

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA



MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

A CRISE DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA EM 2018

João Felipe Saad Baldaque Guimarães

Número de Matrícula: 1521268

Orientador: Roberto Simonard

Junho de 2018

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA



MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

A CRISE DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA EM 2018

João Felipe Saad Baldaque Guimarães

Número de Matrícula: 1521268

“Declaro que o presente trabalho é de minha autoria e que não recorri para realizá-lo, a nenhuma forma de ajuda externa, exceto quando autorizado pelo professor tutor.”

Orientador: Roberto Simonard

Junho de 2018

“As opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade única e exclusiva do autor.”

RESUMO

Tornou-se evidente que o aumento crescente do déficit previdenciário brasileiro nas últimas duas décadas representa um grave problema para a economia do país. O atual trabalho busca, através de embasamento teórico e dados históricos, expor como e por que a seguridade social brasileira alcançou este ponto, sobre tudo no cenário previdenciário. Dessa forma, verificou-se que as mudanças demográficas enfrentadas pelo país aliadas às “generosidades” existentes no atual sistema previdenciário deterioraram as contas públicas nacionais, comprovando a necessidade de uma reforma na previdência social brasileira.

Palavras-chaves: Seguridade Social; Previdência Social; Reforma da Previdência.

ABSTRACT

It has become clear that the increasing growth of the Brazilian pension deficit in the last two decades represents a serious problem for the country's economy. The current work seeks, through theoretical basis and historical data, to explain how and why Brazilian social security reached this point, mainly in the pension system scenario. Thus, it was verified that the demographic changes faced by the country combined with the "generosity" existing in the current social security system deteriorated the national public accounts, proving the need for a reform in the Brazilian social security system.

Key words: Social Security; Pension System; Reform of Social Security.

SUMÁRIO

1. Introdução.....	8
2. Processo Histórico.....	10
2.1 A Seguridade Social Brasileira.....	10
2.2 Principais reformas realizadas e suas motivações.....	15
2.3 Evolução Demográfica.....	20
3. Reformas Previdenciárias em outros Países.....	24
3.1 Chile.....	25
3.2 Dinamarca.....	28
3.3 Argentina.....	30
4. A Crise da Previdência Brasileira.....	34
4.1 Atual Conjuntura.....	34
4.2 Considerações sobre a reforma proposta por Temer.....	43
5. Conclusão.....	46
6. Referências Bibliográficas.....	48

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: INSS: receitas, despesas e déficit entre 1988 e 2004	16
Gráfico 2: Previdência social e o resultado primário	18
Gráfico 3: Projeções da população brasileira de 2015 a 2060 (em milhões de pessoas)	21
Gráfico 4: Esperança de vida ao nascer (em anos)	22
Gráfico 5: Taxa de fecundidade (número de filhos por mulher) - Projeções	22
Gráfico 6: Esperança de sobrevida masculina ao chegar aos 65 anos em diversos países (2015-2020) (em anos)	38
Gráfico 7: Idade média de aposentadoria dos homens nos países da OCDE e no Brasil	38
Gráfico 8: Distribuição das aposentadorias por salário mínimo - 2016	41
Gráfico 9: Benefícios previdenciários e assistenciais indexados ou influenciados pelo valor do salário mínimo: observado versus simulado - 1988-2012 (% do PIB)	42

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1: Escalonamento da Regra 85/95 em função dos anos	19
Tabela 2: Resultado da seguridade social calculado pelo governo entre 2007-2015.....	35
Tabela 3: Fluxo da arrecadação líquida e do pagamento de benefícios do RGPS 1988-2010	36
Tabela 4: Idade média de aposentadoria em 2015	38
Tabela 5: Crescimento do salário mínimo brasileiro 2002-2017.....	41
Tabela 6: Média de aposentadorias por regime	43

1. Introdução

Conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988, a seguridade social brasileira busca assegurar os direitos básicos aos cidadãos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. O ponto central deste trabalho será detalhar o atual cenário negativo encontrado no pilar previdenciário nacional, explicitando os motivos econômicos e sociais que levaram o país à crise vigente. É inegável a importância da previdência social na sustentabilidade da sociedade como um todo, garantindo o direito básico de aposentadoria aos que já não possuem mais condições de trabalho.

Desde o final do século passado, é evidente a preocupação do governo em conter o avanço do déficit previdenciário. Observa-se um movimento reformatório iniciado por Fernando Henrique Cardoso que, atualmente com Michel Temer, ainda não alcançou o resultado procurado: um saldo previdenciário positivo. Veremos que o problema no sistema previdenciário brasileiro não é trivial, sendo causado por aspectos sociais, demográficos, econômicos e políticos. O cenário atual de recessão econômica vivido no país apenas agrava a urgência de uma nova reforma, visto que os gastos previdenciários representam parcelas cada vez maiores do Produto Interno Bruto brasileiro.

Este trabalho possui três capítulos de desenvolvimento que buscam montar uma forte base argumentativa para sustentar as conclusões aqui escritas. O capítulo Processo Histórico expõe as características do atual sistema previdenciário brasileiro e faz um voo através dos anos, explicando como e porque foram realizadas as principais mudanças na previdência nacional. Além disso, explicita as mudanças demográficas enfrentadas pelo país através de dados fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Por sua vez, o capítulo Reformas Previdenciárias Em Outros Países compara o caso brasileiro com os sistemas previdenciários do Chile, da Dinamarca e da Argentina. As comparações são realizadas através do Melbourne Mercer Global Pension Index (MMGPI), possuindo suas conclusões confirmadas por especialistas de cada respectivo sistema previdenciário. Por fim, o capítulo A Crise da Previdência Brasileira utiliza dados empíricos de diferentes cenários para argumentar sobre a necessidade evidente de uma nova reforma previdenciária. Também são realizados comentários sobre a proposta de reforma enviada pelo Governo Temer. É importante que fique claro que o objetivo deste trabalho não é analisar a fundo ou propor sugestões à PEC 287/2016.

Dessa forma, as considerações finais deste trabalho irão realizar um apanhado geral de toda a argumentação aqui escrita para chegar à inevitável conclusão de que existe necessidade real de uma nova reforma previdenciária. Caso realizada corretamente, a reforma na previdência social brasileira pode resultar não só na solução do déficit previdenciário, mas também impulsionar o Brasil a alcançar um melhor patamar social e econômico.

2. Processo Histórico

Este capítulo inicia o embasamento teórico que será utilizado para sustentar as conclusões aqui escritas. Com o objetivo de descrever a atual conjuntura previdenciária brasileira e como ela evoluiu através dos anos, faremos um voo histórico pelos principais pontos de relevância relacionados à Seguridade Social.

A primeira sessão deste capítulo abordará como é o atual sistema previdenciário brasileiro, como funcionam e quais são os regimes em vigência. Na segunda sessão, serão explicitadas as principais leis e reformas implementadas nas últimas décadas e quais suas motivações e consequências. Por fim, será realizado um estudo aprofundado sobre a evolução demográfica brasileira e quais as suas consequências para com a previdência social.

2.1 A Seguridade Social Brasileira

A Previdência Social Brasileira é um segmento da Seguridade Social, definida no Artigo 194 da Constituição Federal de 1988 como um “conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. A Previdência Social é a proteção que os trabalhadores (e seus dependentes) possuem para evitar que estes entrem em estado de necessidade social.

O primeiro contato brasileiro com algo parecido com um sistema previdenciário foi em 1888 através do Decreto nº 9.912-A, que regulava o direito à aposentadoria para os funcionários dos correios. Como veremos a seguir, 100 anos se passaram até que fosse desenvolvido o modelo previdenciário atual (em 1988). Durante esse período, ocorreram dois momentos relevantes: a criação da Lei Elói Chaves em 1923 e a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) em 1966. (Tafner, 2007). A Lei Elói Chaves é vista como um ponto de partida para a previdência social brasileira, pois criou um sistema de capitalização coletiva com contribuição dos empregados e empregadores das empresas ferroviárias: as denominadas Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), que, com o passar do tempo se estenderiam para outras categorias assalariadas. Em 1930, a administração previdenciária deixou de ser responsabilidade de cada CAP e passou a ser jurisdição do Estado, nomeada como Instituto de Aposentadoria e Pensão (IAP). A

criação do INPS é relevante pois cada IAP possuía características próprias, gerando diferenças nas aposentadorias de cada segmento do setor privado. O INPS unificou todos os IAPs e, com isso, as aposentadorias de seus segurados. (Batich, 2004).

Com o passar das Constituições e de diversas mudanças na Previdência Social Brasileira, finalmente chegamos em 1988: ano que marca o retorno de um Estado democrático de direito em nosso país pois é aprovada uma nova Constituição após o regime ditatorial brasileiro. Essa Constituição, além de instituir a criação de diversos novos direitos ao cidadão (como o SUS e as políticas de assistência social), também decretou a previdência social como a conhecemos atualmente, conforme citado abaixo:

“Art. 201, CF - A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados os critérios que preservem equilíbrio financeiro e atuarial e atenderá, nos termos da lei, a:

I- Cobertura de doença, invalidez, morte e idade avançada; (Exemplos: Auxílio-doença, aposentadoria por invalidez, pensão por morte, aposentadoria por idade);

II- Proteção à maternidade, especialmente à gestante; (salário-maternidade);

III- Proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário (seguro-desemprego);

IV- salário-família E auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;

V- Pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no parágrafo segundo.

Parágrafo primeiro: É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do regime geral de previdência social, ressalvados os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física e quando se tratar de segurados portadores de deficiência, nos termos da lei complementar.

Parágrafo segundo: Nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário-mínimo.

Parágrafo Terceiro: Todos os salários de contribuição considerados para o cálculo de benefício serão devidamente atualizados, na forma da lei.

Parágrafo quarto: É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservá-los, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei.

Parágrafo quinto: É vedada a filiação ao regime geral de previdência social, na qualidade de segurado facultativo, de pessoa participante de regime próprio de previdência.

Parágrafo sexto: A gratificação natalina dos aposentados e pensionistas terá por base o valor dos proventos do mês de dezembro de cada ano.

Parágrafo sétimo: É assegurada aposentadoria no regime geral de previdência social, nos termos da lei, observadas as seguintes condições:

I – 35 (trinta e cinco) anos de contribuição, se homem, e 30 (trinta) anos de contribuição, se mulher;

II- 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e 60 (sessenta) anos de idade, se mulher, reduzido em 5 (cinco) anos o limite para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal.

Parágrafo oitavo: Os requisitos a que se refere o inciso I do parágrafo anterior serão reduzidos em 5 anos para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.

*Parágrafo nono: Para efeito de aposentadoria, é assegurada contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos regimes de previdência social se compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei. ”
(Constituição Federal, 1988)*

À rigor, o Estado tem o dever de assegurar um regime geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, com a finalidade de oferecer prestações que acobrem os riscos sociais enfrentados pelo cidadão. Tais riscos incluem: cobertura dos eventos

de doença, invalidez, morte e idade avançada; proteção à maternidade; proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário e pensão por morte de cônjuge.

Atualmente, os países se dividem em dois modelos previdenciários: repartição e capitalização. O modelo de repartição é o mais comumente encontrado pelo mundo, enquanto o regime de capitalização é menos adotado, sendo gerido pelo sistema privado. Como veremos a seguir, ambos os sistemas são vulneráveis às possíveis ineficiências. Uma estratégia utilizada por diversos países é a adoção dos dois modelos com o objetivo de que eles se complementem entre si, mitigando suas limitações. Esses casos são chamados de sistemas previdenciários mistos.

No sistema de repartição as contribuições dos trabalhadores ativos pagam os benefícios dos aposentados e pensionistas. Isso é, existe uma transferência intergeracional de renda. O pilar que mantém esse sistema é a crença de que a geração ativa se compromete a financiar a geração inativa sobre a prerrogativa que será financiada pela geração que virá a nascer. Portanto, para que esse modelo previdenciário seja eficaz, Varsano e Mora (2007) argumentam que deve-se tomar muito cuidado para que não haja descompasso entre arrecadações e benefícios de modo a gerar déficits em decorrência de mudanças estruturais do mercado de trabalho e da demografia. O sistema de repartição, também conhecido como “pay as you go” foi desenvolvido pelo chanceler alemão Otto Von Bismarck nos anos 1880 e fez sucesso pois o mundo vivia um momento histórico muito favorável para esse regime: os países possuíam altas taxas de natalidade e mortalidade, isso é, apenas uma pequena parcela da população era de aposentados, enquanto existia uma enorme massa de trabalhadores ativos para contribuir com a arrecadação previdenciária.

