



**FUNDAÇÃO DE ENSINO EURÍPIDES SOARES DA ROCHA”**  
MANTENEDORA DO CENTRO UNIVERSITÁRIO EURÍPIDES DE MARÍLIA – UNIVEM

Av. HIGINO MUZZI FILHO, 529 – MARÍLIA – SP - CEP 17525-901 – FONE (14) 2105-0800

LUCAS TIAGO DE OLIVEIRA LEONELLI

DA NECESSIDADE DE REFORMA PREVIDENCIÁRIA: IMPOSIÇÃO DE  
IDADE MÍNIMA PARA APOSENTADORIA POR TEMPO DE  
CONTRIBUIÇÃO

**MARÍLIA**  
**2016**



**FUNDAÇÃO DE ENSINO EURÍPIDES SOARES DA ROCHA”**  
MANTENEDORA DO CENTRO UNIVERSITÁRIO EURÍPIDES DE MARÍLIA – UNIVEM

Av. HIGINO MUZZI FILHO, 529 – MARÍLIA – SP - CEP 17525-901 – FONE (14) 2105-0800

LUCAS TIAGO DE OLIVEIRA LEONELLI

DA NECESSIDADE DE REFORMA PREVIDENCIÁRIA: IMPOSIÇÃO DE  
IDADE MÍNIMA PARA APOSENTADORIA POR TEMPO DE  
CONTRIBUIÇÃO

Trabalho apresentado ao curso de Direito da  
Fundação de Ensino “Eurípides Soares da  
Rocha”, mantenedora do Centro Universitário  
Eurípides de Marília- UNIVEM, como  
requisito parcial para obtenção do grau de  
bacharel em Direito.

Orientador:  
Prof. Dr. MARCELO RODRIGUES DA  
SILVA

**MARÍLIA**  
**2016**

Leonelli, Lucas Tiago de Oliveira

Da necessidade de reforma previdenciária: Imposição de idade mínima para aposentadoria por tempo de contribuição / Lucas Tiago de Oliveira Leonelli; orientador: Prof. Dr. Marcelo Rodrigues da Silva. Marília, SP, 2016.

N.º de páginas: 53

Trabalho de Curso (Graduação em Direito) - Curso de Direito da Fundação de Ensino "Eurípides Soares da Rocha", Mantenedora do Centro Universitário Eurípides de Marília – UNIVEM, Marília, 2016.

Palavras chaves: Idade mínima, reforma da previdência, déficit da previdência

**CDD: 341.67**



FUNDAÇÃO DE ENSINO "EURÍPIDES SOARES DA ROCHA"

MANTENEDORA DO CENTRO UNIVERSITÁRIO EURÍPIDES DE MARÍLIA – UNIVEM

Curso de Direito

**Lucas Tiago de Oliveira Leonelli**

RA: 51526-4

Da Necessidade de Reforma Previdenciária: Imposição de Idade Mínima  
Para Aposentadoria por Tempo de Contribuição.

Banca examinadora do Trabalho de Conclusão de Curso apresentada ao Programa de Graduação em Direito da UNIVEM, F.E.E.S.R, para obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Nota: 9,5

ORIENTADOR(A): \_\_\_\_\_

Marcelo Rodrigues da Silva

1º EXAMINADOR(A): \_\_\_\_\_

Otávio Augusto Custódio de Lima

2º EXAMINADOR(A): \_\_\_\_\_

Silvia Helena de Almeida Stefano

Marília, 02 de dezembro de 2016.

## Resumo

O mundo vem passando por diversas mudanças na sua sociedade. Diversos avanços acabam garantindo uma maior expectativa de vida, e, portanto, os aposentados passam a viver por mais tempo, o que por sua vez reduz a sustentabilidade do atual sistema previdenciário. Além disso, a taxa de natalidade vem diminuindo, contribuindo para a redução da sustentabilidade do quadro atual. Sendo assim, é importante uma reforma da seguridade social, com diversos países adotando planos por contribuição definida e a exigência de se utilizar de empresas privadas como parte do sistema de aposentadoria, na tentativa de solucionar tal problema, o que não poderá ser aplicado ao Brasil por diversas razões. Além do envelhecimento da população, os cofres da seguridade social também sofrem em razão de diversas medidas político-econômicas tomadas pelo governo, que concederam diversas isenções e renúncias a diversas contribuições. Embora a imposição de idade mínima na aposentadoria por tempo de contribuição não solucionará todos os problemas da previdência, ela se faz necessária em razão da mudança que está ocorrendo na sociedade.

**Palavras-chave:** Idade mínima, reforma da previdência, déficit da previdência

SUMÁRIO	
INTRODUÇÃO.....	7
CAPÍTULO 1 – DOS SISTEMAS PREVIDENCIÁRIOS ALTERNATIVOS.....	9
1.1 Introdução ao sistema atual.....	9
1.2 Dívida Previdenciária Implícita (DPI) e outras características a serem observadas antes de se realizar a reforma previdenciária.....	10
1.3 Os modelos e suas características principais .....	14
CAPÍTULO 2 – DO DÉFICIT DA PREVIDÊNCIA.....	28
2.1 Introdução .....	28
2.2 A questão do envelhecimento da população.....	32
2.3 Medidas do governo que acentuam o quadro atual da previdência .....	34
2.4 Alternativas a serem consideradas .....	37
CAPÍTULO 3 – DA IDADE MÍNIMA.....	41
3.1 Aspectos gerais .....	41
3.2 Situação internacional.....	44
3.3 Alguns fatores a favor da imposição.....	45
3.4 Quem será mais afetado pela imposição?.....	48
3.5 As diferenças entre tempo de contribuição entre homens e mulheres irão continuar? 51	
3.6 Existem outras reformas sendo consideradas?.....	53
CONCLUSÃO.....	55
REFERÊNCIAS .....	56

## INTRODUÇÃO

A aposentadoria é o sonho da maior parte dos trabalhadores brasileiros. Na história, a previdência servia para abarcar as contingências que abatiam os soldados romanos que separavam parte do seu soldo como uma pensão para a inatividade (afinal eram guerreiros e velho não luta bem) e servir de pensão por morte para sua família. Muitas pessoas contam desde o início de sua carreira os anos necessários para conseguir se aposentar.

Ocorre que o sistema previdenciário não está mais conseguindo custear todas as suas obrigações, e a cada ano a expressão “rombo na previdência” fica sendo utilizada pelos políticos, pela mídia e por todo mundo que acompanha o assunto. Fica claro que se faz necessária a alteração de algum aspecto da previdência para resolver o assunto. O problema nisso é como fazer uma reforma que seja eficiente sem causar um transtorno na população e mesmo assim ter a apoio político suficiente para sua realização, fora a importância de se saber as conseqüências de tal reforma, vez que uma vez realizada dificilmente conseguirá mudá-la, podendo no máximo fazer pequenas alterações e correções ao sistema previdenciário formulado.

Este tema já está em discussão no âmbito internacional, com diversos grupos de países adotando soluções diferentes, inclusive vários deles utilizando da previdência privada como meio alternativo de garantir a sustentabilidade do sistema. Também estão sendo procuradas alternativas não tão drásticas para que se garanta a sustentabilidade, uma vez que se tem admitido que um ponto chave de qualquer reforma seja que se o sistema não possui pelo menos a base de sustentabilidade então não importa o quão boa seja a reforma, ela ainda não resolverá os problemas cuja solução era pretendida por ela.

Quanto ao Brasil, uma das soluções mais comentadas para que se garanta a sustentabilidade do sistema previdenciário é a inclusão da idade mínima para a aposentadoria por tempo de contribuição, uma vez que se uma mulher começar a trabalhar aos 18 anos e contribuir pelos próximos 30 anos então ela já teria direito à aposentadoria aos 48 anos de idade, muito jovem em termos previdenciários. Existe um problema duplo quando um trabalhador se aposenta cedo demais. Por um lado ele deixa de contribuir para com a previdência em razão de passar a ser um beneficiado dela, e por outro passa a receber recursos da previdência. Embora modificar a aposentadoria por tempo de contribuição não produza efeitos imediatos, ela é muito polêmica, uma vez que isso vai contra o objetivo de muitos trabalhadores em se aposentar mais cedo.

O objetivo deste trabalho é apontar as características do atual sistema previdenciário,

de outros sistemas previdenciários que poderiam substituí-lo, em conjunto de algumas das vantagens e desvantagens de três modelos, assim como alternativas para se resolver o presente impasse. Além disso, também irá discorrer a respeito das causas do atual rombo e outras maneiras de se resolver o déficit da previdência, como isso afetaria a economia e possíveis conseqüências, positivas ou negativas de determinada solução.

O problema a ser solucionado neste trabalho é a necessidade de se impor a idade mínima para a aposentadoria por tempo de contribuição, assim como a eficácia de mudança do atual sistema de repartições simples para o de contribuições definidas. A hipótese é que se faz necessário a imposição da idade mínima, porém qualquer mudança mais radical traz grandes riscos, tornando possivelmente inviável qualquer reforma nesse sentido.

Para isso, o presente trabalho irá primeiro discorrer no seu primeiro capítulo a respeito de como outros países no âmbito internacional vem lidado com estas reformas, os seus modelos e motivações. Ela será iniciada com uma breve introdução ao sistema utilizado pelo Brasil, que será mais explicado no segundo capítulo, seguida das dificuldades em se reformar o sistema de um pilar único, o público, para múltiplos pilares, público mais privado. Por fim o primeiro capítulo irá explicar três modelos de reforma que estão sendo utilizados pelo grupos da OCDE (Organização para Cooperação de Desenvolvimento Econômico), países latino americanos e pelo modelo sueco.

O segundo capítulo irá tratar mais a respeito da previdência social do Brasil, explicando um pouco como ela funciona, quais são as causas do seu atual estado econômico financeiro e algumas alternativas a serem pensadas a respeito para que se possivelmente melhore a situação econômica. Ele será iniciado por um resumo de como atualmente funciona a previdência social no Brasil, seguido por algumas das causas do balanço negativo, em especial a questão do envelhecimento da população e as diversas medidas tomadas pelo governo que causam dano ao balanço. Por fim ao final serão apresentadas algumas medidas possíveis de ser tomadas para que se reduza ou elimine o balanço negativo da seguridade social.

O terceiro capítulo trará por sua vez questões relacionadas à aposentadoria por tempo de contribuição, ou mais especificamente a imposição de idade mínima para o segurado que quiser se aposentar por esse meio.

## **CAPÍTULO 1 – DOS SISTEMAS PREVIDENCIÁRIOS ALTERNATIVOS**

### **1.1 Introdução ao sistema atual**

Inicialmente, primeiramente será visto um resumo sobre o sistema previdenciário brasileiro, sendo suas características mais abordadas no próximo capítulo. Isso para ter uma pequena base de comparação, sendo o objetivo deste capítulo apenas a discussão sobre outros modelos utilizados em outros países e uma previsão de como eles funcionariam se aplicados no Brasil, como forma de se tentar reduzir o déficit previdenciário em vez de se aumentar o tempo de contribuição ou se aplicar uma idade mínima para a aposentadoria.

No Brasil o sistema previdenciário utilizado é o de repartições simples por benefícios definidos. Nele os recursos adquiridos por parte dos contribuintes são diretamente utilizados para o pagamento dos benefícios dos segurados. Ele difere do por contribuição definida, explicado no decorrer do trabalho, pelo fato do benefício em si já estar definido, ou seja, ele é uma constante. Para melhor compreensão, lembre-se que a maior parte das contribuições previdenciárias é calculada a partir do salário do indivíduo. Isso significa que se ele receber um aumento ou for demitido sua contribuição muda, ao passo que o benefício continua sendo uma constante.

Embora nesse sistema não apareçam grandes complicações iniciais, ele começa a apresentar problemas conforme a população envelhece, aumentando a quantidade de beneficiários e mantendo o mesmo número de contribuintes ou ocorrendo a diminuição desse número. Ou seja, aumentam-se os custos sem um aumento proporcional no rendimento, além de diversos outros problemas inerentes ao sistema previdenciário atual, como, por exemplo, a sonegação das contribuições e a informalidade de muitos trabalhadores.

Em um plano de benefício definido, geralmente administrado em nível de empresa ou indústria, a empresa paga uma anuidade com base no salário da pessoa e nos anos de serviço. Uma característica chave do desenho deste plano é a forma como os salários entram na fórmula do benefício. Em planos mais antigos, a pensão normalmente tinha como base o salário da pessoa em seu último ano de trabalho (ou nos últimos anos), sendo uma fórmula comum um oitavo do salário por ano de serviço. No entanto, esse arranjo tem efeitos de distorção sobre os salários e sobre a mobilidade do emprego. Assim sendo, a tendência tem sido usar a média dos salários reais da pessoa, por um determinado período de tempo, como base para os benefícios. Qualquer que seja a forma de cálculo do salário, a anuidade de uma pessoa é, na verdade, o salário indexado até a aposentadoria. A contribuição do empregado geralmente é uma fração de seu salário, portanto, a contribuição do empregador se torna a variável endógena. Assim sendo, em um plano de benefício definido, o risco de variação das taxas de rentabilidade para os

bens da pensão recaem sobre o empregador e, conseqüentemente, sobre alguma combinação dos trabalhadores atuais da indústria (através dos efeitos sobre as taxas de salário), seus acionistas e contribuintes (através dos efeitos sobre os lucros), seus clientes (através dos efeitos sobre os preços) e/ou seus funcionários (ex-funcionários ou futuros funcionários) se a companhia usar os lucros acumulados em alguns períodos para fomentar as pensões em outros períodos. (BARR, 2001, p.96/97)

Sendo assim, é uma característica do plano de benefício ter sua contribuição baseada no salário do indivíduo, com a pensão paga com base no salário do último ou últimos anos.

## **1.2 Dívida Previdenciária Implícita (DPI) e outras características a serem observadas antes de se realizar a reforma previdenciária**

Um grande fator a ser tomado ao se mudar o modelo de previdência a ser utilizado é a Dívida Previdenciária Implícita (DPI), explicada de forma simplificada abaixo:

Uma das condições iniciais mais importantes que influencia o formato da reforma é a dívida previdenciária implícita (DPI) - o valor presente das promessas de benefícios previdenciários devidos aos aposentados atuais e aos trabalhadores, de acordo com seus anos de participação no sistema antigo. A DPI é inerente aos sistemas de repartição simples, nos quais os trabalhadores esperam receber um benefício previdenciário especificado em troca de suas contribuições, mas não se acumulam ativos para cumprir esses benefícios; em vez disso, a obrigação é cumprida mediante notas promissórias implícitas do governo. A DPI ultrapassa a dívida explícita convencional (lastreada em títulos públicos) em muitos países e ultrapassa 200% do PNB em alguns casos (Tabela 1). Trata-se de uma dívida particularmente elevada em países com alta cobertura, benefícios generosos e populações mais idosas. Embora essa dívida nem sempre seja legalmente vinculante, ela tende a ser social e politicamente vinculante, e os governos não podem, com facilidade, deixar de cumprir suas obrigações. A reforma, com frequência, converte (parte da) a DPI em dívida implícita, o que cria uma barreira à reforma em países que não desejam tornar transparente sua dívida. A maioria dos países em desenvolvimento tem DPIs pequenas devido a suas baixas taxas de cobertura, e, portanto, estão na invejável situação de poderem mudar seus sistemas para uma capitalização parcial antes de a dívida se tornar inadmissível. (JAMES, 2001, p.16)

Conforme o citado, a dívida previdenciária implícita é inerente aos sistemas de repartições simples, e baseia-se na promessa existente entre o contribuinte e o Estado daquele eventualmente receber os benefícios a ele prometidos.

A sigla DPI tem sido interpretada de diversas formas, porém a que será utilizada no presente trabalho, assim como diversas outras formas que a dívida previdenciária implícita pode ser utilizada, está apresentado a seguir:

O termo dívida previdenciária implícita infelizmente tem sido empregado para se referir a coisas diferentes (vide Van der Noord e Herd 1994), tais como:

- O conjunto de obrigações acumuladas até a data presente (também conhecido como a hipótese de término): o valor presente dos direitos acumulados que os atuais trabalhadores têm no sistema antigo no momento atual;
- Fluxos de massa fechada: o valor presente do déficit de fluxo de caixa futuro, levando em conta todos os benefícios e todas as contribuições futuras dos atuais segurados; e
- Fluxos de massa aberta: o valor presente do déficit do fluxo de caixa futuro, levando em conta todos os benefícios e as contribuições dos segurados atuais e futuros, até uma data especificada. Cada um desses conceitos tem diferentes aplicações. Para nosso propósito, o primeiro conceito é o mais relevante, uma vez que ele nos informa sobre as obrigações do sistema antigo que permanecem e que devem, de algum modo, ser financiadas quando um país efetua uma transição de um sistema público de repartição simples para um novo sistema com um pilar capitalizado e de gestão privada. Além disso, o primeiro conceito de DPI é o mais análogo à dívida explícita que é casada por títulos, o que revela quanto o governo deve hoje. Por conjectura, ela será maior em países com sistemas maduros, populações mais idosas, um alto nível de cobertura e benefícios generosos. Nós a medimos como proporção do PIB. (SARAH, JAMES, 2001, p.55)

Por tais motivos, neste trabalho toda vez que se falar em DPI deve se entender o conjunto de obrigações acumuladas pelo Estado até o presente momento, e que o contribuinte espera recebê-las.

