

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**CRÍTICA ÀS PROPOSTAS DE REFORMA
PREVIDENCIÁRIA DO BRASIL CENTRADAS NO
MODELO CHILENO**

PEDRO RUBIN COSTA
matrícula nº 110080906

ORIENTADORA: Prof. Dra. Maria Helena Lavinás

JANEIRO 2019

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**CRÍTICA ÀS PROPOSTAS DE REFORMA
PREVIDENCIÁRIA DO BRASIL CENTRADAS NO
MODELO CHILENO**

PEDRO RUBIN COSTA
matrícula nº 110080906

ORIENTADORA: Prof. Dra. Maria Helena Lavinias

JANEIRO 2019

As opiniões expressas neste trabalho são da exclusiva responsabilidade do autor

Para meus avós

AGRADECIMENTOS

Agradeço a meus pais, meus avós e a toda a minha família pelo amor e carinho.

Agradeço à minha orientadora, Lena Lavinias, por todos os ensinamentos.

Agradeço a todo o corpo docente do Instituto de Economia da UFRJ, em especial às professoras Angela Ganem, Denise Gentil e Margarida Gutierrez.

Agradeço a todos os amigos que estiveram comigo na graduação, em especial Nina, Isabelle, Laís, Carol, Bruno, Leo, Luiz e Mateus.

Agradeço também a Manoel Pires e a todos os colegas do IBRE/FGV

Por fim, agradeço a André Aranha, Guilherme May e Suzy Bedoucha. Eu e esse trabalho não seríamos os mesmos sem as coisas que vocês me fizeram pensar.

RESUMO

Mais uma vez, discute-se a reforma da previdência no Brasil. Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, teve início um período de contínua descaracterização do sistema de seguridade social nela previsto. Especificamente em relação ao sistema previdenciário brasileiro, o modelo concebido era oposto ao que fora estruturado no Chile, em 1981.

O sistema chileno foi totalmente privatizado durante o governo Pinochet, e se tornou paradigma para a América Latina e outras regiões do mundo, a partir do sucesso obtido nos seus primeiros anos e pela extensa recomendação de agências internacionais, especificamente o Banco Mundial.

Desde sua implementação, os sistemas brasileiro e chileno passaram por diversas modificações, mas que mantiveram, respectivamente, a administração pública com regime de repartição e administração privada com regime de capitalização individual. Mesmo assim, o sistema chileno nunca deixou de estar presente nas propostas de reforma previdenciária do Brasil.

Além disso, a discussão em torno da previdência, no Brasil, é extremamente monotemática, restrita quase sempre aos seus aspectos financeiros e impactos sobre as finanças públicas.

Os objetivos desta monografia são dois. Em primeiro lugar, apresentar o caráter diversificado e social da política previdenciária, demonstrando que a suficiência financeira é um dos objetivos a serem perseguidos, mas que seu norte deve ser sempre a garantia de renda para aqueles cuja inatividade os coloca permanentemente fora do mercado de trabalho.

Em segundo, questionar os motivos de as reformas de previdência propostas no Brasil caminharem no sentido de aumentar a participação de fundos de capitalização, reduzindo e enfraquecendo o sistema público solidário. Caso seja implementado, um sistema de capitalização pode ter o resultado de reduzir os benefícios, aumentar a vulnerabilidade da população e perpetuar as desigualdades do mercado de trabalho. Tudo isso sem, contudo, incrementar o resultado fiscal e incentivar o crescimento econômico.

LISTA DE FIGURAS, GRÁFICOS, QUADROS E TABELAS

FIGURAS

Figura 1 – Subsídios e benefícios finais no sistema solidário.....	89
--	----

GRÁFICOS

Gráfico 1 - Chile – Evolução dos fundos previdenciários em contas individuais de capitalização, em % PIB.....	94
---	----

QUADROS

Quadro 1 - Contribuintes para o RGPS – Média mensal 2017	63
Quadro 2 - Benefícios emitidos, segundo grupo de espécie, em novembro de 2018	64
Quadro 3 - Quantidade de benefícios do RGPS, por faixas de valor (em pisos previdenciários - SM), em novembro de 2018.....	65
Quadro 4 - Valor corrente dos benefícios do RGPS, por faixas de valor (em pisos previdenciários – SM), em novembro de 2018	66
Quadro 5 - Valor médio (corrente) das aposentadorias concedidas em novembro de 2018	67
Quadro 6 - Máximos e mínimos de aplicação em ações por tipo de fundo (em % do valor do fundo).....	81

TABELAS

Tabela 1 - Cobertura do INPS, 1968-1984.....	43
Tabela 2 - Contribuições diretas à previdência social, 2005-2015.....	56
Tabela 3 - Contribuição de empregados e empregadores (% do salário tributável) nas três principais instituições previdenciárias, 1968-1980	72
Tabela 4 - Cobertura do sistema previdenciário (em %), 1960-1980.....	72
Tabela 5 - Receita do sistema previdenciário em % PIB (% do total), 1975-1980 ..	73
Tabela 6 - Razão de dependência, 1960-1980	73
Tabela 7 - Cobertura do sistema privado, 1982-2008.....	86
Tabela 8 - Cobertura total do sistema previdenciário, 1989-2008.....	87

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AFP	Administradora de Fondos de Pensiones
AISS	Associação Internacional de Seguridade Social
ANC	Assembleia Nacional Constituinte
APS	Aporte Previsional Solidario
CAP	Caixa de Aposentadorias e Pensões
CF88	Constituição Federal de 1988
DB	Benefício Definido
DC	Contribuição Definida
DRU	Desvinculação das Receitas da União
FPAS	Fundo de Previdência e Assistência Social
FUNPRESP-Exe	Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo
FUNRURAL	Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural
IAP	Instituto de Aposentadorias e Pensões
IAPAS	Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social
INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
INP	Instituto de Normalización Previsional
INPS	Instituto Nacional da Previdência Social
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social
NPS	Nuevo Pilar Solidario
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OSS	Orçamento da Seguridade Social
PASIS	Programa de Pensiones Asistenciales
PAYG	Pay-As-You-Go
PBS	Pensión Básica Solidaria
PMGE	Pensiones Mínimas Garantizadas por el Estado
PRORURAL	Programa de Assistência ao Trabalhador Rural
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RPC	Regime de Previdência Complementar
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
SAFP	Superintendencia de Asociaciones de Fondos de Pensiones
SINPAS	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
SP	Superintendencia de Pensiones

ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	9
CAPÍTULO I – A ECONOMIA DAS APOSENTADORIAS.....	12
1.1 – Intervenção estatal.....	12
1.2 – Objetivos dos sistemas previdenciários.....	17
1.3 – Formas de organização dos sistemas previdenciários	24
1.4 – Tópicos adicionais relacionados aos sistemas previdenciários	28
CAPÍTULO II – SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO. DA CONCEPÇÃO FRAGMENTÁRIA AO PROGRESSIVO DESMONTE DO SISTEMA UNIVERSAL SOLIDÁRIO.....	38
2.1 – Do início até 1964. Fragmentação e exclusão	39
2.2 – Ditadura militar (1964-1985)	41
2.3 – A Constituição Federal de 1988.....	44
2.4 – Reação e contrarreforma	47
2.5 – Panorama do sistema previdenciário brasileiro.....	63
CAPÍTULO III – SISTEMA PREVIDENCIÁRIO CHILENO. FRACASSO DA PRIVATIZAÇÃO TOTAL E PROGRESSIVO RETORNO DO ESTADO E DA SOLIDARIEDADE.....	68
3.1 – O regime público até a reforma de 1981.....	69
3.2 – A reforma estrutural de 1981.....	73
3.3 – A contrarreforma de 2008.....	82
3.4 – Da contrarreforma até o momento atual	94
CONCLUSÃO	98
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	103

INTRODUÇÃO

No mesmo ano em que se comemora o 30º aniversário da Constituição Federal de 1988, é eleito um governo em cujo plano está a reorganização da previdência, por meio da implementação de um sistema de capitalização, atuando na direção contrária do regime constitucionalmente estabelecido. É fato que a implementação completa do sistema de seguridade social, como este foi proposto, jamais ocorreu, e que diversas reformas foram propostas e aprovadas desde então. De todo modo, o Brasil não seguiu o preceito que começava a se apresentar como dominante na década de 1980 (divulgado por instituições internacionais de fomento, em especial o Banco Mundial): a participação do Estado restrita à formação de redes de garantias sociais mínimas para combater a pobreza, deixando o restante da cobertura a cargo do setor privado.

A transformação do sistema não foi unidirecional. Houve mudanças destinadas a aumentar a cobertura e incrementar o financiamento, mas estas ocorreram em menor número e em menor magnitude, se comparadas àquelas destinadas a descaracterizar o sistema, muitas vezes visando aumentar a importância do mercado financeiro, através de fundos de capitalização.

No entanto, nem mesmo o estado de reforma constante do sistema previdenciário foi suficiente para acabar de vez com a natureza universal e solidária do regime de repartição simples, mostrando a força dos preceitos constitucionais. É nesse contexto que devem ser entendidas as novas propostas de reforma: apesar de os fundos de capitalização existirem e terem participação no sistema, sua lógica ainda não é a dominante na previdência brasileira, especialmente para as camadas de baixa renda da população, que dependem quase que exclusivamente da previdência social ao se aposentarem. Num país pobre e extremamente desigual como o Brasil, a escolha da capitalização, que, sem mecanismos compensatórios, limita o valor do benefício ao valor contribuído (acrescido de rendimentos) e carrega as desigualdades do mercado de trabalho, pode ter efeitos sociais catastróficos.

Adicionalmente, a reforma da previdência é vista, por seus defensores, como condição necessária para a retomada do crescimento econômico e equilíbrio das finanças públicas. Argumenta-se, ainda, que um regime de capitalização seria ainda mais efetivo para promover os dois resultados acima, o que é contestado por parte significativa da literatura sobre o tema. Ao longo das discussões que envolvem a previdência, seu impacto social é muitas vezes deixado de lado, ou tratado indiretamente, por meio do crescimento econômico.

Assim, a previdência deixa de ser uma política de proteção social, para funcionar como uma política de desenvolvimento econômico. Não que não seja desejável uma articulação das diferentes ações governamentais em prol deste objetivo. O que se questiona é a relevância que este ganhou no âmbito da discussão previdenciária, podendo tirar espaço de seus objetivos sociais.

Na década de 1980, um novo paradigma de organização do sistema previdenciário, chamado regime de capitalização, começava a se apresentar como o modelo dominante. O governo seria responsável por transferências de renda mínimas, enquanto o setor privado receberia as contribuições previdenciárias, organizando-as em contas individuais e aplicando seus recursos no mercado financeiro. A principal experiência de tal sistema, de forma quase exclusiva, ocorreu durante o governo militar no Chile, cuja economia era fortemente influenciada pelas ideias liberais de Milton Friedman.

Ao longo das décadas de 1980 e 1990, o regime de capitalização se espalhou, de diversas maneiras, pela América Latina. A nova ortodoxia previdenciária, por mais influente que tenha sido, não resultou num modelo único (Lo Vuolo, 1996 *apud* Hujo e Rulli, 2014).

Uma vez que o sistema preconizado pela Constituição Federal no Brasil nunca foi implementado em sua plenitude e que tenha sofrido, ao longo de 30 anos, tantas reformas que o que resta hoje é apenas uma sombra de sua forma original, os estudos sobre a previdência brasileira devem expressar essa ressalva: o sistema analisado é, desde sua implementação, diferente do que foi proposto, mesmo que tenha mantido o regime de repartição simples. No entanto, o mesmo não pode ser dito sobre o sistema implementado em 1981 pelo governo militar chileno. Deixando de lado mudanças que dizem respeito à aplicação dos recursos previdenciários, o sistema permaneceu relativamente inalterado até a contrarreforma de 2008, que o modificou profundamente com o objetivo de aumentar a cobertura e os benefícios recebidos, além de reduzir as diversas desigualdades presentes, reintroduzindo o Estado como componente fundamental e retomando a solidariedade como princípio. No entanto, questões como o baixo valor dos benefícios (muitas vezes abaixo da linha de pobreza e do nível do salário mínimo) e a baixa taxa de reposição, além da desigualdade de gênero em relação ao valor dos benefícios continuaram e, em 2018, uma nova proposta de reforma foi encaminhada pelo governo chileno. Mesmo o Banco Mundial, que foi o principal apoiador de reformas desse tipo (através do relatório *Averting the old age crisis*, de 1994), reconheceu, posteriormente, que os resultados previstos não se verificaram (*Keeping the promise of Social Security*, de 2005).

Tendo em vista a frustração das expectativas em relação aos regimes de capitalização e as modificações implementadas no Chile, cabem as seguintes perguntas: por que tal regime continua a ser entendido como um caminho a ser seguido, em detrimento do de repartição simples; e quais os efeitos que podem ser esperados caso este seja implementado no Brasil?

Este trabalho tem como objetivo tentar responder a última questão, à luz da primeira. Para tal, o primeiro capítulo trata de aspectos teóricos sobre a previdência: justificativas para a intervenção estatal, quais as formas de organização, seus objetivos e efeitos sobre a economia. Os dois capítulos seguintes abordam, respectivamente, o desenvolvimento dos sistemas previdenciários de Brasil e Chile até o momento atual, pois, parafraseando Teixeira (1990), as discussões e instituições têm história, e esta é necessária para entender o que levou os sistemas a estarem organizados da maneira que estão. Por fim, os possíveis impactos da implementação de um sistema de capitalização no Brasil são analisados na conclusão.

CAPÍTULO I – A ECONOMIA DAS APOSENTADORIAS

A análise dos sistemas brasileiro e chileno requer uma discussão prévia acerca dos fundamentos teóricos nos quais estes se baseiam. São três os eixos abordados nesse capítulo. A seção 1.1 trata da justificativa teórica para a intervenção estatal na economia e na esfera do bem-estar, junto das formas pelas quais esta pode ocorrer. A seção 1.2 visa discutir os objetivos a serem alcançados por tais sistemas, apresentando os dois lados do debate: os princípios “convencionais”, representados por Mesa-Lago, a OIT e a AISS, e a nova interpretação, representada por instituições financeiras multilaterais, em especial o Banco Mundial. A seção 1.3 busca apresentar diferentes possibilidades de organização dos sistemas, entendidas como meios para alcançar os objetivos já determinados (Barr e Diamond, 2008). Finalmente, a seção 1.4 compreende quatro tópicos imprescindíveis à discussão e comparação entre diferentes sistemas previdenciários: impactos sobre o mercado de trabalho, riscos, rendimentos e efeitos sobre o crescimento econômico.

1.1 – Intervenção estatal

1.1.1 – Justificativa teórica

Segundo Barr (2004), o ponto de partida da análise econômica é a maximização do bem-estar social. Tal movimento tem dois aspectos: bens e serviços devem ser produzidos e alocados de forma eficiente e devem ser distribuídos de acordo com alguma noção de justiça social. Apesar de diferentes correntes teóricas discordarem sobre a definição da última, todas estão de acordo em relação à importância e definição da primeira.

Eficiência econômica pode ser entendida como o melhor uso dos recursos disponíveis, dadas as preferências dos consumidores, o nível tecnológico e os recursos disponíveis. No agregado, esta será alcançada se o processo produtivo, a cesta de bens e serviços produzidos e o consumo (maximização de utilidade individual) forem eficientes. Caso contrário, há possibilidade de uma melhora de Pareto (uma situação é eficiente no sentido de Pareto se não for possível aumentar o bem-estar de nenhuma parte envolvida sem diminuir o bem-estar de alguma outra).

Para que a eficiência econômica seja alcançada por um mercado competitivo sem intervenção governamental, é preciso que quatro condições (que determinam uma situação *first best*) ocorram simultaneamente: concorrência perfeita, mercados completos, ausência de falhas de mercado e informação perfeita.

- Concorrência perfeita implica que tanto firmas quanto consumidores são de pequeno porte em relação ao tamanho do mercado, não sendo capazes de influenciar individualmente os preços de equilíbrio (isto é, são tomadores de preços). Essa suposição falha quando firmas têm poder de monopólio (ou, similarmente, quando consumidores têm poder de monopsonio), podendo alterar os preços nos mercados em que se encontram.

- Mercados completos fornecem todos os bens e serviços para os quais o preço de demanda é superior ao custo de produção, inclusive no futuro. Existem diversas situações nas quais isso não se verifica, podendo se destacar mercados que envolvem riscos não seguráveis e bens públicos (discutidos abaixo).

- As falhas de mercado podem ocorrer de três formas. Bens públicos são não-rivais, não-exclusivos e não-rejeitáveis. Em conjunto, é provável que a provisão de mercado, se existir, seja ineficiente. Externalidades surgem quando a ação de um agente impacta o bem-estar de outro, sem que haja compensação de um para outro. Como estas não são expressas no preço determinado pela interação entre oferta e demanda privadas, os custos e benefícios sociais podem estar sobre ou subrepresentados, fazendo com que o nível de produção seja diferente do nível socialmente ótimo. Finalmente, retornos crescentes de escala levam, no longo prazo, a um monopólio ou ao fim daquele mercado específico (no caso de prejuízo para o monopolista).

- A hipótese de informação perfeita e a análise das situações nas quais ela não se verifica são cruciais para a discussão que este trabalho se propõe a realizar, justificando a maior extensão de sua explicação. Para que ela se mantenha, os consumidores devem ter conhecimento total sobre o preço e qualidade dos bens e serviços ofertados, inclusive no futuro. No entanto, duas questões distintas podem afetar a verificação desta hipótese. Se o problema for de acesso à informação, este pode ser resolvido por um esforço de veiculação. Mas, se for em relação ao processamento da informação, o acesso completo não é suficiente: esta pode ser complexa, dificultando ou impossibilitando sua compreensão, ou pode ser afetada por condições de incerteza, para as quais, ao contrário dos riscos, não é possível construir uma função de probabilidade. A ausência de informação perfeita é tão mais grave quanto maiores os prejuízos de uma escolha errada. Adicionalmente, Lerner (1951) indica que, em certos casos, a compreensão individual e as respostas individuais ótimas podem levar a resultados coletivos negativos¹.

¹ No original, “*individual understanding is not enough because individuals responses are perverse*”.

Todas as dificuldades aqui levantadas estão presentes no caso das aposentadorias. A informação é inerentemente complexa, pois estão presentes cálculos atuariais, retornos de aplicações financeiras, e questões demográficas, como expectativa de vida e de sobrevivência, entre outros. O horizonte temporal é longo e existem diversas incertezas relacionadas, como as condições econômicas futuras, custo de vida e tempo de vida restante. Por fim, escolhas equivocadas têm alto custo, representado pela possibilidade de uma pessoa viver para além de suas reservas financeiras (risco de longevidade). Sobre a questão das respostas individuais, um perfeito entendimento dos agentes sobre a possibilidade de mudanças de regras de um determinado esquema de aposentadorias, em ocasião, por exemplo, de um desequilíbrio fiscal, pode gerar uma corrida para garantir direitos já acordados, agravando a situação inicial.

Quando uma (ou mais de uma) das condições acima está ausente, pode ser possível melhorar a eficiência econômica por meio de intervenção governamental, que ocorre de quatro maneiras: regulação (regras para o funcionamento de um ou mais mercados), fiscal-financeira (impostos e subsídios sobre bens e serviços específicos e sobre a renda dos indivíduos), produtiva (participação direta do governo na oferta de bens e serviços) e transferências de renda, que podem ser vinculadas a um dispêndio específico ou não. Das quatro condições *first best*, apenas a ausência de informação perfeita fornece argumentos em termos de eficiência para a intervenção do tipo produtiva.

O outro critério possível de intervenção governamental na economia é o de justiça social. Esta se relaciona com questões distributivas, que podem ser analisadas por dois pontos de vista. A igualdade vertical envolve redistribuição inter-classes sociais, das classes de maior renda para as de menor. Já a igualdade horizontal diz respeito a condições de igualdade de oportunidade, de igualdade de acesso a bens e serviços e padrões mínimos de qualidade e quantidade desses bens e serviços. Barr (2004) indica três questões principais: o motivo de haver redistribuição, se há redistribuição suficiente, e se ela deve ser em dinheiro ou em espécie.

a) Igualdade vertical

Sobre as motivações por trás da redistribuição, o autor indica duas possibilidades: coercitiva, determinada pela população de baixa renda, através do mecanismo de voto, e voluntária, determinada pelos indivíduos de alta renda e motivada pelo fato de que o bem-estar individual depende do bem-estar dos outros indivíduos (externalidade). Ambas as explicações enfrentam dificuldades. A primeira não leva em consideração a assimetria de poder entre as populações de alta e baixa renda e dá muita relevância ao voto, além de relevar a presença de uma classe média, que poderia influenciar (inclusive com resultados negativos para a população

de baixa renda) as decisões redistributivas. Já a segunda, ao associar o bem-estar individual ao bem-estar coletivo, imputa à distribuição de dotação entre os indivíduos caráter de bem público, sofrendo de todas as dificuldades previamente apontadas (principalmente a existência de *free-riders*). Além disso, não há garantia de que o ponto ótimo de distribuição social seja o ponto de maximização de utilidade da população de alta renda. Assim, mesmo na ausência de *free-riders*, o volume de redistribuição pode ser subótimo se o mecanismo for puramente voluntário.

Por fim, há a questão da forma pela qual a distribuição ocorre. A distribuição em dinheiro (ao contrário da provisão direta) mantém a soberania do consumidor, pois ele ainda é independente para alocar a renda recebida da maneira que achar mais conveniente. No entanto, há casos em que decisões feitas em nome do indivíduo por terceiros (se o indivíduo não puder subverter essas escolhas) são mais eficientes, justificando redistribuição em espécie.

b) Igualdade horizontal

Tem como objetivos assegurar a igualdade de acesso a bens e serviços, com garantia de qualidade, e a igualdade de oportunidades aos cidadãos. Estes podem ser alcançados por meio de: regulação, através do estabelecimento de padrões mínimos; produção pública; legislação, tornando compulsória uma decisão antes voluntária; ou por transferência de renda, quando a dotação dos agentes é o único entrave à igualdade de acesso e de oportunidade.

De acordo com Barr (2004), em uma economia *first best*, a eficiência econômica é uma condição necessária à justiça social, de modo que todas as distribuições justas são eficientes no sentido de Pareto. No entanto, quando essas hipóteses falham, pode haver um *trade-off* entre equidade e eficiência, que é resolvido de acordo com suas importâncias relativas dentro de cada sociedade. A caracterização do ponto de redistribuição socialmente ótimo depende da definição de justiça social adotada.

1.1.2 – O mercado de seguros

Até então, a intervenção estatal foi tratada de maneira geral. Porém, a análise dos sistemas de previdência requer que o mercado de seguros seja analisado com maior atenção, pois é a partir de suas características e, principalmente, de suas falhas, que se justifica e se propõe a participação governamental nos esquemas de aposentadoria.

A existência do mercado de seguros está intimamente ligada a indivíduos com aversão a risco. Para estes, a incerteza é um “mal” (um bem que gera desutilidade); o indivíduo está disposto a pagar um preço positivo para ter menor quantidade desse bem. Dessa forma, haverá

demanda por seguros se o preço cobrado pelo bem “certeza” for menor ou igual ao valor que o indivíduo está disposto a pagar.

Um seguro é um mecanismo de distribuição de risco. Segundo a lei dos grandes números, o resultado de um conjunto de observações independentes e igualmente distribuídas pode ser previsto com maior exatidão do que o resultado de uma observação individual. Assim, quanto mais pessoas dispostas a contratar um seguro, melhor será a previsão associada, e mais eficiente a provisão deste.

Do ponto de vista da oferta, o preço cobrado num mercado competitivo será igual a:

$$\pi = (1 + \alpha)pL \text{ (Barr, 2004, p. 107),}$$

sendo pL a perda esperada e α um adicional para cobrir custos de administração e lucro normal. Esse preço é o prêmio atuarial: sem o mark-up α , seu cálculo visa o equilíbrio entre os fluxos de entrada e de saída de recursos da seguradora.

O funcionamento desse mercado requer algumas condições sobre a probabilidade p . Primeiro, as probabilidades associadas a cada indivíduo devem ser independentes das associadas a outros. Esquemas atuariais não conseguem lidar com choques sistêmicos, que impactam mais de um segurado. Segundo, ela deve ser inferior a um: caso contrário, o preço cobrado seria maior que a perda esperada e não haveria demanda. Terceiro, as probabilidades devem ser estimáveis. Incertezas podem surgir principalmente pela complexidade do evento envolvido no seguro ou pelo horizonte temporal envolvido e tornam impossível o cálculo do prêmio atuarial. Por último, a assimetria de informação pode originar problemas relacionados a seleção adversa e risco moral. Seleção adversa ocorre quando o segurado é capaz de esconder seu grau de risco da seguradora, induzindo a cobrança de um prêmio inferior ao atuarial. Risco moral, por sua vez, ocorre quando o segurado é capaz de manipular a probabilidade p , o valor da perda L , ou ambos.

Em conjunto, as restrições acima podem tornar o mercado de seguros ineficiente, ou até inviabilizá-lo por completo. Economias de escala (quanto maior o número de segurados, melhor a previsão feita, e menor preço de oferta) podem levar a mercados monopolizados, permitindo maior α . Adicionalmente, problemas de informação imperfeita (inclusive de processamento de informação) por parte dos consumidores podem contrabalançar os benefícios de competição no mercado de seguros. As falhas de informação (agravadas pelos prejuízos potenciais de “escolhas equivocadas”) justificam intervenção governamental na forma de produção pública

de seguro, o que equivale a dizer que justifica um Estado de bem-estar social mais abrangente que apenas uma rede de cobertura mínima.

O seguro social é, em geral, compulsório, o que resolve o problema de seleção adversa e permite melhor cálculo do prêmio atuarial. Adicionalmente, a compulsoriedade possibilita romper a conexão estrita entre prêmio e risco individual. O seguro social pode oferecer cobertura mais abrangente, se comparado com a oferta privada, como riscos sistêmicos ou que variam ao longo do tempo.

1.2 – Objetivos dos sistemas previdenciários

O primeiro seguro social foi introduzido na década de 1880, na Alemanha, por Otto Von Bismarck, implementando proteção compulsória aos trabalhadores assalariados contra os riscos de idade, invalidez e doença. Dentre os princípios estabelecidos, estavam a prevalência da relação salarial (uma vez que o sistema era exclusivo a trabalhadores assalariados) e a solidariedade intergeracional. A forma de seguro retirava da política social seu caráter meramente assistencialista e substituía a pobreza pelo trabalho assalariado como seu alvo principal (Vianna, 2002). No entanto, o conceito moderno do termo seguridade social foi desenvolvido por Sir William Beveridge, que propunha um sistema no qual todas as pessoas em idade de trabalhar deveriam pagar uma contribuição ao Estado. Esses recursos seriam destinados a garantir, para o conjunto da população (e não apenas àqueles que tinham contribuído), um padrão de vida mínimo, rompendo, em princípio, com a exclusividade da cobertura aos assalariados do modelo bismarckiano.

A partir de diversas convenções da OIT e do Documento Beveridge, Mesa-Lago (2006) descreveu os princípios da seguridade social e objetivos a serem buscados por tais programas. Os princípios “convencionais” eram seis: i) universalidade da cobertura; ii) igualdade, equidade ou uniformidade de tratamento; iii) solidariedade e redistribuição de renda; iv) abrangência e suficiência dos benefícios; v) unidade, responsabilidade do Estado, eficiência e participação social na administração; e vi) sustentabilidade financeira.

De maneira geral, estes permaneceram em vigor na América Latina até o fim da década de 1980. As duas últimas décadas do século XX testemunharam profundas transformações demográficas, sociais e econômicas. A América Latina vivia o início da “década perdida”, com redução do crescimento e estagnação do nível de emprego, em razão da crise da dívida. As eleições de Thatcher, em 1979, e Reagan, em 1982 (respectivamente, no Reino Unido e nos

EUA), evidenciavam a crescente influência de ideias neoliberais, que propagavam maior abertura econômica e desregulamentação dos mercados.

A primeira experiência neoliberal sistemática, no entanto, tivera início no Chile, na década anterior, sob a ditadura de Augusto Pinochet (Anderson, 1995). Um dos exemplos de medidas do período é a reforma da previdência, em 1981, que instituiu um sistema baseado no regime de capitalização, a cargo do setor privado. O modelo previdenciário chileno passou a ser reconhecido como novo paradigma internacional (Hujó, 1999), influenciando a proposta de três pilares do Banco Mundial (*Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth*, 1994) e diversas reformas semelhantes na América Latina².

Esse movimento resultou na transformação dos princípios convencionais do seguro social e na introdução de outros dois: vii) a promoção de poupança nacional e do mercado de capitais; e viii) a imunidade do novo sistema à ingerência estatal e política. Assim, estava posto o debate entre diferentes visões acerca do seguro social, representado institucionalmente por OIT e AISS, de um lado, e instituições financeiras multilaterais, como FMI e Banco Mundial, de outro.

Essa seção segue a metodologia apresentada por Mesa-Lago (2006), e tem como objetivo a análise teórica de cada princípio, ressaltando as diferentes visões presentes no debate. Os tópicos seguirão a mesma estrutura: primeiro será apresentada a visão “convencional” e depois a interpretação surgida posteriormente. Serão utilizadas de forma intercambiável o relatório do Banco Mundial e as reformas estruturais de previdência. Grosso modo, ambas representam uma transição de sistemas de previdência e seguridade públicos para sistemas de capitalização com protagonismo do setor privado.

I – Universalidade da cobertura

Beveridge (1942) introduziu esse princípio como “abrangência da cobertura das pessoas”. Mesmo que em algumas definições se destaque a categoria de trabalhadores assalariados, há certo consenso em relação ao entendimento de que a cobertura deve atingir todos os membros da sociedade. Em especial, as convenções 102 (1952) e 128-130 (1967) da OIT fixaram coberturas mínimas: 50% dos trabalhadores assalariados, incluindo cônjuges e filhos; 20% da população economicamente ativa residente, incluindo cônjuges e filhos; e 50% de todos os residentes em conjunto (em se tratando de transferências monetárias, esta se amplia

² Para Mesa-Lago (2006), os seguintes países implementaram reformas que substituíram o modelo anterior por um modelo semelhante ao chileno: Bolívia e México em 1997, El Salvador em 1998, República Dominicana em 2003-2006 e Nicarágua em 2004.

a todos os residentes cujos recursos não excedam certo limite) (Mesa-Lago, 2006). Por questões de poder social e facilidade de organização, a cobertura teve início por empregados formais assalariados urbanos. Pelos mesmos motivos, o grau de cobertura, em geral, depende do grau de industrialização, do tamanho do setor formal e da idade do sistema. Condições econômicas adversas, por tenderem a aumentar o desemprego e formas mais precárias de inserção no mercado de trabalho, como o emprego parcial, por conta própria ou informal, são as dificuldades principais para o cumprimento deste princípio (OIT-AISS 2001 *apud* Mesa-Lago 2006).

