como princípio básico que os novos critérios devem preservar o equilíbrio financeiro e atuarial da previdência.”. Alguns autores, como Lavinias e Araújo (2017), ainda criticam certas mudanças

promovidas pela EC 20, como o teto de benefício estabelecido no RPPS, que é considerado baixo, incentivando os trabalhadores das camadas mais altas de renda a deslocar para a previdência complementar recursos que poderiam ser destinados ao sistema público, mas que foi definido justamente de forma a corrigir equívocos no tratamento entre servidores públicos e trabalhadores da iniciativa privada.

Entretanto, mesmo com as alterações trazidas com a reforma, “permaneciam presentes na agenda dos gestores públicos os potenciais desequilíbrios do sistema; e os gastos previdenciários continuaram em sua escalada ascendente.” (Rangel et al, 2009, p. 53). E, com as condições criadas pelas alterações promovidas pela EC nº 20, aliadas à crise macroeconômica de 1999 que auxilia na deterioração das contas públicas, abre-se o caminho para a segunda reforma previdenciária do governo FHC, somente um ano após a primeira, que é aprovada pelo congresso em novembro de 1999 sob a forma da Lei nº 9.876 e cria uma nova regra de cálculo para os benefícios concedidos pelo RGPS, instituindo o fator previdenciário, que relaciona o tempo de contribuição dos segurados com a sua idade na data da aposentadoria a fim de promover a justiça atuarial do sistema: o coeficiente é tanto menor (maior) quanto menor (maior) for o tempo de contribuição e a idade de aposentadoria e maior (menor) for a expectativa de sobrevida, conforme fica claro no exemplo ilustrado abaixo:

Tabela 2 - Exemplo de cálculo do fator previdenciário

Tempo de contribuição (anos)		Idade de aposentadoria (anos)			
Homens	Mulheres	50	55	60	65
35	30	0,62	0,74	0,90	1,12
36	31	0,64	0,77	0,93	1,15
37	32	0,66	0,79	0,96	1,18
38	33	0,68	0,81	0,99	1,22
39	34	0,70	0,83	1,01	1,25
40	35	0,72	0,86	1,04	1,29

Fonte: Giambiagi et al, 2004, p. 269

Este fator, então, é multiplicado pela média dos 80% maiores salários de contribuição, contados a partir de julho de 1994, para se chegar ao valor do benefício assegurado ao

contribuinte. A reforma, em suma, cria incentivos para a postergação da vida ativa do trabalhador e permite a redução de novas aposentadorias para valores inferiores a 100%.

3.4 AS REFORMAS DO GOVERNO LULA

O presidente Luis Inácio Lula da Silva (PT), eleito em 2002 ao vencer o candidato do PSDB José Serra, apoiado pelo então presidente FHC do mesmo partido, com uma agenda político-econômica mais a esquerda do espectro político, logo no primeiro ano de mandato envia ao Congresso Nacional uma nova proposta de EC - PEC 40, que tramitou no congresso até novembro de 2003, quando foi aprovada pelo Senado. Um fato de extrema relevância dentro deste contexto, trazido por Pacheco Filho (2006, p. 45), é a mudança do postura do próprio PT:

Várias das propostas apresentadas pelo Governo FHC que não foram aprovadas acabaram fazendo parte da reforma da previdência do Governo Lula: contribuições sobre aposentadorias e pensões, redutor nas pensões, fim da integralidade, limitação do teto remuneratório, extinção da paridade e regime de previdência complementar, que, apesar de já constar na EC 20, ficou dependendo de lei complementar. No momento em que se travava uma dura batalha em torno da reforma da previdência defendida pelo Governo FHC, seria difícil prever que seu mais ardoroso opositor — o Partido dos Trabalhadores (PT) —, poucos anos depois, então ocupando o Governo Federal, apresentaria uma proposta de emenda constitucional com a mesma concepção, e até com o mesmo conteúdo, daquela posição outrora tão duramente combatida e, com uma eficiência surpreendente, ao cabo de alguns meses, conseguir operar mudanças que a administração anterior não conseguiu aprovar após quatro anos de incansáveis tentativas. É importante ressaltar que tal mudança de rumo traria, para o PT e para o seu governo, grandes problemas com as entidades representativas dos funcionários públicos e com sua própria base política e parlamentar.

Apesar da eficiência mencionada por Pacheco Filho, cabe ressaltar, porém, que mesmo com maioria no Congresso, as negociações políticas referente a proposta obrigaram o governo a alterar alguns pontos da mesma, o que reduziu parte de seu impacto fiscal e, ao atingir majoritariamente os futuros aposentados, tende a ter seus efeitos vistos somente no longo prazo, como bem alertam Zylberstajn, Afonso e Portela Souza (2006).

A reforma do governo PT, desta forma, é aprovada sob a forma de Emenda Complementar, e realiza somente uma alteração nas regras do RGPS, a saber, a elevação do teto de benefício e de contribuição, importante para elevar o nível de arrecadação do sistema nos anos seguintes. Já em relação as regras do RPPS, a reforma é mais drástica, justamente por que sua formulação era baseada na visão de que o principal problema do déficit do

sistema previdenciário seria o próprio RPPS, e busca torná-lo similar ao RGPS em relação as regras e concomitantemente reduzir o seu déficit, a partir da mudanças listadas a seguir, ainda que, como bem pontua Lavinias e Araujo (2017, p. 621), apesar das transformações passadas pela previdência do funcionalismo público, a "dos militares [...] se mantém inalterada, escapando a qualquer ajuste, embora represente 45% do déficit estimado do RPPS”:

- Equalizar o teto do RPPS ao RGPS para as futuras aposentadorias dos novos ingressantes no setor público;
- Instituir a idade mínima de 60 anos para os homens e 55 para as mulheres para recebimento de aposentadoria em valor integral, e aplicar um redutor de 5% ao ano para aqueles que se aposentarem de acordo com a idade mínima anteriormente prevista - 53 anos para os homens e 48 anos para as mulheres;
- Instituição da contribuição previdenciária para inativos e pensionistas do RPPS no valor de 11% ao que excedesse o teto do INSS;
- A fórmula de cálculo do benefício deve ser feito com base na média dos salários de contribuição e não de acordo com o salário no fim da carreira, da mesma forma que ocorre no INSS;
- Teto para o valor das aposentadorias deve respeitar o máximo salário de cada Poder em cada umas das instancias da federação;
- Elevação do teto do RGPS para R\$ 2.400,00, que deve ser corrigido de acordo com a inflação para manter seu valor real.

A proposta de reforma do Governo Lula era norteada pela ideia de equalização entre os sistemas de aposentadoria dos trabalhadores privados e públicos, buscando reduzir as diferenças no que tange às regras dos dois regimes, e consegue, desta forma, aproveitando-se de seu forte capital político, avançar “em relação à (reforma) anterior no sentido de ter atacado privilégios dos funcionários públicos que o Governo FHC não tivera vontade ou condições políticas de enfrentar, afetando até mesmo grupos particularmente poderosos” (Giambiagi et al, 2004). Segundo os autores, ainda, alguns problemas persistem, e tais alterações não podem ser vistas como algo definitivo, que sela o equilíbrio financeiro do sistema a longo prazo, mas sim como uma etapa de várias reformas que ainda devem ser

feitas. Caetano (2006, p. 30) também vê avanços nas reformas e ao mesmo tempo defende novas mudanças para adequar ao contexto brasileiro:

Com o benefício da visão retroativa, as últimas reformas constitucionais da previdência do serviço público tornaram o RPPS brasileiros próximos dos internacionais, as diferenças que ainda permanecem são as altas taxas de reposição e o diferencial de tratamento em razão do gênero. [...]. O RGPS brasileiro é, porém, distante e muito mais generoso do que os congêneres de outras nações.

Entretanto, as mudanças trazidas pela reforma que buscavam tornar similares os regimes também são alvos de críticas, na medida em que “passou à margem da isonomia e da eliminação das diferenças e privilégios entre os regimes, ao criar regras mais rígidas para os servidores públicos e se omitir nestes aspectos no que se refere aos trabalhadores do setor privado.” (Rangel et al, 2009). Além disso, argumentam Lavinias e Araujo (2017), as alterações promovidas pela reforma comprometem o princípio da solidariedade entre as gerações do regime de repartição simples ao transformar o seguro social dos serviços públicos que ganham acima do teto (R\$ 5.189,00 mensais em 2016) em um regime misto, visto que estes devem se associar também a um regime de capitalização, denominado Funpresp-Exe.

Paralelamente à EC nº 41, tramitou no Congresso uma nova proposta de reforma previdenciária que resultou na aprovação, em 2005, da EC nº 47. Esta segunda reforma do governo Lula é basicamente um complemento da primeira, flexibilizando algumas regras da EC nº 41, como a permissão para a redução da idade mínima para a aposentadoria e o retorno da paridade aos reajustes, da mesma forma que ampliou a cobertura do sistema para aqueles precariamente inseridos no mercado de trabalho, assegurando um benefício no valor de um salário-mínimo.

3.5 O SISTEMA ATUAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

O sistema previdenciário brasileiro, “organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados os critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial” (Tafner, 2007, p. 35), é subdividido, atualmente, em um sistema público e outro privado. A previdência pública é obrigatória para todos os trabalhadores ativos e tem duas ramificações: o RGPS e os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS). Já a privado, conhecida como Regime de Previdência Complementar, é

dividido entre as Entidades Fechadas de Previdência Complementar, que são entidades sem fins lucrativos e organizam-se sob a forma de fundação ou sociedade civil, e as Entidades Abertas de Previdência Privada, entidades constituídas sob a forma de sociedades anônimas que operam planos de benefícios de carácter previdenciário.

3.5.1 Regime Geral de Previdência Social

O RGPS, destinados a todos os trabalhadores do setor privado da economia, apresenta filiação obrigatória e carácter contributivo, incluindo todos os indivíduos que contribuem para o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Previdência Social (MPS) e que executa as políticas elaboradas por este. O regime funciona sob a forma de repartição simples, em que os trabalhadores em atividade financiam os inativos na expectativa de que no futuro outra geração de trabalhadores sustentará sua inatividade. É importante frisar que todos assalariados são automaticamente filiados à Previdência Social, enquanto os trabalhadores autônomos devem se inscrever e contribuir mensalmente para ter acesso aos benefícios previdenciários, do mesmo modo que pessoas sem renda própria, como desempregados e estudantes.

O regime é financiado pelas contribuições do trabalhadores e dos empregadores do mercado formal e por aportes do Tesouro quando houver eventuais insuficiências financeiras no orçamento da Seguridade Social, e tem como objetivo substituir a renda do segurado-contribuinte e de sua família, quando ele perde sua capacidade de trabalho, seja ela decorrente idade, doença, invalidez, morte ou acidente, dentre outros.

