

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

FELIPE MATHEUS BRANDÃO SIMÃO

ANÁLISE DA EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO
BRASILEIRO: UM COMPARATIVO COM REFORMAS INTERNACIONAIS

BRASÍLIA

2016

Resumo:

O presente trabalho consiste em analisar a evolução no sistema previdenciário brasileiro e realizar um comparativo com o cenário mundial. Para atingir tal propósito, foram utilizados métodos como uma revisão de literatura e a análise de dados disponibilizados pelo governo brasileiro. Os resultados obtidos mostram que a população brasileira envelhece em um ritmo acelerado, que recentes reformas na previdência não são capazes de conter a elevação do déficit previdenciário nas contas públicas e que, quando comparado com outros países, o Brasil ainda precisa evoluir muito.

Abstract:

The present work consists in the analysis of the evolution made in the Brazilian pension system and a comparison with the global landscape. To do so, this undergraduate thesis utilized methods such as a literature review and analysis of data provided by the government. The achieved results show us that Brazilian population is getting older at an accelerated rate, recent welfare reforms are not able to halt the growing pension deficit and that, when compared to other countries, Brazil still has much to evolve.

AGRADECIMENTOS

A esta faculdade e todo seu corpo docente, além da direção e administração que me proporcionaram as condições necessárias para que eu alcançasse meus objetivos.

Ao meu orientador Pedro Henrique Zuchi da Conceição, por toda a atenção e tempo que dedicou a me ajudar durante o processo de realização deste trabalho.

Aos meus pais, por todo o amor que me deram, além da educação, ensinamentos e apoio.

A todos que contribuíram para a realização deste trabalho, seja de forma direta ou indireta, fica registrado aqui, o meu muito obrigado!

SIGLAS

LOPS – Lei Orgânica da Previdência Social

FUNRURAL – Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

INPS – Instituto Nacional de Previdência Social

PIS – Programa de Integração Social-PIS

PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PRÓ-RURAL – Programa de Assistência ao Trabalhador Rural

SINPAS – Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social

IAPAS – Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

PAYG – pay-as-you-go (repartição simples)

DC – defined contribution (contribuição definida)

DB – defined benefit (benefício definido)

NDC – notional defined contribution (Esquema Virtual de Contribuição Definida)

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Arrecadação Líquida para o RGPS em bilhões e em porcentagem do PIB – 1997-2015.....	21
Figura 2 – Gastos reais com benefícios previdenciários em bilhões e em porcentagem do PIB - 1997-2015.....	21
Figura 1 – Evolução do déficit brasileiro com o RGPS em bilhões e em porcentagem do PIB – 1997-2015.....	22
Figura 2 – Representação gráfica dos modelos organizacionais de aposentadoria.....	25
Figura 3 – Representação gráfica dos modelos organizacionais de aposentadoria.....	26
Figura 4 – Gastos com previdência pública em porcentagem do PIB – Itália.....	36
Figura 5 – Pirâmide Populacional Brasileira – 1980.....	40
Figura 6 – Pirâmide Populacional Brasileira – 2010.....	40
Figura 7 – Pirâmide Populacional Brasileira – 2050.....	41
Figura 8 – População em idade ativa sobre porcentagem da população total.....	41
Figura 9 – Quantidade de pessoas em idade ativa para cada pessoa em idade inativa – 2000-2060.....	42
Figura 10 – Evolução da Taxa de Fecundidade – Brasil – 1940-2010.....	43
Figura 11 – Previsão da evolução dos gastos e receita com previdência em porcentagem do PIB – 2015-2060.....	44
Figura 12 – Previsão da necessidade de financiamento da previdência em porcentagem do PIB – 2015-2060.....	45
Figura 13 – Gastos com previdência em porcentagem do PIB por país em 2011.....	47
Figura 14 – Países da OCDE: gastos com previdência social em porcentagem do PIB x proporção da população com 65 anos ou mais – 2011.....	49
Figura 17 – Previsão de crescimento do gasto previdenciário per capita.....	50

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1 - Documentos editados durante a Constituição de 1937.....	14
Quadro 2 - Documentos editados durante a Constituição de 1967.....	16
Tabela 1 - Regressão déficit em relação a taxa de desemprego – 2002-2014.....	22
Tabela 2 – Mudanças de idade na aposentadoria italiana.....	36
Tabela 3 - Evolução da expectativa de sobrevida no Brasil – 1930-2010.....	43
Tabela 4 – Proteção previdenciária para a população brasileira ocupada entre 16 e 59 anos – 2009.....	46
Tabela 5 - Gasto previdenciário per capita em dólares – 2011.....	48
Tabela 6 – Idade média de países selecionados.....	48
Tabela 7 – IDH por país.....	50
Tabela 8 – PIB per capita anual em dólares.....	50

Sumário

1. Introdução.....	8
2. Evolução Histórica Brasileira.....	11
2.1. Mudanças pré-constituição de 1988.....	11
2.2. Mudanças pós Constituição de 1988.....	16
2.3. Dados da Previdência.....	20
3. Referencial Teórico.....	24
3.1. Tipos de Previdência.....	24
3.2. A economia da previdência.....	28
4. Cenário Internacional e um Comparativo com o Brasil.....	30
4.1. Cenário Previdenciário no Mundo.....	30
4.1.1. Austrália.....	30
4.1.2. Dinamarca.....	31
4.1.3. Suécia.....	33
4.1.4. Itália.....	34
4.1.5. Japão.....	36
4.2. Caso Brasileiro.....	38
4.3. O Brasil Relativo ao Cenário Mundial.....	47
5. Conclusão.....	52
6. Anexos.....	54
7. Bibliografia.....	56

1. Introdução

Conforme colocado Barr e Diamond (2006), olhando por um ponto de vista individual, a garantia de uma renda para os mais velhos possui dois mecanismos fundamentais: suavização de consumo e um meio de seguro.

Na suavização de consumo os indivíduos procuram maximizar seu bem-estar não apenas em um momento específico, mas através de todo o tempo. Alguém que poupa o faz não porque o consumo hoje não tem valor, mas porque ele valoriza o consumo no futuro mais do que um consumo extra hoje. A maioria das pessoas espera viver tempo suficiente para poder se aposentar. Dessa maneira, o propósito central das pensões de aposentadoria é a suavização do consumo. Trata-se de um processo que permite ao indivíduo transferir consumo de seus anos produtivos para os seus anos de aposentadoria, permitindo a escolha da sua linha do tempo de consumo.

Em um modelo de segurança, pessoas poupam ao longo de sua vida produtiva para financiar a sua aposentadoria. Um ponto importante é que no caso de pensões, há uma série de incertezas, incluindo quanto tempo o contribuinte irá viver. Portanto, um sistema com poupanças individuais enfrenta o problema de um indivíduo viver muito e esgotar suas reservas ou consumir muito pouco ao longo dos anos para evitar que isso ocorra. Como uma pessoa não sabe quanto tempo irá viver, a expectativa de vida de um grande grupo de pessoas é muito mais conhecida e confiável. Assim, os membros de tal grupo podem concordar em unir suas poupanças em um fundo e retirar sua pensão com base na expectativa de vida do grupo e no montante total contribuído ao fundo por cada membro.

Segundo Barr e Diamond (2006), isso constitui a essência das anuidades, que levam um indivíduo a trocar a sua poupança privada na aposentadoria por pagamentos regulares pelo resto de sua vida, permitindo a sua segurança contra o risco de sobreviver além da sua poupança. Sistemas previdenciários também oferecem um respaldo financeiro no caso de incapacidade e podem proteger esposas e filhos pequenos no caso de morte do contribuinte antes de sua aposentadoria, reforçando ainda mais a necessidade e a preferência por tal modelo.

A partir disso é necessário explicar o envolvimento governamental. Lassalvy (2011) formula que o sistema público de pensão tem o papel de prover uma renda mínima para todos os cidadãos em idade avançada. Qualquer aposentado sem condições de se

sustentar deve depender de ajuda da família ou, caso não exista essa possibilidade, do Estado. É necessário, portanto, que o governo garanta que a população poupe para a sua aposentadoria, permitindo que haja recursos suficientes para os aposentados durante o resto da sua vida. O governo também tem um papel importante na eliminação de problemas gerados em um mundo onde os mercados são irregulares e possuem informação imperfeita.

Além disso, políticas públicas também possuem mais objetivos do que a suavização do consumo e garantias, tais como redução da pobreza e redistribuição de renda. Para reduzir a pobreza o governo direciona seus recursos para pessoas com um baixo nível de renda que não tem capacidade de poupar o suficiente. Sistemas previdenciários podem redistribuir renda através de uma taxa progressiva baseada no salário do indivíduo. Dessa maneira, é possível subsidiar a suavização de consumo de trabalhadores que ganham menos. Também é possível redistribuir renda através de gerações se, por exemplo, um governo reduzir a taxa de contribuição da geração atual levando, portanto, futuras gerações a contribuírem mais ou terem benefícios reduzidos (MATILL, 2006).

Para Barr e Diamond (2006), além dos objetivos primários expostos, políticas previdenciárias também podem ter objetivos secundários, incluindo um desenvolvimento econômico mais abrangente e crescimento econômico. Sistemas previdenciários mal desenhados podem criar incentivos adversos no mercado de trabalho. Excessivos gastos em pensão pública podem contribuir para um alto nível de impostos, colocando o crescimento em risco. De maneira recíproca, esquemas de pensão podem auxiliar na operação de mercados de capital e trabalho e, além disso, podem elevar a taxa de poupança.

O presente trabalho consiste em analisar a evolução no sistema previdenciário brasileiro e realizar um comparativo com o cenário mundial. Para tanto, além desse primeiro capítulo introdutório, a monografia será dividida em mais quatro partes. O segundo capítulo fará um relato histórico das mudanças realizadas no sistema brasileiro de previdência. A terceira seção trará um detalhamento dos principais modelos previdenciários e como funciona a sua economia. Na quarta parte será realizado um panorama sobre esquemas previdenciários internacionais em países que possuem uma população de idade mais avançada e, a partir disso, estabelecer-se-á um comparativo entre

tais países e o Brasil, mostrando em que situação o país se encontra e, por fim, no quinto capítulo o trabalho será concluído.

2. Evolução Histórica Brasileira

2.1. Sistema Previdenciário Brasileiro pré-constituição de 1988

Os primeiros esboços de um sistema previdenciário no Brasil datam do século XVI, mas este vem se desenvolvendo até os dias de hoje. Uma importante característica dessa evolução é que até aproximadamente o início da década de 90 do século passado, as mudanças tinham um foco de expandir o sistema previdenciário e os seus benefícios concedidos, entretanto, com a constante obtenção de déficits do Regime Geral de Previdência Social, as mais recentes mudanças são voltadas para a redução e restrição de benefícios concedidos.

