UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE – FURG
INSTITUTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS, ADMINISTRATIVAS E CONTÁBEIS – ICEAC
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

JOÃO CARLOS ROCHA SOARES

A RECENTE PROPOSTA DE REFORMA DA PREVIDÊNCIA BRASILEIRA: UMA ANÁLISE DOS FUNDAMENTOS PARA A SUA REESTRUTURAÇÃO.

Rio Grande
2018

João Carlos Rocha Soares

A RECENTE PROPOSTA DE REFORMA DA PREVIDÊNCIA BRASILEIRA: UMA ANÁLISE DOS FUNDAMENTOS PARA A SUA REESTRUTURAÇÃO.

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel, pelo Curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande - FURG.

Orientador: Prof. Cassius Rocha de Oliveira

Rio Grande

2018

RESUMO

A motivação desta monografia é analisar os fundamentos que ensejam a Reforma da Previdência brasileira, uma vez que é tratada pelo Governo com extrema relevância para o equilíbrio das contas públicas. Assim, foi realizado um levantamento histórico do setor, bem como uma explanação teórica das reformas realizadas a partir do governo FHC, com o intuito de embasar o estudo realizado sobre a atual proposta de mudança.

ABSTRACT

The motivation of this monograph is to analyze the foundations that lead to the Brazilian Pension Reform, since it is treated by the Government with extreme relevance for the balance of public accounts. Thus, a historical survey of the sector was carried out, as well as a theoretical explanation of the reforms carried out from the FHC government, in order to base the study carried out on the current proposal for change.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO..... 4
2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: CONSIDERAÇÕES GERAS..... 6
2.1 A CONSTITUIÇÃO DE 1988..... 7
2.2 A REFORMA DA PREVIDÊNCIA NO GOVERNO FHC..... 11
2.3 A REFORMA DA PREVIDÊNCIA NO GOVERNO LULA..... 13
2.4 A REFORMA DA PREVIDÊNCIA NO GOVERNO DILMA..... 14
3 REVISÃO DE LITERATURA..... 16
4 OS FUNDAMENTOS PARA A REESTRUTURAÇÃO PREVIDENCIÁRIA..... 26
4.1 EXPECTATIVA DE VIDA NO BRASIL..... 26
4.2 OS SISTEMAS PREVIDENCIÁRIOS NO BRASIL (RGPS E RPPS)..... 29
4.3 DADOS SOBRE O REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RGPS)..... 30
4.4 DADOS SOBRE O REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RPPS)..... 33
5 PRINCIPAIS ASPECTOS DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA EM TRAMITAÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL..... 37
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS..... 42

1 INTRODUÇÃO

Os governos nacionais desenvolvem políticas públicas que visam atender as necessidades da sociedade, onde englobam saúde, lazer, educação, cultura e seguridade social e segurança. A Previdência Social inclui-se dentro dessa política de seguridade social. (JUNIOR E BURGAIN, 2003). O Ministério da Fazenda descreve a Previdência como sendo o seguro social para a pessoa que contribui. É uma instituição pública que tem como objetivo reconhecer e conceder direitos aos seus segurados. A renda transferida pela Previdência Social é utilizada para substituir a renda do trabalhador contribuinte quando ele perde a capacidade de trabalho, seja pela doença, invalidez, idade avançada, morte, desemprego involuntário, ou mesmo a maternidade e a reclusão. (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2018).

Conforme analisamos, a Previdência já passou por diversas reformulações, envolvendo desde o grau de cobertura, o conjunto de benefícios oferecidos e a forma de financiamento do sistema. Inclusive, conforme já apontaram Junior e Bugarin (2003), a maneira como esse sistema é financiado parece ser o maior problema de finanças públicas para a maioria dos países, pois mudanças demográficas têm ameaçado a capacidade de financiamento de sistemas de previdência em quase todo o mundo.

Observamos que esse setor passou por vários avanços no decorrer de sua existência. No entanto, os desequilíbrios fiscais que o Brasil vem sofrendo nos últimos anos levantam dúvidas sobre a sua forma de contribuição e distribuição. Observando a importância desse campo para a economia, o trabalho realizou uma pesquisa descritiva bem como revisão bibliográfica desde a sua evolução histórica até atingir a atual reforma proposta, passando pela forma que outros países vêm tratando o assunto. O objetivo principal desta monografia é realizar uma análise dos fundamentos para a atual reforma previdenciária, identificando e debatendo seus pontos principais.

Giambiagi *et all* (2004) afirmam que o assunto traz à tona os conhecidos problemas de inconsistência dinâmica que podem assumir as preferências intertemporais de uma sociedade. Sendo natural que, individualmente, todos queiram se aposentar cedo e com altos valores de benefícios. Entretanto, se todos usufruírem desse direito, a “dívida previdenciária” assim constituída seria impossível de ser honrada pelas gerações futuras, resultando, certamente, em futura instabilidade política ou macroeconômica.

Amplamente, analisando a seguridade social brasileira, Boschetti (2003) aponta que esta raramente é tratada a partir de suas propriedades heurísticas ou analisada empiricamente na sua totalidade. A maioria das produções teórico-acadêmicas sobre a temática, e mesmo os planos e relatórios governamentais, restringe a seguridade social ao seguro previdenciário, ou analisa cada uma das políticas que as compõe isolada e autonomamente, tentando relacioná-las à uma suposta seguridade social que, efetivamente, está longe de materializar-se no Brasil.

Os desequilíbrios nas contas públicas brasileiras vêm provocando a realização de diversas reformas na previdência social nas últimas décadas, justificada sob a alegação de déficits entre receitas e despesas dessa política. O que pretendemos com esta monografia é avaliar a necessidade de reforma apresentada pelo governo Temer em 2016, através da apresentação de dados demográficos e fiscais. Dessa forma, este trabalho está estruturado da seguinte maneira: além desta introdução (1), apresenta uma evolução histórica do sistema previdenciário brasileiro e as reformas aprovadas nos governos FHC, Lula e Dilma (2); a revisão de literatura (3); os fundamentos para uma reestruturação previdenciária (4); os aspectos da atual proposta em tramitação no congresso (5) e as considerações finais (6).

2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: CONSIDERAÇÕES GERAIS.

Realizando uma breve análise histórica, Cohn (1995) aponta que datam da década de 20 as Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs), embrião do sistema de previdência social brasileiro, cujos marcos básicos permanecem até os dias atuais. Giambiagi e Estermínio (2006) apresentam que as CAPs foram criadas a partir da Lei Eloi Chaves no ano de 1923. Essa lei garantia a aposentadoria dos ferroviários e assegurava a inatividade desses funcionários. Deu-se nos anos seguintes a criação de diversas CAPs, como dos portuários (1926, dos serviços telegráficos e radiotelegráficos (1930), de força, luz e bondes (1930). Bertussi e Tejada (2003) complementam que, no início, a filiação dava-se por empresa, com pequeno número de filiados, multiplicidade de instituições e baixos valores financeiros envolvidos, em razão do grande número de instituições.

Cohn (1995) afirma que na década de 30, por iniciativa do governo Getúlio Vargas, foram criados os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), agora de abrangência nacional, congregando, cada um deles, categorias de assalariados por setores de atividade econômica – industriários, comerciários, marítimos, bancários, entre outros. Assim, Giambiagi e Além (1999) complementam que nesse período, com o fortalecimento do sindicalismo e da classe média urbana, foi realçada a ideia de que o Estado assumisse a gestão das instituições separadamente por categoria profissional. Bertussi e Tejada (2003) observam que a diversidade de institutos e as diferenças de remunerações entre as categorias profissionais geraram uma certa heterogeneidade entre eles, pois alguns se tornariam fortes e outros, com contribuições mais modestas, ficariam à margem do sistema.

Em 1960, conforme apontam Bertussi e Tejada (2003), com a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), foram uniformizadas as contribuições e os planos de previdência com extensão aos empregadores e autônomos em geral, o que veio a se consolidar em 1966, com a criação do Instituto Nacional de Previdência

Social (INPS), unificando a estrutura dos IAPs. Em 1971, a Previdência Social foi estendida aos trabalhadores rurais.

Bertussi e Tejada (2003) *apud* Giambiagi e Além (1999) citam que, em 1974, com a ampliação do universo de pessoas que passavam a receber benefícios do sistema, decorrência natural do envelhecimento gradativo da população, ocorreram as primeiras preocupações das consequências fiscais, somadas ao avanço do conceito de seguridade social (saúde, assistência e previdência), criando-se, então, o Ministério de Previdência e Assistência Social. Nesse contexto, em 1977, o INPS foi desmembrado em três órgãos: o INPS propriamente dito, com a responsabilidade de arcar com o pagamento dos benefícios previdenciários e assistenciais; o Instituto de Administração da Previdência e Assistência Social (IAPAS), destinado a administrar e recolher os recursos do INPS; e o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), criado com o fim de administrar o sistema de saúde[...]. Posteriormente, mais de uma década depois, em 1988, a LBA foi deslocada para a pasta de habitação e bem estar social; em 1990, o INPS foi refundido com o IAPAS, mudando o nome para INSS, e, no mesmo ano, o INAMPS foi absorvido pelo Ministério da Saúde.

Para Bertussi e Tejada (2003) fica evidente a complexidade que se tornou o trinômio de previdência social, saúde e seguridade social dentro da estrutura do governo. A evolução do sistema passou a acolher o conceito de que a sociedade (incluindo os empregadores) se solidariza com o indivíduo trabalhador, cuja situação, quando em dificuldades, deixa de ser problema individual para constituir-se em responsabilidade social, pública. Também identificam que, nesse ponto, surge a questão da dificuldade fiscal para custeio dos benefícios criados, passando a ser tema de discussão em nível mundial. Os autores ainda complementam que a questão chave é buscar o equilíbrio econômico/fiscal dentro do contorno jurídico existente uma vez se originou uma série de benefícios para os quais não havia a devida cobertura financeira por parte do governo.

2.1 A CONSTITUIÇÃO DE 1988

Avançando para a Constituição de 1988, Bertussi e Tejada (2003) descrevem que ela introduziu o conceito de seguridade social na ordem jurídica nacional, incluindo na sua estrutura as políticas de saúde, assistência e previdência social, e atribuiu-lhe um orçamento específico, o da seguridade social, distinto do orçamento

fiscal. Nessa mesma linha de pensamento, Boschetti (2003), diz que a Constituição de 1988 institucionalizou o conceito de seguridade social para designar uma forma nova e ampliada de implementar e articular políticas já existentes no Brasil desde o início do século XX.

Vianna (2008) aponta que a definição de seguridade social impressa no artigo 194, onde diz que a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade destinado a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social, revela sua semelhança com o modelo Beveridge[1]. Complementa ainda, que os dois princípios contidos no famoso relatório que deu origem à reforma do sistema de proteção social no Reino Unido, em 1946 (e que influenciou decisivamente a implantação do *Welfare State*[2] no mundo desenvolvido), ali estão enunciados: a integração das políticas destinadas a assegurar direitos sociais e o caráter universalista do provimento dos mesmos. Porém, conforme afirma a autora, nem um nem outro conheceu existência efetiva em solo brasileiro.

Cohn (1995) defende que de fato, a Constituição de 1988 define a Previdência Social, a saúde e a assistência social como componentes do sistema de seguridade social, estendendo esses direitos a toda a população, inclusive ao trabalhador desempregado. E estabelece como fontes de financiamento a contribuição sobre a folha de salários (empregados, empregadores e autônomos). A contribuição sobre o lucro líquido das empresas; o Finsocial, hoje Cofins (Contribuição para o Financiamento da Seguridade); e o PIS/Pasep, que compõe os recursos do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador), destinado a financiar o seguro-desemprego. Estes recursos foram complementados por outros, advindos, por exemplo, de concursos de prognósticos, velha prática ainda em vigor. A Constituição previa ainda que, além de dispor dessas contribuições, a seguridade social seria financiada, direta ou indiretamente, por toda a sociedade, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

---

1 O nome do economista britânico Sir William Beveridge ficou associado ao modelo de proteção social sugerido no relatório cuja elaboração coordenou, em 1942. CACIAN (2007).

2 *Welfare State* ou Estado de Bem Estar Social é baseado em uma ideia de que o home possui direitos indissociáveis a sua existência enquanto cidadão. WERNECK VIANNA (1998).