Os benefícios existentes são divididos entre os benefícios assistências e os benefícios do próprio RGPS, que por sua vez se divide em previdenciários e acidentários, e entre os previdenciários do RGPS existem as aposentadorias, pensões por morte, auxílios, salário maternidade e outros, como o salário família. Segue abaixo a caracterização de cada um deles:

- Aposentadoria por idade, benefício concedido àqueles que atingirem uma idade considerada de risco social, sendo de 65 e 60 anos para homens e mulheres, respectivamente, trabalhadores urbanos, e 60 e 55 anos para homens e mulheres

trabalhadores rurais, que devem comprovar 180 contribuições mensais no caso dos primeiros e 180 meses de atividade rural no caso dos empregados rurais;

- Aposentadoria por invalidez, benefício dado aos trabalhadores que forem incapazes de exercer suas atividades ou outro tipo de serviço capaz de garantir o sustento;
- Aposentadoria por tempo de serviço, podendo ser integral, onde o homem deve ter 35 anos de contribuição e a mulher 30, ou proporcional, que depende do tempo de contribuição e da idade mínima do requisitante;
- Aposentadoria especial, concedido aos segurados com pelo menos 180 meses de contribuição que tenha trabalhado em condições prejudiciais à saúde ou à integridade física;
- Auxílio-doença, dado ao segurado impedido de trabalhar por acidente ou doença por mais de 15 dias consecutivos;
- Auxílio-acidente, destinado ao trabalhador que sofre um acidente e permanece com sequelas que reduzem sua capacidade laboral;
- Auxílio reclusão, devido aos dependentes do segurado em situação prisional, durante o período em que o mesmo se manter neste estado;
- Pensão por morte, benefício pago à família do trabalhador quando o mesmo morre, desde que o óbito ocorra enquanto o trabalhador tinha qualidade de segurado;
- Salário maternidade, destinado às seguradas quando do nascimento de um filho, pelo período de 120 dias e em valor equivalente ao seu último salário recebido;
- Salário família, pago aos trabalhadores na proporção do número de filhos de até 14 anos do mesmo.

Na tabela 3 abaixo, fica claro que do total de beneficiários do RGPS aproximadamente 84% estão no subgrupo dos benefícios previdenciários, e destes, 67% são aposentados por idade, invalidez ou tempo de contribuição. Outro ponto interessante é o crescimento de 2,2% do total de benefícios emitidos no período de 1 ano mesmo com queda de 3,1% do subgrupo dos acidentários, entre dezembro de 2016 e dezembro de 2017, decorrente do crescimento de 3,1% dos benefícios previdenciários e 2,7% dos assistenciais.

Tabela 3 - Quantidade de beneficiários ativos por clientela - 2013/2015

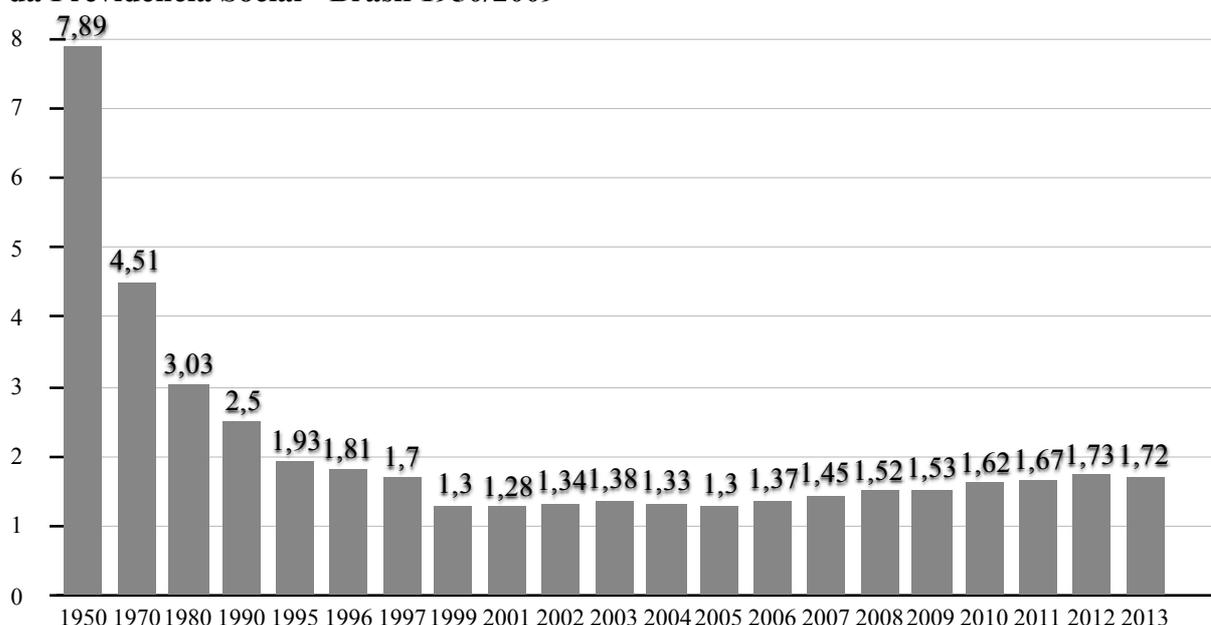
	2016	2017	2018
Total	33.755.917	34.448.737	34.497.835
PREVIDENCIÁRIOS	28.341.869	28.942.203	28.989.941
Aposentadorias	19.062.228	19.759.932	19.807.974
Idade	10.100.813	10.442.273	10.471.338
Invalidez	3.235.570	3.290.035	3.293.725
Tempo de contribuição	5.725.845	6.027.624	6.042.911
Pensao por morte	7.562.550	7.666.729	7.675.576
Auxílio-doença	1.542.737	1.307.750	1.294.118
Salário-maternidade	56.201	77.757	81.766
Outros	118.153	130.035	130.407
ACIDENTÁRIOS	841.514	817.658	815.123
Aposentadorias	206.171	210.572	210.877
Pensao por morte	114.045	111.870	111.688
Auxílio-doença	152.160	125.797	123.345
Auxílio-acidente	322.182	326.144	326.271
Auxílio-suplementar	46.956	43.275	42.942
ASSISTENCIAIS	4.551.501	4.668.722	4.672.825

Fonte: MF (apud BRASIL, 2018)

Um dos pontos importantes quando analisa-se a sustentabilidade de um regime previdenciário é a relação de dependência previdenciária e a sua evolução, isto é, o número de contribuinte para cada beneficiário do sistema. No caso do RGPS, o gráfico 7 mostra que há uma tendência de queda desde a década de 1950, quando havia quase 8 contribuintes por beneficiário, passando para 4,51 na década de 1970 e 3,03 na década de 1980, até chegar no mínimo de 1,28 no ano de 2001, e desde então a razão vem apresentando uma relativa estabilidade e uma leve tendência de crescimento, chegando a 1,73 em 2013. De acordo com Rocha e Caetano (2008), apesar do sistema apresentar uma alta taxa cobertura na fase dos benefícios, o que seria positivo dado que promove a proteção da população idosa, isso seria resultado de regras excessivamente benevolentes no acesso ao benefício se comparados à média internacional, o que leva a Previdência Social do Brasil, se comparado a países de perfil demográfico semelhante, a apresentar uma razão de dependência muito maior. Os

autores ainda afirmam que mesmo excluindo-se o programa rural, de benefícios com perfil tipicamente distributivos, a razão de dependência previdenciária é muito elevada, “o que corrobora o argumento de que as diferenças com o resto do mundo são apenas parcialmente explicadas pelos programas distributivos, mas que a principal fonte de divergência são as regras.” (Rocha e Caetano, 2008, p. 18).

Gráfico 7 - Relação de dependência entre o número de contribuintes e de beneficiários da Previdência Social - Brasil 1950/2009

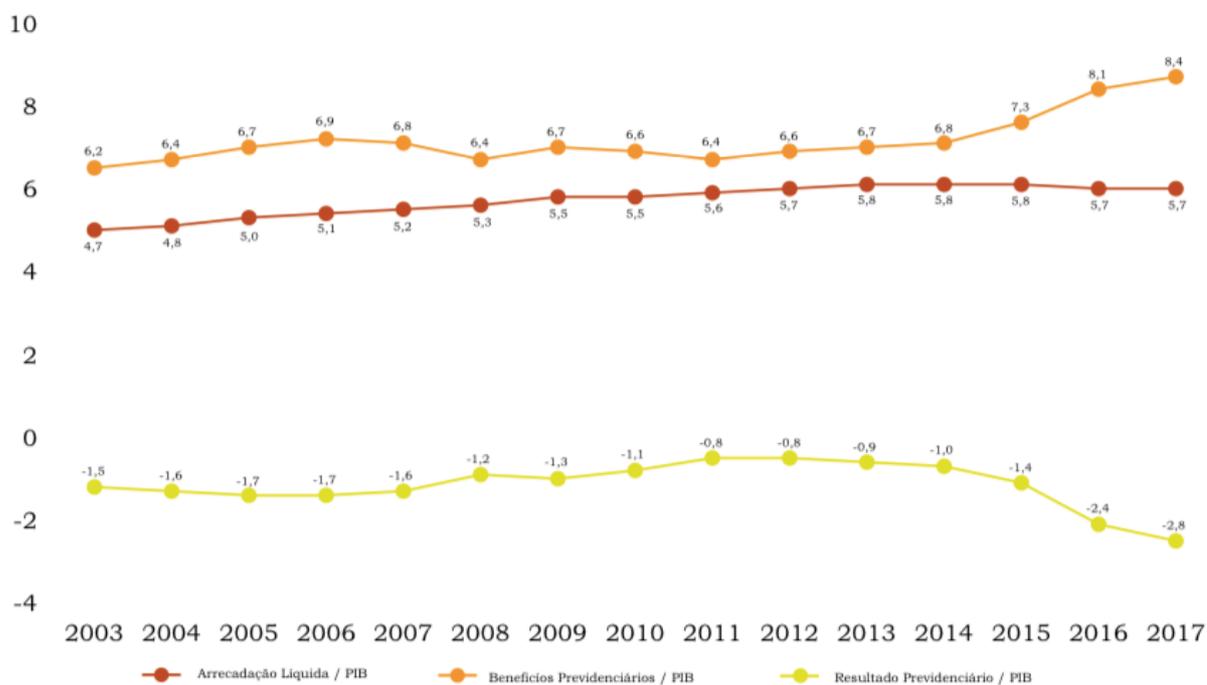


Fonte: MF (apud BRASIL, 2002), MF (apud BRASIL, 2017a)*

Nota: *Dados de 2002 a 2013 acrescentados pelo autor

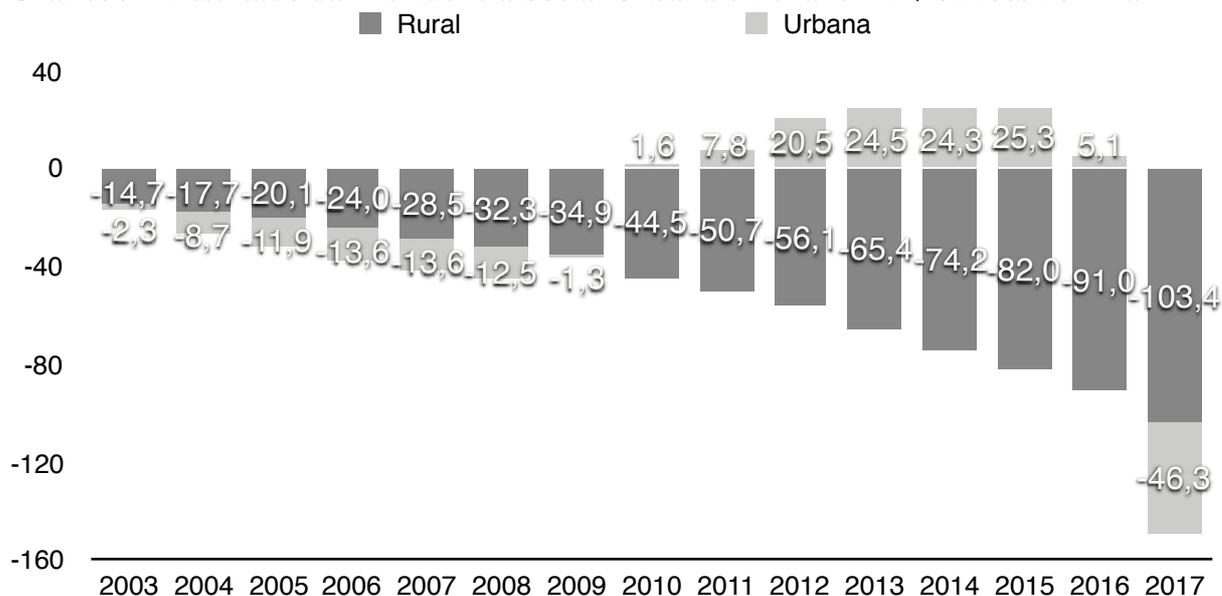
Com relação a situação financeira do regime, a partir do gráfico 8 fica explícita que a necessidade de financiamento do sistema em percentual do PIB, isto é, a diferença entre a arrecadação líquida e o pagamento de benefícios previdenciários em percentual o PIB, sempre foi positiva desde 2003 e nos últimos anos apresenta uma tendência de crescimento, chegando a 2,8% do PIB em 2017. Este fato se deve a relativa estagnação da arrecadação líquida desde 2012, crescendo somente 0,1 pontos percentuais do PIB, contrastando com um crescimento de 2,2 pontos percentuais do PIB das despesas com benefícios. Esse déficit, de acordo com o que foi instituído pela Constituição de 1988, deve ser coberto pelos recursos do Orçamento da Seguridade Social, dado que a Previdência faz parte de sua estrutura.