O regime de capitalização consiste na poupança de um indivíduo sob a forma de ativos financeiros, esse valor só poderá ser resgatado após um número estabelecido de anos. O contribuinte não possui controle ou acesso sobre essa poupança própria, que é administrada por um fundo que irá crescer rendimentos para realizar o pagamento de seus benefícios futuros. Os rendimentos dessa poupança dependem diretamente de variáveis de mercado como taxa de juros, inflação e as próprias condições do mercado financeiro, como define Eatwell (2002). Essa dependência é arriscada pois o benefício que será resgatado não é pré-estabelecido, portanto, caso haja uma deflação de ativos

durante o período contributivo, o valor final do fundo de aposentadoria irá ser diminuído. Isso é, assim como no modelo de repartição, a eficácia desse regime não é garantida. Nesses casos, o segurado deverá optar por um aumento do tempo de contribuição ou se contentar com a uma aposentadoria abaixo do esperado.

Desde 1988, existem no Brasil três regimes previdenciários: Regime Geral de Previdência Social (RGPS), o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e o Regime de Previdência Complementar (RPC). Estes regimes estão previstos, respectivamente, nos artigos 201, 40 e 202 da Constituição Federal de 1988. Cada um deles possui regras e características próprias, visando abranger todas as necessidades da população apesar das peculiaridades de cada segmento social do país.

O Regime Geral de Previdência Social é o que abrange a maior parte da população brasileira. Como explicado no início deste capítulo, esse regime possui caráter contributivo e sua filiação é obrigatória. Suas políticas são elaboradas pelo Ministério da Previdência Social e executadas pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Dentre os contribuintes, encontram-se os empregadores, empregados assalariados, domésticos, autônomos, contribuintes individuais e trabalhadores rurais.

O RPPS, também conhecido como Regime de Previdência dos Servidores Públicos, aplica-se apenas aos servidores do quadro efetivo da União, Estados, Distrito Federal e Municípios e suas autarquias e fundações. Suas políticas são elaboradas e executadas pelo Ministério da Previdência Social. É de filiação obrigatória para todos os servidores destes órgãos, exceto os empregados das empresas públicas, os agentes políticos, servidores temporários e detentores de cargos de confiança, todos filiados obrigatórios ao Regime Geral. Como veremos no Capítulo 4, é o regime que possui valor médio mais elevado em seus benefícios, sendo criticado pelas “super-aposentadorias” pagas aos servidores públicos.

O Regime de Previdência Complementar, diferentemente dos anteriores, é de caráter facultativo e é um modelo previdenciário de capitalização. Assim como os outros regimes, suas políticas são elaboradas pelo Ministério da Previdência Social, porém estas são executadas pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc). O RPC, também chamado de Previdência Privada, é separado em duas categorias: as Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC) e as Entidades

Abertas de Previdência Complementar (EAPC). As EFPCs, popularmente conhecidas como fundos de pensão, não possuem fins lucrativos e são compostas por associados ou membros de pessoas jurídicas de caráter profissional, como empregados de uma empresa ou servidores públicos da União. Por outro lado, as EAPCs possuem fins lucrativos e são acessíveis a qualquer pessoa física interessada. São sociedades anônimas que buscam aumentar os rendimentos dos seus benefícios através de operações financeiras.

2.2. Principais reformas realizadas e suas motivações

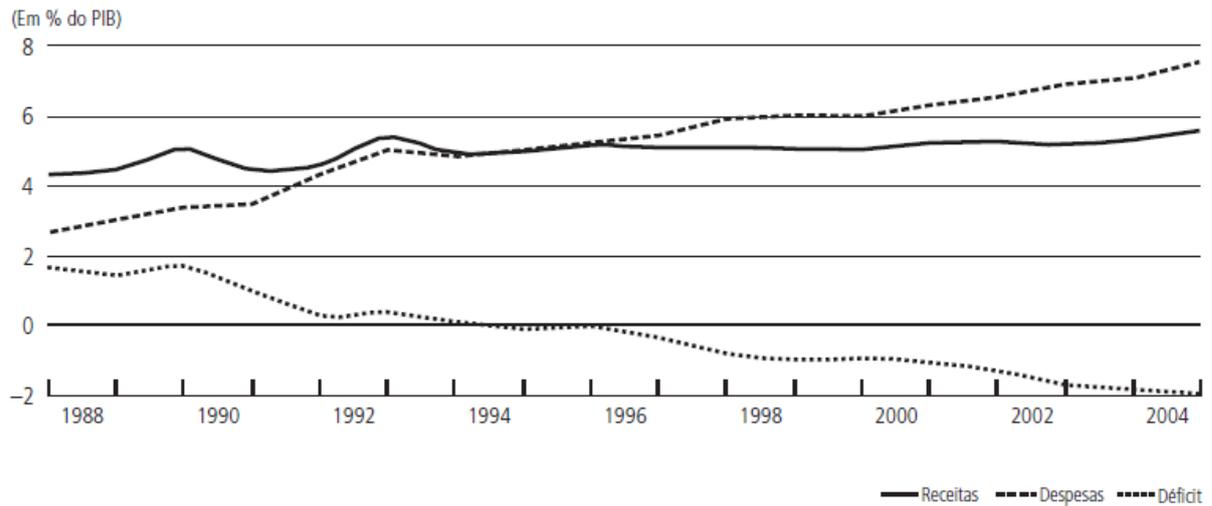
Devido principalmente às mudanças demográficas e crises econômicas, com o passar dos anos, as normas decretadas na Constituição Federal de 1988 perderam parte de sua eficiência e, desde o final da década de 90, foram escritas Emendas Constitucionais para amenizar essa defasagem. O principal argumento para a maioria dessas mudanças foi a queda da relação entre o número de contribuintes e de beneficiários da previdência social, fenômeno mundial que decorre do envelhecimento gradativo das sociedades, resultante da queda do crescimento populacional e do aumento da expectativa de vida. Além disso, Marques (2003) define que a queda do número de trabalhadores ativos (gerando menor arrecadação), decorrida do elevado nível de desemprego e do aumento do trabalho informal, também teve influência na necessidade de ser aprovada uma reforma previdenciária.

Percebendo a necessidade de uma reforma devido à ultrapassagem dos gastos em relação à receita previdenciária durante a década de 90 (Gráfico 1), Fernando Henrique Cardoso tomou esse assunto como prioridade e, em seu primeiro ano de mandato (1995), enviou para aprovação do Senado a Proposta de Emenda Constitucional 33 (PEC 33). Após três anos e diversas alterações em seu texto original, foi instaurada em 1998 a Emenda Constitucional 20. Além de igualar diversas regras do RGPS com o RPSP, a EC 20 também realizou uma série de ajustes paramétricos, como:

- a) A imposição de idade mínima para aposentadoria integral por tempo de contribuição: sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher;

- b) A imposição de dez anos de serviço público para habilitação a aposentadorias programáveis e de cinco anos no cargo ocupado; e
- c) O fim da acumulação de aposentadorias.

Gráfico 1: INSS: receitas, despesas e déficit entre 1988 e 2004



Fonte: Ministério da Previdência Social (MPAS).

No entanto, a principal mudança imposta pela EC 20 foi a Lei 9.876/99. Como exposto por Tafner (2007), antes dessa determinação, o valor da aposentadoria era a média aritmética simples dos últimos 36 salários mensais de contribuição, corrigidos pela inflação. Essa forma de cálculo era problemática pois desestimulava o trabalhador a contribuir desde cedo com a arrecadação previdenciária, visto que apenas seus três últimos anos de serviço seriam contabilizados. Com a Lei 9.876/99, o valor da aposentadoria no Regime Geral é calculado pela multiplicação da média aritmética simples dos 80% maiores salários de contribuição do período contributivo pelo fator previdenciário, conforme equação abaixo:

$$f = \frac{Tc * a}{Es} * \left[1 + \frac{Id + (Tc * a)}{100} \right]$$

O fator previdenciário (f) é uma proporção direta do tempo de contribuição ao INSS até o momento da aposentadoria (Tc), da alíquota de contribuição (a) - correspondente a 0,31, onde 20% correspondem as contribuições patronais e 11% das contribuições do empregado – da idade no momento da aposentadoria (Id) e inversamente proporcional à expectativa de sobrevida (Es) no momento da aposentadoria – esta variável é calculada

pelo IBGE e tem apresentado um aumento considerável em função do desenvolvimento da medicina. O aumento dessa variável implica em um aumento no fator previdenciário e, com isso, a necessidade de um maior tempo de contribuição para manter o valor original da aposentadoria ou se contentar com uma redução neste valor. Isto posto, o valor da aposentadoria (B) será igual ao produto da média dos 80% maiores salários de contribuição do período que se inicia em julho de 1994 ou na data da primeira contribuição, se posterior (Y) pelo fator previdenciário (f).

$$B = Y * f$$

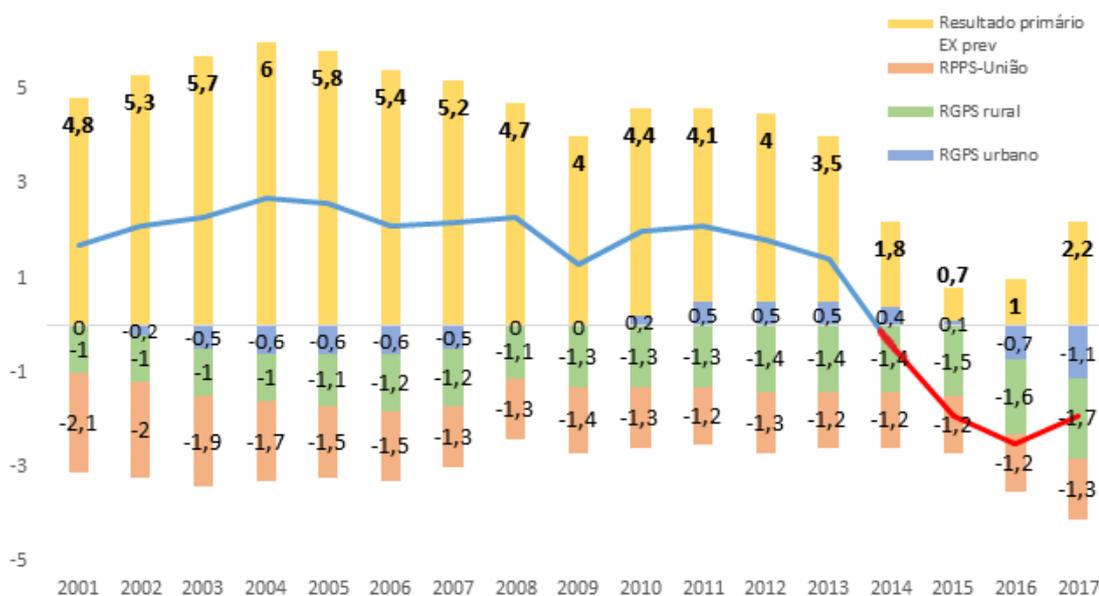
Porém, como finaliza Tafner (2007), embora o novo cálculo seja muito superior ao anterior em termos de eficiência social, esta nova fórmula está desequilibrada atuarialmente. Isso é, as reformas de FHC não foram suficientes para reverter o déficit previdenciários no curto prazo (Gráfico 1) e a necessidade de uma nova reforma era, mais uma vez, evidente quando Lula assumiu a presidência. Dentre razões expostas por Tafner para a ineficiência do fator previdenciário estão:

- a) Deixa os benefícios de risco sem financiamento, pois adota na fórmula do fator a alíquota de 0,31, o que implica que toda a contribuição (até o teto) é acumulada e escrituralmente “capitalizada” para formar o valor da aposentadoria;
- b) Adota alíquota maior do que a média efetiva;
- c) Acrescenta à contagem de tempo Tc tempos fictícios de cinco anos para mulheres e professores e de dez anos para professoras;
- d) Estima a esperança de sobrevida para toda a população brasileira, incluindo os sem renda, sem médicos e sem medicamentos, os quais, por essa razão, têm vidas mais curtas do que os segurados do RGPS e os servidores públicos; e
- e) Aplica-se compulsoriamente só à aposentadoria por tempo de contribuição.

Quando tomou o poder em 2003, Lula encontrou um ambiente mais favorável para uma nova reforma do que FHC havia encontrado em 1995. Impulsionado por um bom momento no comércio internacional (ascensão de Brasil e China como países emergentes), Lula prometeu manter a estabilidade monetária e resolver o déficit previdenciário. De fato, durante o primeiro mandato de Lula o PIB brasileiro cresceu, em média, 4% ao ano. De acordo com Nakahodo (2008), este cenário econômico positivo

aliado à uma predisposição política em aceitar uma nova reforma possibilitou a aprovação da Emenda Constitucional 41 em 2003.

