

Faculdade de Administração, Contabilidade, Economia e Gestão de Políticas
Públicas

Previdência Social no Brasil: Evolução histórica, cenário atual
e o debate sobre a necessidade de reformas

Edilson Rodrigues Tavares Junior
12/0151901

Brasília - DF
2018
I

Universidade de Brasília – UnB
Faculdade de Administração, Contabilidade, Economia e Gestão de Políticas
Públicas – FACE
Departamento de Economia

Previdência Social no Brasil: Evolução histórica, cenário atual
e o debate sobre a necessidade de reformas

Monografia apresentada ao Departamento
de Economia da Universidade de Brasília
como requisito à obtenção do grau de
Bacharel em Ciências Econômicas.

Edilson Rodrigues Tavares Junior

José Guilherme de Lara Resende

RESUMO

A previdência social no Brasil tem sido alvo de grandes debates ao longo das últimas décadas. A importância dessa política pública pode ser observada por sua substancial participação nas contas públicas e ampla cobertura social. Não obstante, a atual situação orçamentária do sistema previdenciário brasileiro preocupa. Sucessivos déficits e uma perspectiva de crescimento acelerado das despesas previdenciárias apontam para uma situação insustentável na ausência de reformas. O presente trabalho inicia apresentando uma síntese histórica da previdência social, desde sua criação no Brasil até sua reformulação através da Constituição de 88 e as reformas nos governos Lula e FHC. Em seguida, é explicitado o cenário atual das contas previdenciárias, apresentando comparações internacionais e salientando para aspectos importantes que permeiam a previdência social. Com isso, o objetivo é elucidar o debate acerca dos principais temas da reforma, possibilitando o esclarecimento do que a situação previdenciária atual demanda. Ademais, os principais tópicos da PEC 287 (reforma da previdência proposta pelo governo) são apresentados e conclui-se com a discussão de perspectivas para o futuro em diferentes cenários.

Palavras-chave: Previdência Social, Reforma da Previdência, Contas Previdenciárias, Situação da Previdência, Déficit Previdenciário.

ABSTRACT

The social security system in Brazil has been the subject of intense debates throughout the past few decades. The importance of this public policy can be noticed for its significant share in public finances and broad social coverage. Although, the current budget situation of the social security system is worrisome. Consecutive deficits and the prospect of accelerated growth of the social security expenses point out to an unsustainable situation. This paper begins with a historical overview of the Brazilian social security system, from its formation until its restructuring process through the 1988 Constitution and the reforms made in Lula and FHC governments. After that, it is provided the current budget situation of the social security system, presenting comparisons with other countries and highlighting key aspects related to social security. Therefore, the objective is to clarify the debate regarding the main issues related to the reform, providing the proper understanding of what the present situation demands. Furthermore, the main topics from PEC 287 are listed and we conclude discussing the perspectives for the future in different scenarios.

Key words: Social Security, Social Security Reform, Social Security Deficit, Social Security Finances.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	6
2. SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO: UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA.....	7
2.1 O que é previdência?	7
2.2 Antes da Consituição de 88.....	9
2.3 Após a Constituição de 88.....	9
2.4 Reformas nos governos de Lula e FHC	11
3. PRÊVIDENCIA SOCIAL BRASILEIRA DOS MOLDES ATUAIS.....	13
3.1 Déficit Previdenciário.....	14
3.2 Comparações internacionais	15
3.3 Fundos de Previdência Complementar	17
3.4 A atual proposta de Reforma da Previdência (PEC n. 287)	18
4. PRINCIPAIS ASPECTOS RELACIONADOS À REFORMA A SEREM DEBATIDOS	21
4.1 Previdência social e atividade econômica.....	21
4.2 Previdência como política assistencial de redução da desigualdade e proteção dos mais vulneráveis	23
4.3 Relação da reforma da previdência com o novo teto de gastos e a Desvinculação das Receitas da União (DRU)	25
4.4 Críticas a aspectos relacionados a previdência	26
4.5 Outros aspectos a serem debatidos	29
5. CONCLUSÃO.....	30
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	31

1. INTRODUÇÃO

A Previdência Social é assunto predominante no debate sobre a atual situação econômico-social do Brasil. O presente cenário negativo das contas previdenciárias tem influência direta no problema do déficit das Contas Públicas. No entanto, passa longe de ser unanimidade entre os especialistas as percepções acerca das mudanças que devem ser realizadas.

Para Matos, Melo e Simonassi (2013), a complexidade dos cálculos das rubricas de arrecadação e benefícios, juntamente com a suscetibilidade do sistema a tendências econômicas, sociais e demográficas configuraram, ao longo das últimas décadas, um cenário de crescente exigência de evolução dos regimes previdenciários. Diante desse contexto, obteve-se um cenário de diversas reformas paramétricas e estruturais, acompanhadas pela literatura atuarial, financeira e econômica.

A sociedade brasileira passa por mudanças demográficas, dentre as quais podemos destacar: forte processo de envelhecimento, o aumento progressivo da longevidade e as baixas taxas de natalidade. Essas transformações ocasionam a diminuição da base de financiamento e o aumento das despesas com benefícios. Se existe algum consenso no debate sobre a previdência social no Brasil, trata-se das evidentes mudanças demográficas. No entanto, as regras de acesso à aposentadoria no Brasil claramente não acompanharam tais modificações. O desenho atual da previdência já apresenta um patamar de despesa desproporcional em relação às características demográficas do país. O Brasil tem gasto previdenciário semelhante ou superior a países com número de idosos substancialmente maior, (GIAMBIAGI *et al.*, 2009).

Nesse sentido, para compreender questões previdenciárias, é necessário entender que a previdência depende do tecido econômico e social e que deve reagir às mudanças que ocorrem na sociedade. A Previdência Social dos moldes atuais é uma instituição que não está adaptada à realidade econômica, social e demográfica de sua época. Um panorama tão custoso do ponto de vista fiscal exige a adoção de medidas de esforço por parte do Estado. Este contexto justifica a relevância de se estudar a sensibilidade das fontes de receitas e despesas e de se mensurar impactos de reformas implementadas.

O debate acerca do tema é extremado por vertentes que defendem mudanças em diversas características do sistema previdenciário atual (NERY, 2016) e, por outro lado, argumentações que chegam até a sustentar que o déficit previdenciário é uma falácia (GENTIL, 2017). Dentro deste escopo, surgem diversos questionamentos e controvérsias. É necessário que haja uma reforma? Como deve ser essa suposta reforma? Quais seus determinantes e principais aspectos a serem analisados e debatidos? É objetivo do presente trabalho esclarecer o debate e elucidar os tópicos fundamentais a respeito da Previdência Social, para que se tenha clareza do que a situação demanda. Primeiramente, faz-se uma revisão histórica da previdência social no Brasil, seguido de uma análise do atual cenário contextualizado acerca de seus principais determinantes. Diante desse contexto, são debatidos os principais temas que cercam a previdência, bem como apresenta-se a atual proposta de reforma feita pelo governo. É importante salientar que a monografia em questão não visa a concluir o debate, e sim busca o entendimento da atual conjuntura por diferentes óticas, a fim de esclarecer os tópicos fundamentais e clarificar as principais controvérsias.

2. SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO: UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA

2.1 O que é previdência?

Conceitualmente, a previdência nada mais é do que um “seguro” social. Para Matos, Melo e Simonassi (2012), diante de cenários incertos e de longo prazo sujeitos a contingências sociais como velhice e desemprego, por exemplo, os agentes se viram motivados a criar instrumentos de proteção ao indivíduo. Trata-se de um dispositivo que irá assegurar o cidadão sempre que o seguro se fizer necessário e os critérios de exigibilidade forem cumpridos. A previdência cobre o risco da incapacidade laboral do cidadão, repondo as perdas financeiras, total ou parcialmente, causadas por essa condição.