O Brasil possui um alto DPI, razão pela qual toda e qualquer reforma que é afetada por ela terá grandes impedimentos, sendo característica brasileira ignorar os problemas futuros das decisões feitas se não houver um bom motivo para tal, e geralmente ignora-se por completo o futuro em favor de benefício imediato.

Surpreendentemente, uma grande dívida previdenciária implícita do antigo sistema de previdência social de repartição simples insere a reforma previdenciária na vanguarda da agenda política, aumentando, assim, a probabilidade de reforma estrutural, porém, subseqüentemente, esta mesma DPI grande dificulta o financiamento da transição para um sistema capitalizado e a superação da resistência por parte de burocratas arraigados e aposentados, limitando, desse modo, o grau de capitalização e privatização que em última instância ocorre. Além disso, planos previdenciários privados voluntários bem estabelecidos facilitam a mudança para um plano capitalizado obrigatório com uma substancial gestão privada, contanto que ele seja moldado de maneira que seu papel seja mantido e ampliado, em vez de deslocado. Além dessa dependência de trajetória constatamos que a idéia de reforma se difundem em moldes que dependem da proximidade lingüística e geográfica. Os efeitos de comunicação, informação e demonstração evidentemente desempenham um papel crucial. (SARAH,

JAMES, 2001, p.79)

Com isso existe a confirmação de que com uma grande DPI não se pode esperar uma fácil transição para qualquer outro modelo, por esta impedir ou dificultar a mudança.

Outro fator importante a ser lembrado é os custos da transição. É nele que as maiores preocupações com a DPI se encontram ao se tratar de reforma do sistema previdenciário. Mudando de um sistema para outro acarreta uma diminuição nos recursos inicialmente enviados para o primeiro pilar em favor do segundo pilar. Com isso ocorre uma diminuição ainda maior nos recursos para fundar o primeiro pilar, razão pela qual a reforma foi inicialmente realizada.

As previdências privadas podem possibilitar a redução do gasto estadual com previdência a longo prazo, quando os novos planos estiverem maduros. No entanto, não há uma solução a curto prazo. Se as contribuições dos trabalhadores forem para contas individuais capitalizadas, elas não podem ser usadas para pagar as pensões das pessoas mais velhas. A menos que o governo se recuse a pagar as pensões das gerações mais antigas, ele precisa financiá-las através da tributação e/ou da dívida. Conseqüentemente, a necessidade de financiar a transição para um novo regime de previdência geralmente aumenta o gasto público com previdência a curto e médio prazos. (BARR; 2001, p.108)

Por isso, para que se possa realizar qualquer mudança de grande porte, o Estado deverá arcar com o custo de transição a curto e médio prazo, para que possa usufruir dos ganhos da reforma em longo prazo.

Como condição de realização de tal mudança alguém deverá arcar com essa despesa, geralmente o Estado. Existem diversos problemas com esse custo, explicadas a seguir:

Quando parte da contribuição do sistema antigo é colocada no pilar capitalizado, os governos enfrentam o problema do custo de transição. Eles devem continuar a cumprir suas obrigações atuais, aumentando as taxas de contribuição ou outros impostos, ou emitindo títulos, convertendo a dívida implícita, assim, em dívida explícita. Cada uma dessas opções, no entanto, tem suas desvantagens. Impostos ou contribuições mais elevadas sempre são impopulares e o partido que governa poderá temer os custos políticos que seu aumento poderá acarretar. Ao mesmo tempo, o governo pode não querer aumentar a dívida explícita, que é mais transparente e mais prontamente medida do que a dívida implícita. Os formuladores de política podem temer que uma grande dívida explícita reduza sua classificação creditícia ou transtorne os mercados financeiros. Alguns governos enfrentam limites de dívida impostos ou por suas próprias regras ou por atores externos, tais como o FMI ou a União Monetária Européia. Ademais, uma dívida explícita elevará os custos de juros do governo. Por fim, o financiamento de dívida puro significa que a reforma previdenciária não terá o impacto positivo sobre

a poupança nacional que muitas vezes é buscado pelos países que introduzem as reformas. Essas considerações definem limites econômicos e políticos quanto à quantia de financiamento de dívida viável numa reforma estrutural, muito embora a conversão da dívida implícita para dívida explícita não aumente o total da dívida pública. Esses limitantes ao financiamento da transição nos sistemas previdenciários sugerem que uma DPI grande pode ter efeitos um tanto diferentes sobre a probabilidade e a natureza da reforma. Por um lado, pode levar a previdência social para a vanguarda da agenda política, aumentando, assim, a probabilidade de se empreender uma reforma. Por outro lado, uma vez que os governos tenham decidido atacar o problema via reforma estrutural, o problema do custo de transição oriundo de uma DPI grande prevalecerá e levará a uma reforma menos agressiva. Esperamos que, quando diante das dificuldades práticas de financiamento das reformas via dívida ou impostos, os governos que têm uma DPI grande escolherão uma %PVD pequena a fim de reduzir seu problema de fluxo de caixa no curto prazo mantendo um maior fluxo de dinheiro para o pilar público de repartição simples. (SARAH, JAMES, 2001, p.56)

Com isso em mente, para que o Estado financie os custos de transição ele poderá se utilizar de diversos meios, como aumentar os impostos ou criar dívidas, cada uma dessas opções com sua desvantagem.

Outro problema envolvendo a DPI é o fato de por ser ela implícita não se sabe qual é o valor real dela. Embora seja possível estimar o valor dela com base em diversos parâmetros, como, por exemplo, número de segurados, idade média de vida da população, idade média de sobrevivência, valores da contribuição, índices de acidentes que resultam em incapacidade entre outros, mesmo assim o valor real não poderá ser encontrado, por ele depender de fatores não precisamente previsíveis.

Além desse problema, existem diversos outros que acabam prejudicando a possibilidade de se reformar o sistema previdenciário, não importando o quão necessário seja.

A reforma do sistema previdenciário envolve perdedores e ganhadores. Os governos que realizam a reforma com êxito devem angariar apoio majoritário e atenuar a oposição minoritária por meio de várias técnicas que aumentam o número de ganhadores, diminuem o número de perdedores e mudam as percepções das pessoas acerca da categoria em que se encaixam. Levantamos a hipótese de que a configuração do novo sistema previdenciário, em particular seu composto público-privado, depende, em parte, da fragmentação do poder no sistema político, o que determina quantos e quais grupos devem ser apaziguados. (SARAH, JAMES, 2001, p.51)

Sendo assim, para que o Brasil faça uma reforma da previdência se faz necessário que ele tenha os fatores acima em mente, e que sem eles dificilmente ele conseguirá realizar a reforma.

### 1.3 Os modelos e suas características principais

A principal característica dos modelos a serem apresentados no restante deste capítulo é que todos eles se baseiam em plano de contribuição definida. O motivo da utilização do plano de contribuição definitiva é por estabelecer um vínculo atuarial entre os benefícios e as contribuições, sendo a distribuição definida, em vez dos benefícios. Por isso o benefício previdenciário dependerá das prestações acumuladas mais os retornos sobre o investimento. Em teoria, num sistema plenamente capitalizado os ativos são sempre suficientes para cobrir os passivos. Além disso, isso irá desestimular a sonegação e o escape para o setor informal, tendo em vista que contribuir para a aposentadoria tem um caráter mais positivo do que pagar um imposto, além do que isso refletirá em menores benefícios para o segurado que não contribuir ou contribuir de forma parcial, sonegando parte da renda.

Por que contribuição definida (CD)? O estreito vínculo entre contribuições e benefícios em um plano CD deverá desestimular a sonegação, o escape para o setor informal e outras distorções do mercado de trabalho, uma vez que as pessoas serão menos propensas a considerar sua contribuição como um imposto. E aqueles que de fato sonegarem arcarão com o custo na forma de benefícios menores, em vez de repassarem os custos e, assim, comprometer a viabilidade financeira do plano. Uma vez que o benefício previdenciário é adquirido segundo termos e condições atuarialmente justos, dada a idade e a acumulação do trabalhador, os planos CD têm maior probabilidade de dissuadir a aposentadoria antecipada e de automaticamente elevar a idade normal de aposentadoria à medida que aumenta a longevidade dos trabalhadores - sem uma decisão coletiva que, muitas vezes, é difícil para os políticos tomarem. (JAMES; 2001, p.13)

Portanto o plano por contribuição definida possui diversas vantagens, como por exemplo, ele desestimula a sonegação, não repassam os custos e são mais populares entre os contribuintes.

No caso de contas individuais capitalizadas (também chamadas de planos de contribuição definida), a taxa de contribuição é fixa, de modo que a pensão de uma pessoa é uma anuidade cujo tamanho, dadas a expectativa de vida e a taxa de juros, é determinado apenas pelo tamanho da acumulação de pensão no decorrer de sua vida. O seguro protege a pessoa contra os riscos associados à longevidade, mas a deixa enfrentar todas as incertezas citadas acima e riscos associados à variação das taxas reais de rentabilidade dos bens de pensão. (BARR; 2001, p.96)

Outro benefício do plano de contribuição definida é que o seguro irá proteger a

pessoa dos riscos associados à longevidade, embora tenha seus pontos negativos.

Dentre os vários sistemas existentes nos outros países iremos comentar três deles a seguir, todos por contribuição definida, os quais serão brevemente descritos a seguir:

A Parte II contrasta três modelos de reforma estrutural que atualmente estão sendo implementados - o modelo latino-americano, no qual os trabalhadores decidem como serão investidas suas poupanças; o modelo da OCDE, no qual os empregadores e/ou os representantes sindicais controlam a estratégia de investimento para toda uma empresa ou categoria profissional; e o modelo sueco, no qual os trabalhadores têm grandes contas escriturais, possivelmente suplementadas por pequenas contas capitalizadas, com poupanças reais e investimentos. (JAMES, 2001, p.12/13)

Ou seja, serão comentados três modelos que são utilizados por diversos outros países, o sueco, o latino americano e o utilizado pelo OCDE.

Outra característica presente, embora apenas nos modelos latinos americanos e dos países da OCDE é a reforma para um sistema composto, com partes públicas e partes privadas, de tal forma que a aposentadoria passa a ser mais um investimento em longo prazo, acessível uma vez que o prazo estipulado seja passado, do que a ajuda assistencial aos que não conseguem mais trabalhar que a aposentadoria foi originalmente criada para ser.

Os planos previdenciários públicos geralmente são o maior programa fiscal em muitos países e, em todo o mundo, tais planos estão passando por sérias dificuldades. O declínio da taxa de fertilidade e o aumento da expectativa de vida têm exercido pressões financeiras sobre os sistemas tradicionais de repartição simples e benefícios definidos, ameaçando sua sustentabilidade. Até o presente, a maioria dos países reagiu alterando os parâmetros (taxas de contribuição, cálculos dos benefícios e idade de aposentadoria) de seus atuais sistemas. Porém, um número crescente de países diversos, tais como Argentina, Suécia, Hungria e Cazaquistão, realizaram grandes mudanças estruturais, mudando dos planos de pilar único para planos multi-pilar, que acrescentam um pilar plenamente capitalizado e com contribuições definidas a um pilar reduzido de repartição simples e benefícios definidos. Embora os sistemas capitalizados possam, em princípio, ser gerenciados pelo governo ou pelo setor privado, a recente onda de reformas multi-pilar tem atribuído responsabilidade de gestão do segundo pilar, ou pilar capitalizado, ao setor privado, que investe os fundos de aposentadoria e pensão no mercado. Os proponentes dos sistemas multi-pilar argumentam que eles são mais sustentáveis do ponto de vista fiscal e mais propícios a promover o crescimento, devido aos impactos favoráveis sobre os mercados de trabalho, a poupança de longo prazo e o desenvolvimento do mercado financeiro. (SARAH, JAMES, 2001, p.49/50)

Tal sistema é denominado de sistema previdenciário multipilar, uma vez que a base dele é composta por três diferentes pilares, sendo eles o pilar público obrigatório, o pilar

privado obrigatório e o pilar privado complementar. A novidade com relação aos modelos já existentes é o segundo pilar, que obriga o trabalhador a investir em empresas gestoras de investimentos. Com os três pilares, espera-se que haja a garantia da satisfação da esperança de uma aposentadoria confortável, sem que se tema sua existência ou sua eficiência. Ou, em outras palavras, é composto por:

- um pilar obrigatório gerenciado pelo governo e financiado a partir dos impostos para fins de redistribuição;
- um pilar obrigatório gerenciado pelo setor privado e plenamente capitalizado para fins de poupança, e
- um pilar voluntário para aquelas pessoas que desejam mais proteção na aposentadoria.

O primeiro pilar assemelha-se aos atuais planos previdenciários públicos, porém é menor e centra a atenção na redistribuição - proporcionando uma rede de segurança social para os idosos, principalmente os idosos cuja renda vitalícia tenha sido baixa. A fórmula dos benefícios pode ser uniforme (uniforme para todos ou relacionada aos anos de emprego segurado, como é o caso na Argentina e no Reino Unido), baseada num exame da situação financeira e dos ativos dos beneficiários como critérios de qualificação (como na Austrália), ou oferecer uma garantia mínima de benefício previdenciário (como no Chile). A última alternativa, evidentemente, é mais barata, ao passo que a primeira proporciona co-seguro adicional e redistribuição a trabalhadores de classe média mais baixa. Em alguns casos (Austrália, Chile), esse pilar é financiado a partir das receitas gerais, em vez de um imposto sobre a folha de pagamento. Devido ao seu limitado alcance e à sua ampla base tributária, as alíquotas necessárias para sustentar esse pilar são muito mais baixas do que as que o sistema público atualmente exige na maioria dos países. O segundo pilar difere drasticamente dos sistemas tradicionais. Ele estabelece um vínculo atuarial entre os benefícios e as contribuições, como em um plano de contribuição definida (CD), é plenamente capitalizado e gerenciado em moldes competitivos pelo setor privado. (Em um plano CD a distribuição, em vez dos benefícios, é definida e o benefício previdenciário futuro depende das contribuições acumuladas mais os retornos sobre o investimento. Em um sistema plenamente capitalizado, os ativos sempre são suficientes para cobrir os passivos futuros). Basicamente, as pessoas precisam poupar para sua aposentadoria e esse pilar trata de suas poupanças. Um terceiro pilar, anuidades voluntárias, oferece renda previdenciária suplementar àquelas pessoas que desejam maior poder de consumo na aposentadoria. O segundo pilar é o mais inovador e controvertido dos três, de modo que vale apenas examinar a justificativa subjacente às suas características. Essas justificativas levam em conta as reações comportamentais dos trabalhadores, poupadores e políticos a incentivos apresentados pelos sistemas alternativos de seguridade social. (JAMES; 2001, p.11)

Resumindo, serão três os pilares, o primeiro se assemelhando ao sistema atual, o segundo o novo por ser um pilar obrigatório e privado, e o terceiro que já é o existente no Brasil chamado de previdência complementar.

Eles são formados dessa forma por diversas razões e com diversas características.

Primeiramente, eles são obrigatórios porque não se pode esperar de todos os trabalhadores a visão de futuro necessária para investir desde o começo de seu ingresso no mercado de trabalho na sua futura aposentadoria. Em segundo lugar existe uma teoria no campo dos teóricos internacionais que o Estado, por si só, não tem condições de bancar uma aposentadoria decente para todos os cidadãos, especialmente no modelo de previdência atualmente utilizado no Brasil, de repartições simples por benefício definido. Por isso, em terceiro lugar, isso abre um novo mercado ou expande um já existente, dependendo da sua interpretação, no qual haverá, teoricamente, a melhoria tanto das condições do aposentado quanto dos diversos comerciantes que atuarem nesse ramo, melhorando o estado da economia de uma forma geral.

Uma característica negativa da criação do segundo pilar é o chamado custo administrativo, ou seja, o quanto as empresas irão cobrar para cuidarem dos investimentos do empregado. Por ser privada, é obvio que o objetivo fundamental das empresas gestoras de recursos é a obtenção de lucro. Porém o problema ocorre quando se verifica que as empresas custam para se manter em funcionamento e que tal conta será paga pelo segurado, o que por sua vez interfere na expectativa dele de se aposentar ganhando um valor decente.

No modelo latino-americano os trabalhadores decidem individualmente as entidades gestoras do investimento de suas próprias contas. Tal modelo preza pela individualidade e liberdade de escolha do contribuinte, que poderá decidir sua entidade sem nenhum empecilho e de forma livre. Por isso, espera-se o surgimento de um mercado competitivo com grande ênfase na publicidade das entidades, já que o contribuinte tende a não conhecer as minúcias dos contratos, e em teoria, sua escolha será baseada na popularidade para decidir qual será a sua, o que por sua vez gera diversos problemas.