Boschetti (2003) realiza um rápido resgate dos princípios promulgados no artigo 194 do Capítulo II (Da Seguridade Social) do Título VIII (Da Ordem Social) da Constituição Federal, com o intuito de melhor compreender os determinantes do seu conceito:

- A **universalidade** da cobertura não significa que serão assegurados direitos iguais para todos. Na verdade, indica que a saúde é direito de todos, que a assistência é devida a quem necessitar e, nos casos do salário mínimo para idoso e deficiente, a necessidade deve estar associada à incapacidade para trabalhar; e a previdência é um direito derivado de uma contribuição anterior, ou seja, mantém a lógica do seguro, mas a desvincula de um emprego com carteira de trabalho. A partir da Constituição, qualquer pessoa, mesmo que não esteja exercendo uma atividade remunerada pode contribuir para a previdência como autônomo, o que rompe com o conceito de cidadania regulada (SANTOS *et all*, 1987).
- O princípio da **uniformidade e da equivalência** dos benefícios garante a unificação dos regimes urbanos e rurais no âmbito do regime geral da previdência; mediante contribuição, os trabalhadores rurais passam a ter direito aos mesmos benefícios dos trabalhadores urbanos. Este princípio, entretanto, não se aplica para tornar equivalentes os benefícios dos trabalhadores do setor público e do setor privado. Permanece uma forte diferenciação entre estas categorias, não resolvida pela Constituição.
- A **seletividade e a distributividade** na prestação de benefícios e serviços apontam a opção da seguridade social brasileira pela “discriminação positiva” ou, se se preferir um eufemismo, pelas “ações afirmativas”. Este princípio não abrange apenas os direitos assistenciais, ele abre também a possibilidade de tornar seletivos tanto os benefícios da previdência quanto os da saúde.
- A **irredutibilidade** do valor dos benefícios indica que nenhum benefício pode ser inferior ao salário mínimo, e estes deverão ser reajustados de forma a não serem corroídos pela inflação.
- A **diversidade** das bases de financiamento tem duas implicações. Primeiro, as contribuições dos empregadores não devem ser mais baseadas somente sobre a folha de salários. Elas devem incidir sobre o faturamento e o lucro, de forma a tornar o financiamento da seguridade social mais redistributivo e progressivo, o que compensaria a diminuição das contribuições patronais ocasionadas pela introdução

da tecnologia e consequente redução da mão de obra. Em seguida, esta diversificação obriga o governo federal, os Estados e os municípios a destinarem recursos fiscais ao orçamento da seguridade social.

- Finalmente, o **caráter democrático e descentralizado** da administração, "*mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados*" (artigo 194, inciso VII), assegura que aqueles que financiam e usufruem dos direitos (os cidadãos) devem participar das tomadas de decisão. Isto não significa, por outro lado, que os trabalhadores e empregadores devem administrar as instituições responsáveis pela seguridade social. Tal responsabilidade continua sob a égide do Estado.

Dessa forma, o autor conclui que tais princípios constitucionais, genéricos, mas norteadores da direção a ser tomada pela seguridade social, deveriam provocar mudanças profundas na saúde, previdência e assistência, no sentido de articulá-las e formar uma rede de proteção ampliada, coerente e consistente. Deveriam, enfim, permitir a transição de ações fragmentadas, desarticuladas e pulverizadas para "*um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social"* (Artigo 194 da Constituição da República Federativa do Brasil). Apesar de tais indicações, não parecem ter sido estes os princípios que sustentaram a implementação das políticas que compõem a seguridade social.

Bertussi e Tejada (2003) apontam as principais características da Constituição, tanto para o regime geral quanto para os servidores públicos:

- Aposentadoria por idade: 65 e 60 anos para homens e mulheres, respectivamente, com redução de cinco anos para os trabalhadores rurais de ambos os sexos;
- Aposentadoria por tempo de serviço: 35 e 30 anos de serviço para homens e mulheres, respectivamente, com redução de cinco anos de idade para os professores de ambos os sexos;
- Aposentadoria proporcional ao tempo de serviço: 30 e 25 anos de serviços para homens e mulheres, respectivamente;
- Os riscos cobertos pela previdência, bem como os valores mínimos e máximos dos benefícios concedidos, passaram a ser iguais para todos os contribuintes do sistema, extinguindo-se as desigualdades entre população urbana e rural.

Para Bertussi e Tejada (2003) a fragilidade do novo regramento foi perceptível, no qual se adota a figura da aposentadoria por tempo de serviço e que permite um crescente contingente de aposentados em virtude da aposentadoria proporcional, ou até integral, com idade menor de cinquenta anos. Apontam ainda, que houveram inúmeros avanços sociais, aumentando os gastos da previdência sem contrapartida de financiamento; assim, os resultados primários da previdência começaram a se reduzir acentuadamente e, a partir de 1995, iniciou uma trajetória de déficits crescentes.

Draibe (2003) afirma que a instituição do Sistema de Seguridade Social, a definição de um piso mínimo para os benefícios, a igualação dos trabalhadores urbanos e rurais no direito aos benefícios e a criação do seguro desemprego constituíram as mais destacadas inovações e mudanças nesse campo da proteção social brasileira, no primeiro ciclo reformista. Entretanto, completa que a reforma de 1988 não alterou os princípios estruturadores do sistema previdenciário. Embora aperfeiçoado, permaneceu como sistema público, universal e de adesão compulsória, apoiado em regime de repartição simples e benefício definido, admitindo nas suas regras as aposentadorias proporcionais e por tempo de serviço. Manteve também as regras básicas do pacto social anterior, ao não suprimir a não contributividade dos trabalhadores rurais, assim definida desde que se iniciou sua incorporação, em 1971. E não foram alterados os regimes especiais de funcionários públicos, preservando-se o direito à integridade e paridade das aposentadorias com os salários dos ativos.

2.2 A REFORMA DA PREVIDÊNCIA NO GOVERNO FHC

Araújo (2009), em seu estudo sobre as reformas nos governos FHC e Lula, defende que a existência de um desequilíbrio nas contas da Previdência ocupou um lugar de grande relevo na retórica oficial no momento do anúncio do Plano Real, em fins de 1993. Assim, a reforma da Previdência, ao contribuir para a redução do déficit público, foi considerada imprescindível para o êxito do programa de estabilização. Além disso, alegava-se que, na ausência da reforma, a confiança dos organismos financeiros internacionais na efetividade do ajuste econômico empreendido pelo governo seria posta em questão. Assim, a reforma se deu em duas fases:

- A primeira tratava de matéria que envolvia mudanças no texto constitucional. Assim, o governo, logo no início do primeiro mandato, em 1995, encaminhou ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 33/95, alterando os regimes de previdência tanto dos trabalhadores do setor privado quanto dos servidores públicos. A aprovação da matéria se deu somente ao final de 1998, resultando na Emenda Constitucional (EC) nº 20, de 15.12.1998.
- A etapa seguinte consistiu na edição de medidas provisórias e de ampla legislação complementar.

Draibe (2003) também defendeu que tais mudanças radicais obedeceram, especialmente, às pressões do ajustamento fiscal, onde as principais alterações foram:

- Mudanças nos critérios de elegibilidade, pela determinação da idade mínima para as aposentadorias e a substituição do conceito de “tempo de serviço por “ tempo de contribuição”;
- Mudanças nas aposentadorias, pela alteração nas regras de cálculo, extinção das aposentadorias proporcionais e de quase todas as especiais;
- Unificação dos regimes especiais de servidores públicos e supressão dos auxílios assistenciais (auxílio natalidade, auxílio funeral e renda mensal vitalícia).

Araújo (2009) afirma que essas medidas (ao lado das expostas abaixo) deixaram claro que o equilíbrio financeiro e atuarial da Previdência é o princípio que orientou as mudanças introduzidas. Dessa forma, o autor apresentou as mudanças específicas a cada regime. No regime geral, o critério do tempo de contribuição não ficou atrelado à exigência de idade mínima para aposentadoria (o governo não conseguiu aprovar a cumulatividade no Congresso). Deste modo, a reforma introduziu as seguintes modificações:

- Limitação da concessão de aposentadorias especiais;
- Imposição de teto para o valor dos benefícios;
- Alteração da fórmula de cálculo das aposentadorias por tempo de contribuição, que passou a tomar por base a média dos 80% maiores salários de contribuição, multiplicada pelo “fator previdenciário”, que varia de acordo com a idade, a expectativa de sobrevida e o tempo de contribuição do segurado na data da aposentadoria.

Nos regimes próprios dos servidores públicos, Araújo (2009) apresenta que a exigência do tempo de contribuição foi combinada com uma idade mínima. Além disso, a reforma estipulou, para a aposentadoria voluntária, o cumprimento de um período de carência no serviço público. Para além das mudanças nos referidos regimes, a reforma criou o regime de previdência complementar, onde os entes públicos poderiam fixar para as aposentadorias e pensões o mesmo teto estabelecido para o regime geral. Finalmente, o autor conclui que a reforma previu regras de transição que asseguraram os direitos adquiridos apenas aos trabalhadores que já cumpriram os requisitos para aposentadoria de acordo com as regras anteriores.

2.3 A REFORMA DA PREVIDÊNCIA NO GOVERNO LULA

Em abril de 2003 o governo Lula enviou ao Congresso a PEC nº 40/03. Onde deixou clara a importância que atribuía a uma nova rodada na reforma da Previdência. Assim, num curto espaço de tempo, a proposta transformou-se na SC nº 41, de 19.12.2003. (ARAÚJO, 2009, p. 36). Constituindo uma crítica à reforma, Marques (2004) diz que ela se caracterizou por ser antidemocrática, antirrepublicana e ainda por promover uma redistribuição de renda às avessas, entre servidores e o capital financeiro.

Objetivamente, Araújo (2009) apontou os principais pontos da reforma aprovada no governo Lula, sendo:

- Eliminação do direito dos servidores públicos à integralidade;
- Fim da paridade entre os reajustes dos servidores ativos e dos inativos;
- Estipulação de teto para o valor dos benefícios para os servidores (novos ingressantes) equivalente ao RGPS;
- Estabeleceu um redutor para o valor das novas pensões;
- Previu que o regime de previdência complementar para os servidores seria operado por entidades fechadas, de natureza pública, que ofereceriam planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida;
- Introduziu a taxação dos servidores inativos e dos pensionistas, com a mesma alíquota dos servidores ativos, ressalvando um limite mínimo de isenção.

Além disso, a reforma da Previdência do governo Lula envolveu uma segunda Emenda Constitucional – a de nº 47, de 05.07.2005. Esta última pode ser vista como

um complemento à EC nº 41/03, que foi exposta acima. A nova emenda flexibilizou algumas das regras de transição que haviam sido estabelecidas na EC nº 41/03, no tocante aos aspectos da integridade e da paridade. Ademais, elevou o limite de isenção no cálculo da contribuição previdenciária de portadores de doença incapacitante.

Araújo (2009) concluí que embora o embora o sistema previdenciário brasileiro, comparativamente aos da maior parte dos países latino-americanos, tenha um porte razoável, é imperiosa a necessidade de uma outra reforma da Previdência, fora dos cânones do neoliberalismo e em absoluto contraste com os parâmetros que orientaram as mudanças realizadas sob sua chancela. Em primeiro lugar, há o fato de que a cobertura previdenciária ainda é bastante restrita. Depois, há o problema do baixo valor dos benefícios. Observe-se que as reformas neoliberais não contribuíram em nada para resolver esses problemas.

Já Silva (2004) criticando as reformas iniciais, afirma que a previdência é um campo de batalha de uma guerra maior, onde é inaceitável que seja imputada a ela, isoladamente, a responsabilidade pela deterioração das contas públicas. Assim, conclui que o que está em crise é um modo de organização e gestão da vida social, onde o que está em jogo são os interesses de favorecimento da “competitividade” do capital em detrimento das políticas sociais.

2.4 A REFORMA DA PREVIDÊNCIA NO GOVERNO DILMA

Em 2015 o setor passaria por mais uma mudança, agora com a presidente Dilma Rousseff. Dessa forma, foram editadas pelo Governo as Medidas Provisórias nº 664 e nº 665, em 30 de dezembro de 2014, que foram apreciadas pelo Congresso Nacional e transformadas em leis: Lei Ordinária nº 13.135 e nº 13.134, respectivamente. Ambas aprovadas em 16 e 17 de junho de 2015, dando seguimento à “contra reforma” da Previdência Social (ROCHA, 2016).

Rocha (2016) apresentou em seu estudo os principais pontos dessa reforma, que foram:

- Alteração da legislação que trata do Plano de Benefícios da Previdência Social (Lei nº 8.213/1991);
- Da legislação que trata da carreira de perícia médica (Lei nº 10.876/2004);
- Do Regime Jurídico Único (Lei nº 8.112/1990);

- Da aposentadoria especial ao cooperado de cooperativa de trabalho ou de produção (Lei nº 10.666/2003).

Dessa forma, trouxe mudanças importantes em questões como:

- Pensão por morte;
- Auxílio doença;
- Auxílio-reclusão;
- Aposentadoria por invalidez;
- Perícia médica.

Já a Lei Ordinária nº 13.134/2015, originada da MP nº 665/2014, alterou a legislação que trata:

- Do seguro-desemprego (Lei nº 7.998/1990);
- Do abono salarial (Lei nº 8.900/1994);
- Do seguro-defeso (Lei nº 10.779/2003),

Trazendo mudanças nestes respectivos direitos.