Gráfico 2: Previdência social e o resultado primário



Fonte: STN; Secretaria de previdência social, 2017.

A EC 41 manteve a idade mínima para aposentadoria dos servidores públicos (53 anos para homens e 48 para mulheres), porém decretou uma redução do benefício de 5% ao ano para os que se aposentassem antes da idade de referência (60 anos para homens e 55 para mulheres), caso houvessem ingressado antes de 16 de dezembro de 1998. Além disso, os benefícios do RPPS passaram a ser calculados da mesma forma que do RGPS: a média das contribuições com um incentivo de 11% para os que decidam postergar sua aposentadoria. Para os beneficiários privados, concedeu o aumento do teto de aposentadoria de R\$1869,00 para R\$2.400,00 (valores da época), além de prover, para trabalhadores de baixa renda, a instituição do piso de um salário mínimo. Porém, como conclui Nakahodo (2008), mais uma vez a reforma não surtiu o resultado esperado (resultado também observável no Gráfico 2):

“Apesar de um ambiente comparativamente favorável à implementação da reforma previdenciária, Lula também frustrou aqueles que esperavam uma resposta efetiva ao problema do déficit fiscal causado pelo desequilíbrio na previdência. Não só o desempenho de Lula ao lidar com a aposentadoria dos trabalhadores do setor privado foi mínimo como também a reforma falhou ao

deixar de contemplar os benefícios dos atuais servidores e dos trabalhadores inativos no setor público, principalmente aqueles lotados nos órgãos federais, uma das mais importantes distorções do presente sistema. ” (Nakahodo, 2008 – p. 12)

No Governo Dilma, a principal proposta para redução de gastos previdenciários veio através da Lei 13.183 em 2015. Conhecida como Regra 85/95, essa nova reforma foi apresentada como uma alternativa ao Fator Previdenciário de FHC. Seu cálculo é realizado através da soma do tempo de contribuição (desde que seja maior do que 35 anos) com a idade do aposentado, que deve resultar em uma “pontuação” maior ou igual do que 95 para homens e 85 para mulheres. (Silva, 2016)

Como medida para evitar a defasagem dessa pontuação com o aumento da expectativa de vida, foi criado um sistema de escalonamento: a soma do tempo de contribuição e idade deverá aumentar em um ponto a cada dois anos alcançando em 2022 o limite de 100 pontos para homens e 90 para mulheres (Tabela 1). O objetivo aqui era de flexibilizar a pontuação mínima necessária para aposentadoria, impedindo uma defasagem proveniente no aumento da expectativa de sobrevida e, por consequência, redução na receita previdenciária (menos trabalhadores ativos).

Tabela 1: Escalonamento da Regra 85/95 em função dos anos

Vigência da Fórmula	Mulher	Homem
Até 30 de dezembro de 2018	85	95
De 31 de dez/2018 a 30 de dez/2020	86	96
De 31 de dez/2020 a 30 de dez/2022	87	97
De 31 de dez/2022 a 30 de dez/2024	88	98
De 31 de dez/2024 a 30 de dez/2026	89	99
De 31 de dez/2026 em diante	90	100

Fonte: Silva (2016).

Além da Regra 85/95, o Governo Dilma também aprovou, através das Leis 13.134 e 13.135, outras medidas provisórias com o intuito de resolver a crise previdenciária brasileira. Dentre essas alterações estão novas exigências para recebimento de pensão (imposição de tempo mínimo de dois anos de casamento, 18 meses de contribuição e o cônjuge deva ter mais de 44 anos para ter o direito a pensão vitalícia), o aumento de prazo e redução das prestações para o seguro desemprego, a diminuição do valor de benefício do abono salarial, a alteração da perícia para o auxílio doença. Porém, como podemos observar no Gráfico 2, novamente as reformas falharam na contenção da dívida pública.

Temer assumiu o poder durante a pior recessão econômica enfrentada pelo país até hoje, um cenário nacional de redução de consumo/investimento e aumento do desemprego. Além disso, o âmbito político nacional passa por uma profunda crise devido ao *impeachment* da presidente Dilma e da descoberta de diversos esquemas de corrupção espalhados pelo país. Apesar de estar na agenda do Governo Temer aprovar uma nova reforma previdenciária, será exposto no Capítulo 4 que toda essa insegurança política/econômica retira do Estado o respaldo necessário para aprovar um novo regime.

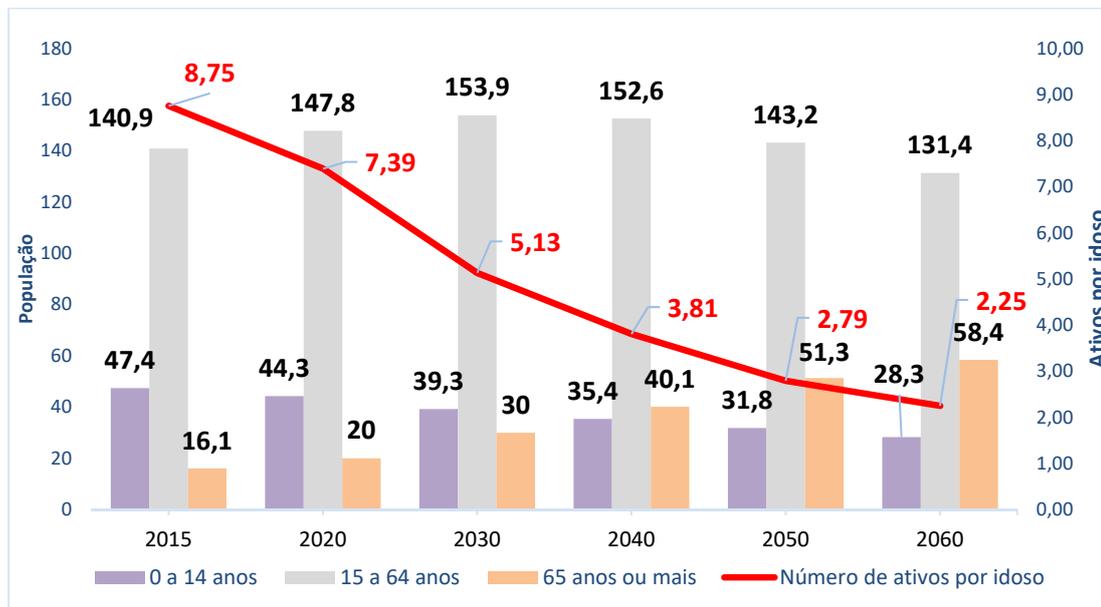
A partir do exposto nessa sessão, é seguro afirmar que a crise previdenciária brasileira não possui uma solução trivial. Desde o início do déficit nos anos 90, três presidentes diferentes tentaram sem sucesso equilibrar as contas públicas. Como veremos adiante, Temer lançou uma proposta radical de reforma, que pretende extinguir tanto o Fator Previdenciário de FHC como a Regra 85/95 de Dilma, definindo um novo sistema de arrecadação.

2.3 Evolução Demográfica

Diante da dificuldade exposta nos parágrafos anteriores em resolver o déficit previdenciário brasileiro, é possível afirmar que a causa desse fenômeno não é proveniente apenas de problemas relacionados à criação de um modelo eficaz e abrangente socialmente. O envelhecimento populacional é uma tendência mundial que agrava as contas previdenciárias de muitos países, principalmente os que adotam o sistema de repartição pois, como vimos anteriormente, existe uma relação de dependência entre as gerações economicamente ativas e inativas. Como veremos a

seguir, alterações recentes nas taxas de natalidade e mortalidade estão desequilibrando essa relação intergeracional.

Gráfico 3: Projeções da população brasileira de 2015 a 2060 (em milhões de pessoas)



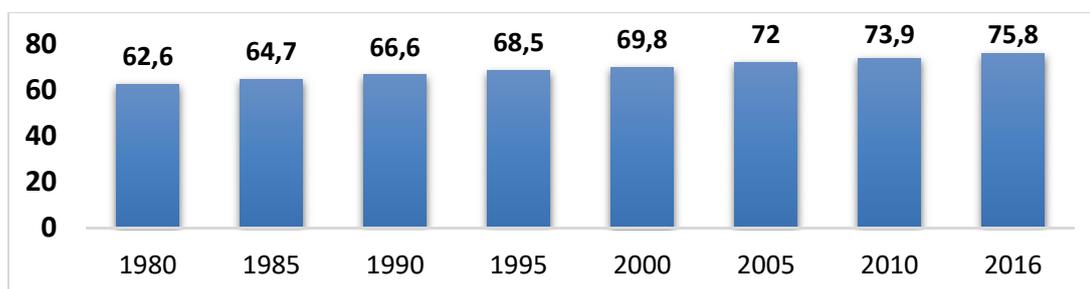
Fonte: IBGE, 2015

Conforme demonstrado no Gráfico 3, nosso país sofrerá uma brusca alteração demográfica nos próximos anos. Os dados de 2015 apresentam resultados razoavelmente favoráveis para um sistema previdenciário de repartição: a porcentagem de idosos da população (habitantes com 65 anos ou mais) é de apenas 7,9% e possui 8,75 indivíduos economicamente ativos para subsidiar cada idoso. Porém, esse panorama muda radicalmente em 2060, momento em que, segundo estimativa fornecida pelo IBGE, 26,8% da população será composta por idosos e a relação de indivíduos economicamente ativos por idosos cairá para 2,25. Embora a variação percentual da classe ativa não seja muito elevada (-6,7%), durante o período 2015-2060 a população idosa irá crescer 262,7%. Esse é o principal desafio previdenciário que a evolução demográfica representa, visto que o aumento da parcela idosa da população significa uma demanda crescente por aposentadorias, enquanto, por outro lado, teremos menos trabalhadores para financiar o sistema.

Como exposto por Nascimento (2015), o envelhecimento populacional é decorrente de dois principais fatores: a redução da taxa de fecundidade e o aumento da expectativa de vida (Gráficos 4 e 5). A queda na taxa de fecundidade é decorrente

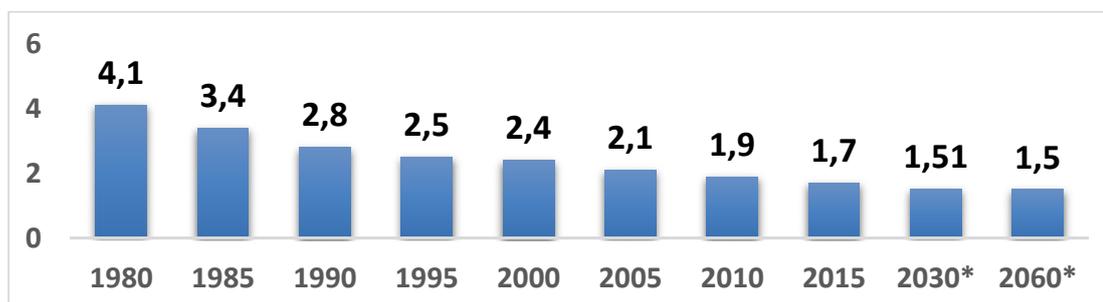
principalmente de investimentos na disseminação da educação sexual, resultando em um melhor planejamento familiar e na utilização de métodos contraceptivos. O aumento na expectativa de vida é atribuído à redução da criminalização e aos avanços da medicina. Isso é, quando a renovação populacional tende à estagnação e ocorre aumento na expectativa de vida, a parcela idosa representará, com o passar dos anos, um percentual cada vez maior na população.

Gráfico 4: Esperança de vida ao nascer (em anos)



Fonte: IBGE, 2013.

Gráfico 5: Taxa de fecundidade (número de filhos por mulher) - Projeções



Fonte: IBGE, 2013.

Conforme conclui Tafner (CNTE, 2013), as mudanças demográficas explicitadas anteriormente terão impacto em diversos setores sociais do país, sendo mais agravado principalmente nas contas públicas devido à relação direta entre o cálculo previdenciário e ao aumento da expectativa de vida. Como veremos no próximo capítulo, o envelhecimento populacional é uma tendência mundial que induziu diversos países à realizarem reformas previdenciárias, comprovando a afirmação de Tafner de que mudanças demográficas requerem constantemente mudanças nas políticas públicas e em arranjos institucionais já concebidos para que os sistemas de seguridade social não percam sua eficácia.

“Essa mudança demográfica terá efeitos expressivos sobre as condições de vida da sociedade, sob a forma de: a) aumento acentuado das idades média e mediana da população, com impactos não desprezíveis sobre serviços de saúde e, conseqüentemente, nos gastos com saúde pública; b) aumento progressivo das taxas de sobrevivência condicionadas em idades mais avançadas, que elevam a despesa da seguridade social, assim como um aumento da procura de segurados por benefícios previdenciários, acidentários e assistenciais; c) redução do número de crianças e jovens e também do grupo etário até 24 anos (idade universitária), o que significa menos pressão quantitativa sobre o sistema educacional, ainda que em termos qualitativos, haja muito a melhorar.