Na elaboração do sistema de proteção previdenciária, diversos riscos sociais foram elencados pelo legislador constitucional, entre eles a cobertura dos eventos de doença, idade avançada, invalidez, morte, maternidade, desemprego involuntário e a proteção dos dependentes dos segurados de baixa renda (Art. 201 da Constituição Federal). É importante salientar que a literatura especializada também atenta para a

função indireta das aposentadorias de reduzir a pobreza, suavizar o consumo e redistribuir renda, (LAVINAS e ARAÚJO, 2017).

O termo “Previdência” no Brasil corresponde aos regimes previdenciários dos trabalhadores tanto da iniciativa privada como do serviço público. A instituição faz parte de um tripé que forma a chamada Seguridade Social (Art. 194 ao 204 da Constituição Federal), que ainda abrange a Saúde e a Assistência Social. A Previdência Social brasileira é dividida basicamente em dois principais regimes: o Regime Geral da Previdência Social (RGPS), gerido pelo INSS, que atende os trabalhadores do setor privado, rural, trabalhadores autônomos ou qualquer outro indivíduo que queira aderir ao regime mediante contribuição; e o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), responsável pela previdência dos servidores públicos da União, estados e municípios e dos militares. As regras do seguro social nos dois regimes ainda apresentam viés bastante segmentado.

O artigo 195 da Constituição Federal define que, seguindo o princípio de diversidade das bases de financiamento, os recursos da Seguridade Social devem ser provenientes de duas fontes: 1) orçamento da União, Estados e DF e 2) contribuições sociais. As contribuições sociais, por sua vez, subdividem-se em quatro: a) do empregador sobre a folha de salário, a receita ou faturamento, e o lucro; b) a do trabalhador e demais segurados; c) do importador de bens ou serviços do exterior; e d) sobre a receita de concursos de prognósticos.

A previdência pública no Brasil funciona em regime de repartição simples, isto é, os benefícios dos trabalhadores inativos são financiados pelos trabalhadores ativos no mercado de trabalho. Neste método, tem-se a solidariedade entre gerações, enquanto que, no sistema de capitalização, as atuais contribuições são destinadas à acumulação de reservas responsáveis pelo pagamento futuro das aposentadorias e pensões. Este sistema é típico da previdência complementar brasileira, bem como da previdência pública em outros países emergentes. Existe um debate na literatura acerca da sustentabilidade, no longo prazo, do regime público de repartição, que parece ter constantemente virado pauta de discussões conforme os fracassos observados na América Latina e as diversas reformas paramétricas presenciadas no Brasil.

2.2 Antes da Consituição de 88

O início da previdência no Brasil se deu em 1923, com a aprovação da Lei Eloy Chaves, que determinou a criação das chamadas Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) para os empregados de empresas ferroviárias, oferecendo assistência médica e cobrindo riscos de invalidez, velhice e morte. Na década de 30, o sistema foi ampliado para alcançar novas categorias profissionais através das figuras dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), (MATOS, MELO e SIMONASSI, 2012).

A princípio fundada em regimes capitalizados, a previdência no Brasil era operada como fonte de financiamento para diversos setores da economia. Muitos recursos dos institutos foram investidos na Companhia Vale do Rio Doce e na construção de Brasília, dentre outros fins. No entanto, o baixo rendimento das aplicações, associado ao não pagamento da cota de responsabilidade da União, a sonegação por parte dos empregadores e o processo inflacionário, inviabilizaram, já na década de 1950, a manutenção deste sistema de capitalização, o que resultou na adoção do sistema de repartição simples, praticado até hoje. Em 1960, a Previdência Social foi de fato institucionalizada através da Lei 3.807, Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), em que se normalizou o sistema assistencial e unificou as normas referentes aos IAPs. A Constituição de 1988 representou o último marco em direção à implantação da cobertura previdenciária universal, além de ter concretizado a Seguridade Social, conceito mais abrangente de proteção social.

2.3 Após a Constituição de 88

Segundo Marques *et. al* (2009), a análise de grande parte da literatura sobre a previdência assinala que o período de 1985-2003 pode ser dividido em dois subperíodos de naturezas diferentes. De 1985 a 1991, a discussão acerca da previdência tinha como foco principal a ampliação da cobertura e a diminuição da desigualdade de tratamento entre trabalhadores urbanos e rurais, bem como a aprovação das leis que iriam conduzir o financiamento e os direitos inscritos na Constituição de 1988. De 1991 a 2003, tem-se o período da contrarreforma, quando o foco passa a ser o fomento dos Fundos de Pensão.

De 1985 a 1988, o país estava concentrado em debater e elaborar uma nova Constituição, que definiria as bases da construção de um novo regime. A questão social assumia importância excepcional em um cenário pós ditadura militar, no qual diferentes setores da sociedade abraçavam a ideia de, por meio da redemocratização do país, recuperar a enorme dívida social herdada do período militar. Neste contexto, nasce a Previdência Social universal dos moldes atuais, (MARQUES *et. al*, 2009). O período de 1988 a 1991 foi marcado pelo esforço do governo de aprovar as leis que iriam conduzir o financiamento e os direitos inscritos na Constituição de 1988. Em 1991, foram aprovadas as Leis 8.212 e 8.213, que dispunham, respectivamente, sobre o Custeio e a Organização da Seguridade Social e sobre o Plano de Benefícios da Previdência Social.

Na Constituição de 1988, os constituintes fixaram a garantia de direitos básicos e universais de cidadania, definiram a abrangência da assistência social, regulamentaram o seguro-desemprego, avançaram na cobertura da previdência e atenuaram a desigualdade de tratamento entre trabalhadores. Essas medidas foram consubstanciadas no capítulo sobre Seguridade Social (Art. 194 ao 204 da Constituição Federal). As preocupações com a ampliação do nível de cobertura e diminuição da desigualdade de tratamento resultaram em diversas medidas: eliminação da diferença de valor pago, para menos, aos trabalhadores rurais; extensão aos rurais da cobertura de todos os riscos assegurados aos trabalhadores urbanos; permissão para que qualquer pessoa, mediante contribuição, se filiasse ao RGPS; garantia de um valor mínimo para a aposentadoria e pensão (igual ao do salário mínimo); e elevação do valor da renda de substituição, no caso de aposentadoria, a partir de nova sistemática de cálculo (média dos últimos 36 meses dos salários de contribuição), (MARQUES *et. al*, 2009).

No segundo subperíodo, que vai de 1991 a 2003, verifica-se o surgimento de propostas de mudanças no RGPS e adesão compulsória a Fundos de Previdência Complementar, em busca de mercado para os Fundos de Pensão no país. Marques *et. al* (2009, p. 216) considera dois casos exemplares: “a proposta de Roberto Macedo, que pressupunha a introdução do teto de três salários mínimos no RGPS e a adesão compulsória à previdência complementar para todos com renda superior a isso, e a da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, que eliminava a contribuição do empregador”. Entretanto, muitas dessas propostas, que pregavam pela

superioridade do regime de capitalização, não foram adiante. Isso ocorreu porque o Estado brasileiro, envolvido com problemas de dívida externa, foi incapaz de arcar com o custo de transição de uma possível reforma, tendo em vista que os trabalhadores do setor privado só contavam com o RGPS e o Estado teria que assumir os custos de manutenção do antigo regime, (MARQUES *et. al*, 2009). Não obstante, foram realizadas diversas reformas paramétricas a partir de 1998, no governo FHC, e, em seguida, no governo Lula, como é mostrado na seção seguinte.