As vantagens da soberania do consumidor recaem criticamente sobre a premissa de que a pessoa esteja bem informada ou, no mínimo, seja mais bem informada do que o planejador central. A informação assimétrica cria problemas para as previdências de forma geral e, em particular, para a previdência privada. As pessoas são mal informadas, em primeiro lugar, por causa da incerteza em face dos choques comuns que acabaram de ser discutidos. Neste contexto, as pessoas não estão bem informadas sobre o futuro porque ninguém, nem o governo, está bem informado. As pessoas são mal informadas, em segundo lugar, em face do risco, por exemplo, de longevidade. Esse não é necessariamente um grande problema para as soluções de mercado, desde que os riscos relevantes possam ser cobertos pelo seguro atuário. Um terceiro tipo de má informação se aplica, particularmente, a planos de contribuição definida. As previdências privadas são complexas, baseadas em uma série de instituições e instrumentos financeiros. Dois tipos de informação assimétrica podem ser distinguidos. (...) ignorância que pode ser reduzido por educação pública (...) e a

ignorância inerente. (BARR, 2001, p.97/98)

Ou seja, desde o início o sistema já apresenta um problema que o inviabilizaria de ser utilizado no Brasil, pois não se pode exigir uma decisão adequada quando nem se confia nos dados oficiais.

Um grande fator a ser considerado é que individualmente cada trabalhador irá pagar muito nas taxas administrativas, por diversas razões já que as empresas gestoras precisarão de bastantes recursos para se manter no mercado competitivo econômico, levando a até a diminuição do estado de bem estar do aposentado, além do que por ser individual diversas opções que precisam de grupos ou grandes investimentos não poderão ser utilizadas, reduzindo a sua capitalização.

A grande vantagem do investimento privado frente ao investimento público é a probabilidade de que ele produzirá uma melhor alocação de capital, logo, retornos mais altos para os fundos e o crescimento da economia. Entretanto, os sistemas descentralizados também podem cobrar altas taxas administrativas, em parte devido aos altos custos de marketing em setores competitivos. Em alguns casos, os custos de marketing produzem importantes benefícios secundários de informação ao consumidor e maior cumprimento, porém isso não parece acontecer na maioria dos países que recentemente empreenderam uma reforma. As evidências preliminares indicam que os trabalhadores são mal informados, não tomam decisões com base nos retornos sobre o investimento e que os fundos de pensões e aposentadorias incorrem em altas comissões de vendas e outros custos de marketing para atraí-los. No Chile e na maioria dos outros países latino-americanos, as taxas são cobradas no início, o que significa que os trabalhadores pagam uma taxa única sobre as novas contribuições, em vez de uma taxa anual com base nos ativos (esse sistema provavelmente foi adotado porque o novo sistema inicialmente não possuía ativos). Especificamente, essa taxa única é cerca de 2% dos salários ou 15-25% das novas contribuições em praticamente todos os casos, e cerca de 1/3 desse valor se destina a marketing. (JAMES, 2001, p.35/36)

Portanto, não só haverá grandes riscos com relação à falta de informação como também haverá custos para tentar sanar algo que não conseguirá ser sanado, enquanto que as empresas se utilizarão desses meios para conseguir lucro próprio. Não só isso, como será o trabalhador que sofrerá com tais decisões.

Por fim, a comparação entre repartição simples e as contas individuais precisa levar em consideração qualquer diferencial nos custos administrativos. Como já discutido (Seção II.H), o indício de que os custos administrativos das contas individuais são mais elevados - geralmente consideravelmente mais elevados - do que dos planos de repartição simples está bem estabelecido. Assim sendo, é possível que uma comparação integral

- dependendo do país e da circunstância - possa mostrar que uma mudança para contas individuais pode deixar a geração C e as seguintes com um nível mais baixo de bem-estar do que se permanecer com a repartição simples. A conclusão não é que uma mudança para fundos individuais necessariamente seja uma má política, mas meramente que não se pode estabelecer quão desejável é essa mudança através de uma simples comparação de taxas de rentabilidade. (BARR, 2001, p.128)

Com tudo isso em mente, é muito possível que a substituição ao modelo latino americano poderá piorar a situação do contribuinte em vez do que melhorá-la.

No modelo utilizado pelos países da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) utiliza-se de representantes, seja eles um grupo selecionado pelos próprios contribuintes ou o próprio empregador se encarregará de decidir as entidades gestoras do investimento. Tal representante possuirá o poder de escolher aonde os recursos obtidos pelo meio das contribuições será investido, escolhendo de forma livre a entidade gestora, possuindo teoricamente a confiança do grupo para realizar a melhor escolha e obter um retorno favorável.

Em comparação, o modelo da OCDE trabalhou a partir dos planos previdenciários patrocinados pelos empregadores já existentes e os converteu no alicerce do segundo pilar. Esses planos simplesmente se tornaram obrigatórios em vez de voluntários na Austrália, Suíça, Dinamarca (e de facto, mediante acordo coletivo, nos Países Baixos) ou uma alternativa opcional ao plano estatal no Reino Unido. Nesse modelo, o empregador- ou uma combinação de empregadores e representantes sindicais fiduciários - escolhe a entidade gestora do investimento para cada empresa ou categoria profissional como um todo. Isso lhes permite se beneficiarem de economias de escala e da competência técnico-financeira, além da possibilidade de minimizarem custos de marketing (embora isto ainda não tenha sido comprovado). Entretanto, nos planos CD, esta característica introduz o problema do agente e do principal - situação em que os representantes do empregador ou do sindicato escolhem a entidade gestora do investimento, porém os empregados é que arcam com o risco, a escolha pode não ser do melhor interesse do trabalhador e poderá não maximizar os retornos líquidos. Por esta razão, os trabalhadores poderão, em última instância, exigir uma escolha mais individual nos países da OCDE, sendo que já lhes foi conferida essa possibilidade de escolha no Reino Unido e na Austrália. (JAMES, 2001, p.16/17)

Resumindo, no modelo da OCDE os trabalhadores se reunirão em grupos e suas decisões serão coletivas, por meio de representantes, o que possibilita diversas estratégias em larga escala.

Embora cada um desses modelos pareça interessante para serem adotados, eles possuem as suas desvantagens, e várias delas inviabilizariam sua aplicação no Brasil, por

serem incompatíveis com as características econômicas e sociais do país.

A primeira questão é o fato da ausência de garantia que uma entidade gestora dos fundos irá continuar suas atividades por décadas. No Brasil um evento extremamente comum é novas empresas entrarem no mercado, fazerem diversas promessas e falirem depois de alguns anos, só para os donos dessas empresas criarem uma nova empresa do mesmo ramo em nome próprio ou em nome de interposta pessoa, conhecida também como “laranja”. Infelizmente tal situação é comum no Brasil, razão pela qual para que se possa ter qualquer chance de sucesso qualquer empresa que deseje entrar no ramo das entidades gestoras de recursos reunidos para a aposentadoria, com base no segundo pilar, deverá ter sua qualificação e capacidade rigidamente averiguada, com o objetivo de se garantir que as empresas realmente irão durar e honrar seus compromissos. Além disso, deverá haver a responsabilidade não só da empresa, como também dos responsáveis legais por sua existência, para forçar a honra e hombridade daqueles que desejarem entrar nesse mercado. Infelizmente responsabilizar os indivíduos causadores desse problema na prática é extremamente improvável, tanto porque se o Estado fosse capaz de coibir tais abusos então não haveria o problema citado no início deste parágrafo.

Uma efetiva regulamentação dos mercados financeiros é vital para as previdências privadas, para proteger os consumidores naquelas áreas que são complexas demais para que eles se protejam. Para tanto, é necessária uma estrita elaboração de procedimentos de regulamentação e um quadro de pessoal com capacidade e vontade para fazer cumprir tais procedimentos. Esta última tarefa é mais difícil do que parece: exatamente porque as previdências são instrumentos tão complexos, os reguladores precisam ser bastante qualificados - o tipo de capacidade tão valorizada no setor privado. Há pelo menos três problemas: que o regime regulamentar entre em colapso (ou seja, ineficiente); quando esse problema é evitado, que o regime regulamentar se torne, de facto, um controle do estado, com o provedor de previdência atuando, na verdade, como um agente do estado; ou, quando esse problema for evitado, que a gerência e a regulamentação dos fundos de pensão excluam outras demandas, por conta de um escasso capital humano. (BARR, 2001, p.135/136)

Ou seja, sem uma regulamentação decente não se pode esperar que o segundo pilar seja empregado e que ele funcione corretamente, pois a regulamentação forte é característica fundamental para o bom funcionamento deste pilar.

Some-se a isso a questão da inflação, uma vez que o Brasil é um país com inflação presente. Embora tal inflação não esteja entre as mais altas do mundo, atualmente, ainda assim ela é existente. Em qualquer plano de capitalização não há como se prever seus efeitos,

mesmo com índices oficiais, por eles raramente demonstrarem a realidade, de tal forma que o dinheiro irá perder parte seu valor em comparação do quanto ele valia anteriormente. Sendo assim com o passar do tempo o valor real do montante capitalizado irá diminuir ao longo do tempo, embora seu valor numérico pareça ter um crescimento. Mesmo que haja um índice oficial que corresponda com o real e que ele seja previsto nas cláusulas, ainda existe a questão de quem arca com essa despesa também para aqueles que usufruem da aposentadoria.

Há um grande contraste entre os planos de contribuição definida. É importante fazer a distinção entre pensões em construção e pensões em pagamento. Os planos de contribuição definida geralmente podem arcar com a inflação durante a criação dos direitos de pensão, bem como com uma determinada taxa de inflação prevista, uma vez que a pensão esteja em pagamento. Mas eles não arcam muito bem com a inflação imprevista pós-aposentadoria. A razão é simples. Na aposentadoria, um pensionista recebe uma anuidade cujo valor presente equivale à sua acumulação de pensão. Em uma determinada expectativa de vida restante, o tamanho da anuidade depende do tamanho da acumulação e da taxa real de rentabilidade apresentada ao vendedor da anuidade. Dois casos precisam ser discutidos (a) Certeza: suponha que a inflação seja de 5 por cento ao ano com certeza, então é simples oferecer uma anuidade que aumente, em termos nominais, em 5 por cento ao ano. A inflação não é problema. (b) Incerteza: a inflação é um choque comum e, portanto, não passível de seguro. Além disso, uma vez que as taxas futuras de inflação são desconhecidas, a inflação levanta questões mais de incerteza do que de risco e então por um motivo totalmente separado e adicional não pode ser coberta por seguro atuário. (BARR, 2001, p.117)

Sendo assim, uma das maiores fraquezas do plano de contribuição definida é a inflação imprevista uma vez já aposentado, por não se conseguir lidar com ela. Infelizmente a inflação no Brasil, embora constante, é imprevisível, se tornando um forte ponto negativo contra o seu emprego neste país.

Outro grande problema é que em vez dos investimentos dos contribuintes serem capitalizados para gerar riquezas para ambas as partes, o que acaba ocorrendo é que as empresas utilizam desse capital para atrair mais clientes, com o objetivo de obter maior lucro para si e o trabalhador acaba arcando com essa diferença. Existem alguns teóricos que entendem que os custos administrativos seriam menores em grupos de larga escala, modelo adotado pela OCDE, em vez do modelo individual adotado pelos países latino-americanos. Em razão da escolha da entidade gestora ser apenas de um indivíduo ou grupo de representantes, a publicidade passa a ser voltada a eles, o que teoricamente diminuiria os custos de marketing, uma vez que a publicidade passaria a ser voltada apenas para aqueles que possuem o poder de escolha em vez das massas de trabalhadores.

Alguns analistas acreditam que os custos administrativos seriam inferiores em um plano grupal e, portanto, são a favor da escolha pelo empregador ou pelo sindicato. Tais planos grupais podem estar em melhores condições de se beneficiarem de economias de escala na tomada de decisão, maior competência técnico-financeira e menores custos de marketing (A respeito da existência da economia de escala, vide James e Palácios, 1995, Mitchell, 1996b). Esta é uma justificativa apresentada a favor da escolha, pelo empregador e/ou pelo sindicato, da entidade gestora do investimento nos países da OCDE. Entretanto, uma vez que os empregadores ou representantes dos sindicatos tomam a decisão de investimento enquanto os trabalhadores arcam com o risco, tais planos também podem oferecer a possibilidade de más práticas financeiras e problemas do agente e do principal da operação: os empregadores podem escolher as entidades gestoras do investimento ou as estratégias que lhes beneficiem, mesmo se isso resultarem retornos mais baixos para seus trabalhadores. (JAMES, 2001, p.38)

Portanto, para que tal opção seja adotada seria necessária confiança entre os contribuintes e aqueles que os representam, o que não se pode esperar que ocorra no Brasil com seus altos índices de corrupção. Seria extremamente difícil provar que a escolha do representante foi motivada por interesse próprio do representante e não apenas a escolha pela qual o representante acreditava possuir a melhor vantagem para o grupo por ele representado. Indo ainda além, não pode se esperar que o representante vá escolher o destino dos recursos sem que haja qualquer interferência de diversas outras fontes para que seja especificada a entidade que lhe convém.

Outra opção com o intuito de se baixar os custos de administração é o fechamento do mercado para apenas algumas empresas de investimento, minimizando a quantidade de ofertas ao mercado, facilitando a escolha pelo empregado, o que por sua vez teoricamente reduziria os diversos custos de operação.

Uma terceira alternativa pode ser desejável em países pequenos cujos mercados não podem comportar muitas empresas de previdência eficientemente devido a economias de escala, países com mercados financeiros não desenvolvidos que desejam atrair competência técnica em investimento e minimizar os custos iniciais, e países com baixas taxas de contribuição para o segundo pilar. Em vez de entrada aberta, o governo poderia leiloar os direitos operacionais para um número limitado de empresas de investimento, dentre as quais os trabalhadores, então, escolheriam. O contrato poderia especificar o risco máximo, oferecendo uma recompensa por altos retornos e escolher os vencedores com base em quem cobra as taxas administrativas mais baixas. (JAMES, 2001, p.37/38)

Como se pode ler acima, por si só a premissa já não é aplicável ao Brasil, uma vez

que este é um dos países onde os bancos mais lucram em comparação com o resto do mundo, tanto que todos os custos de operação são pagos apenas com as taxas administrativas e que possuem taxas de juros extremamente altas. O nosso mercado financeiro é altamente agressivo, de tal forma que dificulta em muito toda e qualquer sanção ou limitação aos bancos.

Existe também uma outra alternativa, que a Suécia vem utilizando, que consiste no seguinte:

Ou, em vez de se permitir que a taxa seja determinada em um leilão com um número pré-especificado de vencedores, uma alternativa consiste em definir um teto de taxa baixo e abrir a entrada a todas as entidades gestoras de fundos de pensões e aposentadorias qualificadas que estejam dispostas a cumprir tal limite. A Suécia usará uma variação desse tema para o seu segundo pilar novo - arrecadação e registro centralizados, enquanto os trabalhadores escolhem dentre os fundos mútuos que tenham acordado as taxas junto ao órgão central. (JAMES, 2001, p.38)

O problema nesses casos seria de se realizar o processo do leilão e do investimento sem que seja influenciada pela manipulação política, corrupção em diversos graus da hierarquia e do conluio, além do que tais entidades gestoras poderão ter retornos inferiores do que os esperados, com menor qualidade de atendimento e informação aos contribuintes. Porém existe a possibilidade de se reduzir os custos de forma drástica, aumentando substancialmente a taxa de retorno e reposição se o processo for bem feito.

Mesmo assim, a matéria dos custos administrativos, como foi visto, tem uma flexibilidade imensa, podendo-se reduzi-los à custa da liberdade de escolha do indivíduo, sendo que maiores restrições implicam em menores custos, ou pelo menos teoricamente.

Em suma, é possível construir um continuum com considerável margem de escolha, concorrência, isolamento político e custo administrativo relativamente elevado, num extremo (as AFPs do Chile, Reino Unido, Austrália, os IRAs voluntários dos Estados Unidos), e pouca margem de escolha, concorrência e custos inferiores, no outro (Bolívia, Suécia, Plano de Caderneta de Poupança dos servidores públicos federais dos EUA), sendo que cada arranjo tem diferentes implicações em termos de isolamento político, taxas de retorno e outros tipos de serviço. Os países poderiam, então, escolher qual composto de custos e benefícios preferem. Muitas medidas adicionais podem ser e estão sendo consideradas com vistas a economizar nos custos e seus efeitos devem aparecer ao longo da próxima década. O impacto de arranjos institucionais alternativos sobre os custos administrativos no segundo pilar (descentralizado e capitalizado) até o presente tem sido objeto de pouca atenção. Certamente poderíamos nos beneficiar de estudos analíticos e empíricos criteriosos nessa área. (JAMES, 2001, p.38)

Cada país que mudou para o sistema de múltiplos pilares escolheu sua própria maneira de encarar os custos administrativos. Sendo assim se o Brasil passasse a adotá-lo ele poderia fazer a sua escolha entre liberdade de escolha e o custo de tal opção.