A visão expressa pelo Banco Mundial (1994) não nega a importância da cobertura universal, nem que as mudanças no mercado de trabalho sejam fontes de dificuldade para a efetivação deste princípio. No entanto, considera que diversas características dos sistemas em vigor até as décadas de 1980 e 1990 impediam o seu cumprimento. Principalmente, as altas taxas de contribuição faziam com que estas fossem vistas como tributação e a falta de conexão entre elas e o nível dos benefícios incentivariam a evasão do sistema. Ainda, questiona-se a capacidade financeira dos sistemas públicos de garantir a cobertura universal.

A análise desse princípio envolve estatísticas como a razão entre o número de filiados (seja geral ou limitada àqueles que realizaram a última contribuição em determinado período de tempo) e a população economicamente ativa e entre o número de beneficiários de aposentadoria e a população acima da idade de aposentadoria estabelecida em lei.

II – Igualdade, equidade ou uniformidade de tratamento

Para Beveridge (1942), as taxas de contribuição e os benefícios deveriam ser independentes da renda dos segurados, mas poderiam ser diferentes de acordo com a forma de inserção no mercado de trabalho (assalariados, trabalhadores por conta própria, patrões, agricultores e donas de casa). Adicionalmente, aqueles que adiassem a aposentadoria teriam direito a benefícios maiores. Tal sistema foi adotado em poucos países: a maioria estabeleceu alguma ligação entre contribuição e benefício. A presença de diversos programas de seguridade social, típico dos países que primeiro implementaram tais sistemas, prejudicou a igualdade de acesso a benefícios, principalmente porque seus segurados resistiam às tentativas de unificação.

Por fim, as desigualdades presentes na sociedade e no mercado de trabalho são transferidas aos sistemas de previdência. Há argumentos para que sejam concedidas condições especiais – como menor prazo de contribuição ou maior nível de benefícios – àqueles que realizam trabalhos que reduzem a expectativa de vida, ou que envolvem situações de risco. Em

especial, há discriminação de gênero pelo fato de as mulheres receberem, em média, menores salários que os homens, e pelo tempo que estas dedicam a “trabalhos não remunerados”, como o cuidado de filhos e parentes idosos. Além disso, é comum que a idade de aposentadoria seja menor para as mulheres do que para o homens. Em conjunto, essas condições fazem com que, na média, as mulheres recebam benefícios inferiores. Assim, não só a igualdade *de jure* deve ser buscada pelos sistemas de previdência, mas também a igualdade *de facto*.

De maneira geral, as reformas estruturais uniformizaram as condições de acesso e a fórmula do cálculo dos benefícios. Desse modo, as desigualdades presentes no mercado de trabalho não são enfrentadas. Além disso, muitas reformas mantiveram regimes separados (os exemplos mais comuns são funcionários públicos e militares), com acesso e benefícios mais “generosos”.

III – Solidariedade e redistribuição de renda

A solidariedade é central para o sistema proposto por Beveridge. Primeiramente, há solidariedade intergeracional, com os trabalhadores ativos contribuindo para o financiamento dos benefícios pagos aos inativos. Em segundo, os benefícios universais promovem redistribuição progressiva, pois são mais relevantes no orçamento das famílias de baixa renda. Mesa-Lago (2006) indica que o funcionamento adequado dos princípios de universalidade, igualdade e solidariedade estão interconectados. A redistribuição de renda a partir do sistema de previdência pode ocorrer de diversas formas: horizontal, com os trabalhadores ativos contribuindo para o financiamento dos benefícios dos inativos; vertical, com os grupos de alta renda tendo volume maior de contribuições sem que isso signifique maiores benefícios; intergeracional, com os jovens financiando os benefícios dos idosos; e por gênero, com os homens transferindo recursos às mulheres, a fim de compensar as desigualdades do mercado de trabalho. No entanto, a redistribuição de renda não deve ser objetivo apenas da previdência, mas do sistema econômico-social como um todo.

As mudanças originadas a partir dos anos 1980 substituíram o princípio de solidariedade pelo “princípio de equivalência”, representado por maior conexão entre contribuições e benefícios (Uthoff et al., 2003 *apud* Mesa-Lago, 2006). Esse novo princípio não busca compensar as desigualdades exógenas ao sistema previdenciário – pelo contrário, ele as reproduz, pois trabalhadores com maiores salários terão maiores contribuições, levando a um maior valor de benefícios recebidos. Como visto no ponto I, essa relação entre contribuições e benefícios é um dos principais mecanismos que, supostamente, criariam incentivos à filiação, aumentando a cobertura do sistema.

IV – Abrangência e suficiência dos benefícios

Este princípio se refere aos riscos cobertos pelo seguro social e ao valor de seus benefícios. De acordo com a convenção 102 da OIT, nove áreas devem fazer parte da seguridade social: “assistência à saúde, benefícios monetários por doença, maternidade, idade, invalidez e morte; acidentes de trabalho e doenças ocupacionais; desemprego e salário-família” (Mesa-Lago, 2006). A previdência está incluída nessas áreas, diretamente nos benefícios monetários por idade e invalidez (ambas causas de aposentadoria), e indiretamente nos benefícios por morte (benefícios extensíveis aos dependentes). O nível dos benefícios depende de como estes são calculados: de maneira uniforme ou proporcional à renda (seja final ou média, com diferentes formas de ponderação). Duas métricas importantes para determinar se os benefícios são suficientes são a taxa de reposição (razão entre o valor dos benefícios e a renda média recebida pelo indivíduo) e alguma medida de custo de vida (seja estática, corrigindo a inflação, ou dinâmica, a fim de garantir um padrão de vida de qualidade crescente como, por exemplo, atrelada às variações do salário mínimo). A norma mínima da OIT determinou que a taxa de reposição deve ser de pelos menos 45% (Mesa-Lago, 2006).

As reformas estruturais de previdência, amparadas pelo relatório do Banco Mundial, buscam separar os diferentes programas, num sentido contrário ao do princípio da abrangência, e assumem que o valor dos benefícios será maior no sistema privado que no sistema público, pois estarão associados a maiores rendimentos no mercado de capitais e a efeitos positivos que os primeiros terão sobre poupança, emprego e crescimento econômico.

V – Unidade, responsabilidade do Estado, eficiência e participação na gestão

Beveridge advogou por um sistema com administração unificada por motivos de eficiência: o aumento de escala e o caráter não-lucrativo reduziriam os custos, e o treinamento de pessoal especializado tornaria o sistema mais eficiente. Ademais, a existência de um só regime possibilitaria integração vertical dos sistemas de filiação, arrecadação, registro e pagamento, e impediria conflitos jurídicos entre diferentes instituições. No entanto, o desenvolvimento gradual e fragmentado dos sistemas previdenciários criou diversos programas diferentes, que resistiam à unificação. A OIT, apesar de não estipular um modelo ideal de seguridade social, respeitando as especificidades de cada sociedade, estabeleceu a responsabilidade do Estado sobre o sistema (Mesa-Lago, 2006). A participação os trabalhadores e empregadores na gestão pode ocorrer diretamente (através de arranjos bi ou tripartite), ou indiretamente, pela presença do governo na gestão ou na regulação dos sistemas.

O paradigma neoliberal trouxe questionamentos à eficiência do monopólio estatal que, pela falta de concorrência, levaria a custos administrativos elevados. Sua substituição por entidades privadas resolveria ambos os problemas, pelo maior grau de concorrência e melhor administração. A liberdade de escolha dos segurados é condição indispensável para a operação eficiente do sistema. O papel do governo, então, seria deslocado para efetuar essa transição (arcando com os custos), regular o sistema e garantir benefícios mínimos. Sendo o sistema controlado por empresas privadas e a regulação realizada por agências técnicas, a participação de trabalhadores, empregadores e beneficiários é muito reduzida.

Este princípio é de suma importância, pois Barr e Diamond (2008) argumentam que os custos administrativos podem ser significativos.

VI – Sustentabilidade financeira

De acordo com a convenção 102 da OIT, o governo deveria realizar cálculos atuariais frequentes, a fim de garantir o equilíbrio econômico-financeiro. O financiamento deveria vir de várias fontes e organizado de maneira tripartite (trabalhadores, empregadores e Estado) e progressiva, de modo que os trabalhadores deveriam arcar com, no máximo, 50% dos recursos destinados à proteção e evitando que pessoas com menos recursos tenham maiores fardos (Mesa-Lago, 2006). O Estado não deve utilizar as receitas do seguro social para outros fins, garantindo a segurança e manutenção dos fundos; as contribuições devem ser acrescidas, mantendo o poder aquisitivo dos beneficiários; e a liquidez deve ser preservada, evitando problemas de solvência do sistema.

Com o passar do tempo, os regimes públicos foram criticados por seus desequilíbrios atuariais e financeiros, impondo ao governo a necessidade de conceder subsídios. Além disso, a fraca conexão entre contribuições e benefícios incentivaria a evasão do sistema. Sendo, de maneira geral, baseados na equivalência entre contribuição e benefícios, a sustentabilidade financeira é condição prévia dos sistemas privados. A mudança do sistema público para o privado faria explicitar a dívida implícita do primeiro, manifestada no “custo de transição”. Por fim, assume-se que os rendimentos do setor privado serão superiores aos do setor público, dando maior força ao equilíbrio atuarial-financeiro.

VII – Promoção da poupança nacional e do mercado de capitais

De acordo com esse princípio, o sistema privado traria aumento da poupança nacional e desenvolveria o mercado de valores. Em tese, isso teria como consequência um maior nível de investimento, resultando em maior crescimento econômico e aumento dos níveis de emprego

e de salários. Trata-se, assim, de um princípio de natureza econômica, diferentemente dos princípios convencionais, de natureza social. Além disso, ele se tornou, em muitos países, o objetivo principal das reformas propostas (Mesa-Lago, 2006). Esse ponto é desenvolvido com maior profundidade na seção 1.4.4.

VIII – Imunidade à ingerência estatal e política

Por fim, uma maior independência em relação ao governo faria com que os recursos e benefícios tivessem maior proteção. Argumenta-se que, num sistema privado, estes não poderiam ser alterados por motivos políticos. Esse efeito seria amplificado no caso de contas individuais.

Além dos princípios enumerados por Mesa-Lago (2006), Barr e Diamond (2008) elencaram objetivos para os sistemas de previdência. Os objetivos individuais são dois. Primeiro, os sistemas de previdência são um instrumento de suavização do consumo, pois permitem a transferência intertemporal de renda (e, conseqüentemente, de consumo). Este objetivo se conecta com a noção de que os indivíduos buscam a maximização de bem-estar não num ponto específico do tempo, mas ao longo deste. Segundo, os sistemas de previdência são também um mecanismo de seguro, principalmente contra o risco de longevidade, isto é, de viver para além das reservas acumuladas. Além disso, sistemas de previdência podem proteger contra invalidez e podem estender a proteção a dependentes do segurado.

Existem também os objetivos de política pública relacionados à previdência. A redução da pobreza se aplica àqueles fora do mercado de trabalho (seja por desemprego, invalidez ou aposentadoria, dependendo de cada sistema) cuja renda ou não existe ou é inferior a um patamar estabelecido. Constitui-se, assim, numa rede de segurança mínima.

O outro objetivo dessa categoria é a redistribuição de renda. Esta pode ser intergeracional, com diferentes taxas de contribuição e de benefícios para diferentes coortes de idade, ou complementando a tributação progressiva, com maior taxa de reposição para indivíduos de menor renda e/ou maior taxa de contribuição para indivíduos com maior renda. Podem existir objetivos secundários, relacionados indiretamente aos sistemas de previdência: desenvolvimento econômico, formação de poupança e desenvolvimento do mercado de capitais. Os autores consideram como erros analíticos tanto a negligência de um ou mais objetivos quanto confundir os objetivos da previdência com os instrumentos através dos quais se deseja alcançar esses objetivos.

1.3 – Formas de organização dos sistemas previdenciários

De acordo com Barr e Diamond (2008), o objetivo do desenho de um sistema de previdência é a provisão otimizada de segurança em idade avançada. Em outras palavras, os objetivos devem ser estabelecidos numa etapa anterior à formulação do sistema, uma vez que os primeiros são uma escolha normativa, enquanto o último é, em grande medida, uma escolha positiva. De maneira geral, as duas principais características dos sistemas de aposentadorias e pensões são o nível de financiamento e a conexão entre contribuições e benefícios.

Apesar de muitas vezes serem confundidos, estes são aspectos distintos do sistema, e serão abordados respectivamente pelas seções 1.3.1 e 1.3.2. A seção 1.3.3 abordará dois exemplos de formulações alternativas: o sistema “*notional*” e o sistema de três pilares do Banco Mundial. Por fim, a seção 1.3.4 trata das diferentes formas de pagamento dos benefícios.

1.3.1 – Nível de financiamento

Os sistemas de previdência podem ou não constituir fundos com as contribuições recebidas. Dois casos opostos são verificados: o sistema totalmente financiado, que direciona a totalidade das contribuições a um fundo, e o sistema *Pay-as-you-go* (também chamado de não financiado), que não pressupõe a constituição de um fundo.

Para Barr e Diamond (2008), existem apenas duas formas de se buscar segurança econômica em idade avançada. A primeira se baseia no estoque de produção corrente para uso futuro, o que muitas vezes é impraticável (como no caso de serviços) e não consideram incertezas, como as preferências futuras do indivíduo. A outra forma é através de uma reivindicação sobre a produção futura. Esta pode ocorrer pelo acúmulo de ativos a serem trocados por bens e serviços ou por uma promessa de que estes bens e serviços estarão disponíveis ao indivíduo, no futuro. Em linhas gerais, essa é a essência dos sistemas de capitalização e de repartição, respectivamente.

1.3.1.1 – Sistema de capitalização

Num sistema de capitalização, a contribuição do indivíduo é convertida em ativos, constituindo poupança individual em conta específica. O saldo da conta é composto pelas contribuições e pelo rendimento obtido pelas aplicações realizadas. No momento da aposentadoria, este saldo é utilizado no financiamento dos benefícios.

1.3.1.2 – *Pay-as-you-go* (PAYG)

O sistema PAYG é, via de regra, um sistema público e pode ser entendido por duas óticas: individual e agregada (macroeconômica). Pela individual, o trabalhador obtém, após cumprir certos requisitos estipulados em lei (como, por exemplo, contribuição por um certo período de tempo), uma reivindicação sobre a produção futura. Dessa forma, tal sistema é contratual por natureza (Barr e Diamond, 2008). Do ponto de vista macroeconômico, a renda corrente é tributada e convertida em benefícios correntes.

1.3.2 – Relação entre contribuições e benefícios

Novamente, existem dois casos-padrão: contribuição definida (DC) ou benefício definido (DB). Apesar do nome, em ambos a contribuição é definida previamente, seja por lei, seja por contrato privado. A diferença é que, no primeiro caso, o benefício é determinado pela contribuição, enquanto, no segundo, o valor das contribuições pode ser um dentre vários fatores de determinação do benefício.

1.3.2.1 – Contribuição definida

Num sistema DC puro, sem qualquer forma de redistribuição ou incentivos fiscais, os benefícios a serem recebidos por um indivíduo são limitados por suas contribuições, acrescidas dos rendimentos auferidos. Sendo o plano DC, as contribuições podem ser acumuladas ou não. No primeiro caso, o sistema é financiado; no segundo, se trata do sistema “*notional*” (seção 1.3.3). Um sistema financiado, de contribuição definida e organizado em contas individuais é chamado de sistema de capitalização individual.

1.3.2.2 – Benefício definido

Neste sistema, os benefícios são calculados por uma fórmula pré-estabelecida, que envolve o salário recebido, o tempo de serviço e alguma taxa de desconto determinada. Um ponto crucial é a maneira pela qual os salários entram no cálculo do benefício: em particular, qual o intervalo de tempo que determina o salário médio (num caso extremo, o benefício é calculado com base no salário final). Um sistema PAYG de benefício definido é um sistema de repartição simples.

1.3.3 – Sistemas alternativos

1.3.3.1 – Sistema “*notional*” de contribuição definida (NDC)

Palmer (2005) define o sistema NDC como um sistema PAYG de contribuição definida. O equivalente ao valor das contribuições (uma fração da renda do indivíduo) é creditado numa

conta individual, que serve apenas para fins contábeis. Os recursos originados pelas contribuições correntes são utilizados para pagar os benefícios correntes, fazendo com que o sistema seja não-financiado. O saldo (fictício, pois os recursos arrecadados já foram gastos) das contas individuais é acrescido mensalmente por uma taxa de retorno definida pelo governo, uma vez que as contribuições não são aplicadas em ativos que rendem juros. No momento da aposentadoria, o saldo da conta individual (contribuições mais os rendimentos) define o valor do benefício a ser recebido.

É um sistema que, a princípio, enfatiza os objetivos de seguro e suavização do consumo, e não contém nenhuma forma de redistribuição, uma vez que a taxa de retorno é a mesma para todos os indivíduos. Uma crítica que pode ser feita é que, se a taxa de retorno do sistema estiver abaixo da taxa de retorno média do mercado financeiro, há uma perda implícita para os contribuintes, que poderiam estar em melhor situação num sistema de capitalização.

1.3.3.2 – O sistema de três pilares do Banco Mundial

Inspirado pela reforma da previdência feita no Chile, em 1981, o Banco Mundial lançou, em 1994, um estudo sobre sistemas de seguridade social, intitulado *Averting the old age crisis: how to protect the old and promote growth*, com uma nova proposta de organização previdenciária. Em linhas gerais, na visão do Banco Mundial, a junção dos diferentes objetivos de seguro social (uma rede de segurança, que engloba redistribuição, poupança e seguro e um instrumento para promover o crescimento) traria ineficiência e aumentaria o risco envolvido, pela falta de diversificação. Assim, a proposta visa separar a função poupança e a função redistribuição em dois arranjos distintos. Segundo Stiglitz e Orszag (1999), as propostas para cada pilar são amplas, podendo refletir uma vasta combinação de políticas. No entanto, há, de acordo com os mesmos, uma interpretação específica dominante acerca destes. O primeiro pilar teria como objetivo reduzir a pobreza em idade avançada e seria um regime público, não financiado e com benefício definido. O segundo teria como objetivo incentivar a poupança através de um regime privado, financiado, de contribuição definida e organizado em contas individuais. Por fim, o terceiro seria voluntário, a fim de complementar a acumulação do segundo pilar e elevar o valor final do benefício. Em conjunto, os três funcionariam como um mecanismo de seguro e de suavização do consumo.

Em 2005, o Banco Mundial publicou um novo estudo sobre os sistemas de seguridade social, chamado *Keeping the promise of social security in Latin America*, com o objetivo de analisar, dez anos depois da publicação anterior, o impacto das reformas e comparar os países que as realizaram com aqueles que não as fizeram. Apesar de reconhecer falhas, o novo estudo

apresenta uma visão positiva da proposta de três pilares, indicando que novas reformas devem ser feitas a partir deste modelo.

1.3.4 – Forma de pagamento dos benefícios

Antolin et al. (2008) diferenciam três modalidades básicas de pagamento dos benefícios: *lump-sum* (única parcela), saques programados e pensão vitalícia. De maneira geral, estas diferem entre si por três aspectos: maior ou menor liberdade de alocação dos recursos, exposição ao risco de longevidade (risco de viver para além dos recursos acumulados) e se atendem ou não ao desejo de herança (se o beneficiário falece, seus dependentes têm direito ou não a recursos não utilizados).

O pagamento em única parcela ocorre pela transferência dos recursos acumulados para o beneficiário. É administrativamente o mais simples, pois as obrigações cessam no ato do pagamento. Para o beneficiário, há total liberdade de alocação desses recursos. Paralelamente, é o que oferece menor cobertura ao risco de longevidade. Os mesmos argumentos apresentados na seção 1.1 para rejeitar a soberania do consumidor se aplicam nesse caso.

No outro extremo, as pensões vitalícias são a forma de maior controle sobre o saldo acumulado, uma vez que estas preveem a transferência dos recursos previdenciários para a instituição responsável pelo pagamento das parcelas (não atendem, portanto, ao desejo de herança). Sua principal vantagem é a garantia de que os pagamentos serão feitos ao longo da vida do beneficiário, oferecendo, dentre as três modalidades apresentadas, a maior proteção contra o risco de longevidade.

Os saques programados representam um ponto intermediário, pois existem regras para o montante a ser transferido em cada momento do tempo, mitigando (mas não eliminando) o risco de longevidade, e estabelecendo certo controle sobre o saldo acumulado. A fórmula de cálculo do valor de cada saque pode variar, mas em geral leva em conta a expectativa de vida da coorte correspondente.

Uma crítica que pode ser feita às pensões vitalícias e aos saques programados é que a rigidez dos pagamentos mensais pode originar risco de liquidez, no caso de despesas inesperadas, associadas, por exemplo, a questões médicas. Por fim, tanto pagamentos em única parcela quanto saques programados atendem ao desejo de herança.

1.4 – Tópicos adicionais relacionados aos sistemas previdenciários

1.4.1 – Impactos sobre o mercado de trabalho

Barr e Diamond (2006, 2008) destacam que, na presença de imperfeições no mercado de trabalho, um sistema previdenciário que busque suavização do consumo, atue como seguro e garanta redistribuição e redução da pobreza criará distorções neste mercado. Assim, há um *trade-off* entre eficiência e a consecução dos objetivos pretendidos. Os autores indicam como fontes de distorção principais a fórmula de cálculo e a definição da idade de recebimento dos benefícios.

Em relação à primeira, existem questões tanto com fórmulas que sobrevalorizam o salário final (ou que levam em consideração uma pequena parte do histórico salarial) quanto com aderência estrita a benefícios atuariais. Um esquema de salário final pode criar desincentivo para trabalhadores jovens entrarem no mercado de trabalho ou buscarem outros empregos, uma vez que o salário corrente não afeta o benefício a ser recebido. O incentivo oposto atua em trabalhadores próximos à aposentadoria, que buscam maiores salários. Também pode causar um problema distributivo, pois esta fórmula favorece aqueles com rápido crescimento salarial, em especial no fim de carreira – os trabalhadores com maiores salários em geral têm crescimento salarial mais rápido. Já uma aderência estrita a benefício atuariais não minimiza, na presença de outras imperfeições, distorções no mercado de trabalho, e a busca por essa minimização pode ofuscar os objetivos do sistema de previdência.

Sobre a segunda fonte, de maneira geral, é definido um marco etário a partir do qual o indivíduo (cumprindo, muitas vezes, outros requisitos) está elegível a receber os benefícios de aposentadoria. Esta decisão envolve a sustentabilidade financeira do esquema, pois determina, a partir da expectativa de vida, o tempo médio de recebimento de benefícios daquela coorte. Acerca do mercado de trabalho, os autores indicam um senso comum de que menores idades de elegibilidade levam a menor desemprego. Tal relação seria equivocada, primeiro porque não necessariamente começar a receber o benefício equivale a sair do mercado de trabalho. Segundo, mesmo que seja equivalente (por meio da imposição de tal condição), trabalhadores mais velhos têm outras oportunidades e habilidades, que podem ou não ser preenchidas por trabalhadores mais novos. Finalmente, tal proposta leva em consideração um número fixo de empregos, o que não se verifica de fato.

Por fim, os autores argumentam que um certo grau de flexibilização é adequado, pois há diferença entre os indivíduos, como grau de aversão a risco e as condições de trabalho (a última pode, por exemplo, ser um forte argumento para aposentadoria precoce).

O relatório do Banco Mundial *Averting the old age crisis*, por sua vez, relaciona altas taxas de contribuição a problemas no mercado de trabalho. Em particular, estas afetariam tanto a demanda de trabalho, pelo aumento do custo do empregador, quanto a oferta de trabalho formal, pois os indivíduos teriam incentivos a procurar o mercado informal para evitar o pagamento dessas contribuições.

1.4.2 – Risco

Sistemas de aposentadorias e pensões enfrentam diversos tipos de risco, cujos efeitos são diferentes em cada forma de organização. Barr e Diamond (2006) listam três riscos comuns a todos:

- Risco econômico: choques macroeconômicos podem afetar o nível de produção e/ou o nível de preços, impactando as possibilidades de consumo e o valor real dos benefícios;

- Risco demográfico: mudanças na fertilidade, mortalidade, e outras variáveis demográficas podem alterar parâmetros importantes aos sistemas previdenciários, como a razão de cobertura e a população economicamente ativa;

- Risco político: mesmo que de maneiras diferentes, todos os sistemas previdenciários dependem de estabilidade política.

O sistema de capitalização (parcial ou totalmente financiado) incorre em riscos adicionais:

- Risco administrativo: incompetência ou fraude, difíceis de verificar na presença de informação imperfeita;

- Risco de investimento: ativos acumulados estão sujeitos às flutuações de mercado;

- Risco de longevidade: risco de viver para além das reservas acumuladas;

- Risco no mercado de pensões vitalícias: para dado valor acumulado, o preço de uma pensão vitalícia depende da expectativa de vida (risco demográfico) e da taxa de retorno esperada pela seguradora (risco de investimento).

Um dos atributos de diferentes sistemas previdenciários é a forma pela qual diferentes riscos são distribuídos, seja inter ou intrageracionalmente. Por exemplo, num sistema de

contribuição definida e totalmente financiado, os riscos recaem todos sobre o indivíduo, pois o benefício a ser recebido está determinado pelas suas contribuições (ou seja, por seu histórico salarial, sujeito a riscos econômicos) e pelos rendimentos auferidos (risco de investimento e de administração). Uma maneira de mitigar esses riscos é a imposição de aposentadorias mínimas e regras de aplicação dos ativos previdenciários.

Em sistemas públicos de benefício definido, o ajuste a resultados adversos pode ocorrer por variação nos benefícios correntes e futuros (afetando beneficiários no presente e no futuro), por variação nas taxas de contribuição ou por empréstimo governamental (afetando, de maneira ampla, os cidadãos de hoje e os do futuro). Se for parcialmente financiado, a acumulação prévia de recursos também pode ser utilizada no ajuste. Assim, tais sistemas podem distribuir riscos numa base mais ampla, por diferentes coortes ao longo do tempo, enquanto sistemas de contribuição definida podem distribuir os riscos apenas entre os atuais participantes do mercado.

A proposta de três pilares do Banco Mundial tem como objetivo minimizar dois tipos de risco: o de investimento e o político. O primeiro pilar, de caráter público, impede que o benefício recebido seja inferior a um patamar mínimo, algo passível de ocorrer em sistemas que operam com regime de capitalização. Por outro lado, ao reduzir a participação governamental à garantia de uma segurança mínima, a influência política sobre o sistema previdenciário seria reduzida.

No entanto, tal abordagem não leva em consideração o papel governamental na regulação do mercado de aposentadorias e pensões, nem as possíveis influências desse grupo de empresas financeiras sobre o governo. Adicionalmente, “a história das políticas públicas está cheia de exemplos de demanda por ação governamental compensatória quando a livre escolha e a competição não produzem os resultados esperados”³ (Hecló, 1998 *apud* Stiglitz e Orszag, 1999).

Barr e Diamond (2008) questionam o argumento a favor de sistemas de capitalização contra riscos demográficos. É certo que, num sistema de repartição simples, quanto menor a razão de cobertura (contribuintes/beneficiários), maior a pressão para aumento de taxa de contribuição e/ou para redução dos benefícios. Em contrapartida, argumenta-se que um sistema de capitalização, pela conexão entre contribuições e benefícios individuais, não enfrenta tal problema. Isto é verdade do ponto de vista financeiro, mas não do consumo esperado. A não

³ No original: “the history of public policy is rich with examples of demands for compensatory government action when free choice and competition do not produce the happy endings people expect”.

ser que uma menor população em idade ativa não afete o produto, este será menor do que seria se não houvesse tal redução. Assim, pode haver queda no consumo dos beneficiários, por maiores preços ou menores taxas de retorno sobre seus ativos, ou menor consumo dos trabalhadores, por aumento da taxa de contribuição. Isso ocorre pois ambos os regimes (de repartição simples ou de capitalização) são mecanismos de organização de reivindicação sobre a produção corrente: mesmo que a organização financeira seja distinta, o consumo corrente dos pensionistas ocorre sobre a produção corrente. Nesse sentido, ambos são PAYG (Eisner, 1997).

Ainda sobre choques demográficos, Palley (2006) indica que o avanço tecnológico pode aumentar a produtividade dos trabalhadores, reduzindo o ônus representado pela população inativa. A taxa de aumento de produtividade pode ser utilizada para calcular a razão de dependência efetiva, que representa de maneira mais acurada este “fardo”. Assim, mesmo que a razão de dependência efetiva esteja diminuindo para a sociedade, isso pode não ser verdade para um trabalhador individual. Supondo que o sistema previdenciário seja financiado por contribuições sobre o salário, o peso sobre o trabalhador individual pode aumentar ou diminuir, dependendo da medida em que os ganhos de produtividade são repassados aos salários. Se o repasse for integral, um trabalhador pode ser representado por um “trabalhador efetivo”, e o ônus, similarmente, pode ser representado pela razão de dependência efetiva. Isso revela que, para a discussão do financiamento da população inativa, é importante não só o crescimento do produto, como também da produtividade e seu repasse para os salários.