Rocha (2016) complementa que a Lei nº 13.183/2015 sacramentou o que foi instituído pela Medida Provisória nº 676/2015, tornando facultativo o fator previdenciário para a aposentadoria por tempo de contribuição, desde que o segurado preencha os requisitos da regra alternativa, intitulada “85/95” que, apesar de utilizar a terminologia “pontos”, a intenção da referida lei foi nitidamente cumular os requisitos de tempo de contribuição e idade, de modo a atingir a “regra de aposentadoria ideal”. A saber: 60 anos de idade + 35 anos de contribuição, se homem; e 55 anos de idade + 30 se mulher; o que, por sua vez, pode ser traduzido pela “regra de pontos” 95 pontos para o homem e 85 pontos para a mulher. Além disso, a nova lei também prevê que as somas de idade e tempo de contribuição serão majoradas em um ponto, a partir de 2018 até 2026, quando atingirão a “Fórmula 90/100”, quando não mais serão favoráveis para nenhum trabalhador.

Em contrapartida, a autora reforça que grande parte dessa reestruturação previdenciária ocorreu sem socialização de informações de forma clara para a população, e pior, por meio de Medida Provisória. O desconhecimento foi parte da estratégia utilizada para despolitizar a discussão da seguridade e, especialmente, a da Previdência Social.

3 REVISÃO DE LITERATURA

Bertussi e Tojada (2003) discutem que em uma análise simples em que se agregue um pouco de atenção ao que ocorre no mundo, pode-se constatar que, nas últimas décadas, um grande número de países tem apresentado graves crises em seus sistemas previdenciários. Essa constatação em relação à situação previdenciária é resultante da inversão na função previdenciária das antigas estruturas, que de garantidoras de um futuro tranquilo, transformaram-se em promotoras de inseguranças. O desequilíbrio estrutural causado nas contas públicas, oriundo dos déficits da previdência social, coloca em xeque os modelos atualmente vigentes no país, gerando incertezas quanto a sua sustentabilidade hoje e, sobretudo, no futuro.

O sistema de seguridade social brasileiro, desde sua fase embrionária até nossos dias atuais, experimentou considerável evolução, ora como fruto de conquistas políticas no contexto democrático, ora como fruto da ação paternalista e autoritária do Estado. As recentes crises pelas quais atravessa o sistema previdenciário assistencial, se, por um lado, intranquilizam a população, por outro, apresentam o aspecto extremamente positivo de ensejar o debate de algumas questões antes mantidas dentro dos estreitos limites da burocracia estatal. Oliveira *et all* (1997).

Silva (2004) defende que a polêmica em torno de alternativas para a gestão do sistema previdenciário remete aos fundamentos do papel do Estado e de sua relação com a sociedade, pondo em questão o modelo de desenvolvimento econômico dominante na América Latina e no Brasil na última década do século XX. Sob a égide do chamado projeto neoliberal, malgrado todos os efeitos danosos registrados particularmente no que concerne às políticas sociais, esse modelo parece persistir ainda nos tempos atuais.

A Previdência Social e o seu financiamento, para Junior e Bugarin (2003), tem se destacado na análise econômica aplicada. Do ponto de vista aplicado, em particular das políticas públicas, este é um problema de extrema relevância. A forma de distribuição dos benefícios do sistema previdenciário possui inegável impacto

sobre bem estar da sociedade, envolvendo questões que vão desde a solidariedade entre as gerações até problemas de distribuição de renda.

Giambiagi e Estermínio (2006) indicam que as causas do agravamento do desequilíbrio previdenciário relacionam-se a cinco problemas. Primeiro, a existência de regras gerais benevolentes, que propiciam aposentadorias precoces para a classe média. Segundo, regras específicas que pioram ainda mais a situação, como as que permitem aposentadorias particularmente precoces para os habitantes do meio rural. Terceiro, as regras para as mulheres, especificamente generosas. Quarto, a escassa exigência contributiva para quem se aposenta por idade. E quinto, os expressivos aumentos reais das aposentadorias de menor valor.

Em termos gerais, Oliveira *et all* (1997), definem que a seguridade social é o conjunto de políticas e ações articuladas com o objetivo de amparar o indivíduo e/ou seu grupo familiar ante os eventos decorrentes de morte, doença, invalidez, idade, desemprego incapacidade econômica em geral. Como não poderia deixar de ser, o caráter genérico da definição comporta um sem-número de variantes no campo prático, dependendo de fatores políticos, econômico-sociais, históricos e culturais que influenciaram a evolução de cada sistema em particular.

A reforma do sistema de seguridade, entendida como o conjunto de programas de previdência, saúde e assistência social, conforme apontam em seu estudo Oliveira *et all* (1997), insere-se em um contexto de rápidas e violentas transformações mundiais nos campos demográfico, econômico, político institucional e social. Nos países ocidentais em geral, e no Brasil em particular, a dinâmica demográfica tem-se caracterizado por uma rápida queda da fecundidade, aliada a crescentes valores de expectativas de vida na data da aposentadoria.

Em outros países, de modo geral, Costanzi e Sidone (2018) afirmam que o desafio da sustentabilidade a médio e longo prazo dos regimes de previdência foi enfrentado pela combinação de aumento da idade legal de aposentadoria, maior restrição a possibilidades de aposentadoria antecipada, aumento das contribuições (por incremento na alíquota, no tempo exigido ou na base de incidência), introdução de mecanismos de ajustamento automático à demografia e alteração no valor dos benefícios, seja por mudanças nas regras de cálculo e/ou alteração na indexação que, em geral, resultam em menor taxa de reposição. O quadro 1 mostra, de forma sintética, as principais medidas tomadas, em especial, nos países da União

Europeia e na OCDE. No caso da América Latina e Caribe, depois da reforma estrutural do Chile, na década de 80, que alterou o regime de repartição público para capitalização em contas individuais privadas, vários países na região e em outras regiões do mundo introduziram mecanismos de capitalização em seus sistemas.

Quadro 1 – Síntese de medidas e reformas previdenciárias tomadas por outros países.

País	**Medidas/reforma da previdência**
Albânia	Aumento da idade: a idade de aposentadoria de 65 anos para homens, mas prevista para aumentar para 67 anos entre 2033 e 2056. Idade de aposentadoria de 60 anos para mulheres, mas também prevista para chegar a 67 anos em 2056.
Alemanha	Aumento da idade: a idade está aumentando de 65 para 67 anos no período entre 2012 e 2029, sendo que, em 2016, estava em 65 anos e cinco meses (incremento de um ou dois meses por ano). Idade de 67 anos para pessoas nascidas a partir de 1964
Antígua e Barbuda	Aumento da idade legal: idade de aposentadoria de 61 anos, aumentando gradualmente em um ano a cada dois anos de 2019 a 2025 até atingir 65 anos
Austrália	Aumento da idade legal de aposentadoria: idade de 65 anos, aumentando gradualmente até chegar aos 67 anos entre 2017 e 2023. Incremento da contribuição: alíquota do regime obrigatório de contribuição definida irá aumentar de 9% para 12% entre 2013 e 2020. Na década de 1990, a idade de aposentadoria das mulheres foi aumentada de 60 para 65 anos
Áustria	Aumento da idade: idade de 65 anos para homens, e das mulheres irá subir de 60 para 65 anos entre 2024 e 2033 (com aumentos graduais de meio ano)
Barbados	Idade de aposentadoria, em 2016, de 66 anos e seis meses, mas subindo para 67 anos até 2018
Bélgica	Aumento da idade, do tempo de contribuição e restrição aposentadoria antecipada: idade de aposentadoria atualmente em 65 anos, está prevista para subir para 66 anos, em 2025, e 67 anos em 2030. A partir de 2030, passaria a haver um link com a expectativa de vida
Bielorrússia	Aumento da idade de aposentadoria: idade aumentará de seis em seis meses até chegar aos 63 anos para homens e 58 anos para mulheres.

bulgária	Aumento da idade e do tempo de contribuição: a idade legal de aposentadoria está subindo para chegar a 65 anos para homens, em 2029 (atualmente 63 anos e dez meses). Também houve aumento no tempo de contribuição exigido de forma gradual. Em 2015, a Bulgária adotou uma equalização histórica e estabeleceu o aumento da idade de aposentadoria das mulheres para 65 anos em 2037 (atualmente em 60 anos e dez meses)
Chipre	Mecanismo de ajustamento automático da idade e aumento do tempo de contribuição: a reforma de 2012 introduziu mecanismo de ajustamento automático da idade de aposentadoria a cada cinco anos, sendo que o primeiro estava previsto para 2018 e cobria o período de 2018 a 2023. Tempo de contribuição estava previsto subir de 14 para 15 anos em 2017.
Coréia do Sul	Aumento da idade legal de aposentadoria: idade de 61 anos aumentando para 65 anos até 2034.
Croácia	Aumento da idade legal de aposentadoria: idade de 65 anos para homens e 61 anos e seis meses para mulheres, mas subindo três meses por ano para alcançar 65 anos até 2030. Entre 2031 e 2037, deve subir três meses por ano para chegar a 67 anos para homens e mulheres em 2038.
Dinamarca	Aumento da idade: a idade legal de aposentadoria será aumentada de 65 para 67 anos no período de 2019 a 2022 e para 68 anos até 2030.
Eslováquia	Mecanismo de ajustamento automático: a partir de 2017, a idade de aposentadoria será automaticamente vinculada à evolução da expectativa de vida.
Eslovênia	Aumento da idade de aposentadoria: a reforma de 2012 estabeleceu o aumento da idade para 65 para os homens, em 2016, e para as mulheres em 2020. Também foram introduzidos incentivos para postergação da aposentadoria. Benefícios congelados em 2011.
Estados Unidos	Aumento da idade: idade de aposentadoria de 66 anos, gradualmente subindo para 67 anos até 2027.
Estônia	Aumento da idade de aposentadoria: a idade legal de aposentadoria está aumentando para 65 anos até 2026 (a partir de 2017, quando era 63 anos para homens e 60,5 anos para mulheres).

Espanha	Aumento da idade de aposentadoria: a idadelegal de aposentadoria está subindo de 65 para 67 anos até 2027. Introdução do fator de sustentabilidade previsto para 2019 e mudança nas regras de indexação.
Finlândia	Aumento da idade de aposentadoria e ajustamento automático: na Finlândia, de acordo com a reforma adotada em 2015, a menor idade de aposentadoria será aumentada gradualmente de 63 para 65 anos até 2027. A partir de 2030, a idade de aposentadoria estará diretamente ligada à expectativa de vida, crescendo em um a dois meses por corte, em linha com os ganhos de longevidade.
França	Aumento da idade de aposentadoria: o idade mínima de aposentadoria é de 61 e sete meses (estava gradualmente subindo para 62 anos em 2017). A idade para ter o benefício integral é de 66 anos e sete meses (estava aumentando gradualmente até os 67 anos em 2017). Contribuição dos servidores públicos irá aumentar de 7,85% para 10,55% até 2020.
Grécia	Aumento da idade de aposentadoria e ajustamento automático a demografia: em 2012, a idade de aposentadoria foi aumentada para 67 anos para homens e mulheres. A partir de 2021, a idade será ajustada de acordo com mudanças na expectativa de vida a cada três anos.
Holanda	Aumento da idade e ajustamento automático: a idade legal irá aumentar de 65 para 67 anos em 2021 e passará a ser ligada à expectativa de vida
Hungria	Aumento de idade e eliminação da aposentadoria antecipada: a partir de janeiro de 2012, as possibilidades de aposentadoria antecipadaforam sendo gradualmente eliminadas. A idade legal de aposentadoria, de 63 anos e seis meses, está subindo gradualmente para 65 anos. Na década de 1990, a idade subiu de 55 anos para mulheres e 60 anos para homens para 62 anos para ambos
Índia	Aumento da idade de aposentadoria: no estado de Karnataka, a idade de aposentadoria foi elevada de 58 para 60 anos no setor privado.
Indonésia	Aumento da idade: a idade de aposentadoria de servidores públicos foi aumentada de 56 para 58 anos.
Irlanda	Aumento da idade de aposentadoria: a idade atual de 66 anos irá para 67 e 68 anos, respectivamente, em 2021 e 2028. A idade já havia saltado de 65 para 66 anos em 2014.

Israel	Aumento da idade legal de aposentadoria: idade de 70 anos para homens e 68 para mulheres, mas aumentando para 70 até 2020 para benefíciossem teste de rendimento (earnings test). Contribuição dos empregados passou de 2,5% para 5% e, dos empregadores, de 2,5% para 10%
Itália	Aumento da idade de aposentadoria e ajustamento automático: idade 66 anos e sete meses para homens e mulheres no setor público; 65 anos e sete meses para mulheres no setor privado, aumentando gradualmente aos 66 anos e sete meses até 2018, com pelo menos vinte anos de contribuição. Idade passou a estar associada com expectativa de vida. Introdução de mecanismo de contas nocionais.
Japão	Aumento da idade de aposentadoria: a idade de aposentadoria obrigatória, que foi aumentada de 55 para 60 anos em 1998, aumentaria até chegar aos 65 anos.
Letônia	Aumento da idade de aposentadoria: a idade de aposentadoria de 62 anos e nove meses (2016) está subindo gradualmente para 65 anos até 2025 ao ritmo de três meses por ano.
Lituânia	Aumento da idade de aposentadoria: em 2011,foi aprovado o incremento da idade de 62,5 para 65 anos para homens e de 60 para 65 anos para mulheres até 2026.
Malásia	Aumento da idade de aposentadoria: a idade foi elevada de 55 para 60 anos no setor privado
Malta	Idade de 62 anos para quem nasceu de 1952 a 1955; 63 anos, para quem nasceu de 1956 a 1958; 64 anos,se nasceu de 1959 a 1961; e 65 anos, para quem nasceu a partir de 1962.
Marrocos	Aumento da idade de aposentadoria: a idade se incrementará de forma gradual de 60 para 63 anos durante um período de seis anos.
Moldávia	Aumento da idade de aposentadoria: a idade vem aumentado de forma gradual até chegar aos 63 anos em 2028,sendo que anteriormente era de 57 anos para mulheres e 62 anos para os homens. Fim da aposentadoria especial para os mineiros.
Nigéria	Aumento da idade de aposentadoria: a idade para corpo docente e não docente das instituições terciárias estatais passou de 60 para 65 anos.