Gráfico 8 - Arrecadação líquida, despesa com benefícios previdenciários e resultado do RGPS em % do PIB - 2003 a 2017



Fonte: MF (apud BRASIL, 2018)

Ao decompor este resultado entre o resultado da Previdência Social da clientela urbana e rural, conforme o gráfico 9, podemos perceber que enquanto o dos segurados urbanos releva um relativo equilíbrio, com um baixo superávit nos anos de 2009 a 2015, mas com tendência de reversão para um déficit no último ano, a Previdência Social da clientela rural apresenta um déficit persistente e crescente, “fruto do baixo valor de arrecadação, quando comparado ao pagamento de benefícios na área rural, consequência da política de inclusão previdenciária, destinada aos trabalhadores rurais que vivem em regime de economia familiar. Para esses trabalhadores foi estabelecida uma forma de custeio sobre a comercialização da produção rural, o que, na maioria dos casos, é muito pequena ou inexistente.” (MF, apud BRASIL, 2018), somados ainda à redução de 65 para 60 anos da idade mínima para aposentadoria, que contribuiu para a elevação do número de beneficiários do sistema.

Gráfico 9 - Resultado da Previdência Social Urbana e Rural em R\$ bilhões nominal

Fonte: MF (apud BRASIL, 2017b)

De acordo com Cechin e Cechin (2007), os déficits apresentados nos regimes de previdência baseado na repartição simples são decorrente de desequilíbrios atuariais do sistema, que acabam levando os indivíduos a receberem, no momento da aposentadoria, um valor maior do que aquilo que contribuíram. Segundos os autores, o princípio de um regime de repartição é marcado por muitos contribuintes e poucos beneficiários, o que gera altos superávits, tornando o sistema capaz de financiar os benefícios, seus custos administrativos e ainda a Saúde. Mas o amadurecimento do sistema, com a aposentadoria dos contribuintes iniciais, mudanças demográficas na população e aumento na expectativa de sobrevida impõe altos custos ao sistema, que passa a apresentar déficits crescentes. “Os erros de arquitetura estão nas regras de elegibilidade aos benefícios e de formação de seu valor” (Cechin e Cechin, 2007, p. 266), citando casos na Previdência Social como a Aposentadoria por Tempo de Contribuição (ATC), com a extinta regra de que o benefício é dado pela média simples das últimos 36 contribuições, a baixa idade de aposentadoria por idade dos trabalhadores rurais e o menor tempo de contribuição para mulheres e professores.

Segundo Varsano e Mora (2007), uma série de fatores em conjunto foram responsáveis por essa tendência estrutural de déficit no RGPS, entre eles a mudança na composição etária da população, as transformações estruturais no mercado de trabalho, o aumento dos benefícios rurais a partir da constituição de 1988 que não foi acompanhado por uma elevação das

contribuições suficientes para financiar o crescimento dos gastos e a política de valorização real do salário mínimo, que impacta significativamente nas despesas do sistema, conforme observado na tabela abaixo, ao comprovar que houve um ganho real de 18,56% dos benefícios no período de 1995 a 2018. Os autores ainda citam o baixo crescimento do PIB, que reduz a possibilidade de expansão das receitas, indo ao encontro da visão de Giambiagi et al (2004), que citam, além desta, outras duas razões para o déficit do RGPS: o aumento real do salário mínimo desde o Plano real e mudanças na Constituição que foram generosas se comparadas às regras vigentes no cenário internacional.

Tabela 4 - Evolução real dos reajustes dos benefícios com valor igual a 1 SM - 1995/2018

Período	Reajuste (Benefícios > SM)	Índices de Inflação			Ganho Real		
		INPC	IPC-3i	IPCA	INPC	IPC-3i	IPCA
1995-1998	85,55%	71,52%	-	71,12%	8,18%	-%	8,43%
1999-2002	30,13%	27,67%	34,1%	26,67%	1,92%	-2,96%	2,73%
2003-2006	39,75%	38,58%	37,1%	38,4%	0,85%	1,93%	0,97%
2007-2010	23,76%	18,81%	17,94%	17,33%	4,16%	4,93%	5,47%
2011-2014	26,61%	26,61%	26%	26,43%	0%	0,49%	0,14%
2015-2018	28,59%	28,6%	30,47%	28,86%	0%	-1,44%	-0,21%
2015	6,23%	6,23%	6,62%	6,41%	0%	-0,36%	-0,17%
2016	11,28%	11,28%	11,13%	10,67%	0%	0,13%	0,54%
2017	6,58%	6,58%	6,09%	6,29%	0%	0,47%	0,27%
2018	2,07%	2,07%	3,8%	2,95%	0%	-1,67%	-0,85%
2011-2018	62,82%	62,81%	64,39%	62,92%	0%	-0,95%	-0,06%
2003-2018	181,6%	168,06%	165,81%	164,58%	5,05%	5,94%	6,43%
1995-2018	579,95%	487,02%	-%	473,48%	15,83%	-%	18,56%

Fonte: MF (apud BRASIL, 2018)

3.5.2 Regime Próprio de Previdência Social

Os RPPS tem suas políticas elaboradas e executadas pela Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda, ressalvadas as autonomias legais de Estados e Municípios para elaboração das regras de seus regimes, e são destinados aos servidores públicos dos três níveis de entes federativos, desde o municipal até o nível federal, com exceção dos empregados de

empresas públicas, os agentes políticos e servidores temporários, que são vinculados ao RGPS. De acordo com o art. 40 da Constituição Federal:

Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

Desta forma, do mesmo modo que o RGPS, gerido pelo INSS, garante a cobertura previdenciária do trabalhador em geral, o RPPS assegura ao funcionalismo público de cargo efetivo da União, dos Estados e Municípios a assistência previdenciária, e, apesar de já existir antes mesmo de 1988, apresenta um crescimento vertiginoso a partir da promulgação da Constituição de 1988, onde há uma tentativa de padronização dos regimes especiais com a criação do Regime Jurídico Único para o funcionalismo. É válido ainda ressaltar que a intitulação Regime Próprio se deve ao fato de que cada ente público da federação tem a possibilidade de ter o seu, com o objetivo de organizar a previdência dos servidores públicos vinculados a si, e que, caso o ente opte por não administrar seu próprio Regime, os seus servidores públicos obrigatoriamente contribuirão para o RGPS.

Conforme mostra a tabela 5, aproximadamente 37,38% dos municípios brasileiros optaram por ter seu próprio regime, sendo que esse percentual é mais elevado nas regiões Centro-Oeste e Sul, e mais baixo nas regiões Norte e Nordeste, onde o percentual de cidades aproxima-se de 25%. Mas ao analisar os números de acordo com a população dos municípios com e sem RPPS, de acordo com o SRPPS (apud BRASIL, 2017c), os dados se invertem, mostrando que a população total dos municípios com RPPS representa cerca de 68,7% da população total do Brasil, indicando que as cidades mais populosas tem maior tendência em optar pelo seu próprio regime.

Tabela 5 - Percentual de municípios com e sem RPPS, por região geográfica - 2017

Região	Sem RPPS	Com RPPS		Total
		Total	%	
Centro-Oeste	143	323	69,31%	466
Nordeste	1266	528	29,43%	1794
Norte	339	110	24,50%	449
Sudeste	1116	552	33,09%	1668
Sul	621	567	47,73%	1188
Brasil	3485	2080	37,38%	5565

Fonte: SRPPS (apub Brasil, 2017c)

Argumentando sobre o regime em questão, Oliveira, Beltrão e Ferreira (1997) afirmam que após a criação do Regime Jurídico Único, o que há é a proliferação de regimes especiais de previdência com regras próprias, que oferecem benefícios extremamente altos e sem um estudo adequado do equilíbrio atuarial do sistema. De fato, o que muitos entes federativos viram como uma forma de economia no curto prazo através da cessão das contribuições pagas ao INSS e ao FGTS, acabou revertendo-se no médio prazo, quando os servidores começaram a se aposentar pelo novo regime. Segundo os autores, há cada vez mais estados e municípios com suas receitas comprometidas com o pagamento de inativos e sem uma solução a curto prazo.

Ao nos defrontarmos com a evolução do resultado previdenciário do RPPS nos últimos anos, como na tabela 6, fica explícita a sua tendência de contínuos e crescentes déficits, apresentado um crescimento de mais de 200% no período, e Giambiagi et al (2004) atenta para o fato de que o RPPS atende um número pequeno de aposentados e pensionistas quando comparado ao RGPS, porém o déficit, no ano de 2016 por exemplo, chega a 76 bilhões de reais, cerca de 50% do déficit do RGPS, que foi de 150 bilhões de reais, conforme o gráfico 9.

Tabela 6 - Resultado Previdenciário dos RPPS em valores nominais - 2008/2016

Ano	Receita Previdenciária (R\$ mil)		Despesa Previdenciária (R\$ mil)		Resultado Previdenciário (R\$ mil)	Variação Percentual do Resultado
2008	R\$	38.219.535,00	R\$	62.674.321,00	R\$ (24.454.786,00)	
2009	R\$	43.046.762,00	R\$	68.343.832,00	R\$ (25.297.070,00)	3,44%
2010	R\$	49.153.401,00	R\$	77.911.203,00	R\$ (28.757.802,00)	13,68%
2011	R\$	52.568.635,00	R\$	85.738.367,00	R\$ (33.169.732,00)	15,34%
2012	R\$	58.829.067,00	R\$	97.359.208,00	R\$ (38.530.141,00)	16,16%
2013	R\$	67.671.157,00	R\$	108.706.902,00	R\$ (41.035.745,00)	6,50%
2014	R\$	74.934.823,00	R\$	117.341.995,00	R\$ (42.407.172,00)	3,34%
2015	R\$	79.184.997,00	R\$	128.311.335,00	R\$ (49.126.338,00)	15,84%
2016	R\$	85.644.973,00	R\$	162.512.517,00	R\$ (76.867.544,00)	56,47%

Fonte: SPREV (apud BRASIL, 2010), SPREV (apud BRASIL, 2013), SPREV (apud BRASIL, 2016), elaborado pelo autor.