1.4.3 – Rendimentos

Um dos principais argumentos utilizados a favor dos sistemas de capitalização em detrimento de sistemas PAYG é a comparação entre as respectivas taxas de retorno. Para o primeiro, é utilizada a taxa de rendimento das aplicações feitas com os recursos das contas individuais e, para o segundo, é utilizada tanto a relação entre benefícios recebidos e contribuições feitas, quanto a formulação de Samuelson, que pode ser enunciada como: a taxa de retorno de um sistema PAYG maduro é a soma da taxa de crescimento da população ativa e da taxa de crescimento da produtividade (Stiglitz e Orszag, 1999). Além disso, a tendência de queda da taxa de retorno num sistema PAYG é vista como uma falha fundamental do sistema em si. Esta última é, de acordo com Stiglitz e Orszag (1999), um dos mitos acerca dos sistemas de seguridade social. As críticas a essa abordagem são basicamente duas: a taxa de retorno dos sistemas de capitalização não é a taxa de rendimento dos ativos, uma vez que custos administrativos, custos de transição e riscos associados devem ser considerados. Ademais, a

tendência de redução da taxa de rendimento do sistema PAYG não é uma falha do sistema, mas sim uma tendência natural à convergência em direção a seu estado estacionário.

a) Custos administrativos

Sistemas de aposentadorias e pensões podem ter custos administrativos significativos, a ponto de afetarem o valor dos benefícios. Assim, é preocupação comum a qualquer política previdenciária o controle de tais custos. Na comparação entre sistemas financiados e PAYG, a discussão de minimização de custos gira em torno de eficiência, através de concorrência e regulação (como proposto pelo Banco Mundial) e de ganhos de escala numa organização centralizada. Entretanto, outros fatores geram aumentos de custo nos sistemas de capitalização, principalmente a manutenção de contas individuais (se for o caso) e iniciativas de educação da população, para que tomem as decisões relevantes de aplicação. Stiglitz e Orszag (1999) contestam a afirmação de que concorrência gera menores custos, pois estes podem ser incompressíveis: a concorrência apenas impede lucros extraordinários. Barr e Diamond (2008) indicam que é bem estabelecido que custos administrativos em sistemas de capitalização com contas individuais são superiores aos custos administrativos de sistemas PAYG.

b) Custos de transição

A comparação entre estados estacionários ignora a presença de custos envolvidos na transição entre sistemas PAYG e sistemas financiados. Esses custos existem pois, no momento de implementação do sistema PAYG, há um grupo de pessoas aptas a receber benefícios (segundo requisitos de idade), mas que não realizaram nenhuma contribuição. Ao longo do tempo, novas coortes se tornam elegíveis a receberem benefícios, tendo realizado progressivamente um maior número de contribuições (maior tempo de vida ativa com o sistema já implementado). Isso reduz gradativamente a taxa de retorno, que é infinita para a primeira geração, até que o sistema atinge sua maturidade, quando novos beneficiários realizam contribuições ao longo de toda sua vida ativa. A partir desse momento, a taxa de retorno do sistema é dada pela formulação de Samuelson. O decréscimo da taxa de retorno ocorre pelo “presente” dado às primeiras gerações de trabalhadores. A transição para um sistema de capitalização levanta a questão de como garantir o pagamento dos benefícios àqueles que são elegíveis a recebê-los (ou que já os recebem) e àqueles que não têm tempo de trabalho restante suficiente para acumularem fundos que garantam um nível adequado de benefícios, uma vez que as contribuições da população ativa estão sendo direcionadas para a acumulação de fundos na forma de ativos. O governo tem três opções: financiar com aumento das contribuições correntes, contraindo dívida ou negar o pagamento de benefícios fora do novo sistema.

Respectivamente, os custos de transição recaem sobre a população ativa no momento da transição, sobre a população ativa presente e futura (dependendo do perfil da dívida contraída) ou sobre a geração que não receberá benefícios (ou que os terá num nível abaixo do adequado). Em todos os casos, as taxas de retorno do sistema financiado, sob ótica agregada, são inferiores às taxas de retorno do mercado de ativos.

Duas considerações são necessárias. Primeiro, pode não ser factível, por motivos políticos ou legais, mudar compulsoriamente o sistema previdenciário de toda a população, uma vez que já existem direitos adquiridos pelos cidadãos sob determinados esquemas de seguro social. Assim, o governo pode implementar programas de subsídios que incentivem a substituição voluntária, aumentando os custos de transição. Segundo, uma das razões para a dominância do sistema PAYG na Europa do pós-guerra foi justamente a possibilidade de impactar de forma imediata as finanças da população em idade avançada, para que estes pudessem usufruir das vantagens das altas taxas de emprego e de crescimento econômico, além de compensar as dificuldades vividas em anos anteriores (Petrides e Dangerfield, 2004). Dessa forma, é possível inferir que os custos de transição não são consequência direta da existência prévia de um sistema PAYG, mas sim do entendimento social que reconhece o direito das gerações mais velhas a receberem benefícios previdenciários (sendo o sistema PAYG uma formalização deste reconhecimento), e, portanto, estariam presentes na implementação de um sistema de capitalização mesmo sem outro sistema já formalmente estabelecido.

c) Riscos

Por fim, é preciso controlar a taxa de retorno de ambos os sistemas frente aos riscos envolvidos (discutidos na seção 1.4.2).

1.4.4 – Crescimento econômico

Como analisado na seção 1.2, Mesa-Lago (2006) demonstra que o desenvolvimento e, mais especificamente, o crescimento econômico se tornaram objetivos dos sistemas de aposentadorias e pensões, a partir de uma mudança de paradigma ocorrida nos anos 1980. Posteriormente, o Banco Mundial enfatizou-os no relatório *Averting the old age crisis*, de 1994. No entanto, longe de ser exclusividade de um nicho específico, a análise dos sistemas previdenciários a partir desta ótica está disseminada por diversas áreas do pensamento econômico. Este movimento pode ter o efeito de subordinar o sistema previdenciário, sua organização e seus objetivos principais à busca pelo crescimento econômico.

Barr e Diamond (2008) indicam dois erros analíticos a essa abordagem. Primeiramente, estes qualificam o crescimento como um objetivo secundário dos sistemas de pensão. Segundo, consideram equivocado priorizar um objetivo em relação a outros – pode-se inferir que tal erro é agravado quando se trata de um objetivo secundário. Adicionalmente, Stiglitz e Orszag (1999) defendem que a análise esteja sempre voltada ao aumento de bem-estar, sendo o crescimento econômico um meio para alcançá-lo.

O aumento do crescimento econômico se tornou um dos principais argumentos em prol da transição de sistemas de repartição para sistemas de capitalização. Portanto, é necessário analisar os nexos causais através dos quais a relação entre capitalização do sistema previdenciário e crescimento econômico se estabeleceria.

De maneira geral, esta conexão é defendida a partir dos seguintes resultados previstos a partir da implementação de regimes de capitalização: maiores taxas de poupança, desenvolvimento do mercado de capitais e redução das distorções no mercado de trabalho.

a) Poupança

A conexão entre sistema de capitalização e crescimento, através do canal da poupança, depende de três condições encadeadas: que a taxa de poupança aumente; que este aumento incremente o nível de investimento; e que o maior nível de investimento leve a maiores taxas de crescimento. A última condição pertence ao âmbito das teorias do desenvolvimento econômico e foge ao escopo deste trabalho. É preciso, antes de tudo, distinguir dois conceitos de financiamento: estreito (acumulação de ativos em antecipação a pagamentos futuros) e amplo (aumento de poupança nacional), sendo que o primeiro não implica necessariamente o segundo (Stiglitz e Orszag, 1999).

Supondo que não haja sistema organizado de previdência e que cada indivíduo seja o único responsável por sua renda de aposentadoria, este deve poupar durante a vida ativa para consumir no futuro. É possível, nesse caso, que a introdução de um sistema de repartição reduza a taxa de poupança, pois pelo menos parte da renda futura está garantida, e os indivíduos podem desejar a volta do nível de consumo pré-contribuições. A introdução de um sistema de capitalização, por sua vez, não garante nenhum movimento específico da taxa de poupança. Se a contribuição ocorrer a partir de um percentual de renda superior à taxa de poupança prévia, esta deve aumentar. Entretanto, é possível que o percentual de contribuição compulsório seja inferior à taxa de poupança voluntária pré-implementação do sistema, e que a diferença não seja (totalmente) compensada por poupança voluntária, por exemplo, por uma maior sensação

de segurança devido à existência de um sistema de previdência organizado. Deste modo, é possível entender que a variação da taxa de poupança depende tanto da relação entre a taxa voluntária pré-implementação e a taxa compulsória pós-implementação, quanto de questões comportamentais relacionadas. De qualquer forma, é possível que a maior taxa de poupança observada seja compensada por maior endividamento das famílias, buscando manter o nível de consumo.

A análise anterior não leva em consideração a possibilidade levantada na seção 1.4.3.b, da existência de custos de transição mesmo na ausência de um sistema organizado, e está baseada numa situação (ausência de sistema previdenciário organizado) que não corresponde à realidade da maioria dos países. Assim, os custos de transição e a forma pela qual estes são financiados são questões relevantes na análise da conexão entre nível de financiamento e aumento na taxa de poupança. Se o financiamento ocorrer por aumento nas contribuições ou redução dos benefícios, a manutenção do nível de consumo tanto de contribuintes quanto de beneficiários pode compensar aumentos na taxa de poupança, por maior despoupança voluntária. Por outro lado, se o governo for responsável por tais custos e financiá-los com aumento de dívida pública, há redução da poupança governamental, compensando o aumento de poupança doméstica, e a dívida implícita do sistema previdenciário é transformada em dívida explícita, um movimento que pode ter efeitos macroeconômicos diversos, dificultando a previsão de seu efeito sobre a taxa de poupança agregada da economia (Barr e Diamond, 2008).

Finalmente, Zandberg e Spierdijk (2010) indicam que a transição pode ter um efeito nível permanente sobre a taxa de poupança, determinado pelo crescimento desta durante a fase de implementação do fundo. Uma vez maduro, a entrada de recursos na forma de contribuições e a saída, na forma de benefícios, tendem a ser semelhantes, podendo anular ou inverter o movimento líquido de recursos. Assim, se os custos de transição impedirem o aumento da taxa de poupança durante a implementação do fundo, não haverá variação posterior desta. Um possível efeito nefasto de uma maior poupança compulsória em comparação com a poupança voluntária prévia é que, havendo restrições de liquidez, há redução do consumo (e, conseqüentemente, do bem-estar) corrente, muitas vezes de indivíduos de baixa renda (Davis e Hu, 2008).

No caso de o financiamento lograr aumentar a taxa de poupança agregada, é preciso que esta provoque o aumento do nível de investimento. Isto é decorrência direta do perfil das aplicações realizadas pelos fundos de pensão: por um lado, estas podem, em grande medida, ser direcionadas a ativos externos ou a produtos financeiros com pouca ou nenhuma relação

com o setor produtivo da economia, reduzindo o impacto sobre o investimento doméstico; por outro, o “paradoxo Feldstein-Horioka” indica forte relação entre poupança e investimento doméstico (Feldstein e Horioka, 1980 *apud* Zandberg e Spierdijk, 2010).

Dois pontos adicionais são relevantes. O governo pode estabelecer limites para determinadas aplicações, a fim de controlar o risco de investimento, e mercados de capitais pouco desenvolvidos podem reduzir as opções de aplicações relacionadas ao setor produtivo. A transição para um sistema de capitalização, argumenta-se, pode ajudar a solucionar este último problema.

Mesmo que a taxa de poupança permaneça constante, a transição para um sistema financiado pode afetar o crescimento econômico por razões de eficiência: através do desenvolvimento financeiro e da redução das distorções no mercado de trabalho (Davis, 2006 e Davis e Hu, 2008), que são, respectivamente, o tema das próximas duas seções.

b) Desenvolvimento do mercado de capitais

Existem diversas maneiras pelas quais a introdução de fundos previdenciários podem desenvolver os mercados de capitais (Davis e Hu, 2008). Algumas decorrem de diferenças de comportamento entre estes fundos e outros agentes. Ao contrário de famílias, os fundos previdenciários têm horizonte temporal longo e disfrutam de economias de escala e de melhor capacidade de processamento de informação, garantindo vantagem comparativa na redistribuição de risco (Davis e Steil, 2001 *apud* Davis, 2006). Adicionalmente, eles não têm risco de “corrida” (ao contrário de bancos comerciais), o que permite aplicações de maior prazo (Catalan et al., 2000 *apud* Davis, 2006). O maior horizonte temporal e a maior capacidade de distribuição de riscos podem levar à redução do custo médio de capital, impulsionando o investimento produtivo (Davis e Hu, 2008).

No nível da firma, o aumento das aplicações de fundos de pensão podem melhorar a governança corporativa, principalmente pela maior demanda de transparência e melhores práticas contábeis por parte dos investidores institucionais. Davis e Hu (2008) argumentam que tais efeitos podem se estender para a economia como um todo.

Barr e Diamond (2008) fazem algumas críticas a essenexo causal entre financiamento e desenvolvimento econômico. Inicialmente, os autores destacam que o argumento assume, implicitamente, que grande parte dos recursos é aplicada no mercado de capitais doméstico. Em termos de redução de risco, tal carteira é subótima, pois reduz os ganhos de diversificação. No entanto, do ponto de vista do crescimento econômico, a aplicação em ativos externos desvia

recursos do setor produtivo doméstico, reduzindo o crescimento potencial. Mesmo que essa saída seja compensada pela entrada de capital externo, as condições de atração desses recursos podem afetar a perspectiva de crescimento. Por um lado, pode ser necessário elevar a taxa de juros. Por outro, pode aumentar a vulnerabilidade da economia. Ambas as situações podem aumentar o custo do capital doméstico, reduzindo as perspectivas de crescimento. Mesmo restringindo a análise a aplicações domésticas, países com mercados de capitais já desenvolvidos não necessariamente serão afetados, enquanto aqueles com mercados pouco desenvolvidos podem não ter a estrutura necessária para suportar esse volume de recursos.

Por fim, o aumento do fluxo de capitais pode, por sua vez, aumentar a pressão sobre o governo por regulação deste mercado, com impactos positivos sobre a eficiência e o crescimento econômico.

c) Mercado de trabalho

O centro desse argumento é que, em tese, as taxas de contribuição nos sistemas de capitalização são menores do que nos sistemas de repartição simples, amenizando as distorções no mercado de trabalho causadas por essas contribuições. Este ponto já foi tratado na seção 1.4.1, mas alguns comentários adicionais são devidos. Stiglitz e Orszag (1999) reiteram que o objetivo a ser alcançado é o aumento de bem-estar, e a busca por reduzir distorções do mercado de trabalho pode ter o efeito inverso. Além disso, a transição total para um sistema de capitalização pode levar à criação de um fundo emergencial governamental para controlar o risco, introduzindo impostos que poderiam causar distorções no mercado de trabalho. A proposta de três pilares do Banco Mundial, ao reduzir o papel do governo ao primeiro pilar, visa minimizar, e não eliminar tais distorções. Finalmente, a existência de outras fontes de distorção no mercado de trabalho, como tributação progressiva, torna difícil isolar a influência do sistema previdenciário.

CAPÍTULO II – SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO. DA CONCEPÇÃO FRAGMENTÁRIA AO PROGRESSIVO DESMONTE DO SISTEMA UNIVERSAL SOLIDÁRIO

A introdução da seguridade social, em geral, e do sistema previdenciário de repartição simples solidário e universal, em particular, é uma das mais importantes inovações contidas na Constituição Federal de 1988 (CF88), pela magnitude do impacto social que sua completa implementação teria trazido. Contudo, esse mérito é ainda maior se for analisado junto de dois condicionantes fundamentais: o desenvolvimento do sistema previdenciário brasileiro até então e a emergência dos sistemas de capitalização individual, principalmente na América Latina. Ambos ajudam a compreender a relevância da formulação constitucional do sistema previdenciário brasileiro e as constantes tentativas de descaracterização, compostas basicamente por mudanças paramétricas e tentativas de reformulação estrutural.

A história da previdência brasileira, até a Constituição Cidadã, é marcada pela concepção de seguro, segundo a qual o benefício recebido é estritamente ligado à contribuição realizada (Teixeira, 1990). Adicionalmente, a cobertura do sistema era limitada e, mesmo dentre os segurados, havia diversas fontes de desigualdades, seja no financiamento, seja no acesso e valor dos benefícios e serviços oferecidos. A CF88, ao implementar um sistema solidário e universal, rompeu com a lógica do desenvolvimento previdenciário até então, estendendo a proteção social a grande parcela da população e contribuindo efetivamente para redução da pobreza e da desigualdade no país.

Em relação ao contexto internacional, especialmente o latinoamericano, a década de 1980 foi testemunha da implementação do sistema de capitalização individual no Chile. Com o passar do tempo, tal sistema foi introduzido em diversos países e foi proposto, mais de uma vez, no Brasil. Apesar de o sistema de repartição simples ter permanecido como tal, houve progressiva incorporação de fundos capitalizados ao funcionamento normal da previdência brasileira, através do Regime de Previdência Complementar. Mesmo assim, o ímpeto reformista se mantém, baseado em alarmistas previsões de uma explosão de gastos, e a perspectiva de que a participação dos fundos de capitalização na previdência social aumente está mais uma vez em pauta.

Este capítulo está dividido em cinco seções. A seção 2.1 trata da primeira etapa do desenvolvimento do sistema, iniciada pela Lei Eloy Chaves e representada pelas Caixas e Institutos de Aposentadorias e Pensões (CAPs e IAPs, respectivamente). A seção 2.2 corresponde ao período da ditadura militar (de 1964 até 1985), que promoveu a unificação das

diferentes instituições previdenciárias (Decreto nº 72/1966), mas manteve diversas fontes de desigualdade e regressividade no sistema. As seções 2.3 e 2.4 tratam, respectivamente, do sistema introduzido na Constituição Federal de 1988 e de seu desenvolvimento posterior, afastando-se de sua formulação original. Por fim, um panorama atual da previdência brasileira é dado na seção 2.5.

2.1 – Do início até 1964. Fragmentação e exclusão

O primeiro marco institucional da previdência no Brasil, entendida como instituição “produzida pelo capitalismo depois de constituir as forças produtivas que lhe são específicas”, é a Lei Eloy Chaves (na verdade, Decreto Legislativo nº 4.682/1923), que criou a Caixa de Aposentadorias e Pensões (CAP) para os empregados das empresas ferroviárias (Teixeira, 1990).

Com o passar do tempo, a proteção foi estendida a outras categorias profissionais, chegando a 140 CAPs em funcionamento em 1932 (Santos, 1987). No entanto, essa expansão ficou restrita a categorias necessárias ao bom funcionamento do modelo agro-exportador, como ferroviários, eletricitistas, estivadores, bancários e portuários e ao funcionalismo público. As CAPs se organizavam por empresas, funcionando em regime de capitalização e financiadas por contribuições de empregados (3% sobre salários), empregadores (1% sobre faturamento bruto) e do Estado (tributos adicionais sobre os serviços prestados). Esta última, com o passar do tempo, passou a ser composta por diversos tributos enquadrados genericamente como “quotas de previdência” (Santos, 1987). Em relação ao processo decisório, havia representação paritária de empregados e empregadores, cabendo ao Estado apenas papel fiscalizador.

Ao longo da década de 1930, surgiu um outro tipo de instituição previdenciária: os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs). Diferenciando-se das CAPs, os IAPs eram organizados por categorias profissionais, e não mais por empresas, cobrindo os seguintes riscos: doença, invalidez, velhice e morte. Foi uma primeira tentativa de centralização do que era bastante fragmentado, buscando uniformidade nas contribuições e benefícios, de modo a trazer racionalidade ao sistema. Os primeiros a serem cobertos foram os marítimos, em 1933, e houve progressiva incorporação de novas categorias. Apesar de ser semelhante, a governança dos IAPs se diferenciava das CAPs pela figura do presidente do conselho administrativo, indicado pelo poder público (FEE, 1983 e Santos, 1987).

As categorias profissionais com maior capacidade de articulação política passaram a ser cobertas pelos IAPs, cabendo às CAPs a proteção das demais categorias contempladas pelo

sistema previdenciário da época. Após a criação dos últimos IAPs, em 1938 (IAPETC – empregados em transportes e cargas e IPASE – servidores do Estado), a estrutura previdenciária só seria modificada em 1960, com a Lei Orgânica da Previdência Social (FEE, 1983).

O final desse período foi marcado pela grande disparidade de benefícios e serviços oferecidos por cada instituição previdenciária, refletindo as disponibilidades de recursos de cada organização e o poder político de cada categoria profissional.

Equalização de direitos e uniformização da legislação se tornaram as principais reivindicações para a proteção social. Essas demandas resultaram, em primeiro lugar, na proposta de criação do Instituto dos Serviços Sociais do Brasil (ISSB), em 1945, que seria responsável pela execução, orientação e coordenação das atividades de previdência e assistência social. Enfrentando forte oposição, principalmente dos grupos de trabalhadores mais beneficiados, o ISSB não foi implementado. Em segundo, na promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS – Lei nº 3.807/1960), com objetivo de unificar a legislação previdenciária. Os IAPs mantiveram padrões diferenciados na oferta de benefícios e serviços, mas todos passaram a oferecer aposentadoria, pensões e auxílios, e assistência médica, alimentar e reabilitação profissional. Embora não tenha logrado uma unificação administrativa, a LOPS organizou o sistema previdenciário através da criação de uma estrutura administrativa e do Regulamento Geral da Previdência Social (Decreto nº 48.959-A/1960).

A LOPS acabou com o sistema de financiamento tripartite. O Regulamento Geral fixou a contribuição dos empregados em 8% do salário – as contribuições dos empregadores teriam igual valor (portanto, vinculadas à dinâmica da massa salarial). As contribuições da União passaram a ser responsáveis apenas pelo custeio da administração geral, pessoal e cobertura de eventuais déficits. Este também estabeleceu diretrizes para a aplicação dos recursos previdenciários, enfatizando segurança, lucratividade e prioridade para melhoria das condições de vida dos segurados. Contudo, o Estado desviou essas aplicações para projetos de industrialização e infraestrutura. Apesar dos avanços em relação à unificação e normatização do sistema, seu caráter excludente permaneceu, pois sua cobertura ainda era extensiva apenas a trabalhadores urbanos formais (FEE, 1983).

Em 1963, houve dois importantes marcos em relação ao estabelecimento de previdência para trabalhadores do meio rural. Primeiro, o Estatuto do Trabalhador Rural (Lei nº 4.214/1963) criou o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (FUNRURAL), a ser gerido pelo IAPI (industrializados), com contabilidade separada. Segundo, o Decreto nº 53.154/1963

estabeleceu a Previdência Social Rural, custeada pelo FUNRURAL. Apesar do avanço institucional, a Previdência Social Rural teve desenvolvimento prático lento (FEE, 1983 e Santos, 1987). Infelizmente os dados de cobertura da previdência rural nessa etapa inicial não estão disponíveis.

2.2 – Ditadura militar (1964-1985)

2.2.1 – Características estruturais

Fagnani (2005) qualifica o período entre 1964-1985 como “modernização conservadora”: reformas institucionais e novos mecanismos de financiamento que aumentam a capacidade de intervenção do Estado (a parte “moderna”), mas com pouco impacto para as camadas mais pobres da população e na distribuição de renda (a parte “conservadora”). O autor identifica quatro características estruturais da política social do período: caráter regressivo do financiamento, centralização do processo decisório no Executivo Federal, privatização do espaço público e fragmentação institucional. A última não afetou a previdência. Vejamos cada uma delas em separado.

- Caráter regressivo do financiamento

De acordo com o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG, implementado em 1964), era necessário conter os desequilíbrios fiscais para controlar a inflação. Como resposta, houve a difusão das “contribuições sociais” para o financiamento de políticas sociais, incidentes sobre a folha salarial urbana e pagas por empregados e empregadores. O resultado econômico e o forte aumento de arrecadação previdenciária durante o período do “milagre” tornaram hegemônica essa forma de financiamento (Fagnani, 2005).

O financiamento do sistema previdenciário era majoritariamente composto pelo Fundo de Previdência e Assistência Social (FPAS, que englobava contribuições de empregados e empregadores). O valor incidente sobre empregadores era repassado aos preços, sendo cobrado de toda a sociedade. Através desse mecanismo, os trabalhadores contribuíam diretamente (através dos salários) e indiretamente (através do consumo de bens e serviços) (Teixeira, 1990). O segundo principal item do financiamento eram as “Contribuições da União”, regidas pela LOPS. O valor dessas contribuições era pequeno se comparado ao total da arrecadação, e essa relação foi diminuindo ao longo dos anos. Observa-se também que, em várias ocasiões nas quais a arrecadação do FPAS era suficiente para cobrir os gastos de responsabilidade da União, os governos militares não repassavam os devidos recursos, aumentando a regressividade do sistema.

Outras fontes de regressividade eram o vínculo contributivo e a alíquota-teto de 10% sobre salários superiores a 20 salários mínimos. O primeiro limitava o acesso a serviços e benefícios aos contribuintes ativos, enquanto o segundo fazia com que a contribuição de trabalhadores com salários acima desse teto fosse proporcionalmente menor à medida que o salário recebido aumentava.

- Centralização do processo decisório

Os reflexos da supressão de direitos civis e políticos (prática do regime militar) no sistema previdenciário foram o fim da representação sindical (patronal e de trabalhadores) nos conselhos decisórios e as reformas administrativas, que originaram instituições de maior porte associadas ao Executivo Federal, a fim de englobar todo o sistema previdenciário.

O Decreto nº 72/1966 unificou os IAPs (promovendo, também, a unificação da prestação dos benefícios) no Instituto Nacional da Previdência Social (INPS), vinculado ao Ministério do Trabalho. Em 1974, foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS); e em 1977, o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS). A criação do SINPAS levou à especialização funcional do sistema, composto por: INPS (benefícios previdenciários); INAMPS (assistência médica); IAPAS (arrecadação e administração financeira); entre outros. Foram extintos o IPASE e o FUNRURAL, cabendo ao INPS a gestão dos benefícios correspondentes. Por fim, Santos (1987) destaca que a transferência do seguro relativo a acidentes de trabalho ao INPS, em 1967, é uma das mais significativas mudanças no sistema previdenciário pós-64.

Em particular, é importante ressaltar que a reforma promovida pelo Decreto nº 72/1966, ao unificar as instituições de previdência social, foi a primeira a ser guiada por motivos de racionalização e produtividade do sistema (Santos, 1987). Como foi visto no capítulo 1, a “unidade, responsabilidade do Estado, eficiência e participação na gestão” é um dos princípios de previdência social formulados por Mesa-Lago (2006).

- Privatização do espaço público

Segundo Fagnani (2005), essa característica reflete o “uso clientelista do espaço público para fins político-eleitorais”, através da expansão de infraestrutura e indicação para emprego, ambos sem base técnica⁴.

⁴ Teixeira (1990) exemplifica esse ponto pela regra que dava ao deputado federal mais votado em cada município o poder de indicar o delegado do FUNRURAL da região. Este, por sua vez, determinava os aptos a receberem

Além das características destacadas por Fagnani (2005), o período do regime militar se notabilizou pela progressiva incorporação de categorias ao sistema previdenciário e redução do valor real dos benefícios oferecidos.

- Aumento da cobertura

Santos (1987) indica que o governo militar acelerou a expansão da cobertura previdenciária, com o estabelecimento do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL – LC nº 11/1971), executado pelo FUNRURAL. Em seguida, empregados domésticos e trabalhadores autônomos foram incluídos (Leis nº 5.850/1972 e 5.890/1973, respectivamente). A partir de 1974, pela Lei nº 6.179/1974, idosos (maiores de 70 anos) pobres e inválidos que contribuíram por pelo menos doze meses, consecutivos ou não, em qualquer época, ao INPS, passaram a contar com amparo previdenciário (benefício mensal equivalente a um salário mínimo) e assistência médica (Santos, 1987). Os resultados econômicos do período do “milagre” permitiram essa expansão de cobertura (Fagnani, 2005).

Tabela 1 - Cobertura do INPS, 1968-1984

Ano	Trabalhadores segurados	% população
1968	3.603.489	4,0
1969	7.268.449	7,8
1970	7.284.022	7,6
1971	7.764.486	7,9
1972	8.148.987	8,1
1973	10.956.956	10,7
1974	11.537.024	11,0
1975	12.996.796	12,1
1976	14.945.489	13,6
1977	16.589.605	14,7
1978	18.500.000	16,0
1979	22.436.053	19,0
1980	23.782.216	19,6
1981	24.448.118	19,7
1982	20.668.220	16,3
1983	22.562.301	17,4
1984	25.065.404	18,9

Fonte: Elaboração própria, baseado em Santos, 1987. Dados de população do Banco Mundial

aposentadoria rural, estabelecendo a utilização do sistema previdenciário para fins políticos, uma vez que as indicações do delegado obedeciam a critérios de poder político local, ao invés de critérios técnicos.

Como pode ser observado na tabela 1, é inegável que houve aumento na cobertura previdenciária (sem contar os beneficiários do PRORURAL). De todo modo, a cobertura ainda estava muito baixa, sem superar 20% da população em nenhum ano de 1968 até 1984.

- Queda real do valor dos benefícios

Segundo Fagnani (2005), o cálculo dos benefícios levava em conta os últimos 36 salários recebidos, mas sem correção monetária sobre os 12 salários mais recentes. Num contexto de aceleração inflacionária, isso resultava em forte queda real do benefício em relação à contribuição na ativa. Além disso, a política salarial do governo militar como um todo implicou grande redução do salário real, sistematicamente corrigido abaixo da inflação. Em 1985, 76% dos benefícios urbanos da previdência social eram iguais ou menores a um salário mínimo e 92% eram iguais ou inferiores a três salários mínimos (Fagnani, 2005).

2.2.2 – Esgotamento da estratégia

O esgotamento da estratégia para a política social do governo militar ocorreu a partir de dois movimentos: a desaceleração do crescimento econômico e a intensificação das demandas sociais por maior participação política, minando a sustentação do regime autoritário brasileiro.

Em 1979, a segunda crise do petróleo levou ao aumento unilateral da taxa de juros estadunidense, provocando a crise da dívida externa nos países latinoamericanos, que foi agravada pela moratória mexicana de 1982 (Medeiros e Serrano, 1999). Como resultado, a primeira metade da década de 1980 foi marcada por redução do crescimento (com períodos de recessão) sem geração de emprego. Por serem dependentes do ciclo econômico, as receitas do FPAS caíram cerca de um terço entre 1982-84. Em resposta à queda de arrecadação, o governo adotou o “Pacote da Previdência”, com medidas como aumento de alíquotas para empregados e empregadores e contribuição de inativos, levando a um aumento real de 24% das receitas em 1982. No entanto, o aprofundamento da recessão, observado no ano seguinte, ocasionou uma perda real de 2% das receitas (Fagnani, 2005).