Nesse sentido, os aumentos da população idosa e da expectativa de vida dos indivíduos requerem constantemente mudanças nas políticas públicas e em arranjos institucionais já concebidos. A previdência social é apenas mais uma das inúmeras instituições a serem reavaliadas. Diante desse cenário demográfico não só a educação, mas a saúde e a seguridade social demandarão recursos crescentes, exigindo um tipo de política social flexível o suficiente para atender ao aumento da demanda.” (Tafner, 2013 – p. 242)

3. Reformas Previdenciárias em outros Países

Diversos países, sejam eles desenvolvidos ou em desenvolvimento, precisaram realizar reformas em seu sistema previdenciário a partir das décadas de 80 e 90. O motivo mais recorrente é a tendência global de aumento da expectativa de vida e diminuição da fecundidade, que resulta no envelhecimento da população. Com isso, a porcentagem do uso do PIB para os gastos com aposentadorias aumenta e os países acabam gastando mais do que podem nesse setor, degradando suas situações econômicas.

Neste capítulo, foram escolhidos três países que passaram recentemente por reformas relevantes em seus sistemas previdenciários. O objetivo é comparar sua situação antes da reforma com a realidade brasileira atual e, após análise de como se deu tal reforma, concluir se esta foi beneficiária ou não para o país em questão.

Um dos principais métodos para se comparar sistemas previdenciários de diferentes países é o Melbourne Mercer Global Pension Index (MMGPI). É calculado através de um estudo feito em parceria pela Mercer (maior empresa de consultoria especializada em recursos humanos do mundo) com a Australian Centre for Financial Studies (ACFS) e mede 30 sistemas previdenciários através de mais de 40 indicadores. Esses indicadores são divididos em três categorias: adequação (40% da nota), sustentabilidade (35% da nota) e integridade (25% da nota), que, quando somados resultam na nota final do sistema previdenciário em questão. Adequação inclui benefícios, poupança, suporte fiscal, design de benefícios e ativos de crescimentos, enquanto sustentabilidade engloba cobertura, total de ativos, contribuições, demografia e dívida pública e, por fim, integridade é composta por regulação, governança, proteção, comunicação e custos.

A nota brasileira em 2017 foi de 54.8, equivalente à vigésima posição dentre os trinta países analisados. Apesar de ter um desempenho acima da média nos critérios de adequação e integridade, a avaliação em sustentabilidade forte impacto negativo no índice brasileiro. Conforme exposto no capítulo anterior, essa avaliação já era esperada devido à crescente dívida pública. Nas próximas sessões desse capítulo iremos analisar o sistema previdenciário do Chile, da Dinamarca e da Argentina.

3.1 Chile

Em 1981 foi instaurada pelo ditador Augusto Pinochet uma das reformas previdenciárias mais radicais de que se tem registro. Antes um sistema de repartição simples similar ao brasileiro, o Chile se tornou o primeiro modelo previdenciário de capitalização com pensões geridas por fundos privados do mundo. O economista responsável pela reforma, José Piñera, era conhecido por ser a favor do liberalismo econômico. Muito influenciado pelas escolas americanas de economia, José tirou seus principais ideais das obras de Milton Friedman. De fato, essa corrente de liberalismo econômico era tão forte no Governo Pinochet que, além de privatizar o sistema previdenciário, a saúde e a educação também passaram para o controle do setor privado (Reverbel, 2017).

Neste sistema previdenciário, cada trabalhador faz a própria poupança, que é depositada em uma conta individual, em vez de ir para um fundo coletivo. Enquanto fica guardado, o dinheiro é administrado por empresas privadas, que podem investir no mercado financeiro. Todos os trabalhadores chilenos são obrigados a depositar ao menos 10% do salário por no mínimo 20 anos para se aposentar. A idade mínima para mulheres é 60 anos e para homens, 65. Não há contribuições dos empregadores ou do Estado.

Visto na época como um modelo revolucionário e à frente de seu tempo, atualmente é um dos pontos mais criticados da economia chilena. 37 anos após o início desse sistema, o Chile começa a gerar uma grande massa de aposentados que investiram durante quase toda sua vida profissional parte do seu salário nesses fundos privados. O problema é que, segundo dados de 2015 da Fundação Sol (referência chilena para gerar dados de trabalho e educação), 90,9% das aposentadorias são abaixo de 149.435 pesos (cerca de R\$ 694,08 em valores da época). Atualmente, o salário mínimo do Chile é de 264 mil pesos (cerca de R\$ 1,226.20 em valores da época). Quando se compara o salário recebido por uma pessoa nos últimos 10 anos com o dinheiro de sua aposentadoria, este chega a apenas 45% do valor original, isso se houver um aporte por parte do Estado. Se não houver nenhum aporte complementar, como ocorre na maioria dos casos, a taxa chega a apenas 34%. Além dos péssimos resultados, o sistema é questionado pela sua falta de transparência. O montante arrecadado dos trabalhadores

chilenos é controlado pelas AFPs (Administradoras de Fondos de Pensão), e, apesar do repasse para a população ser pequeno, essas administradoras geram enorme lucro que é reinvestido no setor privado. Em suma, o atual sistema chileno é ótimo para acumular poupança e estimular o mercado de capitais (fato que reergueu a economia chilena nos últimos 30 anos). Porém, este não consegue cobrir a necessidade básica da população de se aposentar com um valor mensal razoável. Nos últimos anos, se tornou uma prática comum da população chilena ir às ruas para protestar contra as atuais condições previdenciárias do país. A maioria dos protestantes demanda que um órgão público administre as poupanças, evitando assim que o dinheiro acabe se voltando para o investimento em grandes grupos econômicos, sejam eles nacionais ou estrangeiros (Reverbel, 2017).

A ex-presidente chilena, Michelle Bachelet, anunciou no início de 2017 que o país passará por uma nova reforma, que elevaria, em média, 20% o valor das aposentadorias já pagas, e em 50% as aposentadorias dos mais de 10 milhões contribuintes do atual sistema de fundos privados. A proposta previa uma contribuição de 5% do empregador, dos quais 3% iriam diretamente para uma conta do empregado e 2% para um fundo coletivo. Outra novidade seria que os valores passariam a ser administrados por uma instituição pública independente. Porém, em 2018 Sebastián Piñera assumiu a presidência chilena e, devido à essa transição política, a reforma está em espera. Piñera possui ideais de direita, favorecendo a privatização e a abertura da economia chilena para o mercado internacional. Seu primeiro mandato foi manchado por diversos protestos nas ruas, nos quais o povo criticava o presidente por priorizar o avanço econômico em detrimento da qualidade de vida da população. Durante sua campanha eleitoral em 2017, Piñera declarou que pretende investir em educação gratuita e criar um fundo de pensão estatal (Sanders, 2017).

Comparando com o caso brasileiro, Azeredo (1994) acredita que o modelo de capitalização privada resolveria alguns problemas, mas poderia agravar imensamente outros. No modelo privado existe uma relação direta entre contribuições e benefícios, gerando, portanto, um maior interesse da população com as suas contribuições. Este fator estimularia a grande massa de brasileiros que trabalha na informalidade a buscar empregos com a carteira de trabalho assinada, contribuindo para a arrecadação

previdenciária e, conseqüentemente, reduzindo o desemprego e o déficit da previdência brasileira. Porém, essas mesmas teorias foram provadas falsas no caso chileno, e o Brasil é um país muito maior e mais complexo demograficamente, conforme exposto por Azeredo:

“No caso brasileiro, não é difícil imaginar que apenas uma parcela reduzida da população poderia ser beneficiada por uma solução para o sistema previdenciário que passe apenas pelo mercado. A heterogeneidade social deste país e a estreiteza do mercado formal de trabalho indicam a impossibilidade de equacionar o problema da garantia de renda da população inativa através de um modelo privado de capitalização individual. Em outras palavras, a maioria da população não pode prescindir de um esquema de previdência social, entendida como uma ação pública redistributiva. Isso significa que uma reforma radical que promovesse a substituição do esquema público por um modelo privado aprofundaria os problemas de segmentação e exclusão da sociedade brasileira. E, ao contrário do que se argumenta em favor da privatização, o impacto da previdência sobre as contas públicas seria até agravado, em função das demandas frente ao Estado para o atendimento da população excluída e das perdas de receitas das contribuições.” (Azeredo, 1994 – p. 7)

Isso é, grande parte da população acabaria se aposentando com uma pensão extremamente baixa e incapaz de subsistência. O sistema de capitalização privado não é garantia de uma melhora no déficit, sendo vulnerável à uma boa gestão das AFRPs. A participação do Estado é essencial na administração das contas previdenciárias para que estas não sejam utilizadas de forma a colocar em cheque seu objetivo principal: garantir uma boa aposentadoria ao cidadão. Nessa outra citação de Azeredo (1994), ela conclui, de forma semelhante à Bachelet, que um sistema previdenciário misto é uma possível solução para o caso chileno:

“Isso não significa excluir o setor privado, que constitui, sem dúvida, um parceiro importante no processo de aperfeiçoamento do sistema previdenciário. Ou seja, os regimes público e privado não devem ser discutidos enquanto soluções alternativas e excludentes, mas, sim, numa perspectiva de parceria e complementaridade, nos moldes das experiências recentes dos países industrializados.” (Azeredo, 1994 – p. 8)

Apesar das frequentes críticas ao sistema previdenciário chileno, este se encontra na décima posição no ranking do MMGPI, recebendo uma nota final de 67,3. O regime

de capitalização recebeu boas notas em integridade e sustentabilidade, porém, como esperado, sua avaliação de adequação pesou negativamente em sua nota final devido ao baixo valor das pensões recebidas pelos aposentados. De fato, todas as sugestões do estudo realizado pela Mercer para melhorar a nota chilena visam aumentar o valor arrecadado, como o aumento porcentagem da contribuição mínima da população ativa, o aumento da idade mínima para se aposentar e a imposição de um valor mínimo a ser recebido como pensão.

3.2 Dinamarca

O primeiro ponto a ser levado em consideração na explicação do caso dinamarquês é a diferença gigantesca que existe entre este país e o Brasil no âmbito político e socioeconômico. A Dinamarca está há muitos anos na lista dos países mais desenvolvidos do mundo e possui características demográficas extremamente distintas das brasileiras. Atualmente, seu sistema previdenciário é reconhecido por muitos como o melhor modelo possível e, de fato, apresenta os melhores resultados (de acordo com o MMGPI, ranking no qual ocupa a primeira colocação desde 2012). A nota final do MMGPI para a Dinamarca em 2017 foi de 78,9.

A Dinamarca foi o segundo país a introduzir um sistema de proteção à sua população idosa, seguindo em 1891 o exemplo da Alemanha de Otto Von Bismarck. Andersen (2016) afirma que o sucesso da seguridade social dinamarquesa se dá principalmente pelas inúmeras reformas que ocorreram desde então, possibilitando o desenvolvimento de um modelo previdenciário robusto e seguro, adequado à evolução das características da população dinamarquesa ao longo dos anos. Como veremos a seguir, o modelo possui algumas falhas mas garante, com folga, o bem-estar social dos seus beneficiários.

O sistema previdenciário dinamarquês funciona através da combinação entre três pilares: pensões estatais, pensões do mercado de trabalho e pensões pessoais. A pensão estatal é obrigatória e funciona através de um modelo de repartição, no qual seus benefícios são indexados ao salário recebido pelo contribuinte e somados à subsídios oferecidos pelo governo (caso certos requerimentos sejam completos). As pensões do mercado de trabalho, também conhecidas como pensões ocupacionais, são

consideradas parcialmente obrigatórias pois dependem de qual setor o contribuinte trabalha. As contribuições desse regime de capitalização são geridas por fundos controlados por lei e sem fins lucrativos, responsáveis pelo investimento desse valor em ativos predefinidos pelo governo. Por fim, as pensões pessoais são voluntárias e geralmente contratadas junto à bancos ou seguradoras. Não há tempo mínimo de contribuição na Dinamarca, mas os valores dos benefícios pagos levam em conta os anos de contribuição no mercado de trabalho. A idade mínima para a aposentadoria é de 65 anos para homens e mulheres. (Andersen, 2015)

Conforme citação abaixo de Andersen (2015), cada pilar do sistema previdenciário dinamarquês possui um papel social além da distribuição do benefício previdenciário. As pensões públicas e subsídios fornecidos pelo governo, apesar de representarem a menor porcentagem do benefício total, garantem um valor razoável mesmo para os mais desfavorecidos economicamente, garantindo sua participação e inserção na sociedade. As pensões ocupacionais alavancam o valor total do benefício recebido pelos aposentados, portanto é um incentivo à queda do desemprego e à informalidade no mercado de trabalho. Além disso, assim como as pensões pessoais, garantem maior força econômica para a parcela aposentada da população, aumentando os níveis de consumo da economia. Dessa forma, o governo dinamarquês consegue aliar os interesses da população com os próprios, transformando um sistema previdenciário extremamente eficiente no âmbito social em um catalisador para crescimento econômico.