3.5.3 Regime de Previdência Complementar

A Previdência Privada possui caráter optativo e complementar ao regime de previdência oficial tratado acima (RGPS e RPPS), baseado na constituição de reservas financeiras que garantem os benefícios contratados, ou seja, em regime de capitalização, diferentemente daqueles acima tratados. Este regime que foi instituído em 1977 através da Lei nº 6.435 e no ano seguinte regulamentado pelo Decreto nº 81.240, tem seu marco legal datado de 1998, quando foi inserido no título da Ordem Social da Constituição Federal via Emenda Constitucional nº 18, tornando-o um pilar do sistema previdenciário brasileiro, ao lado dos RPPS e do RGPS. A lei complementar nº 109, de 29 de Maio de 2001, ainda altera algumas regras para a operacionalização das entidades e passa a denominá-las entidades de previdência complementar:

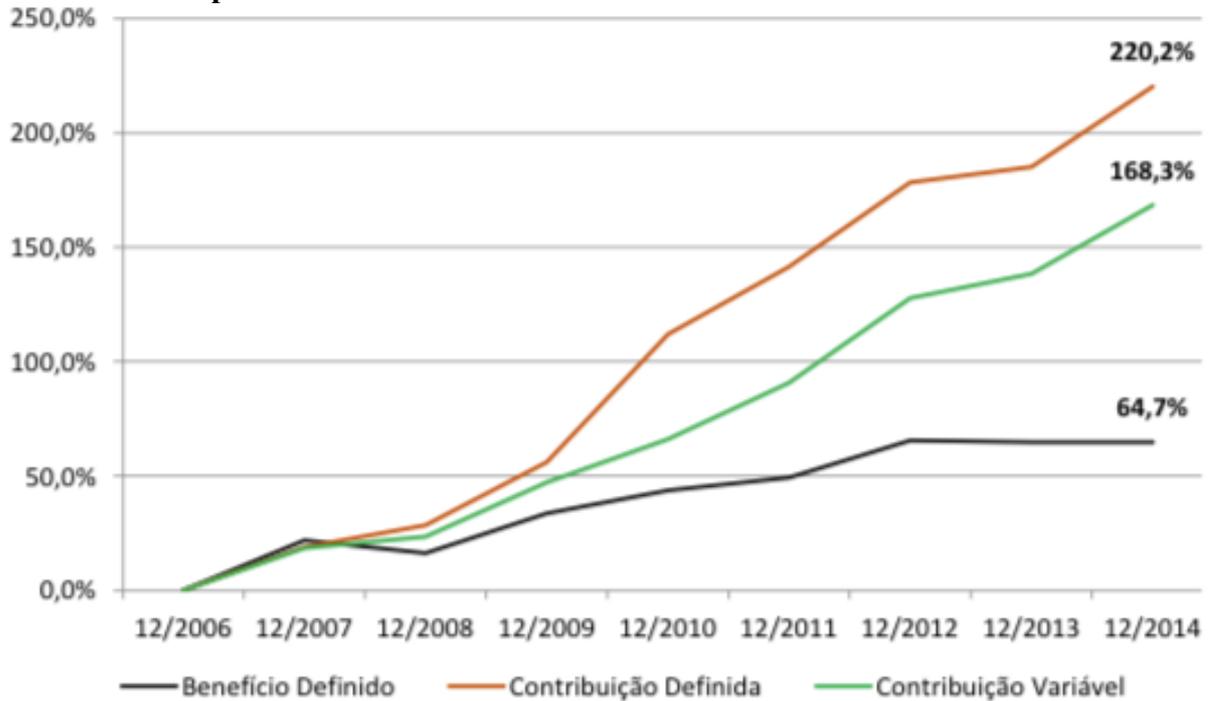
Art. 1º O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, é facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício, nos termos do caput do art. 202 da Constituição Federal, observado o disposto nesta Lei Complementar (BRASIL, 2001).

Desde sua instituição, as entidades de previdência privada estão classificadas em dois grupos distintos: as Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC) e as Entidades Abertas de Previdência Privada (EAPP). Enquanto as EFPC, ou Fundos de Pensão como são também chamadas, são entidades que não visam lucros, atuando sob a forma de sociedade civil ou fundação, e basicamente administram e executam planos de benefício de natureza privada, sendo acessível somente aos trabalhadores vinculados à empresa patrocinadora ou a entidade responsável pelo plano; as EFPP são entidades constituídas sob a forma de sociedades anônimas que operam planos de benefícios de caráter previdenciário, sendo acessíveis a qualquer indivíduo interessado independente de qualquer identidade de grupo. Ambos os segmentos do regime complementar oferecem dois tipos de benefícios: aposentadorias por idade e invalidez àqueles filiados e pensão por morte aos dependentes. Beltrão et al (2004, p. 3) ainda complementa, afirmando que:

Ambas as entidades operam em regime de capitalização (individual ou coletiva, e nas abertas os planos sempre são de capitalização individual), ou seja, através da aplicação dos recursos arrecadados sob a forma de contribuição de seus integrantes, visando à formação de um capital que garantirá o pagamento de benefícios. Nas entidades fechadas, todo o rendimento das aplicações se reverte, necessariamente, para os participantes. Já nas entidades abertas, apenas naquelas sem fins lucrativos, o patrimônio que se forma é exclusivamente de propriedade dos participantes. Enquanto nas entidades abertas com fins lucrativos, o excedente sobre as reservas matemáticas é apropriado geralmente pelos acionistas, e não pelos participantes. Mais recentemente, tem-se tornado quase regra entre os planos ofertados pelas entidades abertas repartir os excedentes, usualmente revertendo metade, ou alguma outra fração pré-acordada, ao participante.

Além disso, os planos de benefícios ofertados podem ser de benefício definido, onde o benefício é previamente conhecido, de acordo com a função ou salário do empregado; de contribuição definida, em que o valor da contribuição efetuado é conhecido mas o benefício não tem o seu valor predeterminado, sendo dado em função do montante acumulado até o momento do recebimento; e, por último, a contribuição variável, que possui características dos dois planos acima. O gráfico 10 nos mostra que entre as três modalidades acima, dentro das EFPC, a que mais tem crescido nos últimos ano é o de contribuição definida, com um crescimento acumulado da ordem de 220,2%, seguida pela contribuição variável, com 168,3% e em ultimo lugar o benefício definido, com um crescimento de somente 64,7%.

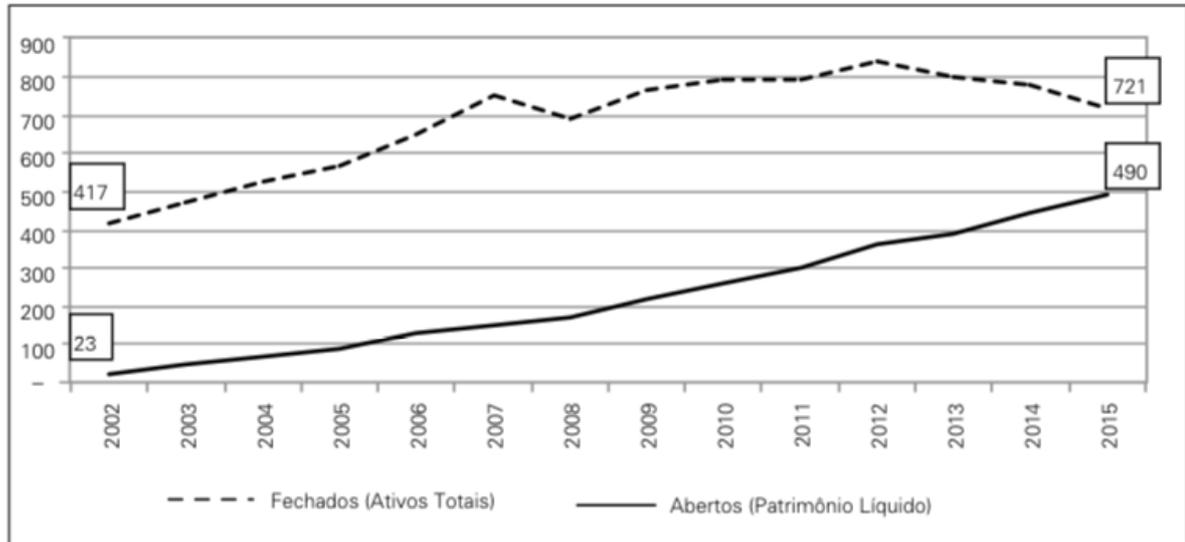
Gráfico 10 - Crescimento acumulado dos ativos dos planos previdenciários, por modalidade de plano de benefícios - 2006/2014



Fonte: SPPC (apud Brasil 2015)

No que se refere à evolução dos fundos de previdência complementar abertos e fechados de 2002 a 2015, através do gráfico 11 pode-se perceber o elevado ritmo de crescimento de ambos os segmentos, com um crescimento de mais de 2000% do patrimônio líquido das entidades abertas e de 76% nos ativos das entidades fechadas. De acordo com Lavinias e Araujo (2017), estes dados mostram o resultado de medidas tomadas nos governos FHC e Lula que visavam restringir os regimes de previdência público com o objetivo de estimular os indivíduos a aderirem a regimes privados de previdência, que se traduzem em crescimento vertiginoso dos fundos de capitalização abertos.

Gráfico 11 - Patrimônio Líquido dos Fundos de Previdência Abertos e Ativos Totais dos Fundos de Previdência Fechados, 2002 a 2015 (bilhões de Reais em 2015)



Fonte: Lavinias e Araújo (2017, p. 633)

Enquanto Lavinias e Araújo (2017, p. 634) adotam um tom crítico ao questionar o elevado crescimento deste pilar do sistema previdenciário brasileiro, como fica claro quando os autores afirmam que a “expansão da previdência complementar privada não contribui nem para o aumento do investimento, nem para a ampliação do mercado de capitais, sendo assim, ela tende muito mais a estimular a concentração de renda mediante, por exemplo, a alocação de recursos em títulos da dívida pública”, Beltrão et al (2004, p. 20) chegam à mesma conclusão de perspectiva de crescimento, porém, sem uma visão negativa do fato:

Acredita-se que nos próximos anos, em virtude não só da nova estrutura do mercado de trabalho, mas também das novas regras previdenciárias e das incertezas geradas por sucessivas mudanças de regras, o setor de PP cresça: a) o segmento fechado, a partir da criação da figura do instituidor e da imposição de teto de benefícios para o funcionalismo público (caso os respectivos governos criem fundos complementares e seus funcionários atuais e futuros optem por aderir a eles); e b) o segmento aberto, em virtude da crescente flexibilização das relações trabalhistas e confiança no setor por parte do público em geral.

Mais recentemente, através da Lei 12.618, de 30 de abril de 2012, foi instituído o regime de previdência complementar para os Regimes Próprios de Previdência Social, que autoriza a criação de três entidades fechadas de previdência complementar, uma para cada um dos três poderes: executivo, legislativo e judiciário.