2.3 – A Constituição Federal de 1988

2.3.1 – Antecedentes: o governo Sarney pré-Constituição

O contexto herdado pelo governo Sarney era de reorganização das demandas da sociedade civil e desestruturação dos mecanismos públicos de financiamento. O problema mais urgente a ser enfrentado era o déficit da previdência, essencial para a redução das injustiças sociais acumuladas nos anos anteriores. Já em 1985 não houve déficit, e houve superávit em

1986 e 1987, devido à retomada momentânea do crescimento e estabilidade obtida pelo Plano Cruzado. Esse movimento evidencia a conexão direta entre crescimento econômico, aumento do emprego e da massa salarial e maior nível de arrecadação previdenciária (Gentil, 2006), por força do regime contributivo adotado (de inspiração bismarkiana).

A ação do MPAS até a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) se dividiu em dois eixos: a formulação de estudos e propostas para a ANC e correção de distorções pontuais. O primeiro se deu através do documento “A Previdência Social é viável” e do Grupo de Trabalho para a Reformulação da Previdência Social (GT/RPS), ambos em 1986. Muitas das propostas contidas em ambos se converteram no texto constitucional, como o princípio da seguridade social e a correção de benefícios atrelada ao salário mínimo. O segundo eixo ocorreu em 1986 e 1987, destacando-se a extinção das contribuições de segurados inativos e a extinção do teto de vinte salários mínimos para a contribuição de empresas (Fagnani, 2005).

2.3.2 – A Constituição Federal de 1988 e a Seguridade Social

No campo da proteção social, o principal avanço da Constituição Federal de 1988 (CF88) foi a inclusão da seguridade social, definida como “o 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”, guiada pelos seguintes objetivos: universalidade da cobertura; uniformidade e equivalência de benefícios e serviços; seletividade e distributividade; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na participação do custeio; diversidade da base de financiamento; e caráter democrático e descentralizado da administração (CF88, art. 194).

A seguridade social consiste num sistema universal, uma vez que todo cidadão está apto a filiar-se ao Regime Geral da Previdência Social (RGPS), tem direito a ser atendido pelo Sistema Único de Saúde e, em caso de extrema vulnerabilidade, pode pleitear auxílios assistenciais (Vianna, 2003 *apud* Gentil, 2006). Há outro sistema paralelo, exclusivo aos servidores públicos: o Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores (RPPS). Não há, portanto um sistema composto por dois regimes, mas um sistema de seguridade universal e um sistema previdenciário especial para o funcionalismo público. Por fim, há o Regime de Previdência Complementar (RPC), que pode ser aberto ou fechado. Em relação ao primeiro, a filiação é livre e incentivada através de deduções tributárias no Imposto de Renda de Pessoa Física. Já o segundo, no âmbito de determinadas empresas estatais, é compulsório e apenas aqueles determinados pelo regime específico podem se filiar (Lavinias e Araújo, 2017).

As fontes de financiamento da seguridade social introduzidas pela CF88 são: recursos fiscais dos orçamentos da União e demais entes subnacionais; contribuições de trabalhadores (incluindo rurais assalariados) e empregadores sobre a folha de salários, compondo o FPAS; contribuição sobre o lucro das empresas (Contribuição Sobre o Lucro Líquido – CSLL); 60% das arrecadações do PIS e do PASEP (respectivamente, Programa de Integração Social e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público), incidentes sobre o faturamento das empresas; recursos do Fundo de Integração Social (Finsocial), posteriormente denominado Contribuição sobre o Faturamento das Empresas (Cofins); recursos decorrentes de concursos de prognósticos; e outras fontes adicionais para garantir a manutenção ou expansão da seguridade social. Decorre daí que a CF88 não estabelece limite às fontes de financiamento da Seguridade Social, apenas estabelece a exclusividade das fontes discriminadas (Delgado et al., 2008 *apud* Alvim 2011).

Todos esses recursos integralizavam o Orçamento da Seguridade Social (OSS), que representava todas as “entidades e órgãos a ela (seguridade social) vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público” – art. 165, parágrafo 5, inciso III (Brasil, 1988). O OSS passava a fazer parte da lei orçamentária anual, a fim de proporcionar maior controle sobre os recursos e garantir uma base diversa de financiamento vinculado à seguridade social. (Fagnani, 2005)

Para a previdência social (RGPS), as principais modificações introduzidas pela CF88 foram: i) uniformidade e equivalência de benefícios rurais e urbanos; ii) alteração das regras de cálculo do valor do benefício, passando a corrigir monetariamente “todos os salários de contribuição considerados”; iii) reposição do valor real dos benefícios entre 1979 e 1984; iv) estabelecimento do piso de um salário mínimo para todos os benefícios; v) preservação do valor real dos benefícios; vi) regra de reajuste vinculada à correção do salário mínimo; e vii) abono anual (13º) equivalente ao benefício do mês de dezembro (Fagnani, 2005).

Em relação às regras de habilitação, não se exigia tempo de contribuição nem idade mínima. As condições estipuladas eram: i) aposentadoria por tempo de trabalho: 35 anos de trabalho para homens e 30 para mulheres (há redução desse limite para trabalhos sob condições especiais – definidas em lei – ou para professores de 1º e 2º grau; ii) aposentadoria por velhice: 65 anos para homens e 60 para mulheres – para trabalhadores rurais, 60 e 55 anos, respectivamente; iii) aposentadoria proporcional ao tempo de serviço, facultativa após 30 anos de trabalho para homens e 25 anos de trabalho para mulheres (antes, não havia aposentadoria proporcional para mulheres). Outra novidade da CF88 foi a possibilidade de contagem

recíproca do tempo de contribuição, seja na iniciativa privada (urbana ou rural), seja na administração pública (Fagnani, 2005).

De acordo com Teixeira (1990), o texto constitucional confirma a “tendência inequívoca do sistema de proteção social brasileiro a se afirmar como um sistema redistributivo e assistencial, e não apenas como mero seguro”. No entanto, segue o autor, “a nova Carta acabou por incorporar demandas compositivas (...), não rompendo definitivamente com o conceito de previdência enquanto seguro”. Dois exemplos dados são a manutenção da aposentadoria por tempo de serviço, que beneficia majoritariamente pessoas dos maiores percentis de renda e o financiamento, que apesar de ter diversificado sua base, não acabou com a primazia da folha de salários.

Em relação ao RPPS, as regras de aposentadoria voluntária eram as mesmas do RGPS, com aposentadoria compulsória aos 70 anos de idade. No caso de aposentadoria por tempo de serviço, o benefício recebido teria valor igual à remuneração da ativa; no caso de aposentadoria compulsória ou por idade, o benefício seria proporcional ao tempo de serviço. Em ambos os casos, haveria reajuste pelo mesmo indicador e no mesmo prazo dos reajustes para os servidores ativos (Fagnani, 2005).

A inclusão da seguridade social na CF88 é ainda mais relevante se levado em conta o contexto histórico da época. Esse movimento só foi possível por uma articulação política ampla e heterogênea em torno de um pacto estabilizador (Gentil, 2006) e pelo estreitamento das bases de financiamento da política social no fim do regime militar, permitindo radical reorientação de seus rumos (Teixeira, 1990). Adicionalmente, ocorreu após a reforma chilena (realizada em 1981), que se tornaria referência para outros países da América Latina e para o Banco Mundial na década seguinte, mas foi na contramão desses modelos. Por fim, foi contemporânea da queda de credibilidade e do surgimento de novos paradigmas para as políticas sociais nos países desenvolvidos: desregulamentação, privatização e seletividade (Gentil, 2006). Além de ressaltar a especificidade do caso brasileiro, tais fatores ajudam a explicar a reação contrária às conquistas sociais estabelecidas na CF88, iniciada ainda antes de sua promulgação.

2.4 – Reação e contrarreforma

2.4.1 – Os governos José Sarney e Fernando Collor de Mello (1988-1992)

Ainda durante a ANC, o governo inaugurou a tese de que o país se tornaria “ingovernável” se cumprisse o estabelecido na Constituição. Tal argumento se baseava na queda de receitas do governo federal em razão da descentralização – aumento das transferências

a estados e municípios – e no aumento de gastos – principalmente os previdenciários. À aprovação da CF88 se sucedeu um período de flagrante descumprimento do texto recém estabelecido. A fim de honrar os compromissos com o FMI para reestruturação da dívida externa, o governo vetou mais de 20% dos gastos totais previstos no Orçamento Geral da União de 1989, atingindo principalmente os ministérios sociais. Ainda, a proposta de criação de um ministério que contemplasse a seguridade social como um todo em nenhum momento foi levada adiante (Fagnani, 2005).

Diversas medidas foram tomadas para evitar a implementação efetiva dos direitos previstos na nova Constituição, com efeitos sobre o conjunto das políticas sociais. Especificamente em relação à Seguridade Social, o governo não formulou um projeto de lei de organização da seguridade social, mas projetos de lei setoriais desarticulados entre si. Tampouco foi formulada uma proposta de OSS, que sofreu ainda com a transferência do IAPAS para o Ministério da Fazenda (MP nº 30/1989). Deste modo, as receitas do SINPAS e do FPAS foram recolhidas ao Tesouro Nacional, acarretando em perda real de recursos, causada por transferências parciais ou atrasadas num contexto de alta inflação e camuflagem de receitas constitucionalmente vinculadas à seguridade como “transferências da União” (Fagnani, 2005 e Teixeira, 1990).

De maneira geral, a seguridade deixou de contar com recursos expressivos, que foram desviados pelo governo para outras finalidades, como o pagamento de servidores inativos (gastos de natureza previdenciária, mas externos à seguridade social) e a geração de superávits primários (Azeredo, 1990 e Fagnani, 2010).

Por fim, os direitos previdenciários tiveram sua implementação adiada por manobras como o descumprimento dos prazos de apresentação e apreciação do Plano de Custeio e de Benefícios da Previdência Social e a edição de medidas provisórias com objetivo de desvincular a correção dos benefícios do salário mínimo (todas negadas pelo Congresso) e aumentar as receitas para a previdência e para a seguridade (Fagnani, 2005).

Em 1990, toma posse Fernando Collor de Mello, à frente de um governo de caráter liberalizante, com maior abertura comercial e desmonte dos mecanismos de proteção (Gentil, 2006). Em relação à previdência, prevaleceu o modelo de seguro social, em oposição à seguridade social. Essa concepção fica nítida pela reforma administrativa implementada, reunindo o INPS e o IAPAS no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), no âmbito do Ministério do Trabalho (Teixeira, 1990).

Visando à revisão constitucional prevista para 1993, o governo Collor procurou formular propostas de reforma das políticas sociais e, como o governo anterior, adotar medidas para evitar a consumação dos direitos constitucionais – dentre as quais se destacam a reforma administrativa já citada e a regulamentação do Plano de Organização e Custeio da Seguridade Social (Leis nº 8.212/1991 e nº 8.213/1991), normalizando práticas inconstitucionais, como o uso de recursos da CSLL e da Cofins para o pagamento de benefícios do RPPS e a destinação das “contribuições da União” apenas para cobertura de déficits previdenciários (e não de toda a seguridade social), excluindo-as do OSS. Por fim, a concessão de novos benefícios foi adiada durante todo o governo Collor (Fagnani, 2005). Exemplos de propostas da época relacionadas à previdência são: a criação de um sistema complementar de aposentadorias (“Proposta Rossi”, 1991) e a reforma da previdência inspirada no modelo chileno (“Relatório Britto”, 1992) (Fagnani, 2005). Contudo, o *impeachment* do presidente Collor, em 1992, e seus desdobramentos impediram a realização da revisão constitucional.

2.4.2 – Governos Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso (1993-2002)

Após breve intervalo, a contrarreforma tomou novo ímpeto a partir de 1993, com a nomeação de Fernando Henrique Cardoso para ministro da Fazenda. A tese defendida por autores como Fagnani (1999, 2005) e Cardoso Jr. e Castro (2006) é que a estratégia de estabilização de preços do Plano Real impunha restrições à política social, e também que ela seria responsável pelo “déficit” da previdência surgido a partir de 1997⁵.

- O Plano Real

Após cinco tentativas frustradas de estabilização do nível de preços, o Plano Real começa a ser implementado ainda no governo Itamar Franco. Resumidamente, o plano atrelava a estabilidade à abertura econômica e sobrevalorização do câmbio (Fagnani, 1999). Nesse contexto, a geração de superávits primários era necessária como garantia de rentabilidade de capitais externos. Mesmo com a mudança da estratégia de estabilização (início do regime de metas da inflação em 1999), os superávits primários mantiveram sua relevância. Cabe ressaltar que a estabilização de preços impedia o uso da inflação como elemento de equilíbrio orçamentário, o que aumentava a importância do ajuste fiscal a ser promovido (Gentil, 2006). Dain (2001) destaca que a priorização do pagamento de juros em detrimento dos gastos sociais revela uma hierarquização das despesas, segundo a qual os juros são “inadiáveis”.

⁵ Esse cálculo de déficit é, na verdade, o saldo previdenciário. Grosso modo, é a arrecadação das contribuições sobre folha de salários menos os benefícios pagos pelo RGPS. Não considera, portanto, todas as receitas que devem ser alocadas à previdência social, entendida como parte integrante da seguridade social (Gentil, 2006).

Outras duas características do período devem ser ressaltadas: a estagnação econômica e a desorganização do mundo do trabalho. De acordo com Fagnani (2005), a última era, em grande medida, consequência da primeira, implícita na estratégia de estabilização do governo. A desorganização do trabalho se reflete principalmente no aumento do desemprego, na queda real do salário mínimo e na redução da participação do trabalho assalariado no total das ocupações. Esses fenômenos aumentam a demanda por políticas sociais ao mesmo tempo em que minam seu financiamento.

- Desvinculação das Receitas da União (DRU)

Como parte do ajuste fiscal no âmbito do Plano Real, foi estabelecido um mecanismo de desvinculação de receitas – notadamente para alimentar o superávit primário do governo federal – a princípio temporário, mas que segue em vigência até hoje. Inicialmente denominado de Fundo Social de Estabilização (FSE – ECR nº 01/1994), foi rebatizado como Fundo de Estabilização Fiscal (FEF – EC nº 10/1996) e, finalmente, de Desvinculação das Receitas da União (DRU – EC nº 27/2000). Para o FSE, foi aprovado um remanejamento de 20% das receitas já existentes e de receitas adicionais (aumentos de alíquotas de diversos tributos). Desde sua criação, esse mecanismo afetava basicamente o OSS, representando forte captura de recursos vinculados à seguridade social (Biasoto et al., 2011).

As principais destinações da receita vinculada são a geração de superávits primários – pagamento da dívida pública e de seus encargos financeiros (Dain, 2001) – e pagamento dos Encargos Previdenciários da União (EPU) (Gentil, 2006 e Biasoto et al., 2011). Como já foi defendido neste trabalho, os EPU não fazem parte da Seguridade Social estruturada pela CF88. Isso leva à constatação de que a obrigação da União em financiar a seguridade social foi invertida, com drenagem dos recursos da última para destinações de natureza fiscal (Cardoso Jr. e Castro, 2006).

Adicionalmente, sem a incidência da DRU, o OSS teria sido superavitário em todos os anos entre 1995 e 2005 (Gentil, 2006). Gentil ainda demonstra que os recursos desviados do OSS superaram os limites legais estabelecidos pela DRU, através da camuflagem de certas receitas (por exemplo, CSLL e Cofins) como “transferências da União”.

Por serem protegidas constitucionalmente, a DRU não incide sobre as contribuições previdenciárias de empregados e empregadores, enfraquecendo as outras áreas da seguridade social.

- Emenda Constitucional nº 20, de 1998 e a Lei de Responsabilidade Fiscal, de 2000

Um dos alvos do ajuste fiscal eram os gastos previdenciários, com argumentos de inviabilidade financeira (benefícios “generosos” sem o volume adequado de receitas). A primeira tentativa de reforma do sistema ocorreu através da PEC nº 33/1995, que buscava substituir o regime de repartição simples pelo regime de capitalização individual. No entanto, prevaleceu a avaliação de que tal estratégia resultaria em custos políticos, sociais e financeiros inafiançáveis (Fagnani, 2005 e Alvim, 2011).

A grande reforma do governo FHC ocorreu através da EC nº 20/1998, que atingiu o RGPS, o RPPS e o RPC. Segundo Fagnani (2005), esta incorporava diversas peças legislativas editadas desde 1994.

O objetivo da reforma do RGPS era, em última instância, garantir equilíbrio contábil, por meio de mecanismos que reduzem o valor e dificultam a concessão dos benefícios. Algumas das novas regras impunham condições mais rígidas do que as observadas em países desenvolvidos, incompatíveis com a realidade social brasileira. As principais medidas foram, de acordo com Fagnani (2005):

i) Estabelecimento de idade mínima de 65 anos para homens e 60 anos para mulheres; para trabalhadores urbanos, 60 e 55 anos, respectivamente. Anteriormente, não havia idade mínima para concessão de aposentadoria.

ii) Substituição de “tempo de serviço” por “tempo de contribuição” (35 anos para homens, 30 anos para mulheres) para a concessão de aposentadoria.

Os pontos i e ii criam duas aposentadorias distintas (além das por invalidez e especial): a aposentadoria por idade e a aposentadoria por tempo de contribuição (Gentil, 2006).

iii) Desvinculação do benefício ao salário mínimo, exceto para o piso, e estabelecimento de teto nominal. Inicialmente, o INPC foi instituído como base de reajuste, sendo substituído pelo IGP-DI, que tinha menor variação relativa (Leis nº 9.032/1995 e 9.032/1995). Posteriormente, as MPs nº 1.572/1997 e 1.906/1997 acabaram com o índice oficial de reajuste do salário mínimo, que passou a ser determinado pelo Executivo (com apreciação do Congresso), afetando o piso dos benefícios previdenciários. O teto do valor dos benefícios, de dez salários mínimos, foi substituído por um limite nominal, sem regras de reajuste (de índice ou de periodicidade), levando a uma queda de seu valor real (Fagnani, 2005).

Este último teve grande importância no desenvolvimento subsequente do regime de capitalização aberto, cuja demanda ainda era baixa. Os contribuintes cuja remuneração mensal superava o limite estabelecido para os benefícios do RGPS (que também representa o máximo de renda mensal sobre a qual incide a contribuição previdenciária) deveriam recorrer à previdência complementar para aumentarem o valor de seus benefícios. Portanto, recursos da parcela mais rica da população eram desviados ao sistema financeiro, enquanto deveriam ser destinados ao sistema público, para fortalecer seus impactos distributivos e seu equilíbrio financeiro, uma vez que ainda são recorrentes as acusações de que este opera em déficit.

Especificamente sobre a previdência complementar, no fim da década de 1990 e início da década de 2000, foram criados dois instrumentos de capitalização aberta: o Plano Gerador de Benefício Livre (PGBL) e o Vida Gerador de Benefício Livre (VGBL), disponíveis em instituições financeiras privadas⁶. Ambos contavam com isenções tributárias⁷, agravando o impacto regressivo do teto do RGPS (Lavinias, 2017, Lavinias e Araújo, 2017).

iv) Desconstitucionalização da fórmula de cálculo das aposentadorias, que foi modificada (preservando os direitos dos já inativos) pela Lei nº 9.876/1999. A CF88 previa o cálculo do benefício a partir da média dos últimos 36 salários de contribuição. Para alguns críticos, isso poderia induzir a subdeclaração de rendimentos nos n-36 meses anteriores à aposentadoria. O novo critério modificava a base de cálculo para a média dos 80% maiores salários de contribuição a partir de julho de 1994. Além disso, foi criado o fator previdenciário, calculado com base no tempo de contribuição, na idade de aposentadoria e na expectativa de sobrevida do aposentado. Quanto maiores os dois primeiros e menor a última, maior o fator previdenciário e vice-versa. A expectativa de sobrevida seria atualizada a cada ano, a partir da tabela de mortalidade calculada pelo IBGE, ajustando o benefício a mudanças demográficas (Gentil, 2006). O fator previdenciário (F) é calculado por:

$$F = \frac{Tc \times A}{Es} \times \left(1 + \frac{Id + (Tc \times A)}{100} \right)$$

Sendo Tc o tempo de contribuição; A a alíquota; Es a expectativa de sobrevida no momento da aposentadoria; Id a idade no momento da aposentadoria.

⁶ De acordo com Lavinias e Araújo (2017), “o primeiro tem caráter previdenciário: destina-se à formação de uma renda de substituição no longo prazo. Já o segundo se assemelha a um seguro juntado, em um mesmo contrato, coberturas securitárias de vida e acidentes pessoais”.

⁷ “O PGBL permite abater da base de cálculo do IRPS os aporte realizados anualmente ao plano até um limite máximo de 12% da renda bruta tributável do investidor” (Lavinias e Araújo, 2017). Segundo Lavinias (2017), apenas os retornos do VGBL são tributados.

O benefício, por sua vez, passou a ser calculado por: $Sb = M \times F$, sendo Sb o salário benefício (valor da aposentadoria), M a média dos 80% maiores salários de contribuição a partir de junho de 1994, corrigidos monetariamente, e F o fator previdenciário (Alvim, 2011).

A princípio, o fator previdenciário pode ser entendido como um mecanismo justo, pois premia aqueles que contribuíram por mais tempo, desincentivando a aposentadoria precoce. No entanto, adiar a aposentadoria nem sempre é uma possibilidade, e o valor dos benefícios pode não ser suficiente para atender às necessidades de vida. Por fim, o aumento da expectativa de vida agrava a tendência de queda do valor dos benefícios (ANFIP, 2006 *apud* Gentil, 2006).

Em relação ao RPPS, Fagnani (2005) indica que o objetivo básico da reforma (representada principalmente pela EC nº 20/1998 e pela Lei Geral de Previdência do Setor Público – Lei nº 9.717/1998) era homogeneizar o RGPS e o RPPS, instituindo critérios para o equilíbrio atuarial e financeiro. Similarmente ao RGPS, foram impostas condições rígidas, em comparação com a experiência internacional. As principais medidas foram:

i) Fim do Regime Jurídico Único, permitindo a contratação de servidores públicos em regime celetista, cobertos pelo RGPS (EC nº 19/1998). Em outras palavras, o RPPS ficava restrito aos “servidores titulares de cargo efetivo”.

ii) Limite de idade, prazo de carência e tempo de contribuição. Semelhante ao RGPS, foi estipulada uma idade mínima e houve a substituição da necessidade de comprovação de “tempo de serviço” por “tempo de contribuição”. Foram estabelecidas duas regras: permanente e transitória, para ingressantes no serviço depois ou antes de dezembro de 1998, respectivamente.

Pela regra permanente, a concessão de aposentadoria integral requer: tempo mínimo de 5 anos no cargo em que se dará a aposentadoria e de 10 anos no serviço público; idade mínima de 65 anos (homem) e 60 (mulher); tempo de contribuição mínimo de 35 anos (homem) e 30 anos (mulher) (Fagnani, 2005).

As principais regras transitórias eram: tempo mínimo de 5 anos no cargo em que se dará a aposentadoria; idade mínima de 53 anos (homem) e 48 anos (mulher); tempo de contribuição mínimo de 30 anos (homem) e 25 anos (mulher); tempo de contribuição adicional correspondente a 40% do tempo que, na data da publicação da EC nº 20/98 faltava para atingir 30 e 25 anos de contribuição. O valor da aposentadoria passou para 70% do valor integral, sendo acrescidos 5 pontos percentuais para cada ano a mais de contribuição (Fagnani, 2005).

iii) Fim da acumulação de aposentadorias e de algumas aposentadorias especiais. O cálculo do benefício passou a ser feito com base apenas na remuneração do cargo no qual o servidor se aposenta. Adicionalmente, algumas aposentadorias especiais foram extintas, como magistrados e professores universitários⁸.

iv) Contribuição de servidores inativos, com as mesmas alíquotas dos ativos (MP nº 1.415/1996). Como as tentativas anteriores de contribuição de inativos, foi rejeitada pelo Congresso Nacional.

v) Teto nominal do benefício e previdência privada complementar. Foi permitido à União e aos demais entes subnacionais fixar, para o RPPS, o mesmo limite dos benefícios do RGPS, desde que instituísem um regime de previdência complementar.

O estabelecimento do teto nominal encaminhou os trabalhadores que desejavam maiores aposentadorias (pelo RGPS ou pelo RPPS) à Previdência Complementar. A reforma do RPC ocorreu através das LCs nº 108/2001 e 109/2001, que regulamentavam a EC nº 20/98 e a gestão das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC). Fagnani (2005) indica que uma justificativa para o RPC era que este seria indispensável para a formação de poupança, necessária para financiar os investimentos. Em outras palavras, estaria a cargo da previdência a responsabilidade de fornecer crédito, ao invés de garantir a reposição de renda na velhice⁹ (Lavinas, 2011 *apud* Alvim, 2011).

Cerca de 360 EFPC existiam no fim do governo FHC (2002). Apesar de representarem, entre contribuintes ativos e beneficiários, cerca de 2,3 milhões de pessoas, o MPAS considerava que o setor ainda tinha alto potencial de crescimento (Fagnani, 2005).

Uma outra modificação relevante introduzida no final do governo FHC veio com a LC nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), que criou o Fundo do Regime Geral da Previdência Social (FRGPS). O FRGPS seria constituído por receitas das contribuições sociais incidentes sobre folha de salário, recursos do orçamento fiscal e de outras receitas menores.

A LRF, ao mesmo tempo em que cria um fundo exclusivo (desconstruindo o financiamento integrado da seguridade social), considera os recursos da Cofins, CSLL e CPMF como externos à previdência, podendo ser classificados como “transferências da União”. Deste

⁸ Os magistrados tinham direito à aposentadoria integral voluntária com 30 anos de serviço, sendo cinco como juiz, independentemente do sexo, enquanto os outros servidores públicos deveriam comprovar 35 (homens) ou 30 (mulheres) anos de serviço. Os professores universitários perderam a redução de 5 anos nos critérios de aposentadoria por tempo de serviço. Anteriormente, bastava 30 (homens) e 25 (mulheres) anos de serviço. Ambos os grupos passaram para as regras comuns do RPPS.

⁹ Este ponto foi analisado no Capítulo 1, especificamente nas seções 1.2 e 1.4.4

modo, ela legitima duas práticas inconstitucionais no âmbito do financiamento da seguridade social, e também a metodologia equivocada frequentemente empregada no cálculo do resultado da previdência (Gentil, 2006).

2.4.3 – Governos Lula e Dilma Rousseff (2002-2016)

A eleição de Luís Inácio Lula da Silva, em 2002, não representou um afastamento da política econômica do governo anterior, evidenciado pela manutenção do tripé macroeconômico (regime de metas de inflação, superávit primário e câmbio flutuante) e pela renovação sistemática da DRU (Marques e Mendes, 2006, Dweck e Teixeira, 2017). Sobre a última, o governo Dilma Rousseff propôs não só que continuasse em vigor até 2023, mas também que o percentual de desvinculação passasse de 20 para 30%. Tais mudanças foram aprovadas pelo (à época) presidente interino Michel Temer em 2016. Entre 2005 e 2015, os recursos desviados da seguridade social pela DRU foram sempre superiores a 1% do PIB, chegando a 1,6% em 2005 (Lavinias, 2017).

Durante o governo Lula, a economia brasileira apresentou rápido crescimento, impulsionado pela orientação do gasto público para sua promoção e pela melhora das condições externas (“*boom das commodities*”). Houve forte expansão do crédito, ganhos reais do salário mínimo e aumento de transferências sociais, notadamente as assistenciais (criação do Bolsa Família), impulsionando o consumo, principalmente de bens duráveis. O investimento público também cresceu significativamente no período. A arrecadação previdenciária foi afetada positivamente pelo aumento do emprego e do salário mínimo em termos reais. Entre 2002 e 2010, apenas em 2009 houve variação negativa do PIB, em razão da crise internacional (Lavinias, 2017)

No início de 2011, já no governo Dilma, há reorientação de política econômica, voltada para a promoção do crescimento a partir do setor privado, através de ajuste fiscal concentrado no investimento público (para cumprir a meta de superávit primário), estagnação do salário mínimo real em 2011¹⁰ e desonerações fiscais, especialmente da folha de pagamentos (iniciadas em 2012). As medidas não surtiram efeito: houve desaceleração do crescimento a partir de 2011, com recessão em 2015. Mesmo assim, foi possível manter, até 2014, o aumento da massa salarial e o desemprego num nível baixo. Contudo, a arrecadação previdenciária caiu em 2015 (em percentual do PIB), devido às desonerações sobre folha de pagamentos, apenas

¹⁰ Este não foi deliberado, mas sim o resultado da regra de reajuste do salário mínimo, que considerava a inflação do ano anterior e crescimento de dois anos anteriores. Como houve crescimento negativo em 2009, o crescimento real do salário mínimo foi praticamente nulo.

parcialmente compensadas por transferências do Tesouro (Serrano e Summa, 2015, Dweck e Teixeira, 2017).

Tabela 2 - Contribuições diretas à previdência social, 2005-2015

Ano	Em R\$ bi constantes (base 2015)	Em % PIB
2005	203,09	5,0
2006	218,89	5,1
2007	241,25	5,2
2008	268,68	5,3
2009	282,68	5,5
2010	315,61	5,5
2011	345,69	5,6
2012	374,16	5,9
2013	395,58	6,0
2014	413,33	6,2
2015	352,55	6,0

Fonte: Lavinias, 2017. Dados da ANFIP, Análise da seguridade social (vários anos)

Como pode ser observado na tabela 2, durante o período 2005-2015 (até, portanto, o primeiro ano da recente recessão econômica), as receitas previdenciárias cresceram constantemente até 2014. Em 2015 estas se reduziram, retornando ao patamar observado em 2011 (Lavinias, 2017).

Graças à crescente formalização apresentada no período, houve aumento da densidade contributiva no RGPS, que passou de 8,7 meses por ano em 2005 para 9,1 em 2014. Também foi observado aumento da cobertura, eficiência e equidade do sistema até que a desaceleração econômica em 2014 interrompeu esse movimento (Lavinias, 2017).

- Benefícios previdenciários e expansão do crédito

De acordo com Lavinias (2015), a forte expansão do mercado interno ocorrida no período se deve, entre outros fatores, a um modelo de “inclusão social” composto por uma articulação entre as políticas econômica e social: o aumento do crédito para consumo e a colateralização dos benefícios previdenciários, servindo a um processo amplo e massivo de inclusão financeira junto às classes populares.