De acordo com Meirelles (2009) em 1543 é fundada a Santa Casa de Misericórdia de Santos, por Brás Cubas, a qual visava à entrega de prestações assistenciais. Juntamente a isso, foi criado um plano de pensão para seus empregados que se estendeu para as Santa Casas do Rio de Janeiro e de Salvador, abrangendo, ainda, os empregados das Ordens Terceiras e outras que mantinham hospitais, asilos, orfanatos e casas de amparo a seus associados e desvalidos.

Meirelles (2009) também relata que posteriormente, em 23 de setembro de 1793, o Príncipe D. João VI consentiu o Plano dos Oficiais da Marinha, assegurando um benefício para às viúvas de oficiais. O custeio era equivalente a desconto de um dia de vencimento e vigorava por mais de cem anos.

Já em 1821, Dom Pedro de Alcântara concedeu aposentadoria aos mestres e professores, após 30 (trinta) anos de serviço, não obstante, assegurou abono de $\frac{1}{4}$ dos ganhos aos que continuassem em atividade (MEIRELLES, 2009).

Foi somente em 1824, com a nova Constituição que surgiu o primeiro documento legislativo a tratar sobre a Previdência Social no Brasil. Apesar da nova Carta Magna não dispor de cláusulas específicas de seguridade, o inciso XXXI de seu art. 179, garantia aos cidadãos o direito aos então denominados “socorros públicos”. As atividades desenvolvidas eram desenvolvidas pela iniciativa privada, através das Santas Casas de misericórdia.

Contudo, devido ao fato de que os cidadãos não possuíam nenhum método para exigir o efetivo cumprimento de tal garantia, a utilidade prática de tal dispositivo não

existiu. Para Nolasco (2012), isto significa que, apesar de ser previsto na Constituição, o direito aos “socorros públicos” não era dotado de exigibilidade. Entretanto, apesar da mencionada inutilidade prática, segundo o autor, é inegável o seu valor histórico, já que é relevante o fato de tal direito ter encontrado proteção constitucional já nessa época.

Posteriormente, com o Decreto nº. 9.912 de 26 de março de 1888, foi regulamentado o direito à aposentadoria dos empregados dos correios. Outra norma, em novembro do mesmo ano, criaria a Caixa de Socorros em cada uma das estradas de ferro do Império (HOMCI, 2009).

De acordo com Nolasco (2012), com a inauguração da nova Constituição em 1891, dois artigos foram responsáveis por trazer novas conquistas no documento. O autor relata que o art. 5º dispunha sobre a obrigação da União em prestar socorro aos Estados em calamidade pública, se tal Estado solicitasse. Já o art. 75 dispunha sobre a aposentadoria por invalidez dos funcionários públicos. Tal aposentadoria concedida aos funcionários públicos que viessem a ficar inválidos não dependia de qualquer contribuição por parte do trabalhador, sendo completamente custeada pelo Estado.

Um marco importantíssimo para o desenvolvimento da Previdência Social brasileira foi o Decreto-Legislativo nº. 4.682, de 14 de janeiro de 1923, mais conhecido como “Lei Elói Chaves”. Por muitos, tal lei consolidou a base do sistema previdenciário brasileiro, com a criação da Caixa de Aposentadorias e Pensões para os empregados das empresas ferroviárias. Após a promulgação desta lei, outras empresas foram beneficiadas e seus empregados também passaram a ser segurados da Previdência Social.

Nos anos que seguiram ao ano de edição da "Lei Elói Chaves" outras caixas de aposentadoria foram criadas, em favor das demais categorias, tais como: portuários, telegráficos, servidores públicos, mineradores, etc. Foi criado também em 1923 o Conselho Nacional do Trabalho, com o intuito maior de pensar a questão operária, fomentando o desenvolvimento da proteção social no plano estatal (REIS, 1984).

Segundo Homci (2009), dentre as principais leis criadas entre o surgimento da "Lei Elói Chaves" (1923) e o estabelecimento da nova Constituição (1934) destacam-se a Lei nº. 5.109/1926, que estendeu o Regime da "Lei Elói Chaves" aos portuários e marítimos e a Lei nº. 5.485/1928, que também estendeu o regime da "Lei Elói Chaves" aos trabalhadores dos serviços telegráficos e radiotelegráficos.

Ainda segundo Homci (2009) outras importantes mudanças foram implementadas, como a criação do Decreto n°. 19.433/1930 e do Decreto n°. 22.872/1933. O primeiro criou o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, tendo como uma das atribuições orientar e supervisionar a Previdência Social, inclusive como órgão de recursos das decisões das Caixas de Aposentadorias e Pensões. O segundo criou o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos, considerado a primeira instituição brasileira de previdência social de âmbito nacional, com base na atividade genérica da empresa. A iniciativa privada realizava a administração das caixas de aposentadoria, sendo o Estado apenas responsável pela sua criação e sua regulamentação.

Essas caixas de aposentadoria e pensão previam como benefícios concedidos: a) a aposentadoria integral, com 30 anos de serviço e 50 ou mais anos de idade; b) aposentadoria com redução de 25%, com 30 anos de serviço e menos de 50 anos de idade; c) as indenizações em caso de acidente de trabalho; d) a pensão por morte para os dependentes; e) outros benefícios não pecuniários. Além disso também era previsto a forma de custeio da classe determinada (HOMCI, 2009).

A Constituição Federal de 1934 teve como ponto central o estabelecimento de uma nova sistemática para a Previdência Social brasileira, principalmente em relação ao seu custeio. Foi somente com esta nova Carta Magna que o sistema tripartite de financiamento, tal como conhecemos hoje, foi previsto. Logo, foi determinado pela primeira vez no Brasil que trabalhadores, empregadores e o Estado deveriam arcar com o financiamento do sistema previdenciário brasileiro.

Dessa maneira, uma vez que, no plano constitucional, deixava-se o estágio da assistência pública para adentrar na era do seguro social, a Constituição de 1934 representa um enorme avanço da previdência no país. Além disso, mesmo não havendo uma diferenciação da concepção de seguro social, impulsionada somente a partir de 1935 com a criação do *Social Security Act* norte-americano, a Carta de 1934 foi a primeira a utilizar o termo "Previdência" em seu texto, mesmo que desacompanhado do adjetivo social (HOMCI, 2009).

A Constituição Federal de 1937, outorgada em 10 de novembro, possuía uma natureza eminentemente autoritária visto que foi fruto de um Estado ditatorial que se formou por um Golpe Estado realizado por Getúlio Vargas. Nela foram estabelecidos os

seguros de velhice, de invalidez e de vida para os casos de acidente de trabalho, havendo poucas inovações no plano previdenciário, a não ser o uso da expressão "seguro social", como sinônimo da expressão Previdência Social, sem, entretanto, qualquer diferenciação prática ou teórica no plano legislativo (ANDRADE, 2014).

Apesar da falta de inovação no plano constitucional, o mesmo não pode ser dito do plano infraconstitucional, tendo em vista que, sob a égide da Constituição Federal de 1937, vários foram os documentos editados. Essas mudanças podem ser observadas no Quadro 1.

Quadro 1 - Documentos editados durante a Constituição de 1937

Lei	Modificações
Decreto-Lei nº 288, de 23 de fevereiro de 1938	Criou o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado
Decreto-Lei nº 651, de 26 de agosto de 1938	Criou o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas, mediante a transformação da Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Trabalhadores em Trapiches e Armazéns
Decreto-Lei nº 1.142, de 9 de março de 1939	Estabeleceu exceção ao princípio da vinculação pela categoria profissional, com base na atividade genérica da empresa, e filiou os condutores de veículos ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas
Decreto-Lei nº 1.355, de 19 de junho de 1939	Criou o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Operários Estivadores
Decreto-Lei nº 1.469, de 1º de agosto de 1939	Criou o Serviço Central de Alimentação do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários
Decreto-Lei nº 2.122, de 9 de abril de 1940	Estabeleceu para os comerciantes regime misto de filiação ao sistema previdenciário. Até 30 contos de réis de capital o titular de firma individual, o interessado e o sócio quotista eram segurados obrigatórios; acima desse limite a filiação era facultativa
O Decreto-Lei nº 7.835, de 6 de agosto de 1945	Estabeleceu que as aposentadorias e pensões não poderiam ser inferiores a 70% e 35% do salário mínimo
Decreto-Lei nº 8.742, de 19 de janeiro de 1946	Departamento Nacional de Previdência Social

Fonte: Homci (2009)

Com o surgimento da nova Constituição, em 1946, o maior foco é que se deixa de empregar a expressão “seguro social”, sendo essa substituída, pela primeira vez em termos constitucionais no Brasil, pelo termo “Previdência Social”. Ao ser comparada com a Carta anterior, Nolasco (2012) afirma que não houve nenhuma mudança significativa no que tange a Previdência. Contudo, apesar de não ter ocorrido alteração significativa no que tange ao cenário previdenciário com a criação da Constituição, o mesmo não se

estende à legislação infraconstitucional, em especial com a edição da Lei Orgânica da Previdência Social, em 1960.

A Lei Nº. 3.807 de 1960, também conhecida como a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), demarca um grande avanço na unificação e uniformização das normas infraconstitucionais existentes sobre a Previdência Social, já buscadas, mas até o momento nunca alcançadas.

Andrade (2014) relata que a LOPS unificou a legislação previdenciária entre todos os institutos da previdência. A nova Lei promoveu a eliminação legislativa das diferenças históricas de tratamento entre trabalhadores, estabelecendo igualdade no sistema de custeio com unificação das alíquotas de contribuição incidentes sobre a remuneração do trabalhador.

A nova Lei foi responsável por ampliar benefícios concedidos, tendo estabelecido vários auxílios como: auxílio-natalidade, auxílio-funeral e auxílio-reclusão, uniformizou direitos e contribuições e ainda estendeu a área de assistência a outras categorias profissionais, ampliando a cobertura. Nesse sentido, Nolasco (2012) menciona que apesar da Constituição Federal de 1946 não ter trazido mudanças no que toca à Previdência Social, é sob sua égide que é dado o primeiro passo em direção ao sistema tal como conhecemos atualmente.

Entre a criação da LOPS e o surgimento da nova Constituição em 1967, três alterações realizadas merecem ser mencionadas.

Inicialmente, em 1963, houve a edição da Lei nº. 4.214, instituindo o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL), estendendo aos rurícolas brasileiros alguns benefícios conquistados pelos trabalhadores urbanos. Em 1965, foi editada uma modificação constitucional, que impediu a concessão de benefícios previdenciários sem a previsão legal de sua devida forma de custeio, visando inibir a concessão irresponsável de benefícios, em especial por motivos políticos. Por fim, em 1966, diante da alteração de dispositivos da Lei Orgânica da Previdência Social, foram instituídos o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS, e o Instituto Nacional de Previdência Social – INPS. Tal medida reuniu os seis institutos de aposentadorias e pensões existentes, unificando administrativamente a previdência social no Brasil (HOMCI, 2009).