2.4 Reformas nos governos de Lula e FHC

A reforma previdenciária de FHC está consubstanciada na Emenda Constitucional nº 20 e na Lei nº 9.876 de 1999. Em relação ao RGPS, o tempo de serviço foi substituído pelo tempo de contribuição (mínimo de 35 anos para homens e 30 anos para mulheres) e foi eliminado o teto de dez salários mínimos do benefício deste mesmo tipo de aposentadoria. Além disso, houve alteração na forma de cálculo do valor da aposentadoria por tempo de contribuição. O valor do benefício que, anteriormente, era estabelecido pela média aritmética dos últimos 36 meses de contribuição, passou a ser calculado pela média aritmética simples dos maiores salários de contribuição correspondentes no mínimo a 80% de todo o período contributivo do segurado. Sobre esse valor incide um fator redutor que varia de acordo com a idade do segurado, que foi denominado Fator Previdenciário. Ademais, o novo texto extinguiu a aposentadoria proporcional, que permitia entrar para a inatividade com menos tempo de serviço e, conseqüentemente, com menor valor de benefício. Segundo o executivo, essas alterações permitiriam o equilíbrio do caixa do RGPS, embora não descartasse novas mudanças quando necessário.

Em relação ao regime dos funcionários públicos, por meio da EC nº 20, aprovaram-se:

- Incorporação do tempo de contribuição em substituição ao tempo de serviço (35 anos homem e 30 anos mulher);
- Introdução do critério de idade para a aposentadoria integral (60 anos homem e 55 anos mulher), e desde que tenha havido o mínimo de 10 anos de efetivo exercício no serviço público e de 5 anos no cargo em que será aposentado;

– Estabelecimento da aposentadoria compulsória aos 70 anos com proventos proporcionais ao tempo de contribuição e não mais ao tempo de serviço;

– Extinção da aposentadoria proporcional; e da aposentadoria integral com menos tempo de serviço (30 anos homem/25 mulher) para os professores de nível universitário. Manteve-se para os professores dos níveis de educação infantil, no ensino fundamental e médio, mas desde que tenham cumprido o tempo de contribuição e tenham 53 anos se professor e 48 anos se professora;

– Proibição da contagem da licença-prêmio em dobro, para fins da aposentadoria;

– Extinção do valor da aposentadoria corresponder à última remuneração do servidor, com exceção para os casos em que esta última for menor ou igual ao valor do teto do RGPS; e introdução do cálculo do valor da aposentadoria pela média das contribuições previdenciárias, no mesmo molde do RGPS;

– Implantação do regime de previdência complementar para os servidores públicos, em todas as esferas de governo: federal, estadual e municipal.

Apesar dessas modificações, o governo não foi capaz de aprovar a introdução de um teto para o valor da aposentadoria, considerado um dos principais componentes da proposta de FHC.

A reforma previdenciária de Lula, consubstanciada nas Emendas Constitucionais nº 41, de 2003, e nº 47, de 2005, foi centrada no regime dos funcionários públicos e primou por retomar exatamente os pontos que haviam sido derrotados da proposta de FHC. A reforma introduziu um teto para o valor da aposentadoria do servidor público e contribuição incidente sobre o valor da aposentadoria, a partir de certo nível, de alíquota de 11% (também para os segurados do RGPS), (MARQUES *et. al*, 2009). Segundo Souza (2006), a reforma de Lula teve o intuito de convergência das regras do regime geral e do regime dos servidores públicos e resultou, basicamente, em medidas voltadas para mudanças nos valores e critérios de acesso aos benefícios de aposentadorias e pensões dos servidores públicos. No RGPS, o cálculo do benefício era feito pela média dos salários correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo, multiplicada pelo fator previdenciário, enquanto que no RPPS o benefício correspondia à última remuneração do cargo efetivo, sendo integral. A forma de reajuste também era diferenciada, pois os beneficiários do RGPS contavam apenas com a correção

monetária, enquanto os servidores públicos tinham suas aposentadorias e pensões vinculadas aos planos de carreira dos ativos (paridade). Assim, o foco foi no fim da integralidade e da paridade.

Mesmo o país não sendo palco de uma grande reforma estrutural, os ajustes realizados estavam em consonância com a preocupação de ampliar o campo de atuação dos fundos de pensão. É assim que as mudanças introduzidas por FHC e Lula aproximaram entre si os regimes dos trabalhadores do mercado formal e dos servidores, enfraquecendo a ideia de que a atividade dos funcionários públicos deve ser tratada de forma diferente do que aquela dos demais trabalhadores, e ampliaram a base sobre a qual podem atuar os fundos de pensão complementar.

3. PRÉVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA DOS MOLDES ATUAIS

A grande maioria dos gastos com previdência é despendida com benefícios de aposentadoria, sendo este o benefício mais importante e, portanto, foco do presente trabalho. As três aposentadorias disponíveis nos regimes previdenciários são: aposentadoria por tempo de contribuição, aposentadoria por idade e aposentadoria por invalidez. Serão enfatizadas as duas principais e de maior peso no gasto previdenciário, sejam elas a aposentadoria por idade e por tempo de contribuição.

A aposentadoria por tempo de contribuição possui, como requisito, 35 anos de contribuição, no caso dos homens, e 30, no caso das mulheres. Foram cerca de 5 milhões e 600 mil benefícios pagos em 2016, com despesa de 135 bilhões de reais (maior despesa do RGPS). A forma de cálculo do valor do benefício se dá através do Fator Previdenciário e da fórmula 85/95 (criada em 2015, pela Lei nº 13.183). A fórmula 85/95 atenuou o Fator Previdenciário, permitindo que os segurados recebessem o benefício integral caso a regra fosse cumprida. A aposentadoria por tempo de contribuição corresponde a 17% dos benefícios pagos, e 27% do valor total despendido com benefícios no RGPS, (NERY, 2016).

A aposentadoria por idade exige 15 anos de tempo de contribuição, além de 65 anos de idade (homens) e 60 (mulheres), com 5 anos a menos para os trabalhadores rurais. Esse tipo de aposentadoria contempla o maior número de beneficiários, sendo quase 80% a mais que os benefícios da aposentadoria por tempo de contribuição. Foram cerca de 3 milhões e 700 mil benefícios pagos a título de aposentadoria por

idade urbana em 2016 e outros cerca de 6 milhões e 300 mil benefícios pagos a título de aposentadoria por idade rural. A aposentadoria por idade urbana corresponde a 11% da quantidade de benefícios pagos, e 10% ao total do valor gasto.

Porque existe uma diferença considerável na quantidade de benefícios concedidos entre esses dois tipos de aposentadoria? Na prática, a aposentadoria por idade está mais voltada à classe mais pobre de trabalhadores. Isso ocorre devido ao fato desse tipo de aposentadoria exigir somente 15 anos de contribuição, enquanto que a aposentadoria por tempo de contribuição exige 35-30 anos. Os trabalhadores de menor renda têm maior dificuldade de contribuir por um tempo mais longo, por alcançarem menor inserção contínua no mercado formal e, portanto, estão mais suscetíveis ao desemprego e à informalidade. Por esse motivo, avalia-se, conforme Nery (2016), que os beneficiários da aposentadoria por idade estão mais concentrados nas ocupações de menor produtividade e nas regiões mais pobres do país, e, em sua maioria, os valores dos benefícios são menores. Justamente por esses fatores elencados que se alega que a idade mínima já existe para os trabalhadores mais pobres do RGPS, desqualificando o argumento de que o estabelecimento da idade mínima para a aposentadoria por tempo de contribuição prejudicaria os trabalhadores mais pobres.

3.1 Déficit Previdenciário

O déficit previdenciário brasileiro pode ser entendido como consequência de uma união de fatores: mudanças demográficas, problemas relacionados ao mercado de trabalho, regras de acesso à benefícios distorcidas e incoerências no custeio das despesas. Enquanto na década de 1940 registrava-se mais de 30 contribuintes por beneficiário, esta proporção é reduzida a 5 para 1 na década de 50 e depois para menos de 3 para 1 já no início dos anos 80, sendo este o patamar em 2013 (MATOS; MELO e SIMONASSI, 2013). Acrescido a este fator, o alto grau de informalidade registrado durante anos, a ampliação da cobertura sem adequada fonte de custeio e a concessão de aposentadorias precoces têm influenciado a ocorrência de déficits previdenciários, motivando as discussões sobre o equilíbrio do RGPS.