4. OS DESAFIOS DO BRASIL NO SETOR

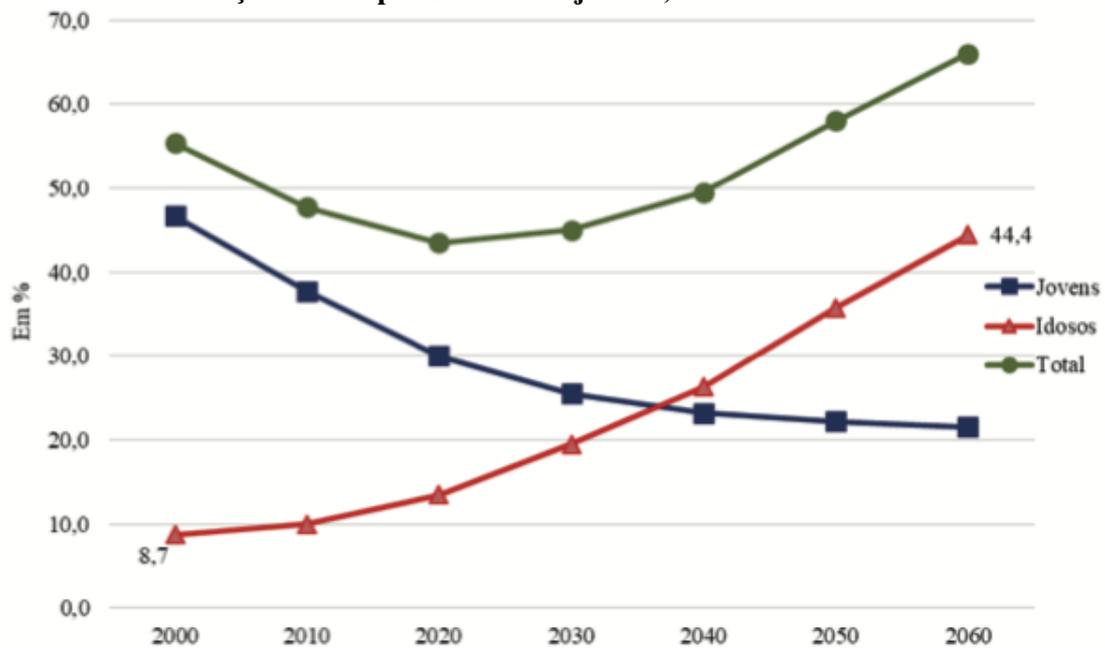
Após uma investigação do histórico do sistema previdenciário brasileiro, desde a sua introdução na década de 1920, com as CAPs, a sua gradativa expansão nas décadas seguintes até a sua consolidação de fato a partir da Constituição de 1988 e as reformas ocorridas nas décadas de 1990 e 2000, cabe defrontar o cenário e os desafios a serem enfrentados pelo Brasil na sequência, as necessidades e possibilidades de mudança no seu sistema previdenciário, a partir da análise dos sistemas previdenciários dos países estudados no segundo capítulo desta monografia, bem como os problemas enfrentados por eles, as decisões tomadas no que diz respeito a reformas previdenciárias e as consequências causadas por estas mudanças.

Uma das variáveis mais importantes quando analisa-se a evolução do sistema previdenciário é a questão demográfica, visto que impacta profundamente na razão de dependência previdenciária, isto é, o número de contribuintes para cada beneficiário do sistema, como mostrado no gráfico 4 para o caso do RGPS no Brasil, mas que não será alvo de profunda investigação nesta monografia, dado que não faz parte do escopo de análise do que se propõe. O gráfico 12 releva a relação de dependência demográfica no Brasil e a sua projeção até 2060, mostrando que o percentual de jovens em relação a população total tende a cair para próximo de 20% na década de 2060 e o percentual de idosos, que situava-se próximo dos 10% no começo dos anos 2000, deve alcançar mais de 44% em 2060. Essa perspectiva tende a se refletir em uma queda no percentual da População Economicamente Ativa (PEA), aquela que está inserida no mercado de trabalho ou está buscando se inserir nele, e consequentemente uma queda no número de contribuintes do sistema previdenciário, ao passo que a elevação do número de idosos se materializará em maior número de beneficiários, o que impactará na razão de dependência previdenciária, com um número menor de contribuintes para financiar cada benefício. Rocha e Caetano (2008, p. 11), ao analisar o gráfico 13, expõem e analisam essa tendência para o caso brasileiro, mostrando um cenário preocupante:

Os dados indicam que, por uma perspectiva internacional, há, de fato, correlação positiva entre envelhecimento populacional e despesa previdenciária, tal como mostra a reta de regressão. Porém, o Brasil destaca-se como um ponto fora da curva. O gráfico mostra que o país ainda é jovem, com razão de dependência inferior a 10%, mas seu gasto previdenciário, superior a 11% do PIB, equivale ao de um país idoso. Esta peculiar combinação de país jovem com gasto de idoso remete a outro

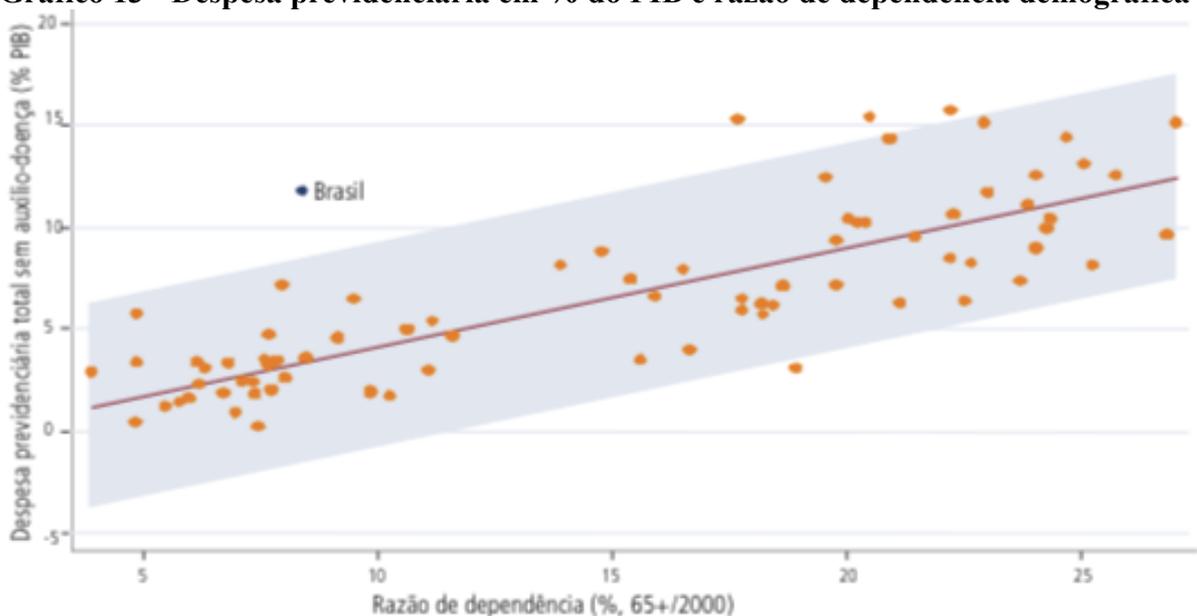
fato, a saber: nações com estrutura demográfica similar à brasileira gastam com Previdência em torno de 4% do seu produto, enquanto países com despesa previdenciária da magnitude da brasileira têm razão de dependência em torno de 27%. Em resumo, países com composição demográfica brasileira despendem 1/3 do que o Brasil gasta, enquanto nações que destinam quantias semelhantes às despendidas pela Previdência brasileira é três vezes mais velhas.

Gráfico 12 - Relação de Dependência de jovens, idosos e total / Brasil - 2000 a 2060



Fonte: SPREV (apud BRASIL, 2017d)

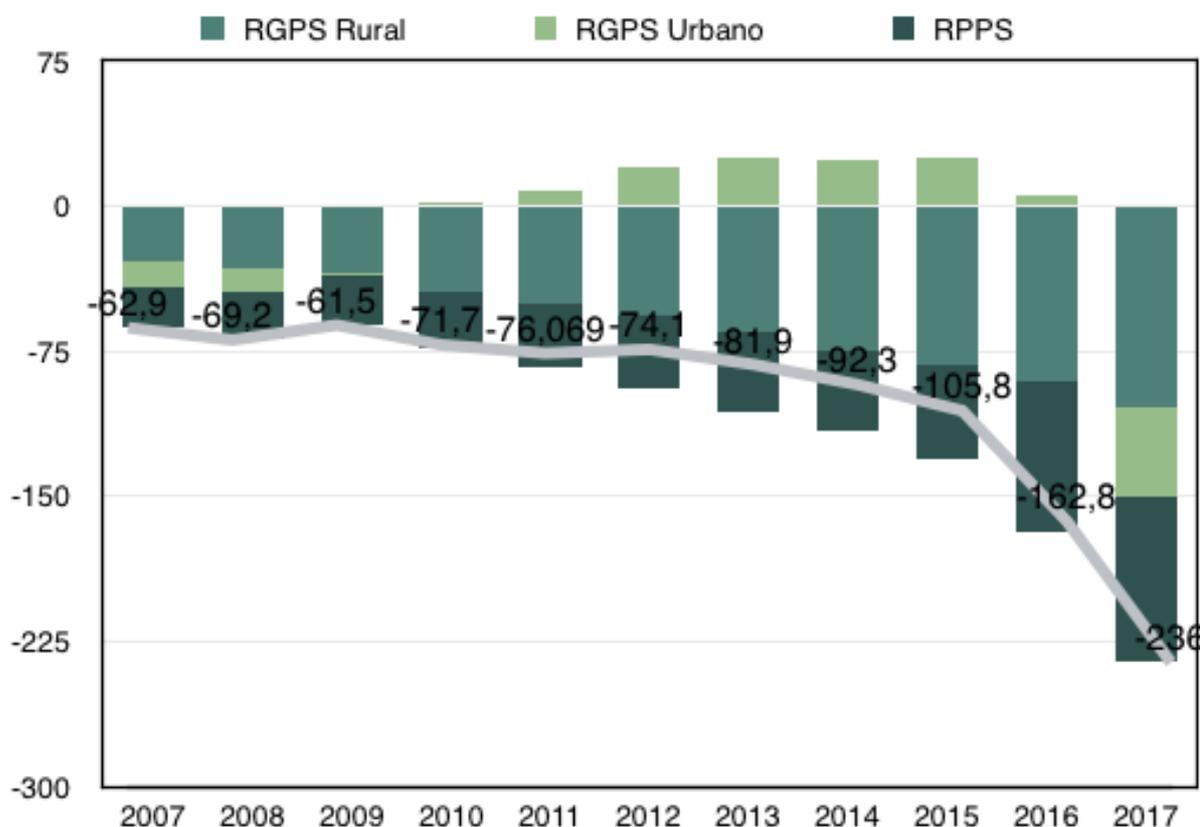
Gráfico 13 - Despesa previdenciária em % do PIB e razão de dependência demográfica



Fonte: Rocha e Caetano (2008, p. 12)

Aliada à questão demográfica, que pode elevar os custos do sistema previdenciário brasileiro no futuro, fica claro, após a análise da situação atual da Previdência Social no Brasil, que apesar das reformas realizadas durante os governos Lula e FHC com o objetivo de torná-la sustentável financeiramente, os déficits persistem e tem crescido continuamente nos últimos anos, como demonstra o gráfico 14, que expõe o resultado previdenciário separadamente do RGPS da clientela urbana, o RGPS da clientela rural e os RPPS de todos os entes federativos, bem como o resultado do somatório de todos. O déficit apresentou apenas uma pequena variação de 2007 a 2010, porém após isso, há um elevado crescimento do mesmo, que passa de R\$ 71,7 bilhões em 2010 para R\$ 236 bilhões em 2017. O segmento que mais contribui para isso, conforme já analisado no capítulo 3, é o RGPS rural, que desde 2007 apresenta déficits crescentes, assim como os RPPS, enquanto o RGPS urbano apresentou uma reversão do resultado no último ano, passando de um pequeno superávit para uma situação deficitária.

Gráfico 14 - Resultado previdenciário (RGPS + RPPS) em R\$ bilhões nominal - 2007/2017



Fonte: MF (apud BRASIL, 2017b), SPREV (apud BRASIL, 2010), SPREV (apud BRASIL, 2013), SPREV (apud BRASIL, 2016), elaborado pelo autor.