O art. 158 da Constituição de 1967 trouxe algumas novas regras sobre a Previdência Social no Brasil. Nolasco (2012) relata que a maior das mudanças apresentadas diz respeito à instituição do seguro desemprego. Outro ponto importante foi a inclusão do salário família, que previamente só havia recebido um tratamento infraconstitucional.

Quadro 2 - Documentos editados durante a Constituição de 1967

Lei	Modificações
Lei nº 5.316, de 14 de setembro de 1967	Integrou o seguro de acidentes do trabalho na Previdência Social
Decreto-Lei nº 564, de 1º de maio de 1969	Estendeu a Previdência Social ao trabalhador rural, especialmente aos empregados do setor agrário da agroindústria canavieira, mediante um plano básico
Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970	Criou o Programa de Integração Social-PIS
Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970	Instituiu o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP
Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971	Instituiu o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural - PRÓ-RURAL, em substituição ao plano básico de Previdência Social Rural
Lei nº 5.859, de 11 de dezembro de 1972	Incluiu os empregados domésticos na Previdência Social
Lei nº 6.036, de 1º de maio de 1974	Criou o Ministério da Previdência e Assistência Social, desmembrado do Ministério do Trabalho e Previdência Social
Lei nº 6.125, de 4 de novembro de 1974	Autorizou o Poder Executivo a constituir a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (atual DATAPREV)
Decreto nº 77.077, de 24 de janeiro de 1976	Expediu a Consolidação das Leis da Previdência Social
Lei nº 6.439, de 1º de setembro de 1977	Instituiu o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social - SINPAS, orientado, coordenado e controlado pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, responsável "pela proposição da política de previdência e assistência médica, farmacêutica e social, bem como pela supervisão dos órgãos que lhe são subordinados" e das entidades a ele vinculadas
Decreto nº 89.312, de 23 de janeiro de 1984	Aprovou nova Consolidação das Leis da Previdência Social

Fonte: Homci (2009)

Além das referidas inovações constitucionais no tocante à Previdência Social, ocorreram também várias inovações no plano infraconstitucional. O maior destaque deve ser dado as mudanças observadas no Quadro 2.

2.2. Sistema Previdenciário Brasileiro pós-constituição de 1988

Tendo sido promulgada em 05.10.1988 e contendo todo um capítulo que trata da Seguridade Social, a Constituição de 1988 simboliza o retorno de um Estado democrático

de direito no Brasil, tendo abrangido vários direitos e garantias fundamentais aos cidadãos. A nova Carta Magna, elaborada sob uma herança cultural do regime de repartição, fruto, de um lado, da exaustão das reservas capitalizadas pelas antigas caixas e institutos, e de outro, da tradição paternalista segundo a qual cabe ao Estado fornecer aos indivíduos os meios de subsistência, amplia significativamente o tratamento constitucional dado à Previdência Social. Nela, dispõe-se pela primeira vez do termo “Seguridade Social”, como um conjunto de ações integradas envolvendo Saúde, Assistência e Previdência Social (AMARO, MENEGUIN, 2008).

É diante desse cenário, com o surgimento da referida Carta, que surge o Sistema Nacional de Seguridade Social. De acordo com Nolasco (2012, p. 5) tal sistema possui “a finalidade precípua de assegurar o bem-estar e a justiça sociais, para que, desta forma, ninguém seja privado do mínimo existencial, ou seja, para que a todos os cidadãos seja assegurado o princípio da dignidade humana”. O autor ainda menciona que o sistema de seguridade social é pautado, em nossa Carta vigente, por vários princípios, dentre eles o princípio da universalidade de cobertura e de atendimento, o que demonstra que o sistema de seguridade social da Constituição Federal de 1988 possui caráter ideário.

Nolasco (2012) também evidencia que, dentro do sistema de Seguridade Social, serviços relacionados a saúde e assistência social não dependem de subsídio, ou seja, para que o usuário faça uso de tais serviços não é necessário o pagamento de uma tarifa, devendo apenas se encontrar em situação de necessidade. Por outro lado, os serviços de Previdência Social dependem de custeio. Assim, o autor entende que, apesar da constituição trazer a ideia de vinculação do regime de seguridade social, o que se observa é que a necessidade de custeio prévio da Previdência Social pelo beneficiário rompe com o mencionado ideário. Mesmo assim, o autor acredita que as evoluções trazidas pelo documento de 1988 no que tange à Previdência Social foram muitas, e o nível de proteção proporcionado aos seus beneficiários foi indiscutivelmente ampliado ao longo das constituições brasileiras, tendo atingido o seu ápice em nossa atual Carta Maior.

Após o surgimento da nova Constituição, a legislação infraconstitucional também sofreu importantes modificações que, segundo Homci (2009), tinham como propósito guardar coerência com a nova sistemática imposta pelo constituinte.

A Lei nº. 8.029/1990 foi encarregada de extinguir o Ministério da Previdência e Assistência Social e reconstituiu o Ministério do Trabalho e da Previdência Social. Ainda em 1990, o Decreto nº. 99.350 fundiu o IAPAS e o INPS gerando o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. O novo órgão possuía como função a cobrança de contribuições e pagamento de benefícios, não sendo mais necessário ter dois órgãos para a finalidade (ANDRADE, 2014).

Outras duas leis importantes da Previdência Social no Brasil passaram a vigorar em 24 de julho de 1991. A Lei nº. 8.212 dispôs sobre a organização da Seguridade Social e instaurou seu novo Plano de Custeio, enquanto a Lei nº. 8.213 estabeleceu o Plano de Benefícios da Previdência Social. (HOMCI, 2009).

A partir da década de 90, tendo em foco a Constituição vigente, iniciou-se uma forte discussão sobre possíveis mudanças que pudessem ser realizadas no sistema. Nesse período, a situação da previdência social agravou-se de tal maneira que passou a ser um dos mais graves problemas das finanças públicas do Brasil (ZYLBERSTAJN, AFONSO, SOUZA, 2006). Para contornar tal situação, uma parcela expressiva da agenda dos governos de FHC, Lula e Dilma teve como uma de suas componentes as tentativas de empreender alterações na previdência social.

As primeiras grandes mudanças foram realizadas durante o governo FHC por intermédio da Emenda Constitucional de nº 20 de 15.12.1998. Uma das mais significativas alterações implementadas foi a transformação do tempo de serviço em tempo de contribuição. A partir de tal mudança a aposentadoria por tempo de serviço transformava-se em uma espécie de aposentadoria com requisitos mistos, ou seja, além do tempo de contribuição, o contribuinte teria que contar também, de forma cumulativa, com uma idade mínima. Nesse período houve a determinação de uma idade mínima de aposentadoria de 60 anos para os homens e 55 anos para as mulheres e o tempo necessário de contribuição também passou a ser de 35 anos para os homens e 30 para as mulheres (AMARO, MENEGUIN, 2008).

Em 1999 houve a aprovação da Lei nº 9.876 que complementa a reforma previdenciária e cria o fator previdenciário, prevendo a expectativa de vida do segurado para cálculo do benefício, tendo como objetivo alcançar o equilíbrio financeiro e de atuação do sistema.

O processo de reforma tomou continuidade no primeiro ano do governo Lula com a segunda significativa reforma previdenciária. Atingindo, em primeiro plano, funcionários públicos, a Emenda Constitucional nº 41 em 31 de dezembro de 2003 previu a substituição da aposentadoria integral pelo Regime proporcional de aposentadoria. O novo regime não retirou a possibilidade de o servidor gozar da aposentadoria de acordo com sua última remuneração e funcionários públicos que ingressaram antes da promulgação da EC nº 41/2003 ainda terão direito à aposentadoria integral. (MEIRELLES, 2009)

Em 2005, com a Emenda Constitucional nº 47, há a promoção de alterações no art. 201 da Carta Magna, tratando também da maior parte das regras previdenciárias dos funcionários públicos.

Segundo Bessa (2012) as reformas de 2003 e 2005 tiveram como principais objetivos:

“ (i) o fim da aposentadoria com proventos integrais para os servidores que ingressaram no serviço público após o advento da EC 41/2003;

(ii) a instituição da cobrança de contribuição previdenciária dos inativos e pensionistas que recebam proventos acima de determinado valor;

(iii) previsão de regime de previdência complementar com planos de benefícios na modalidade de contribuição definida;

(iv) a criação do abono de permanência em substituição à isenção da contribuição previdenciária instituída pela EC 20/1998;

(v) a instituição de regras de transição para aqueles que ingressaram no serviço público até a data da publicação da EC 41/2003 e a garantia dos direitos adquiridos dos aposentados, bem como daqueles que, até a data de publicação da emenda, tenham cumprido todos os requisitos para a obtenção da aposentadoria com base nos critérios da legislação anterior. ”

Por sua vez, Barbosa (2013), informa as mudanças e o fito das modificações realizadas em 2012. Segundo o autor, a Emenda Constitucional nº 70/2012 acrescentou o art. 6º à Emenda Constitucional nº 41, de 2003, com o propósito de estabelecer critérios

para o cálculo e a correção dos proventos da aposentadoria por invalidez dos servidores públicos que ingressaram no serviço público até a data da publicação daquela Emenda Constitucional. Desta maneira, os proventos de aposentadoria por invalidez concedidos a partir de 01/01/2004 deverão ser recalculados com base na remuneração do servidor no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria.

Por fim, mais recentemente, houve a criação da Lei nº 13.183 que assegura, entre outras coisas, a "regra 85/95 progressiva" para a concessão da aposentadoria, gerando uma possível alternativa ao Fator Previdenciário. Tal mudança relacionada ao fator estabelece que a soma da idade e do tempo de contribuição devem somar 95 anos para os homens e 85 anos para as mulheres. Ainda permanece a possibilidade de uma aposentadoria precoce, entretanto o benefício concedido seria reduzido.