Há uma inversão de receitas e despesas já na metade da década de 1990, onde se registrou o primeiro déficit previdenciário em relação ao PIB, padrão que

permanece até os dias de hoje. É possível identificar um comportamento ascendente somente até 1994, quando passa a haver mais frequentemente déficits previdenciários implicando uma trajetória constantemente decrescente, promovendo um acúmulo de dívida a qual assume valores superiores a 10% do PIB anual atualmente. Analogamente, analisando-se as mesmas séries de rubricas previdenciárias, porém não mais em razão do PIB, mas em termos per capita, considerando-se a população economicamente ativa, observa-se o mesmo padrão. Em 2010, a cada potencial contribuinte do RGPS, há uma necessidade de financiamento mensal em torno de R\$ 100,00, quando em 1990, havia crédito de R\$ 150,00.

Temos uma dívida de grandes proporções e com perspectiva de crescimento acelerado. O déficit total do sistema previdenciário (considerando o INSS e o RPPS), em 2017, somou 268,8 bilhões de reais, sendo 182 bilhões do INSS e 86 bilhões do RPPS. Ambos os números registraram recorde na história do Brasil. Podemos dissecar esses valores para entendermos um pouco melhor a magnitude do déficit em cada regime de previdência. Desses 86 bilhões, 45,2 bi foram de servidores civis, 37,6 bi dos militares e 3,4 bi dos demais. Já o déficit do INSS, foi 71,7 bi no setor urbano e 110,7 bi no rural. Vale destacar a aceleração do déficit rural, que apresentou um crescimento de 54,7% em relação a 2016, quando registrou 46,3 bilhões.

3.2 Comparações internacionais

O modelo atual adotado no Brasil, com dois tipos distintos de aposentadoria no Regime Geral (aposentadoria por idade e aposentadoria por tempo de contribuição), na prática voltados para trabalhadores de diferentes níveis de renda, não é comum em outros países, conforme analisa Nery (2016). A grande maioria dos países contam com um requisito de idade para qualquer tipo de aposentadoria e, muitos deles, não possuem tempo mínimo de contribuição. Ainda que seja necessário prezar pelas particularidades de cada país no desenho de sua Previdência, considera-se que a presença quase universal da idade mínima sugere a insustentabilidade de sistemas que não a adotam. Esse requisito é adotado tanto em países ricos, capazes de arcar com maiores despesas, quanto em países emergentes, com maior proporção de jovens e menor proporção de idosos, que é o caso do Brasil. Dos poucos países

ocidentais que não exigem idade mínima, boa parte demanda maior tempo de contribuição para aposentadoria em comparação com o Brasil. Entre os países que restam, ou estão em guerra, ou possuem regimes previdenciários com baixas taxas de cobertura e despesas baixíssimas, o que claramente possibilita uma maior “generosidade” de seus critérios de exigibilidade, (NERY, 2016).

Em comparação com outros países, a atual taxa de reposição (porcentagem da renda obtida enquanto trabalhador ativo repostada pela aposentadoria) no Brasil é significativamente mais alta para os menores benefícios (aposentadoria por idade, urbana e rural) por conta da vinculação ao salário mínimo. Para os maiores benefícios (aposentadoria por tempo de contribuição), a taxa é aproximadamente igual, com diferenças significativas ocorrendo na idade de aposentadoria, pela inexistência de idade mínima. No entanto, com o cálculo pela fórmula 85/95, que viabiliza a aposentadoria integral, sem o fator previdenciário, a reposição fica sendo significativamente mais alta, (NERY, 2016).

A reposição média no Brasil seria de 61%, considerando o fator previdenciário nas idades de 55/50, ou 100% com o advento da fórmula 85/95. Na América do Sul, a taxa varia de apenas 31% de reposição no Chile para 72% na Argentina. A reposição dos menores benefícios no Brasil é de 98%, resultado da vinculação do salário mínimo. Por sua vez, a taxa de reposição dos maiores benefícios (aposentadoria por tempo de contribuição) seria de 58% no Brasil, considerando-se a incidência do fator previdenciário (bem abaixo da idade média de aposentadoria nos países analisados). Com a fórmula 85/95, tal reposição pode ser de 100%.

Caetano (2006) analisa 52 países e conclui que o Brasil possui percentual de contribuintes em relação à força total do mercado de trabalho inferior à mediana internacional e, paradoxalmente a índices inferiores de contribuição, valor médio da aposentadoria em relação à renda per capita equivalente a 59,4%, enquanto a média internacional se situa em 48,3%. Países com características demográficas similares às brasileiras despendem com previdência algo em torno de 4% do respectivo PIB, enquanto o Brasil gasta 11% com essa rubrica.

Giambiagi *et al.* (2007) analisam para vários países a relação entre a proporção de pessoas acima de 65 anos na população do país e o percentual do PIB gasto com benefícios previdenciários, evidenciando uma tendência de correlação positiva entre essas duas variáveis, com exceções pontuais. O Japão, por exemplo, possui gastos

de aproximadamente 10% do PIB, nível bastante inferior ao esperado com base no elevado percentual de sua população com mais de 65 anos, 18%. Já economias como a mexicana e brasileira, cuja estrutura etária é caracterizada por possuir de 5% a 6% da população com mais de 65 anos, alocam com a previdência, respectivamente, 8% e 11% do PIB, níveis semelhantes ao de países europeus com população mais envelhecida e de extensa rede de proteção social, como Holanda, Reino Unido e Espanha.

3.3 Fundos de Previdência Complementar

Como já mencionado neste trabalho, o sistema de repartição passou por diversas reformas ao longo das últimas décadas, tanto no Brasil como em vários países da América Latina, gerando questionamentos sobre sua sustentabilidade. O regime de previdência complementar é um sistema adicional à previdência que prioriza o sistema de capitalização. Lavinias e Araújo (2017) fazem análises que buscam captar relações entre alterações no regime de previdência pública e a expansão dos sistemas de capitalização voluntária, também chamados de Fundos de Previdência Complementar. A conclusão é de que houve um certo estímulo ao desenvolvimento da previdência privada, materializada nos fundos de previdência complementar, a partir da consolidação do regime público de repartição. No entanto, a recíproca não é verdadeira. Uma crítica que é feita aos fundos de pensão é relacionada à sua gestão, que ainda que seja de ordem colegiada por meio de conselhos deliberativos como é feito atualmente com os regimes próprio e geral, concederia novo nicho de mercado aos especuladores

Segundo Lavinias e Araújo (2017), um argumento bastante revisitado para defender os incentivos aos regimes complementares de capitalização atesta pela capacidade única desses regimes em promover o crescimento econômico através da poupança privada, enquanto que, por outro lado, o regime público seria visto apenas como gasto. Não obstante, as autoras encontram resultados que assinalam que a expansão da previdência complementar privada não contribui para o aumento do investimento e ampliação do mercado de capitais. Ademais, ainda contribuem para concentração de renda, mediante, por exemplo, a alocação de recursos em títulos da

dívida pública em detrimento de promover estímulo à poupança, investimento e ao crescimento econômico.

Portanto, é importante que, ao debater propostas de reformas que venham a alterar aspectos importantes acerca da aposentadoria (regras de cálculo, acesso, financiamento e custeio, ou a forma como o regime é estruturado, seja por capitalização ou repartição), tenha-se em mente a importância de temas relacionados ao mercado de trabalho, reforços ao mercado de capitais e melhorias na eficiência com a qual a poupança é canalizada para o investimento produtivo.