“The many different elements of the Danish pension system serve several purposes. The public pension can be seen as the base of the system; i.e., it provides the minimum income that all pensioners are ensured independently of any labour market pension or other private savings. Supplements are dependent on income and wealth to target economically disadvantaged pensioners. This serves the distributional objective. Labour market pensions depend on the extent of work and income during the economically active years as well as the return on the accumulated funds. High employment rates and income result in high contributions and in effect high pension savings, and thus in turn higher consumption opportunities as a pensioner. Labour market pensions therefore play a decisive role in ensuring that the consumption opportunities of pensioners stand in relation to those prevailing prior to retirement (consumption smoothing). Finally, voluntary private pension savings give individuals the opportunity to ensure a higher pension for themselves (or plan for bequests) than that which follows from

compulsory public pensions and labour market pensions.” (Andersen, 2015 – p. 13)

De acordo com Andersen (2016), tornou-se evidente para o caso dinamarquês que a idade mínima necessária para se aposentar deve ser aumentada gradualmente nos próximos anos. Movimentos reformatórios semelhantes vêm sendo implantados em diversos países desenvolvidos como Alemanha, França e Espanha devido ao acréscimo na expectativa de vida de suas respectivas populações. Entre 1995 e 2014 a expectativa de vida na Dinamarca aumentou em quatro anos. Portanto, visando evitar um desequilíbrio nas contas previdenciárias, o governo dinamarquês declarou que a idade mínima para se aposentar irá subir gradualmente de 65 para 67 anos até 2022, para 68 anos em 2030 e para 70 anos em 2040.

Conforme levantado no início dessa sessão, a escolha da Dinamarca como um dos estudos de caso deste atual trabalho não possui o objetivo de comparar seu sistema previdenciário com o brasileiro. O relevante nesse caso é demonstrar que os países desenvolvidos migraram há décadas para um modelo previdenciário misto, após perceberem as falhas dos sistemas exclusivamente de repartição ou de capitalização privada. Como exposto nos parágrafos anteriores, o modelo previdenciário dinamarquês foi desenvolvido em condições muito favoráveis e estruturado de tal forma a torna-se um aliado do crescimento econômico. Porém, como veremos na próxima sessão deste capítulo, a solução para as crises previdenciárias não reside simplesmente em adotar para países em desenvolvimento um modelo que seja eficiente na Dinamarca.

3.3 Argentina

Nos dois casos anteriores, o sistema previdenciário misto parece ser a solução para as contas públicas nacionais. Porém, o caso argentino é interessante pois demonstra que, caso não haja estrutura e boa gestão para tal sistema, este está fadado ao colapso. Conforme analisado por Ferrari (2008), os últimos 50 anos da economia argentina foram bastante conturbados, antes mesmo da famosa crise dos anos 90 e da ditadura militar. Esses períodos de crise foram marcados por altas taxas de desemprego e elevadas dívidas públicas, impactando diretamente as aposentadorias argentinas. Como veremos nessa sessão, este se tornou um tema de grande insatisfação no país,

resultando em duas grandes reformas nas últimas décadas: em 1993 foi decretado um sistema previdenciário misto, que durou até 2008, quando o governo decidiu eliminar o sistema privado e reestatizar integralmente a previdência.

Loureiro (2017) indica que, caso o cenário econômico argentino não estivesse tão deteriorado e a gestão dos recursos previdenciários não tivesse sido utilizada de forma irresponsável, talvez não fosse necessário realizar uma reforma tão radical quanto a de 1993 pois o modelo anterior possuía um dos melhores resultados da América do Sul, tanto em termos de financiamento quanto de benefícios e cobertura. Até a reforma em questão, havia três caixas previdenciárias no país: a dos trabalhadores dependentes do setor privado, a dos dependentes do Estado e a dos autônomos. As Forças Armadas, os policiais, os magistrados e os funcionários provinciais e municipais permaneciam em sistemas especiais. Esse sistema havia sido criado durante a ditadura militar e, de forma semelhante ao caso brasileiro, a reserva das aposentadorias foi utilizada pelos militares para cobrir rombos fiscais e financiar outros gastos do governo. A necessidade de reforma se tornou evidente no início da década de 90, quando o país atravessou grave crise política e econômica devido aos altos índices inflacionários.

Reflexo do momento econômico do país, o mercado de trabalho foi muito impactado. Foi um período de queda do salário real, crescimento do desemprego e ampliação do trabalho informal, conseqüentemente reduzindo a arrecadação previdenciária. Além disso, a Argentina é mais um país que passa nessas últimas décadas pelo envelhecimento gradual da sua população, aumentando os gastos com aposentadoria. A solução proposta pelo governo de Carlos Menem em 1993 foi a introdução de um sistema de capitalização privada individual, além da repartição estatal. Essa reforma foi administrada pelo então Ministro das Finanças, Domingos Cavallo, que buscou subordinar a seguridade social às estratégias da gestão macroeconômica (de forma semelhante ao caso dinamarquês) com o intuito de amenizar a crise econômica. Porém, Loureiro (2017) expõe que, como no caso chileno, a adição do sistema privado se provou amplamente ineficiente:

“ (...) como no Chile, esse modelo levou à redução drástica da cobertura dos trabalhadores e da população idosa, aprofundou a desigualdade de gênero, e exigiu aportes excessivos para a obtenção de pensão mínima. Também submeteu os pensionistas aos riscos do mercado financeiro e às altas taxas de

administração dos fundos e, ainda, impôs aos cofres públicos substanciais custos fiscais para a transição” (Loureiro, 2017 – p. 23)

De acordo com Marques (2014), em 1993, logo antes da privatização parcial da previdência, 76,7% das pessoas com mais de 65 anos eram assistidas pelo sistema. Já em 2003, apenas 66% da população idosa era beneficiada por aposentadorias ou pensões. Ademais, a relação entre contribuintes/inscritos caiu de 68% para 36%. A insatisfação popular decorrente da baixa cobertura previdenciária recebida pressionou o governo, demandando uma nova reforma. No início da década de 2000, o governo Kirchner conquistou uma posição de maior autonomia política devido ao *default* da dívida externa e à retomada do crescimento econômico do país, conseguindo aprovar em 2008 a reestatização total do sistema previdenciário (Loureiro, 2017). O governo de Cristina Kirchner, eliminou o regime de capitalização individual gerido pelas administrações privadas e definiu um sistema único integrado de repartição e administração pública. Com isso, toda a reserva previdenciária que era administrada por fundos privados - cerca de 31 bilhões de dólares, além de 4 milhões de dólares mensais referentes às contribuições dos trabalhadores no novo sistema de repartição, em valores da época - foi transferida para o Estado, que ficaria responsável pela sua rentabilidade (Marques, 2014).

A reforma de 2008 foi muito criticada pelas diversas imprecisões e vazios jurídicos em sua lei, deixando margem para manipulação do governo. O principal agravante é o que ocorre no Fundo de Garantia, que recebeu os recursos transferidos do sistema de capitalização individual para o sistema integrado. Embora a lei afirme que a totalidade dos recursos do Fundo seja utilizada apenas para pagamentos de benefícios, ela também estipula que o ativo desse Fundo pode ser aplicado segundo critérios de seguridade e rentabilidade, "contribuindo para o desenvolvimento sustentável da economia". Isso é, assim como no sistema previdenciário anterior, o governo argentino sacrifica parte das aposentadorias de sua população para sustentar a economia do país (Loureiro, 2017).

Resultado é que, mesmo após duas reformas radicais, a seguridade social ainda é um problema grave na Argentina, sua população recebe há décadas aposentadorias extremamente baixas, que muitas vezes não consegue cobrir todos os beneficiários. Por isso que, desde que começou a ser avaliada, a Argentina possui as piores avaliações no MMGPI, ficando em último lugar dos trinta países estudados. Sua nota final é apenas

38,8. O caso argentino é um bom exemplo de que, caso não haja uma boa gestão e leis escritas de acordo com a realidade do país, o sistema previdenciário não será eficiente, independentemente do modelo utilizado.

4. A Crise da Previdência Brasileira

Este capítulo fornece um aprofundamento nos números que compõe a atual crise previdenciária brasileira e suas causas. Sendo o último capítulo de desenvolvimento do atual trabalho, o mesmo busca conectar todos os pontos abordados para argumentar a favor da necessidade de uma reforma previdenciária.

A primeira sessão deste capítulo expõe as contas da seguridade social brasileira e como elas são feitas. Além disso, revela características presentes no atual sistema previdenciário que são responsáveis pela deterioração das contas públicas nacionais, assim como o impacto das mudanças demográficas nesses números. Por fim, é apresentada a proposta de reforma feita pelo Governo Temer em 2016, levantando alguns pontos de atenção em relação ao exposto aqui.

4.1 Atual Conjuntura

Para melhor entendimento do rombo causado pela previdência social nas contas públicas, primeiramente é necessário entendermos como é estruturado o orçamento da seguridade social brasileira. O Orçamento Geral da União é composto por duas partes principais: o orçamento da seguridade social, que engloba as áreas de saúde, assistência social e previdência social; e o orçamento fiscal, que é responsável pelas demais despesas (educação, segurança pública, etc.). As fontes de financiamento dos orçamentos são independentes. Ou seja, os orçamentos, além de serem responsáveis por gastos públicos distintos, possuem receitas próprias (Ferman, 2018). Como observado na Tabela 3, existe um déficit crescente no orçamento da seguridade social brasileira.