O terceiro modelo a ser estudado neste capítulo é o sueco. Uma característica fundamental dele é que ele ainda é de repartições simples. Ele é uma tentativa de se manter o sistema de repartições simples fundado em apenas um único pilar, o público, sendo este geralmente o mais confiável em países estáveis.

O primeiro argumento importante a favor desses arranjos é que ao mesmo tempo eles dão escolhas às pessoas e apresentam a elas incentivos eficientes. Por exemplo, eles ajudam na decisão da aposentadoria ao permitir que as pessoas escolham o seu tipo preferido entre a duração da aposentadoria e o padrão de vida durante a aposentadoria, mas as fazem deparar-se com o custo atuário dessas decisões. Em segundo lugar, a forte conexão entre as contribuições e os benefícios, como discutido na Seção II.C, pode ajudar na eficiência do mercado. Essas duas vantagens são comuns à abordagem sueca e chilena. A abordagem sueca tem pontos adicionais que, dependendo do ponto de vista, podem ser considerados como vantagem: o plano evita os riscos específicos dos planos privados de contribuição definida; ele é individualista, posto que é de contribuição definida, mas os diversos créditos (por exemplo, por cuidar de criança pequena) introduzem um elemento coletivo; e, sendo de repartição simples, o plano evita os custos de transição de passar para arranjos capitalizados. Esses argumentos mostram um ponto que normalmente não é considerado - que há muita flexibilidade dentro dos planos de repartição simples. Muitos dos problemas dos sistemas de seguro social do Estado não são inerentes ao mecanismo de seguro social, mas são solucionáveis. (BARR, 2001, p.147/148)

Ou seja, o modelo sueco basicamente utilizou dos benefícios da contribuição definida e criou um sistema em cima dele, sem utilizar do segundo pilar privado obrigatório. Fundamentalmente o sistema em si não mudou tanto, trocando os benefícios definidos por contribuições definidas.

Uma característica que foi levada em conta é a grande dificuldade existente no modelo atual em se lidar com a DPI, que é um fator extremamente importante para se lidar ao falar a respeito de uma reforma dos pilares que constituem o sistema previdenciário. O modelo sueco consiste na utilização de um plano escritural de contribuição definida, com o objetivo de se permitir a mudança no regime da previdência sem causar um grande caos e minimizando os custos de transição. Tal plano consiste no seguinte:

Um plano escritural de contribuição definida (PECD) é um plano em que o

trabalhador tem uma conta individual que é creditada com suas contribuições mais os juros. Entretanto, a acumulação é escritural, e não real, uma vez que o dinheiro pago pelos trabalhadores é imediatamente pago aos aposentados, em vez de ser investido; ou seja, o sistema permanece um sistema de repartição simples. Quando da aposentadoria, a acumulação escritural é convertida em uma anuidade efetiva, supostamente com base em termos atuariamente justos. Assim, o plano escritural de contribuições definidas é, essencialmente, uma reforma do primeiro pilar (público de repartição simples), embora, às vezes, ele seja acompanhado de um segundo pilar (capitalizado). O sistema de contas escriturais foi desenvolvido pela Suécia, embora não tenha sido implementado naquele país. Foi adotado logo depois pela Itália, porém com um período de transição. Em alguns casos, o primeiro pilar será convertido em um plano escritural CD, respaldado por um benefício redistributivo ou garantido, que será suplementado por um pequeno pilar capitalizado (2,5%) na Suécia. O sistema também está sendo implementado pela Letônia, que espera poupar dinheiro suficiente em virtude da redução da sonegação e da aposentadoria antecipada a ponto de, mais cedo ou mais tarde, iniciar um pilar capitalizado. A Polônia planeja ter um novo sistema com um novo pilar escritural de contribuição definida, e um segundo pilar capitalizado, sendo que as entidades gestoras do investimento serão escolhidas pelos trabalhadores, individualmente. Fora da Europa, a China tem um sistema escritural de contribuição definida de facto. Embora, em princípio, a China queira iniciar um segundo pilar constituído de contas individuais capitalizadas, muitas cidades até agora não conseguiram financiar a transição, de modo que as contas individuais permanecem, em grande medida, contas escriturais. (JAMES, 2001, p.19)

Com base nisso, podemos afirmar que tal modelo é basicamente uma reforma do primeiro pilar com o objetivo de conquistar diversas vantagens dos outros modelos, especialmente a vinculação dos benefícios à contribuição do indivíduo, resultando num maior índice de indivíduos contribuindo para a aposentadoria.

O sistema escritural de contribuições definidas foi desenvolvido para incorporar algumas das vantagens, descritas acima, de se vincularem os benefícios estreitamente às contribuições em cada coorte. Uma das características mais importantes do sistema é que ele reduz as desigualdades idiossincráticas intra-coorte e as distorções do mercado de trabalho, inclusive os incentivos à sonegação, contanto que a taxa de juros escritural seja próxima da taxa de juros do mercado. Os primeiros e os últimos anos de contribuição, por exemplo, recebem a mesma taxa de retorno e os trabalhadores com perfis de idade-renda horizontais e inclinados recebem a mesma taxa de retorno, ao passo que o mesmo não acontece na maioria dos sistemas de benefício definido. A maioria das pessoas consideraria esse sistema como mais equitativo. Além disso, esse padrão induz os trabalhadores mais jovens e os trabalhadores com perfis de idade-renda horizontais a permanecerem no sistema, em vez de tentarem sonegar. Ademais, faz com que o sistema seja mais sustentável, uma vez que evita o problema de seleção que ocorre quando pessoas de baixo retorno sonegam o sistema e as de alto retorno permanecem no sistema. Some-se a isso o fato de que o sistema escritural de contribuição definida desestimula a aposentadoria antecipada e evita seu impacto negativo sobre a sustentabilidade do sistema,

uma vez que os trabalhadores automaticamente receberão benefícios menores se optarem por se aposentarem antecipadamente; os custos são internalizados, em vez de serem passados aos outros. Pela mesma razão, o sistema automaticamente ajusta a idade de aposentadoria para refletir uma maior longevidade, evitando, assim, a difícil decisão política de se elevar a idade de aposentadoria que é periodicamente necessária em planos de benefício definido. (JAMES, 2001, p.19)

Com esse sistema espera-se que os trabalhadores mais jovens irão tentar permanecer no sistema em vez de sonegar, o que por si só já é uma ajuda ao Estado, aumentando sua sustentabilidade.

Concluindo o presente capítulo, a seguir está transcrito a conclusão de James a respeito do assunto, seguida pela minha conclusão.

A publicação *Averting the Old Age Crisis* (Banco Mundial, 1994) argumentou que os sistemas previdenciários com um grande componente capitalizado de contribuição definida, gestão competitiva e descentralizada dos fundos e uma rede de segurança social são os que têm maior probabilidade de promover o crescimento econômico, proporcionar aos idosos um nível de renda aceitável e reduzir o risco mediante a diversificação. Durante os últimos cinco anos, o movimento em direção aos sistemas multi-pilar tem se acelerado. Com o envelhecimento da população global, tem se tornado cada vez mais importante escolher um método confiável e eficaz em termos de custo para proporcionar apoio previdenciário. À medida que o crescimento econômico se desacelera e os mercados financeiros se abrem, tem se tornado cada vez mais importante aumentar a produtividade mediante melhores incentivos no mercado de trabalho e por meio da acumulação de capital, que é, em seguida, alocado para seus usos mais eficientes. À medida que se têm se acentuado as disparidades de renda, tem se tornado cada vez mais importante proporcionar uma proteção adicional aos trabalhadores de baixa renda que envelheceram. O sistema multi-pilar que inclui um pilar obrigatório gerido pelo governo, de benefícios definidos e financiado a partir dos impostos para fins de distribuição, um pilar obrigatório gerido pelo setor privado, capitalizado e de contribuição definida para administrar a poupança previdenciária da população, e um pilar voluntário para aquelas pessoas que estão dispostas a pagar para terem mais seguridade, tem parecido, em muitos países, o mais propenso à consecução desses objetivos. Assim, vários países latino-americanos, da OCDE e países em transição já adotaram sistemas multi-pilar. Ao mesmo tempo, esses sistemas estão sendo seriamente considerados em muitos mais países. As evidências preliminares da experiência do Chile, o único país que já teve esse sistema por um período de tempo suficientemente longo para permitir a realização de estudos empíricos, corroboram a existência de um efeito decrescimento positivo, decorrente de uma maior eficiência no mercado de trabalho, da mobilização da poupança de longo prazo e do desenvolvimento do mercado financeiro. Isso sugere que a recompensa pode justificar o esforço de uma reforma criteriosamente planejada que leve em conta seu impacto sobre a economia no sentido mais amplo. É surpreendente constatar tanta variedade entre os países que adotaram sistemas previdenciários multi-pilar - o que indica uma margem

substancial para se acomodarem as condições específicas do país. Não deverá ser surpreendente a constatação de que as novas soluções têm criado novos problemas, a saber, altos custos administrativos e restrições sobre a flexibilidade do mercado financeiro. Os países que estão prestes a reformar seus sistemas previdenciários podem aprender da experiência dos primeiros países a empreenderem a reforma e, assim, aperfeiçoar ainda mais as próximas reformas. (JAMES, 2001, p.42)

Conforme se pode observar ao longo do presente capítulo, é de opinião geral que o sistema previdenciário de repartições simples e benefícios definidos não é muito viável para os interesses do Estado, além de não ter viabilidade econômica. Em razão disso vem se adotado diversas formas de reforma da previdência, seja adotando um sistema composto por múltiplos pilares, com um pilar público e outro privado, no intuito do público garantir o mínimo e o privado complementar a renda, ou de se reformar o sistema de repartições simples com benefício definido para contribuição definida, com o intuito de se equilibrar um pouco as finanças da previdência.

É importante lembrar que embora tais novos modelos sejam promissores, eles possuem seus problemas, especialmente ao se considerar no caso prático aplicado ao Brasil. Além de existir a questão do DPI que impediria reformas drásticas na previdência sem um alvoroço geral da população, no caso concreto a mera situação fática do Brasil impede muita das possíveis mudanças, uma vez que a corrupção reina no país e não há segurança econômica para a continuidade das empresas, fato necessário para garantir a segurança dos investimentos dos trabalhadores, porque se a empresa gestora de investimentos falir não se sabe quem irá arcar com as perdas, mas muito provavelmente será o contribuinte, que perderá direito ao que pagou para a aposentadoria, além da inflação ser constante neste país, o que resulta na diminuição do valor do dinheiro ao longo do tempo, característica completamente oposta ao objetivo da capitalização, que é de se obter um aumento do montante inicial com o passar do tempo.

No próximo capítulo irão ser comentadas brevemente as razões pelas quais existe a discussão a respeito da reforma da previdência, ou seja, o motivo de existir um déficit na previdência, tópico fundamental para se entender a imposição da idade mínima na aposentadoria por tempo de contribuição, tema fundamental deste trabalho.

## CAPÍTULO 2 – DO DÉFICIT DA PREVIDÊNCIA

### 2.1 Introdução

“Déficit da previdência”, “rombo na previdência”, “mais um ano com a balança negativa para a previdência” entre outras expressões são bastante utilizadas na mídia e nos diversos meios de comunicação para manifestar a respeito do estado do balanço econômico da previdência social. No capítulo anterior foram abordadas diversas reformas possíveis de serem feitas ao sistema previdenciário brasileiro como soluções para tal problema em vez da imposição do limite de idade mínima na aposentadoria por tempo de contribuição. Já neste capítulo serão abordados alguns pontos de vista a respeito desse tema, uma vez que se deve primeiro entender o que está causando esse déficit antes de se discutir a respeito da imposição da idade mínima na aposentadoria por tempo de contribuição do regime geral da previdência social.

Primeiramente é preciso estabelecer o que é a seguridade social, pelo que é composta e como que ela é custeada para se poder estabelecer as causas do déficit e para onde vão os recursos.

A Constituição Federal de 1988, contudo, instituiu importantes mudanças previdenciárias que têm sido omitidas pelos defensores das reformas. As principais foram a inclusão do Estado como financiador do modelo previdenciário brasileiro e a conseqüente criação da chamada Seguridade Social, que contempla não apenas o RGPS (Regime Geral de Previdência Social) mas também as áreas de Saúde e Assistência Social. Dessa forma, a lógica de captação de receitas passou a ser tripartite, composta por empresa, empregado e Estado. O novo sistema foi regulamentado em julho de 1991 pelas Leis 8.212/91 – que trata da organização da Seguridade Social – e 8.213/91, que dispõe sobre os planos de benefícios da Previdência. A partir de então, o pagamento de benefícios previdenciários não poderia mais ser desvinculado dos assistenciais (concedidos a idosos e pessoas com deficiência) e tampouco dos gastos com saúde pública para fins de contabilidade. E por uma razão simples: a conta da Seguridade é uma só! (Sindifisco Nacional, 2016, p.13)

Portanto, é possível afirmar que em razão da evolução histórica, a conta seguridade social é a soma da previdência social mais os gastos assistenciais e somados aos gastos com a saúde pública.

A seguridade social é fundada pelas contribuições dos empregadores assim como as dos empregados, o PIS/PASEP, a COFINS (tanto que está prevista no próprio nome, Contribuição para Financiamento da Seguridade Social), a CSLL (Contribuição Social sobre o

Lucro Líquido) além de receber uma fatia de recursos próprios do Governo Federal. É importante diferenciar que ao se falar na contribuição do Estado não se está falando nas diversas contribuições já existentes, como a COFINS, mas sim de recursos do próprio Estado para uso próprio, ou seja, aqueles recebidos sem destinação própria, como os impostos.

Bárbara Kritzer e John Jankowski em *Social security throughout the world – The Americas* confirmam a idéia de que o Estado deve contribuir para os sistemas previdenciários para que se possa ter segurança com o fundo previdenciário.

Ao se comparar a seguridade social presente no Brasil com as dos outros países, nós possuímos uma extensão e cobertura decente, fruto de uma política de proteção ao indivíduo.

Nesse sentido, é útil analisar os resultados de 2015 do Índice Global de Aposentadorias, da consultoria Mercer, que analisa os sistemas previdenciários das principais economias de todos os continentes segundo a extensão e o desenho dos benefícios pagos hoje (adequação), bem como a probabilidade que o sistema tem de continuar pagando estes benefícios no futuro (sustentabilidade). No primeiro quesito, o Brasil aparece bem, à frente mesmo de Estados Unidos, do Reino Unido e Singapura, o que parece louvável (13º de 25 países). No entanto, no segundo quesito, a Previdência brasileira aparece entre as três mais insustentáveis. Em uma classificação total, tanto a adequação quanto a sustentabilidade são relacionadas, isto é, sistemas previdenciários bem avaliados são os que conseguem sustentar os beneficiários que necessitam hoje sem comprometer a cobertura e benefícios de amanhã. Esta avaliação é interessante por considerar que um bom sistema previdenciário não é o que foca apenas no presente ou apenas no futuro, mas o que concilia as duas necessidades, avaliação que muitas vezes parece ausente na retórica do debate brasileiro. (NERY, 2016, p.30/31)

Com isso em mente, o Brasil precisa parar de expandir a sua cobertura por esta já ser grande e se necessário que o foco se volte a questões de como manter o sistema sustentável, uma vez que se pode afirmar que a previdência social do jeito que ela está é insustentável, e em comparação com o cenário internacional ela é uma das mais insustentáveis que existe.

Por sua vez, um indicador de 2014 focado apenas na sustentabilidade, da seguradora Allianz, considera a Previdência do Brasil como a 2ª mais insustentável entre 50 países. O quadro só seria mais insustentável na Tailândia, país que tem uma das menores taxas de fecundidade do mundo (1,5 filhos por mulher, abaixo dos 1,7 do Brasil). Até os sistemas previdenciários da Grécia ou de Portugal foram considerados mais sustentáveis, o que não é trivial: são países que sofreram severa crise fiscal e chegaram a cortar o valor das aposentadorias pagas. De fato, a menção a esses países ilustra o quão dramática uma crise previdenciária pode ficar: em 2015 até a Corte Européia de Direitos Humanos rejeitou pleito de uma servidora pública portuguesa e validou cortes em aposentadorias por considerar esgotadas todas as outras alternativas. De acordo com esta visão, a conjuntura no mercado do trabalho atual de aumento do desemprego e da

informalidade e de queda dos rendimentos, embora importante, estaria revelando um problema maior, estrutural. Cabe observar que o resultado da Previdência urbana, normalmente citado para negar a necessidade de mudanças na Previdência, deverá ser deficitário em 2016, e não pela primeira vez. De fato, estará se repetindo um resultado que foi recorrente até 2008 e que será cada vez mais comum nos próximos anos, por ser a variável-chave nesta discussão o comportamento da despesa, não da receita. Nesse sentido, segundo a Presidente Dilma Rousseff, a reforma da Previdência viria para adereçar a “sobrevivência estrutural desse sistema que protege dezenas de milhões de trabalhadores”. (NERY, 2016, p.31)

Comparando com o cenário internacional o Brasil se encontra muito atrás na questão da sustentabilidade, o que é alarmante visto que países que cortaram valores da aposentadoria pagas foram considerados mais sustentáveis do que o Brasil.