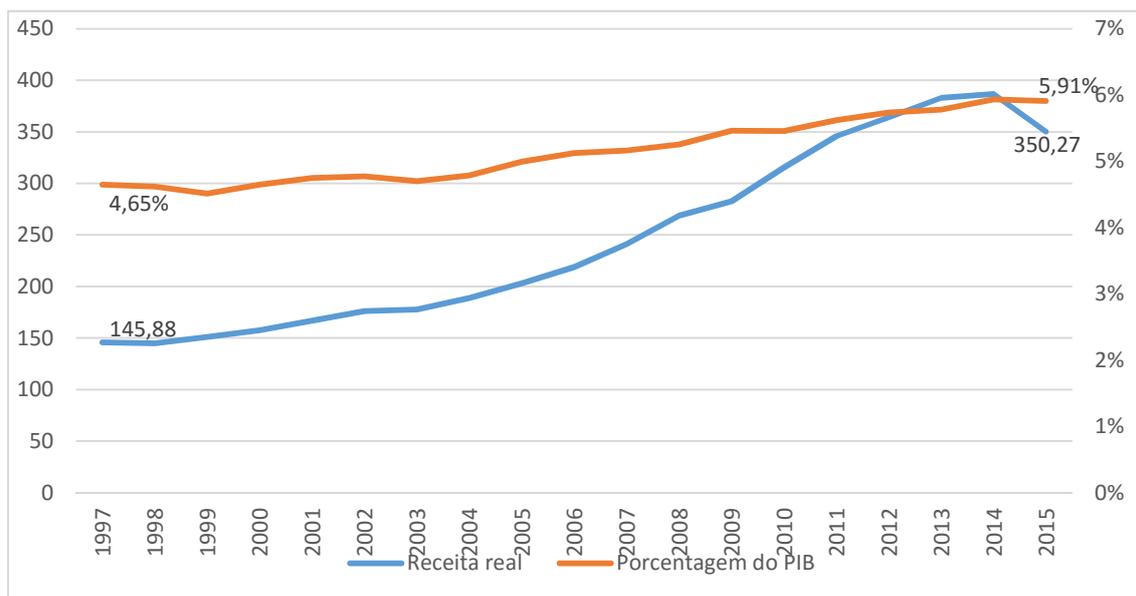
A nova regra 85/95 adquire um caráter progressivo a partir de 31 de dezembro de 2018. Após essa data, para afastar o uso do fator previdenciário, a soma da idade e do tempo de contribuição ganhará pontos extras de acordo com o ano em que o trabalhador quiser se aposentar. Isso leva em conta o aumento da expectativa de vida do brasileiro.

Apesar disso, o fator previdenciário não será extinto. Contudo, não incidirá na aposentadoria de quem completar o patamar mínimo de pontos, que até dezembro de 2018 será de 85 para mulheres e 95 para homens, e depois aumentará progressivamente até chegar a 90/100 no ano de 2026.

2.3. Dados da Previdência

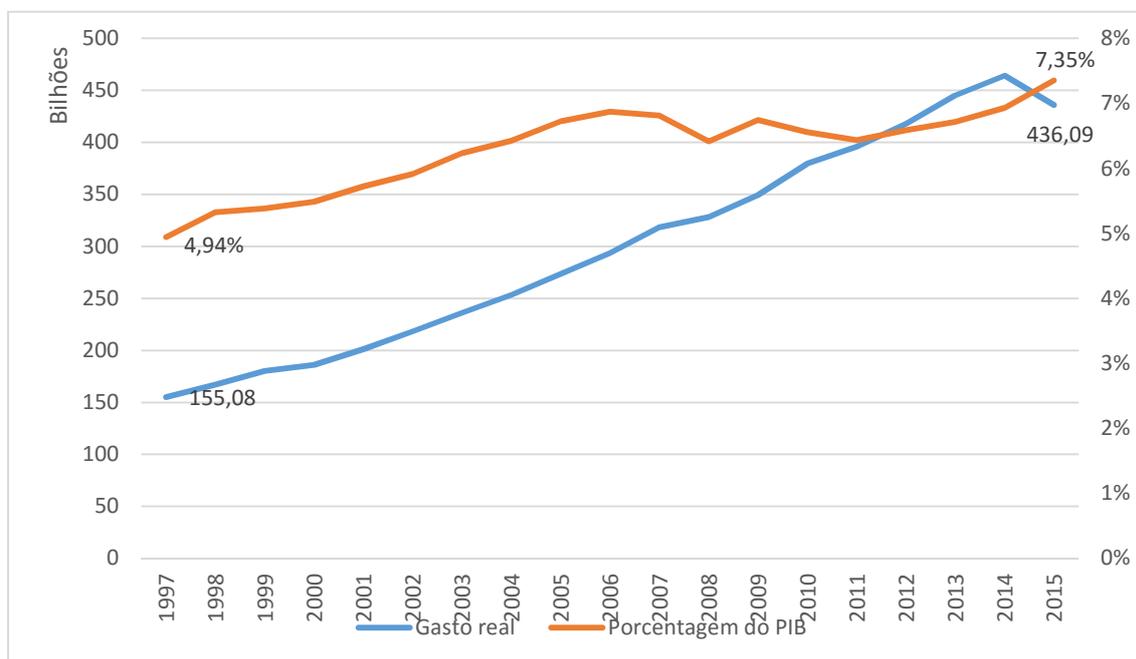
Segundo dados fornecidos pelo Tesouro Nacional, em 1997, a receita obtida para o Regime Geral de Previdência Social correspondia a 145 bilhões ou 4,65% do PIB. Em 2015, esse valor arrecadado subiu para 350 bilhões ou 5,91% do PIB. A Figura 1, localizada abaixo, demonstra a evolução da arrecadação do regime.

Figura 1 - Arrecadação Líquida para o RGPS em bilhões e em porcentagem do PIB – 1997-2015



Fonte: Tesouro Nacional, 2015, Elaboração Própria

Figura 2 – Gastos reais com benefícios previdenciários em bilhões e em porcentagem do PIB - 1997-2015



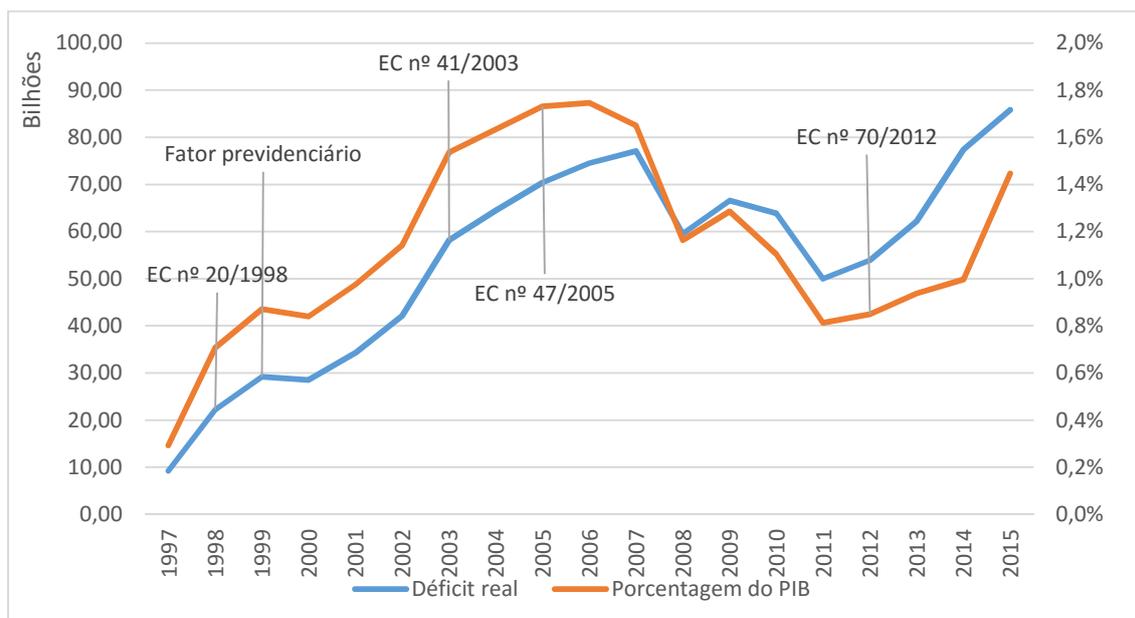
Fonte: Tesouro Nacional, 2015, Elaboração Própria

Por outro lado, também podemos analisar os gastos previdenciários realizados no mesmo período. Segundo dados fornecidos pelo Tesouro Nacional, em 1997 o Brasil teve um gasto real de aproximadamente 155 bilhões em benefícios previdenciários. No período, isso representava aproximadamente 4,94% do PIB. Em 2015, esse dispêndio

correspondeu a mais de 436 bilhões, passando a representar 7,35% do PIB. A evolução dessa despesa pode ser observada na Figura 2, localizada acima.

Através dos gastos com benefícios e da arrecadação obtida pode-se calcular o déficit obtido ano após ano com o RGPS brasileiro, disponível na Figura 3.

Figura 15 - Evolução do déficit brasileiro com o RGPS em bilhões e em porcentagem do PIB – 1997-2015



Fonte: Tesouro Nacional, Elaboração Própria

De maneira geral é possível observar que, apesar de um crescimento geral do déficit, há uma tendência oposta entre os anos de 2007 e 2011. Essa redução se deve ao comportamento extremamente favorável da economia brasileira. No período a arrecadação cresceu de maneira considerável devido alta geração de empregos formais.

Regredindo o déficit real em relação à taxa de desemprego pode-se perceber de maneira mais contundente o impacto positivo da geração de empregos na redução do déficit.

Tabela 1 - Regressão déficit em relação a taxa de desemprego – 2002-2014

<i>Estatística de regressão</i>	
R múltiplo	0,936844535
R-Quadrado	0,877677683
R-quadrado ajustado	0,794344349
Erro padrão	23264157621
Observações	13

ANOVA

	<i>gl</i>	<i>SQ</i>	<i>MQ</i>	<i>F</i>
Regressão	1	4,65999E+22	4,65999E+22	86,10147709
Resíduo	12	6,49465E+21	5,41221E+20	
Total	13	5,30946E+22		

	<i>Coefficientes</i>	<i>Erro padrão</i>	<i>Stat t</i>	<i>Valor-P</i>
Interseção	0	#N/D	#N/D	#N/D
Variável X 1	6,79139E+11	73190305174	9,27908816	7,9881E-07

Elaboração própria

A regressão foi realizada com séries temporais disponíveis entre os anos de 2002 e 2014, a um nível de confiança de 95%, sendo o déficit a variável dependente e a taxa de desemprego a variável X1. Com um Valor-P menor do que 0,05, nota-se que a variável X1 é significativa e que, como esperado, uma elevação na taxa de desemprego ocasiona uma elevação no saldo deficitário. A regressão também detém um R² de aproximadamente 87,7%, o que é algo relativamente alto.

Desta maneira, observa-se que a queda no déficit do RGPS tem uma forte relação com o cenário econômico favorável, em que a alta geração de empregos levou a uma elevação substancial das receitas em relação as despesas, sendo de baixa a relevância as pequenas mudanças empreendidas no sistema previdenciário ao longo dos anos.

Mesmo levando em conta essa queda, em um cenário geral o déficit continua se elevando. Em 1997 a necessidade de financiamento real das despesas previdenciárias era de apenas 9,20 bilhões, atingindo 85,82 bilhões em 2015. Em termos do PIB, em 97 esse valor representava 0,3% do PIB, superando 1,4% de nosso produto em 2014.