3.4 A atual proposta de Reforma da Previdência (PEC n. 287)

A mais recente tentativa de reforma da previdência foi proposta por meio da Proposta de Emenda à Constituição nº 287, de 2016, que atualmente está com sua tramitação suspensa no Congresso Nacional. A PEC, em linhas gerais, propõe alterações em: regras de acesso à benefícios (aumento do tempo de contribuição para aposentadoria por idade, a inclusão da idade mínima para aposentadoria por tempo de contribuição e a paridade entre homens e mulheres), forma de cálculo das contribuições e benefícios, financiamento dos regimes previdenciários, dentre outros, (PEC n. 287, 2016). Com fins de promover a redução dos gastos com a previdência e a melhora da situação orçamentária, a proposta prevê a criação de uma Lei de Responsabilidade Previdenciária, o fim de isenções das contribuições previdenciárias sobre receitas de exportações e a constituição de uma unidade gestora única para cada ente federativo. Dentre os aspectos da proposta, destacam-se: a garantia da sustentabilidade; o respeito ao direito adquirido; regras de transição; harmonização de direitos previdenciários entre homens, mulheres, trabalhadores urbanos e rurais; convergência às práticas internacionais; manutenção do salário mínimo como piso previdenciário; e manutenção das aposentadorias especiais para portadores de necessidades especiais, (MPS, 2017).

A proposta do governo unifica os requisitos da aposentadoria por tempo de contribuição e por idade, aproximando as regras brasileiras das internacionais. Assim, a nova modalidade de aposentadoria exigiria idade mínima e um tempo de contribuição de 25 anos (menor do que os 35/30 da aposentadoria por tempo de contribuição, e maior do que os 15 da aposentadoria por idade). A idade mínima não

se aplica a casos de incapacidade permanente, bem como aos casos de aposentadoria especial. As medidas propostas na reforma devem fazer com que a taxa de reposição da aposentadoria suba, devido ao fato de: não ter havido desvinculação do salário mínimo, que afeta positivamente a taxa de reposição dos menores benefícios; aumentou o tempo de contribuição exigido para a aposentadoria por idade, elevando o período contributivo; e criou-se idade mínima para a aposentadoria por tempo de contribuição, o que simultaneamente eleva o período contributivo e reduz o tempo de usufruto dos benefícios, permitindo reposição maior. A seguinte tabela sumariza as mudanças propostas para a aposentadoria por tempo de contribuição.

Tabela 1 – Mudanças propostas para a aposentadoria por tempo de contribuição

	Regras atuais	Proposta da reforma	Transição
Tempo de contribuição	35 anos.	25 anos.	<i>Aplica-se à aposentadoria por idade. Ver Tabela específica⁵³.</i>
Idade mínima	Não há.	65 anos.	Homem com 50 anos ou mais e mulher com 45 ou mais ficam isentos, mas deverão contribuir por 50% mais tempo sobre o que faltava para a aposentadoria.
Forma de cálculo	Fator previdenciário (idade, tempo de contribuição, expectativa de sobrevida) e fórmula 85/95 (idade e tempo).	51% + 1% por ano de contribuição.	Não há.
Benefício integral	De 64 anos com 35 de contribuição a 59 com 43 (fator previdenciário) ou soma 95.	49 anos de contribuição.	Não há.
Diferença para mulheres	5 anos a menos no tempo de contribuição e na conta do fator previdenciário, 10 pontos a menos na soma 85/95.	Nenhuma.	Mulher com 45 anos ou mais mantém o diferencial no tempo de contribuição, mas deverá contribuir por 50% mais tempo sobre o que faltava para aposentadoria. Não há transição para mudança no cálculo.
Diferença para professores	5 anos a menos no tempo de contribuição e na conta do fator previdenciário, 5 pontos a menos na soma 85/95.	Nenhuma.	Homem com 50 anos ou mais e mulher com 45 ou mais mantém o diferencial no tempo de contribuição, mas deverão contribuir por 50% mais tempo sobre o que faltava para aposentadoria. Não há transição para mudança no cálculo.

Fonte: Nery (2016)

Na exposição de motivos da PEC é apresentado que o modelo atual contempla distorções no que tange às regras de concessão dos benefícios rurais; necessidade

de readequação dos benefícios assistenciais; regimes específicos para algumas categorias; disparidade entre as regras do RGPS e do RPPS. Além disso, o crescimento do envelhecimento populacional, associado com a queda da taxa de fecundidade e o aumento da expectativa de sobrevida aos 65 anos são apresentados como fatores que causam efeitos significativos no atual sistema previdenciário, visto que, em 1980, a expectativa de sobrevida populacional era de 12 anos, enquanto que em 2015 a expectativa aumentou para 18,4 anos, sem o correspondente ajuste na idade mínima de aposentadoria (PEC n. 287, 2016). O RGPS tem uma escala maior, portanto é objeto de maiores mudanças, além disso, nunca foi alvo de grandes reformas, diferentemente do RPPS da União que sofreu alterações ao longo das últimas décadas (reformas abordadas na seção 2 deste trabalho). No entanto, o RPPS também sofrerá mudanças, tendo em vista que as modificações feitas em outras ocasiões levam décadas para serem absorvidas, além de preocupações referentes a desigualdade salarial.

Freire *et. al* (2018) realizam estudo para analisar o posicionamento do governo frente à reforma da previdência, avaliando o comportamento dos agentes. Os autores concluem que os pontos que se destacam no discurso governamental são: redução da desigualdade; aumento do envelhecimento populacional, existência de um atual déficit previdenciário, existência de uma grande dívida com a previdência e a associação da reforma com o fim da crise econômica. Os resultados estão em linha com a expectativa, estes fatores estão certamente elencados, por especialistas, dentre os principais motivos para a necessidade de reforma.

4. PRINCIPAIS ASPECTOS RELACIONADOS À REFORMA A SEREM DEBATIDOS

4.1 Previdência social e atividade econômica

A crise econômica, com a queda de arrecadação e a instauração de sucessivos déficits primários, contribuiu consideravelmente em trazer à tona o crescimento estrutural da despesa previdenciária, abrindo uma janela de oportunidade para a discussão sobre a necessidade de reforma. Existe uma vertente de argumentação que sustenta que a reestruturação do modelo econômico — com a recuperação do

crescimento econômico, maior geração de empregos, fortalecimento do setor formal e redução do desemprego — preencheria as condições necessárias e suficientes à recuperação da previdência social. É bem verdade que os fatores supracitados são importantes no que diz respeito à reabilitação das rubricas previdenciárias e amenizariam o déficit no curto prazo, no entanto, a solução definitiva e duradoura passa por uma reforma estrutural.

O Brasil possui parâmetros condizentes com características demográficas passadas e regras de acesso distorcidas se comparado ao padrão internacional. Não é o caso de uma má atividade econômica que gera os problemas na previdência social. O que ocorre, na verdade, é que esses problemas já existiam e apenas passaram a ficar em evidência. É natural que, em situações econômicas favoráveis, os problemas estruturais da previdência não apareçam tão nitidamente, enquanto que, em momentos de crise, eles são trazidos à tona. A crise econômica, com a queda da arrecadação e a ocorrência de sucessivos déficits primários explicitou uma crise estrutural do déficit previdenciário. Trata-se de uma “via de mão dupla”, ou seja, assim como a atividade econômica tem impacto na situação orçamentária da previdência, a deterioração das contas públicas causada pela previdência tem impacto sobre a atividade econômica. Fundamentando essa percepção, Gobetti, Orair e Siqueira (2016) encontram que o multiplicador do gasto com benefícios sociais é de 1,5 nos momentos de recessão.

Em linha com esses fatores, conforme Nery (2016), a má situação orçamentária da previdência está intrinsecamente ligada ao chamado “tripé de baixo crescimento econômico” vivenciado pelo Brasil ao longo dos últimos anos: carga tributária elevada, investimento público baixo e juros altos. Isso ocorre porque, diante do crescimento das despesas previdenciárias, o governo tem basicamente três opções para cobrir os gastos: elevar os impostos, aumentar o endividamento ou reduzir outros gastos.