Como alternativa aos crescentes déficits previdenciários, parte da sociedade defende uma reforma estrutural que transforme o regime de repartição brasileiro em um regime de capitalização, como a reforma realizada na década de 1980 no Chile. Muitos pesquisadores defendem essa visão, afirmando que seria benéfico para a sociedade pois impediria desequilíbrios fiscais ao individualizar as contas e promoveria uma elevação da poupança nacional e, conseqüentemente, do investimento. Outra vantagem do regime seria que, segundo Eatwell (2002, p. 189), “eles tem a virtude política de reduzir o valor real das aposentadorias, adequando-os aos recursos disponíveis de forma automática, isto é, sem que haja a necessidade de uma decisão política explícita”. Lavinias e Araujo (2017, p. 623), porém, citam que:

O estímulo às aposentadorias em regime de capitalização, apesar de ser constantemente associado à elevação da poupança privada, não necessariamente vai implicar aumento nessa variável. [...] mercados de capital formais podem ou não alocar fundos para investimentos, de forma que o financiamento pode aumentar a poupança, expandir a dívida pública, ou ambos, sem, contudo, estimular o investimento.

Ainda de acordo com Lavinias e Araujo (2017), uma mudança de um regime de repartição para um regime de capitalização provocaria altos custos para os trabalhadores ativos no momentos da mudança e para o orçamento do setor público, não sendo eficaz para resolver questões relacionadas ao déficit público, podendo inclusive agravar o mesmo. Eatwell (2002, p. 189) ainda faz um alerta do ponto de vista social:

Qualquer que seja o sistema de provisão de aposentadorias utilizado, sempre permanecerá a necessidade de se transferir um determinado montante de recursos reais da população economicamente ativa para os aposentados. Se o sistema previdenciário é regido pelo regime de capitalização ou se este esta para ser implementado, medidas devem ser tomadas para reduzir os altos custos administrativos, a iniquidade e os elevados riscos. Há também a necessidade de se implementar uma rede de seguridade social para os idosos carentes. A conversão para o regime de capitalização não pode ser usada com um instrumento para cortes velados das aposentadorias dos menos desfavorecidos.

O caso do Chile é emblemático nesse sentido, conforme discutido no capítulo 2, como sendo um típico exemplo de reforma estrutural com a adoção de um regime de capitalização. A mudança ocorreu em 1981, justamente durante o regime militar chileno, o que, aliado à redução da alíquota de contribuição de 26% para 10%, minimizou as dificuldades políticas do

processo, que “decorre do fato de que tais reformas não são vistas como essenciais pela população, pelo fato de implicarem ônus - para os indivíduos - muito concretos, enquanto os bônus coletivos são difusos, pouco palpáveis e diferidos no tempo.” (Giambiagi et al, 2004, p. 407). Dado que, no momento de uma transição, como no caso do Chile, o Estado se veria obrigado a cumprir com as obrigações de pagar os benefícios de todos aqueles que contribuía para o sistema de repartição administrado pelo setor público e, ao mesmo tempo, todas as contribuições migrariam para o novo regime e para seus administradores, isso representa um alto custo financeiro a ser arcado pelo Estado, justamente conforme afirma Lavinas e Araújo (2017). Mesmo com a geração de superávits da ordem de 5,5% nos anos anteriores e a mudança de regras que dificultou o acesso a benefícios, Nitsch e Schwarzer (1998) estimaram que o governo chileno teria um custo aproximado de 3 a 4% do PIB para o pagamento dos aposentados até 2030, ou seja, nos 50 anos seguintes à reforma. Enquanto isso, os recursos que fluíssem para as administradoras dos recursos do regime poderiam ser amplamente utilizados para compra de títulos públicos, o que, na prática, apenas financiaria os custos de transição de um regime para o outro, sem, no entanto, elevar o nível de poupança da economia, conforme explicam Barr e Diamond (2008), e que seria uma das principais vantagens da adoção de um regime de capitalização (Eatwell, 2002). Najberg e Ikeda (1999) vão ao encontro desta visão, afirmando ainda que a elevação da poupança compulsória neste regime poderia decorrer simplesmente da redução da poupança voluntária.

Conforme já verificado, o regime de capitalização chileno foi incapaz de ampliar sua cobertura sobre a população, e durante seus 28 anos de vigência, até a reforma de 2008, viu sua taxa de cobertura cair e em nenhum momento alcançou os 64% anteriores a reforma, em 1980. Justamente por sua incapacidade de proteger a parte mais vulnerável da sociedade, incapazes de arcar com as contribuições, é que durante o governo Bachelet, decide-se realizar uma reforma previdenciária, sem ainda alterar a estrutura central do sistema: cria-se uma aposentadoria básica solidária para os idosos mais pobres e uma ajuda paga pelo Estado para complementar os benefícios do regime para as pessoas com mais de 65 anos, independente do seu tempo de contribuição.

Mesmo desafio encontrado pela China, que durante todo século XX apresentou um sistema descentralizado e difuso que cobria apenas uma parte da população e dificultava a mobilidade dos trabalhadores entre empresas, dado que muitas vezes o programa de

aposentadoria era administrado pela própria empresa. As reformas realizadas durante a década de 1990, buscando criar uma administração centralizada, foram incapazes de elevar a taxa de cobertura do sistema para os níveis desejáveis, visto que somente 12% dos trabalhadores rurais estão protegidos pelo sistema (Oksanen, 2010). No Brasil, ao contrário, a estrutura do sistema previdenciário faz com que “o Brasil se apresente como um caso de sucesso em relação ao alcance dos objetivos fundamentais de um regime previdenciário, qual seja, a redução da pobreza e a recomposição da renda, em função da perda de capacidade de gerá-la em consequência de idade avançada, invalidez ou falecimento de algum membro importante na provisão da renda familiar” (Rocha e Caetano, 2008, p. 26), e, qualquer mudança que seja feita no sentido de alterar as regras do regime para reduzir os déficits dos últimos anos, deve levar em conta esse fator, importante instrumento de redução das desigualdades socioeconômicas. Um ponto, entretanto, que une os casos brasileiro e chinês é a preocupação com o envelhecimento populacional, que pode acarretar em problemas financeiros para os sistemas previdenciários de ambos os países no futuro, conforme relata Oksanen (2010) no caso chinês e Rocha e Caetano (2008) no caso brasileiro.

Outro exemplo importante de reforma executado no setor é o caso da Polônia que, por sua vez, a partir das dificuldades enfrentadas decorrentes do envelhecimento populacional, de pressões políticas dadas as suas especificidades históricas e dos generosos benefícios concedidos pelo sistema previdenciário, realiza uma reforma, passando de um regime de repartição para um regime de três pilares, dois deles de contribuição definida e um deles baseado no regime de capitalização. As principais vantagens desta estrutura adotada é que o primeiro pilar, de contribuição básica, financia os benefícios da mesma forma que um regime de repartição, porém a fórmula de cálculo dos benefícios é baseado no regime de capitalização, em que o valor depende do total contribuído, da rentabilidade que incide sobre o capital acumulado e da expectativa de sobrevivência do segurado, incentivando os indivíduos a prolongar a sua vida ativa de trabalho. Além disso, um ponto levantado por Chlon et al (1999) é que, dado que um dos pilares teria sua rentabilidade atrelada à taxa de crescimento dos salários e outro à taxa de retorno dos investimentos, haveria maior diversificação e consequente queda dos riscos, impedindo que o sistema fique totalmente vulnerável a determinados eventos. Como pontos negativos, porém, poderia-se citar a menor capacidade de redistribuir renda em relação ao regime vigente anteriormente, dado que o cálculo atual

resulta somente na distribuição de renda ao longo do ciclo de vida de cada indivíduo, sem redistribuir renda dentro da sociedade.

O governo polonês, porém, foi incapaz de sustentar os déficits do pilar sustendo pelo setor público, causados justamente pela alteração do sistema previdenciário, que aproximavam-se dos 2% do PIB, segundo Hagemeyer, Mararski e Tyrowicz (2013), e viu-se obrigado a reduzir a alíquota dos recursos destinados ao pilar administrado pelo setor privado, afim de conter o déficit público e a escassez de recursos para o pagamentos dos benefícios do sistema. Esse ponto, já explicado de acordo com o que afirma Lavinias e Araujo (2017), é de suma importância ao vislumbrarmos uma reforma no sistema previdenciário brasileiro que reduza a arrecadação com contribuições por parte do setor público, sem que, ao passo, reduza suas obrigações com o pagamento de benefícios, visto que, no curto prazo, leva a uma deterioração das contas públicas.

No que se refere à alternativa da privatização do sistema, seja em parte ou integral, para uma elevação da concorrência entre as empresas administradoras e possíveis ganhos de eficiência, tanto a Argentina como o Chile são exemplos importantes das possíveis consequências, dado que enquanto o Chile passou para um regime integralmente privatizado com as Administrados dos Fundos de Pensões, a Argentina privatizou parte do seu sistema, oferecendo a opção dos segurados em contribuir para um regime de capitalização administrados pelas *Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones* (AFJPs). Tanto no Chile, onde Nitsch e Schwarzer (1998) descrevem que as 3 maiores AFPs detinham dois terços das contribuições e acumulavam 75% dos lucros do sistema, o que caracterizaria um oligopólio e não um cenário de concorrência, como na Argentina, onde Silva (2008) refuta o aumento da competitividade revelando que, 7 anos após a reforma, as 4 maiores AFJPs detinham três quartos dos contribuintes do sistema. Esse resultado releva que a alternativa de privatização do setor deve ser vista com cautela, dado que não necessariamente levará a um aumento da eficiência via maior concorrência entre as administradoras dos fundos de pensão.

Assim como a inserção do setor privado na previdência, a Argentina, a partir da reforma de 1994 que buscava solucionar a crescente piora financeira do sistema, mantém uma aposentadoria básica mínima para todos os contribuintes preservando o princípio solidário redistributivo, financiada pela contribuição do empregador. As mudanças realizadas foram capazes de limitar o crescimento dos gastos com pagamentos de aposentadorias e melhorar a

situação financeira do sistema, mas falhou em excluir a população não inserida no mercado de trabalho formal. Além disso, assim como o sistema previdenciário polonês, foi incapaz de manter a sustentabilidade financeira após a crescente migração dos segurados, que, no segundo pilar, migravam do regime de repartição pública para o regime de capitalização, gerando consecutivos déficits que chegaram a 3% do PIB em 2003 (vide gráfico 3). Desta forma, o governo se viu obrigado a extinguir o regime de capitalização privada e o unifica com o regime público, além de apropriar-se dos recursos das AFJPs, de forma a solucionar a situação deficitária do pilar administrado pelo setor público.

Ao contrário das reformas realizadas nestes países, no Brasil, após a Constituição de 1988, que, conforme já debatida no capítulo 3, aumenta a cobertura do sistema e facilita o acesso aos benefícios sem criar uma contrapartida financeira capaz de custear essas despesas, as reformas buscaram alterar determinadas regras do sistema para ajustá-lo à nova realidade, sem, no entanto, mudar a estrutura do sistema, conforme realizado na Argentina e no Chile, com a adoção do regime de capitalização ou a privatização de um pilar obrigatório do sistema. A visão de Najberg e Ikeda (1999, p. 287) corrobora com esta análise:

Um sistema de previdência com base em um desenho de repartição simples deve ser periodicamente ajustado. Mudanças nas variáveis demográficas e na composição do mercado de trabalho não previstas tornam o regime instável. No caso brasileiro, a Constituição de 1988 agravou esse desequilíbrio, ao conceder um conjunto de benefícios sem contrapartida em termos de arrecadação. Os recorrentes e crescentes déficits evidenciaram a necessidade de uma reforma estrutural no sistema, mas ao mesmo tempo limitam o novo desenho a ser implementado

Sendo assim, apesar dos avanços materializados através da Constituição de 1988, como a redução da pobreza, a recomposição de renda e a alta taxa de cobertura do sistema, tais ganhos de equidade se dão as custas de perda de eficiência, dado que, conforme expõe Rocha e Caetano (2008), para custear tais gastos, é necessário altos tributos, reduzindo os incentivos à formalização do trabalho e aos negócios, além de restringir recursos para outros gastos públicos que proporcionariam maior produtividade ao sistema econômico, como a educação, saúde e infra-estrutura. E concluem afirmando que “o melhor caminho para a sobrevivência do sistema previdenciário será uma expressiva reforma, que o adapte à boa prática internacional. Insistir na manutenção das regras atuais implicará aumento da sua insolvência e corresponderá à rota mais rápida e eficaz para sua decadência.” (Rocha e

Caetano, 2008, p. 26). Cabe ressaltar que, conforme já foi visto nos casos analisados anteriormente dos países selecionados, e como Najberg e Ikeda (1999) alertam, é preciso entender o cenário fiscal do governo federal no momento em que se deseja efetuar uma reforma nesta área, visto que certas mudanças de regimes públicos para privados tendem a elevar ainda mais o déficit fiscal do governo em curto a médio prazo, sendo preferível que se adote medidas que suavizem tais mudanças.