3. Referencial Teórico

3.1. Tipos de Previdência

As pensões podem ser classificadas de diversas maneiras diferentes, dependendo da maneira que são organizadas e da relação entre benefícios e contribuintes.

Se levarmos em conta a organização dos esquemas, podemos distinguir 2 modelos básicos: previdência por capitalização (fully-funded) e repartição simples (PAYG).

A previdência por capitalização é baseada em poupanças. Contribuições são investidas em ativos financeiros e o retorno é destinado ao fundo disponível. O financiamento é um método de acumular ativos financeiros que, eventualmente, são convertidos em bens. Dessa maneira, se não há redistribuição através das gerações, uma geração é limitada por sua própria poupança passada e um indivíduo se aposenta com não mais do que ele contribuiu ao esquema. (YERMO, 2002).

Além disso, também não há redistribuições entre os participantes do esquema, significando que, quando um contribuinte se aposenta, o fundo estará retendo suas contribuições passadas, juntamente com os juros e os dividendos acumulados. Somente com essa acumulação o sistema será capaz de financiar o consumo da pessoa durante a aposentadoria. Nesse caso, o maior risco financeiro decorre da incerteza de rendimento dos ativos (BARR, DIAMOND, 2006).

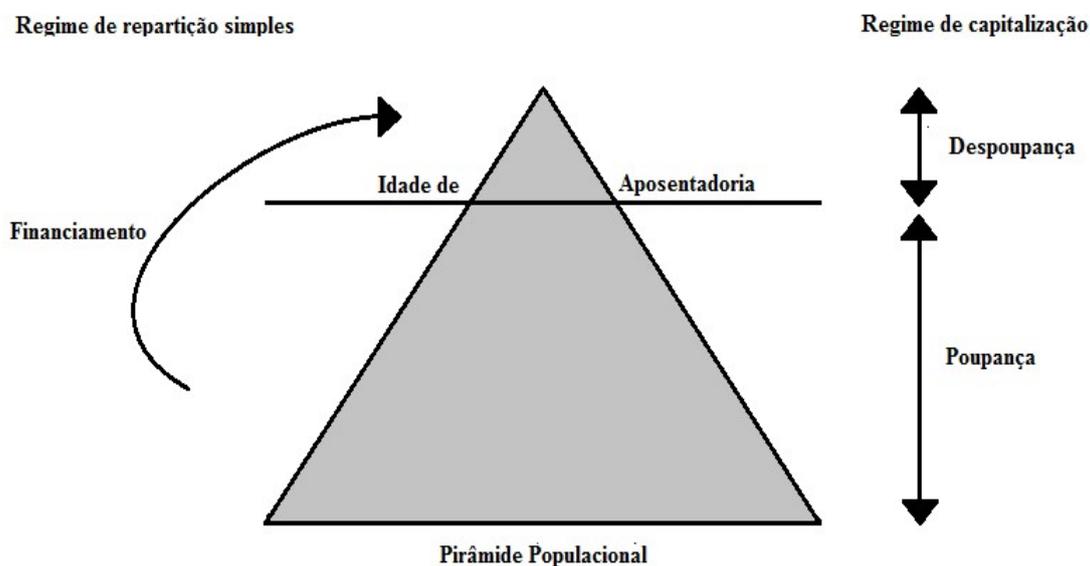
Os modelos de repartição simples geralmente são controlados pelo estado. Eles possuem uma natureza contratualista baseada no fato de que o Estado pode, mas não precisa acumular ativos mediante antecipação do pagamento de futuras pensões. É possível a tarifação da população ativa atual para o pagamento dos benefícios da população aposentada. A maioria dos sistemas previdenciários governamentais são de repartição simples, incluindo o brasileiro. Sob um ponto de vista econômico, tal modelo pode ser analisada de diversas maneiras. Como um contribuinte individual, o direito a pensão é baseado em uma promessa do estado de que, se ele contribuir agora, ele será recompensado com uma pensão no futuro. Os termos de tal acordo são específicos, variando de país para país. Já de um ponto de vista agregado, o Estado está basicamente tarifando um grupo de indivíduos e transferindo essa renda para outro (NETO, 1997).

Uma grande implicação do sistema PAYG é que ele relaxa o pressuposto de que os benefícios recebidos por uma geração devem ser compatíveis com as suas

contribuições. Apesar disso, o verdadeiro papel do modelo de repartição simples é redistribuir renda através de gerações e também compartilhar riscos ao longo do tempo (BARR, DIAMOND, 2006).

De maneira gráfica, os regimes podem ser representados de acordo com a Figura 4. Um regime de repartição simples a base ativa da população é responsável pelo financiamento do público aposentado. Já em uma previdência por capitalização, recursos são acumulados e o montante final, juntamente com o retorno obtido do investimento de tais recursos, é usado no pagamento de pensões, constituindo uma fase de despoupança.

Figura 16 – Representação gráfica dos modelos organizacionais de aposentadoria



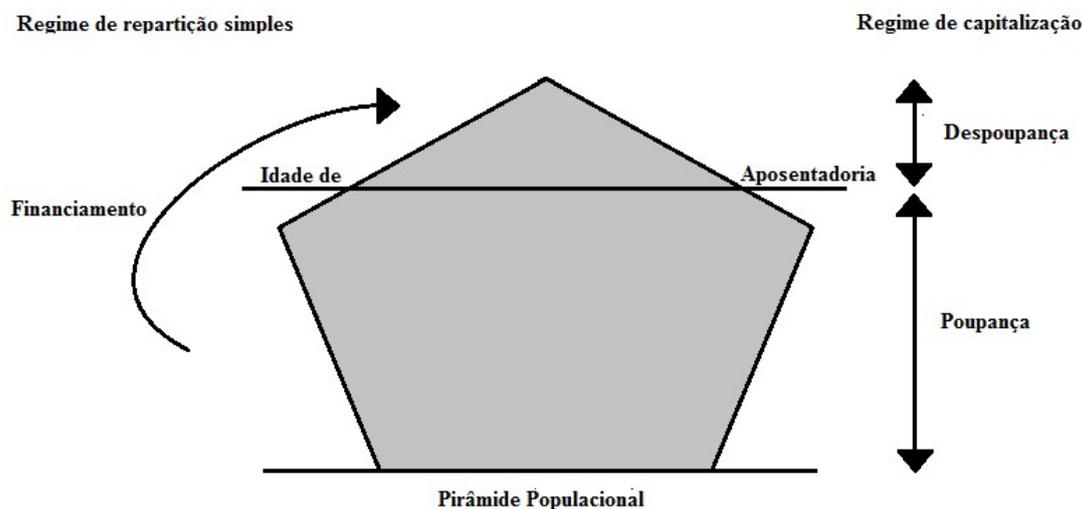
Elaboração Própria

É interessante notar que, com o envelhecimento populacional, e conseqüente inversão da pirâmide populacional, o esquema de repartição simples fica prejudicado, uma vez que a proporção entre indivíduos em idade ativa e idosos se reduz. Nesse cenário, a proporção contribuinte/beneficiário diminuí, alargando a diferença entre arrecadação e despesas e elevando cada vez mais os gastos do Governo, que na maioria das vezes é responsável por cobrir o déficit previdenciário.

O regime de capitalização, entretanto, independe do envelhecimento populacional pois, como mencionado anteriormente, não há redistribuição entre gerações e nem entre participantes, sendo cada benefício concedido dependente do pagamento de uma

contribuição prévia. Essa diferença entre os regimes pode ser visualizada através da Figura 5.

Figura 17 – Representação gráfica dos modelos organizacionais de aposentadoria



Elaboração Própria

Entretanto, seja um esquema de previdência por capitalização ou de repartição simples, uma questão diferente é quão relacionados são os benefícios concedidos e as contribuições do trabalhador. Três modelos são comuns: esquemas de contribuição definida, esquemas de benefício definido e esquemas virtuais de contribuição definida.

Em seu trabalho, Yermo (2002) esclarece que um esquema de contribuição definida (defined-contribution – DC) é um modelo em que os benefícios concedidos aos membros são baseados puramente no montante contribuído ao plano pelo patrocinador ou membro mais as taxas de retorno. Cada membro paga em uma conta um valor fixo de sua remuneração, usado na aquisição de ativos, que por sua vez são acumulados em contas assim como os lucros obtidos por esses ativos. Quando o indivíduo se aposenta, os ativos na conta financiam a pensão através de um pagamento mensal ou de alguma outra forma. Em um modelo puro de contribuição definida, o consumo de aposentado, dada sua expectativa de vida e a taxa de juros, é determinado pelo valor acumulado ao longo dos anos de contribuição, preservando o caráter individual de restrição orçamentária de um indivíduo.

Apesar das anuidades protegerem o indivíduo contra riscos associados à longevidade, um esquema puro de contribuição definida pode deixar o contribuinte

enfrentando uma vasta quantidade de riscos associadas à variação real das taxas de retorno dos ativos da pensão, o risco de renda das trajetórias futuras e o preço futuro das anuidades. O caso puro de contribuição definida pode ser modificado para compartilhar riscos de maneira mais abrangente através, por exemplo, da garantia de uma pensão mínima, da separação de parte das contribuições ou mesmo uma resposta legislada aos resultados no mercado de capitais (BARR, DIAMOND, 2006).

Um esquema de benefício definido (defined-benefit – DB) identifica o benefício específico que vai ser pago ao contribuinte no momento da aposentadoria. A pensão de um trabalhador é baseada não na sua poupança prévia, mas no seu histórico salarial, possivelmente incluindo a duração do serviço. Uma peça chave é a forma como o salário entra na fórmula do benefício. Em um modelo de salário final, pensões são baseadas no último ou últimos anos de salário recebidos. De maneira alternada, os benefícios também podem basear-se no salário real ou relativo durante um período prolongado, incluindo toda a carreira do indivíduo. Em ambos os casos, a anuidade de uma pessoa pode ser indexada ao salário até a aposentadoria e a contribuição do trabalhador é geralmente uma fração da sua renda (YERMO, 2002).

Uma inovação recente no cenário internacional, esquemas virtuais de contribuição definida (Notional Defined Contribution – NDC) são similares a sistemas puros de contribuição definida no sentido de que o risco é compartilhado, com todos os ajustes sendo realizados no lado dos benefícios. A diferença é que este modelo não é de capitalização própria, podendo ser inteiramente de repartição simples. Nesse sistema um contribuinte paga uma porcentagem de sua renda, que é então creditada a uma conta virtual individual, ou seja, o estado simula a acumulação de capital financeiro. O conteúdo da conta é então creditado com uma taxa de juros fictícia, especificada pelo governo e, durante a aposentadoria, o valor acumulado por essa conta virtual é convertido em uma anuidade de maneira a replicar princípios atuariais, de forma que o presente valor dos benefícios é equivalente ao valor da acumulação virtual do indivíduo utilizando a taxa de juros fictícia. Vale ressaltar que o saldo da conta serve apenas para manter registros, visto que o esquema não possui fundos equivalentes investidos no mercado financeiro. É por esse motivo que é denominada uma conta virtual (BARR, DIAMOND, 2006).