Pelo lado da carga tributária, o governo pressiona a arrecadação a fim de custear os elevados déficits previdenciários. Dada a urgente necessidade de arrecadação para cobrir o rombo previdenciário e dificuldades políticas, a tendência é que se aumente a criação de tributos com maior poder arrecadatório, sem haver muita preocupação com o efeito recessivo que eles podem ter sobre a economia. Por outro lado, ao invés de elevar a carga tributária, em um cenário que o governo opte por reduzir outras despesas a fim de acomodar os gastos previdenciários, o alvo será as

despesas discricionárias, afetando o investimento público, que pertence a essa rubrica. Em 2015, por exemplo, ano de ajuste fiscal, enquanto houve forte redução das despesas com capital, as despesas com previdência cresceram acima da inflação. Finalmente, os juros altos associados aos déficits previdenciários ocorrem devido ao risco da dívida elevado em virtude de uma despesa estruturalmente crescente, que leva a um possível problema de insolvência futura. Os juros elevados têm efeitos nocivos pesados à economia, ao inibirem o investimento e aumentarem os encargos da dívida, ressaltando sua forte associação com o baixo crescimento econômico. Mais uma vez, fatores apontam para a urgente necessidade de reforma, (NERY, 2016).

4.2 Previdência como política assistencial de redução da desigualdade e proteção dos mais vulneráveis

Como já explicitado anteriormente, a introdução da idade mínima na aposentadoria por tempo de contribuição não afetaria os trabalhadores mais pobres do RGPS, aqueles que não conseguem décadas de inserção formal no mercado de trabalho. Estes trabalhadores não conseguem se valer da aposentadoria por tempo de contribuição, tendo como opção a aposentadoria por idade ou o Benefício de Prestação Continuada (BPC) (atualmente sem requisito contributivo, 65 anos idade para homem ou mulher). Trata-se de uma falácia a argumentação de que a introdução do critério idade em todos os tipos de aposentadorias prejudicaria a classe mais pobre dos trabalhadores, pois, para estes, a idade mínima, na prática, já existe.

Nesse sentido, considera-se que a idade mínima poderia atenuar o caráter concentrador de renda da aposentadoria por tempo de contribuição (especialmente após o advento da fórmula 85/95). Este benefício destoa do efeito progressivo na distribuição de renda que a Previdência Social tem tido nos últimos anos. Por essa ótica, o potencial redistributivo da previdência estaria concentrado nos menores benefícios (como aposentadoria por idade, urbana e rural), enquanto os benefícios de maior valor (como a aposentadoria por tempo de contribuição) drenariam quantidade significativa de recursos de outras rubricas com maior capacidade de reduzir a pobreza e a desigualdade de renda (como o BPC ou o Bolsa Família).

Estudo do IPEA (2012) aponta que o RGPS como um todo seria ligeiramente concentrador de renda: sua distribuição de renda seria um pouco pior do que a da

renda total, o que seria significativo por conta da elevada parcela da renda previdenciária na renda total. Entretanto, o aumento real dos menores benefícios nos últimos anos teria contribuído para a redução da desigualdade. Ainda assim, o potencial redistributivo dos benefícios previdenciários como um todo seria significativamente menor do que o de outras transferências. Cada ponto percentual na redução da desigualdade teria custado 130% mais via Previdência do que via BPC (Benefício de Prestação Continuada), ou 360% mais via Previdência do que via o Bolsa Família, o que ilustra o custo de oportunidade da despesa previdenciária (especialmente dos benefícios de maior valor como a aposentadoria por tempo de contribuição).

Botelho, Tafner e Erbisti (2015) destacam a existência de um risco associado à indexação do salário mínimo aos pisos previdenciário e assistencial. Os benefícios assistenciais têm efetivo impacto na redução da pobreza entre idosos, no entanto, não têm efeito considerável sobre a pobreza de crianças e jovens, os grupos mais vulneráveis da sociedade brasileira. Essa vinculação do salário mínimo aos pisos traduz injustiça social e desestímulo à contribuição previdenciária. Além disso, caso o valor deste benefício fosse inferior ao piso previdenciário, seu impacto sobre a pobreza e a extrema pobreza seria praticamente o mesmo. Os autores introduzem o conceito de “cobertura estendida”, no qual são incluídos na cobertura membros de famílias em que pelo menos um membro responsável (pai ou mãe, em geral) tem cobertura do sistema. No período pós-Constituição, a cobertura estendida ocorreu através da expansão das aposentadorias e pensões, porém não foi capaz de estender a cobertura de crianças e jovens, grupos sociais que são mais vulneráveis à pobreza.

No estrato de renda mais pobre da população, um terço são crianças, mas apenas 6% têm mais de 60 anos. Por outro lado, dentre aqueles que estão no estrato de renda mais alto, somente cerca de 10% são crianças e 88% dos idosos que recebem aposentadoria ou pensões não possuíam crianças ou jovens de até 15 anos em sua família, evidenciando que o efeito dos benefícios assistenciais e previdenciários sobre a pobreza de crianças e jovens não é tão efetivo. Houve crescimento da cobertura previdenciária entre os grupos mais idosos, porém redução da proteção aos segmentos etários mais jovens da população. Portanto, a vinculação dos benefícios previdenciários e assistenciais ao salário mínimo, ao desestimular a contribuição previdenciária e contribuir com um cenário propenso a obtenção de

déficits, ajuda a drenar recursos que poderiam ser utilizados em outras áreas mais efetivas no combate à pobreza e a desigualdade, (BOTELHO; TAFNER e ERBISTI, 2015).

4.3 Relação da reforma da previdência com o novo teto de gastos e a Desvinculação das Receitas da União (DRU)

A DRU, renovada em 2016 pelo Congresso Nacional até 2023, permite que a União gaste livremente 30% da arrecadação vinculada às contribuições sociais, desobrigando que a arrecadação seja usada somente na Seguridade Social e permitindo, na prática, que o governo aumente tributos para arcar com despesas em qualquer área. O mecanismo funciona como instrumento para o governo federal ampliar sua arrecadação sem aumentar impostos, que seriam obrigatoriamente divididos com os entes subnacionais. A DRU, que já vem sendo renovada por consecutivos governos, aumentou alíquotas e bases de contribuições sociais, expandindo a participação das contribuições sociais no processo de arrecadação. É relevante destacar que a DRU apenas desvincula as receitas, porém não as vincula novamente para nenhum fim. Desta forma, a opção de encerrar a DRU teria como contrapartida a redução de despesas em outras áreas do governo, a fim de acomodar os gastos das rubricas mais relevantes, como, por exemplo, a Previdência Social. Com o advento do teto de gastos, essa redução de outros gastos seria ainda mais nítida.

A PEC do teto de gastos (Proposta de Emenda à Constituição nº 55, de 2016), que basicamente congela a despesa total do governo federal em termos reais por 20 anos, está extremamente correlacionada com a reforma da Previdência. Conforme a despesa real previdenciária cresce de forma acelerada, para cumprir-se o teto, outras despesas devem ser reduzidas na mesma proporção. Dessa forma, o crescimento da despesa previdenciária obrigaria o governo a cortes de gastos profundos em outras áreas, evidenciando ainda mais a necessidade de reforma. O novo regime fiscal de austeridade depende da realização de uma reforma na previdência que estabilize o déficit previdenciário.

Nery (2016) mede o impacto, com a vigência do teto, do crescimento da despesa previdenciária nos outros gastos públicos e afirma que, sem mudanças, a participação dos gastos previdenciários no gasto total da União passaria de cerca de

55% em 2017 para 75% em 2026, indício da interdependência entre o novo Regime Fiscal e a Reforma da Previdência. Observando por uma ótica diferente, o teto de gastos sem a reforma da Previdência condensaria as despesas primárias (excluída a Previdência) do governo federal em um orçamento cada vez menor, havendo prejuízo ainda maior às despesas discricionárias (investimento público, importante para o fomento do crescimento econômico, por exemplo).