Noruega	A idade máxima na qual os empregadores podem dar por terminado um contrato de trabalho passou de 70 para 72 anos. Implementação de esquema de contas nocionais.
Nova Zelândia	Na década de 1990, aumento da idade de aposentadoria de 60 para 65 anos.
Polônia	Aumento da idade de aposentadoria: com basena reforma de 2012, a idade de aposentadoria deveria aumentar gradualmente para 67 anos para os homens até 2020 e, para as mulheres, até 2040. Introdução de mecanismo de contas nocionais.
Portugal	Congelamento de benefícios em 2011. Suspensão do pagamento do 13 o e 14 o . Especial contribuição chegou a ser aplicada para benefícios com valor superior a 1.500 euros. A idade legal de aposentadoria passou de 65 para 66 anos em 2014. Introdução de fator de sustentabilidade.
República Tcheca	Aumento da idade e do tempo de contribuição: há um contínuo aumento da idade legal de aposentadoria para aqueles nascidos depois de 1936. Idade de 63 anos para homens, aumentando gradualmente por dois meses por ano, sem limite superior. Idade de 62 anos e quatro meses para mulheres, aumentando gradualmente em quatro meses a cada ano (seis meses em 2018) até atingir a idade de aposentadoria para homens; a partir de então, por dois meses a cada ano sem limite máximo, com pelo menos 32 anos de cobertura, aumentando para 35 anos até 2019.
Reino Unido	Aumento da idade: previsão de aumento da idade de aposentadoria de forma gradual para 68 anos até 2046 para homens e mulheres. Idade seria equalizada em 65 anos em 2018, subindo posteriormente para 66 anos, em 2026, e 67 anos em 2028.
Romênia	Aumento da idade: idade de 65 anos para homens ou 60 anos e três meses para mulheres, mas subindo gradualmente aos 63 anos até 2030 com pelo menos quinze anos de contribuições. A aposentadoria integral é paga com, pelo menos, 35 anos de contribuição para homens ou 30 anos e três meses para mulheres, mas subindo gradualmente para 35 anos até 2030.
Ruanda	Aumento da idade de aposentadoria: a idade mínima de aposentadoria aumentou de 55 para 60 anos em 2015.

Sérvia	Idade de aposentadoria de 65 anos para homens e 61 anos para mulheres, mas subindo para 65 anos até 63 anos até 2020 e 65 anos até 2032.
Senegal	Aumento da idade de aposentadoria: a idade aumentou de 55 para 60 anos no setor privado.
Suécia	Introdução de mecanismo de contas nocionais
Suíça	Na década de 1990, a idade legal de aposentadoria das mulheres passou de 62 para 64 anos.
Turquia	Idade de 60 anos para homens, subindo gradualmente para 65 anos de 2036 a 2044; 58 anos para mulheres, aumentando gradualmente até os 65 anos de 2036 a 2048.
Ucrânia	Idade de 60 anos com, pelo menos, 35 anos de cobertura para homens ou 57 anos e seis meses para mulheres, aumentando gradualmente até seis meses por ano até atingir 60 anos em 2021.
Vietnã	Aumento da idade de aposentadoria: em 2015, a idade dos funcionários governamentais e dos membros das forças armadas aumentou para 65 anos para os homens e para 60 anos para as mulheres.
Zâmbia	Aumento da idade de aposentadoria: a idade normal ou legal foi elevada para 60 anos.

Fonte: Costanzi e Sidone (2018) *apud* Social Security Throughout the World da International Social Security Association (ISSA) e da Social Security Administration (SSA), para vários anos e várias regiões; OECD (2013; 2015; 2017), European Comission (2015; 2018a; 2018b) e OIT (2017).

Giambiagi *et all* (2004) concluem em seu estudo que os governos, ao longo do tempo, terão pela frente a tarefa de conseguir construir uma coalizão política que viabilize a aprovação, por parte do Congresso Nacional, de reformas importantes para ampliar o espaço para a poupança e o investimento e alavancar as possibilidades de crescimento futuro da economia. A dificuldade para isso decorre do fato de que tais reformas não são vistas como essenciais pela população, pelo fato de implicarem ônus — para os indivíduos — muito concretos, enquanto os bônus coletivos são difusos, pouco palpáveis e diferidos no tempo. Como conseguir aprovar uma nova reforma previdenciária com custos imediatos e cujos benefícios irão aparecer apenas a longo prazo é, provavelmente, um dos maiores desafios colocados hoje para o sistema político brasileiro. Se essa questão não puder ser equacionada, e admitindo que o equilíbrio fiscal seja preservado, o país poderá ter de se resignar a uma carga tributária muito elevada e/ou a que o espaço para as demais políticas públicas continue limitado pelo peso das despesas do INSS.

Já Boschetti (2003) defende que as reformas da previdência ao enfocarem a questão apenas pelo ângulo de um presumível déficit contábil da previdência estão deslocando o debate daquele que é o cerne da questão: a consolidação da seguridade social como núcleo central de um Estado social universal, justo e equânime. Reformar a previdência pelo ângulo do corte e redução dos direitos é, no mínimo, render-se à lógica securitária atual e restritiva, que subordina o social ao econômico e aos ditames do mercado.

Giambiagi *et all* (2004), resumem que o problema central é que o Brasil e está muito longe de ter regras de aposentadoria que sejam consistentes com o equilíbrio do sistema previdenciário. Em que pese a circunstância de que a sucessão de reformas alimente em parte da opinião pública a idéia de que “os aposentados estão sempre sendo prejudicados”, o fato é que o país continua tendo regras muito benevolentes de aposentadoria. A rigor, em termos comparativos, as sucessivas reformas brasileiras foram muito tímidas *vis-à-vis* a intensidade das regras vigentes na maioria dos países.

Silva (2004) criticando as reformas ocorridas após 1988, conclui que a reforma revela interesses que extrapolam o sistema previdenciário público, dissocia a política da economia, reduz a concepção de seguridade social ao cálculo financeiro e atuarial, isola a questão do déficit da relacionada ao financiamento das ações do Estado, omite as exigências do Banco Mundial e do FMI, relativiza o caráter redistributivo das políticas sociais e representa mais uma forma de confisco aos trabalhadores, opondo os do setor privado aos do setor público. Em última análise, privilegia o capital, particularmente sua fração financeira, e expropria o trabalho.

Nesse mesmo sentido, Boschetti (2003) afirma que a sustentação financeira com possibilidade de ampliação e universalização dos direitos, assim, não será resolvida apenas com ajustes fiscais que não contabilizam as causas estruturais do problema. A consolidação da seguridade social depende da reestruturação do modelo econômico, com investimento no crescimento da economia, geração de empregos com carteira de trabalho, fortalecimento do setor formal, redução de desemprego, transformação das relações de trabalhos flexibilizadas em relações de trabalho estáveis o que, consequentemente, produzirá ampliação de contribuições e das receitas da seguridade social.

Giambiagi e Estermínio (2006) resumem que reformas da Previdência são tema de controvérsia em qualquer democracia em que o assunto entre em pauta. É assim na Alemanha, na França, nos EUA e não poderia ser diferente no Brasil. Neste último caso, porém, a questão é agravada por três razões, ambas políticas. A primeira é que, enquanto que na maioria dos países a seguridade social é matéria legal, no Brasil tem "*status*" constitucional, o que aumenta o requisito de "*quórum*" legislativo para a aprovação da matéria. A segunda é a maior fragmentação político-partidária em relação ao quadro consolidado da maior parte das democracias avançadas, caracterizadas pelo predomínio de dois ou no máximo três grandes estruturas partidárias. A terceira é a existência no Brasil de um regime híbrido, que os cientistas políticos denominam de "presidencialismo de coalisão", em que um Governo se forma a partir de uma aliança entre vários partidos, mas que é programaticamente fraca e na qual os apoios têm que ser repactuados praticamente a cada votação.

Dessa forma, Giambiagi e Estermínio (2006), concluem que há pela frente uma extensa agenda a ser discutida, contemplando questões como a aprovação de uma idade mínima para as aposentadorias do INSS, a redução da diferença requerida para homens e mulheres, a desvinculação do salário mínimo em relação ao piso previdenciário e a mudança dos benefícios assistenciais. Esse é, talvez, o maior desafio dos próximos governos.

4 OS FUNDAMENTOS PARA A REESTRUTURAÇÃO PREVIDENCIÁRIA

O principal ponto deste trabalho é identificar os fundamentos que precisam ser avaliados quando se fala em reforma da previdência. Com este intuito, este capítulo apresentará dados demográficos e fiscais que demonstram, segundo a literatura exposta no capítulo, a necessidade e importância de uma reestruturação previdenciária, pois, a disposição atual de contribuição não deixa dúvidas de que o sistema previdenciário é economicamente insustentável no médio e longo prazo.

4.1 EXPECTATIVA DE VIDA NO BRASIL

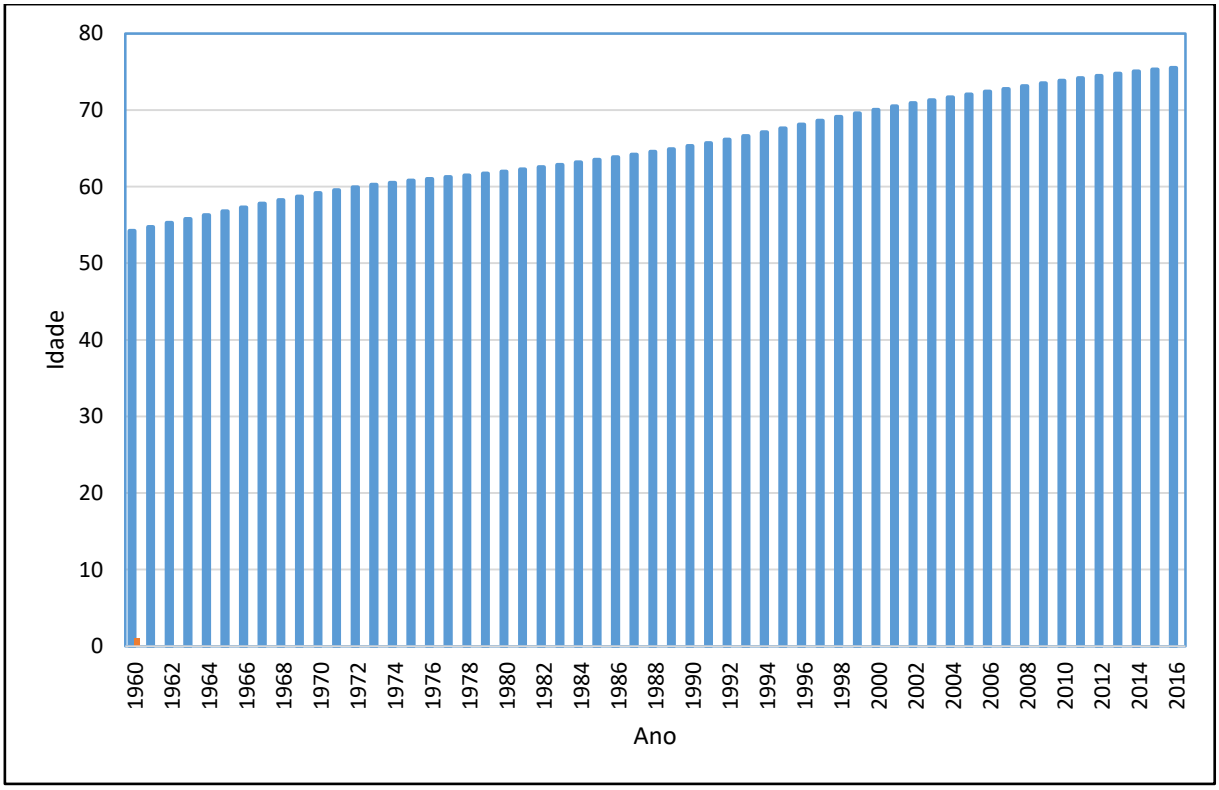
Lozardo *et all* (2018) constatam que a crise da previdência social tem sido uma realidade em diversos países desenvolvidos do mundo ocidental. Debates democráticos balizaram as reformas feitas nesses países. Assim ocorreu na Espanha, Portugal, Grécia, Alemanha, Inglaterra e está em debate nos Estados Unidos e na França. O fator comum tem sido o aumento da expectativa de vida das pessoas. A população mundial está vivendo mais e mantendo sua capacidade laboral por mais tempo. As mulheres já há muito tempo fazem parte do mercado de trabalho, um ganho que deve ser preservado. Esse é um lado bom da evolução das conquistas sociais, científicas e tecnológicas da medicina, dos padrões de vida material, de saúde e educacional das sociedades. Trata-se de avanços conjuntos tanto da ciência como dos valores e referências das sociedades. A continuidade desses avanços depende de vários fatores. Um dos mais relevantes é a responsabilidade dos governos em manter a sustentabilidade das contas públicas para assegurar seu papel na articulação do pregresso material e social em conjunto com os demais agentes da sociedade. Esse entendimento não permite a possibilidade de crises fiscais por conta de irresponsabilidades políticas tanto de quem comanda o governo quanto de quem representa a sociedade.