3.2. A economia da previdência

Segundo Barr e Diamond (2006), para auxiliar no entendimento do sistema previdenciário e ter uma opinião melhor construída sobre possíveis reformas e mudanças é necessário entender quatro proposições principais: o que importa é a produção, informações imperfeitas e tomada de decisões também imperfeitas tem um forte impacto; esquemas de pensão enfrentam riscos grandes e imprevisíveis; e custos operacionais podem ser significantes

A primeira proposição leva em conta que há apenas duas maneiras de obter segurança durante a terceira idade. A primeira é através do armazenamento da produção atual. Trata-se de uma solução inadequada, visto que é custosa, não resolve a incerteza existente e não pode ser aplicada a serviços (BARR, DIAMOND, 2006).

A segunda maneira é converter a produção atual, quando jovem, por um direito a produção futura, quando mais velho. Há, basicamente, dois modos de realizar essa conversão: uma seria o indivíduo acumular ativos que seriam trocados por bens produzidos pela população mais jovem após a sua aposentadoria; outra opção seria a obtenção de uma promessa de que ele receberia bens produzidos por trabalhadores jovens após a sua aposentadoria. Observando os modelos previdenciários atuais, é fácil perceber que eles são organizados ao redor desses dois modos. Esquemas de capitalização própria são baseados na acumulação de ativos financeiros, enquanto esquemas de repartição simples são baseados em promessas (BARR, DIAMOND, 2006).

Barr e Diamond (2006) falam que a previdência existe para que indivíduos continuem a consumir após a sua aposentadoria. Pensionistas não estão interessados em dinheiro, mas em consumo. Esse consumo é derivado de bens produzidos no período, logo, por trabalhadores em idade ativa. Dessa maneira, a premissa de que a produção é o que importa é válida. Modelos de capitalização e de repartição simples são apenas mecanismos para organizar o direito que os aposentados têm a essa produção.

Indivíduos não possuem informação perfeita, havendo diversos motivos para explicar essa proposição. A primeira causa disso se deve à incerteza sobre o futuro. Em segundo lugar, pessoas não são bem informadas devido ao risco. Um outro tipo de informação imperfeita pode surgir diante de produtos complexos, como pensões de

contribuição definida, que são baseadas em uma gama de instituições e instrumentos financeiros (BARR, DIAMOND, 2006).

Barr e Diamond (2006) também destacam um quarto tipo de empecilho derivado do processamento de informações. Uma adversidade informacional geralmente pode ser resolvida através do fornecimento da informação necessária, entretanto, em um problema de processamento de informações a complexidade é muito alta e os agentes são incapazes de fazer escolhas racionais mesmo que o conhecimento necessário seja provido.

Alguns choques macroeconômicos podem afetar a produção, os preços ou até mesmo ambos. Barr e Diamond (2006) dão maior atenção aos seguintes:

- Choques demográficos, que afetam esquemas de pensão através da alteração de preços, quantidade e quantidade de benefícios pagos.
- Crises políticas influenciam esquemas de pensão porque para um bom funcionamento do sistema há uma dependência de governos eficientes.
- Riscos operacionais podem surgir através da incompetência ou fraude, que indivíduos com informação imperfeita não podem monitorar com eficiência.
- Há também riscos de investimento, em que poupanças usadas na acumulação de ativos estão sujeitas à flutuação do mercado.
- Existe um risco de mercado associado ao recebimento de benefícios, pois em alguns casos o valor de tal benefício depende da expectativa de vida restante e da taxa de retorno da empresa seguradora.

Em último lugar a análise deve também levar em conta o fato de que qualquer método de organização para consumo futuro possui custos administrativos. Tais gastos incluem o de armazenamento de informações e custos transacionais. Diferentes formas de organização da previdência possuem diferentes custos e, portanto, implicam em diferentes níveis de consumo futuro (BARR, DIAMOND, 2006).

4. Cenário Internacional e um Comparativo com o Brasil

4.1. Cenário Previdenciário no Mundo

Também como no Brasil, muitos países necessitaram de reformas ao longo dos anos para proporcionar a sustentabilidade do sistema. A seguir são listados alguns países, o atual sistema previdenciário e recentes reformas realizadas para promover uma maior sustentabilidade.

4.1.1. Austrália

A previdência social da Austrália é financiada pelo próprio governo através de impostos e tem políticas voltadas para idosos de baixa renda. A idade de aposentadoria é de 65 anos para homens e mulheres, mas irá ser gradualmente elevada para 67 anos até 2023. Caso as propostas governamentais sejam aprovadas, espera-se que a idade mínima seja de 70 em 2035. Segundo dados da OCDE, em 2011 o país oceânico teve uma despesa equivalente a 3,5% do PIB ou 48,65 bilhões de dólares em pagamento de benefícios sociais.

O sistema previdenciário da Austrália é atualmente composto por um modelo de pensão por idade, denominado de garantia de Superannuation. Esse modelo consiste em uma contribuição obrigatória de todos os empregadores, em nome de seus empregados, para um fundo regulamentado que foi introduzido em 1992 (COLLARD, MOORE, 2012).

Segundo Collard e Moore (2012), previamente ao ano de 1992, o sistema de Superannuation era restrito a apenas empregados do setor público e empregados do setor administrativo privado, resultando em uma não cobertura de partes substanciais da força de trabalho e, além disso, a contribuição dos empregados (3% em 1989) produzia benefícios insignificantes. Como resultado, grande parte do sistema não era financiado e o custo dos benefícios concedidos passou a se elevar rapidamente.

Em 1992 o governo iniciou um pacote de reforma geral diante do fato de que Austrália iria sofrer uma grande mudança demográfica nas próximas décadas. Como resultado, o envelhecimento populacional iria causar uma elevação considerável no pagamento de pensões de aposentadoria, algo que não poderia ser sustentado pela economia do país.

Baseado no governo australiano, a solução proposta era constituída por 3 pilares fundamentais:

- Um fundo de segurança constituído por uma pensão por idade fornecida pelo Governo.
- Poupanças privadas geradas através de contribuições obrigatórias ao sistema de superannuation.
- Poupanças voluntárias através do sistema de superannuation e outros investimentos.

Juntamente com a nova reforma, o governo introduziu o sistema obrigatório de garantia de Superannuation. Trata-se de um sistema de contribuições obrigatório feito por empregadores em nome de seus empregados. Quando esta contribuição foi iniciada, no ano de 1992, os empregadores deveriam pagar 3% dos ganhos dos empregados ao governo. Hoje essa taxa de contribuição se encontra em 9% e espera-se que atinja 12% em 2019.

A maioria dos planos regulamentados de Superannuation está estruturada na modalidade de Contribuição Definida (CD), com um pequeno número de planos de Benefício Definido (BD). Muitos dos planos BD estão fechados para novos participantes (GAZZONI et al., 2013).

4.1.2. Dinamarca

De acordo com Guardiancich (2010) a Dinamarca é um dos poucos países no mundo que consegue lidar bem com o desafio de fornecer aos seus cidadãos ao mesmo tempo um mercado de trabalho flexível e um sistema de pensão por idade socialmente adequado e fiscalmente sustentável. Segundo o autor, a complexa mistura de flexigurança, modelo de Estado que promove uma política proativa no mercado laboral e segurança na velhice, se desenvolveu ao longo de 2 décadas como um processo incremental, levando ao chamado milagre do emprego dinamarquês. A política adotada pelo governo do país levou a taxa de desemprego de 12%, no início da década de 90 para irrisórios 1,7% em 2008. Dados da OCDE, revelam que em 2011 o país teve uma despesa equivalente a 6,2% do PIB ou 21,14 bilhões de dólares em pagamento de benefícios sociais.

A reforma do sistema de pensão do país escandinavo iniciou sua construção através de diversas discussões, ao longo da década de 80 e 90, sobre as formas de desigualdade dentre mais os diversos tipos de cobertura. O sistema de pensão do país escandinavo é composto por um número de elementos. Costa (2006) relata que o sistema de pilares múltiplos dinamarquês surgiu após a segunda guerra. Considerava-se universal, partindo, em seguida, para a identificação de mecanismos de desigualdades nas coberturas previdenciais. Os vários ajustes realizados ao longo de décadas de amadurecimento do sistema protetivo progrediram para o atual modelo de pilares múltiplos,

O sistema dinamarquês de previdência é composto por um pilar de pensão pública, dois pilares estatutários obrigatórios de base profissional e um pilar de pensões privadas. É também importante ressaltar que na previdência dinamarquesa, somente os trabalhadores cobertos por convênios coletivos são incluídos nos regimes de pensões profissionais, diferentemente da cobertura universal dos países nórdicos (COSTA, 2006).

O pilar de pensão pública, denominado de folkepension, trata-se de um sistema universal de aposentadoria por idade financiado em um modelo de repartição simples e composto por duas partes: um valor anual básico e complementos concedidos aos pensionistas com maior dificuldade financeira. Atualmente, a idade de aposentadoria no país é de 65 tanto para homens quanto para mulheres, mas haverá um aumento gradativo a partir de 2024 atingindo 67 anos em 2027 (OECD,2008).

Os dois outros pilares obrigatórios são de contribuição definida e são denominados de pensão suplementar do mercado de trabalho (ATP) e poupança de pensão especial (SP). No ATP, empregados entre 16 e 67 anos estão cobertos pelo sistema. Todos os indivíduos assalariados com mais de 9 horas de trabalho pago por semana devem pagar contribuições ao sistema para complementar o esquema nacional. A idade de aposentadoria é a mesma da folkepension, ou seja, 65 anos para ambos os sexos (67 a partir de 2027). O empregador paga dois terços da contribuição ATP enquanto o empregado é responsável por arcar com apenas um terço. A contribuição máxima para um empregado de tempo integral corresponde a 1% de seu salário e os benefícios concedidos dependem de quanto tempo as contribuições foram pagas (OECD,2008).

A poupança de pensão especial (SP) foi introduzida em 1998, como uma medida temporária para amortecer a atividade econômica e elevar a poupança. Somente em 1999 que tal medida se tornou um elemento permanente do sistema de pensão. A partir da introdução do SP até 2004, todos os empregados, indivíduos auto empregados e recebedores de auxílio desemprego e saúde entre 16 e 64 anos eram obrigados por lei a contribuir com 1% de seus ganhos. Contribuições foram suspensas entre 2004 e 2008 e em 2009 o governo liberou a retirada dos recursos para alavancar a economia dinamarquesa (COLLARD, MOORE, 2012).