Não obstante, mesmo com a reforma da Previdência o resultado no curto prazo pode ser desfavorável, tendo em vista que, prezando pelo direito adquirido e planejamento das famílias, a existência de regras de transição faz com que as mudanças sejam graduais no tempo e, conseqüentemente, os efeitos no orçamento demorem a serem significativos. Contudo, no longo prazo a interdependência entre a reforma e o teto de gastos é nítida e pode ser observada ao analisar os mecanismos pelos quais o crescimento da despesa afeta a economia. Com o teto respeitado, não haveria pressão sobre a carga tributária e a taxa de juros seria aliviada. Com isso, o impacto via redução do investimento público seria exacerbado, bem como se amplificaria a compressão de outras rubricas melhor posicionadas para reduzir a pobreza e a desigualdade de renda, concretizando o cenário de “canibalização dos gastos sociais”, termo cunhado por Giambiagi, (NERY, 2016).

Por outro lado, em um cenário provável que a União não consiga cumprir o teto, o texto da PEC do teto de gastos prevê, além de vedação do reajuste de remunerações do serviço público e outros itens relacionados ao funcionalismo, uma importante restrição: o aumento real do salário mínimo. Como dois terços dos benefícios previdenciários estão hoje atrelados ao salário mínimo, esta medida atingiria diretamente a Previdência Social. Assim, caso o teto não seja respeitado e as medidas de contenção de gastos via funcionalismo não sejam suficientes, o reajuste dos menores benefícios da Previdência seria afetado, garantindo uma espécie de “reforma automática”, pois parte do crescimento da despesa da previdência seria atenuado, (NERY, 2016).

4.4 Críticas a aspectos relacionados a previdência

Segundo Schmidt (2016), a atual proposta de reforma irá condenar a população brasileira a uma eterna contribuição para um sistema que é autossuficiente, mas, por

meio das desvinculações orçamentárias, tem seu patrimônio dilapidado e utilizado para outros fins. Além disso, argumenta que a reforma não está formando fundo público para financiamento das Políticas Sociais, está, ao contrário, tomando posse dos fundos já formados para pagar a conta da crise econômica. “A necessidade de uma Seguridade Social fortalecida, com benefícios justos e com financiamento público e longe do capital especulativo é um mecanismo importante para se garantir segurança jurídica, dignidade do trabalhador e garantia de renda futura”, (SCHMIDT, 2016, p. 207).

Segundo Boschetti (2003), a previdência deve ser reformada para corrigir desigualdades de tratamento entre trabalhadores e para assegurar direitos iguais aos cidadãos brasileiros, porém não deve reduzir direitos “duramente conquistados pelos trabalhadores” (p. 88). A sustentação financeira não é resolvida apenas com ajustes fiscais que não contabilizam as causas estruturais do problema. Ainda, afirma que a consolidação da seguridade social depende da reestruturação do modelo econômico, com investimento no crescimento da economia, geração de empregos com carteira de trabalho, fortalecimento do setor formal, redução de desemprego, transformação das relações de trabalhos flexibilizadas em relações de trabalho estáveis, afim de ampliar contribuições e receitas da seguridade social. Nesse sentido, a forma como se dão as reformas da previdência desfocam a consolidação da seguridade social como núcleo central de um Estado social universal, justo e equânime: “Reformar a previdência pelo ângulo do corte e redução dos direitos é, no mínimo, render-se à lógica securitária atual e restritiva, que subordina o social ao econômico e aos ditames do mercado”, (BOSCHETTI, 2003, p. 88).

Souza (2006) chama a atenção para a forma como a integração entre as partes componentes da Seguridade Social se mostrou de difícil realização e as políticas de saúde, assistência e previdência social tomaram caminhos independentes, ressaltando que, desde as primeiras reformas realizadas por FHC, a tendência foi de restrição da seguridade social à dimensão previdenciária. Ainda aponta para importância de a previdência ter sua função de Política Social consolidada, pois um sistema que a reduz somente a sua “função seguro” apenas reproduz a profunda desigualdade do mercado de trabalho em termos de oportunidades e salários e não inclui os trabalhadores com dificuldade de inserção no mercado informal.

Santos e Souza (2013) analisam dados relativos ao triênio encerrado em 2013 relacionados a quantidade de concessões de benefícios de aposentadoria por tempo de contribuição e concluem que há uma desigualdade de cobertura previdenciária entre homens e mulheres. Os números indicam que o número de homens contemplados no período sempre foi substancialmente maior do que o número de mulheres. Em relação ao valor dos benefícios pagos, demonstrou-se que, quanto mais altos são os valores dos benefícios, mais desproporcional é a cobertura entre os gêneros. Além disso, apontam para uma diferença de cobertura entre os tipos de aposentadoria, a qual pode estar associada à maior dificuldade da mulher de alcançar períodos contributivos mais longos, e, por isso, acaba optando pela aposentadoria por idade. Dessa maneira, as autoras concluem que a diferença entre gêneros nas regras de aposentadoria funciona como uma medida compensatória à maior dificuldade de inserção da mulher no mercado de trabalho, que resulta em períodos de contribuição menores, e, portanto, acesso mais difícil ao benefício de aposentadoria.

Em relação ao parágrafo anterior, ressaltamos que os atuais moldes do sistema previdenciário brasileiro são insustentáveis, e a generosidade do sistema previdenciário não deve ser a medida de combate à desigualdade entre gêneros. A solução não passa por manter a diferença de acesso à aposentadoria entre homens e mulheres, e sim proporcionar melhores condições de inserção da mulher no mercado de trabalho, combatendo a discriminação e o tratamento diferenciado entre gêneros no mercado laboral. Desse modo, a maior dificuldade das mulheres de obter acesso a benefícios será amenizada, não sendo necessário basear-se na diferença de tratamento.

Por outro lado, é contraditório dizer que a previdência social funciona como política pública compensatória às mulheres ao permitir um acesso mais fácil a previdência. Como mencionado, existe uma disparidade na absorção de benefícios, tanto quantitativamente como qualitativamente. Portanto, essa política “compensatória”, que suaviza a discriminação sofrida na vida laboral, é, na verdade, ineficiente ou falha, pois, na prática, as mulheres tem um acesso muito inferior aos benefícios. Não obstante, a problemática referida acima suscita em um debate pertinente. É necessário, na medida em que se avançam as discussões sobre a reforma desejada, haver uma investigação a fim de averiguar se o mercado de trabalho é capaz de absorver as mulheres com mais de 60 anos.

4.5 Outros aspectos a serem debatidos

A reforma da previdência não se trata de um desfoque da consolidação e corte de direitos, e sim de medidas imprescindíveis à manutenção do sistema de Previdência Social que garantirá os direitos “duramente conquistados pelo trabalhador”. A Previdência Social nos moldes atuais onera o trabalhador. Isso ocorre porque as despesas previdenciárias elevadas obrigam o Estado a elevar contribuições, que elevam o “custo da folha de pagamento” e, portanto, está embutido no preço final dos produtos, os quais são consumidos pelos trabalhadores, (SCHMIDT, 2016).

Camarano (2014) destaca que a permanência do trabalhador por mais tempo no mercado de trabalho exigirá políticas públicas para *“inclusão digital, capacitação continuada, saúde ocupacional, adaptações no local de trabalho como cargos e horários flexíveis, redução de preconceitos com relação ao trabalho do idoso, melhoria no transporte público”* (Nery, 2016, grifo do autor). Frente à transição demográfica e à reforma, há necessidade de combater a discriminação e oferecer oportunidades de aprendizado, de modo a garantir a empregabilidade dos trabalhadores de maior idade. Por outro lado, não se pode descartar que, em virtude da reforma, a empregabilidade nessa faixa etária melhore com a perspectiva de alongamento da vida laboral, pois dificuldades de emprego de trabalhadores mais velhos podem estar justamente relacionadas à própria iminência de aposentadoria, (NERY, 2016).