Concluem, ainda, que o Brasil está diante de duas realidades irreversíveis: o crescimento da sociedade de consumo e da longevidade da sociedade. Isso significa que as demandas sociais existentes, assim como as que advirão fruto do progresso, precisam ser atendidas pelos entes públicos de forma eficaz e com agilidade. Em um

país em desenvolvimento como o Brasil, qualquer desvirtuamento à sustentabilidade das contas públicas torna-se um risco à prosperidade material e ao futuro social das próximas gerações. Ignorar essa realidade em nome de se manter privilégios de uma classe de servidores públicos é, no mínimo, irresponsabilidade social, tanto dos favorecidos como dos que estimulam e apoiam esse descaso com o futuro do país. Assim, nos capítulos seguintes, se busca esclarecer a importância da reforma da previdência para o equilíbrio das contas públicas e, consequentemente, para um desenvolvimento econômico sustentável no longo prazo.

Ao analisarmos a expectativa de vida do Brasil de 1996 a 2016, percebe-se que ela vem aumentado constantemente. Isso pode ser observado com mais clareza no gráfico abaixo (Figura 1), com informações retiradas do Banco Mundial. Em 56 anos a expectativa de vida subiu de 54,24 anos em 1960 para 75,50 anos em 2016, representando um aumento de 39,2%.

Figura 1 – Expectativa de vida da população brasileira de 1960 a 2016.

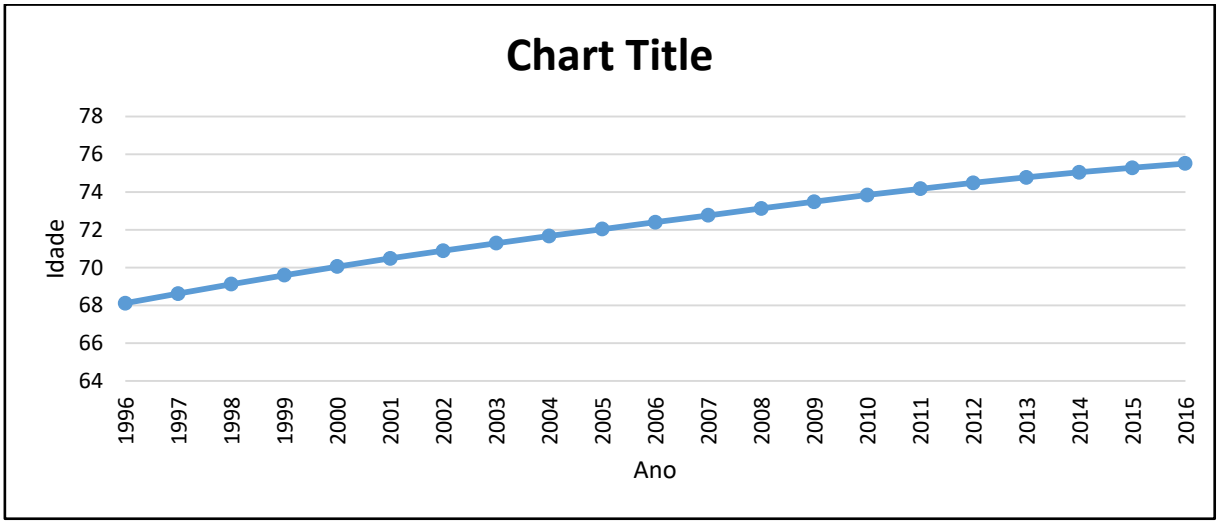


Fonte: Banco Mundial

Ao realizarmos um corte no período (Figura 2), considerando os últimos 20 anos, se observa que a expectativa de vida vem crescendo de forma quase que

linear. Em 1996 era de 68,11 anos. Após 20 anos, passou para 75,5 anos. Essa diferença representa uma variação positiva de 10,86%.

Figura 2 – Expectativa de vida da população brasileira de 1996 a 2016.



Fonte: Banco Mundial

Nasri (2008), analisou que o Brasil se encontrava em avanço estágio de transição tanto para mortalidade quanto para fertilidade, o que permite prever de maneira confiável a distribuição etária e o tamanho da população nas próximas quatro décadas. O autor analisou ainda que enquanto a população de idosos com idade acima dos 65 anos aumentará em velocidade acelerada (2% a 4% ao ano), a população jovem diminuirá. Assim, de acordo com projeções das Nações Unidas, a população idosa aumentará de 3,1% em 1970 para 19% em 2050. A mudança na distribuição etária da população brasileira traz oportunidades e desafios que podem levar a sérios problemas sociais e econômicos se não forem equacionados adequadamente nas décadas vindouras.

Narsi (2008) também identificou que o grupo etário composto por pessoas acima de 65 anos cresceu de 3,5% em 1970, para 5,5% em 2000. Em 2050, este grupo etário deverá responder por cerca de 19% da população brasileira. Estes fatos levarão a uma drástica mudança de padrão na pirâmide populacional brasileira. Entretanto, a expectativa do envelhecimento da própria população idosa tende a aumentar, enquanto 17% dos idosos de ambos os sexos tinham 80 ou mais de idade em 2010, em 2050 corresponderão, provavelmente, a aproximadamente 28%.

Lozardo *et all* (2018) aponta que o aumento da despesa com previdência está sendo causada pelo forte incremento em função do rápido e intenso processo de envelhecimento populacional pelo qual o país vem passando. Além da pressão da

despesa em função da questão demográfica, algumas regras inadequadas do INSS acabam potencializando a pressão nas finanças. Defendem, ainda, que uma das maiores distorções da Previdência Social é a existência da aposentadoria por tempo de contribuição (ATC) sem idade mínima, que exige para se aposentar 35 anos de contribuição para homens e 30 anos para as mulheres, independentemente da idade. Embora o fator previdenciário funcionasse como mecanismo para garantir um maior equilíbrio entre contribuições e fluxo esperado de benefícios, o referido equilíbrio ficou ameaçado com a instituição da regra 85/95 progressiva, que flexibilizou a aplicação do fator dependendo da soma de idade mais tempo de contribuição. Concluem que o fim gradual da aposentadoria por tempo de contribuição e o estabelecimento de idade mínima progressiva são fundamentais para a sustentabilidade a médio e longo prazos dos Regimes de Previdência.

Complementando, para exemplificar as transformações ocorridas no Brasil nas últimas décadas, Lozardo *et all* (2018), citam que, atualmente, a expectativa de sobrevida de uma pessoa idosa de 60 anos está em 22,3 anos, que era a era a expectativa para uma pessoa de 45 anos em 1940. A expectativa de sobrevida de uma pessoa de 60 anos, em 1940, era de 13,2 anos, semelhante à que prevalece atualmente para pessoas de 73 anos. De forma similar, uma pessoa com 55 anos, em 1940, tinha uma expectativa de sobrevida de 16 anos, que é próxima daquela que prevalece atualmente para uma pessoa de 69 anos (15,8 anos). Obviamente que esse aumento da expectativa de vida precisa ser comemorado, entretanto, tem implicações sobre a duração esperada dos benefícios que exigem ajustes nas regras de concessão / manutenção de benefícios previdenciários.

4.1 OS SISTEMAS PREVIDENCIÁRIOS NO BRASIL (RGPS E RPPS)

Existem dois sistemas de previdência no Brasil, o público e o privado. O sistema de Previdência Pública é destinado a todos os trabalhadores que exercem atividades remuneradas, no entanto, há distinção nas regras entre os servidores públicos titulares de cargo efetivo e os demais trabalhadores. O regime de previdência assegurado exclusivamente aos servidores públicos titulares de cargo efetivo pode ser mantido pelos entes públicos da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), sendo, neste caso, denominado de Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e suas normas básicas estão previstas no artigo 40 da

Constituição Federal e na Lei 9.717/98. Já o regime dos trabalhadores da iniciativa privada e dos demais servidores públicos não filiados ao RPPS é o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), gerido pelo INSS e suas normas básicas estão previstas no artigo 201 da Constituição Federal e nas Leis 8212/91 – Organização da Seguridade Social e Plano de Custeio e 8213/91 – Planos de Benefícios da Previdência Social. Estas Leis estão regulamentadas pelo Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo decreto 3048/99. (SECRETARIA DA PREVIDÊNCIA, 2018)

De acordo com o Ministério da Fazenda (2018), o RPPS é um sistema de previdência, estabelecido no âmbito de cada ente federativo, que assegure, por lei, a todos os servidores titulares de cargo efetivo, pelo menos os benefícios de aposentadoria e pensão por morte previstos no artigo 40 da Constituição Federal. São intitulados de Regimes Próprios porque cada ente público da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) pode ter o seu, cuja finalidade é organizar a previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo, tanto daqueles em atividade, como daqueles já aposentados e também dos pensionistas, cujos benefícios estejam sendo pagos pelo ente estatal.

Desta forma, de um lado, temos o Regime Geral de Previdência Social – RGPS, cuja gestão é efetuada pelo INSS, que vincula obrigatoriamente todos os trabalhadores do setor privado e também os servidores públicos não vinculados a regimes próprios de previdência social e, por outro lado, temos vários regimes próprios de previdência social cujas gestões são efetuadas, distintamente, pelos próprios entes públicos instituidores. As normas básicas dos regimes próprios estão previstas no artigo 40 da Constituição Federal, na Lei 9.717/98 e nas Portarias do Ministério da Previdência Social nºs 402/2008 (diretrizes gerais) e 403 (normas de atuária).

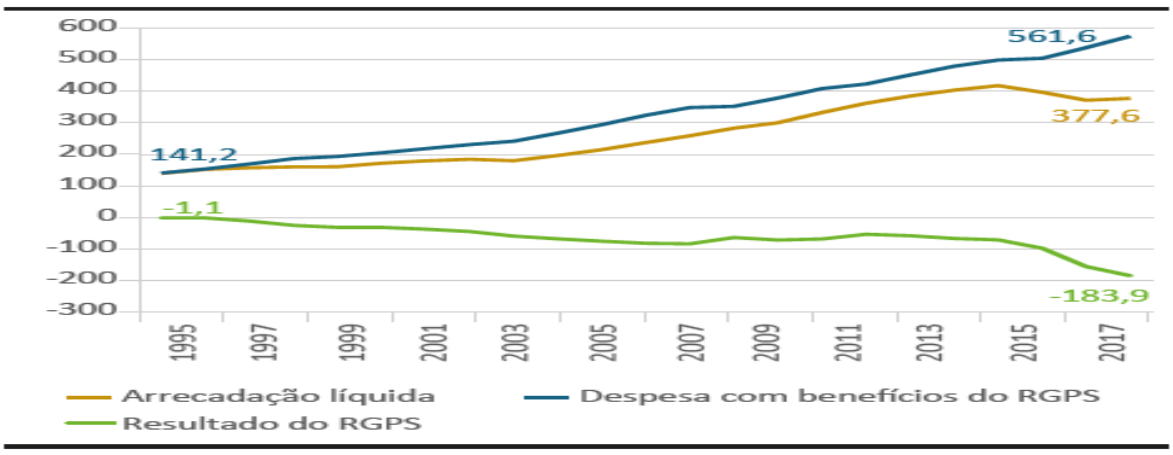
Lozardo *et all* (2018) ressaltam que muitos dos parâmetros que ainda são utilizados no RGPS são similares àqueles estabelecidos na Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) de 1960. Na referida lei, a chamada aposentadoria por tempo de serviço (que seria a atual por tempo de contribuição) já exigia 35 e 30 anos de tempo de serviço, respectivamente, para integral e proporcional. Na sua primeira versão, exigia uma idade mínima de 55 anos, que foi revogada em 1962. A chamada aposentadoria por velhice (que seria a atual por idade) também

demandava 65 anos de idade para homens e 60 anos de idade para mulheres, com cinco anos de contribuição. Portanto, a idade mínima de 65 ano já existe na legislação brasileira pelo menos desde 1960, mas sempre foi uma regra apenas para aqueles com menor tempo de inserção no mercado forma de trabalho. Não deixa de ser surpreendente que, após profundas transformações demográficas pelo qual o país passou desde 1960, ainda prevaleçam parâmetros de quase 60 anos atrás. Concluem que a previdência precisa de adaptar ás transformações da sociedade, em especial, as demográficas.