4.1.3. Suécia

Na Suécia, um novo sistema de pensão foi introduzido em 1999, que consiste de uma aposentadoria sobre o salário (Inkomstpensionen), uma pequena contribuição obrigatória sob um serviço de capitalização denominado de Pensão Premium (Premiepensionen - PPM) e um pagamento de pensão suplementar baseado na renda do indivíduo (GAZZONI et al., 2013). Segundo dados fornecidos pela OCDE, a Suécia, em 2011, gastou aproximadamente 7,4% ou 41,66 bilhões de dólares do PIB em benefícios previdenciários.

Antes das reformas realizadas em 1999 o sistema previdenciário Sueco era composto por uma pensão básica de valor fixo e uma pensão suplementar relativamente generosa relacionada ao salário. De acordo com Gazzoni et al. (2013), o sistema vigente na época “não beneficiava pessoas que contribuía por um maior tempo e nem quem adia sua aposentadoria”. O propósito da reforma foi obter um sistema fiscalmente sustentável, atrelado ao crescimento econômico e com uma clara conexão entre contribuições e benefícios pagos (COLLARD, MOORE, 2012).

Com a reforma, passou a vigorar um sistema chamado Notional Defined Contribution (NDC), que combina o regime financeiro de repartição simples, porém na modalidade de Contribuição Definida (CD). No NDC sueco, os participantes têm uma conta virtual de participação. Este caráter virtual decorre do fato de o montante das contribuições ser utilizado para pagar os benefícios atuais, sem que haja a capitalização real dessas contribuições. Esta conta virtual, que considera o valor das contribuições e seus rendimentos, foi desenvolvida para possibilitar o cálculo atuarial da anuidade no momento da aposentadoria, estimulando os participantes a contribuir por mais tempo e a postecipar a data do pedido de aposentadoria, que é possível a partir dos 61 anos do

indivíduo. A contribuição é obrigatória, de 16% sobre o salário bruto do empregado, paga pelo empregado e pelo empregador. A contribuição total ao Sistema Nacional é de 18,5%, sendo que, após deduzidos os 16% correspondentes ao “Aposentadoria sobre o salário”, remanescem 2,5% destinados à Pensão Premium (GAZZONI et al., 2013).

A mencionada Pensão Premium está sob o regime de capitalização e é administrada pelo Premium Pension Authority (PPM). As contribuições são de 2,5% do salário bruto, sendo que a idade mínima para requerimento do benefício é de 61 anos. O valor pago é depositado em uma conta de investimento individual da escolha do participante. O empregado pode escolher o perfil de investimento disponível para o fundo de pensão que irá administrar seus recursos e investir seu dinheiro, dentre os mais de 800 fundos de investimento independentes disponíveis. Caso não se pronuncie, as contribuições são automaticamente vertidas para o fundo AP7 (Sjunde AP-fonden), que é o mais popular. Aproximadamente quatro em cada dez participantes do PPM sueco participam do AP7. (GAZZONI et al., 2013).

Por fim há a Aposentadoria de garantia que, diferentemente da Aposentadoria Sobre o Salário e a PPM, é financiada diretamente pelos cofres públicos. Em 2010, tal benefício previa um pagamento de 7.526 coroas suecas para pessoas acima de 65 anos de idade e com 40 anos de residência na Suécia que se encontrassem abaixo dos níveis mínimos de renda estabelecidos (GAZZONI et al., 2013).

4.1.4. Itália

A Itália é, atualmente, um dos países com a maior expectativa de vida do planeta, cerca de 82 anos ao nascer. O seu atual sistema de cálculo do benefício social da Itália é denominado de Conta Virtual de Contribuição Definida (Notional Defined Contribution – NDC). Tal como na Suécia, o NDC é de repartição simples, de forma que, em um regime orçamentário, as contribuições vertidas pelos atuais ativos financiam os benefícios dos atuais aposentados e pensionistas (GAZZONI et al., 2013).

Entretanto, cada indivíduo possui uma conta individual e fictícia, onde são registradas as contribuições realizadas com o propósito de cálculo da aposentadoria, da mesma maneira que em uma conta de Contribuição Definida. A partir disso, o valor dos benefícios concedidos é determinado no momento da aposentadoria, baseado no saldo acumulado em sua conta individual (GAZZONI et al., 2013).

A partir de 1993 o modelo previdenciário italiano sofre várias modificações e se transforma, deixando de ser um modelo de pilar simples com benefício definido para se tornar uma arquitetura de contribuição definida baseada em pilares múltiplos. A mudança tinha como objetivos a formação de um pilar principal baseado em um sistema de Conta Virtual de Contribuição Definida e o desenvolvimento de pilares suplementares, fundados através de incentivos e um novo marco regulatório (PIATTI, 2012).

Para desacelerar o crescimento com gastos previdenciários, durante o período de adaptação do novo sistema, várias medidas foram implementadas, visando elevar as condições de elegibilidade e procurando harmonizar as regras entre os gêneros e as diversas profissões. As principais mudanças foram elevações na idade e anos de contribuição mínimos para se ter acesso ao benefício (PIATTI, 2012).

Portanto, o período compreendido entre 1993 e 2010 foi principalmente marcado por alterações que oferecessem um maior controle ao acesso ao recebimento de benefícios previdenciários. Segundo Piatti (2012), em 2011, é realizado um novo pacote de reformas visando alguns pontos principais. Entre eles destacam-se:

- Melhorar a sustentabilidade a médio e longo prazo do sistema de pensão;
- Promover justiça ao longo e dentro das várias gerações;
- Promover uma maior flexibilidade e melhorar a estrutura de permanência do trabalhador no mercado após a sua aposentadoria;
- Criar uma conexão entre idade de aposentadoria, períodos de contribuição e mudanças na expectativa de vida;
- Aprimorar a transparência, unificando entidades que fornecem pensões.

Diante pontos expostos, a partir de 2012, foram, então, realizadas uma série de mudanças na previdência italiana. Merece destaque a extensão do sistema de contribuição para todos os trabalhadores, elevação e equalização das idades de aposentadoria e uma adaptação dos requisitos de aposentadoria às constantes mudanças na expectativa de vida. A Tabela 2 traz um resumo das mudanças de idade observadas e planejadas.

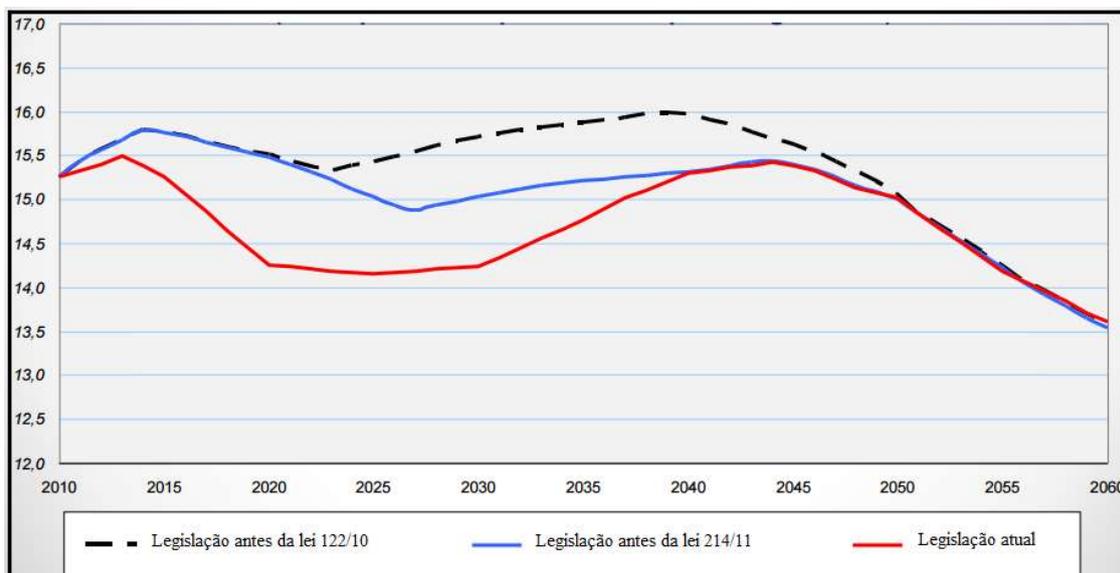
Tabela 2 – Mudanças de idade na aposentadoria italiana

Ano de aposentadoria	Antes dos pacotes de austeridade 2008	Após a lei 122/10 2011	Após a lei 214/11 2012	Idade de aposentadoria 2013	Idade projetada de aposentadoria 2018	Idade mínima de aposentadoria 2021	Idade projetada de aposentadoria 2050
Homens no setor público	65	65	66	66 a 3 m	67 a 7m	67	69a 9m
Homens no setor privado	65	65	66	66 a 3 m	67 a 7m	67	69a 9m
Mulheres no setor público	60	61 65 (2012)	66	66 a 3 m	67 a 7m	67	69a 9m
Mulheres no setor privado	60		62	62 e 3m	67 a 7m	67	69a 9m

Fonte: Piatti (2012)

Em 2011, segundo dados da OCDE, a Itália foi um dos países com maior gasto relativo em pensões do mundo, cerca de 15,8 % de seu PIB ou 360 bilhões de dólares.

Figura 18 - Gastos com previdência pública em porcentagem do PIB – Itália



Fonte: Piatti (2012)

Com as novas mudanças, espera-se uma economia nos gastos previdenciários e uma redução a médio e a longo prazo dos gastos em benefícios concedidos, como pode-se observar na Figura 6.

4.1.5. Japão

O Japão possui, atualmente, o maior fundo de pensão do mundo. Dados fornecidos pela Bloomberg (2015) revelam que em março de 2013, o Fundo de Investimento de Pensão do Governo Japonês (Government Pension Investment Fund – GPIF) era detentor de 1.2 trilhão de dólares em ativos (GAZZONI et al., 2013). Dados da OCDE mostram

que o país nipônico, em 2011, gastou aproximadamente 10,2% do PIB ou 602,41 bilhões de dólares na concessão de pensões.

A evolução da demografia japonesa é o maior desafio para o seu sistema previdenciário. De acordo com Gazzoni et al. (2013), o país tem a população mais idosa do mundo, com uma expectativa de vida de 83,6 anos e uma taxa de fecundidade muito baixa, cerca de 1,26 filho por mulher, quando o mínimo necessário para a reprodução populacional é de 2.1 filhos.

Em um cenário mais recente, o sistema de pensão japonês passou por várias reformas, tanto no pilar público quanto no pilar trabalhista. De acordo com Gazzoni et al. (2013), hoje, integram a Previdência Social japonesa:

- A Pensão Nacional (National Pension - NP);
- O Seguro de Pensão dos Empregados (Employee Pension Insurance - EPI);
- e
- A Pensão de Ajuda Mútua (Mutual Aid Pensions).

