

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

*Milko Matijascic**

*Stephen J. Kay***

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

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

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

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

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

INTRODUÇÃO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. ASPECTOS FUNDAMENTAIS DOS PLANOS DE CUSTEIO E DE BENEFÍCIOS

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

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

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

Fonte: SSA (2013; 2014).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fonte: SSA (2013; 2014).

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

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

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

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

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

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

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

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

Fonte: SSA (2013; 2014).

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

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

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

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

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

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

Fonte: SSA (2013; 2014).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Quadro 6 – Reformas Paradigmáticas: Tipos e trabalhadores cobertos

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

Fontes: FIAP (2007) and AISS.

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

Quadro 7 – Medidas de reformas da reforma em países selecionados

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

Fonte: Ornstein (2013).

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

Quadro 8 – Tipologia das reformas da reforma em países selecionados

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fonte: ILO (2015, 2017)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fontes: ILO (2017).

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

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

5. PERFIL DEMOGRÁFICO: UM DESAFIO MAL COMPREENDIDO

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

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

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

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

Fonte: Divisão de População das Nações Unidas.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CONCLUSÕES

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

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

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

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

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

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

REFERÊNCIAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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