Tabela 2: Resultado da seguridade social calculado pelo governo entre 2007-2015

Descrição	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
I. Receitas Primárias	303.504,6	331.121,5	350.261,0	408.930,0	473.325,2	522.407,3	576.540,7	607.860,4	627.197,6
<u>I.1. Contribuições sociais</u>	<u>300.107,0</u>	<u>326.912,0</u>	<u>346.041,7</u>	<u>403.898,3</u>	<u>465.240,1</u>	<u>516.264,3</u>	<u>569.701,8</u>	<u>600.445,1</u>	<u>618.025,6</u>
RGPS	140.411,4	163.355,3	182.008,4	211.968,4	245.978,1	275.764,7	307.147,0	337.503,1	350.272,0
CSLL	26.864,3	34.001,8	34.873,5	36.603,0	46.065,4	46.021,6	50.214,7	50.611,4	47.792,1
COFINS	81.084,2	96.075,0	93.407,3	112.018,4	127.700,6	145.233,8	159.536,3	156.736,6	160.758,2
PIS/PASEP	12.426,8	14.798,5	14.894,6	19.815,6	19.960,4	23.355,9	25.139,6	24.997,7	25.560,3
CPMF	22.997,3	634,1	57,8	-15,0	13,9	-116,9	-156,8	3,2	4,9
CPSS	15.149,6	16.068,5	18.513,4	20.827,0	22.616,0	22.985,3	24.578,0	26.933,9	29.499,3
Custeio das Pensões Militares	1.078,9	1.210,3	1.345,0	1.495,2	1.620,4	1.601,0	1.736,6	1.874,6	2.119,8
Concursos de Prognósticos	94,5	768,6	941,6	1.185,9	1.285,4	1.418,9	1.506,5	1.784,5	2.019,0
<u>I.2. Receitas próprias dos órgãos integrantes do orçamento da</u>	<u>2.569,8</u>	<u>3.169,4</u>	<u>3.117,7</u>	<u>3.867,4</u>	<u>4.883,8</u>	<u>4.992,6</u>	<u>586,4</u>	<u>604,7</u>	<u>1.798,6</u>
Saúde	1.836,0	2.221,4	2.488,2	2.692,9	754,7	3.347,5	150,8	141,8	138,8
Previdência	457,9	505,6	236,6	140,9	50,2	395,1	399,3	399,2	540,7
Assistência	223,9	283,7	255,2	3,1	107.235,4	21,4	36,3	63,7	1.119,0
Outras Seguridade	52,0	158,7	137,8	1.030,5	-103.156,4	1.228,6	0,0	0,0	0,0
<u>I.3. Taxas e outras receitas arrecadadas por órgãos integrantes</u>	<u>827,8</u>	<u>1.040,1</u>	<u>1.101,6</u>	<u>1.164,3</u>	<u>3.201,3</u>	<u>1.150,4</u>	<u>6.252,6</u>	<u>6.810,6</u>	<u>7.373,4</u>
II. Despesas Primárias	337.574,5	371.645,5	428.467,5	475.428,6	531.428,6	598.504,5	666.609,0	737.939,9	793.705,0
<u>II.1. Principais benefícios da seguridade social</u>	<u>276.044,3</u>	<u>307.175,8</u>	<u>350.538,0</u>	<u>393.713,3</u>	<u>437.879,8</u>	<u>492.477,8</u>	<u>552.604,4</u>	<u>614.444,6</u>	<u>661.981,6</u>
Benefícios do Regime Geral da Previdência Social	183.075,8	201.423,7	226.312,5	254.820,8	282.468,1	318.830,3	358.579,4	402.087,2	440.084,5
Pagamento a servidores inativos da União, Ex-Territórios e FCDF	52.787,9	58.894,0	66.533,7	73.701,8	79.132,5	82.488,1	89.144,0	95.922,3	104.123,1
Benefícios assistenciais LOAS/RMV	13.468,3	15.642,2	18.712,2	22.529,3	25.461,8	30.679,2	34.322,8	38.446,7	42.677,8
Pagamento de seguro-desemprego e abono salarial	17.956,7	20.693,8	27.135,4	29.204,3	34.173,4	39.950,3	46.560,8	51.832,6	48.180,2
Bolsa-Família	8.755,6	10.522,1	11.844,3	13.457,0	16.644,0	20.530,0	23.997,5	26.155,9	26.915,9
<u>II.2. Salários dos servidores ativos do orçamento da seguridade</u>	<u>7.742,0</u>	<u>8.623,0</u>	<u>11.861,8</u>	<u>12.182,4</u>	<u>13.514,6</u>	<u>14.227,6</u>	<u>15.221,8</u>	<u>16.394,9</u>	<u>18.104,8</u>
Previdência Social	2.736,6	2.743,4	3.465,1	3.426,5	3.753,3	3.858,6	4.183,8	4.417,9	4.523,2
Saúde	4.697,9	5.534,3	6.561,6	6.292,8	6.936,9	7.177,8	7.584,4	7.990,9	8.187,4
Demais	307,5	345,3	1.835,2	2.463,1	2.824,5	3.191,2	3.453,6	3.986,2	5.394,3
<u>II.3. Outras despesas de custeio e capital da seguridade social</u>	<u>53.788,2</u>	<u>55.846,7</u>	<u>66.067,7</u>	<u>69.532,9</u>	<u>80.034,2</u>	<u>91.799,1</u>	<u>98.782,8</u>	<u>107.100,3</u>	<u>113.618,6</u>
Cumprimento de precatórios e sentenças judiciais	424,6	497,4	908,1	459,3	371,1	436,7	424,4	770,5	1.063,9
Benefícios a servidores públicos	1.689,8	1.730,3	1.919,6	2.608,6	2.877,1	3.070,8	5.490,1	5.922,2	6.381,4
Ministério da Saúde	40.507,8	44.048,8	51.075,5	53.674,8	63.276,7	70.765,5	75.626,8	83.934,7	91.727,4
Demais	11.166,1	9.570,2	12.164,5	12.790,2	13.509,3	17.526,1	17.241,5	16.472,9	14.446,0
III. Resultado (I - II)	-34.069,9	-40.524,0	-78.206,5	-66.498,6	-58.103,4	-76.097,2	-90.068,3	-130.079,5	-166.507,4

Fonte: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

A situação é mais agravada quando são observadas apenas as contas previdenciárias. No governo FHC, criou-se, em maio de 2000, a Lei Complementar nº101/2000 ou, como popularmente conhecida, a Lei de Responsabilidade Fiscal. No que tange as contas previdenciárias, esta lei permitiu a análise das contas previdenciárias de forma segregada à seguridade social, estabelecendo assim o novo conceito de “saldo previdenciário”. Ao considerar apenas a contribuição ao INSS (contribuição social dos trabalhadores e empregadores) como fonte de receita da previdência, torna-se necessário recorrer as “Transferências da União” repassadas pelo Tesouro Nacional apenas na medida necessária para cobrir o saldo previdenciário. Ou seja, recursos antes denominados pela Constituição Federal de 1988 como parte da seguridade social - as contribuições de COFINS, a CSLL, o concurso de prognóstico e a extinta CPMF como recebimento próprio do RGPS - passam a ser considerados estranhos a este orçamento, sendo repassado apenas o necessário para financiar a deficiência de caixa do RGPS (Tiberto e Dweck, 2011).

Isso é, conforme exposto por Lima (2011), o saldo previdenciário é representado pela diferença entre arrecadação líquida e despesas com benefícios previdenciários. Arrecadação líquida corresponde a recebimentos próprios (arrecadação bancária, incluindo depósitos judiciais, restituições e ressarcimentos) menos transferências a terceiros (valor das contribuições sociais repassados às respectivas entidades). As despesas com benefícios são benefícios previdenciários (aposentadorias, pensões e auxílios financeiros) emitidos no período em questão. Como observado na Tabela 4, o saldo previdenciário possui, assim como a seguridade social, déficit crescente ao longo dos anos.

Tabela 3: Fluxo da arrecadação líquida e do pagamento de benefícios do RGPS 1988-2010

Fluxo de Caixa Consolidado do INSS (Em R\$ 1.000,00) ³			
Exercício	Arrecadação Líquida	Despesas com Benefícios Previdenciários	Saldo Previdenciário
1988	71.306.031	41.293.456	30.012.575
1989	70.623.797	44.106.410	26.517.387
1990	72.952.611	45.204.792	27.747.819
1991	65.579.029	47.399.186	18.179.843
1992	64.695.694	51.594.455	13.101.239
1993	73.517.400	69.413.554	4.103.846
1994	78.455.912	76.581.523	1.874.389
1995	94.243.866	94.995.791	- 751.925
1996	102.737.739	103.393.829	- 656.090
1997	106.270.882	113.657.017	- 7.386.135
1998	108.244.002	124.724.959	- 16.480.957
1999	108.497.056	129.228.905	- 20.731.849
2000	104.885.732	136.778.096	- 31.892.364
2001	120.863.089	145.492.185	- 24.629.096
2002	124.342.124	153.916.370	-29.574.246
2003	121.130.614	160.643.783	-39.513.169
2004	132.457.459	177.561.483	-45.104.024
2005	144.914.536	195.106.922	-50.192.386
2006	159.931.870	214.492.129	-54.560.259
2007	174.520.945	230.388.655	-55.867.710
2008	190.504.192	232.916.056	-42.411.864
2009	202.191.687	249.968.345	-47.776.658
2010	223.813.177	269.448.559	-45.635.382

Fonte: AEPS Infologo – Elaboração: Lima (2011).

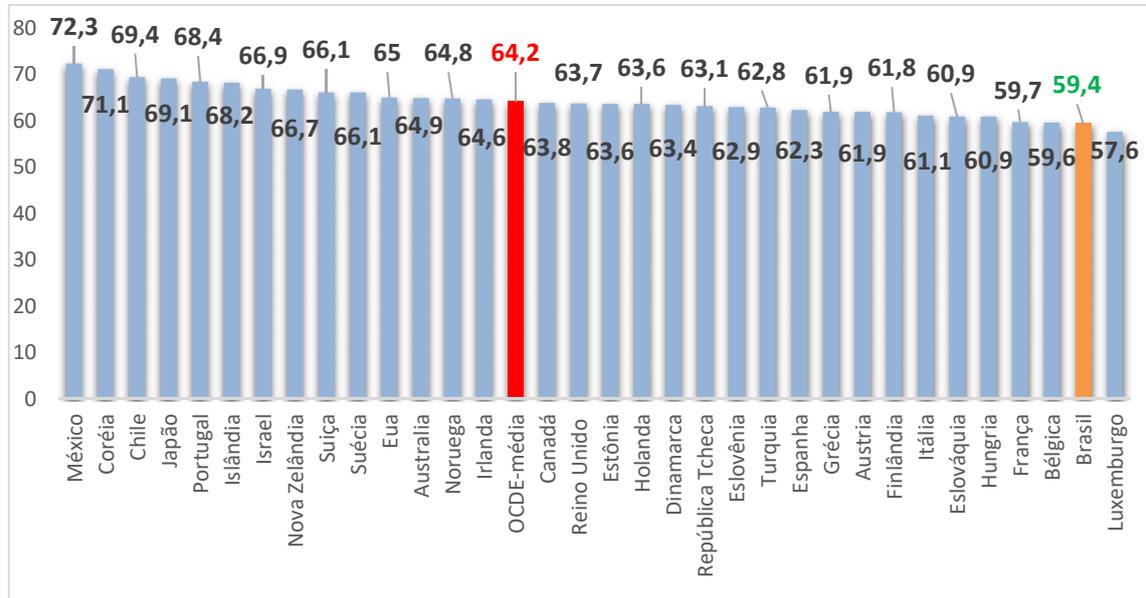
Como exposto no Capítulo 2 do atual trabalho, os brasileiros possuem três opções de aposentadorias no RGPS: por tempo de contribuição, por idade e por invalidez. Vimos que a aposentadoria por tempo de contribuição (contribuição mínima de 35 anos para homens e 30 para mulheres) é dividida em duas possibilidades de cálculo: o fator previdenciário de FHC e a regra 85/95 de Dilma. As idades mínimas para aposentadoria

por idade no meio urbano são 65 anos para homens e 60 para mulheres, enquanto, no âmbito rural, estes valores são reduzidos em cinco anos. Por fim, a aposentadoria por invalidez é destinada aos trabalhadores que, após exame médico ministrado pelo INSS, comprovaram que sofreram algum acidente ou doença que os impede de trabalhar.

Uma das principais explicações para o crescente déficit no saldo previdenciário reside justamente nas condições criadas pelos tipos de aposentadoria descritos no parágrafo anterior. É a ideia de que existe uma certa “generosidade” no atual sistema previdenciário brasileiro, permitindo que o trabalhador se aposente relativamente cedo quando comparado com outros países. Com o auxílio dos gráficos 6 e 7, podemos traçar uma relação entre países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) com o Brasil. Apesar de não haver diferença significativa na esperança de sobrevida entre a média da OCDE e do Brasil (cerca de 1,5 ano), a idade média de aposentadoria dos trabalhadores brasileiros é cerca de cinco anos menor quando comparada com a dos membros da OCDE. Esse fato indica que, mesmo possuindo expectativas de vida semelhantes à dos países membros da OCDE, os brasileiros contribuem, em média, muito menos para o saldo previdenciário de seu país, o que contribui para a deterioração das contas públicas (Ferman, 2018).

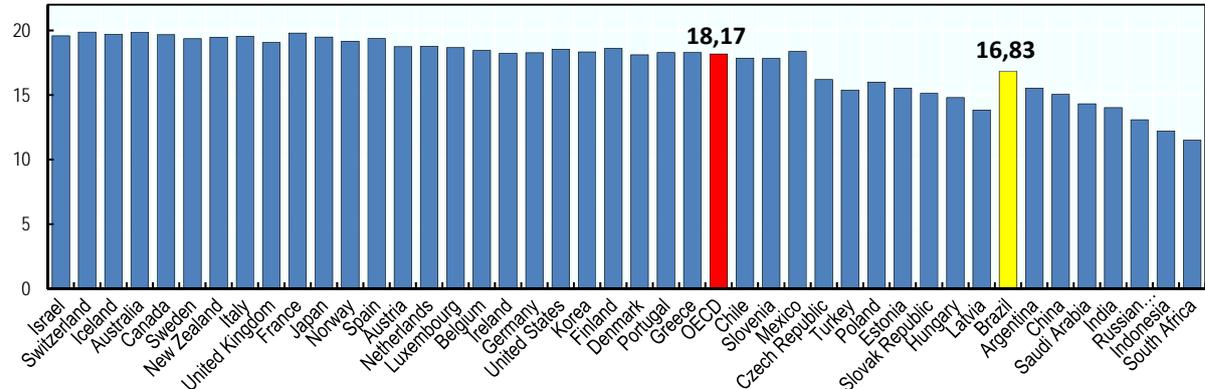
A partir da Tabela 5, podemos destrinchar melhor o impacto de cada tipo de aposentadoria na idade média de aposentadoria dos brasileiros. Observa-se que a idade média de aposentadoria por idade é superior ao mínimo para homens e mulheres tanto no âmbito urbano quanto no rural. Porém, as aposentadorias por tempo de contribuição e invalidez representam forte impacto negativo na idade média de aposentadoria dos brasileiros. A disparidade destes números é ainda mais acentuada quando comparamos, por exemplo, a idade média total por tempo de contribuição dos homens (55 anos) com os valores encontrados para os países membros da OCDE (64 anos). Tendo em vista a expectativa de sobrevida semelhante entre os dois grupos, a diferença de 9 anos indica total discrepância entre seus sistemas previdenciários.