Vários países têm tido dificuldades em manter em equilíbrio este tipo de sistema de previdência baseado na solidariedade intergeracional, havendo conseqüentemente uma sucessão de reformas nos sistemas de seguridade social. Na América Latina, alguns exemplos são o Chile em 1981, a Colômbia e a Argentina em 1994, o Uruguai em 1996, dentre vários outros. Diante deste cenário, verifica-se que o Brasil adota um regime inadequado para sua realidade, apresenta indicadores fora dos padrões internacionais, possui regras generosas aliadas à incompatibilidade demográfica e ao baixo esforço contributivo, ao mesmo tempo em que repõe parcelas elevadas da renda.

5. CONCLUSÃO

Reformas são imprescindíveis para a reversão do déficit, principalmente em relação a não associação do piso previdenciário ao salário mínimo, adoção da idade mínima para aposentadoria e implantação de políticas que busquem o aumento da formalização nas relações de emprego. Reformas paramétricas trazem avanços ao equilíbrio financeiro e da previdência social, mas podem não ser eficazes no longo prazo, dado que as receitas e despesas previdenciárias são sujeitas a inúmeras variáveis em constante mutação. A reforma da Previdência contribui com o equilíbrio orçamentário das contas públicas, equilíbrio que, indubitavelmente, está no corpo das circunstâncias necessárias para a recuperação da economia do país.

A adoção de idade mínima é praticamente universal, ocorre tanto em países emergentes como em países desenvolvidos, e sob diferentes características demográficas. Com o aumento do tempo de contribuição para a aposentadoria por idade e estabelecimento de uma idade mínima para a aposentadoria por tempo de contribuição, a reforma passa a unificar os requisitos dos dois tipos de aposentadoria, diminuindo a desigualdade entre benefícios. A diferença entre os segurados se resumiria então somente à diferença entre benefícios, que passaria a ser calculada somente pelo tempo de contribuição (a reforma também propõe mudança da forma de cálculo do benefício, além de extinguir o diferencial entre homens e mulheres). O atual regime de aposentadoria, com esses dois tipos de aposentadorias distintos, é, na prática, voltado para trabalhadores de níveis de renda diferentes, algo pouco comum em outros países do mundo. A existência de idade mínima é comum em quase todos os países, sendo também o principal critério para aposentadoria, o que está de acordo com a própria lógica conceitual de ser o benefício um seguro contra a perda da capacidade de trabalhar dada, no caso da aposentadoria, pela idade avançada.

Mesmo que, com a reforma, haja estabilidade do déficit no curto prazo, reformas estruturais requerem um esforço fiscal elevado, e a estabilidade do saldo previdenciário não é garantia de que o orçamento público poderia suportá-lo. Neste sentido, faz-se necessário a mensuração do custo de transição e a busca por respostas às questões que permeiam o financiamento dos atuais assistidos, bem como a sustentação dos futuros benefícios. Portanto, cabe aos formuladores de política pública considerarem questões fundamentais relacionadas ao impacto de

mudanças sobre o escopo dos benefícios. Esta fonte de renda faz parte dos instrumentos de provisão do bem-estar, o que torna essencial a adoção de medidas que evitem eventuais prejuízos a determinado grupo da sociedade. Ademais, devem ser considerados impactos em termos de redistribuição do presente para o futuro e redução das desigualdades e da pobreza entre idosos

A generosidade do sistema previdenciário brasileiro é inviável, apoiada em parâmetros desatualizados e divergentes em relação aos padrões internacionais. As regras de funcionamento foram criadas em um contexto econômico-social diferente, apoiado em uma estrutura demográfica favorável, e tem cada vez mais se mostrado como uma opção inviável diante do contexto atual. As regras de financiamento apresentam problemas que evidenciam uma discrepância entre receitas e despesas, configurando um cenário extremamente nocivo a sanidade das Contas Públicas. A previsão para o futuro, em um cenário que se mantenha igual, aponta para uma situação insustentável.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOSCHETTI, I. Implicações da Reforma da Previdência na Seguridade Social Brasileira. *Psicologia & Sociedade*, v. 15, n. 1, p. 57-96, 2003.

BOTELHO, C.; TAFNER, P. e ERBISTI, R. (Org.). Reforma da Previdência: A Visita da Velha Senhora. *Brasília: Gestão Pública*, 2015.

CAETANO, M. Determinantes da Sustentabilidade e do Custo Previdenciário: Aspectos Conceituais e Comparações Internacionais. *IPEA, Texto para discussão n. 1226*, 2006.

CAMARANO, A.A. Novo Regime Demográfico: uma nova relação entre população e desenvolvimento?. *Rio de Janeiro: Ipea*, 2014.

DOS SANTOS, A.F e DE SOUZA, S.C. O agravamento do processo de feminilização da pobreza a partir das atuais propostas de Reforma do Regime Geral de Previdência Social no Brasil. *JURIS, Rio Grande*, v.24, p. 11-38, 2015.

FREIRE, F. de S.; LIMA, D. V. de; MATIAS-PEREIRA, J. e MENDES, N. C. F. **Uma Análise do Discurso da Reforma da Previdência (PEC 287) à Luz da Teoria de Foucault.** *Rev. FSA, Teresina, v. 15, n. 3, p. 269-288, 2018.*

GENTIL, D.L. **Previdência Social no Brasil: situação fiscal e regime atuarial.** *Instituto de Economia/UFRJ, 2017.*

GIAMBIAGI, F.; ZYLBERSTAJN, H.; AFONSO, L.; SOUZA, A. e ZYLBERSTAJN, E. **Impacto de Reformas Paramétricas Na Previdência Social Brasileira: Simulações Alternativas.** *Revista Pesquisa e Planejamento Econômico, 37, 175-219, 2007.*

GOBETTI, S.W.; ORAIR, R.O. e SIQUEIRA, F.F. **Política Fiscal e Ciclo Econômico: Uma Análise Baseada em Multiplicadores do Gasto Público.** *Brasília: XXI Prêmio do Tesouro Nacional. Secretaria do Tesouro Nacional, 2016.*

IPEA. **A Década Inclusiva (2001-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda.** *IPEA, Texto para discussão n. 155, 2012.*

LAVINAS, L. e ARAÚJO, E. **Reforma da previdência e regime complementar.** *Revista de Economia Política, v. 37, n. 3, p. 615-635, 2017.*

MARQUES, R.M. et al. **A Previdência Social: da Constituição à reforma de Lula.** *Revista Textos & Contextos Porto Alegre, v.8, n.2, p. 195-218, 2009.*

MATOS, P.R.F; MELO, F. de S. P. e SIMONASSI, A. G. **Análise de Solvência do Regime Geral da Previdência Social no Brasil.** *Est. Econ., v. 43, n. 2, p. 301-333, 2013.*

NAKAHODO, S.N. e SAVOIA, J.R. **A reforma da Previdência Social: estudo comparativo dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula.** *Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 23, n. 66, 2008.*

NERY, P.F. REFORMA DA PREVIDÊNCIA: uma introdução em perguntas e respostas. *Brasília: Senado Federal, Texto para Discussão n. 1226, 2016.*

SCHMIDT, J.A. A reforma da Previdência e seus aspectos jurídicos, sociais e econômicos. *Revista de Direitos Sociais, Seguridade e Previdência Social, v.2, n.2, p. 189-209, 2016.*

SOUZA, P.F.M e. A reforma previdenciária no Governo Lula. *PRISMAS: Dir., Pol. Pub. e Mundial, v. 3, n. 2, p. 455-483, 2006.*