A Lei nº 10.820/2003 cria o crédito consignado, com o objetivo de reduzir as taxas de juros para assalariados formais e funcionários públicos, através do desconto das parcelas do crédito na folha de salário, reduzindo o risco de inadimplência. No ano seguinte, a Lei nº 10.953/2004 estende essa modalidade de crédito a aposentados e pensionistas do INSS. Cabe

assinalar que 93% dos tomadores de crédito consignado em 2014 eram aposentados e pensionistas ou funcionários públicos, ambos detentores de pagamentos garantidos pelo Estado (Lavinias, 2017), reduzindo o risco de crédito a zero para o setor financeiro. Por um lado, o crédito consignado democratizou o acesso de bens de consumo duráveis e veio também atender a outras necessidades cotidianas, pois ele é um crédito livre, sem vinculação. No entanto, o crescente endividamento causado, junto com a redução do valor recebido dos benefícios (pois 30% antes e, agora, 35%, estão comprometidos com o pagamento do crédito tomado), aumentam a vulnerabilidade das camadas populares e de classe média da população, hoje marcadas por níveis elevados de inadimplência (Lavinias, 2017). Mais uma vez, a previdência é utilizada para resolver questões de ordem econômica (no caso, o acesso precário de parte da população a certos bens e serviços e altas taxas de juros do crédito para o consumo) ao invés de garantir o bem-estar da população fora do mercado de trabalho.

- Reformas do sistema previdenciário

O RPPS foi o alvo primário da reforma realizada através da EC nº 41/2003. Entre outros argumentos, estava a percepção de maior “generosidade” dos regimes próprios, os desequilíbrios fiscais por eles causados e o fato de que diversos países europeus promoveram uma padronização das aposentadorias dos setores privado e público. Contudo, a unificação dos regimes foi abandonada, por conta da resistência de estados e municípios em arcarem com os custos de transição e com a contribuição patronal ao INSS. Assim, a reforma buscou maior conexão entre contribuições e benefícios no setor público (Gentil, 2006). As principais medidas foram:

i) Para novos servidores, cálculo de aposentadorias pela média das contribuições durante o período trabalhado. A contribuição patronal seria, no máximo, igual à do trabalhador. A regra de idade para aposentadoria passou para 60 anos (homens) e 55 anos (mulheres), com redução de 5% no valor do benefício em caso de antecipação.

ii) Para servidores em atividade, a aposentadoria integral pode ser obtida, desde que cumpridos os seguintes requisitos: 60 anos (homem) ou 55 anos (mulher); 35 ou 30 anos de contribuição (homens e mulheres, respectivamente); 20 anos de serviço público, 10 anos de carreira e 5 anos no cargo. Era possível, ainda, aposentar-se com 53 anos de idade e 35 de contribuição (homens) ou com 48 anos de idade e 30 de contribuição (mulheres), em ambos os casos com adicional de 20% sobre o tempo restante para completar o tempo de contribuição. De todo modo, havia redução de 5% por ano antecipado em relação à idade de referência.

iii) Contribuição de servidores inativos (sendo preservados os direitos dos atuais inativos).

Para Lavinias (2017), a principal modificação implementada pela EC nº 41/2003 se refere ao art. 40, §15 da CF88, que determinou que a previdência complementar relativa ao RPPS seria organizada “por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefício somente na modalidade contribuição definida” (Brasil, 1988). Assim, o servidor com remuneração acima do teto do RGPS que quisesse um benefício previdenciário superior deveria vincular-se ao fundo de pensão fechado ao funcionalismo. Tal medida acaba por transformar o RPPS num sistema misto, comprometendo o regime de repartição simples.

Este dispositivo, no entanto, só seria regulamentado em 2012, no governo Dilma Rousseff (Lavinias e Araújo, 2017). Importante mencionar que os militares mantiveram seu sistema inalterado, assim como alguns cargos do executivo e de empresas estatais (Lavinias, 2017).

Em relação ao RGPS, houve aumento real de 30% do teto dos benefícios e instituição de reajuste pelos mesmos índices dos benefícios, de modo a preservar seu valor real. Essas mudanças tiveram efeito sobre o RPPS, pois haveria equalização do teto dos dois regimes, uma vez implementada a previdência complementar.

Em 2005, outra emenda constitucional (EC nº 47/2005) deu proteção diferenciada a trabalhadores informais urbanos e donas-de-casa, por meio de um sistema de inclusão previdenciária com alíquotas e carências inferiores (em relação aos demais segurados), garantindo benefícios no valor de um salário mínimo. Esses novos direitos foram regulamentados pela LC nº 123/2006 (Alvim, 2011). A relevância desta medida é a incorporação, mediante contribuição proporcional à capacidade de pagamento, de uma vasta parcela da população (Gentil, 2006).

A criação do Micro Empreendedor Individual (MEI), em 2008, permitiu a incorporação de um novo contingente da população (autônomos, precários ou aqueles cuja ocupação está entre as 250 determinadas em lei) à seguridade social. Este processo ocorre por meio de contribuição equivalente a 5% (inferior à alíquota-padrão de 20%) sobre o salário mínimo vigente, com direito apenas a aposentadoria por idade. Além de reforçarem o caráter solidário e redistributivo do sistema, esta e outras medidas semelhantes aumentam a densidade contributiva e estendem a proteção a novos grupos de trabalhadores (Lavinias, 2015). Hoje são mais de 4,5 milhões de

contribuintes, contemplados com a previdência em virtude de uma flexibilização da alíquota de contribuição.

Como já mencionado, durante o primeiro mandato Dilma Rousseff, é promulgada a Lei nº 12.618/2012, que institui o Regime de Previdência Complementar para servidores públicos federais, implementando de fato o teto do RGPS para os benefícios do RPPS. Este regime seria organizado através de três Entidades Fechadas de Previdência Complementar, uma para cada servidores de cada poder: Executivo, Judiciário e Legislativo (Lavinias e Araújo, 2017).

Para a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (FUNPRESP-Exe), o servidor deveria escolher o percentual de contribuição entre três opções (7,5%, 8% ou 8,5%). Para aqueles com remuneração acima do teto dos benefícios, o governo complementaria, em valor igual, a contribuição do servidor. Aqueles com remuneração abaixo do teto também poderiam contribuir à FUNPRESP-Exe, mas não teriam direito ao subsídio estatal. O FUNPRESP-Exe é vinculado ao Ministério do Planejamento, fora da alçada do Ministério da Previdência Social.

O incentivo à previdência complementar teve êxito evidente, em razão do vácuo deixado pelas mudanças introduzidas ao RGPS e ao RPPS, especialmente o teto de benefícios. Em relação à previdência complementar aberta, o crescimento entre 2002 e 2015 foi superior a 2.000%, sendo aparentemente imune a condições macroeconômicas desfavoráveis. A fechada, por sua vez, cresceu 76% no mesmo período, com tendência declinante a partir de 2012. Tais números refletem o grande interesse da população, principalmente pelos fundos abertos (Lavinias e Araújo, 2017).

Como alternativa ao fim do fator previdenciário (MP nº 664/2014, convertida na Lei nº 13.135/2015)¹¹, suprimido pelo Congresso Federal, o governo Dilma Rousseff instituiu a chamada “Regra Progressiva”, através da Lei nº 13.183/2015. Para aposentadorias por tempo de contribuição, é necessário que a soma entre idade e tempo de contribuição (em anos) fosse superior a 95 para homens e 85 para mulheres. Esses valores são transitórios, aumentando um ponto a cada dois anos, até chegarem a 100/90 em 2027. A regra requer, ainda, que o tempo de contribuição mínimo seja de 35 anos para homens e 30 anos para mulheres (Lavinias, 2017, Lavinias e Araújo, 2017).

¹¹ Para aqueles com direito adquirido, ainda há a possibilidade de aposentadoria por tempo de contribuição através do fator previdenciário, além da aposentadoria por idade (Lavinias e Araújo, 2017).

2.4.4 – Governo Michel Temer (2016-2018)

Em 12 de maio de 2016, foi aprovada a abertura do processo de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, fazendo com o que o vice-presidente à época, Michel Temer, se tornasse presidente interino. Este assumiu efetivamente o cargo de presidente no dia 31 de agosto de 2016, com a cassação do mandato de Dilma Rousseff.

Mesmo que breve, o governo Temer foi responsável por duas mudanças legislativas profundas e duradouras (a implementação do teto de gastos e a reforma trabalhista), além de uma Proposta de Emenda Constitucional relativa ao sistema previdenciário (PEC nº 287, esta não aprovada), que serão analisadas a seguir.

- Teto de gastos

Ainda durante o processo de *impeachment*, em junho de 2016, o Executivo encaminhou ao Congresso Nacional a PEC nº 241 (que posteriormente passou a ser denominada PEC nº 55), chamada popularmente de “PEC do teto”. Após longa tramitação, esta foi convertida na EC nº 95 em dezembro do mesmo ano, instituindo o “Novo Regime Fiscal”.

Em linhas gerais, foi estabelecido um congelamento, em termos reais, do gasto público primário pelo período de 20 anos (podendo ser revisto após os 10 primeiros anos). O gasto primário de cada ano é limitado pelo gasto primário do ano anterior, corrigido pelo IPCA. Seu objetivo é desviar ao resultado primário todo o ganho real de arrecadação e crescimento do PIB, fazendo com que a relação gasto/PIB caia gradativamente (Pires, 2016).

Ainda de acordo com Pires (2016), diversos países que tiveram desequilíbrios fiscais mais graves que o Brasil adotaram regras que acomodavam crescimento real do gasto. Afonso et al. (2016), se referindo a um estudo realizado pelo FMI¹², afirma que nenhum dos 88 países analisados desde 1985 determinou, constitucionalmente, o congelamento de gastos (mesmo que transitório).

Um estudo realizado pelo DIEESE¹³ (Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos) em 2016 indica que o ajuste não leva em consideração as despesas financeiras com juros e amortização da dívida pública e foca em “despesas que de alguma forma têm impacto sobre a vida do trabalhador, como, por exemplo, as relacionadas à Previdência Social ...”.

¹² *Fiscal rules at glance*, 2015

¹³ PEC nº 241/2016: o novo regime fiscal e seus possíveis impactos. DIEESE, 2016

O fato de diversas despesas serem determinadas constitucionalmente introduz rigidez e cria, potencialmente, conflitos distributivos dentro do orçamento, pois o crescimento de um gasto terá, necessariamente, que ser compensado pela redução de outro. Assim, o cumprimento do limite proposto pela EC nº 95 pode impor a necessidade de reformas dessas vinculações, como, por exemplo a indexação do piso dos benefícios previdenciários ao salário mínimo. Inclusive, um dos argumentos para a dureza da regra fiscal adotada é justamente a pressão que ela pode fazer em prol de reformas desse tipo¹⁴ (Pires, 2016, DIEESE, 2016).

A título de comparação, Vazquez (2016) indica que, aplicando a regra de reajuste da EC nº 95 ao RGPS e ao RPPS entre 2003 e 2015, a despesa conjunta de ambos teria sido 32,6% inferior em relação à despesa efetiva no mesmo período.

- Reforma trabalhista

Por meio de diversas peças legislativas (em especial a Lei nº 13.467/2017), a reforma trabalhista do governo Temer alterou 117 artigos da CLT, podendo ter impactos profundos no mundo do trabalho brasileiro. Como a arrecadação previdenciária está fortemente conectada com o mercado de trabalho, em especial com a parte formal, é de se esperar que esta reforma tenha impacto nas finanças previdenciárias (Welle et al., 2018).

Dentre outras, a terceirização irrestrita e a flexibilização das regras de contratação para trabalho por tempo parcial e trabalho temporário têm efeito negativo sobre a arrecadação previdenciária, pois podem fazer com que assalariados que contribuía a alíquota total para a previdência passem a contribuir por outro sistema, como o MEI, que tem alíquotas menores. Por outro lado, a formalização pode aumentar, em decorrência da maior flexibilidade das regras trabalhistas, aumentando a arrecadação. Welle et al. (2018) estimaram os efeitos descritos acima, e concluíram que, para um “trabalhador representativo”, o impacto negativo sobre a arrecadação é muito superior ao positivo.

De todo modo, é questionável a eficácia da reforma em relação à redução do desemprego e à retomada do crescimento econômico: dados do IBGE demonstram que o nível de ocupação de pessoas com 14 anos ou mais permaneceu na faixa de 53-54% no biênio 2017-18. Além disso, novamente segundo o IBGE, a variação trimestral do PIB superou 1% apenas no 1º trimestre de 2017, atingindo 1,1%.

¹⁴ Pires (2016) indica que a experiência internacional não corrobora a ideia de conflito entre reformas e regras fiscais que permitem crescimento real dos gastos.

- Proposta de reforma previdenciária: a PEC nº 287

Em dezembro de 2016, o Executivo encaminhou ao Congresso Nacional a PEC nº 287, com objetivo de reformar o sistema previdenciário brasileiro. De acordo com a Exposição de Motivos Interministerial nº 140/2016 do Ministério da Fazenda (EMI nº 140/2016 MF), as propostas de alteração são: o estabelecimento de uma idade mínima de aposentadoria para o RGPS e para o RPPS; convergência entre as regras dos dois regimes; extinção das aposentadorias especiais para servidores sujeitos à atividades de risco e para professores dos ensinos infantil, fundamental e médio; equalização dos requisitos de idade e tempo de contribuição entre homens e mulheres; igualar a idade mínima de trabalhadores urbanos e rurais, além de instituir cobrança individual periódica aos últimos; entre outras.

Para Lavinias e Araújo (2017), as medidas propostas “afetam o acesso à aposentadoria, o valor dos benefícios previdenciários e assistenciais e tendem a rejeitar a possibilidade de acumulação de benefícios”, estimulando os fundos de capitalização como alternativa ao sistema público. Além disso, os defensores da reforma também buscam, entre outros, instituir mínimo de 25 anos de contribuição para obter aposentadoria e desvincular o piso previdenciário do salário mínimo.

Claro está que, a não ser nos breves momentos que antecederam a CF88, a orientação política dada ao sistema previdenciário brasileiro não teve como norte o fortalecimento da previdência enquanto instrumento de seguridade e solidariedade, com objetivo de reduzir as desigualdades socioeconômicas. Ainda assim, apesar dos constantes ataques, o sistema continua a operar em regime de repartição simples, com piso vinculado constitucionalmente ao salário mínimo, o que garante um patamar de bem-estar acima do nível de subsistência para o beneficiário.

No entanto, o desejo de estabelecer um sistema de capitalização na previdência social nunca sumiu da agenda política do país, e mais uma vez retorna à pauta, com a eleição de Jair Bolsonaro, que afirmava tal vontade em seu plano de governo.

Antes de analisar os efeitos de uma reforma dessa magnitude, tema da conclusão deste trabalho, é preciso detalhar a situação atual da previdência no Brasil (objetivo desta seção) e analisar comparativamente o sistema previdenciário no Chile, país pioneiro na substituição completa do sistema de repartição simples para um sistema de capitalização individual, o que será feito no próximo capítulo.

2.5 – Panorama do sistema previdenciário brasileiro

2.5.1 - RGPS

Segundo dados do Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS) de novembro de 2018¹⁵, o piso previdenciário, de mesmo valor que o salário mínimo, é de R\$ 954,00, enquanto o teto do benefício, igual valor máximo do salário sobre o qual incidem as contribuições é de R\$ 5.645,80 (aproximadamente 5,9 vezes o salário mínimo).

A alíquota de contribuição é de 20%, dividida por empregados e empregadores. A parcela que cabe aos primeiros varia progressivamente entre 8 e 11%, cabendo aos segundos o valor restante. Os contribuintes que não recebem salário pagam a alíquota total de 20%, com exceção dos MEI, que pagam 5% sobre o salário mínimo (Lavinhas e Araújo, 2017).

Quadro 1 - Contribuintes para o RGPS – Média mensal 2017

Modalidade	Quantidade	% PEA
Total	51.138.581	49,0
Empregados	39.051.846	37,4
Contribuinte individual	9.408.057	9,0
Trabalhador doméstico	1.466.080	1,4
Facultativo	1.210.495	1,2
Segurado especial	2.103	0,0

Elaboração própria. Baseado em BEPS (2018)

O quadro 1 demonstra que a contribuição ao RGPS atinge 49% da PEA. Em termos de população ocupada, o percentual é 55,5%. O aumento do percentual de contribuintes é necessário, não só para aumentar o número de segurados futuros, mas também para garantir maior arrecadação, sem aumento das alíquotas.

O quadro 2, a seguir, demonstra que, em um mês, mais de 29 mil benefícios previdenciários foram pagos. Dentre as aposentadorias, é possível perceber que a principal modalidade é a por idade, principalmente no meio rural. O meio urbano concentra quase a totalidade das aposentadorias por tempo de contribuição, que têm, em média, valor superior às aposentadorias por idade e por invalidez. Importante frisar também que o valor médio das aposentadorias urbanas é, em todas as modalidades, superior ao valor médio das aposentadorias rurais.

¹⁵ Disponível em <http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/dados-abertos-previdencia-social/>

Quadro 2 - Benefícios emitidos, segundo grupo de espécie, em novembro de 2018

GRUPOS DE ESPÉCIES	QUANTIDADE			VALOR MÉDIO (R\$ correntes)		
	Total	Clientela		Total	Clientela	
		Urbana	Rural		Urbana	Rural
1. BENEFÍCIOS DO RGPS	30.256.520	20.710.407	9.546.113	1.965,36	2.258,07	1.330,32
1.1 Previdenciários	29.450.411	19.933.975	9.516.436	1.971,91	2.277,99	1.330,77
1.1.1 Aposentadorias	20.375.513	13.402.144	6.973.369	2.040,51	2.408,03	1.334,19
1.1.1.1 Idade	10.774.206	4.291.030	6.483.176	1.500,87	1.760,55	1.329,00
1.1.1.2 Invalidez	3.354.831	2.888.020	466.811	1.900,83	1.983,45	1.389,73
1.1.1.3 Tempo de Contribuição	6.246.476	6.223.094	23.382	3.046,33	3.051,52	1.664,03
1.1.2 Pensões por Morte	7.720.541	5.349.263	2.371.278	1.819,88	2.040,38	1.322,49
1.1.3 Auxílios	1.294.760	1.128.187	166.573	1.838,55	1.915,54	1.317,04
1.1.4 Salário-Maternidade	59.511	54.295	5.216	1.110,91	1.124,40	970,42
1.1.5 Outros	86	86	–	807,95	807,95	–
2. Acidentários	806.109	776.432	29.677	1.726,04	1.746,65	1.186,68
2.1 Aposentadorias por Invalidez	214.484	201.192	13.292	2.338,20	2.401,93	1.373,55
2.2 Pensão por Morte	109.199	105.456	3.743	2.006,14	2.028,79	1.367,88
2.3 Auxílio-Doença	110.011	105.681	4.330	2.212,77	2.247,54	1.364,27
2.4 Auxílio-Acidente	332.313	324.001	8.312	1.257,08	1.271,01	713,73
2.5 Auxílio-Suplementar	40.102	40.102	–	240,11	240,11	–

Fonte: BEPS (2018)

De acordo com os quadros 3 e 4, é possível ver que, em quantidade e em valor, os benefícios com valor equivalente a até um salário mínimo correspondem a mais de 99% do total de benefícios rurais. No meio urbano, os percentuais são menores (respectivamente, 43,8% e 24,7%). No entanto, 86,0% (em quantidade) e 67,9% do valor dos benefícios urbanos são iguais ou inferiores a três salários mínimos.

Quadro 3 - Quantidade de benefícios do RGPS, por faixas de valor (em pisos previdenciários - SM), em novembro de 2018

FAIXAS DE VALOR	Urbano		Rural		TOTAL	
	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%
TOTAL	20.710.407	100%	9.546.113	100%	30.256.520	100%
< 1	675.974	3,3%	79.965	0,8%	755.939	2,5%
= 1	8.391.530	40,5%	9.389.070	98,4%	17.780.600	58,8%
1 - 2	5.857.041	28,3%	67.814	0,7%	5.924.855	19,6%
2 - 3	2.874.785	13,9%	6.804	0,1%	2.881.589	9,5%
3 - 4	1.810.797	8,7%	1.813	0,0%	1.812.610	6,0%
4 - 5	783.263	3,8%	556	0,0%	783.819	2,6%
5 - 6	308.600	1,5%	87	0,0%	308.687	1,0%
6 - 7	3.173	0,0%	3	0,0%	3.176	0,0%
7 - 8	1.927	0,0%	–	0,0%	1.927	0,0%
8 - 9	707	0,0%	–	0,0%	707	0,0%
9 - 10	455	0,0%	–	0,0%	455	0,0%
10 - 20	1.939	0,0%	–	0,0%	1.939	0,0%
20 - 30	161	0,0%	–	0,0%	161	0,0%
30 - 40	55	0,0%	1	0,0%	56	0,0%
> 40	–	0,0%	–	0,0%	–	0,0%

Fonte: BEPS (2018)

Quadro 4 - Valor corrente dos benefícios do RGPS, por faixas de valor (em pisos previdenciários – SM), em novembro de 2018

FAIXAS DE VALOR	Urbano		Rural		TOTAL	
	Valor (R\$)	%	Valor (R\$)	%	Valor (R\$)	%
TOTAL	33.915.218.808	100%	9.100.016.798	100,0%	43.015.235.606	100%
< 1	360.733.158	1,1%	35.691.928	0,4%	396.425.086	0,9%
= 1	8.005.519.620	23,6%	8.957.172.780	98,4%	16.962.692.400	39,4%
1 - 2	7.863.269.721	23,2%	83.054.555	0,9%	7.946.324.277	18,5%
2 - 3	6.783.277.045	20,0%	15.333.538	0,2%	6.798.610.584	15,8%
3 - 4	5.959.394.877	17,6%	5.960.073	0,1%	5.965.354.950	13,9%
4 - 5	3.294.155.573	9,7%	2.303.396	0,0%	3.296.458.970	7,7%
5 - 6	1.576.557.414	4,6%	447.053	0,0%	1.577.004.466	3,7%
6 - 7	19.783.303	0,1%	19.712	0,0%	19.803.015	0,0%
7 - 8	13.507.856	0,0%	–	0,0%	13.507.856	0,0%
8 - 9	5.691.527	0,0%	–	0,0%	5.691.527	0,0%
9 - 10	4.126.352	0,0%	–	0,0%	4.126.352	0,0%
10 - 20	23.741.970	0,1%	–	0,0%	23.741.970	0,1%
20 - 30	3.630.149	0,0%	–	0,0%	3.630.149	0,0%
30 - 40	1.830.242	0,0%	33.763	0,0%	1.864.005	0,0%
> 40	–	0,0%	–	0,0%	–	0,0%

Fonte: BEPS (2018)

Por fim, o quadro 5 apresenta a comparação das aposentadorias concedidas. Ao contrário dos quadros anteriores, que analisam os benefícios ativos, este analisa apenas as aposentadorias que começaram em novembro de 2018. É possível perceber que, exceto no caso de aposentadoria por tempo de contribuição no meio rural, em todos os outros o benefício médio recebido por homens é superior ao recebido por mulheres. Em alguns casos, a diferença entre os benefícios chega a 30%.

No meio rural, onde predominam os benefícios no piso ou próximo a ele, o diferencial de gênero é inferior ao meio urbano. Assim, é possível que essa diferença seja causada por desigualdades de gênero no mercado de trabalho.

Contudo, há grande possibilidade de essa desigualdade ser ainda maior, se levado em consideração o benefício total recebido (incorporando, portanto, a parcela do RPC). Um regime de capitalização não tem, a princípio, nenhum componente que busque mitigar a passagem de

desigualdades salariais no mercado de trabalho para os benefícios previdenciários, fazendo com que o último seja inequivocamente maior para aqueles com maiores salários.

Quadro 5 - Valor médio (corrente) das aposentadorias concedidas em novembro de 2018

URBANO							
HOMENS				MULHERES			
Aposentadorias por			Total	Aposentadorias por			Total
Idade	Tempo de Contribuição	Invalidez		Idade	Tempo de Contribuição	Invalidez	
1.368,43	2.466,23	1.725,54	1.938,83	1.175,94	2.087,58	1.247,86	1.439,57
RURAL							
HOMENS				MULHERES			
Aposentadorias por			Total	Aposentadorias por			Total
Idade	Tempo de Contribuição	Invalidez		Idade	Tempo de Contribuição	Invalidez	
962,59	1.181,21	961,82	964,46	954,80	1.241,95	955,25	954,96
TOTAL							
HOMENS				MULHERES			
Aposentadorias por			Total	Aposentadorias por			Total
Idade	Tempo de Contribuição	Invalidez		Idade	Tempo de Contribuição	Invalidez	
1.190,27	2.458,94	1.629,97	1.733,93	1.089,49	2.087,11	1.212,77	1.312,12

Fonte: BEPS (2018)

2.5.2 – RPPS

Em relação ao RPPS, as alíquotas de contribuição praticadas pela União são de 11%, determinando um referencial mínimo para municípios, estados e DF. A grande maioria (cerca de 97%) tem alíquota igual à da União, enquanto o restante pratica alíquotas entre 11 e 14%. A União contava, em 2017, com 436 mil aposentados civis, enquanto estados, municípios e DF somavam mais de 8 milhões (AEPS, 2017)

De acordo com dados de 2017, a despesa média com aposentados, por poder, em 2016 (em R\$ correntes) era de: Executivo civil, R\$ 7.716,00; Legislativo, R\$ 28.882,00; e Judiciário, R\$ 22.336,00 (BEP, 2017).

CAPÍTULO III – SISTEMA PREVIDENCIÁRIO CHILENO. FRACASSO DA PRIVATIZAÇÃO TOTAL E PROGRESSIVO RETORNO DO ESTADO E DA SOLIDARIEDADE

No início da década de 1980, o Chile realizou uma reforma estrutural radical de seu sistema previdenciário, fechando o sistema público para novos membros e dando ao setor privado a responsabilidade de administrar a previdência. Na terminologia apresentada por Mesa-Lago (2006), esta é uma reforma do tipo substitutiva. Diversos países latinoamericanos e de outras regiões foram influenciados pelo modelo chileno, que se transformou num novo paradigma previdenciário, amplamente divulgado por instituições financeiras internacionais. Em especial, a proposta de três pilares do Banco Mundial, divulgada em 1994 através do documento *Averting the old age crisis*, é fortemente influenciada pelo então novo sistema previdenciário chileno.

Ao longo das décadas de 1990 e de 2000 (até 2004), onze países latinoamericanos introduziram, de maneiras diferentes, regimes privados em seus sistemas previdenciários (Mesa-Lago, 2006)¹⁶. O modelo chileno também influenciou reformas em diversos países da Europa Ocidental, da Ásia e da África Subsaariana (Hujo e Rulli, 2014).

Em 2005, no entanto, o Banco Mundial divulga outro relatório, desta vez intitulado *Keeping the promise of social security in Latin America* (Gill et al., 2005). Apesar de manter a defesa da abordagem multipilar, reconhece excesso em relação à proposta e a seus resultados. Em particular, recomenda que o primeiro pilar receba mais importância do que foi lhe foi dada na década entre a divulgação dos dois relatórios. Especificamente em relação ao Chile, Mesa-Lago (2008) afirma que, como foi o pioneiro das reformas estruturais, o conhecimento de sua evolução e de suas reformas é essencial para outros países em desenvolvimento.

É possível identificar quatro etapas no desenvolvimento do sistema previdenciário chileno. A primeira, que corresponde ao período entre as décadas de 1920 e 1950, trata da implementação do sistema e de seu desenvolvimento explosivo e desordenado. A segunda, que vai da década de 1950 até 1980, trata das reformas propostas e implementadas para unificar e padronizar o sistema, motivadas principalmente pela desigualdade entre benefícios de diferentes grupos sociais e os crescentes desequilíbrios financeiros. A terceira etapa, iniciada com o Decreto Lei nº 3.500 de novembro de 1980, promove uma modificação estrutural do

¹⁶ Segundo Mesa-Lago (2006). Modelo substitutivo: Bolívia (1997), México (1997), El Salvador (1998), República Dominicana (2003-2006) e Nicarágua (2004). Modelo paralelo: Peru (1993) e Colômbia (1994). Modelo misto: Argentina (1994), Uruguai (1996), Costa Rica (2001), Equador (2004).

sistema, fechando o regime público a novos ingressantes e transferindo o protagonismo ao setor privado e ao regime de capitalização individual. A contrarreforma de 2008 marca o início da etapa atual. Apesar de manter o núcleo do sistema anterior, ela voltou a entender o governo como instituição fundamental para a resolução de problemas pendentes, como baixa cobertura e desigualdades de gênero.

Há certa continuidade ao longo das diferentes etapas: nenhum desses movimentos destruiu completamente a ordem já estabelecida, mas reestruturou as instituições existentes para adequá-las aos seus objetivos particulares (Mesa, 2000).

3.1 – O regime público até a reforma de 1981

3.1.1 – Aspectos institucionais

A primeira ação governamental relativa ao estabelecimento de um sistema de previdência social no Chile ocorreu através das chamadas “leis sociais”, aprovadas no primeiro governo Arturo Alessandri (1924). Seguindo o modelo alemão-bismarckiano, foram estabelecidos seguros sociais segmentados por categoria ocupacional, através de caixas previdenciárias semipúblicas (Mesa, 2000, Mesa e Sánchez, 2001). A primeira instituição criada foi o *Servicio de Seguro Social* (SSS), ainda em 1924, cobrindo trabalhadores da construção civil. No ano seguinte, a cobertura foi estendida para trabalhadores do setor privado e público através da criação da *Caja de Previsión de Empleados Particulares* (EMPART) e da *Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas* (CANAEMPU). Essas três seriam as principais instituições previdenciárias chilenas até a reforma estrutural de 1981, cobrindo 94% do total de contribuintes em 1980 (Yazigi, 2003).

A evolução do sistema, em termos da expansão da cobertura, se deu tanto pela criação de novas *cajas* quanto pela instituição de novos regimes em *cajas* já existentes. Esse crescimento foi desordenado e explosivo: em 1935, o sistema cobria mais de 55% da força de trabalho; entre 1935 e 1955, o crescimento da cobertura se manteve a taxas superiores a 2,5% ao ano, elevando-a para cerca de 2/3 da força de trabalho (Mesa, 2000).