Gráfico 7: Idade média de aposentadoria dos homens nos países da OCDE e no Brasil



Fonte: OECD e MTPS – Elaboração: Ferman (2018).

Gráfico 6: Esperança de sobrevivência masculina ao chegar aos 65 anos em diversos países (2015-2020) (em anos)



Fonte: United Nations, World Population Prospects – 2017 Revision.OECD, Pensions at a Glance.

Tabela 4: Idade média de aposentadoria em 2015

Aposentadoria	Urbano		Rural		Total	
	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher
Por idade	66	62	61	57	63	59
Tempo de contribuição	55	52	54	51	55	52
Invalidez	52	53	50	47	52	53

Fonte: Boletim estatístico de Previdência Social, 2013 - Elaboração: Paulo Tafner.

Conforme escrito por Tafner (2007), outro ponto “generoso” do sistema previdenciário brasileiro é a indexação das aposentadorias ao salário mínimo, medida adotada desde a Constituição de 1988. Atualmente o salário mínimo brasileiro é calculado todo 1º de janeiro baseado na inflação do ano anterior e no crescimento da economia de dois anos antes. A inflação é medida através do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) e o crescimento econômico através do Produto Interno Bruto (PIB). O principal argumento para essa indexação é que as aposentadorias precisam de garantia legal de preservação de seu valor real, pois, nas idades avançadas, são muito restritas as possibilidades de readaptação ou de defesa dos rendimentos pessoais. Por mais válido que seja esse argumento, veremos que a existência dessa garantia gera um incentivo equivocado para os trabalhadores brasileiros.

A Tabela 6 mostra o crescimento do salário mínimo brasileiro ao longo dos anos. Como este é diretamente relacionado ao crescimento do PIB, percebe-se um forte avanço em seu valor durante o período 2006-2012, momento favorável à economia brasileira. Embora esse crescimento tenha sido reduzido nos últimos anos pela crise econômica atual, podemos perceber que o aumento do salário mínimo coincide com o agravamento no saldo previdenciário, como vimos nos Gráficos 1 e 2 e na Tabela 4. Essa correlação é explicada com o Gráfico 8 pois 64,2% das aposentadorias brasileiras estão no patamar mínimo de 1 salário mínimo. Com este número fica claro que o trabalhador brasileiro cujo salário é igual ou próximo ao salário mínimo não vê benefícios em contribuir para a previdência, visto que sua aposentadoria já está garantida. Nesse caso, o trabalhador irá contribuir o mínimo para se aposentar e, após conquistar esse direito, migrará para o trabalho informal, no qual tende a receber salários superiores ao salário mínimo, impactando negativamente o saldo previdenciário.

Em estudo realizado por Tafner (2007), foi calculado o impacto na arrecadação e na despesa previdenciária (RGPS) em reajustar o salário mínimo em um real. Foi calculado que 12,4 milhões de beneficiários têm sua aposentadoria com valor igual ao salário mínimo da época, isso é, cada real de reajuste no salário mínimo impacta negativamente as contas públicas em R\$ 12,4 milhões. Enquanto o balanço da arrecadação foi representado por 1,3 milhão de trabalhadores de carteira assinada que recebem um salário mínimo. Apesar de ser uma conta simplificada, o resultado final é

esclarecedor: o efeito líquido de cada real adicionado ao salário mínimo é a elevação de mais de R\$ 11,1 milhões mensais (valores da época) no déficit previdenciário. Tafner conclui que, diferentemente do salário mínimo, não faz sentido conceder aumentos reais no piso da aposentadoria, atribuindo a motivação dessa prática à pressão política em conter o salário mínimo (como este estudo foi realizado em 2007, o valor do salário mínimo ainda não havia crescido de forma significativa).

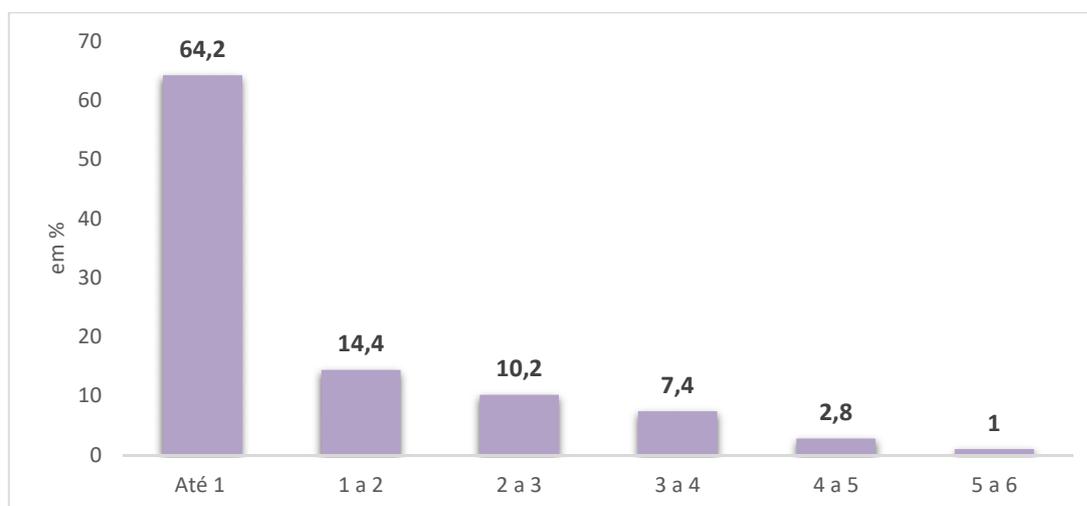
Outra forma de verificar o impacto da indexação das aposentadorias com o salário mínimo pode ser feita através do Gráfico 9, elaborado por Marcos Mendes. Observa-se o crescimento da representação das despesas primárias indexadas ao salário mínimo de 6,6% do PIB em 1998 para 8,7% em 2012. O gráfico também simula quanto seria essa porcentagem caso houvesse, em 1998, a desvinculação do salário mínimo, isso é, os benefícios seriam corrigidos apenas pela taxa de inflação do ano anterior (INPC). Concluiu-se que, caso não houvesse indexação das aposentadorias com o salário mínimo, o poder de compra dos beneficiários seria mantido (sem variações reais) e os gastos previdenciários representariam, em 2012, 1,7% a menos do PIB brasileiro.

Tabela 5: Crescimento do salário mínimo brasileiro 2002-2017

Período	Salário Mínimo R\$	Reajuste Nominal %	INPC %	Aumento Real %
Abril de 2002	200,00			
Abril de 2003	240,00	20,0	18,54	1,23
Mai de 2004	260,00	8,33	7,06	1,19
Mai de 2005	300,00	15,38	6,61	8,23
Abril de 2006	350,00	16,67	3,21	13,04
Abril de 2007	380,00	8,57	3,30	5,10
Março de 2008	415,00	9,21	4,98	4,03
Fevereiro de 2009	465,00	12,05	5,92	5,79
Janeiro de 2010	510,00	9,68	3,45	6,02
Janeiro de 2011	545,00	6,86	6,47	0,37
Janeiro de 2012	622,00	14,13	6,08	7,59
Janeiro de 2013	678,00	9,00	6,20	2,64
Janeiro de 2014	724,00	6,78	5,56	1,16
Janeiro de 2015	788,00	8,84	6,23	2,46
Janeiro de 2016	880,00	11,68	11,28	0,36
Janeiro de 2017 ¹⁾	937,00	6,48	6,58	-0,10
Total período	-	368,50	164,68	77,01

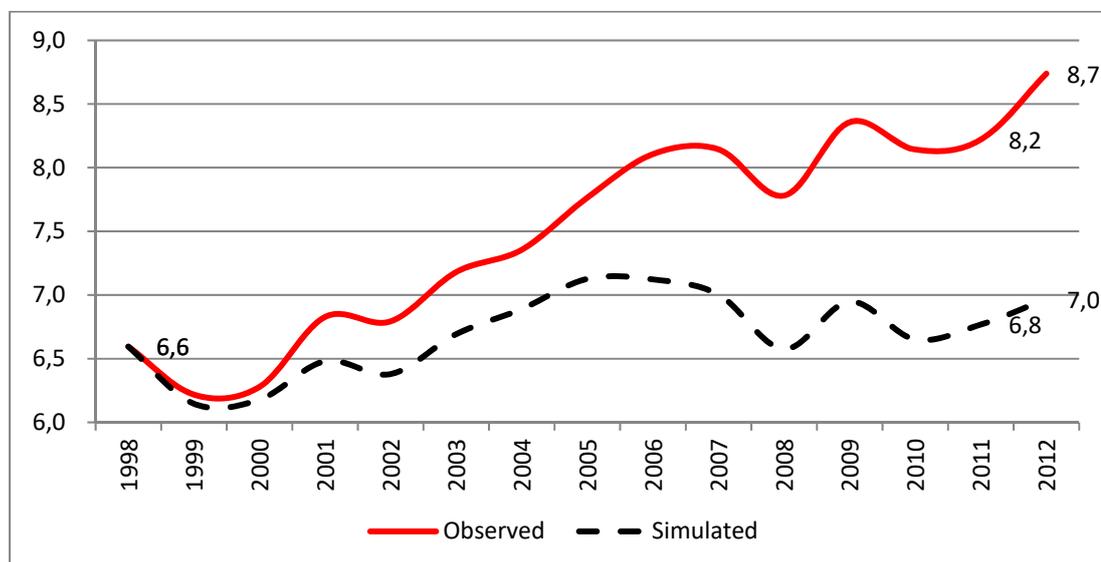
Fonte: Nota Técnica 166 – DIEESE (2017).

Gráfico 8: Distribuição das aposentadorias por salário mínimo - 2016



Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social (2016).

Gráfico 9: Benefícios previdenciários e assistenciais indexados ou influenciados pelo valor do salário mínimo: observado versus simulado - 1988-2012 (% do PIB)



Fonte: Ministério da Fazenda - Secretaria de Política Econômica (SPE), 2012 - Elaboração: Marcos Mendes.

O terceiro argumento de “generosidade” do sistema previdenciário brasileiro são as chamadas “super-aposentadorias” concedidas pelo RPPS. De acordo com valores publicados no Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS) de 2017, o RPPS possui cerca de 980 mil beneficiários, enquanto o RGPS engloba 34,5 milhões de aposentados. A Tabela 7 evidencia a discrepância entre os valores de benefícios concedidos por cada regime, demonstrando como todas as aposentadorias médias dos membros da União são muito superiores ao teto do INSS. Esse abismo entre os valores das aposentadorias tem como consequência um elevado gasto relativo do RPPS, visto que este engloba cerca de 35 vezes menos beneficiários do que o RGPS. Também utilizando os dados do AEPS como base, o RPPS (considerando-se civis e militares) teve déficit de R\$ 86,3 milhões em 2017, enquanto o RGPS registrou déficit total (somado urbano e rural) de R\$ 182,4 milhões no mesmo período. Isso é, apesar de representar apenas 2,7% da soma do número de beneficiários do RGPS e do RPPS, em termos de déficit, a representação é de 32,4%.

Tabela 6: Média de aposentadorias por regime

Tipo	Valor
Por idade	R\$ 951.77
RGPS	R\$ 1,240.00
Tempo de contribuição	R\$ 1,944.67
Teto do INSS	R\$ 5,531.31
Servidor público do Poder Executivo	R\$ 7,583.00
Militares	R\$ 9,597.00
Ministério Público	R\$ 18,053.00
Judiciário	R\$ 26,302.00
Servidor Público do Legislativo	R\$ 28,547.00

Fonte: Boletim estatístico de pessoal e informações organizacionais- 2016.

Para concluir essa sessão, listo abaixo alguns fatos expostos por José Marcio Camargo e Fabio Giambiagi em palestra realizada em maio de 2017 na Universidade Federal Fluminense (UFF). Ambos argumentaram enfaticamente em favor da reforma, levantando pontos similares aos abordados no atual trabalho.