Existem diversos pontos de vista a respeito do déficit da previdência, com alguns teóricos entendendo que existem rombos gigantescos na previdência enquanto que outros pregam a existência de superávit na previdência, ou pelo menos nos anos anteriores a 2015.

(...) o Governo Federal, por meio dos Ministérios da Fazenda e da Previdência Social, vem alardeando déficits da ordem de R\$ 40 bilhões no RGPS, nos últimos anos, chegando a R\$ 56 bilhões em 2014 e a assustadores R\$ 85 bilhões em 2015. Os dados, no entanto, levam em consideração apenas a diferença entre as contribuições de patrões e empregados e a despesa total do RGPS com o pagamento de aposentadorias, benefícios e pensões. Ou seja, o Governo tem omitido, historicamente, ano após ano, a verdadeira conta da Seguridade Social, que jamais operou no vermelho. “Não se pode separar a Previdência da Assistência e da Saúde para maquiagem uma conta negativa e justificar reformas prejudiciais ao trabalhador”, defende o presidente do Sindifisco Nacional, Cláudio Damasceno. “Todos os Governos têm feito isso e é uma grande mentira contada ao povo brasileiro”, complementa. (Sindifisco Nacional, 2016, p.13/14)

Se forem considerados como corretos os dados acima então é possível dizer que a dívida é inexistente e que o governo está mascarando a realidade com objetivos próprios.

Ao colocar na ponta do lápis todas as receitas e despesas, incluindo o orçamento total da Saúde e de programas sociais como o Bolsa Família (constantes da conta da Seguridade), os números apontam saldo anual médio positivo da ordem de R\$ 60 bilhões nos últimos cinco anos. Mesmo em 2015, com o agravamento da crise política e econômica – e seu forte impacto negativo sobre a geração de emprego e renda, a Seguridade Social contabilizou saldo de R\$ 11 bilhões (de acordo com dados preliminares obtidos pela Anfp). “Isso demonstra que não existe qualquer déficit na Previdência”, assevera o secretário-geral do Sindifisco Nacional, Rogério Calil. (Sindifisco Nacional, 2016, p.14)

Tendo isso em mente, a existência ou não do déficit não é o ponto deste trabalho, mas sim as diversas características que levam a necessidade ou não da imposição da idade mínima.

Há um popular argumento de que a contabilidade da Previdência Social (e da Seguridade Social de forma mais ampla), caso fosse alterada, seria superavitária. Os argumentos são variados e detalhados, e foram discutidos em uma publicação específica da Consultoria Legislativa do Senado Federal: o Boletim Legislativo nº 37, de 2015 (“A Previdência tem Déficit ou Superávit? Considerações em tempos de ‘CPMF da Previdência’”). Esses argumentos são relativos à aposentadoria rural; às contribuições sociais; à dívida ativa, fraudes e sonegações; às desonerações da folha e renúncias tributárias; a benefícios assistenciais; e à previdência dos servidores da União. Em resumo, é possível afirmar que qualquer que seja a forma de contabilidade do resultado da Previdência, o foco principal da idade mínima (e da reforma como um todo) seria adereçar a trajetória da despesa previdenciária frente à transição demográfica, que é imune a qualquer mudança na apuração do resultado previdenciário. (NERY, 2016, p.39)

Portanto, este trabalho não irá focar na questão contábil da seguridade social, mas sim nos avanços sociais e suas conseqüências quanto ao modelo previdenciário atual.

No momento, a previsão é dos custos do sistema previdenciário aumentarem ao longo do tempo. Em razão disso as mudanças não devem ser encaradas como algo maligno, mas sim negativo, porém fundamental.

Conforme o exposto em questões anteriores, em que pese a conjuntura desfavorável do mercado de trabalho que reduz a arrecadação previdenciária, o desenho da Previdência aliado à transição demográfica apresenta uma tendência estrutural de crescimento de despesas. Nos próximos anos, essa tendência continuará pressionando pela alta da carga tributária, pela alta da taxa de juros, pela redução do investimento público necessário para o crescimento da economia, e pela redução das despesas com políticas públicas necessárias para reduzir a desigualdade social. No limite, a Previdência teria dificuldade em arcar com seus compromissos perante os beneficiários e ter de fazer reformas bruscas. Segundo este diagnóstico, o que se entende por reforma da Previdência não deveria ser encarado como “desmonte”, “corte de direitos duramente conquistados”, ou “punição das pessoas por viverem mais”, mas sim como uma tentativa de garantir uma Previdência sólida, capaz de satisfazer expectativas de direitos e permitir que os segurados que perderam sua capacidade laboral – temporal ou permanentemente –, possam contar com uma rede de proteção (o que inclui a velhice). Ainda segundo esse entendimento, a reforma fortaleceria o Estado, atenuaria as chances da sua insolvência e permitiria que ele tivesse recursos para buscar cumprir os objetivos fundamentais da República, pactuados na Constituição, de garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais. (NERY, 2016, p.30)

Portanto, sem a realização de qualquer reforma não se poderá esperar que não haja conseqüências para o futuro, e que com o passar do tempo mais brusca as reformas terão que ser para garantir a sustentabilidade do sistema.

## **2.2 A questão do envelhecimento da população**

De acordo com Batista (2008, p. 88 e 97) é possível observar uma contínua mudança na população economicamente inativa, composta por uma quantidade crescente de pessoas idosas em detrimento de crianças e jovens, tendendo ao crescimento do ritmo dessa mudança. Sendo assim, se faz necessário à criação ou alteração dos serviços sociais e do sistema previdenciário para poder acomodar essas mudanças, com o objetivo de garantir a paz de espírito e o sossego dos indivíduos com idade avançada.

Isso ocorre porque com o passar do tempo, especialmente em um país em desenvolvimento, as condições de vida vão melhorando, e com isso as pessoas passam a viver por mais tempo, e tendem a ter menos filhos.

Tal fato tem importância no campo da seguridade social principalmente pelos motivos a seguir comentados. O primeiro deles é que com as pessoas passando a viver por mais tempo elas usufruem mais dos benefícios de estarem aposentadas. Com isso gera um aumento na quantidade de pessoas usufruindo da aposentadoria ao mesmo tempo, o que por sua vez aumenta os gastos com a previdência.

O segundo é pelo fato de como a previdência se estabeleceu neste país. Atualmente não há nenhum método que gradativamente aumente a idade recomendável a se aposentar. No sistema atual existem apenas requisitos mínimos, que uma vez cumpridos já permitem a aposentadoria. Embora possa alegar que a fórmula 85/95 e o fator previdenciário aumentem a idade da aposentadoria, tal aumento é uma constante, ou seja, daqui a dez anos se não mudarem as condições da aposentadoria então a idade ideal para se aposentar permanece a mesma, mesmo se por algum motivo a expectativa de sobrevida por algum motivo aumentar em décadas.

O terceiro é que com a menor taxa de nascimento haverá menos pessoas trabalhando. Com isso a quantidade de pessoas contribuindo para a previdência social irá diminuir, o que por sua vez irá afetar negativamente a balança financeira da seguridade social. Além disso, pelas pessoas estarem vivendo mais e tendo menos filhos a proporção entre as pessoas trabalhando e as aposentadas acaba mudando negativamente, porque existirão menos contribuintes para um número maior de beneficiados.

É inegável que as despesas da previdência têm crescido com o passar dos anos. Seja pela maior quantidade de pessoas se aposentando, seja pelas pessoas terem sobrevivido por mais tempo ou seja por um aumento real nos valores a serem pagos pelo diversos benefício os custos da previdência tem sido aumentados o que acaba por diminuir a viabilidade do sistema previdenciário atual.

As despesas da Previdência crescem por conta da transição demográfica, que tem levado ao envelhecimento da população. É importante observar que este aumento da idade média da população não se deve apenas ao aumento da expectativa de sobrevida, mas também à redução das taxas de natalidade da população. A Previdência opera, no Brasil e em boa parte do mundo, pelo regime de repartição, em que as contribuições dos trabalhadores no mercado de trabalho formal financiam os benefícios dos trabalhadores inativos (aposentadorias, pensões, auxílios). Assim, temos que, em uma ponta, menos pessoas estão nascendo para financiar os benefícios quando estiverem no mercado de trabalho, e, na outra ponta, os aposentados estão vivendo mais e recebendo os benefícios por mais tempo. Nos próximos 25 anos, o país terminará uma transição demográfica que países desenvolvidos fizeram em mais de cem anos, de acordo com Tafner, Botelho e Erbisti (2014) (NERY, 2016, p.10)

Isso ocorre em razão da maneira de como o sistema de repartições simples por benefício definido foi criado. A característica fundamental na sua criação foi a previsão de que a faixa etária responsável pela manutenção e continuação do sistema seria a maior, com relativamente baixos números de pessoas chegando até a idade de se aposentar.

Do ponto de vista da questão previdenciária, o novo cenário vem gerando considerável pressão sobre os sistemas estruturados, os quais, em sua grande maioria, foram organizados para responder a uma realidade caracterizada pela expansão do emprego assalariado e pela brevidade do período da aposentadoria. Ao final da década de 1970, no entanto, a mudança demográfica aumenta a pressão sobre os sistemas de proteção social, cuja capacidade de financiamento vinha sendo colocada em questão em meio à crise fiscal e ao surgimento do fenômeno do desemprego estrutural. Neste contexto, particularmente preocupante é a relação entre o número de contribuintes, que tende a decrescer, e o de aposentados, que se incrementa cada vez mais. (BATISTA, 2008, p.14)

Por isso pode-se dizer que a criação do sistema teve por base uma realidade marcada pela expansão do emprego assalariado e com uma população aposentada menor.

Porém também é importante lembrar que deve existir uma igualdade entre as diversas gerações a respeito da tributação, porque ultimamente o objetivo daqueles que estabelecem as regras da previdência social é criar um sistema que possa se manter constante, sustentável e justo.

A contabilidade de geração (consulte Kotlikoff, 1992; Kotlikoff e Raffelhueschen, 1999; Cardarelli, Sefton, e Kotlikoff, 1998) considera o gasto com previdência no contexto do gasto público em geral. Kotlikoff argumenta que o governo deveria promover igualdade das gerações e, conseqüentemente, procurar igualar as cargas tributárias entre as gerações. Esse objetivo é contencioso. Em primeiro lugar, é um julgamento de valor que, como todos os julgamentos de valores, é discutível. Em segundo lugar, uma série de iniquidades exógenas - guerras, desastres naturais, grandes epidemias, a Grande Depressão, o colapso do Comunismo - têm efeitos específicos sobre a geração; não está claro, de forma alguma, que igualar as cargas tributárias seja a solução justa. Em terceiro lugar, uma definição de equidade com base em gerações ao invés de indivíduos cria uma ambigüidade; com gerações de diversos tamanhos, o tratamento igual para gerações, por definição, significa um tratamento desigual para as pessoas, e vice-versa. (BARR, 2001, p.113)

Sendo assim, ao se reformar o sistema deverá ter-se como um dos objetivos a isonomia entre as gerações, para que uma delas não tenha que arcar com todos os custos sem o gozo de benefícios correspondentes.

### **2.3 Medidas do governo que acentuam o quadro atual da previdência**

É necessário lembrar que não é apenas o envelhecimento da população que está causando problemas aos cofres públicos. Diversas políticas em vigor acabam causando o balanço negativo, já que sem elas diminuiria ou até transformaria em positivo o déficit da previdência social, conforme afirma o Sindifisco:

O Sindicato e dezenas de outras entidades que fazem frente contra a reforma previdenciária defendem que o valor do déficit pregado pelo Governo, resultante da contabilidade simples e errônea da Previdência (sem considerar a conta da Seguridade Social com um todo), já teria sido bem menor em 2015 e totalmente zerado nos dois anos anteriores se o Governo apenas houvesse aberto mão das renúncias fiscais. (Sindifisco Nacional, 2016, p.14)

Existem diversas medidas que, embora oficialmente fossem criadas de forma temporária para solução de um ou outro problema, acabam sendo relegadas e esquecidas com o passar dos anos, o que ocasiona problemas aos cofres do Estado. Temos como um exemplo a isenção dos lucros e dividendos, explicados a seguir:

Uma das principais propostas, defendidas no âmbito do projeto Imposto Justo, de iniciativa do Sindifisco Nacional, é a tributação de lucros e dividendos. Trata-se de uma forma eficaz de aumentar a arrecadação tributária para, com isso, isentar uma parcela maior do salário do trabalhador

– aplicando correções inflacionárias na tabela do IPRF e reajustando adequadamente os limites de dedução. Seria possível, com isso, desonerar os contribuintes de classes média e baixa e eliminar uma injusta isenção “temporária” que já dura mais de 20 anos. Até 1995, lucros e dividendos eram tributados a uma alíquota de 15%, sem aplicação de tabela progressiva. Em um momento de turbulência econômica, contudo, o Governo Fernando Henrique Cardoso decidiu isentar as remessas ao exterior, na tentativa de atrair capital produtivo estrangeiro. O Governo, então, se viu forçado a estender o benefício fiscal ao empresariado doméstico, isentando integralmente lucros e dividendos. A medida, inicialmente provisória, acabou consolidada pela Lei 9.249, de 26 de dezembro de 1995, beneficiando empresários e investidores brasileiros e estrangeiros. Além de favorecer a parcela da população que ocupa o topo da pirâmide social, a renúncia fiscal tem custado caro aos cofres públicos. Especialistas do Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) estimam que, somente com a isenção sobre lucros e dividendos, o Estado deixa de arrecadar R\$ 43 bilhões anuais: valor que tem crescido gradativamente a cada ano. Em 2010, quando o Sindifisco levantou a bandeira do Imposto Justo, o montante totalizava cerca de R\$ 25 bilhões, sendo R\$ 18 bilhões no mercado interno e R\$ 7 bilhões referentes às remessas ao exterior – que em 2015 somaram 12 bilhões de reais renunciados, de um total de 21 bilhões de dólares em remessas para fora do País. Isso faz com que o fruto do esforço dos trabalhadores seja exportado e acabe gerando riquezas lá fora, e não aqui (Sindifisco Nacional, 2016, p.8/9)

Portanto, podemos afirmar que uma das maneiras em que o Estado vem dando causa ao balanço negativo é a recusa em tributar os lucros e dividendos, que poderiam ser utilizados para fundar a previdência. Tal isenção não é a única que foi criada temporariamente e acabou virando constante. Com a crise de 2008 a quebra da economia estadunidense fez com que o resto do mundo sentisse seus efeitos. Com a intenção de combater os efeitos da crise o governo concedeu diversos benefícios às empresas, o que, por sua vez, forçou a seguridade social a arcar com tais renúncias.

Estudo elaborado pela Diretoria de Estudos Técnicos do Sindifisco Nacional, baseado em dados da Receita Federal, aponta que as contribuições previdenciárias renunciadas – com destaque para a desoneração da folha de pagamento e os incentivos ao Simples Nacional e entidades filantrópicas – somariam R\$ 30 bilhões em 2012, R\$ 42 bilhões em 2013 e R\$ 57 bilhões em 2014. No ano passado, outros R\$ 64 bilhões deixaram de ser arrecadados pelo Governo, somente com as renúncias, o que reduziria o falso déficit de R\$ 85 bilhões para cerca de R\$ 20 bilhões: valor que se tornaria em superávit na hipótese de não incidência da DRU sobre as receitas previdenciárias (Sindifisco Nacional, 2016, p.14)

Somando tudo isso, fica claro que poderia estar sendo arrecadado bem mais do que atualmente o é. Outra isenção que acaba por contribuir para esse quadro, uma das mais prejudiciais para a seguridade social é a desoneração da folha salarial, reduzindo a alíquota de

20% para 0%. Embora inicialmente ela tenha começado com boas intenções e apenas para pequenos grupos, ela logo se expandiu, causando uma grande diminuição nos recursos arrecadados para a seguridade social.

O que mais tarde se mostraria um tiro no pé, entretanto, foi a decisão de desonerar a folha salarial, por meio da Lei nº 12.546/2011 (como parte do Brasil Maior). A medida que inicialmente abarcou apenas os setores de confecções, calçados, móveis e softwares foi expandida gradativamente, nos anos seguintes, chegando a contemplar 56 setores em 2014. Na prática, a desoneração da folha reduziu a zero a alíquota de 20% da contribuição para o INSS das empresas beneficiadas, tendo como contrapartida a cobrança de uma parcela bem menor incidente sobre o faturamento das empresas, de forma diferenciada por setor. Os percentuais foram revistos, em 2015, mas, em valores reais, permanecem muito abaixo da antiga contribuição de 20%. Dessa forma, a desoneração da folha de salários custou, isoladamente, R\$ 217 bilhões à Previdência Social nos últimos cinco anos (Sindifisco Nacional, 2016, p.15)

Embora originalmente tal proposta tivesse o intuito de ajudar tanto os empregadores quanto os empregados, conforme o Ministério da Previdência Social citado a seguir, ela acabou causando grandes danos pelo simples fato da cobrança a ser feita ao faturamento das empresas foi muito menor do que deveria ter sido feita.