4.2 DADOS SOBRE O REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RGPS)

Lozardo *et all* (2018) apontam que o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) vem apresentando *déficit* desde meados da década de 90. Embora existam oscilações conjunturais, em função das flutuações econômicas, prevalece do ponto de vista estrutural um ritmo de crescimento da despesa insustentável a médio e longo prazos e uma tendência de incremento dos desequilíbrios financeiros. Os autores identificam que de 1995 a 2017, a despesa do RGPS cresceu 297,7% [3]em termos reais, ou seja, praticamente quadruplicou mesmo já descontada a inflação (Figura 3), que implica em um incremento médio anual de 6,5% a.a., um ritmo, considerado pelos autores, insustentável a médio e a longo prazos. A taxa de 6,5% a.a. real significa dobrar a despesa em termos reais a cada 11 anos. Mesmo em 2017, que foi um ano em que não houve ganho real do salário mínimo, a despesa cresceu 6,7% em termos reais.

Figura 3 – Arrecadação, despesa e resultado do GGPSde 1995 a 2017 (em R$ bilhões a preços de dezembro de 2017 – INPC/IBGE).



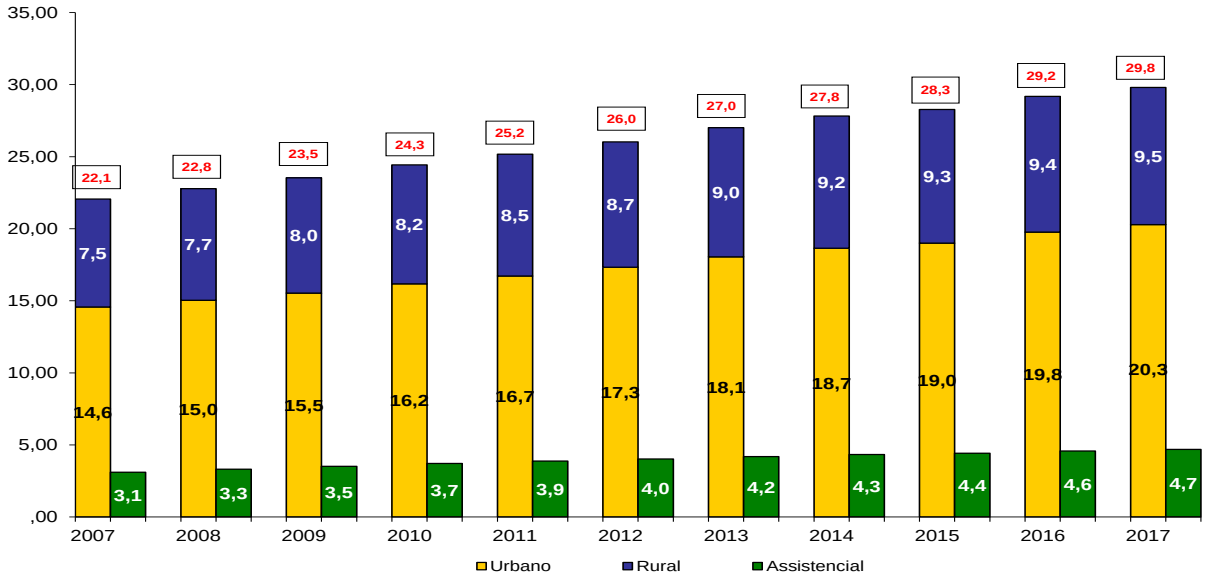
Fonte: Lozardo *Et all* (2018)

3 Cálculo feito a partir dos valores nominais corrigidos para dezembro de 2017 pelo INPC/IBGE.

Além disso, Lozardo *et all* (2018), identificam no mesmo período, que foi marcado por uma intensa formalização, a arrecadação cresceu ao ritmo médio anual de 4.6% a.a. Portanto, o incremento do *déficit* se deu mesmo com um resultado extremamente positivo em termos de arrecadação. Como consequência deste desempenho, o *déficit* do RGPS, a preços de dezembro de 2017, saltou de cerca de R$ 1,1 bilhão, em 1995, para R$ 183,9 bilhões, em 2017. A despesa, em valores nominais cresceu do patamar de R$ 32,6 bilhões, em 1995, para R$ 557,2 bilhões, em 2017 (alta de 1.611%). Entre 2012 e 2017, a despesa do RGPS cresceu a média anual de R$ 48,1 bilhões. Em % do PIB, a despesa do RGPS passou de 4,6 para 8,4% do PIB entre 1995 e 2017, ou seja, alta de 3,8% e média anual de incremento de cerca de 0,17% do PIB no referido período, que se trata de um ritmo de crescimento elevado.

Conforme dados da Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda em seu relatório sobre o resultado do RGPS (Figura 4), entre dezembro de 2007 e dezembro de 2017, a quantidade de benefícios previdenciários e acidentários emitidos pela Previdência aumentou 35,1%, passando de 21,6 milhões para 29,8 milhões. Lozardo *et all* (2018) identificam que isso significa que, em média, o estoque cresceu em torno de 774 mil benefícios a mais por ano. Em dezembro de 2017, do total de 29,8 milhões de benefício, cerca de 20,3 milhões (68,1%) foram emitidos para a clientela urbana, sendo os demais 9,5 milhões (31,9%) direcionados à clientela rural. O estoque de benefícios emitidos pelo INSS (RGPS e assistenciais), entre dezembro de 2007 e o mesmo mês de 2017, cresceu a uma média de 933 mil benefícios a mais por ano. Em termos de ritmo de crescimento, entre 2007 e 2017, foi registrado incremento médio anual no patamar de 3,1% a.a. e 3,2% a.a., respectivamente, para o RGPS e para i INSS (considerando também os benefícios assistenciais). Portanto, há atualmente no RGPS um crescimento vegetativo dos benefícios na casa dos 3% ao ano. O menor ritmo observado em 2017 está relacionado ao processo de revisão dos benefícios por incapacidade.

Figura 4 – Evolução da Quantidade de Benefícios Emitidos pela Previdência Social (em milhões de benefícios – 2007 a 2017)



Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social – AEPS: Boletim Estatístico da Previdência Social – BEPS. Elaboração: SPREV/MF

A reforma dos sistemas previdenciários é um item importante da agenda internacional. As elevadas contribuições sobre a folha de salários, comumente usadas para financiar os sistemas, além de afetarem a competitividade, criam uma cunha entre o custo do trabalhador para as empresas e o salário que eles recebem. Com isto, estimulam a informalização das relações trabalhistas – ou, até mesmo, afetam o nível de emprego – o que, por seu turno, reduz a própria base desses tributos (VERSANO, 2003).

4.3 DADOS DO O REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RPPS)

Enquanto o RGPS conta com mais de 54 milhões de contribuintes e distribui quase 30 milhões de benefícios, os contribuintes dos RPPSs são cerca de 6 milhões e os benefícios distribuídos menos de 4 milhões. Os RPPSs beneficiam, portanto, um público bem menor do que o RGPS. É sintomático, entretanto, que – embora os RPPSs beneficiem muito menos gente do que o RGPS – o tamanho do *deficit* dos RPPSs seja similar ao do RGPS, ou seja, próximo de R$ 180 bilhões em 2017 (LOZARDO *et all,* 2018). Os autores lembram que o *deficit* do RPPS atinge de modos distintos os entes federados. O caso dos municípios é paradigmático nesse sentido porque a maioria optou por não constituir RPPS. Ou seja, os servidores públicos de mais de 3500 municípios se aposentam pelo RGPS, como os demais cidadãos brasileiros. Por outro lado, centenas de municípios dentre os 2082 que têm

RPPSs ativos foram criados recentemente e, portanto, têm muito poucos servidores inativos. Daí que o *deficit* dos RPPSs municipais é bem menor do que o verificado na União e nos estados.

Santos *et all* (2017) comentam em seu estudo que o *deficit* dos Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Públicos estatutários e militares dos estados brasileiros é grande – já ultrapassa 1,2% do PIB – e crescente. Embora central para a dinâmica das finanças públicas e da política fiscal brasileira, pouco há de escrito sobre o tema. As estimativas apresentadas por eles sugerem que, após um período de leve queda entre 2006 e 2008, o *deficit* dos regimes próprios dos estados cresceu significativamente entre 2009 e 2015, atingindo R$ 77,4 bilhões a preços constantes de janeiro de 2017 (ou 13,2% da receita corrente líquida dos estados, ou, ainda, 1,2% do PIB) em 2015 contra R$ 49,3 bilhões em 2009, na mesma unidade de medida. Isto ocorreu por dois motivos principais. Primeiramente, o número de servidores inativos nos estados cresceu bem mais rapidamente do que o número de servidores ativos (37,9% contra -3,6%) entre 2006 e 2015. Em segundo lugar, porque as remunerações médias reais dos servidores inativos também cresceram em torno de 33% no período em questão, em grande medida por conta dos fortes aumentos reais de salário (em torno de 50%) concedidos aos servidores ativos durante a última década.

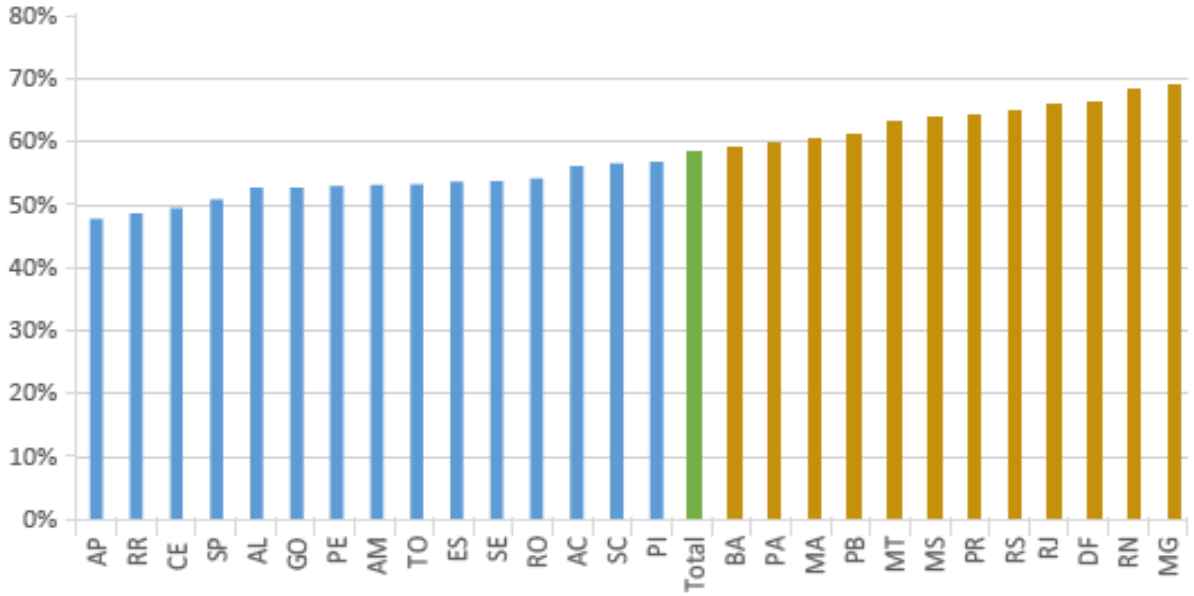
Lozardo *et all* (2018) identificam que, tal como ocorreu com o RGPS, as despesas com benefícios previdenciários cresceram espetacularmente na última década em vários estados (Figura 5), ainda que a média das taxas de crescimento anuais dos estados (da ordem de 7% ao ano) tenha sido superior ao crescimento anual médio do agregado dos gastos estaduais com inativos (5,2%) – uma vez que esse último agregado é fortemente dependente de RJ e SP, cujos gastos com inativos, assim como na União, cresceram relativamente pouco no período 2006-2016.

Figura 5 - Taxa de crescimento anuais dos gastos reais com inativos nos estados brasileiros e na União (2006-2016)

Fonte: Lozardo *et all* (2018) *apud* Santos *et all* (2017).

Lozardo *et all* (2018) *apud* Santos *et all* (2017) apontam como determinantes do crescimento das despesas previdenciárias dos estados o rápido crescimento do número de servidores aposentados e os fortes aumentos de salários concedidos aos servidores públicos entre 2004 e 2014 em quase todo o Brasil. Esses últimos aumentos levaram, em quase todos os estados, a um rápido crescimento dos gastos também com pessoal ativo no mesmo período – ainda que menor do que o verificado nos gastos com inativos. Mas ambos os crescimentos médios dos gastos com ativos e inativos foram maiores que o crescimento médio da receita corrente líquida dos estados no mesmo período, e daí o aumento dos gastos com pessoal em porcentagem da receita corrente líquida dos estados apontado acima (gráfico 2). Daí também o alto peso dos gastos com pessoal ativo e inativo dos estados em relação às suas respectivas receitas correntes líquidas em 2016 – último ano para o qual os dados estão disponíveis (Figura 6).