- a) A despesa da previdência rural é 14x maior que a sua receita;
- b) Desde 2001 tanto o RGPS quanto RPPS Federal apresentam déficit em todos os anos. A soma desses déficits desde 2001 é de R\$ 2,47 trilhões;
- c) O Rombo do RPPS Federal, que atende a menos de 1 milhão de pessoas, foi, em 2015, 50% maior que os orçamentos da: Segurança Pública, Habitação, Saneamento, Ciência e Tecnologia, Comunicações, Energia, Transporte, Desporto e Lazer, Cultura, Indústria, Organização agrária, Comércio e Serviços, Gestão Ambiental e Bolsa Família, somados.
- d) O déficit da previdência (RGPS + RPPS total) em 2016 foi de R\$ 305 bilhões, esse valor é superior a tudo que foi gasto com bolsa família desde sua criação até hoje, em valores atualizados.

4.2 Considerações sobre a reforma proposta por Temer

Como exposto nos capítulos anteriores, é evidente a necessidade de uma reforma no sistema previdenciário brasileiro. Temer busca através da PEC 287/16 equilibrar o saldo previdenciário e garantir a sustentabilidade da previdência social, preparando-a

para a transição demográfica da população brasileira. A PEC 287/16 é, até agora, a proposta mais radical no que tange à perda de direitos do trabalhador. Dentre suas principais alterações, encontramos:

- A aposentadoria passaria a ser assegurada no regime geral de previdência social àqueles que tiverem completado 65 anos de idade e 25 anos de contribuição, para ambos os sexos;
- Para receber a integralidade do benefício dever-se-á trabalhar por 49 anos, uma vez que ao se aposentar receber-se-á 51% da média das remunerações e dos salários de contribuição utilizados como base para as contribuições acrescidos de 1% para cada ano de contribuição;
- Proibição da acumulação de benefícios de morte e aposentadoria podendo optar pelo benefício de maior valor;
- Desvinculação da pensão ao salário mínimo;
- Mudanças no sistema de pensão, que deve ser de 50% da aposentadoria do morto, mais 10% por dependente. Mesmo que não tenha filho, o cônjuge vivo conta como dependente, ou seja, no mínimo, a pensão de 60%.
- Servidores Públicos e Políticos seguirão as mesmas regras de previdência, com uma diferença: serão a União e cada Estado quem definirão como se darão as regras de transição destes.
- A contribuição para o trabalhador rural deverá ser sob o salário mínimo com uma alíquota favorecida, e terá de ser regulamentada em 12 meses.

O governo Temer, mesmo realizando diversas alterações no texto original da PEC para agradar aos opositores, possui dificuldades em aprovar a reforma devido à falta de respaldo político. Desde que assumiu o poder no momento de instabilidade causado pelo *impeachment* da presidente Dilma, Temer é muito questionado por grande parte da população brasileira, possuindo apenas 6% de aprovação em pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (IBOPE) em abril de 2018. Com os diversos escândalos políticos expostos nos últimos meses e como 2018 é ano de eleição, é improvável que a reforma seja aprovada neste segundo semestre. O atual trabalho não tem objetivo de questionar ou indicar melhorias à PEC 287, porém, baseado no embasamento teórico apresentado, serão levantados alguns pontos de atenção.

Percebe-se que um ponto focal da reforma proposta é harmonizar os direitos previdenciários entre os brasileiros. Esse movimento é principalmente evidenciado pelas seguintes alterações: imposição do mesmo tempo de contribuição para homens e mulheres, aproximação das regras dos sistemas RGPS e RPPS e também do meio rural e urbano. A tentativa de unificação das regras do RGPS urbano e rural levantou diversas críticas pois o desgaste causado à saúde pelo trabalho no campo é muito maior do que na cidade, reduzindo a esperança de sobrevivência do trabalhador quando aposentado.

Diversas alterações propostas são direcionadas para o fim das “generosidades” encontradas no sistema previdenciário brasileiro, apontadas na sessão anterior deste capítulo. A imposição de idade mínima e tempo mínimo de contribuição para se aposentar demonstram uma forte quebra com o praticado atualmente, como vimos na Tabela 5. O fim da indexação do valor das aposentadorias ao salário mínimo deve, conforme observado no Gráfico 9, resultar em menores gastos previdenciários. A unificação das regras para servidores públicos e políticos com o restante da previdência social brasileira também indica grande redução nos gastos, visto que suas aposentadorias estarão sujeitas ao teto do INSS. Além desses pontos, também é relevante chamar atenção para o fim do acúmulo de benefícios e para as mudanças nas regras de pensão por morte.

Outro ponto de ruptura com o sistema atual é o fim do fator previdenciário de FHC e da Regra 85/95 de Dilma. O valor do benefício será calculado com base em 51% do valor médio das 80 remunerações mais elevadas registradas desde 1994, acrescido de um ponto percentual para cada ano de contribuição. Isso é, para se obter a aposentadoria integral, o tempo de contribuição deverá ser de 49 anos. Foram estabelecidas regras de transições para que a parcela da população que já estava em vias de se aposentar não sofra o impacto de todas essas alterações, visto que contribuíram a vida inteira para o regime anterior. Homens acima de 50 anos e mulheres acima de 45 anos poderão se aposentar pelas regras atuais, mas pagando “pedágio” de 50% sobre o tempo que falta para completar os 35 anos de contribuição mínima para homens e 30 para mulheres. Ou seja, um homem que precise trabalhar mais 1 ano para alcançar o tempo mínimo requerido para aposentadoria deverá trabalhar 1,5 ano após a reforma.

5. Conclusão

A mensagem central desse trabalho é expor a necessidade urgente de aprovar uma nova reforma no sistema previdenciário brasileiro. Em suma, não se trata apenas de um grave problema econômico, mas também representa um risco social para o país devido ao possível agravamento da já elevada desigualdade entre as diferentes classes da população. Além disso, as mudanças demográficas que o Brasil enfrentará nos próximos anos serão extremamente agressivas. Caso a geração atual não pague esse déficit, com certeza nossos filhos herdarão uma dívida muito mais agravada.

Através do voo histórico realizado neste trabalho comprova-se que o problema da previdência social brasileira não possui solução trivial, visto que desde 1998 os líderes do nosso país tentam sem sucesso resolvê-lo. Após diversas reformas, sejam elas radicais ou brandas, persiste o avanço do déficit no saldo previdenciário, um dilema herdado pelos últimos três presidentes quando eleitos. Outro fator que persiste é a preocupação criada pelo iminente processo de mudança demográfica enfrentado pelo Brasil. O aumento da parcela idosa da população e uma maior expectativa de sobrevivência dos indivíduos representam, por si só, motivos suficientes para alterações nas regras do sistema previdenciário.

Com o auxílio das comparações internacionais realizadas, percebemos que o envelhecimento populacional é uma tendência mundial, ocorrendo em países de diferentes níveis econômicos e mundiais. Além disso, uma conclusão de extrema relevância abordada no Capítulo 3 é que os sistemas previdenciários implementados nos países devem estar de acordo com as condições socioeconômicas de suas respectivas populações. Como exposto, a previdência social dinamarquesa é extremamente eficiente pois cada pilar de seu sistema previdenciário é direcionado para o melhor funcionamento da sua sociedade como um todo, não apenas pagando benefícios de aposentadoria. Diferentemente do que foi visto na Argentina e no Chile, que impuseram reformas previdenciárias excessivamente radicais, fora da realidade vivida por esses países. Como comprovado com o passar dos anos, os resultados dessas reformas foram bastante negativos.

Por fim, foi demonstrado como funciona o orçamento da seguridade social brasileira e qual o impacto causado no saldo previdenciário pelas regras generosas

existentes no sistema previdenciário brasileiro. Dentre as “generosidades” destacam-se três: a possibilidade de aposentadoria precoce, a indexação das aposentadorias ao salário mínimo e a existência de super-aposentadorias para os servidores públicos. Atualmente a idade média em que os brasileiros se aposentam está em total desacordo com a demografia do país, resultando em uma menor arrecadação e maiores gastos previdenciários. Outra incongruência encontrada é a necessidade do sistema atual em gerar crescimentos reais ao valor das aposentadorias, a indexação ao salário mínimo representa grave impacto nas contas previdenciárias, visto que cerca de 2/3 dos aposentados regulam suas aposentadorias com o salário mínimo. Além disso, a disparidade encontrada entre os valores médios das aposentadorias do INSS e dos servidores públicos é chocante, não apenas para o saldo previdenciário mas também para o agravo da desigualdade existente no país. Conforme exposto, a reforma proposta por Michel Temer não só busca combater essas três “generosidades”, como também tem o objetivo de harmonizar os direitos entre diferentes segmentos da população. O texto original da PEC 287/16 indica a necessidade de mudanças profundas no sistema previdenciário brasileiro, porém dificilmente será aprovado integralmente devido à falta de respaldo político existente no governo de Michel Temer.

Portanto, uma reforma da previdência social brasileira representaria a possibilidade do país em resolver diversos problemas de uma só vez. Além de, hipoteticamente solucionar o crescente déficit da previdência, um novo sistema previdenciário (caso seja bem elaborado de acordo com a realidade do nosso país) pode alavancar o crescimento econômico nacional e reduzir a desigualdade social presente em todo o Brasil.

6. Referências Bibliográficas

- TAFNER, P.; GIAMBIAGI, F. Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas. 1 ed. Rio de Janeiro: IPEA, 2007. 458 p.
- GIAMBIAGI, F.; TAFNER, P. Demografia: a ameaça invisível. 1 ed. Rio de Janeiro: Elsevier – Campus, 2010. 224 p.
- GIAMBIAGI, F. Reforma da Previdência: o encontro marcado. 1 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. 227 p
- LOUREIRO, Maria Rita. Democracia e Globalização: políticas de previdência social na Argentina, Brasil e Chile. Lua Nova, São Paulo, n. 100, p. 187-223, jan. 2017.
- MARQUES, R.M. Da Privatização à Reestatização do Sistema Previdenciário Argentino. Ensaio FEE, v. 35, n. 2, p. 417- 444. 2014.
- NASCIMENTO, Cristine Emily. Aumento na expectativa de vida e a incidência na previdência social. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XVIII, n. 133, fev. 2015.
- Cadernos de Educação / Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE). Brasília – Ano XVII, n.25, dez. 2013.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.
- BATICH, M. Previdência do Trabalhador: uma trajetória inesperada. São Paulo, Perspec. vol.18 no.3, 2004.
- VARSANO, R.; MORA, M. Financiamento do Regime Geral da Previdência Social. Rio de Janeiro: IPEA, p.321 – 348. 2007
- EATWELL, J. A. Anatomia da "Crise" da Previdência. Rio de Janeiro, Econômica, vol. 4, 2002.
- MARQUES, R. M.; BATICH, M.; MENDES A. Previdência Social Brasileira - um balanço da reforma. São Paulo: Perspectiva, 2003.
- FERMAN, E. Previdência social no brasil: um ponto fora da curva. Departamento de Economia, PUC-RIO. Rio de Janeiro. 96 p. 2018.

NAKAHODO, S. N.; SAVOIA, J. R. A reforma da previdência no Brasil: estudo comparativo dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 23, núm. 66, pp. 45-58, 2008.

SILVA, M. A. A Reforma da Previdência Social. *Anais do 4º Encontro Internacional de Política Social e 11º Encontro Nacional de Política Social*, 2016.

REVERBEL, P. Como é se aposentar no Chile, o 1º país a privatizar sua Previdência. *BBC*, 2017. Disponível em: < <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-39931826>>.

SANDERS, P. Sebastián Piñera deve aprender lições da dura campanha no Chile. *Bloomberg*, 2017. Disponível em: < <https://www.bloomberg.com.br/blog/sebastian-pinera-deve-aprender-licoes-da-dura-campanha-no-chile>>.

AZEREDO, B. A previdência privada no Chile: um modelo para a reforma do sistema brasileiro? *Indicadores Econômicos FEE*. V. 22, n. 2, 1994.

AGUIAR, E. A previdência social brasileira: deve realmente ser reformada? *Departamento de Economia, UFF – Rio de Janeiro*. 41 p. 2018.

ANDERSEN, J. The danish pension system. *Centre for Comparative Welfare Studies (CCWS), Aalborg University*. 8 p. 2016.

ANDERSEN, T. The Danish pension system: properties, outcomes and challenges. *Department of Economics and Business Economics, Aarhus University*. 24 p. 2015.

FERRARI, A. As origens da crise argentina: uma sugestão de interpretação. *Economia e Sociedade, Campinas*, v. 17, n. 2 (33), p. 47-80, ago. 2008.

LIMA, D. O impacto do fator previdenciário nos grandes números da previdência social. *2º Encontro da Revista Contabilidade & Finanças da USP, São Paulo, SP*, 2011.

TIBERTO, B. P.; DWECK, R. H. *Previdência Social Brasileira: análise financeira da década de 2000 e discussão sobre propostas de reformas*. Niterói, CEDE/UFF, Texto para Discussão No 31, 2011.