“Eu entendo que uma diversificação da contribuição previdenciária do empregador, uma parte continuando sobre a folha salarial e outra parte sobre o valor agregado poderia, por uma lado, gerar uma redistribuição da carga de financiamento da Previdência entre os diversos setores, de tal sorte que aqueles setores que reduziram sua participação no conjunto de empregos gerados na economia brasileira, e, portanto, também reduziram sua participação no financiamento da Previdência Social por meio da folha salarial, ao longo das últimas duas décadas, voltassem a financiar a previdência social, a contribuir para a Previdência Social na proporção da sua participação na geração de riqueza no país. Além disso, temos uma série de outras possibilidades, de outros impactos favoráveis com a desoneração parcial. Talvez houvesse uma maior estabilidade no longo do prazo. A folha salarial vai tender a crescer menos que o valor agregado, na medida em que a produtividade do trabalho está crescendo muito fortemente, desde a década de 90, na economia brasileira. Creio que a inovação tecnológica vai continuar proporcionando isso. Por outro lado, as duas bases tem comportamentos diferentes ao longo dos ciclos econômicos. O ciclo econômico faz parte da economia de Mercado. Temos crises e temos momento de bonança. Nestes casos, valor agregado e folha salarial comportam-se de forma um pouco diferenciada, reagem em momentos diferentes desse ciclo, e com isso teríamos uma menor vulnerabilidade, no longo prazo e ao longo dos ciclos econômicos, do financiamento da Previdência. Existem outras questões importantes a ser consideradas. Não podemos colocar uma alíquota alta demais sobre a base valor agregado, senão se torna improdutiva essa alíquota. Esse é um dos pontos a considerar

nesse aspecto” (2005, p. 41/42).

Por isso, é possível afirmar que mais uma vez uma proposta originalmente foi criada com boas intenções e previsões positivas, mas na prática deixou de apresentar os resultados esperados.

A desvinculação de receitas da união também é outro ponto controvertido. Ela consiste no direito do Estado desvincular receitas que originalmente tinham vinculação obrigatória, ou seja, legalmente desviar verbas que deveriam ser entregues a um determinado departamento para outro. Tal desvio acaba recaindo principalmente sobre o orçamento da seguridade social.

DRU – Um ponto também fortemente criticado pelo Sindifisco Nacional diz respeito à cessão, aos cofres públicos, de 20% do orçamento da Seguridade Social por meio da DRU, implantada pelo artigo 76 do ADCT (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), em 1988, e regulamentada pela EC (Emenda Constitucional) 42/2003. Os dispositivos deram carta branca ao Executivo para usar, como quiser, um quinto das receitas oriundas de impostos e contribuições sociais, o que afetou diretamente a conta da Seguridade. “Não é aceitável que uma fatia desse tamanho seja tirada da fonte que mantêm a Previdência Social”, contesta a professora de Direito Previdenciário da Universidade Católica do Paraná (PUCPR), Melissa Folmann. Ao invés de rever a “subtração” de recursos da Previdência, via DRU, o Governo Federal tenta aumentar de 20% para 30% o montante desvinculado, por meio da PEC 87/2015. No dia 8 de junho de 2016, o Plenário da Câmara dos Deputados aprovou, em segundo turno, a proposta que eleva o percentual para os próximos sete anos, até 2023. “Isso é um grande contrassenso”, afirma Folmann. A especialista aponta que, ao contrário do que propõe a PEC, a não-incidência da DRU sobre a Seguridade Social, com valores próximos a R\$ 65 bilhões anuais, ajudaria a manter, por muitos anos, a sustentabilidade do sistema previdenciário. “Apenas num futuro distante se poderia pensar num déficit real”, projeta Melissa (Sindifisco Nacional, 2016, p.15)

Sendo assim, a desvinculação de receitas da União também acaba por acentuar o quadro negativo da seguridade.

## **2.4 Alternativas a serem consideradas**

É possível também aproximar o problema do déficit previdenciário de outra forma. Se o sistema em si não consegue cumprir com as próprias obrigações sem ficar em débito, então também seria possível adicionar fundos oriundos de outros lugares, ou seja, manter o sistema como está e aceitar seu balanço negativo, cobrindo-o com receitas provindas de

outros lugares.

Além da constatação de superávit na Seguridade Social, existem sangrias na própria forma de cálculo do suposto rombo pregado pelo Governo. Mesmo analisando a receita Previdenciária em separado, facilmente se percebe equívocos de gestão que levam para o ralo parte dos recursos destinados ao pagamento de aposentadorias e pensões. A conta fecharia com facilidade se o governo revisse sua política de remissões e renúncias fiscais, eliminasse a incidência da DRU (Desvinculação de Receitas da União) sobre os recursos previdenciários e, ainda, combatesse a chamada “pejotização”, que coloca os patrões à margem da lei tributária ao permitir que o empregador transforme empregados em “empresas” e deixe de recolher a Contribuição Previdenciária Patronal. “Antes de se falar em déficit, tem que se discutir todos esses fatores que acabam tirando dinheiro da conta, direta ou indiretamente”, adverte o diretor de Comunicação Social do Sindifisco Nacional, Pedro Delarue. (Sindifisco Nacional, 2016, p.14)

A chamada “pejotização” consiste em o empregador forçar o empregado a abrir uma empresa, geralmente de serviços, para então contratá-la para realizar os seus serviços. Para todos os fins práticos ele é um empregado, porém ao se utilizar deste artifício o empregador passa a não ser obrigado a cumprir todas as obrigações trabalhistas, e, especialmente para este trabalho, deixa de pagar as contribuições patronais. Sendo assim, combater tal conduta ajudaria não apenas o trabalhador individual que sofre com isso como também faria um impacto, por menor que fosse, nas finanças da seguridade social.

Outro problema que tem que ser corrigido é a questão da sonegação. Muitos recursos são perdidos tanto porque eles não conseguiram ser cobrados quanto não foram pagos na quantia devida. No Brasil a diferença entre o que foi cobrado a aquilo que o fisco conseguiu receber é grotesca, recebendo menos do que 5% (!) dos valores que tecnicamente seriam devidos.

Outro cano por onde deságua dinheiro público destinado ao financiamento da Seguridade são as renúncias ligadas à dívida ativa da União. O Sindifisco defende que sejam modificadas as formas de cobrança dos valores, por meio da revisão dos atos que concedem perdões e pagamentos diferenciados aos devedores. O atual modelo de arrecadação permite que apenas valores irrisórios de débitos previdenciários sejam recuperados pelo Governo. Desde 2011, o percentual arrecadado está abaixo de 1,7% por ano, com redução significativa nos últimos dois anos. Dos R\$ 307 bilhões devidos em 2014, somente R\$ 1 bilhão foi pago pelos devedores, o que equivale a míseros 0,33% do total. Em 2015, o percentual se manteve praticamente inalterado, com estoque de R\$ 350 bilhões e R\$ 1,1 bilhão arrecadado (Sindifisco Nacional, 2016, p.15)

Com um percentual abaixo de 1,7% ao ano de arrecadações não é motivo de surpresa

o balanço estar negativo. Antes de se falar em reforma da previdência talvez seja melhor falar na reforma da arrecadação.

Outra fonte que poderia ser utilizada para ajudar a bancar a seguridade social é o imposto sobre grandes fortunas. Por ele ainda não ter sido regulamentado então ele ainda é inexistente na prática, porém uma vez regulamentado ele poderia auxiliar em parte a bancar tais custos.

O IGF teria potencial de arrecadar cerca de R\$ 6 bilhões por ano, segundo estudo de consultores legislativos do Senado. Tal valor é muito pequeno diante das necessidades da Previdência: é montante próximo da despesa mensal com apenas um benefício, a aposentadoria por invalidez. Ainda que sob outras hipóteses a estimativa de arrecadação do IGF seja mais otimista, fica evidente que serão sempre necessários mais tributos para arcar com as despesas da Previdência e que este não é um caminho sustentável. De fato, é bastante possível, mesmo que uma reforma seja feita, que o país tenha também que criar ou majorar tributos para responder ao crescimento das despesas previdenciárias. Note que isso não implica dizer que não haja mérito na regulamentação do IGF, tema que foge ao escopo deste texto para discussão, mas apenas apontar seu potencial limitado para pagar as despesas previdenciárias. (NERY, 2016, p.36)

Embora o imposto sobre grandes fortunas se aplicado não conseguiria bancar por si só a seguridade, ele muito que poderia ajudar a diminuir o quadro atual de resultado financeiro negativo constante.

Uma recomendação a ser observada quanto à reforma da previdência é que, não importando para qual caminho a reforma ande, o que é mais importante é garantir a sustentabilidade do sistema utilizado, porque sem tal sustentabilidade não importa o quão atrativo a proposta seja, ao ser aplicado na realidade ela irá apresentar sérios problemas que deverão ser corrigidos até que ela se torne sustentável, matéria que deveria ter sido inicialmente considerada.

Os países com sistemas maduros de repartição simples que enfrentam o aumento de idade da população deveriam adotar a variedade de políticas discutidas na Seção III.A que trata dos problemas de finanças de repartição simples. As políticas centrais (a) aumentam a produção e (b) reduzem a generosidade das previdências de repartição simples, por exemplo, aumentando a idade de aposentadoria. O pré-financiamento (capitalização) poderia ser um elemento na combinação de políticas.

Os países com grandes sistemas de repartição simples, insustentáveis, têm pouca escolha: a única solução é tornar o sistema de repartição simples sustentável, reduzindo os benefícios, aumentando as contribuições ou combinando as duas opções. Uma vez que a privatização de um plano de repartição simples é mais cara quando é inchada, é essencial tornar o plano sustentável, quer os elaboradores de política desejem ou não buscar uma

mudança para os arranjos privados, capitalizados. (BARR, 2001, p.151)

Portanto, antes de se falar em grandes reformar deve-se primeiro garantir que o sistema base possa ser utilizado sem complicações. Isso por si só já ajudaria em qualquer reformar a ser realizada.

## CAPÍTULO 3 – DA IDADE MÍNIMA

### 3.1 Aspectos gerais

Primeiramente, iremos começar este capítulo explicando um pouco mais a respeito da idade mínima. A idade mínima é uma restrição para todos os que forem se aposentar, porém a imposição da idade mínima prevista neste capítulo será apenas aplicada na aposentadoria por tempo de contribuição prevista no regime geral da previdência social.

Também referida como limite de idade ou regra de acesso, trataria-se de um requisito para a aposentadoria por tempo de contribuição (ATC). Esta é uma das três possibilidades de aposentadoria no Regime Geral de Previdência Social (RGPS), o regime voltado para os trabalhadores da iniciativa privada operado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). As outras duas possibilidades, além da aposentadoria por tempo de contribuição, são a aposentadoria por invalidez e a aposentadoria por idade. (...) Já a aposentadoria por tempo de contribuição possui como requisito apenas 35 anos de tempo de contribuição, no caso dos homens, e 30 no caso das mulheres, sem qualquer requisito de idade. É este requisito de idade que seria criado pela idade mínima. Portanto, cabe observar que, contrariamente ao que tem sido muitas vezes dito neste debate, a proposta não visa “aumentar” a idade mínima, porque ela não existe, mas sim criar este requisito. (NERY, 2016, p.6)

Isso porque as outras formas de aposentadoria ou já possuem restrição de idade, como, por exemplo, a aposentadoria por idade, que necessita de 65 anos para os homens e 60 anos para as mulheres, ou são independentes dela, como, por exemplo, a aposentadoria por invalidez.

Ela já existiu no Brasil, e sua evolução histórica foi muito bem explicada por Nery:

A inexistência de idade mínima não é regra no mundo nem na história da Previdência brasileira. Durante o governo João Goulart, a idade mínima foi suprimida em 1962, a menos de dois anos da interrupção do seu governo. Essa idade era de 55 anos (homem e mulher) para a aposentadoria por tempo de serviço, que exigia de 30 a 35 anos de serviço, pela Lei Orgânica da Previdência Social de 1960. Antes de 1960, a regra para a aposentadoria “ordinária” era de 50 anos. Nos anos 90, o retorno da idade mínima foi proposto pelo Poder Executivo e rejeitado na primeira reforma da Previdência (Proposta de Emenda à Constituição nº 33, de 1995). Os parâmetros eram de 60 anos para homens e 55 para mulheres. Destaque com a idade mínima para o Regime Geral na Câmara dos Deputados teve um a voto menos do que o necessário para a aprovação. Assim, a Emenda Constitucional nº 20, de 1998, criou a idade mínima apenas para servidores públicos. No ano seguinte, foi criado o fator previdenciário, como tentativa de contornar a não aprovação da idade mínima. (NERY, 2016, p.20)

A fórmula 85/95 e o fator previdenciário são ambas duas formas com que o governo tentou fazer com que as pessoas se aposentassem mais tarde. Mesmo com a imposição de idade mínima elas provavelmente continuariam em vigor, mesmo porque o objetivo principal delas é simplesmente aumentar a idade média pela qual as pessoas se aposentam, reduzindo o tempo total que as pessoas passam usufruindo da aposentadoria.

De fato, como tanto a fórmula 85/95 móvel quanto o fator previdenciário são formas de cálculo para a aposentadoria por tempo de contribuição, elas podem continuar existindo com a idade mínima. No entanto, essas fórmulas perderiam significativamente sua importância: o fator previdenciário foi criado em 1999 justamente por conta da não aprovação da idade mínima em 1998 (vide pergunta [11]). Por sua vez, caso a idade mínima seja de fato 65 anos para homens e 60 para mulheres em 2027, a própria soma da idade mínima com o tempo de contribuição mínimo (35 para homens e 30 para mulheres) resultaria nos valores 90 e 100, justamente os valores que a fórmula 85/95 móvel atingiria naquele ano para obtenção do benefício “integral”. A pertinência da manutenção dessas fórmulas também dependeria da extensão das regras de transição, isto é, do período em que os segurados se aposentariam por regras intermediárias entre as atuais e as novas (vide pergunta [4]). O fundamental é que, seja qual for a forma de cálculo, ela mantenha a lógica atual, principalmente do fator previdenciário, de que mais contribuições (ou contribuições maiores) devem gerar benefícios maiores. É importante que a idade mínima não desestime as contribuições de quem já terá cumprido o mínimo de 35/30 anos de contribuição antes de atingir a idade mínima, bem como que não se prejudique esses trabalhadores. O valor da aposentadoria por tempo de contribuição deve ser proporcional ao tempo de contribuição, com ou sem idade mínima. Não sendo assim, procederia uma objeção à idade mínima frequentemente levantada neste debate: a de que ela prejudicaria quem contribuiu por mais tempo ou de que ela desestimula as contribuições e o trabalho de quem ainda não tem idade para se aposentar, mas já tem o tempo de contribuição necessário. (NERY, 2016, p.26/27)

A fórmula 85/95 consiste em quem tiver a soma de idade mais o tempo de contribuição igual ou superior a 85 para mulheres e 95 para os homens poderá ignorar o fator previdenciário se este for menor que um o que reduziria o valor do salário benefício. Quanto à definição de fator previdenciário, que tem sua definição muito bem explicada por Martinez, citado a seguir:

Definição Fundamental – O fator previdenciário é um número decimal, em cada caso menor ou maior que um (1). Foi adotado esse título porque modifica a definição do salário benefício. Multiplicado pela média dos salários de contribuição contidos no PBC, resulta no salário de benefício. Fundamentalmente, tenta estabelecer uma correspondência entre a contribuição e o benefício. Também visa evitar distorções do modelo

anterior e se aproximar do regime financeiro da capitalização. Ele expressa conjunto de dados biométricos do segurado, ligados à sua vida pessoal, profissional e previdenciária, deduzido numa fórmula matemática. (2010, p. 807)

Conforme foi afirmado, tanto o fator quanto a fórmula 85/95 não necessariamente seriam revogados, mas ao mesmo tempo eles certamente perderiam a maior parte de sua utilidade, uma vez que com a imposição da idade mínima sua função de aumentar a idade para se aposentar estaria cumprida.

Todo benefício da seguridade social existe para combater um determinado risco que pode ocorrer ao trabalhador, e para alguns a existência de tal risco é fator essencial para a existência da aposentadoria.