Figura 6 – Gastos efetivos com pessoal em relação à receita corrente líquida dos estados (2016)



Fonte: Lozardo *et all* (2018) *apud* Santos *et all* (2017).

Santos *et all* (2017) concluem em suas estimativas que o *déficit* previdenciário cresceu 57% no período 2009-2015, quando medido a preços constantes. Sugerem, ainda, duas causas fundamentais e complementares para este crescimento. A primeira delas é o forte descompasso entre o rápido crescimento dos servidores inativos (38% na última década) e a relativa estagnação do número de servidores ativos (queda de 4% entre 2006 e 2015). A segunda delas é o fato de que vários estados da federação deram fortes aumentos reais de salários (na casa dos 50% entre 2006 e 2015) para os servidores ativos que foram, por força da legislação, em grande medida, repassados aos inativos durante o período em questão.

Lozardo *etl all* (2018) identificam que a conjugação de gastos com pessoal já próximos dos máximos legais e a expectativa de forte crescimento nos gastos com inativos derivado do aumento do número de novas aposentadorias colocam forte pressão sobre os gastos dos estados com funcionários públicos ativos – cuja importância relativa no gasto com pessoal total tende a diminuir em grande parte dos estados e na União. Essa pressão certamente redundará em quedas nos salários reais dos servidores públicos e em dificuldades crescentes de reposição dos novos servidores aposentados, com grande possibilidade de prejuízo para a capacidade das administrações públicas de proverem os serviços públicos clássicos de saúde, segurança e educação.

5 – PRINCIPAIS ASPECTOS DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA EM TRAMITAÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL

Em dezembro de 2016, o governo apresentou ao Congresso Nacional proposta de emenda constitucional (PEC) que visa alterar as atuais regras sobre benefícios previdenciários e assistenciais. A PEC, que recebeu o número 287 ao iniciar a sua tramitação legislativa, foi justificada por dois argumentos. O primeiro se refere às mudanças demográficas decorrentes do acelerado processo de envelhecimento populacional. A Exposição de Motivos da PEC nº 287/2016, elaborada pelo Ministério da Fazenda, argumenta que a expectativa de sobrevida da população com 65 anos era de 12 anos em 1980, e teria aumentado para 18,4 anos em 2015. O segundo argumento é a necessidade de enfrentar "distorções e inconsistências" do atual modelo (JACCOUD *et all*, 2017).

Nesta monografia, até o momento, foram expostos motivos demográficos e fiscais que corroboram a iniciativa do governo federal em buscar uma reforma previdenciária. Além do que já foi apresentado, a Cartilha da Reforma da Previdência apresentada pela Secretaria de Previdência, informa que a cada mês são pagos quase R$ 34 bilhões correspondentes a cerca de 29 milhões de benefícios, somente no Regime Geral de Previdência Social. Se forem somados os assistenciais, o valor ultrapassa os R$ 37,9 bilhões/mês. As despesas do INSS estão em torno de 8% do PIB e com projeções para 2060 que devem alcançar 18%, o que inviabilizaria a Previdência. Nesse sentido, observa-se a importância da Reforma proposta pelo Governo, sendo os principais pontos da reforma original expostos no Quadro 2:

Quadro 2 – Principais pontos da reforma original da previdência.

1. Regras de acesso (regra permanente) – Para homens com menos de 50 anos de idade e mulheres com menos de 45 anos de idade.	• Idade mínima: aposentadoria aos 65 anos de idade (com o mínimo de 25 anos de contribuição).
	• Idade mínima passa a ser ajustável pela evolução demográfica (tendo como base a expectativa de sobrevida aos 65 anos).
	• Segurados especiais passam a ter contribuição com alíquota diferenciada e periodicidade regular.

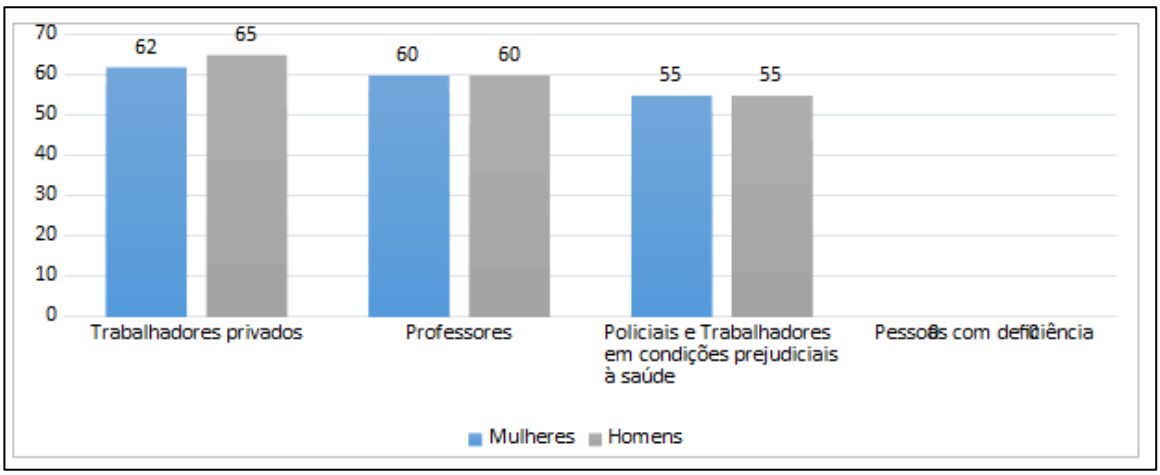
<table>
<tr><td>2. Regras de transição – Regra para homens com 50 anos de idade ou mais e mulheres com 45 anos de idade ou mais.</td><td>• Aplica-se acréscimo de 50% sobre o tempo de contribuição que falta com base na regra antiga.</td></tr>
<tr><td rowspan="4">3. Fórmula de cálculo (progressiva e proporcional ao tempo de contribuição).</td><td>• RGPS/INSS e RPPS: piso de 51% acrescido de 1 (um) ponto percentual por ano de contribuição (mínimo de 76% de reposição), limitado a 100%, respeitado o piso do salário mínimo.</td></tr>
<tr><td>• RGPS/INSS: fim do fator previdenciário e da fórmula 85/95.</td></tr>
<tr><td>• RPPS: extingue-se a integralidade (pelo último salário) e a paridade (reajustes iguais aos da ativa) dos servidores públicos homens com menos de 50 anos e mulheres com menos de 45 anos na data da promulgação da PEC e que ingressam antes da Emenda Constitucional 41, de 2003.</td></tr>
<tr><td>• Previdência complementar para novos servidores.</td></tr>
<tr><td>4. Fórmula de cálculo progressiva e proporcional ao tempo de contribuição (idade mínima de 65 anos e tempo de contribuição de 25 anos) – Valor do benefício como percentual do salário de benefício</td><td><table>
<tr><th>TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO (ANOS)</th><th>TAXA DE REPOSIÇÃO (52% +...)</th></tr>
<tr><td>25</td><td>76%</td></tr>
<tr><td>26</td><td>77%</td></tr>
<tr><td>27</td><td>78%</td></tr>
<tr><td>28</td><td>79%</td></tr>
<tr><td>29</td><td>80%</td></tr>
<tr><td>30</td><td>81%</td></tr>
<tr><td>...</td><td>...</td></tr>
<tr><td>40</td><td>91%</td></tr>
<tr><td>45</td><td>96%</td></tr>
<tr><td>49</td><td>100%</td></tr>
</table></td></tr>
<tr><td rowspan="7">5. Pensões.</td><td>• Taxa de reposição de 50%;</td></tr>
<tr><td>• Adicional de 10% para cada dependente;</td></tr>
<tr><td>• Valor mínimo de 60% da aposentadoria no caso de um dependente (ex.: viúva), até o limite de 100%, no caso de cinco dependentes ou mais (ex.: viúva + quatro filhos);</td></tr>
<tr><td>• Irreversibilidade das cotas entre os dependentes;</td></tr>
<tr><td>• Vedação de acumulação com outra aposentadoria ou pensão;</td></tr>
<tr><td>• Desvinculação do salário mínimo;</td></tr>
<tr><td>• Alteração vale para o RGPS/INSS e RPPS.</td></tr>
</table>

6. Demais propostas de redução de despesa previdenciária.	• Criação de Lei de Responsabilidade Previdenciária;
	• Fim das isenções das contribuições previdenciárias sobre as receitas decorrentes das exportações;
	• Unidade gestora única por ente federativo;
	• Estados e municípios terão de instituir previdência complementar para seus servidores.
7. Benefícios de Prestação Continuada (BPC/LOAS).	• Idade mínima de 65 anos para 70 anos;
	• Período de transição gradual, com duração de uma década para a nova idade – aumento de um ano na idade para cada dois anos transcorridos;
	• Valor do benefício passa a ser definido em lei.

Porém, alguns itens da proposta original foram revistos, sendo alterado em alguns pontos:

- A idade mínima de aposentadoria passou a ser 65 anos para homens e 62 anos para mulheres. Sendo diferenciada para professores (60 anos), policiais e trabalhadores em condições prejudiciais à saúde (55 anos), conforme demonstração abaixo (Figura 7).

Figura 7 – Idade mínima de aposentadoria



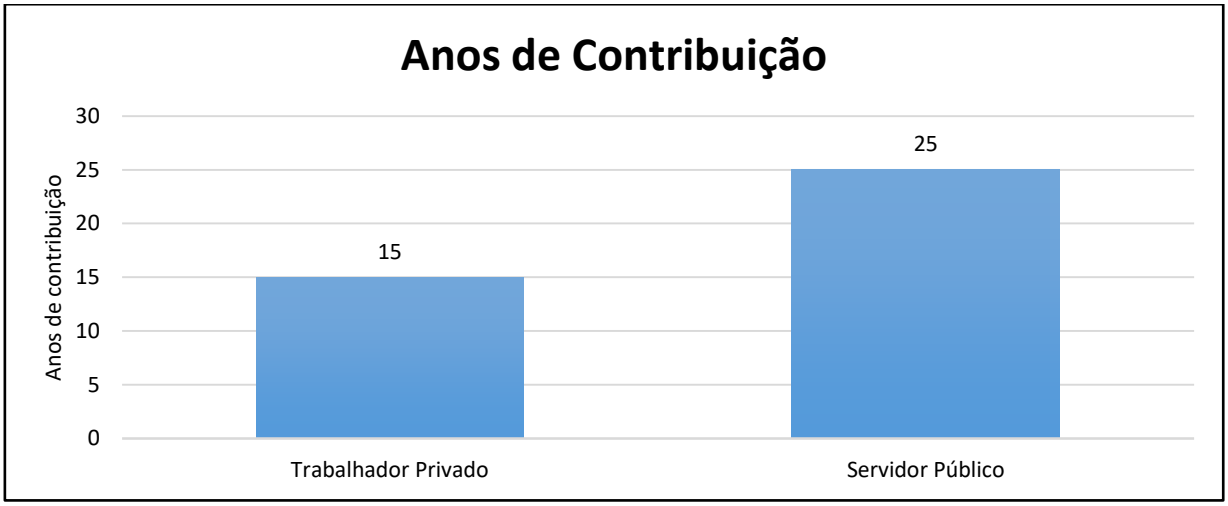
Fonte: Elaboração própria (Ministério da Previdência).

O principal motivo dessa alteração foi o governo ter equiparado as idades de aposentadoria para homens e mulheres, desconsiderando que na maioria dos casos, as mulheres têm dupla jornada de trabalho. Probst e Ramos (2003) complementam que as mulheres sofrem mais do que os homens com o estresse de uma carreira, pois as pressões do trabalho fora de casa se duplicaram. As mulheres dedicam-se tanto ao trabalho quanto o homem e, quando voltam para casa,

instintivamente dedicam-se com a mesma intensidade ao trabalho doméstico. Além disso, usualmente, elas ingressam no mercado de trabalho mais tarde do que os homens.

- Em relação ao tempo mínimo de contribuição, houve a redução e enquadramentos diferenciados para trabalhadores do setor público e privado. Trabalhadores do setor privado, de acordo com a nova proposta, precisarão contribuir por, no mínimo 15 anos para obter aposentadoria parcial. Já o servidor público, precisará de 25 anos de contribuição mínima para aposentadoria parcial (Figura 8).

Figura 8 – Tempo mínimo de contribuição para aposentadoria parcial.