Dois problemas são subjacentes a essa trajetória inicial do sistema previdenciário chileno. Primeiro, a ausência de uma política previdenciária estruturada permitiu grande diferenciação (e, conseqüentemente, desigualdade) entre diferentes regimes, mesmo que dentro da mesma *caja* ou cobrindo a mesma categoria ocupacional. Havia diferenças entre: taxa de contribuição, valor de benefícios em relação à renda do segurado, condições de elegibilidade, critérios de indexação do benefício, entre outros. Inclusive, aqueles com crescimento salarial

real tinham benefícios superiores aos daqueles com renda estável, mesmo que o montante de contribuições realizadas fosse idêntico. Isso decorria da fórmula de cálculo do benefício, baseada no salário dos últimos anos de trabalho.

Segundo, os desequilíbrios financeiros ficaram aparentes a partir da década de 1950. O sistema previdenciário, paralelamente à incorporação de novas categorias, passou a cobrir uma gama cada vez maior de benefícios, aumentando os gastos. Inicialmente, a razão entre contribuintes e beneficiários era alta, gerando superávits consideráveis que eram transferidos ao governo para serem aplicados. Esse procedimento era justificado pela alegação de que ajudaria a prevenir fraudes e a melhorar a fiscalização dos recursos. Esperava-se que o aumento dos gastos fosse financiado pelas contribuições e pelo retorno das aplicações realizadas, o que não se verificou na prática. Conseqüentemente, o sistema se tornou PAYG puro (sem acúmulo de reservas), as taxas de contribuição foram elevadas e a participação de recursos fiscais se tornou cada vez mais importante para manter o sistema. Essa transição para um sistema de repartição puro ocorreu em 1952 (Hujo, 1999)

Em razão das questões acima, tem início a segunda fase do desenvolvimento do sistema previdenciário. Mesa (2000) marca o início dessa fase no governo Jorge Alessandri (1958-64), passando pelos governos Eduardo Frei Montalva (1964-70) e Salvador Allende (1970-73), terminando já no período militar (iniciado em 1973), com a reforma estrutural de 1981. No entanto, o movimento de pesquisa e análise do sistema tem início no ainda no governo Carlos Ibáñez (1952-1958), com a missão Klein-Sacks. A esta se sucederam diversos estudos nos governos seguintes (Yazigi, 2003).

As conclusões dos estudos eram semelhantes: sistema caro para trabalhadores e empregados; a existência de várias *cajas* tornava a administração custosa e ineficiente; os benefícios sofriam perdas significativas, em razão de inflação; não havia regras pré-definidas sobre a forma de financiamento e oferta de benefícios; cobertura ineficiente; recursos escassos; e sistema injusto por diferentes requisitos de filiação, taxas de contribuição, critérios para determinar invalidez, serviços oferecidos, mecanismos de reajuste de benefícios, etc. (Yazigi, 2003).

As reformas propostas no período democrático, de maneira geral, buscavam maior abrangência do sistema e reduzir sua fragmentação, através de padronização dos regimes (eliminando distorções e privilégios) e do saneamento dos problemas financeiros. Por falta de consenso, o sucesso das reformas foi apenas parcial. No fim dos anos 1960, havia 35 caixas e 150 regimes previdenciários, cuja legislação estava dispersa em mais de 600 peças legislativas.

Entre 1965 e 1971, o valor médio dos benefícios aumentou 86,5% em termos reais e o número de beneficiários cresceu 47,5%, pressionando as receitas previdenciárias. Houve aumento salarial real de 128,9% e redução da taxa de desemprego de 5,4% para 3,3% entre 1965 e 1972, o que não foi suficiente para compensar o aumento dos gastos. Como consequência, a participação do Estado no financiamento aumentou de 34,1% para 38,2% no período (Yazigi, 2003).

Nos dois primeiros anos do governo militar (1973-75), a tendência privatista se impõe e importantes reformas são aprovadas, como: regimes únicos de benefícios familiares, seguro-desemprego, compensação por morte e benefícios assistenciais. Em 1979, já como preparação para a reforma estrutural de 1981, foram tomadas medidas para eliminar privilégios, uniformizar e unificar as condições de elegibilidade e elevar a idade de aposentadoria, que, com o Decreto-Lei nº 2.448, passou para 65 anos para homens e 60 anos para mulheres (aumento de 5 anos para o trabalhador médio). Mesmo com essas reformas, as taxas de contribuição se mantiveram num patamar entre 30 e 40% do salário tributável, apresentando queda em relação aos valores anteriores (tabela 3). A cobertura (em percentual da força de trabalho) permaneceu entre 60 e 79%, com ápice em 1973 e declinando desde então, até chegar a 64% em 1980 (tabela 4). Essa queda se deve a: aumento do desemprego (de 3,3% em 1972 para 14,9% em 1975, mantendo-se a 10,4% em 1980); pequena elevação do trabalho autônomo (19,9% em 1974 para 21,1% em 1980) e à evasão do sistema (regras correntes incentivavam contribuição mínima durante grande parte da vida ativa, com aumento real nos últimos anos – benefício com base nos salários finais) (Ruiz-Tagle e Castro, 1997, Yazigi, 2003).

Tabela 3 - Contribuição de empregados e empregadores (% do salário tributável) nas três principais instituições previdenciárias, 1968-1980

Ano	SSS			EMPART			CANAEMPU		
	(A)	(B)	Total	(A)	(B)	Total	(A)	(B)	Total
1968-1972	8,75	39,15	47,90	13,75	43,98	57,73	18,75	7,00	25,75
1973	9,50	40,40	49,90	14,64	44,46	59,00	18,75	7,00	25,75
1974 (jan.)	7,50	40,10	47,60	12,64	42,86	55,50	18,75	27,00	45,75
1974 (mar.)	7,50	53,10	60,60	12,64	55,86	68,50	18,75	40,00	58,75
1974 (mai.)	7,50	49,10	56,60	12,64	51,86	64,50	18,75	36,00	54,75
1975 (jan.)	7,25	45,10	52,35	12,34	47,87	60,21	18,50	32,00	50,50
1975 (mar.)	7,25	43,95	51,20	12,34	46,73	59,07	18,50	32,00	50,50
1977	7,25	39,95	47,20	12,34	42,73	55,07	18,50	28,00	46,50
1978 (jan.)	7,25	35,95	43,20	12,33	38,72	51,05	18,50	24,00	42,50
1978 (abr.)	7,25	31,95	39,20	12,33	34,71	47,04	18,50	20,00	38,50
1978 (jul.)	7,25	28,95	36,20	12,33	31,71	44,04	18,50	17,00	35,50
1980	7,25	25,95	33,20	12,33	28,71	41,04	18,50	14,00	32,50

Fonte: Cheyre, 1991 *apud* Yazigi, 2003. (A) são empregados e (B) os empregadores.

Tabela 4 - Cobertura do sistema previdenciário (em %), 1960-1980

Ano	Contribuintes ativos / força de trabalho	Contribuintes ativos / população ocupada
1960	69	75
1961	60	76
1965	69	74
1970	73	77
1971	74	79
1972	74	78
1973	79	83
1974	78	83
1975	74	86
1976	74	83
1977	73	79
1978	68	76
1979	68	75
1980	64	71

Fonte: Cheyre, 1991 *apud* Yazigi, 2003

Por esses motivos, a questão do financiamento se agrava no período: as transferências governamentais crescem à taxa de 8,5% ao ano entre 1977 e 1980, quando atingiram 3,11% do PIB (Yazigi, 2003 e tabela 5). Outros dois pontos relevantes são a queda real do valor dos

benefícios (em 1980, eram 21,24% menores do que em 1970) e da razão entre contribuintes e beneficiários (atingindo 2,2 em 1980), o que poderia impactar ainda mais o nível de transferências fiscais para o sistema (Yazigi, 2003 e tabela 6).

Tabela 5 - Receita do sistema previdenciário em % PIB (% do total), 1975-1980

Ano	Contribuições		Retornos de aplicações		Outros		Transferências estatais		Total
1975	3,64	(53,94)	0,20	(3,00)	0,04	(0,65)	2,86	(42,41)	6,75
1976	3,72	(56,29)	0,33	(5,01)	0,08	(1,25)	2,47	(37,45)	6,60
1977	4,09	(53,82)	0,36	(4,68)	0,11	(1,43)	3,05	(40,06)	7,60
1978	4,09	(54,93)	0,27	(3,61)	0,14	(1,87)	2,95	(39,59)	7,45
1979	4,11	(56,45)	0,20	(2,82)	0,09	(1,23)	2,87	(39,51)	7,28
1980	4,34	(55,01)	0,20	(2,52)	0,24	(3,03)	3,11	(39,44)	7,88

Fonte: Yazigi, 2003

Tabela 6 - Razão de dependência, 1960-1980

Ano	Contribuintes / Beneficiários
1960	10,8
1968	4,5
1969	4,3
1970	4,4
1971	4,3
1972	3,7
1973	3,5
1974	3,2
1975	3,2
1976	2,8
1977	2,6
1978	2,4
1979	2,3
1980	2,2

Fonte: Cheyre, 1991 *apud* Yazigi, 2003

3.2 – A reforma estrutural de 1981

3.2.1 – O sistema elaborado pela reforma de 1981

Como dito anteriormente, os problemas do sistema previdenciário público de repartição se agravaram ao longo da década de 1970, notadamente a desigualdade entre os diferentes

regimes e desequilíbrios financeiros, resultando em elevadas taxas de contribuição e transferências de recursos fiscais.

A promulgação do Decreto-Lei nº 3.500, em novembro de 1980 (em vigor a partir de maio de 1981), é o marco legal que inicia a reforma estrutural do sistema previdenciário chileno, substituindo o sistema então existente, público e com regime de repartição por um sistema com regime de capitalização individual de contribuição definida, administrado pelo setor privado.

Procurou-se, com o regime de capitalização, estabelecer dois tipos de benefícios, cada um associado a uma fonte de financiamento específica: os de seguro, financiados por contribuições sobre folha de salário, e os da assistência social, financiados por impostos gerais (Hujo, 1999). Além disso, um dos objetivos principais era estreitar a conexão entre contribuições efetuadas e benefícios recebidos, o que traria (supostamente) efeitos benéficos não só no controle financeiro e atuarial, mas também na taxa de cobertura e na redução da evasão. Como será visto posteriormente, as últimas não foram observadas. Cabe ressaltar, por fim, que as forças armadas e a polícia ficaram de fora da reforma, mantendo seus regimes específicos de repartição.

O sistema de capitalização seria financiado com contribuições mensais dos empregados, correspondentes a 10% da remuneração recebida, acrescidas de uma comissão para cobrir custos de administração e a contratação de um seguro de invalidez e sobrevivência. As contribuições são direcionadas a contas individuais administradas por instituições privadas com fins lucrativos, chamadas *Administradoras de Fondos de Pensiones* (AFP), também responsáveis pela contratação dos seguros citados acima. Em tese, os trabalhadores podiam escolher livremente a AFP de sua preferência, sendo permitido inclusive a troca de AFP durante a vida laboral.

A filiação ao sistema era voluntária àqueles já cobertos por alguma instituição previdenciária e a trabalhadores autônomos. No entanto, esta era compulsória para ingressantes no mercado de trabalho a partir de janeiro de 1983, incluindo trabalhadores assalariados agrícolas, domésticos e de microempresas (Yazigi, 2003, Mesa, 2000).

Diversas medidas foram tomadas para incentivar a migração para o novo sistema. Primeiro, havia expectativa de aumento da renda líquida, tanto pelo fato de as alíquotas de contribuição serem inferiores, quanto porque a contribuição patronal, extinta no novo sistema, foi incorporada ao salário líquido dos trabalhadores que optaram por migrar. Segundo, o governo estipulou que as contribuições realizadas ao antigo sistema fossem incorporadas às

contas individuais por meio dos *Bonos de Reconocimiento*. Esses instrumentos financeiros são calculados como o capital necessário para que o trabalhador que mudou para o sistema novo pudesse obter uma pensão vitalícia equivalente a 80% da renda tributável recebida entre julho de 1978 e junho de 1980, ponderada pelo quociente entre o número de anos de contribuição ao sistema público e 35. Esse valor é reajustado de acordo com o índice de preços ao consumidor e tem rendimento anual de 4% reais. O montante equivalente é incorporado ao saldo da conta de capitalização individual no momento de recebimento do benefício, incrementando seu valor (Yazigi, 2003). Por fim, a transferência ao sistema privado foi incentivada pelos já citados problemas do sistema público, que contribuíram para que este tivesse uma imagem negativa junto à população (Mesa, 2000).

Como resultado, nos meses posteriores à reforma, cerca de 1.100.000 contribuintes (aproximadamente 70% dos afiliados das *cajas*) mudaram para o sistema privado (Mesa, 2000). O sistema público civil, fechado para novos membros, continuou a funcionar, englobando os já beneficiários e aqueles que não migraram. As *cajas* foram unificadas administrativamente no *Instituto de Normalización Previsional* (INP), criado pelo Decreto-Lei nº 3.502. Na prática, com exceção da idade de aposentadoria, os diferentes regimes públicos continuaram com suas especificidades, cabendo ao INP recolher as contribuições e efetuar os pagamentos dos benefícios. Também ficou a cargo deste a emissão e liquidação dos *Bonos de reconocimiento* (Yazigi, 2003). Dessa forma, a substituição promovida pela reforma estrutural de 1981 ocorreria a médio prazo, sendo finalizada quando o último benefício a cargo do INP for pago¹⁷.

Essa coexistência entre os dois sistemas agravou o déficit fiscal da previdência, uma vez que o nível de gastos do sistema público (agora representado pelo INP) se manteve, mas o nível de receitas caiu bruscamente, pela transferência de grande parcela de trabalhadores ao sistema privado. Além disso, o pagamento dos *Bonos de reconocimiento* ficou sob responsabilidade exclusiva do Estado, que arcou com o total do custo de transição.

Hujo (1999) indica que existem três estratégias básicas para financiar o custo de transição: reduzir a dívida implícita do antigo sistema, através de condições de elegibilidade mais duras ou de diferentes regras de reajuste de benefícios; introdução gradual do sistema, impondo condições para transição, como idade máxima; estabelecimento de um sistema paralelo, mantendo o sistema público como alternativa. O Chile realizou as duas primeiras

¹⁷ Estima-se que o último beneficiário se aposentará em 2025 e o pagamento de benefícios cessará em 2050 (Mesa et al., 2008)

alternativas, através das reformas de 1979 e da filiação voluntária para trabalhadores na ativa, respectivamente.

O sistema privado chileno estava organizado em três pilares, antecedendo a formulação dada pelo Banco Mundial em 1994. O primeiro, de caráter público, era financiado por impostos e garantia uma aposentadoria mínima, através das *Pensiones Mínimas Garantizadas por el Estado* (PMGE). A PMGE era destinada àqueles com pelo menos 20 anos de contribuição com saldo acumulado insuficiente para financiar um benefício pelo menos igual a um mínimo pré-estabelecido (80% do salário mínimo). O valor que restava para que o benefício atingisse tal piso era transferido pelo governo ao beneficiário. Adicionalmente, havia o *Programa de Pensiones Asistenciales* (PASIS), de natureza não contributiva, que garantia a idosos pobres (após um teste de meios) um benefício com valor de aproximadamente metade da aposentadoria mínima. Ambos os benefícios eram anteriores à reforma estrutural (Barr e Diamond, 2008).

O segundo pilar, privado e compulsório, era o núcleo do sistema privado. As contribuições realizadas às AFP constituíam o *Fondo de Pensiones*, cujo montante era aplicado (seguindo diretrizes estipuladas pelo governo). Os rendimentos auferidos eram incorporados às contribuições, compondo o saldo das contas individuais que, no final da vida laboral, determinariam o valor do benefício a ser recebido. O terceiro pilar tinha caráter privado e voluntário, com tratamento tributário favorecido até o limite máximo de 48 UF¹⁸ mais juros (Yazigi, 2003).

São três os principais benefícios concedidos pelo sistema privado:

i) Aposentadoria: homens a partir de 65 e mulheres a partir de 60 anos de idade têm o direito a receber benefício de aposentadoria.

ii) Aposentadoria precoce (criada em 1988): é possível adiantar a idade de aposentadoria, desde que o benefício obtido seja de pelo menos: 50% do salário tributável médio dos últimos 10 anos trabalhados (corrigidos pela inflação); e 110% da PMGE.

iii) Invalidez e sobrevivência: as AFP contratam seguros de invalidez e sobrevivência (financiados pelos contribuintes). Os requisitos são: idade abaixo da de aposentadoria e que a última contribuição tenha sido realizada até 12 meses antes do evento. Aqueles não cobertos devem se autofinanciar com os fundos da conta individual. Benefícios de sobrevivência são dados a cônjuges, filhos e outros parentes, calculados como proporção do benefício a que o

¹⁸ *Unidades de fomento*, medida contábil indexada à inflação

segurado teria direito. Outros benefícios oferecidos pelo sistema são auxílio funeral (no valor de 15 UF para a pessoa que arcar com os custos relacionados) e possibilidade de adiantar o recebimento de benefício para aqueles que realizam “trabalho pesado” (a partir de contribuição adicional). As AFPs cobravam uma comissão única para cobrir custos administrativos e a contratação do seguro de invalidez e sobrevivência, e por isso não é possível separar estes componentes. Hujo (1999) indica que a comissão equivalia a, em média, 3,2% do salário tributável. No entanto, este seguro representou, entre 1988¹⁹ e 2008, 38,7% das despesas das AFPs, chegando a quase 56% em 2008 (Berstein, 2010).

Em relação aos benefícios de aposentadoria ou de aposentadoria precoce, o beneficiário pode optar por utilizar os recursos em sua conta individual para comprar uma pensão vitalícia com uma seguradora de sua escolha, recebê-los na forma de saques programados, ou uma combinação de ambos, todas denominadas em UF (preservando o valor real). No primeiro caso, a decisão é irrevogável e a PMGE, se necessária, corresponde à diferença entre o benefício mínimo e o benefício recebido. No segundo, por sua vez, o beneficiário pode, a qualquer momento, optar por uma pensão vitalícia e a PMGE tem início no momento em que a conta individual é zerada.

Caso o capital acumulado originasse benefícios superiores a 120% da PMGE e a 70% da média salarial dos últimos dez anos trabalhados, o trabalhador poderia retirar os fundos que ultrapassassem o necessário a atingir tais limites na forma de excedentes de livre disposição. Havia redução no valor da PMGE para aqueles que fizeram uso destes recursos excedentes. (Yazigi, 2003).

Tanto os saques programados quanto as rendas vitalícias são calculados em bases atuariais estritas sem elementos redistributivos. Dessa forma, o valor do benefício individual recebido varia de acordo com: saldo da conta individual (contribuições, rendimentos auferidos e *bonos de reconocimiento*), a performance das aplicações realizadas, fatores atuariais (separados por gênero) e número, idade e expectativa de vida dos dependentes (Mesa, 2000).

Dado o caráter compulsório da filiação e das contribuições (aos assalariados do setor formal), há um compromisso, por parte do Estado, de zelar pela segurança dos recursos acumulados e, de maneira geral, do sistema como um todo. Além disso, o primeiro pilar envolve o uso de recursos governamentais futuros. A regulação, então, também se justifica para garantir que estes serão utilizados apenas em necessidades de força maior, e não por ineficiências ou

¹⁹ Primeiro ano em que foi contabilizado como um item específico das despesas

má administração. Dada a magnitude e especialização do sistema, optou-se pela criação de uma instituição independente vinculada ao Ministério do Trabalho e da Previdência Social, a *Superintendencia de AFP* (SAFP). Além das AFP, as seguradoras que oferecem pensões vitalícias também são reguladas pelo Estado. É importante frisar que não estavam previstos mecanismos de participação de trabalhadores, empregadores ou beneficiários na SAFP, excluindo esses grupos da organização e administração do sistema previdenciário (Hujo, 1999).

Apesar de ser regulado, o mercado de AFPs é de livre entrada, dependendo apenas de critérios organizacionais e um mínimo de capital (Barr e Diamond, 2008). No momento da reforma, as AFPs eram companhias limitadas, com único propósito de gerenciar o fundo previdenciário (total dos recursos nas contas individuais) e administrar os benefícios estipulados em lei, além de contratar, em nome de seus filiados, seguros de invalidez e sobrevivência. Elas podem receber pagamento através de comissões, que são fixadas livremente por cada AFP como um percentual (padronizado para todos os afiliados) sobre as contribuições (Yazigi, 2003, Bar e Diamond, 2008).

Ademais, as políticas de investimento e informação ao público são estritamente reguladas, e as AFP devem cumprir diversos requisitos, como: capital dos afiliados separado legal e financeiramente do da AFP; estabelecimento de uma reserva de capital próprio equivalente a 1% do total dos ativos, a ser aplicada na mesma carteira dos recursos dos afiliados; rentabilidade mínima em relação ao desempenho médio de todas as AFP (pelo menos 50% do retorno médio ou não menos que 2 p.p. abaixo da média), garantida por um período de doze meses; e, por fim, o rendimento excedente da aplicação da reserva de capital (valor que ultrapassa a rentabilidade média) deve ser depositado em uma reserva de flutuação da AFP (Hujo, 1999).

As aplicações tinham limites estabelecidos em lei e pelo Banco Central do Chile, em relação a tipo e emissor do ativo, mercado, entre outros (Yazigi, 2003). Caso a rentabilidade obtida fosse abaixo da mínima estabelecida, recursos da reserva de capital e da reserva de flutuação deveriam ser utilizados para compensar o valor restante até atingir a rentabilidade mínima legal. Se, mesmo com os recursos anteriores, o valor equivalente ao rendimento mínimo não for alcançado, o Estado deve cobrir a diferença e liquidar a AFP, transferindo as contas individuais para outras AFPs de escolha do trabalhador (Berstein, 2010).

Em caso de suspensão dos pagamentos ou falência de uma seguradora, o Estado garante o pagamento das pensões vitalícias de até 100% do benefício mínimo e 75% de excesso sobre este, até um limite mensal de 45 UF para cada segurado. Em caso de suspensão de pagamentos

ou falência de uma AFP, o Estado garante diversos benefícios, como os seguros de invalidez e sobrevivência (Yazigi, 2003).

3.2.2 – Mudanças no sistema até a contrarreforma de 2008

Desde sua introdução, o sistema de capitalização passou por diversas modificações. Mesa (2000) destaca que, entre 1981 e 1989, as mudanças se concentraram em temas relacionados ao destino dos recursos das contas individuais, enfatizando aspectos como limites de aplicação por instrumento e aplicações em ativos externos. Assuntos de seguridade social como a taxa de cobertura foram colocados em segundo plano durante as duas primeiras décadas pós-reforma (tanto por governos, quanto por analistas), principalmente porque o indicador utilizado à época – razão entre afiliados e força de trabalho ou número de trabalhadores ocupados – crescia sistematicamente. Tal indicador, no entanto, tem o grave problema de não identificar os atuais contribuintes (ou os cobertos pelo sistema²⁰). Em 1995, a proporção de afiliados a alguma AFP superou 100% da força de trabalho (dados daquele ano), evidenciando que o indicador não representava corretamente a cobertura do sistema privado. (Mesa e Gumucio, 1999 *apud* Mesa, 2000, Mesa, 2000)²¹.

- Aumento de cobertura e do número de contribuições

De todo modo, na década de 1990, duas leis buscaram, ainda que indiretamente, reforçar o vínculo contributivo ao sistema. A primeira (Lei nº 19.010, de 1991), estabelecia uma conta de poupança de indenização em caso de demissão. Esperava-se que, pelo fato de esta conta (*Cuenta de Ahorro de Indemnización*) ser administrada pelas AFPs, os trabalhadores seriam incentivados a contribuir regularmente com o montante devido às suas contas individuais de capitalização. Além disso, em 1999, promulgou-se a Lei nº 19.631 (*Ley Seguel-Bustos*), que tornava inválida qualquer demissão em caso de irregularidade nas contribuições previdenciárias. Contudo, como a comunicação de irregularidade deveria ser feita pelo trabalhador, essa lei poderia ser facilmente contornada com um acordo entre empregador e trabalhador demitido (Mesa, 2000).

²⁰ Aqueles que realizaram pelo menos uma contribuição nos últimos 12 meses e, portanto, têm acesso aos seguros de invalidez e sobrevivência contratados pela AFP.

²¹ Essa informação se torna extremamente relevante quando se percebe que tanto o relatório *Averting the old age crisis*, do Banco Mundial, quanto as reformas previdenciárias do Peru (1993), da Colômbia (1994) e da Argentina (1994) foram influenciadas por resultados a partir de um indicador inadequado.

- Aplicação dos recursos pelas AFPs

A regulação inicial restringia a aplicação a instrumentos de renda fixa, principalmente títulos governamentais. De fato, Barr e Diamond (2008) relacionam os bons resultados (em termos de rentabilidade) dos fundos previdenciários nos primeiros anos às altas taxas de juros chilenas. Com a progressiva incorporação de trabalhadores, os recursos administrados pelas AFPs cresceram, tornando necessário expandir as possibilidades de aplicação, inclusive em ativos externos, uma vez que o mercado de capitais chileno dificilmente acompanharia o ritmo de crescimento dos fundos previdenciários. E as reformas propugnadas pelo Banco Mundial tinham como objetivo expandir o mercado de ações de modo a retirar do Estado protagonismo no financiamento às empresas.

Em 1985, foi permitida a aplicação de até 30% dos recursos em ações de empresas públicas em processo de privatização. Posteriormente, essa restrição foi relaxada, incorporando outras empresas e fundos de investimento. Em 1993, iniciou-se a aplicação em ativos externos, três anos após a permissão legal (Mesa et al., 2008). A Lei do Mercado de Capitais (Lei nº 19.301, de 1994) introduziu diversas modificações ao Decreto-Lei nº 3.500, como novas opções de aplicação, reformulação de limites por instrumento e por emissor e regulação de conflitos de interesse que podem surgir na administração dos fundos previdenciários.

A principal transformação da estrutura de aplicações, no entanto, viria oito anos depois, com a Lei nº 19.795 (Lei de Multifundos). Até 2002, cada AFP administrava dois tipos de fundo: o tipo 1, aberto a todos os afiliados, e o tipo 2, aberto apenas para aqueles já beneficiários ou com menos de 10 anos para a idade de aposentadoria. Este último, criado em 1999 (Lei nº 19.641) era mais conservador, composto exclusivamente por aplicações em renda fixa. A Lei de Multifundos criou três novos fundos (totalizando cinco), sendo quatro obrigatórios às AFP (os fundos tipo B, C, D e E) e um (fundo tipo A) opcional (Hormazábal, 2010). Basicamente, estes diferiam entre si na proporção permitida de aplicação em ações (quadro 6).

Quadro 6 - Máximos e mínimos de aplicação em ações por tipo de fundo (em % do valor do fundo)

Tipo de Fundo	Máximo	Mínimo
A	80	40
B	60	25
C	40	15
D	20	5
E	0	0

Fonte: Yazigi, 2003

Para afiliados abaixo de 55 anos (homens) e 50 anos (mulheres), a escolha do tipo de fundo é livre. Para homens entre 56 e 65 anos de idade e mulheres entre 51 e 60 anos, a escolha é limitada aos fundos B, C, D e E. Para beneficiários que ainda possuem recursos aplicados (benefícios pagos através de saques programados), a escolha é restrita aos fundos C, D e E. É possível dividir os recursos da conta de capitalização individual em mais de um tipo de fundo. As contribuições voluntárias, por sua vez, não estão sujeitas às restrições de idade, podendo ser alocadas em qualquer fundo a qualquer momento.

Se o afiliado não escolhe um tipo de fundo de sua preferência, ele é assignado a um, respeitando três bandas de idade: até 35 anos, fundo B; homens entre 36 e 55 anos e mulheres entre 36 e 50 anos, fundo C; homens acima de 56 anos, mulheres acima de 51 anos e beneficiários, fundo D. O rendimento mínimo a ser alcançado pelas AFP foi atualizado para o maior entre: metade da média real dos retornos anualizados dos últimos 36 meses de cada tipo de fundo ou essa média menos 4 p.p. (fundos tipo A e B) ou 2 p.p. (fundos tipo C, D e E).

Por fim, a Lei de Multifundos estabeleceu os seguintes limites (em porcentagem do total de recursos previdenciários da AFP) para aplicação em ativos externos: 20% nos primeiros 12 meses após a publicação da lei; entre 20 e 25% nos 12 meses seguintes; entre 20 e 30% a partir de março de 2004. A determinação do teto, dentro da banda estipulada, estava a cargo do Banco Central do Chile (Yazigi, 2003).

- Contribuições voluntárias

A conta de poupança voluntária, por sua vez, foi criada em 1987, a fim de permitir contribuições acima da taxa compulsória de 10% do salário. Esta era independente da conta de capitalização individual e seus recursos poderiam ser utilizados livremente, em até quatro saques por ano. No momento da aposentadoria, os recursos da conta voluntária poderiam ser transferidos à conta de capitalização individual, aumentando o valor do benefício a ser recebido. Um aspecto importante é que os recursos dessa conta não eram considerados na decisão de

outorga de uma garantia estatal de benefício mínimo (PMGE). Isso impede que haja desincentivo às contribuições voluntárias: se estas fossem consideradas para a PMGE, seria mais vantajoso poupar voluntariamente fora do sistema previdenciário, uma vez que estes recursos não afetariam o acesso à garantia estatal.

Em 1º de março de 2002, a Lei nº 19.768 reformou o pilar voluntário, ampliando o número de instituições autorizadas a operar recursos desta natureza (bancos, seguradoras, hipotecárias, entre outras) e incluindo trabalhadores autônomos e aqueles filiados ao INP nos benefícios tributários. O limite de tributação diferenciada passou de 48 para 50 UF mensais. Esperava-se que tais medidas, em especial a inclusão de autônomos, aumentassem a cobertura do sistema.

Foram criados também os “depósitos conveniados”²²: o trabalhador pode acordar com o empregado o pagamento de uma contribuição adicional à conta de capitalização individual. Esse pagamento pode ocorrer uma única vez ou mensalmente (quantia fixa ou percentual fixo do salário). A principal diferença em relação às outras contribuições de caráter voluntário é que os “depósitos conveniados” estão sujeitos às mesmas regras das contribuições compulsórias (Yazigi, 2003).

- Outras medidas

Duas outras medidas importantes foram a portabilidade internacional das contas individuais e a possibilidade de transacionar *bonos de reconocimiento* no mercado secundário, inclusive para seguradoras. Esta última permitiu que estes fossem utilizados na compra de rendas vitalícias para aposentadoria precoce (anteriormente, os *bonos* só eram pagos na idade de aposentadoria) (Yazigi, 2003).