Por fim, é importante frisar que, após analisados as experiências históricas de países que implementaram profundas mudanças em seus sistemas previdenciários e os impactos que essas ações tiveram, e investigado a experiência histórica brasileira, com a Constituição de 1988 e as reformas no setor durante os governos FHC e Lula, que buscavam tornar o sistema mais equânime e sustentável a longo prazo, os desafios e as alternativas a serem seguidas no que se refere à estrutura do sistema previdenciário devem ser uma escolha da sociedade brasileira, que deve estar ciente dos custos e benefícios da opção tomada. O sistema atual de fato promove uma proteção social, com ampla cobertura e efetividade na redução da pobreza e recomposição da renda, às custas, porém, de uma parcela significativa do orçamento público, chegando a aproximadamente 53,2% dos gastos sociais do Governo Central (Tesouro Nacional, 2016), que poderia ser destinadas para outras áreas, conforme Rocha e Caetano (2008) concluem. Qualquer alteração no sistema previdenciário devem contrabalançar os possíveis efeitos negativos e positivos, tendo em vista que enquanto há a necessidade de um equilíbrio financeiro do regime e os possíveis desafios relacionados ao envelhecimento populacional, a elevada desigualdade econômica do País exige um sistema capaz de proteger os setores mais vulneráveis da sociedade. É neste mesmo sentido que Lavinias e Araujo (2017) alertam que os *policymakers* devem levar em contas os impactos que uma reforma da previdência social no sistema de bem-estar, sem gerar prejuízos para determinados grupos da sociedade.

5. CONCLUSÃO

Dada a relevância que a questão da Previdência Social tem na vida de todos os indivíduos e a magnitude dos recursos necessários para o seu financiamento frente ao orçamento do governo, aliado ainda a um cenário crise econômica e inevitável deterioração das contas públicas, fica claro o amplo interesse público pelo tema quanto a sua situação financeira e aos objetivos pretendidos e alcançados por este pilar do sistema de seguridade social.

No caso brasileiro, o sistema previdenciário começa a tomar forma na década de 1920 com a criação das CAPS por categoria profissional ou empresa, inicialmente baseados no regime de capitalização, mas que, com a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões, que buscava tornar o sistema mais abrangente, altera-se para um regime de repartição. Nas décadas seguintes, há um fortalecimento da previdência social no país, com ampliação da cobertura do sistema e criação de instituições para sua administração, porém, somente com a Constituição de 1988 que o sistema se consolida de fato, o inserindo na Seguridade Social e criando dois pilares: o RGPS, destinado à população em idade ativa, incluindo os trabalhadores do setor privado e determinados servidores públicos; e o RPPS, que atende ao funcionalismo público em geral. A principal crítica às mudanças implementadas com a Constituição, como as de Giambiagi e Alem (1997) e Rocha e Caetano(2008), alertam para o risco de elevação dos gastos do sistema devido à ampliação de direitos e criação de novos benefícios, que apesar de justificáveis do ponto de vista social, não tiveram uma concomitante ampliação de receita do sistema, o que invariavelmente levará a um cenário de déficits e debate sobre reformas no setor.

Este estudo, partindo então da hipótese de que as reformas previdenciárias levada a cabo nas décadas seguintes foram uma resposta ao permanente crescimento dos déficits com previdência social no Brasil desde 1988, mas incapazes de contê-los, releva que as reformas dos governos FHC, que segundo Najberg e Ikeda (1999) representaram um avanço na medida em que primavam pelo reequilíbrio financeiro do sistema, e Lula, que buscou tornar mais equânimes as regras do RGPS e dos RPPS, ao alterar determinadas regras deste último regime, não foram efetivas em promover o equilíbrio financeiro do sistema, que tem apresentado um crescimento acentuado dos déficits desde 2012. Ainda, ao decompor o

resultado previdenciário entre o RGPS urbano, o RGPS rural e os RPPS, fica claro que enquanto o primeiro apresentou um relativo equilíbrio nos últimos dez anos, com exceção do último ano, os dois últimos explicitam sucessivos e crescentes déficits, fruto, no caso do RGPS da clientela rural, da baixa arrecadação comparada ao pagamento de benefícios devido a uma política de inclusão previdenciária e, no caso dos RPPS, de regras e benefícios extremamente elevados e a falta de estudos adequados do equilíbrio atuarial do sistema. Varsano e Mora (2007) e Giambiagi et al (2004) citam ainda, como fatores para o déficit estrutural da previdência, a mudança na composição etária da população, a política de valorização do salário mínimo e o baixo crescimento do PIB.

De qualquer forma, fica claro que enquanto o Brasil optou por reformas paramétricas para encarar os desafios no setor, países como o Chile, a Argentina e a Polônia, por exemplo, colocaram em prática reformas estruturais nos seus sistemas, mudando radicalmente sua estrutura. Nestes três casos, todos tem em comum o fato de que a reforma seria uma resposta à elevação crescente dos gastos previdenciários em maior ou menor medida, mas com três reformas distintas: o Chile adota um regime de capitalização puro, administrado por empresas privadas e reguladas por um órgão público; a Polônia opta por um modelo de três pilares, com um deles denominado “capitalização virtual”, onde o custeio do sistema é dado pelas regras do regime de repartição, mas o benéfico é calculado da mesma forma que um regime de capitalização; e a Argentina promove uma mudança ao incluir dois pilares e dar o poder de escolha aos segurados no segundo pilar, podendo escolher entre um regime de repartição administrado pelo Estado ou um regime de capitalização gerido por entidades privadas.

Todas as experiências históricas destes países, incluindo ainda o caso da China, que buscou realizar uma reforma para centralizar a previdência social local e ampliar sua cobertura, porém ainda apresenta sérios desafios no que diz respeito à cobertura da população rural e ao envelhecimento populacional que deve enfrentar nas próximas décadas, devem ser importantes exemplos para o caso brasileiro ao buscar alternativas para lidar, nas próximas décadas, com o crescimento do déficit previdenciário e o elevado grau de dependência do regime. Conforme já foi discutido durante este estudo, todos os possíveis caminhos apresentam pontos negativos e positivos, e cabe a sociedade como um todo definir quais são as prioridades da previdência social, porém que não pode ser deixado de lado é que assim como é essencial que o sistema seja capaz de promover ampla cobertura e amenizar as

desigualdades sociais e a pobreza entre os idosos, o equilíbrio financeiro e atuarial é fundamental para que o sistema possa ser sustentável a longo prazo.

REFERÊNCIAS

ARZA, Camila. **Back to the state: Pension fund nationalization in Argentina**. Buenos Aires: Centro Interdisciplinario para el Estudio de las Políticas Públicas, 2009, 44 p. Disponível em: <[http://www.unrisd.org/80256B3C005BD6AB/\(httpAuxPages\)/E39AFD666528E070C12576A20056B92B/\\$file/Arza.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005BD6AB/(httpAuxPages)/E39AFD666528E070C12576A20056B92B/$file/Arza.pdf)>. Acesso em: 05 mar 2018.

BELTRÃO, Kaizô Iwakami et al. **Análise da Estrutura da Previdência Privada Brasileira: Evolução do aparato legal**. Rio de Janeiro: IPEA, 2004. 23 p. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1043.pdf>. Acesso em: 12 mar 2018

BRASIL. **Lei n. 6.435, de 15 de julho de 1977**: dispõe sobre as entidades de previdência privada, e dá outras providências. 1977. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1977/6435.htm>> Acesso em: 12 abr 2011

_____. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm> Acesso em: 05 mai 2018.

_____. Presidência da República. **Lei Complementar n. 109, de 29 de maio de 2001**: dispõe sobre o regime de previdência complementar e dá outras providências. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp109.htm> Acesso em: 10 mai 2018.

_____. Ministério da Fazenda. Ministério da Previdência e Assistência Social. **Livro branco da previdência social**. Brasília: Ministério da Previdência e Assistência Social, 2002. Disponível em: <http://www.previdenciasocial.gov.br/arquivos/office/3_081014-104854-755.pdf> Acesso em: 03 abr 2018.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria de Previdência. **Anuário Estatístico de Previdência Social 2010**. Brasília: Secretaria de Previdência, 2010. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_111202-105619-646.pdf>. Acesso em: 13 abr 2018.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria de Previdência. **Anuário Estatístico de Previdência Social 2013**. Brasília: Secretaria de Previdência, 2013. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2015/03/AEPS-2013-v.-26.02.pdf>>. Acesso em: 05 mai 2018.

_____. Ministério do Trabalho e Previdência Social. Secretário de Políticas de Previdência Complementar. **Informe da Previdência Complementar 2015**. Brasília: Secretário de Políticas de Previdência Complementar, 2015. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2016/01/Informe-de-previdencia-complementar-FINAL-3.pdf>>. Acesso em: 07 mai 2018.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria de Previdência. **Anuário Estatístico de Previdência Social 2016**. Brasília: Secretaria de Previdência, 2016. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2018/01/AEPS-2016.pdf>>. Acesso em: 04 mai 2018.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria de Políticas de Previdência Social. **Resultado do RGPS de Dezembro/2016**. Brasília: Secretaria de Políticas de Previdência Social, 2017a. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2013/05/Informe-janeiro-2017.pdf>> Acesso em: 03 abr 2018.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria de Políticas de Previdência Social. **Resultado do RGPS de Fevereiro/2017**. Brasília: Secretaria de Políticas de Previdência Social, 2017b. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2013/05/Informe-março-2017.pdf>> Acesso em: 03 abr 2018.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria de Previdência. Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social. **Indicador de situação previdenciária**. Brasília: Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social, 2017c. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2017/10/INDICADOR-DE-SITUAÇÃO-PREVIDENCIÁRIA-ISP-RPPS-2017-01-RELATÓRIO-DE-RESULTADOS-1.pdf>>. Acesso em: 05 mar 2018.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria de Previdência. **Envelhecimento da população e Seguridade Social**. Brasília: Secretaria de Previdência, 2017d. v. 37, 162 p. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2018/05/colprev37.pdf>>. Acesso em: 06 mar 2018.

_____. Ministério da Fazenda. Subsecretaria de Regime Geral de Previdência Social. **Resultado do RGPS do ano de 2017**. Brasília: Subsecretaria de Regime Geral de Previdência Social, 2018. v. 30, n. 1, 35 p. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2018/04/Informe-de-Previdência-jan-18.pdf>>. Acesso em: 10 abr 2018.

CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. **Determinantes da sustentabilidade e do custo previdenciário**: aspectos conceituais e comparações internacionais. Brasília: IPEA, 2006. 33 p. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4806>. Acesso em: 20 mar 2017.