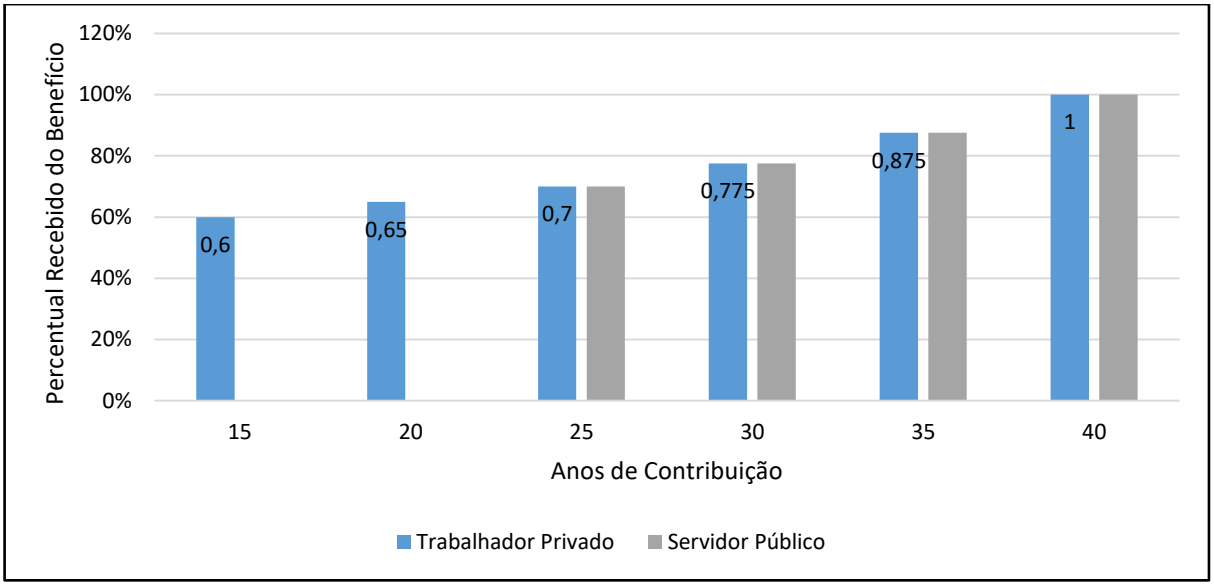


Fonte: Elaboração própria (Ministério da Previdência).

Nesse ponto, o governo usa o aumento do tempo mínimo de contribuição para trabalhadores públicos com o intuito de acabar com privilégios, pois acredita que a estabilidade garantida pelo cargo público deve ser compensada por um período maior de contribuição.

- O cálculo para distribuição do benefício também foi alterado. O recebimento do benefício começa em 60% (15 anos) e sobe até chegar aos 100% que é o valor integral (Figura 9).

Figura 9 – Cálculo da aposentadoria.

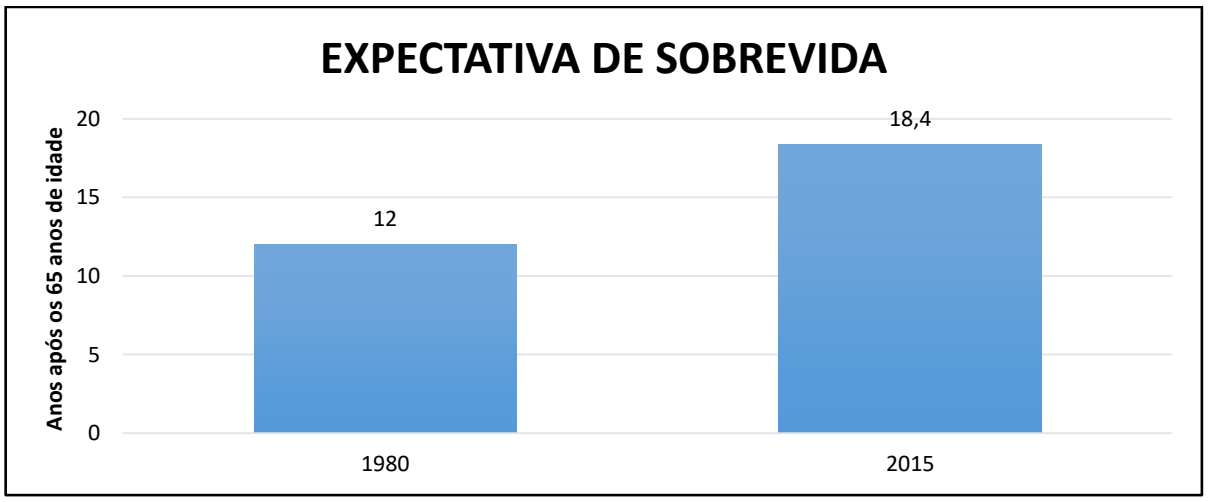


Fonte: Elaboração própria (Ministério da Previdência).

Ou seja, o trabalhador que contribuir durante 15 anos para a previdência e atingir a idade mínima (65 anos para homens e 62 anos para mulheres), terá o direito de receber, no mínimo, 60% do benefício. Esse percentual aumenta gradativamente até atingir os 100% do benefício com 40 anos de contribuição.

Dessa forma, as alterações trazem mudanças fundamentais, pois atinge um dos principais problemas atuais, que é a expectativa de sobrevida dos brasileiros. Conforme já informado anteriormente, a população brasileira aumentou de 12,0 para 18,4 anos a expectativa de sobrevida, considerando pessoas a partir de 65 anos de idade, significando uma variação positiva de 51,6% (Figura 10).

Figura 10 – Expectativa de sobre vida da população brasileira



Fonte: Elaboração própria (Ministério da Previdência).

Além disso, como se pode observar, a reforma traz mudanças essenciais como o fim gradual da aposentadoria por tempo de contribuição sem idade mínima no RGPS, instituindo, com regra de transição muito suave, uma idade mínima comum de 65 anos para homens e 62 anos para mulheres, tanto para servidores públicos como para trabalhadores do setor privado. Ademais, a atual proposta de reforma finaliza o processo de convergência dos RPPS ao RGPS, com a instituição obrigatória da previdência complementar nos regimes dos servidores, garantido que passem a ter o mesmo teto de valor de benefício daqueles vinculados ao INSS (LOZARDO *et all,* 2018).

6 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou analisar os principais fundamentos que justificam a reforma previdenciária proposta pelo governo recentemente. Com toda a pesquisa exposta, se observa que a manutenção dos *déficits* encontrados nos dois regimes (RGPS e RPPS) é insustentável. Torna-se mais preocupante, pois, como se pôde observar, eles são crescentes. Assim, a reforma em questão, traz mudanças fundamentais que visam o equilíbrio das contas previdenciárias e manutenção dos benefícios previdenciários, uma vez que, conforme Giambiagi e Estermínio (2006), a principal causa desses desequilíbrios está nas regras para obtenção dos benefícios.

O rápido e intenso processo de envelhecimento populacional que vem se intensificando no Brasil, conforme os dados expostos na secção, 4 oriundos do Banco Mundial, pressiona o ritmo de crescimento elevado da despesa previdenciária, algo que é insustentável a médio e longo prazos, uma vez que Lozardo et all (2018) atribui o aumento da despesa previdenciária ao processo de envelhecimento da população brasileira já que neste cenário são menos pessoas em atividade para financiar os benefícios de um contigente cada vez maior. O que corrobora este estudo é a expectativa de sobrevida dos brasileiros que subiu 51,6% nos últimos 35 anos. Obviamente que, de modo geral, este dado é positivo. Porém, dado o exposto, gera impactos negativos sobre a sustentabilidade do regime previdenciário e sobre a sua eficiência.

Em termos fiscais, os dados apresentados dos regimes previdenciários são alarmantes. No Regime Geral de Previdência Social o *déficit* previdenciário foi de R$ 183,9 bilhões em 2017, enquanto no Regime Próprio de Previdência Social esse número foi aproximadamente de R$ 170 bilhões no mesmo ano, conforme demonstrado nas Figuras 2 e 3. Tais dados apenas reiteram que a contínua postergação da reforma no Brasil pode levar à necessidade de mudanças mais bruscas e duras num futuro próximo.

Na atual proposta, se alteram tópicos importantes que, caso seja aprovada, em tese causará impactos positivos nas contas públicas. Algumas dessas propostas são: aumento da idade mínima de aposentadoria; tempo mínimo de contribuição

para aposentadoria parcial; mudança no cálculo da aposentadoria; previdência complementar nos regimes dos servidores, entre outros. Tais medidas, melhoram a situação fiscal e econômica dos regimes, o que tenderia a gerar igualdade entre os trabalhadores, bem como gerar ganhos de desenvolvimento sustentável com impactos positivos sobre a divisão de renda, tópicos que, para Junior e Bugarin (2003), são impactados pela forma como são distribuídos os benefícios do Sistema Previdenciário. Nesse sentido, a tarefa que o Governo tem pela frente é, conforme Giambiagi et all (2004), construir uma coalizão política que seja capaz de obter a aprovação, por parte do Congresso Nacional, destas importantes reformas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICA

ARAÚJO, E. (2009). As reformas da previdência de FHC e Lula e o sistema brasileiro de proteção social. *Revista de Políticas Públicas*, *13*(1).

BERTUSSI, L. A. S., & TEJADA, C. A. (2003). Conceito, estrutura e evolução da previdência social no Brasil. *Teoria e Evidência Econômica*, *11*(20), 27-55.

BOSCHETI, I. (2003). Implicações da reforma da previdência na seguridade social brasileira. *Psicologia & Sociedade*, *15*(1), 57-96.

COHW, A. P. S. (1995). A reforma da previdência social. Virando a página da história?

COSTANZI, R. N., *et al* (2018). Reforma da Previdência Social.

COSTANZI, R. N., SIDONE, O. J. G. (2018) Previdência: tendências internacionais das reformas.

DERZI, M. D. A. M. (2003). Reforma da previdência. *Reforma da previdência*.

DRAIBE, S. (2003). A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *Tempo social*, *15*(2), 63-101.

GIAMBIAGI, F., & ESTERMÍNIO, I. (2006). Reforma Previdenciária no Brasil: elevado investimento de capital político, escassos resultados e desafios não resolvidos. *Revista de Economia*, *32*(1).

GIAMBIAGI, F., ALÉM, A. C., & PASTORIZA, F. A. (1996). A aposentadoria por tempo de serviço no Brasil: estimativa do subsídio recebido pelos seus beneficiários. *Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social*.

GIAMBIAGI, F., MENDONÇA, J. L. de O., ARDEO, V. L. (2004). Diagnóstico da previdência social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar?

JACCOUD, L., MESQUITA, A. A., & PAIVA, A. B. D. (2017). O Benefício de Prestação Continuada na reforma da previdência: contribuições para o debate.

JINUIOR, E., G, R., & BURGAIN, M. N. (2003). Previdência social e bem estar no Brasil. *Revista Brasileira de Economia*, *57*(1), 27-57.

LOZARDO, E., SANTOS, C. H., COSTANZI, R. N. (2018). O crescimento insustentável dos gastos com previdência e pessoal. *Carta de Conjuntura nº 38 – 1º trimestre de 2018.*

MACHADO, A. O. (2012). Regime Geral da Previdência Social – RGPS: fatores que contribuem para o *déficit* do RGPS.

MARQUES, R. M., & MENDES, Á. (2004). O governo Lula e a contra-reforma previdenciária. *São Paulo em perspectiva*, *18*(3), 3-15.

MINISTÉRIO DA FAZENDA (2018). Políticas de Previdência. Disponível em: http://www.previdencia.gov.br/a-previdencia/politicas-de-previdencia-social/. Acesso em: 18 de set. 2018.

NASRI, F. (2008). O envelhecimento populacional no Brasil. *Einstein, 6 (Supl 1), S4-S6.*

OLIVEIRA, F. E. B. D., BELTRÃO, K. I., & FERREIRA, M. G. (1997). Reforma da previdência.

PROBST, E. R., RAMOS, P. A evolução da mulher no mercado de trabalho. *Santa Catarina: Instituto Catarinense de Pós-Graduação*, 2003, 1-8.

RAMOS, L. R., VERAS, R. P., KALACHE, A. (1987). Envelhecimento populacional: uma realidade brasileira.

ROCHA, F. R. F. (2015). A previdência social no Brasil: uma política em reestruturação.

ROCHA, F. R. F. (2016). A previdência Social no Brasil: uma política em reestruturação. *Temporalis,* 15(30), 453-473.

SANTOS, C. H. M., *et all* (2017). A dinâmica do *déficit* dos regimes próprios de previdência dos estados brasileiros nos anos 2006-2015.

SANTOS, M. M., P, L. F. R. (1987). Análise da política de saneamento no Brasil. *BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. A política social em*

tempo de crise: articulação institucional e descentralização. Brasília: CEPAL, 1987, 281-354.

SECRETARIA DA PREVIDENCIA SOCIAL (2018). Disponível em: www.previdencia.gov.br Acesso em: 16 de out. 2018.

SILVA, A. A. (2004). A reforma da previdência social brasileira: entre o direito social e o mercado. *São Paulo em perspectiva*, *18*(3), 16-32.

VARSANO, R. (2003). Financiamento do regime geral de previdência social no contexto do processo de reforma tributária em curso.

VIANNA, M. L. W. (2008). A nova política social no Brasil: uma prática acima de qualquer suspeita teórica. *Praia Vermelha, Rio de Janeiro*, (18), 120-144.