3.3 – A contrarreforma de 2008

3.3.1 – Contexto político e econômico

Em 2006, aproximadamente 25 anos após a reforma estrutural de 1981 e 15 anos após a redemocratização, eram fortes as pressões por modificações no sistema previdenciário. Principalmente pela percepção de que grande parte da população não teria garantia de uma renda mínima na velhice (seja por acumulação individual insuficiente, seja pelos critérios restritivos da garantia estatal mínima e da PASIS).

²² Tradução livre. No original, *depósitos convenidos*.

A coalizão de centro-esquerda (*Concertación*), que havia ganho três eleições consecutivas (com mandatos de Patricio Aylwin entre 1990-1994, Eduardo Frei Ruiz-Tagle entre 1994-2000 e Ricardo Lagos entre 2000-2006) havia promovido diversas reformas em relação a políticas ou instituições criadas durante a ditadura militar. A reforma, principalmente do componente não contributivo, era uma das dívidas da coalizão governante, e se tornou uma das principais promessas da campanha de Michelle Bachelet, que foi eleita para o mandato presidencial de 2006 a 2010 (Rofman et al., 2008).

Em março do primeiro ano de mandato, a presidenta recém-empossada criou um comitê de especialistas (*Consejo Asesor para la Reforma Previsional*, também conhecido como *Comisión Marcel*) para elaborar recomendações a um projeto de reforma. Grande parte do trabalho da *Comisión Marcel* foi incorporado no projeto que, em março de 2008, se tornou a Lei nº 20.255 (*Ley de Reforma Previsional*). Os primeiros benefícios estipulados foram pagos em julho de 2008. O amplo debate social e político promovido na reforma de 2008 tem contraste nítido com a reforma autoritária de 1981 e é entendido como prova da consolidação democrática chilena (Hujo e Rulli, 2014).

De acordo com Rofman et al. (2008), a realização da reforma foi impulsionada por quatro fatores. Primeiro, havia a indicação²³ de que grande parte da população não conseguiria financiar um benefício mínimo com recursos próprios e não cumpriria os requisitos para acessar a PMGE. Como a cobertura do PASIS era extremamente baixa (358,813 pessoas em 2000/2001, chegando a aproximadamente meio milhão de pessoas em 2008)²⁴ aproximadamente metade da população não tinha nenhuma garantia em relação à renda na velhice (Hujo e Rulli, 2014 e Uthoff, 2011 *apud* Hujo e Rulli, 2014).

Segundo, a existência de um espaço fiscal, criado pela redução dos custos de transição (*bonos de reconocimiento* e déficit operacional do regime de repartição) e pelo aumento de receitas, associadas fortemente à alta dos preços de cobre. Além disso, a Lei de Responsabilidade Fiscal (*Ley n° 20.128*), de 2006, instituiu o *Fondo de Reserva de Pensiones*, financiado com superávits fiscais²⁵ e destinado a complementar o financiamento de obrigações previdenciárias fiscais (Rofman, et al., 2008, Chile, 2008).

²³ A partir de estudos realizados em 2005 e 2006

²⁴ De acordo com dados do Banco Mundial, isso equivale a, respectivamente, 4,8% e 6,7% da força de trabalho e 2,3% e 3,0% da população.

²⁵ Entre 2001 e 2007, o Chile obteve superávits fiscais contínuos, de 2,9% do PIB em média (Iglesias-Palau 2009 *apud* Hujo e Rulli, 2014).

É importante ressaltar que estes dois pontos estão relacionados. Os primeiros aposentados através do sistema privado foram os que receberam maiores *bonos de reconocimiento*, pois haviam contribuído por mais tempo ao sistema público. Com o passar do tempo, a impacto dos *bonos* no total de recursos acumulados se reduziu, pois os valores a serem reconhecidos eram menores, e as contribuições compulsórias (junto da rentabilidade obtida) aumentaram sua relevância na acumulação do segurado. Assim, observa-se uma relação negativa entre a obtenção de pensão mínima com recursos próprios e a participação de transferências estatais no saldo acumulado no momento de aposentadoria. É possível, então, concluir que o sistema privado, à medida que se tornava mais relevante na obtenção de renda de aposentadoria, nunca foi capaz, por conta própria, de atingir uma performance compatível com os princípios de suavização do consumo que regem a lógica dos sistemas previdenciários. Assim, aumentou a vulnerabilidade entre os beneficiários do novo sistema.

Terceiro, havia preocupação em relação ao crescente grau de concentração e falta de concorrência via preços no mercado de AFP. O número de AFPs caiu de 21 em 1994 (último ano com novas AFPs, até a contrarreforma) para 5 em 2008, sendo que as duas maiores concentravam 66% dos afiliados e 55% do valor dos fundos previdenciários, ao longo de um período em que os retornos obtidos foram extremamente elevados.

O único momento em que se observou competição neste mercado ocorreu entre 1991 e 1997, com grande número de novas empresas. A reação das AFPs já existentes foi aumento de gastos na área comercial, gerando forte transferência de afiliados entre AFPs. Nenhuma das novas empresas conseguiu se estabelecer.

Dentre as razões para a baixa competição, podem se destacar a existência de barreiras à entrada, como economias de escala, ameaça de guerra comercial e os requisitos legais necessários para criar uma AFP (em especial a condição de companhia de único propósito, impedindo economias de escopo) e a pequena elasticidade-preço da demanda.

Finalmente, o quarto fator que impulsionou a reforma é a existência de diversas fontes de desigualdades no sistema, em especial de cobertura, gênero e no financiamento (Mesa-Lago, 2008). De acordo com o autor, a cobertura aumenta por renda e nível educacional. Dentre os trabalhadores autônomos, contribuíam apenas aqueles com rendas mais altas, representando somente 1,7% do total de contribuintes em 2007. Para Hujo e Rulli (2014), a baixa adesão dos autônomos constituía, junto ao fato de a cobertura do sistema ter permanecido abaixo dos níveis pré-1981, o principal desapontamento em relação à reforma.

Do total dos afiliados em 2007, 45% eram mulheres (este número significa apenas que essas mulheres contribuíram em algum momento a alguma AFP). Contudo, estas representavam apenas 38% dos contribuintes (com menor densidade contributiva, de maneira geral) e recebiam, em média, benefícios inferiores em relação aos homens. Isso ocorre por diversos motivos: trabalho intermitente por força dos cuidados com os filhos, menor idade mínima de aposentadoria, maior risco de desemprego, menor salário e maior expectativa de vida. Em conjunto, tais fatores levavam a menor acumulação de recursos na conta de capitalização individual (reduzindo o valor dos benefícios), que deveriam cobrir maior tempo de aposentadoria (Mesa-Lago, 2008).

A utilização de tabelas de mortalidade diferenciadas por gênero para o cálculo de saques programados e renda vitalícia reduziam ainda mais o benefício recebido pelas mulheres, uma vez que estas têm maior expectativa de vida. Por fim, os maridos (ou pais dos filhos) não eram incluídos como dependentes das mulheres, no caso do seguro de sobrevivência, a não ser que fossem declarados inválidos. Essa assimetria representava um subsídio cruzado pago aos homens pelas mulheres, pois estas pagavam o mesmo prêmio e tinham direito a menos beneficiários (Berstein et al., 2009).

A última fonte de desigualdade destacada por Mesa-Lago (2008) é a de financiamento, relacionada principalmente à inexistência de contribuição patronal, o pagamento de comissão e seguro de invalidez e sobrevivência serem responsabilidade única do trabalhador e, por fim, que os custos de transição foram inteiramente cobertos pelo Estado, gerando um efeito regressivo. De acordo com Uthoff (2017), sem levar em conta os regimes das forças armadas, os custos de transição, em relação ao PIB, atingiram médias de 4,3% entre 1981 e 1989; 4,2% entre 1990 e 2000; e 4,4% entre 2000 e 2010. A título de comparação, Yazigi (2003) indica que, entre 1975 e 1980, o gasto fiscal do sistema previdenciário de repartição oscilou em torno de 3% do PIB, atingindo 3,11% em 1980.

É preciso ressaltar, também, que o aumento de cobertura que, em tese, seria causado pela maior conexão entre contribuições e benefícios não foi observado. A partir da comparação das tabelas 7 e 8 com a tabela 4, percebe-se que, em nenhum momento, o percentual de contribuintes das AFP superou o máximo da cobertura do sistema previdenciário antes da reforma de 1981, tanto em termos da força de trabalho quanto em termos da população ocupada. Mesmo utilizando o conceito mais abrangente de cobertura do sistema privado (aqueles com menos de 12 meses entre a última contribuição) ou de cobertura total do sistema previdenciário

(cobertos pelo sistema privado mais os contribuintes do sistema público) tal fato continua verdadeiro.

Tabela 7 - Cobertura do sistema privado, 1982-2008

Ano	Contribuintes / Força de trabalho	Contribuintes / Ocupados	Cobertos (1) / Força de trabalho
1982	29,0	36,0	ND
1983	33,5	38,2	ND
1984	35,0	41,6	ND
1985	38,8	44,1	ND
1986	41,1	45,9	ND
1987	45,7	50,6	ND
1988	46,6	50,6	ND
1989	47,2	50,8	56,8
1990	46,8	50,6	58,9
1991	49,9	53,7	61,8
1992	51,8	55,3	63,8
1993	51,1	54,6	63,8
1994	51,8	56,2	65,1
1995	53,5	57,2	67,0
1996	55,7	58,9	68,1
1997	58,0	61,3	68,7
1998	53,4	57,6	67,8
1999	54,0	59,5	65,4
2000	52,9	51,8	66,6
2001	55,9	61,2	66,5
2002	54,6	59,8	69,3
2003	55,8	61,0	66,8
2004	52,6	57,7	58,7
2005	55,5	60,3	63,1
2006	58,0	61,7	66,3
2007	61,2	65,9	70,3
2008	62,8	67,8	71,4

Fonte: Berstein, 2010.

Tabela 8 - Cobertura total do sistema previdenciário, 1989-2008

Ano	Cobertos AFP/ Força de trabalho	Contribuintes ao sistema antigo / Força de trabalho	Cobertos total / Força de trabalho
1989	56,8	8,1	64,9
1990	58,9	7,5	66,4
1991	61,8	7,0	68,9
1992	63,8	6,5	70,3
1993	63,8	5,7	69,5
1994	65,1	5,0	70,1
1995	67,0	5,1	72,1
1996	68,1	4,6	72,7
1997	68,7	4,0	72,7
1998	67,8	3,7	71,5
1999	65,4	3,4	68,8
2000	66,6	3,4	69,9
2001	66,5	2,9	69,4
2002	69,3	2,7	72,1
2003	66,8	2,6	69,4
2004	58,7	2,3	61,0
2005	63,1	2,2	65,3
2006	66,3	2,3	68,6
2007	70,3	1,5	71,9
2008	71,4	1,4	72,8

Fonte: Berstein, 2010.

3.3.2 – Medidas implementadas pela reforma

A contrarreforma de 2008 não alterou a estrutura do sistema, que continuou a ser baseado em contas individuais administradas por entidades privadas. No entanto, foi responsável por sua primeira modificação significativa, com a introdução de um novo paradigma em relação à previdência (Hujo e Rulli, 2014). A principal mudança ocorreu no primeiro pilar, que passou a ser denominado “pilar solidário” (*Nuevo Pilar Solidario – NPS*), se tornando mais abrangente que o regime anterior, restrito apenas à prevenção da pobreza entre “seniors” (Berstein et al., 2009)

As mudanças previstas na contrarreforma de 2008 podem ser divididas em quatro áreas: extensão e qualidade da cobertura; igualdade de gênero; competição entre as AFPs; e regulação do sistema.

3.3.2.1 – Medidas destinadas a aumentar a extensão e a qualidade da cobertura

- Primeiro pilar

Como dito acima, a principal medida da contrarreforma foi a reestruturação do primeiro pilar, tanto em termos da extensão da cobertura, quanto na garantia de proteção da renda na velhice. Os dois programas que o constituíam (PMGE e PASIS) foram substituídos por dois benefícios destinados tanto a maiores de 65 anos quanto a inválidos entre 18 e 64 anos, que estivessem entre os 60% mais pobres da população: a *Pensión Básica Solidaria* (PBS) e o *Aporte Previsional Solidario* (APS). Para Rofman et al. (2015), isso representou uma “inclusão de bem-estar”, para garantir benefícios do sistema previdenciário àqueles que, de outra forma, não teriam direito a eles.

Aqueles que não realizaram nenhuma contribuição às AFPs têm o direito de receber, a partir dos 65 anos de idade, a *PBS-Vejez*. Aqueles que realizaram contribuições, mas cujo saldo acumulado origina benefícios inferiores à *Pensión Mínima con Aporte Solidario* (PMAS) têm direito ao *APS-Vejez*. Este último diminui à medida que o valor dos benefícios contributivos aumenta, até o patamar máximo dado pela PMAS. Esse mecanismo garante que o benefício final recebido aumente à medida que mais contribuições são realizadas (representando uma conexão entre o pilar contributivo e o pilar solidário) e minimiza os desincentivos a contribuir que tais programas solidários podem proporcionar.

O valor do PBS é ajustado por 100% da variação do índice de preço ao consumidor, entre o mês do último reajuste e o mês no qual a variação atinge ou ultrapassa 10%. Se, em doze meses, a variação acumulada não atingir 10%, o PBS é reajustado pela variação observada.

Ambos estão sujeitos a um requisito de moradia: o indivíduo deve ter vivido no Chile por, no mínimo, 20 anos a partir dos 20 anos de idade até o pedido do benefício, e 4 dos 5 anos anteriores a este pedido.

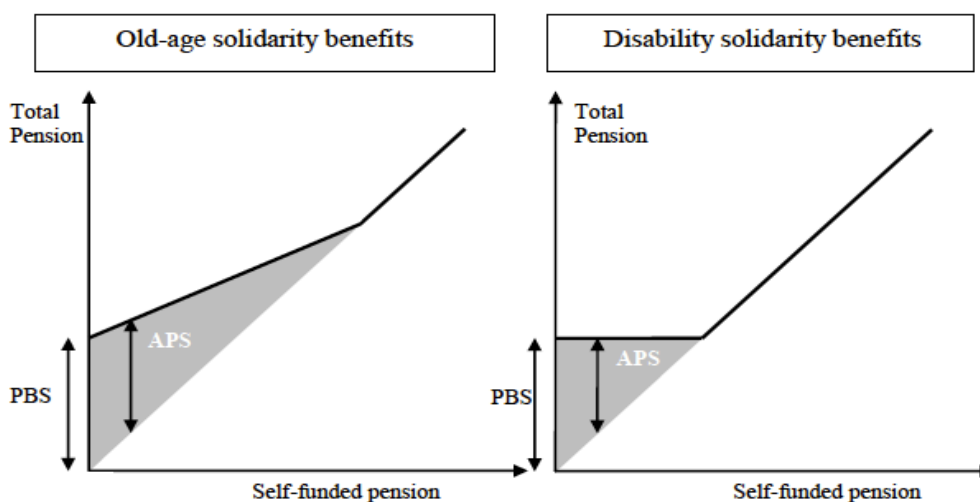
Para indivíduos que recebem *APS-Vejez* e escolhem receber os benefícios por meio de saques programados, o valor corrente do subsídio governamental é igual ao que seria em caso de renda vitalícia. Há, ainda, garantia de que o valor recebido nunca será inferior à PBS (o Estado cobre o risco de longevidade). Para indivíduos que não têm direito ao APS, não há nenhuma garantia estatal de valor mínimo a ser recebido em caso de saques programados, fazendo com que o risco de longevidade recaia inteiramente sobre o indivíduo (Berstein, 2010).

O programa de invalidez é similar, destinado àqueles com idade entre 18 e 64 anos e declarados inválidos por uma comissão médica. O valor máximo dos benefícios é o mesmo da

PBS-Vejez. O APS apenas cobre a diferença entre o benefício obtido pelas contribuições e este limite máximo. Uma vez que completem 65 anos, os beneficiários dos programas solidários de invalidez podem aplicar para receberem PBS ou APS de idade. Os requisitos de moradia são: residência no Chile por pelo menos 5 dos 6 anos anteriores ao pedido de benefício.

A figura 1 resume as principais características do novo pilar solidário. O eixo das abcissas representa o benefício financiado pelo saldo acumulado do indivíduo, enquanto o eixo das ordenadas representa o benefício final recebido. Caso não haja nenhum saldo acumulado na conta individual, os benefícios de idade e de invalidez são equivalentes à PBS. Havendo saldo acumulado, em caso de aposentadoria por idade, o valor total do benefício é incrementado pela APS, que decresce à medida que o benefício autofinanciado aumenta (até um limite máximo, a partir do qual a APS cessa), mas garantindo que um maior saldo acumulado na conta individual dê origem a um benefício final superior. No caso de invalidez, a APS apenas complementa o valor necessário para que o benefício final atinja a PBS.

Figura 1 – Subsídios e benefícios finais no sistema solidário



Fonte: Superintendencia de Pensiones *apud* Berstein, 2009

O principal desafio é o desenvolvimento de uma política econômica adequada para financiar os custos futuros implementados pelo NPS.

- Segundo pilar

O número de autônomos filiados (e menor ainda de contribuintes) foi uma das principais falhas de previsão dos defensores da reforma de 1981. Ainda, os autônomos têm, em média, menor escolaridade, menores possibilidades de proteção e apresentam densidade contributiva muito inferior aos trabalhadores assalariados (Mesa-Lago, 2008).

Para manter a consistência da expansão de cobertura representada pelo NPS, a contribuição se tornou compulsória a todos os autônomos que declaram renda.²⁶ A contribuição será anual, calculada sobre 80% da renda bruta declarada ao Imposto de Renda. O pagamento será feito no mês de maio.

A implementação da compulsoriedade será gradual. Os primeiros três anos serão apenas informativos. Nos três seguintes, a contribuição será gradualmente incrementada (40%, 70% e 100%), a não ser que o autônomo declare expressamente que não deseja contribuir. A partir de então, a contribuição (de 100%) será compulsória. A contribuição não pode ser menor que a equivalente a um salário mínimo nem superior a 12 vezes o teto estabelecido para as contribuições mensais de filiados assalariados (Rofman et al., 2008)

Os autônomos contribuintes também terão acesso ao seguro de invalidez e sobrevivência. Se a contribuição anual realizada for maior ou igual à equivalente a sete salários mínimos, a cobertura é anual. Se for inferior, o número de meses de cobertura é:

$$n^{\circ} \text{ de meses} = \frac{n^{\circ} \text{ de contribuições equivalentes ao salário mínimo}}{7} \times 12; \text{ (Berstein, 2010, p. 162)}$$

Outra medida introduzida foi o subsídio a jovens trabalhadores. Para incentivar a contratação formal e assalariada de jovens, o governo chileno passou a pagar um subsídio de igual valor a empregadores e a trabalhadores, equivalente a 50% do montante mensal de contribuição e comissão correspondentes a um salário mínimo. Os empregadores recebem por cada trabalhador elegível empregado, enquanto os trabalhadores recebem o subsídio diretamente em sua conta de capitalização individual.

Os critérios de elegibilidade são: trabalhador com idade entre 18 e 35 anos e salário de, no máximo, 1,5 vezes o salário mínimo. O subsídio é pago durante as primeiras 24 contribuições (contínuas ou não) do trabalhador e continua válido em caso de aumento salarial, desde que ocorra a partir do 13º mês de contribuição e que o salário final não supere dois salários mínimos (Berstein, 2010).

Por fim, foi estabelecido que a contribuição para o seguro de invalidez e sobrevivência seria paga pelo empregador. Tal medida teria início em julho de 2009, para empresas com 100 ou mais trabalhadores, e seria expandida para todas as empresas em julho de 2011 (Berstein, 2010).

²⁶ Alguns setores (mais informais) de autônomos ficaram excluídos da reforma: agrícolas, pescadores artesanais, pequenos produtores e comerciantes, etc. Além disso, homens com mais de 55 anos e mulheres com mais de 50 em 2012 também estão isentos da contribuição compulsória (Rofman et al., 2008, Mesa-Lago, 2008).

- Terceiro pilar

Para a maioria dos trabalhadores, a isenção tributária das contribuições voluntárias não representa um grande incentivo, pois estes já estão sujeitos a menores alíquotas marginais de imposto de renda. Para aumentar a participação dos trabalhadores de média-baixa renda, a contrarreforma estipula que a isenção fiscal pode ser dada ou no momento da contribuição ou no momento do saque, e estabelece uma bonificação estatal de 15% sobre o valor de contribuições voluntárias destinada a aumentar os benefícios recebidos ou a antecipar a aposentadoria (Rofman et al., 2008).

Além disso, o governo instaurou o *Ahorro Previsional Voluntario Colectivo* (APVC), um plano de contribuição coletiva a trabalhadores de uma mesma firma. As contribuições voluntárias dos trabalhadores são complementadas por contribuições patronais, em troca de incentivos fiscais para as empresas. O plano APVC deve ser oferecido, em iguais condições, a todos os trabalhadores, sem nenhuma forma de discriminação (Berstein, 2009).

Finalmente, foi criada a figura legal do “contribuinte voluntário”, que pode contribuir mesmo que não esteja realizando uma atividade em troca de remuneração (antes, a contribuição era feita como autônomo). As contribuições podem ser realizadas pelo próprio ou por terceiros, e este estará coberto pelo seguro de invalidez e sobrevivência até o mês seguinte de qualquer contribuição realizada.

3.3.2.2 – Medidas para reduzir a desigualdade de gênero

O NPS, por desenho, atingirá uma proporção maior de mulheres, menos propensas a contribuir do que os homens. Adicionalmente, por serem independentes de gênero, beneficiam mais as mulheres, que tendem a viver mais. A reforma introduz diversas medidas destinadas diretamente a corrigir desigualdades de gênero no âmbito do sistema previdenciário.

Uma dessas medidas é o *Bono por hijo nacido vivo o adoptado*, que dá às mulheres subsídio equivalente à contribuição de um salário mínimo por 18 meses, aplicados em fundos tipo C desde o dia do nascimento (ou da adoção) até a mãe completar 65 anos. Essa medida é vista como o reconhecimento social das atividades (não remuneradas) de dar à luz e cuidar dos bebês durante os primeiros meses de vida (Rofman et al., 2008). Em caso de adoção, o subsídio é dado à mãe biológica e à mãe adotiva (Berstein, 2010).

Outra medida diz respeito ao seguro de invalidez e sobrevivência, contratados pelas AFP. Com a reforma, estes devem ser contratados em separado para homens e mulheres (resultando em prêmios distintos). As AFP, no entanto, devem cobrar de seus filiados o prêmio

de maior valor, depositando a diferença deste para o prêmio inferior nas contas individuais destes filiados (provavelmente, as mulheres). Além disso, os maridos e pais dos filhos passaram a ser incorporados como dependentes das mulheres (para fins de seguro de sobrevivência), caindo a restrição anterior que contemplava apenas companheiros inválidos.

Por fim, criou-se a possibilidade de compensação econômica previdenciária em caso de divórcio, de até 50% dos fundos acumulados durante o matrimônio, caso seja determinado por um juiz.

3.3.2.3 – Medidas para aumentar a concorrência no mercado de AFPs

Foi instituído um processo de leilão via preço entre as AFPs. A que propuser menor comissão ganha o direito de incorporar todos os novos membros por um período de dois anos, quando um novo leilão deverá ser realizado. A comissão estipulada em leilão deve ser estendida a todos os filiados da AFP (novos e antigos), e há um período de carência de dois anos, durante o qual os novos afiliados não podem trocar de AFP. Essa medida afeta ao mesmo tempo a elasticidade-preço da demanda e as barreiras à entrada, pois reduz a dificuldade de AFPs entrantes atingirem uma escala mínima de eficiência.

Outra medida destinada a aumentar a elasticidade-preço da demanda foi a simplificação das comissões cobradas pela AFP, que passaram a ser expressas com porcentagem fixa da renda tributável (Rofman et al., 2008).

Do lado da oferta, procurou-se facilitar a entrada de novas empresas no mercado, através, principalmente, da autorização para que seguradoras pudessem criar filiais AFP, sujeitas às regulações ainda estabelecidas no Decreto-Lei nº 3.500 e da possibilidade de terceirização de diversas funções. Sobre a última, uma das maiores modificações ocorreu em relação ao seguro de invalidez e sobrevivência. Antes contratado individualmente por cada AFP, este passou a ser contratado pelo sistema como um todo, reduzindo o incentivo a discriminar indivíduos de maior risco (estes aumentavam o prêmio cobrado pela AFP, o que aumentava os custos dos seus filiados).

3.3.2.4 – Regulação e informação

No que se refere à regulação do sistema, foi criada a *Superintendencia de Pensiones* (SP), sucessora natural da SAFP, com as funções de supervisão, regulação e provisão de serviços e informações.

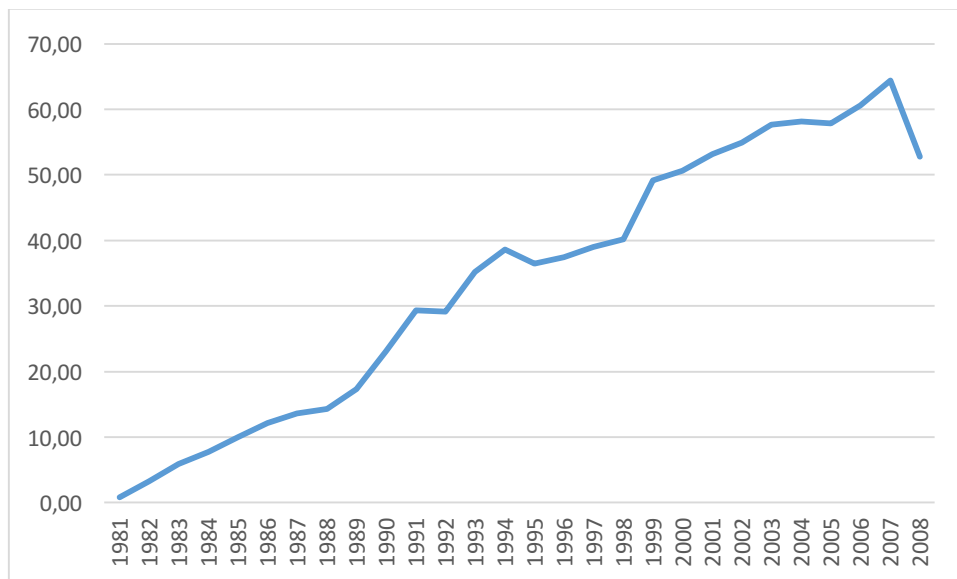
Em relação às informações do sistema, houve três iniciativas principais. Primeiro, a criação do *Fondo para la Educación Previsional*, destinado a financiar campanhas de informação e educação sobre questões previdenciárias. Segundo, a criação da *Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones*, composto por um representante dos trabalhadores, um dos beneficiários, um do serviço público, um do serviço privado e um acadêmico (presidente). Este representa a primeira instância de participação social no conjunto do sistema previdenciário instituído em 1981. Por fim, há a criação dos “assessores previdenciários”²⁷, regulados pela SP e com objetivo de aconselhar filiados e beneficiários (Berstein et al., 2009, Berstein, 2010).

Por último, a contrarreforma buscou aumentar a flexibilidade de regulação das aplicações dos recursos previdenciários realizadas pelas AFPs. Foi criado o *Consejo Técnico de Inversiones* (CTI), subordinado à SP, responsável por criar o regime de investimento das AFPs. De acordo com Rofman et al. (2008), a maioria dos limites de aplicações estava incluída em leis. A reforma transferiu-os para regulações secundárias, conferindo, dessa forma, maior flexibilidade. A contrapartida é o aumento nos requisitos de transparência (políticas de aplicação e de resolução de conflitos de interesse).

A regulação das aplicações dos fundos previdenciários foi uma das áreas do sistema que mais mudou ao longo do tempo, sempre no sentido de regras mais flexíveis, tendo em vista seu crescimento até 2007 (gráfico 1) e a oferta limitada dos ativos que eram permitidos (Berstein et al., 2009).

²⁷ Tradução livre. No original, *asesores previsionales*.

Gráfico 1 - Chile – Evolução dos fundos previdenciários em contas individuais de capitalização, em % PIB



Elaboração própria, baseado em Berstein, 2010

3.4 – Da contrarreforma até o momento atual

Apesar do grande avanço dado pela contrarreforma de 2008, o sistema previdenciário chileno continuou a registrar performance abaixo da satisfatória. Um dos principais argumentos que dão base à tal afirmativa é que, apenas seis anos após sua implementação, foi criada uma *Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones (Comisión Bravo)*, composta por 24 especialistas no tema, a fim de analisar seus resultados e propor novas medidas relacionadas à previdência. Mesa-Lago e Bertranou (2015) afirmam que a *Comisión Bravo* é essencial para conferir legitimidade e que não tem precedentes em termos de tamanho e importância. Os resultados por ela obtidos serão analisados nessa seção.

As principais críticas feitas às mudanças introduzidas em 2008 são: a baixa legitimidade do sistema, a insuficiência dos benefícios recebidos (tanto em termos absolutos quanto em termos da taxa de reposição) e a permanência de diversas desigualdades, em especial as de gênero.

Em pesquisas encomendadas pela *Comisión Bravo*, 72% da população creem que “apenas uma mudança total do sistema de AFP ajudaria a melhorar os benefícios” e que a “maior responsabilidade pelos baixos benefícios é das AFP”. Além disso, 79% apoiam a criação de uma AFP estatal e 69% mudariam para esta, se existisse, demonstrando claramente o desejo de maior participação do Estado (Comisión Asesora, 2015a).

Para 50% dos segurados, a taxa de reposição atinge apenas 34% do salário médio dos últimos dez anos, sendo que esta chega a 60% para homens e 31% para mulheres. Cabe ressaltar que esses benefícios foram obtidos com os *bonos de reconocimiento*, e por isso não representam com exatidão os resultados do regime de capitalização. A estimativa realizada para a taxa de reposição dos beneficiários entre 2025 e 2035 tem média de 39% e, para a metade destes, não superaria 37%. Este valor é extremamente baixo se comparado à média da OCDE: 66% para homens e 65% para mulheres (Comisión Asesora, 2015a).