CECHIN, José; CECHIN, Andrei Domingues. Desequilíbrios: causas e soluções. TAFNER, Paulo; GIAMBIAGI, Fabio (Org.). **Previdência no Brasil**: debates, dilemas e escolhas. Rio de Janeiro: IPEA, 2007. cap. 6, p. 219-262. Disponível em: <http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/Arq14_Cap06Desequilíbrios_21.pdf>. Acesso em: 02 abr 2018

CHŁON, Agnieszka et al. **Shaping pension reform in Poland: Security through diversity**. Washington, D.C.: The World Bank, 1999. 74 p. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/372221468758982295/Shaping-pension-reform-in-Poland-security-through-diversity>>. Acesso em: 20 abr 2018.

CHŁOŃ-DOMIŃCZAK, Agnieszka; STRZELECKI, Paweł. The minimum pension as an instrument of poverty protection in the defined contribution pension system—an example of Poland. **Journal of Pension Economics & Finance**, v. 12, n. 3, p. 326-350, 2013. Disponível em: <https://mp.ra.ub.uni-muenchen.de/25262/1/MPRA_paper_25262.pdf>. Acesso em: 20 abr 2018.

DIAMOND, Peter. **Privatization of social security: lessons from Chile**. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 1993. 29 p. Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.517.8156&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em: 05 mai 2018.

EATWELL, John. Anatomia da Crise da Previdência. **Econômica**, v. 4, n. 2, p. 177-191, dez. 2002. Disponível em: <http://www.proppi.uff.br/revistaeconomica/sites/default/files/V.4_N.2_John_Eatwell.pdf>. Acesso em: 2 mai 2017.

EDWARDS, Sebastian; EDWARDS, Alejandra Cox. Social security privatization reform and labor markets: The case of Chile. **Economic Development and Cultural Change**, v. 50, n. 3, p. 465-489, mai 2002. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Alejandra_Cox/publication/24097978_Social_Security_Privatization_and_Labor_Markets_The_Case_of_Chile/links/0046351881e7735cbb000000/Social-Security-Privatization-and-Labor-Markets-The-Case-of-Chile.pdf>. Acesso em: 05 mai 2018.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. **A despesa previdenciária no Brasil: evolução, diagnóstico e perspectivas**. Rio de Janeiro: BNDES, 1997, 35 p. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/13055/2/Td-57%20A%20despesa%20previdenciária%20no%20Brasil_evolução%2C%20diagnóstico%20e%20perspectivas._P_BD.pdf>. Acesso em: 12 mai 2018.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas: Teoria e prática no Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016. 538 p. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=qGhaDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT5&dq=financas+publicas+teoria+e+pratica+no+brasik&ots=mf8V1J3HOg&sig=sPPO2glTF3DJkAbTIHh0QE4Sc70#v=onepage&q=financas%20publica%20teoria%20e%20pratica%20no%20brasik&f=false>>. Acesso em: 12 mai 2018.

GIAMBIAGI, Fabio et al. Diagnóstico da Previdência Social no Brasil: O que foi feito e o que falta reformar?. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, IPEA, Rio de Janeiro, v. 34, n. 3, p.365-418, dez. 2004. Disponível em: <<http://www.ppe.ipea.gov.br/index.php/pppe/article/viewFile/73/47>>. Acesso em: 29 mar 2017.

HAGEMEJER, Jan; MARARSKI, Krzysztof; TYROWICZ, Joanna. **Unprivatizing the Pension System: The case of Poland**. Varsóvia: University of Warsaw, 2013. 16 p. Disponível em: <http://www.wne.uw.edu.pl/inf/wyd/WP/WNE_WP111.pdf>. Acesso em: 12 mai 2018.

HAUSNER, Jerzy. Poland: Security through diversity. In: FELDSTEIN, Martin; SIEBERT, Horst (Org.). **Social security pension reform in Europe**. Chicago: University of Chicago Press, 2002. cap. 11, p. 349-364. Disponível em: <<http://www.nber.org/chapters/c10678.pdf>>. Acesso em: 04 jun 2018.

HUJO, Katja. Novos Paradigmas na Previdência Social: Lições do Chile e da Argentina. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, IPEA, Brasília, n. 19, v. 3, jun. 1999, p. 149-188. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/92/97>>. Acesso em: 05 jun 2018.

LAVINAS, Lena; ARAÚJO, Eliane de. Reforma da previdência e regime complementar. **Revista de Economia Política**, São Paulo, vol. 37, n. 3 (148), pp. 615-635, jul-set/2017. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/PDF/148-9.PDF>>. Acesso em 23 abr 2018.

LEUNG, Joe C.B. Social security reforms in China: Issues and prospects. **International Journal of Social Welfare**, Hong Kong, v. 12, n. 2, p. 73-85, 2003. Disponível em: <<https://hub.hku.hk/bitstream/10722/48671/1/84205.pdf?accept=1>>. Acesso em: 20 mar 2018

LOUREIRO, Maria Rita. Democracia e globalização: políticas de previdência social na Argentina, Brasil e Chile. **Lua Nova**, São Paulo, n. 100, p. 187-224, 2017. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/673/67350696007.pdf>>. Acesso em: 02 jun 2018.

MARQUES, Rosa Maria. Da privatização à (re)estatização do sistema previdenciário argentino. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 35, n. 2, p. 417-449, dez. 2014. Disponível em: <<https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/2903/3515>>. Acesso em: 23 abr 2018.

MARQUES, Rosa Maria; BATICH, Mariana; MENDES, Áquila. Previdência social brasileira: um balanço da reforma. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 17, n. 1, p. 111-121, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392003000100011&script=sci_arttext&tlng=es>. Acesso em: 22 abr 2018.

MEDICI, André Cezar; MARQUES, Rosa Maria. Regulação e previdência social no Brasil: evolução e perspectivas. **Revista Paranaense de Desenvolvimento-RPD**, Curitiba, n. 85, p. 57-114, 1995. Disponível em: <<http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/viewFile/362/312>>. Acesso em: 05 mar 2018

MESA-LAGO, Carmelo. Re-reform of Latin American Private Pensions Systems: Argentinian and Chilean Models and Lessons. **The Geneva Papers on Risk and Insurance-Issues and Practice**, Zurique, v. 34, n. 4, p. 602-617, 2009. Disponível em: <<https://link.springer.com/content/pdf/10.1057%2Fgpp.2009.23.pdf>>. Acesso em: 07 mar 2018.

MESA-LAGO, Carmelo; BERTRANOU, Fabio. Pension reforms in Chile and social security principles, 1982-2015. **International Social Security Review**, [S.I.], v. 69, n. 1, p. 25-45, 2016. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/issr.12093>>. Acesso em: 08 mar 2018.

NAJBERG, Sheila; IKEDA, Marcelo. Previdência no Brasil: Desafios e Limites. In: GIAMBIAGI, Fabio; MOREIRA, Mauricio Mesquita (Org.). **A Economia Brasileira nos Anos 90**. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

NITSCH, Manfred; SCHWARZER, Helmut. De paradigmas a mitos: notas sobre os fundos de pensão chilenos. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 96-105, 1998. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/70-7.pdf>>. Acesso em: 15 mar 2018.

OKSANEN, Heikki. **The Chinese pension system**: First results on assessing the reform options. Bruxelas: European economy - Economic Papers, 2010, 41 p. Disponível em: <http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2010/pdf/ecp412_en.pdf>. Acesso em: 09 mai 2018.

OLIVEIRA, F. B. de; BELTRÃO, K. I.; FERREIRA, M. G.. **Reforma da Previdência**. Rio de Janeiro: IPEA, 1997. 75 p. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2274/1/TD%20508.pdf>>. Acesso em: 07 jun 2018.

OLIVEIRA, F. B. de; BELTRÃO, K. I.; DAVID, A. C. de A.. **Previdência, poupança e crescimento econômico**: interações e perspectivas. Rio de Janeiro: IPEA, 1998. 41 p. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2490/1/td_0607.pdf>. Acesso em: 20 abr 2018.

PACHECO FILHO, Calino Ferreira. Previdência do servidor: A reforma e o déficit. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre. v. 34, n. 1, p. 45-52, 2006. Disponível em: <<https://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/1441/1804>>. Acesso em: 05 abr 2018

RANGEL, Leonardo Alves et al. Conquistas, Desafios e Perspectivas da Previdência Social no Brasil VINTE anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988 brasileira. In: **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Brasília: IPEA, 2009. cap. 2, p. 41-96. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/bps_completo_1.pdf>. Acesso em: 09 abr 2018.

ROCHA, Roberto; CAETANO, Marcelo. **O sistema previdenciário brasileiro**: uma avaliação de desempenho comparada. Brasília: IPEA, 2008. 33 p. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1490/1/TD_1331.pdf>. Acesso em: 29 abr 2018.

ROFMAN, Rafael. **The Pension System and the Crises in Argentina: Learning the Lessons**. Washington D.C.: World Bank, 2002, 9 p. Disponível em: <https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/31079236/rofman_paper.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1528234383&Signature=v3srl dDsy7j%2FeXbiYijj665bDGU%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DThe_Pension_System_and_the_Crisis_in_Arg.pdf>. Acesso em: 28 mar 2018.

ROFMAN, Rafael; FAJNZYLBBER, Eduardo; HERRERA, German. **Reforming the pension reforms: The recent initiatives and actions on pensions in Argentina and Chile**. Washington D.C.: World Bank, 2008. 68 p. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/20200/903460NWP0P1320Box0385284B00PUBLIC0.pdf;sequence=1>>. Acesso em: 02 mai 2018.

SILVA, Sidney Jard da. Novos modelos previdenciários na América Latina: lições da experiência Argentina. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 28, n. 2, p. 312-339, abr-jun 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rep/v28n2/08.pdf>>. Acesso em: 22 mar 2018.

SONG, Shunfeng; CHU, George S-F. Social security reform in china: the case of old-age insurance. **Contemporary Economic Policy**, v. 15, n. 2, p. 85-93, 1997. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1465-7287.1997.tb00468.x>>. Acesso em: 19 mar 2018.

TAFNER, Paulo. Segurança e previdência: conceitos fundamentais. In: TAFNER, Paulo; GIAMBIAGI, Fabio (Org.). **Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2007. cap. 1, p. 29-63. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/previdencia-no-brasil.pdf>>. Acesso em: 03 mai 2018.

TAFNER, Paulo; GIAMBIAGI, Fabio (Org.). **Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2007. 458 p. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/previdencia-no-brasil.pdf>>. Acesso em: 03 mai 2018.

VARSAÑO, Ricardo; MORA, Mônica. Financiamento do Regime Geral de Previdência Social. In: TAFNER, Paulo; GIAMBIAGI, Fabio (Org.). **Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2007. cap. 9, p. 321-348. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/previdencia-no-brasil.pdf>>. Acesso em: 20 mai 2018.

WEST, Loraine A. Pension reform in China: Preparing for the future. **The Journal of Development Studies**, Washington D.C, v. 35, n. 3, p. 153-183, 1999. Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.228.1427&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em: 20 mar 2018.

WITKOWSKA, Dorota; KOMPA, Krzysztof. Pension System in Poland: Performance of Pension Funds. **Estudios de Economía Aplicada**, vol 33, n. 3, p. 965-984, mai. 2015. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Krzysztof_Kompa/publication/312192290_Pension_System_in_Poland_Performance_of_Pension_Funds/links/58757add08aebf17d3b3f8b8/Pension-System-in-Poland-Performance-of-Pension-Funds.pdf>. Acesso em: 05 jun 2018.

WORLD BANK. **Population ages 15-64 (% of total)**. 2018. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.1564.TO.ZS?view=chart>>. Acesso em: 05 abr 2018.

ZYLBERSTAJN, Hélio; AFONSO, Luís Eduardo; PORTELA SOUZA, André. Reforma da previdência social e custo de transição: simulando um sistema universal para o Brasil. **Revista Contabilidade & Finanças-USP**, São Paulo, v. 17, n. 2, 2006. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/html/2571/257125268005/>>. Acesso em: 10 mai 2018.