Risco analisado: O risco “velhice é presumido no caso e aposentadoria por tempo de contribuição, presunção esta emanada do texto constitucional, que prevê este benefício no arti. 201 e incisos. Presume-se que, após 35 anos de contribuição para os Homens e 30 anos para as mulheres, o segurado esteja desgastado para continuar exercendo suas atividades. Tecnicamente o tempo de contribuição não é um risco, mas, sim, uma certeza de que, ao final do prazo estipulado legalmente, em havendo as contribuições regulares, será concedida a aposentadoria. Há risco a ser coberto? Há quem entende que sim, e tal risco consubstanciaria-se no decurso do tempo, uma vez que projeta os efeitos diretos no organismo do trabalhador, causando-lhe paulativamente a diminuição da capacidade laviral (Horvath, 2010, p.231)

Já Ibrahim argumenta em sua obra que não há risco a ser coberto, e por isso a aposentadoria por tempo de contribuição em si deveria ser extinta, uma vez que não cobre um risco, conforme o citado a seguir:

A aposentadoria por tempo de contribuição é um benefício que sofre constantes ataques, sendo que um número razoável de especialistas defende sua extinção. Isso decorre de conclusão de não ser este benefício tipicamente previdenciário, pois não há qualquer risco social sendo protegido – o tempo de contribuição não traz presunção de incapacidade para o trabalho. Outros defendem este benefício, já que, mesmo não tendo risco a proteger, permite uma renovação mais rápida do mercado de trabalho, o que pode ser útil em épocas de desemprego acentuado. Não obstante, o que se vê, na prática, são segurados que se aposentam por tempo de contribuição e continuam trabalhando. Ocorre que este benefício acaba por ser exclusivo das classes superiores, pois o trabalhador de baixa renda tem grande dificuldade para comprovar seu tempo de contribuição, sendo praticamente obrigado a aposentar-se por idade. Entendo que este benefício, em sua atual configuração, não se coaduna com a lógica produtiva, pois permite a aposentação em idades muito inferiores ao que se poderia rotular de idade avançada. Ainda que o pagamento tenha sido por anos a fio, a previdência pública não é poupança, mas sim seguro social, no sentido de atender à

clientela protegida no advento de algum sinistro impeditivo de obtenção de remuneração. Para piorar, este benefício acaba por gerar uma solidariedade às avessas no sistema previdenciário, pois somente as classes mais abastadas conseguem obtê-lo, em razão das dificuldades de comprovar longos períodos de contribuição (Ibrahim, 2008, p. 540)

Ou seja, para ele deveria se extinguir a aposentadoria por tempo de contribuição em favor das demais por ser apenas mera convenção do Estado, e não seguro contra um determinado risco.

Embora a discussão sobre a continuação ou não da existência da aposentadoria por tempo de contribuição seja interessante, tal discussão acaba fugindo muito ao tema deste trabalho, e, portanto não será mais trabalhado.

### **3.2 Situação internacional**

Comparando com a situação internacional, a maior parte dos países aplica a idade mínima para a aposentadoria, tanto os desenvolvidos quanto os em desenvolvimento, o que sugere a impraticabilidade do oposto.

A regra nos sistemas previdenciários pelo mundo é a presença de um requisito de idade para aposentadoria. Ela existe em países cujos sistemas inspiraram a Previdência brasileira, como os países desenvolvidos, e também em países em desenvolvimento. Ainda que se deva respeitar as 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, por ter sido ela adotada tanto em países ricos, capazes de arcar com maiores despesas em várias áreas, quanto em países emergentes, com maior proporção de jovens e menor proporção de idosos – ou seja, com um perfil demográfico favorável e mais parecido com o que o Brasil possui hoje. (NERY, 2016, p.11)

Portanto é possível afirmar que é tendência geral no campo internacional a existência de idade mínima para a aposentadoria. Quanto aos que não impõe a idade mínima, todos eles tem alguma outra característica que acaba ou justificando ou minimizando os custos de tal decisão.

Além do Brasil, apenas 12 países do mundo não teriam idade mínima: Arábia Saudita, Argélia, Bahrein, Egito, Equador, Hungria, Iêmen, Irã, Iraque, Luxemburgo, Sérvia e Síria. A Tabela 3 evidencia que países ocidentais sem idade mínima são mais exigentes do que o Brasil em relação à aposentadoria por tempo de contribuição (o requisito é de 35-30 anos no Brasil). São necessários 40 anos de tempo de contribuição no Equador e 45

na Sérvia, para homens ou mulheres. Na Hungria, a ausência de idade mínima só vale para as mulheres. O tempo de cobertura exigido é menor nos países do Norte da África ou do Oriente Médio da lista da Tabela 3, que, no entanto, têm regimes previdenciários pouco consolidados e com pouca cobertura. A título de ilustração, dos sete países sem idade mínima que possuem regras mais acessíveis que a brasileira para o tempo de contribuição, três se encontram em guerra civil: Iraque, Síria e Iêmen. Com pouca cobertura e menor expectativa de vida, estes países tendem a ter gastos com Previdência que não podem ser comparados aos do Brasil. A comparação do Brasil com países sem idade mínima que exigem menor tempo de contribuição parece também impertinente quando se observa que neste subgrupo de países a taxa de cobertura dos trabalhadores da ativa chega a ser de apenas 17% (no Bahrein, contra 42% no Brasil), a proporção de idosos recebendo algum benefício chega a somente 21% (na Argélia, contra 90% no Brasil), e as despesas com “proteção social” chegam a apenas 1% do PIB (Arábia Saudita, contra 13% no Brasil). Existem ainda nestes países regras que reduzem o valor das aposentadorias que ocorrem mais cedo ou que proíbem o aposentado de continuar trabalhando. A análise comparada evidencia que: i) a adoção de idade mínima é praticamente universal, e ocorre tanto em países desenvolvidos quanto em países emergentes; ii) os poucos países ocidentais que não exigem idade mínima exigem maior tempo de contribuição para aposentadoria em comparação com o Brasil, chegando a 45 anos para mulheres; iii) os países restantes, que não possuem idade mínima; não exigem mais tempo de contribuição do que o Brasil; e não estão em guerra, possuem regimes previdenciários com baixas taxas de cobertura (tanto entre ativos quanto entre inativos) e despesas baixíssimas, excluindo em alguns casos quase a totalidade de sua população da proteção previdenciária. Há uma única exceção nesta comparação internacional, segundo a Tabela 3: o Grão-Ducado de Luxemburgo, que exige apenas 20 anos de cobertura para a aposentadoria. Trata-se, entretanto, do segundo país mais rico do planeta, com área territorial menor do que qualquer um dos mais de 5.500 municípios brasileiros. Mesmo assim, a aposentadoria com 20 anos de contribuição em Luxemburgo paga apenas o valor mínimo: para valores maiores são exigidos até 40 anos de contribuição e 65 de idade. (NERY, 2016, p.12/15)

Sendo assim, todos os países que não adotam a idade mínima possuem uma ou outra característica que explica a sua não existência, ao contrário do Brasil.

### **3.3 Alguns fatores a favor da imposição**

Conforme foi demonstrado ao longo deste trabalho, se fazem necessárias algumas mudanças em relação à previdência atualmente em vigor no Brasil. Sabe-se que não será a imposição de idade mínima que irá corrigir todos os problemas presentes, mas ela já é um começo.

Embora não seja diretamente relacionada com as diversas políticas que estão causando prejuízos ao balanço econômico da seguridade social, espera-se que com a imposição a

balança suba um pouco para o lado positivo.

Além disso, a reforma é necessária em razão das mudanças que vem ocorrido com a idade da população brasileira. Como já foi dito ela tem envelhecido e tem se reduzido a quantidade de pessoas atualmente contribuindo para a previdência. Em razão disso deve-se reformá-la enquanto ainda é viável, em vista da tendência da população envelhecer, reduzindo o número de contribuintes.

Um importante argumento a respeito da imposição da idade mínima é a questão da sobrevida, ou seja, o quanto tempo se espera que o aposentado vá usufruir da aposentadoria. Por mais mórbido que seja discutir o assunto, ela por ser parte integral do problema deverá ser considerada.

Neste sentido, o advento da idade mínima para a aposentadoria por tempo de contribuição (ATC) faria com que, no futuro, os trabalhadores permanecessem mais tempo contribuindo, por um lado, e menos tempo recebendo os benefícios, por outro. O Gráfico 3 ilustra a situação que temos hoje para a ATC. Esta aposentadoria tem sido paga a partir da idade média de 54 anos (55 no caso dos homens, 52 no das mulheres). De acordo com a Tábua de Mortalidade do IBGE (2013), um homem nesta idade teria uma expectativa de sobrevida de mais 24 anos, vivendo em média até os 79 anos. Uma mulher, na idade média de 52 anos, tem uma expectativa de sobrevida próxima de 30 anos, chegando em média ao redor dos 82 anos. Segundo Tafner, Botelho e Erbisti (2015), entre 1980 e 2010, enquanto a expectativa de vida ao nascer cresceu 19% para homens e 18% para mulheres, a expectativa de sobrevida aos 60 anos cresceu muito mais: 42% para homens e 31% para mulheres. (NERY, 2016, p.6/7)

É importante diferenciar a expectativa de sobrevida de expectativa de vida ao nascer. Naquele é quanto tempo se espera que alguém com determinada idade vá sobreviver, enquanto que neste pode-se admitir como a expectativa de sobrevida de alguém com zero anos de idade. A diferença entre os dois está muito bem explicada a seguir:

É importante observar nesta discussão que a variável relevante é a expectativa de sobrevida, e não a expectativa de vida ao nascer. A expectativa de vida ao nascer, que também tem aumentado, reflete, por exemplo, as taxas de mortalidade infantil e mortes por causas externas em jovens (acidentes de trânsito, homicídio). É por isso que, neste exercício, em que usamos a expectativa de sobrevida condicional à idade de 55 anos (homem) e 52 anos (mulher), a expectativa de vida do homem chega aos 79 anos e da mulher aos 82 anos, acima da expectativa de vida ao nascer no país. A expectativa de vida ao nascer é o equivalente à expectativa de sobrevida condicional a idade zero. (NERY, 2016, p.7)

Também se deve lembrar que a expectativa é isso, uma expectativa. Na prática o

tempo de vida do aposentado pode ser maior ou menor, porém algo que se deve lembrar é que com o passar dos anos as pessoas passam a viver por mais tempo e que as estatísticas nem sempre são mantidas atualizadas constantemente, atualizando apenas entre vários anos, o que resulta numa expectativa menor do que a realidade.

Não se pode descartar ainda que o tempo de usufruto da ATC esperado seja ainda maior: neste exercício foram usadas as expectativas de sobrevivência calculadas pelo IBGE para todo o conjunto da população. No entanto, o subconjunto da população que se aposenta por tempo de contribuição, por ter renda superior à média, possivelmente goza de diversas condições que aumentam em alguma medida a expectativa de sobrevivência deste grupo. O tempo esperado de usufruto aumenta à medida que as pessoas vivem mais. No entanto, isso ocorre sem contrapartida, já que há menos trabalhadores no mercado de trabalho, há pressão ainda maior nas contas previdenciárias. (NERY, 2016, p.8)

Outra consideração é que por quem se aposenta por tempo de contribuição tende a ser parte de uma faixa econômica superior, e que a média é composta por todas as faixas, razão pela qual o aposentado frequentemente irá superar o valor da média.

A mídia noticia que a proposta atual é de impor a idade mínima de 65 anos aos homens e 60 anos para as mulheres, sendo num futuro distante (2027) a diferença entre os dois irá gradualmente desaparecer.

Na primeira reunião do ano do Fórum de Debates sobre Políticas de Emprego, Trabalho e Renda e de Previdência Social, a idade mínima não foi especificada, embora algum mecanismo similar esteja implícito no 1º dos 7 temas para discussão no âmbito da reforma colocados pelo Secretário Especial do MTPS Carlos Gabas: “Demografia e idade média das aposentadorias”. A idade mínima de 60 anos para mulheres só convergiria para os mesmos 65 dos homens posteriormente, passados alguns anos do ano inicial (2027) – ainda de acordo com informações não oficiais. O ano em que começaria a valer a idade mínima, 2027, é o mesmo da última progressão da fórmula 85/95 móvel aprovada no ano passado, quando serão exigidos 90 anos para mulheres e 100 anos para homens na soma de idade e tempo de contribuição para obtenção do benefício “integral”. Outra possibilidade insinuada pelo governo é transformar a fórmula 85/95 móvel, de uma fórmula de cálculo para o requisito para aposentadoria. Assim, não seria possível a aposentadoria por tempo de contribuição antes de completados os anos de somatório de idade e tempo de contribuição. Em 2027, isso equivaleria a uma idade mínima de 65 anos para homens e 60 para mulheres (100 para homens, 90 para mulheres, de acordo com a 85/95 móvel). (NERY, 2016, p.28/29)

Existem diversas propostas para qual seria a idade mínima imposta. Elas geralmente são baseadas de uma ou outra forma pela fórmula 85/95, que aparenta ser bastante comentada

ao se falar a respeito da aposentadoria por tempo de contribuição

Uma das conseqüências da imposição da idade mínima será o aumento da idade média dos trabalhadores, o que gera vantagens e desvantagens. Pode se esperar que a qualidade da mão de obra aumente, contanto que os métodos utilizados sejam os mesmos. Nos casos em que novas técnicas sejam utilizadas, os mais velhos precisarão de suporte para que possam se adaptar à nova realidade.

Com a idade mínima, espera-se que o contingente de trabalhadores mais velhos aumente por conta da permanência daqueles que efetivamente paravam de trabalhar para receber a aposentadoria (o que não é óbvio, já que não há proibição de receber a aposentadoria e continuar trabalhando). 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”. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) usa o slogan “Viva mais, trabalhe mais” (Live Longer, WorkLonger) para suas diretrizes voltadas para estes trabalhadores. Já a Organização Internacional do Trabalho (OIT) destaca, face à transição demográfica, a necessidade de combater a discriminação e oferecer oportunidades de aprendizado, de modo a garantir a empregabilidade e o empreendedorismo destes trabalhadores. (NERY, 2016, p.28)

Deve-se lembrar que existe a opção do aposentado por tempo de contribuição continuar trabalhando, e que com o passar do tempo deverá ser criada maneiras de educar e incluir os mais idosos nos avanços tecnológicos atuais.

### **3.4 Quem será mais afetado pela imposição?**

Embora a imposição aparente ser voltada especialmente para as camadas mais pobres da população, ocorre que na verdade a aposentadoria por tempo de idade é o benefício com o maior número de beneficiados, com quase o dobro de beneficiados do que a aposentadoria por tempo de contribuição, uma vez que a aposentadoria por tempo de contribuição possui 5.413.262 beneficiados, enquanto que a aposentadoria por idade possui 9.729.272 beneficiados, conforme o Boletim Estatístico da Previdência Social de novembro de 2015. Isso ocorre porque a aposentadoria por tempo de idade está voltada para os mais pobres, uma vez que estes tendem a não terem contribuído tanto para a previdência, seja por sonegação, por trabalharem no setor informal ou simplesmente por não conseguirem manter seus empregos por longos períodos de tempo.

Comparativamente aos beneficiários da aposentadoria por tempo de contribuição, que não exige idade mínima, os que se aposentam por idade conseguiram menor inserção contínua no mercado formal, tendo sido mais afetados pelo desemprego e pela informalidade. A aposentadoria por tempo de contribuição, ao contrário, pressupõe décadas de carteira assinada. Avalia-se que os que se aposentam por idade estão mais concentrados nas ocupações de menor produtividade e nas regiões mais pobres do país, e muitos recebem como aposentadoria apenas um salário mínimo. É pela existência do requisito de idade na aposentadoria por idade, mas não na aposentadoria por tempo de contribuição, que se diz que a idade mínima já existe para os trabalhadores mais pobres. Assim, merece reflexão o argumento presente no debate de que o estabelecimento da idade mínima para a aposentadoria por tempo de contribuição prejudicaria os trabalhadores mais pobres, que começariam a trabalhar mais cedo. (NERY, 2016, p.8)

Sendo assim, podemos afirmar que a inclusão do limite de idade mínima na aposentadoria por tempo de contribuição irá afetar principalmente a classe média da sociedade.

Conforme apresentado na pergunta [5], a idade mínima não afetaria os trabalhadores mais pobres do Regime Geral (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 (35/30 anos de contribuição, sem idade mínima), tendo como opção a aposentadoria por idade (15 anos de contribuição, 65/60. anos de idade) ou o Benefício de Prestação Continuada da Loas (sem requisito contributivo, 65 anos idade para homem ou mulher) – ou seja, para eles, a idade mínima já existe na prática. Por isso, em geral se considera que a idade mínima para aposentadoria por tempo de contribuição afetaria – no futuro – os trabalhadores com maior inserção no mercado de trabalho formal, com níveis maiores de escolaridade, situados em ocupações mais produtivas e regiões mais industrializadas do país, quando comparado aos demais trabalhadores potenciais beneficiários do RGPS ou do BPC-Loas. (NERY, 2016, p.16/17)

Isso ocorre em razão daqueles que contribuem por todo o tempo obrigatório para a aposentadoria por tempo de contribuição geralmente são os mais ricos, em virtude de conseguir manter a estabilidade necessária para o pagamento das contribuições pelo tempo legal.