Em relação a valores absolutos, 61% dos benefícios contributivos (sem aportes solidários) eram inferiores à linha de pobreza, e 80% estavam abaixo do salário mínimo. Essas porcentagens são ainda maiores se considerarmos apenas os benefícios pagos a mulheres. Considerando apenas aqueles que recebem APS, se considerados apenas o valor dos benefícios obtidos apenas a partir das contribuições individuais, 74% estão abaixo da linha de pobreza e 96% estão abaixo do salário mínimo. Incluindo o APS, o percentual de benefícios abaixo da linha da pobreza cai a 14% (Comisión Asesora, 2015b). Para Uthoff (2017), o pilar solidário confirma o fracasso do sistema previdenciário baseado no mercado, e faz “confundir o direito a uma velhice digna com estigma e assistencialismo” (p. 5).

A manutenção de regras como o uso de tabelas de mortalidade separadas por gênero para cálculo de pensões vitalícias e saques programados (com maior expectativa de vida das mulheres) e a menor idade de aposentadoria, junto de condições do mercado de trabalho como menor densidade contributiva, têm como resultado a reprodução da enorme desigualdade de gênero no sistema previdenciário que foi vista acima. Argumenta-se que os *bonos por hijo* não são suficientes para reconhecer o trabalho não remunerado, realizado principalmente por mulheres, de cuidados da família (Comisión Asesora, 2015a). Um exemplo claro da inserção precária das mulheres no sistema previdenciário é que estas representavam 72% dos beneficiários de PBS (Mesa-Lago e Bertranou, 2015).

Uma nova proposta de reforma do sistema previdenciário foi analisada por Uthoff (2017). Mais uma vez, não se pretende mudar a essência do sistema, baseado nas contribuições realizadas às AFP. No entanto, uma das principais modificações previstas é a criação da contribuição do empregador para benefícios de aposentadoria no sistema instituído pelo DL 3.500²⁸. Equivalente a 5% do salário do trabalhador, seria destinada a: 3 p.p. para uma conta pessoal do trabalhador, administrada por uma nova instituição pública; e os 2 p.p. restantes para

²⁸ A contribuição prevista na contrarreforma de 2008 era destinada apenas ao seguro de invalidez e sobrevivência.

um *Fondo de Seguro Colectivo*, com objetivo de melhorar os benefícios presentes e futuros (solidariedade intergeracional) e das mulheres, através da criação de um *Bono Mujer*.

No dia 28 de outubro de 2018, o presidente chileno Sebastián Piñera apresentou, como prometido durante sua campanha presidencial, um novo projeto de reforma do sistema previdenciário. Segundo o próprio, é necessário um maior esforço do Estado e de empregadores para melhorar a qualidade de vida na velhice. A proposta se baseia, principalmente, no diagnóstico de insuficiência dos benefícios, resultado de três fatores.

Primeiro, a contribuição de 10% do salário inferior à necessárias. Segundo, o desemprego e o baixo desenvolvimento econômico criariam lacunas na cobertura e gerariam baixos salários. Por fim, o aumento da expectativa de vida estende o período de aposentadoria.

Os pontos principais do projeto são:

- Aumentar a contribuição mensal em 4 p.p., de responsabilidade do empregador (implementação gradual). O trabalhador teria liberdade para escolher a instituição administradora desse aporte adicional, não estando restrito às AFPs.

- Fortalecer o Pilar Solidário, aumentando em 40% o gasto (passando de 0,8% do PIB para 1,12%), o que permitira aumento imediato de 10% de PBS e APS. Adicionalmente, estas seriam incrementadas de acordo com a idade do beneficiário.

- Recursos adicionais do Estado para financiar novo aporte aos beneficiários de classe média, crescente em função do tempo de contribuição (sujeito a um requisito mínimo de contribuição). Este será maior para as mulheres, de forma a compensar parcialmente a menor participação na força de trabalho e o menor salário.

- Finalmente, medidas para incentivar o adiamento da aposentadoria, através de aportes estatais, direcionados a aumentar o benefício e podendo ser sacados livremente no momento de aposentadoria

É possível perceber que o sistema previdenciário chileno passou por diversas modificações ao longo de sua história, a partir da reforma estrutural de 1981. No entanto, essas reformas foram mais intensas a partir de 2008, quando as regras de transição já não tinham a mesma relevância, e os resultados do sistema privado passaram a ser mais importantes no valor dos benefícios. Como foi visto, ainda existem diversas questões em relação ao seu funcionamento e aos resultados por ele obtidos. É importante ressaltar, mais uma vez, a enorme participação do Estado no sistema, não só na regulação, mas também na compensação,

principalmente, da baixa cobertura e do baixo nível de benefícios obtidos pela maioria da população. É possível afirmar que, em nenhum momento, o sistema privado funcionou sem que o Estado desempenhasse papel indispensável.

Ainda assim, o “modelo chileno” (entendido como o protagonismo do setor privado no sistema previdenciário) continua surpreendentemente influente, a despeito de sua performance muito aquém do prometido, tanto ao longo da história do Chile, quanto nos países que nele se basearam para realizar suas reformas previdenciárias (e que não foram objeto de análise neste trabalho). Inclusive, em julho de 2016, o movimento chileno “*No Más AFP*”, que defende o retorno de um sistema previdenciário solidário, tripartite e administrado pelo Estado convocou uma manifestação, atendida por 700 mil pessoas (segundo os organizadores)²⁹. Em 2017, houve nova manifestação, desta vez atendida (novamente segundo os organizadores) por 2 milhões de pessoas, sendo 800 mil em Santiago³⁰.

Por que, então, o Chile segue sendo exemplo para a adoção de reformas na mesma direção, de incremento do regime de capitalização em detrimento do sistema PAYG? Sob essa ótica, as propostas de reforma da previdência brasileira serão analisadas na próxima seção.

²⁹ Fonte: *No Más AFP*, 2016.

³⁰ Fonte: BBC, 2017. Tais cifras devem ser analisadas com cautela. No caso das manifestações de 2017, segundo a mesma reportagem, a polícia estimou apenas 50 mil pessoas em Santiago.

CONCLUSÃO

Em 1º de novembro de 2018, uma nova proposta de reforma da previdência, capitaneada pelo economistas Armínio Fraga e Paulo Tafner, foi entregue à equipe do governo recém-eleito para o mandato 2019-2022, que, por sua vez, já tinha manifestado o desejo de realizar uma reforma estrutural no Brasil. A análise aqui realizada será baseada nas notícias de jornal que trataram sobre a proposta, uma vez que a mesma não foi encontrada.

Este é, de fato, um bom ponto de partida. Ao contrário do que tem ocorrido no Chile, que entendeu a necessidade de legitimar o sistema através de estudos e de ampla participação social no processo (por exemplo, as Comissões Marcel e Bravo e a Comissão de Usuários), no Brasil, o debate político não ultrapassa os limites do Congresso Nacional e de alguns poucos especialistas, deixando a população à margem de um tema que afeta diretamente suas vidas.

De acordo com reportagens da *Folha de São Paulo*, do *Valor Econômico*, do *Estado de São Paulo* e do *Globo* (respectivamente, Lima et al., 2018, Safatle e Simão, 2018, Tomazelli e Fernandes, 2018 e Setti, 2019), é possível identificar as linhas gerais da proposta. Esta é composta por uma PEC e quatro leis complementares, que desconstituem grande parte do sistema previdenciário, preservando apenas seus princípios gerais. A regra unifica os diferentes regimes (INSS, servidores públicos, professores e rural, com diferentes prazos de transição), instituindo uma idade mínima comum de 65 anos para o acesso à aposentadoria. O benefício do regime público seria composto por duas partes. A primeira é um benefício mínimo (piso ou primeiro pilar) para todos aqueles com mais de 65 anos, independentemente de contribuição, no valor de 70% do salário mínimo vigente no momento de implementação da proposta. A outra seria um percentual variável da renda média de contribuição. Esse percentual aumentaria conforme o tempo de contribuição, e chegaria a 100% da renda média de contribuição após 40 anos.

Em outras palavras, essa proposta acabaria com a aposentadoria por tempo de contribuição, que corresponde a quase metade das aposentadorias urbanas. Em troca, haveria incentivo a aumentar o tempo de contribuição (na forma de maior valor do benefício pelo regime público).

Seria introduzido, também, um regime de capitalização, apenas para trabalhadores que chegarão ao mercado de trabalho em 15 ou 20 anos, e cujos salários excedam um teto de R\$ 3.800,00 (cerca de 70% do teto vigente em 2018 do INSS) – as contribuições às contas individuais só incidiriam sobre valores a partir desse teto. Ao invés de instituições

voltadas especificamente para a administração de tais recursos, como as AFP, é proposto que bancos comerciais criem fundos específicos. Para incentivar a concorrência, também o INSS seria responsável por um fundo. Não foram encontradas referências a regras de aplicação ou à criação de uma agência reguladora específica para o regime. No regime de capitalização, o benefício é, naturalmente, tanto maior quanto maior o tempo de contribuição.

Há, ainda, o plano de extinguir a DRU referente à Seguridade Social, o que é uma boa ideia, mas cujo impacto não deve ser superestimado. Como grande parte dos recursos desviados pela DRU se destinava ao pagamento dos encargos previdenciários da União, o fim da DRU é, em parte, uma compensação pela incorporação dos servidores públicos na previdência social. É verdade, porém, que se a economia divulgada pela proposta de fato ocorrer, os recursos adicionais poderão ser investidos em saúde e assistência social. Não deve ser esquecido que os recursos desviados da Seguridade Social excedem o valor da DRU, através da camuflagem de receitas constitucionalmente vinculadas como “transferências da União”.

Adicionalmente, os militares também seriam incluídos na reforma, permitindo que se aposentem a partir dos 45 anos sem o salário integral (recebendo algo em torno de 40%), e aumentando a alíquota de contribuição.

As críticas que serão levantadas são, na verdade, pontos que, longe de serem detalhes, são essenciais e impactam sobremaneira o funcionamento do sistema. Portanto, estes devem ser esclarecidos para que se tenha conhecimento das possíveis consequências de sua implementação, a fim de fomentar o debate público.

A primeira crítica que deve ser feita é em relação à desconstitucionalização da previdência social, incluindo seu piso de valor dos benefícios. Ao longo deste trabalho, foi possível perceber que a previdência social se manteve justamente pela força da Constituição Federal de 1988, que resistiu, de certa maneira, às inúmeras reformas propostas. Nada garante, em caso de desconstitucionalização, que as regras previdenciárias sejam mantidas. Portanto, tendo em vista os ataques sofridos pela previdência desde a CF88, é prudente adotar, no mínimo, uma postura de cautela em relação à sua desconstitucionalização.

Sobre o mesmo ponto, a redução do valor do piso e sua desindexação ao salário mínimo representam um enorme custo social. Como o salário mínimo constitui uma medida básica de custo de vida, os benefícios previdenciários no piso perderão, constantemente, valor em relação a esse custo, impondo a necessidade de amparo por outras redes que não a previdenciária, criando estigma negativo em relação a essas pessoas. Significa dizer que provavelmente,

aumentará a pobreza entre idosos, hoje residual, levando a um incremento do gasto com programas assistenciais. É improvável que haja uma real economia para o Tesouro, mesmo sem contar com a redução do consumo da população senior, cuja expansão constante contará cada vez mais na variação da demanda agregada. Além disso, o regime de capitalização, na medida em que é defendido como uma forma de incentivar a formação de poupança, busca tal objetivo não pelo aumento da capacidade de poupança da população. Ao contrário, a poupança seria formada em detrimento desta capacidade, através da redução do valor dos benefícios recebidos.

Se o objetivo for a redução das aposentadorias por tempo de contribuição (principal modalidade que reduz a idade média de aposentadoria), outros incentivos e medidas podem ser adotados sem desvincular o piso dos benefícios. De acordo com o quadro 3, mais da metade dos benefícios do RGPS é igual ao piso de um salário mínimo. Se este for reduzido, é de se esperar que grande parcela destes tenha, futuramente, valor inferior a um salário mínimo.

Em adição, não foram (pelo menos aparentemente), estipuladas regras (nem de índice, nem de sazonalidade) de reajuste em relação à inflação, fazendo com que nem o valor real dos benefícios no piso esteja garantido. Tendo em vista o caso chileno, este valor pode cair constantemente. Por fim, os benefícios no piso representam quase a totalidade dos benefícios rurais, e são parte fundamental da renda familiar. Sua redução poderá impactar profundamente – e sobretudo – os níveis de pobreza no campo.

Finalmente, a ausência das mesmas regras em relação ao teto do INSS pode reduzir, em termos reais, o benefício máximo que pode ser obtido na previdência pública, incorporando um contingente cada vez maior ao regime de capitalização. No limite, isso pode significar uma transição velada para o modelo chileno, estando o INSS a cargo apenas de benefícios mínimos universais (primeiro pilar), e a lógica de capitalização responsável pelo funcionamento normal do sistema (segundo pilar), sem que essa possibilidade tenha sido verdadeiramente debatida com a população. Como o regime de capitalização da proposta está previsto para entrar em vigor apenas daqui a 15 ou 20 anos, pode ser que, no momento de implementação de tal regime, esta transição já tenha ocorrido.

A segunda crítica diz respeito ao regime de capitalização ser de responsabilidade de bancos, e não de instituições criadas especialmente para tal fim. O sistema bancário brasileiro é extremamente concentrado, e este projeto lhe destinará recursos volumosos, sobre os quais não há risco de liquidez, uma vez que só poderão ser retirados em caso de aposentadoria. Além disso, a ausência de regras claras de operação poderá levar à cobrança de comissões (custos de administração) e à implementação de perfis de aplicação diferentes, gerando uma discriminação

por renda no interior do sistema previdenciário. De acordo com a experiência chilena, estas comissões também podem ser altas, prejudicando os retornos obtidos pelas aplicações. O fomento da concorrência através de um fundo administrado pelo INSS também é um ponto em aberto: pela história da previdência chilena, é preciso que a concorrência seja por preços, e não por esforço de vendas, para que esta aumente a eficiência do sistema. Soma-se a isso a ausência de uma agência reguladora específica, o que adiciona uma outra camada de incerteza em relação ao funcionamento do regime de capitalização proposto.

A terceira é o aumento e uniformização da idade mínima, que institui desigualdades de gênero e entre os meios urbano e rural. Como visto nos capítulos 1 e 3, é preciso que se busque uma igualdade *de facto*, e não *de jure*, como está sendo proposto. Em relação às mulheres, a equalização das idades mínimas representa que o trabalho não remunerado de cuidado dos filhos e parentes, majoritariamente realizado por elas, não é considerado na concessão dos benefícios. Além disso, num regime de capitalização, as desigualdades presentes no mercado de trabalho são transferidas ao valor dos benefícios, não só em relação ao salário, mas em relação ao menor tempo de contribuição, associado principalmente à gravidez. O caso chileno é claro na quantidade de elementos adicionados para tentar mitigar essa desigualdade em seu sistema. Em relação às camadas mais pobres da população e à população rural, a idade mínima de 65 anos é extremamente proibitiva, visto que suas expectativas de vida são, se não inferiores, hoje equivalentes na média. Ou seja, não há sobrevida para usufruir de um fundo. Além disso, em relação ao meio rural, o benefício previdenciário é parte significativa da renda familiar, e a menor acessibilidade a ele vai afetar negativamente o bem-estar dessas famílias, agravando níveis de desigualdade já exacerbados na sociedade brasileira.

É possível perceber que a proposta difere do sistema previdenciário brasileiro atual em alguns pontos: a unificação de diferentes regimes, implementação de idade mínima, rebaixamento do teto previdenciário e desconstitucionalização do piso. O funcionamento básico do sistema, no entanto, continuará o mesmo: as contribuições são destinadas ao sistema público até um certo limite (salário equivalente ao teto dos benefícios), a partir do qual são desviadas para contas individuais em instituições privadas, que operam em regime de capitalização. Qual é, então, a fonte das economias previstas na proposta? É a redução do valor dos benefícios, junto com a menor acessibilidade a eles (aumento da idade mínima).

Poderia ser argumentado que os recursos disponíveis com a reforma seriam destinados a políticas voltadas ao crescimento econômico, que trariam bem-estar através de maiores níveis de empregos e salários. Contudo, a história brasileira recente permite considerar plausível que

tais recursos sejam destinados à geração de superávits primários e ao pagamento do custo da dívida pública, essa sim uma transferência de renda extremamente regressiva, que retira recursos de toda a população para uma pequena parcela de detentores de títulos. As propostas de aumento de participação do regime de capitalização no sistema previdenciário representam ainda um agravante. Como não foram especificadas regras de aplicação, os recursos de contas individuais podem, e muito provavelmente serão, pelo menos em parte, aplicados em títulos da dívida pública, atrelando parte do benefício previdenciário à taxa de juros. Assim, a parcela da população com recursos em contas individuais poderá compor um grupo de interesse, aumentando a pressão pela manutenção dos altos juros praticados, perpetuando o desvio de recursos públicos à especulação financeira.

O aparente desconhecimento em relação aos resultados e às modificações impostas ao sistema previdenciário chileno contribui para a manutenção do mito do regime de capitalização em contas individuais. Isto é agravado pela reforma trabalhista, que amplia a flexibilização do mercado de trabalho e reduz as alíquotas de contribuição e a densidade contributiva.

O risco de uma pessoa não conseguir contribuir frequentemente à previdência é mitigado pela proposta de benefício universal a todos com idade superior a 65 anos. Contudo, o acesso ao benefício é apenas parte da questão. É necessário garantir a suficiência de seu valor, levando em conta os aspectos sociais da população brasileira. É nesse contexto que a redução do piso, a desindexação ao salário mínimo e a ausência de regras para seu reajuste podem fazer com que a previdência, ao contrário de prevenir os riscos na inatividade, pode tender a aumentá-los, ao legar às políticas assistenciais e redes de segurança informais esta responsabilidade.

Dito isso, talvez a explicação para a ausência de amplos debates, com participação social, seja tal que, quando estes ocorreram, o modelo escolhido para reger a previdência tenha sido o de repartição simples, solidário e universal. O mesmo que, ao invés de ser aperfeiçoado, está, mais uma vez, sendo limitado e descaracterizado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AEPS – Anuário Estatístico da Previdência Social. Secretaria de Previdência, Ministério da Fazenda. Brasília, v. 24, 2017.
- AFONSO, J. R. et al. A PEC do teto e o resto do mundo. Revista Conjuntura Econômica Rio de Janeiro: FGV IBRE, v. 70 n.10 pp. 23-24, out. 2016.
- ALVIM, R. B. A. Seguridade social na América Latina: trajetórias recentes de reforma e contrarreforma. Dissertação de mestrado apresentada ao Instituto de Economia da UFRJ em dezembro de 2011.
- ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E. & GENTILI, P. (Orgs.) Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- ANTOLIN, P.; PUGH, C.; STEWART, F. Forms of benefit payment at retirement. OECD working paper on insurance and private pensions, n. 26, set. 2008.
- AZEREDO, B. Da previdência à seguridade: os perigos da transição. Texto para Discussão n. 228. Rio Janeiro. UFRJ-IEI, 1990.
- BARR, N. The economics of the welfare state. 4 ed. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- BARR, N; DIAMOND, P. The economics of pensions. Oxford Review of economic policy, Oxford, v. 22, n. 1, p. 15-39, jan. 2006.
- _____. Reforming pensions: principles and policy choices. 1 ed. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- BBC. Chile, la cuna de los fondos privados de pensiones (las AFP), se rebela contra un invento que se extendió por toda América Latina. BBC Mundo, 27 de março de 2017. Página: <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-36890288>> [consultada em 5 de janeiro de 2019].
- BEP – Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Brasília, v. 21, n. 249, jan. 2017
- BEPS – Boletim Estatístico da Previdência Social. Secretaria de Previdência, Ministério da Fazenda. Brasília, v. 23 n. 11, nov. 2018.
- BERSTEIN, S. (Ed.). The chilean pension system. Superintendencia de Pensiones, 2010.
- BERSTEIN, S. et al. (Ed.) Chile 2008: a second-generation pension reform. Superintendencia de pensiones, 2009.
- BEVERIDGE, W. The Beveridge Report: Social Insurance and Allied Services. Londres: HSMO, 1942.
- BIASOTO Jr., G. et al. Desconhecimento da realidade para uma utopia. Estudos Fundap 2. São Paulo, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 2008.

CARDOSO Jr., J. C.; CASTRO, J. A. Economia política das finanças sociais brasileiras no período 1995-2002. Revista Economia e Sociedade, Campinas, v. 15, n. 1, p. 145-174, 1997.

CHILE. Lei nº 20.255, de 11 de março de 2008, de Reforma da Previdência. Diario Oficial, 17 de março. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, página: <<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=269892&tipoVersion=0>> [consultada em 11 de dezembro de 2018].

_____. Presidente Piñera presenta proyecto de Reforma al Sistema de Pensiones. Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 29 de outubro de 2018. Página: <<https://www.interior.gob.cl/noticias/2018/10/29/presidente-pinera-presenta-reforma-al-sistema-de-pensiones/>> [consultada em 30 de dezembro de 2018].

COMISIÓN Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. Resumen Ejecutivo. Santiago, Chile. 2015a.

_____. Antecedentes del informe final: Capítulo 4, Resultados del sistema de pensiones: cobertura y suficiencia, Santiago, Chile. 2015b.

DAIN, S. O financiamento público na perspectiva da política social. Revista Economia e Sociedade, Campinas, v. 17, p. 113-140, dez. 2001.

DAVIS, E. Pension funding, productivity, ageing and economic growth. Paper prepared for Third conference for the Monetary and Stability Foundation. Frankfurt, 2006.

DAVIS, E.; HU, Y. Does funding of pensions stimulate economic growth?. Journal of pensions and economic finance, Cambridge, v. 7, n. 2, p. 221-249, jul. 2008.

DIEESE. PEC nº 241/2016: o novo regime fiscal e seus possíveis impactos. Nota técnica, n. 161, set. 2016.

DWECK, E.; TEIXEIRA, R. A. Os impactos da regra fiscal em um contexto de desaceleração econômica. Seminário de pesquisa PPGE/UFRJ, 2017.

EISNER, R. The great deficit scares: The federal budget, trade and social security. 1 ed. Nova Iorque: The Century Foundation Press, 1997.

FAGNANI, E. Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964/92. Revista Economia e Sociedade, Campinas, v. 6, n. 1, p. 183-238, jun. 1997.

_____. Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: notas sobre o período 1993/98. Revista Economia e sociedade, Campinas, v. 8 n. 2, p. 155-178, jan. 1999.

_____. Previdência social e constituição federal: qual é a visão dos juristas?. Tributação em revista, [S.L], set. 2010.

- _____. Política Social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade. Tese de doutorado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP em agosto de 2005.
- FAGNANI, E.; JUNQUEIRA, F. Previdência: "Bomba", "rombo", "explosão". Boletim Tributação e cidadania, Brasília, v. 3, mai. 2011.
- FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. A política social brasileira 1930-1964: evolução institucional no Brasil e no Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 1983.
- GENTIL, D. L. A política fiscal e a falsa crise da Seguridade Social brasileira – análise financeira do período 1990-2005. Tese de doutorado apresentada ao Instituto de Economia da UFRJ em setembro de 2006.
- HORMAZÁBAL, S. Multifondos en el Sistema de Pensiones en Chile. Santiago, Chile: BBVA Ressearch, Documentos de Trabajo, nº 10/27, 2010.
- HUJO, K. Novos paradigmas na previdência social: lições do Chile e da Argentina. IPEA, Planejamento e políticas públicas, nº 19, 1999.
- HUJO, K.; RULLI, M. The political economy of pension re-reform in Chile and Argentina: toward more inclusive protection. UNRISD, Research paper 2014-1, 2014.
- LAVINAS, L. A financeirização da política social. Política, Rio de Janeiro, v. 2, p. 35-51, jul. 2015.
- _____. The takeover of social policy by financialization – the brazilian paradox. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2017.
- LAVINAS, L.; ARAÚJO, E. Reforma da previdência e regime complementar. Revista de Economia Política, v. 37 n. 3 (148), pp. 615-635, jul.-set. 2017.
- LERNER, A. Economics of employment. NY: McGraw-Hill, 1951.
- LIMA, F. et al. Reforma da Previdência de Armínio Fraga cria benefício mínimo universal. *A Folha de São Paulo*, 01/11/2018. Página:
< <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/11/reforma-da-previdencia-de-arminio-fraga-cria-beneficio-minimo-universal.shtml> > [consultada em 13 de janeiro de 2019].
- MARQUES, R. M.; MENDES, A. O social sob o “tácão de ferro” da política econômica do período 2003-2006. Revista Economia e Sociedade, Campinas, v. 18, n. 3, p. 567-582, dez. 2009.
- MEDEIROS, C., SERRANO, F. Padrões monetários internacionais e crescimento. In: FIORI, J. L., Estados e moedas no desenvolvimento das nações. Petrópolis: Vozes, 1999.
- MESA, A. Cobertura previdencial en Chile: lecciones y desafíos del sistema de pensiones administrado por el sector privado. Santiago, Chile: CEPAL, Serie Financiamiento del Desarrollo, nº 105, 2000.

MESA, A.; SÁNCHEZ, H. Análisis, Evolución, y Propuestas de Ampliación de La Cobertura Del Sistema Civil de Pensiones en Chile. In: BERTRANOU, F. (Ed.), Cobertura Previsional en Argentina, Brasil y Chile. Santiago, Chile: OIT, 2001.

MESA, A. et al. The chilean pension system turns 25: lessons from the social protection survey. In: KAY, S.; SINHA, T. (Ed.), Lessons from pension reform in the Americas. Oxford, Inglaterra: Oxford University Press, 2008.

MESA-LAGO, C. As reformas de previdência na América Latina e seus impactos nos princípios de seguridade social. Tradução da Secretaria de Políticas de Previdência Social. - Brasília: Ministério da Previdência Social, 2006.

_____. Protección social en Chile: reformas para mejorar la equidad. OIT, Revista Internacional del Trabajo, v. 127, nº 4, 2008.

MESA-LAGO, C; BERTRANOU, F. Principios de seguridad social y re-reforma de pensiones en Chile. Informe a la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. Santiago, Chile. 2015.

NO MÁ S AFP. Un antes y después del 24 de Julio, No+AFP. No Más AFP, 02 de agosto de 2016. Página: <<http://www.nomasafp.cl/inicio/?p=218>> [consultada em 5 de janeiro de 2019].

_____. Quiénes somos. No Más AFP. Página: http://www.nomasafp.cl/inicio/?page_id=8> [consultada em 5 de janeiro de 2019].

PALLEY, T. The economics of social security: an old keynesian perspective. Washington D. C., 2006

PALMER, E. What is NDC?. In: HOLZMANN, R.; PALMER, E. (Org.). Pension reform through NDCs: issues and prospects for non-financial defined contribution schemes. Washington D.C.: World Bank. 2005

PETRIDES, L. V.; DANGERFIELD, B. C. Financing retirement: a basic economic analysis of the Pay-As-You-Go (PAYG) system and the expected consequences from a transition to a Fully-Funded (FF) scheme. Salford: University of Salford/Centre for O.R. and Applied Statistics, 2004

PIRES, M. C. C. Nota técnica. Análise da PEC 55. IPEA. Carta de conjuntura n. 33, 2016

ROFMAN, R. et al. Reformando las reformas previsionales: las recientes iniciativas y acciones adoptadas por Argentina y Chile. Banco Mundial, Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales, nº 4, 2008

ROFMAN, R. et al. Expanding economic protection to the elderly in Latin America. ISSA, v. 68, nº 1, 2015

RUIZ-TAGLE, J. V.; CASTRO, F. The Chilean Pension System. OECD Ageing Working Papers 5.6, 1997.

SAFATLE, C.; SIMÃO, E. Grupo propõe reforma mais radical para previdência. *Valor Econômico*, 01/11/2018. Página: < <https://www.valor.com.br/brasil/5963291/grupo-propoe-reforma-mais-radical-para-previdencia> > [consultada em 13 de janeiro de 2019].

SAMUELSON, P. An Exact Consumption-Loan Model of Interest with or without the Social Contrivance of Money. *Journal of Political Economy*, p. 219-234, dez. 1958

SANTOS, W. G.; Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1987

SERRANO, F.; SUMMA, R. Demanda agregada e a desaceleração do crescimento econômico brasileiro de 2011 a 2014. Center for economic and policy research, 2015.

SETTI, R. Previdência: duas propostas estudadas pelo governo incluem capitalização. *Compare. O Globo*, 10/01/2019. Página: < <https://oglobo.globo.com/economia/previdencia-duas-propostas-estudadas-pelo-governo-incluem-capitalizacao-compare-23360773> > [consultada em 13 de janeiro de 2019].

STIGLITZ, J. E.; ORSZAG, P. R. Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems. Washington D.C.: World Bank Conference, New Ideas About Old Age Security, 1999.

TEIXEIRA, A. Do Seguro à Seguridade: a metamorfose inconclusa do Sistema Previdenciário Brasileiro. Texto para discussão n. 249. Rio de Janeiro. IE/UFRJ, 1990.

TOMAZELLI, I.; FERNANDES, A. Eleito estuda plano Armínio-Tafner para Previdência. *O Estado de São Paulo*, 01/11/2018. Página: < <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,eleito-estuda-plano-arminio-tafner-para-previdencia,70002577835> > [consultada em 13 de janeiro de 2019].

UTHOFF, A. Solidaridad en el financiamiento de las pensiones en Chile. Freidrich Ebert Stiftung Chile, Análisis nº 2, 2017.

VAZQUEZ, D. A. O Plano Temer/Meireles contra o povo: o Desmonte Social proposto pela PEC 241. Plataforma política social, artigo 36, 2016.

VIANNA, M. L. T. W. Em Torno do Conceito de Política Social: notas introdutórias. Texto para discussão, IE/UFRJ, dez. 2002

WELLE, A. et al. Reforma trabalhista e financiamento da previdência social: simulação dos impactos da pejetização e da formalização. In: KREIN, J. D.; GIMENEZ, D. M.; SANTOS, A. L. (Org.). Dimensões críticas da reforma trabalhista no Brasil. Campinas: Curt Nimuendajú, 2018.

WORLD BANK. Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth. Washington, DC: Oxford University Press, 1994.

_____. Keeping the Promise of Social Security in Latin America. Palo Alto, California: Stanford University Press, 2005.

YAZIGI, A. F. (Ed). The Chilean Pension System Based On Individual Capitalization. Santiago, Chile: SAFP, 2003.

ZANDBERG, E.; SPIERDIJK, L. Funding of pensions and economic growth: are they really related?. Network for studies on Pensions, Aging and Retirement (NETSPAR) Discussion Paper 082, 2010