Vale lembrar que qualquer mudança significativa no sistema previdenciário irá afetar apenas aqueles que ainda não estão aposentados. Todo aquele já estiver aposentado não precisará temer qualquer mudança nesse sentido, com base principalmente no direito adquirido. Quanto aos que estiverem prestes a se aposentar, existirá o chamado período de carência, onde as regras anteriores continuaram a estar em vigor, geralmente num período de

alguns anos.

A criação da idade mínima deve vir com a chamada regra de carência, isto é, um período de anos em que as regras atuais seriam mantidas. É neste sentido que vão as propostas dos principais especialistas, bem como o histórico de reformas internacionais e as declarações do Executivo, inclusive a da Presidente no início do ano legislativo: “Enfatizo: a proposta que será encaminhada ao Congresso Nacional terá como premissa o respeito aos direitos adquiridos e levará em consideração expectativa de direito, envolvendo, portanto, um adequado período de transição.” A regra de carência teria o propósito de preservar as expectativas de direitos daqueles que planejam se aposentar nos próximos anos, bem como de minimizar a resistência política à mudança. (NERY, 2016, p.6/7)

A regra de carência consiste num período onde a reforma ainda não estará em vigor, para que se acalmem os ânimos da população. Além disso, muito provavelmente haverá um período de transição no qual aqueles que estão prestes a se aposentar terão regras especiais, de meio termo. Isso para que se reduza o caos gerado pela reforma previdenciária e reduza a pressão de diversas fontes contra a sua realização.

Costuma-se fazer uma distinção entre carência e regras de transição. Seguindo a lógica da regra de carência, regras de transição são sugeridas para um grupo de segurados intermediários, para qual a mudança na Previdência ainda não se aplicaria completamente, mas que também não está contemplado pela regra de carência (porque os segurados deste grupo ainda não estão exatamente em vias de se aposentar). Assim, uma reforma com carência e transição teria três fases: a fase final em que valeriam os critérios novos; uma fase intermediária em que se parte dos critérios atuais gradualmente para os critérios novos (transição) e uma fase inicial em que nada muda (carência). Quanto mais tarde a idade mínima for aprovada, menor será o espaço de tempo disponível para carência e transição. Porém, quanto mais longas forem as regras de carência e transição, evidentemente que menores serão os efeitos da criação da idade mínima e maiores as chances de ser necessária no futuro uma nova reforma – potencialmente traumática. (NERY, 2016, p.3)

Portanto, as reformas previdenciárias geralmente possuem três fases, a inicial, sem mudança, conhecida como período de carência, a de transição onde serão utilizados critérios especiais, e a final onde os critérios novos serão utilizados.

As reformas previdenciárias geralmente tendem a não interferir com os aposentados e aqueles que estão prestes a se aposentar, uma vez que estes tendem a ser os que mais seriam opostos a qualquer mudança.

Quase universalmente, as reformas do sistema previdenciário têm protegido

os direitos dos trabalhadores mais idosos e aposentados. Na maioria dos casos, os trabalhadores mais idosos (acima de 50 anos) que terão poucos anos durante os quais poderão acumular contas individuais e que podem se sentir ameaçados pela incerteza inerente aos mercados financeiros, foram isentos do novo sistema ou enfaticamente instados a permanecerem no sistema antigo, sendo-lhes assegurados seus benefícios do sistema antigo. O desafio consiste em tornar essas promessas de proteção passíveis de credibilidade, sendo que a forma mais convincente é mediante a concessão de ganho imediatos, tais como o pagamento de benefícios previdenciários atrasados (Casaquistão) ou melhores benefícios do pilar público e indexação (Hungria). Já vimos que os países com trabalhadores mais idosos e aposentados (e, conseqüentemente uma grande DPI) têm a probabilidade de manterem um grande pilar público, demonstrando, assim, que as contribuições continuarão a fluir de modo a permitir o pagamento dos atuais aposentados. Em quase todos os casos, os governos usaram financiamento de dívida parcial para a transição, poupando, assim, os aposentados dos custos incorridos e, em grande medida, passando-os para as gerações mais jovens, que também ganharão mais. Nos casos em que foi usado financiamento mediante impostos, o maior componente com frequência tem sido o imposto sobre a folha de pagamento, o que, uma vez mais, poupa os aposentados do custo. (SARAH, JAMES, 2001, p.69)

Por fim, os aposentados geralmente não terão nada a temer por raramente serem atingidos pelas reformas previdenciárias.

### **3.5 As diferenças entre tempo de contribuição entre homens e mulheres irão continuar?**

Existem diversas razões pelas quais as diferenças entre as exigências sobre homens e mulheres têm sido reduzidas em diversos outros países, existindo inclusive países que extinguiram a diferença por completo. Essa tendência ocorre porque as mulheres vêm conquistando diversos direitos que antes não possuíam, como, por exemplo, direito a trabalhar em iguais condições e remunerações aos homens. Com essas conquistas as mulheres passam a não ter mais as diferenças que originaram a diferença no tempo da aposentadoria. Sendo assim, por elas terem conquistado diversos direitos a favor da igualdade entre sexos nada mais justo do que elas também possuírem igualdade nas obrigações e deveres, como no presente caso o tempo requerido para se aposentar.

tem-se divulgado que em algumas décadas a idade mínima seria a mesma para os mesmos sexos. O 3º dos 7 temas colocados para discussão no Fórum é justamente “Diferença de regras entre homens e mulheres”. Como mostrado na Tabela 2 apresentada na pergunta [7], as diferenças de exigências entre homens e mulheres vêm se reduzindo em outros países, muitos dos quais já as extinguiram. Esta tendência ocorre tanto por conta da maior inserção da mulher no mercado de trabalho (levando a um maior número de beneficiárias) quanto da redução no número de filhos por mulher.

Este último ponto é importante porque as regras especiais normalmente são justificadas em parte por conta do cuidado com filhos. À medida que as famílias passam a ter menos filhos e que muitas mulheres escolhem não ter filho algum, considera-se as regras poderiam ser repactuadas. Segundo o IBGE, a taxa de fecundidade caiu de 4,1 filhos por mulher em 1980 para 1,7 em 2015 – um nível abaixo do necessário para repor a população –, e chegaria a 1,5 em 2034. No entanto, apesar da “epidemia de baixa fecundidade”, as diferenças na Previdência permaneceram idênticas nas últimas décadas. Cabe observar que mesmo a igualdade em relação ao tempo de contribuição ou à idade exigidos para aposentadoria não igualaria o fluxo de recebimentos entre mulheres e homens na Previdência, por ser a expectativa de sobrevida delas significativamente maior. (...) Em um extremo, diferenças de gênero para a aposentadoria têm até sido consideradas “discriminatórias” pelo Tribunal de Justiça da União Europeia (UE), que as interpreta como ofensa a dispositivo do Tratado de Funcionamento da UE sobre tratamento igualitário para salários entre os gêneros. O entendimento já foi aplicado para aposentadoria de servidores públicos da Itália e até de aposentadoria rural na República Tcheca. (NERY, 2016, p.26)

Isso decorre em razão das mudanças da sociedade com o passar do tempo. Com menos filhos e vivendo por mais tempo, as diferenças entre os sexos passam a não ter mais tanta importância.

Embora não seja exatamente relevante para o tema deste trabalho também se deve salientar que as mulheres também são as mais beneficiadas pela pensão por morte. Isso é prova de que ainda não se podem considerar iguais na prática as condições de vida entre os dois.

Adicionalmente, considera-se que as mulheres também são mais beneficiadas pela Previdência por serem 87% do total de beneficiárias da pensão por morte urbana, o que novamente reflete também as diferenças de expectativa de sobrevida entre os gêneros. Este valor chega a 91% quando se consideram apenas ex-cônjuges (e não filhos e filhas). Mesmo para os novos benefícios de pensão por morte emitidos, que respondem às mudanças no mercado de trabalho mais do que o estoque total, 78% foram para mulheres, segundo o Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS) de 2013. Um terço das pensionistas acumula o benefício com aposentadorias (Tafneret al. 201532), o que não é proibido atualmente nem está em discussão na reforma. (NERY, 2016, p.26)

Mesmo havendo essa diferença, não há nada que seja necessário fazer para diretamente combater tal situação, uma vez que com o passar dos anos tal situação irá se equilibrar em razão do desenvolvimento da sociedade moderna.

Porém também é importante ver o outro lado da questão. Como o Brasil ainda é um país em desenvolvimento em vez do que ser considerado um país desenvolvido então ainda

existem diversos casos onde as condições que levaram a diferença entre o tempo necessário para se aposentar ainda são válidas. Embora inicialmente a reforma pudesse ser feita ignorando tais casos, a experiência internacional nos mostra que é possível conciliar a recente igualdade entre os sexos com casos excepcionais nos quais a mulher teria direito a tempo reduzido para se aposentar, como por exemplo:

Alguns países que reduziram ou extinguiram as diferenças permitem alternativamente que o tempo de contribuição seja abatido somente das seguradas que efetivamente tiveram filhos e saíram do mercado de trabalho para cuidar deles (até um limite). (NERY, 2016, p.26)

Sendo assim, uma parte da reforma deverá prever alguma flexibilidade a respeito disso para que se possa tanto proteger a mulher que necessita da diferença quanto aquela em iguais condições que o homem.

### **3.6 Existem outras reformas sendo consideradas?**

Existem outras reformas sendo consideradas na questão da seguridade previdenciária, uma vez que não se pode esperar que apenas mudando um fator da aposentadoria por tempo de contribuição irá resolver todos os problemas dela, especialmente a respeito do balanço financeiro dela.

Na reunião de fevereiro de 2016 do Fórum de Debates sobre Políticas de Emprego, Trabalho e Renda e de Previdência Social foram colocados cinco temas além dos dois já discutidos aqui: a possibilidade idade mínima (ou mecanismo semelhante) e redução do diferencial entre homens e mulheres, em um total de sete. Foram os seguintes os temas colocados pelo Secretário Especial do MTPS Carlos Gabas:

1. Demografia e Idade média das aposentadorias;
2. Financiamento da Previdência Social: receitas, renúncias e recuperação de créditos;
3. Diferença de regras entre homens e mulheres;
4. Pensões por morte;
5. Previdência rural: financiamento e regras de acesso;
6. Regimes Próprios de Previdência;
7. Convergência dos sistemas previdenciários.

Cabe observar que boa parte das medidas esperadas em relação aos temas acima exigem apresentação de Proposta de Emenda à Constituição (PEC), não seguindo o processo legislativo ordinário. Entre outros, estão no texto da Constituição os requisitos de idade e tempo de contribuição para aposentadoria, as diferenças de tratamento para homens e mulheres, as receitas da Previdência e regras de acesso para a aposentadoria rural. Os temas vão parcialmente ao encontro das medidas sugeridas por especialistas

para garantir a sustentabilidade da Previdência. Entretanto, os temas colocados não adereçam explicitamente duas questões controversas que costumam ser especialmente enfatizadas no debate: o acúmulo de benefícios e a desvinculação do salário mínimo. Neste último caso, trata-se conceder anualmente a todos os benefícios reajustes segundo a inflação: aumentos maiores (ganhos reais) necessitariam de leis específicas, e não seriam dados automaticamente quando o salário mínimo aumenta. Com a vinculação, atualmente, um reajuste de 10% do salário mínimo gera uma despesa adicional na Previdência e no BPC de magnitude equivalente ao custo total do Bolsa Família (que atinge R\$ 14 milhões de famílias). (NERY, 2016, p.29/30)

Por fim, é importante lembrar que não é apenas a imposição de idade mínima que está sendo considerada numa reforma previdenciária, mas sim que ela é apenas um dos temas que estão sendo discutidos no contexto.

## CONCLUSÃO

Conforme pudemos observar neste trabalho, já existem diversas reformas em andamento pelo mundo todo e cada uma delas possui suas características, vantagens e desvantagens. Em seguida foi estudada a situação da seguridade social no Brasil e analisados os vários motivos por trás das propostas de alterações à previdência, assim como as razões do déficit, e por fim foram apresentadas questões a respeito da imposição de idade mínima como uma solução para os problemas apresentados.

Primeiramente no primeiro capítulo estudamos diversos modelos previdenciários que estão sendo utilizados por diversos países ao redor do mundo. Vimos que seria inviável o Brasil utilizar dos modelos latino-americanos e da OCDE em razão da necessidade de forte regulamentação no segundo pilar de previdência privada obrigatória. O Brasil é um país marcado pela corrupção e por falcaturas, fatores impeditivos de investimentos de longa duração característicos do segundo pilar. Embora o modelo sueco seja promissor, ele requer a confiança e estabilidade do empregado para que possa se manter em funcionamento, uma vez que se trata de um plano de contribuições definidas, que não comporta muito bem a instabilidade do setor privado brasileiro com constantes demissões e raros aumentos.

Já no segundo capítulo nós vimos as razões pelas quais se discute o déficit na previdência. O envelhecimento da população já algo que foi bastante discutido neste trabalho, e como conclusão deve-se fazer algo a respeito, porque é um fato e nós devemos nos preparar para o futuro, e de preferência criar um sistema que automaticamente se adapte as circunstâncias presentes no futuro, sem necessidade de futura reforma. Quanto às diversas medidas políticas que prejudicam o balanço da seguridade social, a validade de tais medidas assim como sua efetividade para melhor o sistema econômico brasileiro e sua necessidade não são tópicos do presente trabalho, mas o é possível afirmar a respeito delas é que tais medidas causaram grandes danos aos cofres públicos, e que muitas delas deveriam realmente ser temporárias, e não ser temporariamente eternas. Por fim, a discussão sobre a existência ou não da dívida, no meu entender, é irrelevante, pois mais importante é verificar e manter a sustentabilidade do sistema.

Por fim, no terceiro capítulo vimos diversas questões relacionadas à imposição da idade mínima na aposentadoria por tempo de contribuição. Ela é necessária, embora não seja urgente, em razão das mudanças que vem ocorrendo na sociedade. O objetivo principal de qualquer reforma previdenciária é garantir um sistema sustentável e que proteja os interesses dos seus segurados.

## REFERÊNCIAS

BATISTA, Anália Soria, ET AL, **Envelhecimento e dependência – desafios para a organização da proteção social**. Brasil: Ministério da Previdência social, 2008.

BARR, Nicholas. **Reforma das Previdências: Mitos, verdades e escolhas políticas**In:*Workshop on Pension Systems in Crisis – Challenges and Options for Reform*, 2000, Cambridge, Massachusetts, EUA. Transcrição. Brasília: Ministério da Previdência social, 2001. P. 93/160

BRAVO, Carlos; ET AL, **Fundos de Previdência complementar instituídos por entidades associativas**. In: Seminário reforma da previdência: o Brasil e a experiência internacional. 2003, Brasília, DF. Transcrição, Brasília, DF: Ministério da Previdência Social. 2005. P. 180/209.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 12ª Edição. Niterói, RJ: Editora Impetus, 2008

JAMES, Estelle. **Novos sistemas previdenciários: experiências, evidências e questões pendentes**. In:*Workshop on Pension Systems in Crisis – Challenges and Options for Reform*, 2000, Cambridge, Massachusetts, EUA. Transcrição. Brasília: Ministério da Previdência social, 2001. P. 09/48

JÚNIOR, Miguel Horvath. **Direito Previdenciário**. 8ª Edição. São Paulo: Editora Quartier Latin do Brasil, 2010

KRITZER, Barbara; JANKOWSKI, John. *Social security throughout the world – The Americas 2013*. Washington, DC: Staff of the Office of Information Resources, 2014

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Curso de direito previdenciário**. 3ª Edição. São Paulo: Editora LTr, 2010

MITCHELL, Olivia S. **Construindo um ambiente para a reforma da previdência nos**

**países em desenvolvimento**In: *Workshop on Pension Systems in Crisis – Challenges and Options for Reform*, 2000, Cambridge, Massachusetts, EUA. Transcrição. Brasília: Ministério da Previdência social, 2001. P. 161/196

NERY, P.F. **Idade Mínima: perguntas e respostas**. Brasília: núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, março/2016 (texto para discussão nº 190). Disponível em [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acessado em 1 de março de 2016 e em 29 de setembro de 2016.

SARAH, Brooks; JAMES, Estelle. **A economia política da reforma estrutural do sistema previdenciário**. In: *Workshop on Pension Systems in Crisis – Challenges and Options for Reform*, 2000, Cambridge, Massachusetts, EUA. Transcrição. Brasília: Ministério da Previdência social, 2001. P. 49/92

SINDIFISCO NACIONAL. Brasília: nº 46, 2016. Também disponível em [http://www.sindifisconacional.org.br/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=47&Itemid=532](http://www.sindifisconacional.org.br/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=47&Itemid=532), acessado em 29/09/2016

SCHWARZER, Helmut; LINDEMAN, David. **Reforma da Previdência de Servidores Públicos – Reforma Brasileira e Tendências Internacionais**. In: *Seminário reforma da previdência: o Brasil e a experiência internacional*. 2003, Brasília, DF. Transcrição, Brasília, DF: Ministério da Previdência Social. 2005. P. 20/49.