A National Pension (NP) é um sistema básico de benefício definido. Todos os indivíduos entre 20 e 60 anos são obrigados a participar e tem os benefícios pagos aos 65 anos, sendo de valor integral para aqueles que contribuem por 40 anos. Ele é financiado pelo sistema de repartição simples. Gazzoni et al. (2013) classifica os participantes em três categorias distintas:

- Tipo 1: Não empregado ou trabalhador autônomo, cuja contribuição é fixa. Para estes casos, há constituição de reservas por meio do Fundo de Pensão Nacional (National Pension Fund);
- Tipo 2: Para empregados do setor privado, uma parte do EPI, chamada parte fixa (flat-rate), é destinada ao financiamento do NP;
- Tipo 3: Cônjuge, que não trabalha, de participante do EPI, apesar de não contribuir, recebe, em seu nome, benefício integral do NP.

Apesar da National Pension ter um regime financeiro de repartição simples, o excedente de recursos, decorrente de receitas superiores às despesas, é administrado pelo Government Pension Investment Fund (GPIF).

O Employee Pension Insurance (EPI) abrange empresas da indústria e do comércio. O benefício de aposentadoria consiste em duas partes: uma parte básica fixa

(flat-related) e uma parte proporcional ao salário (wage-related). Esta última parte é proporcional ao valor do salário e à quantidade de meses que o empregado realizou contribuições. A média dos valores dos benefícios pagos pelo EPI é de aproximadamente 59,3% da média salarial. Após a aposentadoria, o benefício é reajustado pelo índice de preços ao consumidor. Empresas, grupo de empresas ou associações, respeitada uma quantidade mínima de empregados de 500 empregados, podem deixar de contribuir com a parte proporcional ao salário para EPI e contratar um Fundo de Pensão do Empregado (Employee Pension Funds - EPF) (GAZZONI et al., 2013).

Por fim, a Pensão de Ajuda Mútua (Mutual Aid Pensions). De forma similar ao funcionamento do EPI, os funcionários públicos são cobertos por diferentes planos de previdência, chamados Mutual Aid. Assim como o NP, embora o regime financeiro seja de repartição simples, o excedente de recursos, decorrente de receitas superiores às despesas, é administrado pelo Government Pension Investment Fund (GPIF) (GAZZONI et al., 2013).

O modelo japonês foi reformado em 2004. A reforma introduziu um ajuste automático do nível de benefícios concedidos às mudanças na estrutura demográfica. Como resultado, apesar do rápido envelhecimento populacional, os gastos agregados em benefícios e contribuições de famílias e empregadores não irá mais aumentar em relação ao PIB no longo prazo (KASHIWASE, NOZAKI, TOKUOKA, 2012).

Além disso, a reforma de 2004 aumentou a taxa de subsídio do governo para o benefício de pensão básico de $\frac{1}{3}$ para $\frac{1}{2}$. Como consequência, o subsídio se elevou de 1,5% do PIB em 2008 para 2% em 2009 e é esperado que permaneça nesse patamar no médio e longo prazo. Em termos concretos, isso representa uma elevação de aproximadamente 29,5 bilhões de dólares nas contas públicas do governo, mostrando que, apesar de ter ajudado o Japão na construção de um sistema previdenciário sustentável, tal medida também adicionou uma certa pressão aos gastos governamentais (KASHIWASE, NOZAKI, TOKUOKA, 2012).

4.2. Caso Brasileiro

As mudanças realizadas antes da Carta Magna de 1988 constituem apenas a fase inicial do processo de evolução da nossa previdência. É somente com a mais recente

Constituição que o nosso sistema previdenciário adquire um formato mais sólido e consistente que busca a universalidade do serviço. Contudo, apesar dos grandes avanços realizados para a ampliação do sistema, não houve uma preocupação imediata com o crescimento do impacto dos gastos previdenciários nas contas públicas. Somente a partir da década de 90 que são iniciadas políticas para evitar que tais gastos continuem a crescer de maneira desproporcional.

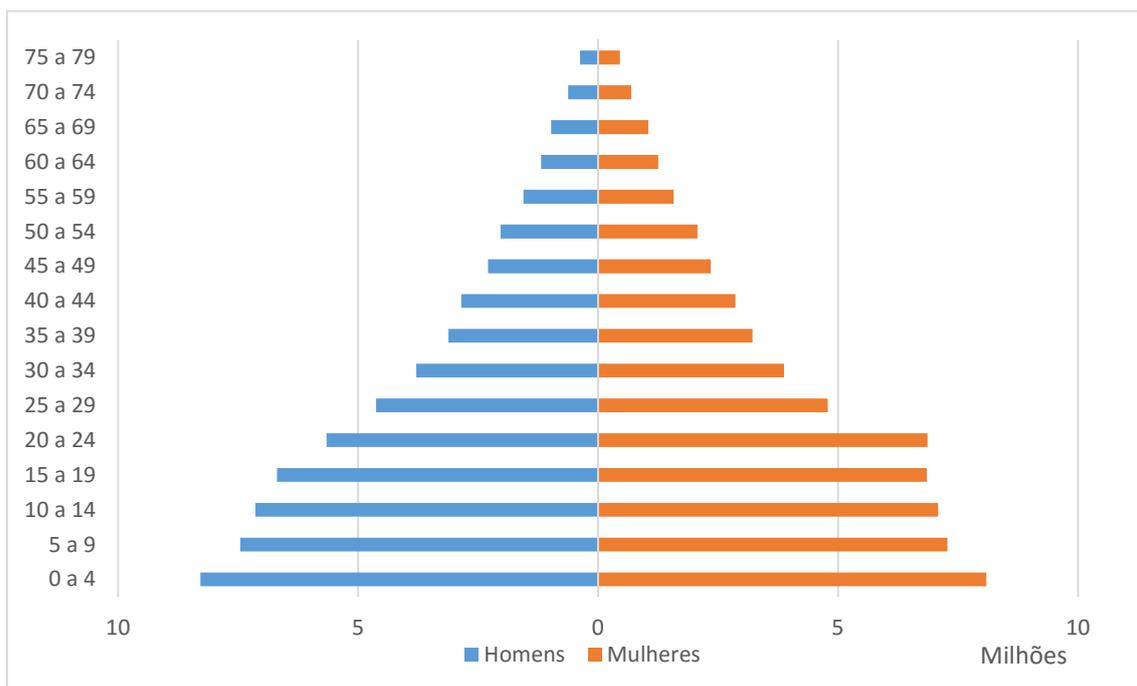
Quando comparadas com mudanças previamente realizadas é notável a gravidade da situação. Constantemente são feitas alterações na Constituição vigente para procurar uma solução para o problema. Segundo dados do IPEA, de 1995 até 2014, os gastos como benefícios concedidos passaram de 4,56% para aproximadamente 7,14% do PIB.

Estes gastos poderão crescer ainda mais nos próximos anos. O IBGE forneceu dados que mostram que a taxa média anual de crescimento da população se reduzirá de 1,1% nessa década para aproximadamente -0,4% em 2060.

Como tais reduções na taxa de crescimento não ocorrem de maneira idêntica entre as diversas faixas etárias, a pirâmide populacional brasileira indica uma significativa mudança na estrutura etária, com um progressivo envelhecimento populacional. Os gráficos abaixo, construídos a partir de previsões do IBGE, mostram claramente uma inversão de nossa pirâmide. A Figura 7 e 8 representam o nosso arranjo populacional em 1960 e em 2010, enquanto a Figura 9 representa a previsão da pirâmide populacional em 2050. É possível observar o estreitamento gradual da base da pirâmide demográfica e o alargamento de seu topo entre os anos de 1980 e 2050.

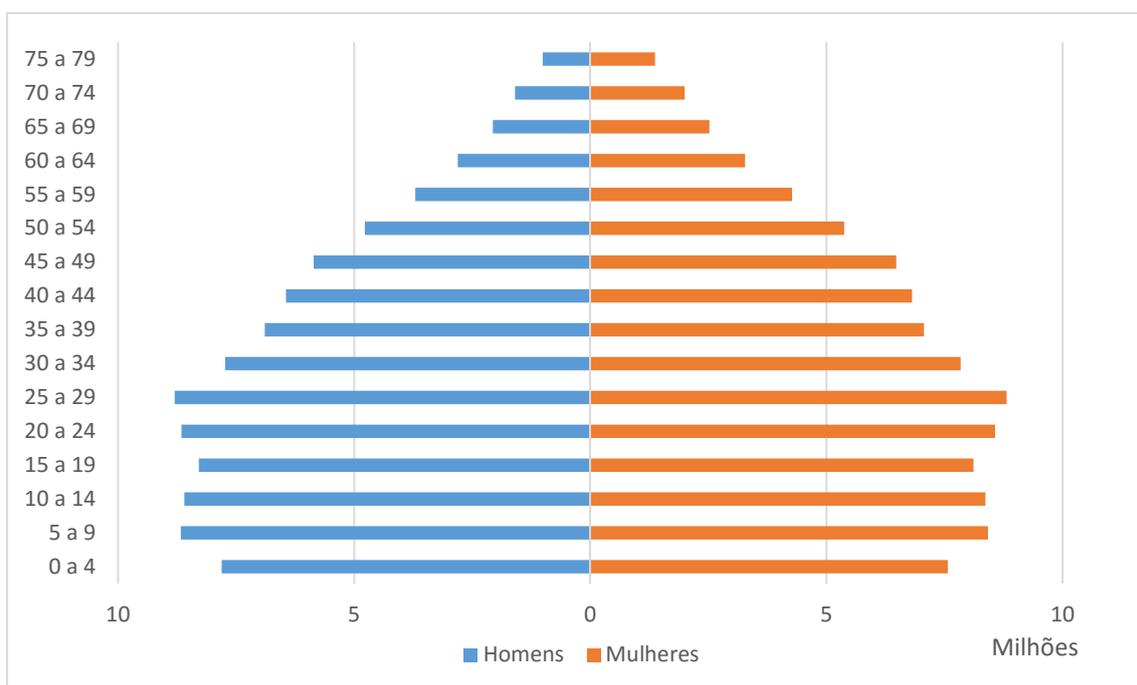
Esse fenômeno representa uma redução da proporção da população jovem em relação ao total e o aumento gradativo da população com idade avançada. Dessa maneira, a relação entre a população de adultos em idade ativa, entre 16 e 59 anos, e os idosos, com mais de 60 anos, que é um dos dados mais importantes para a análise da sustentabilidade do sistema previdenciário, está se tornando cada vez mais crítica (BRASIL, 2015).

Figura 19 - Pirâmide Populacional Brasileira – 1980



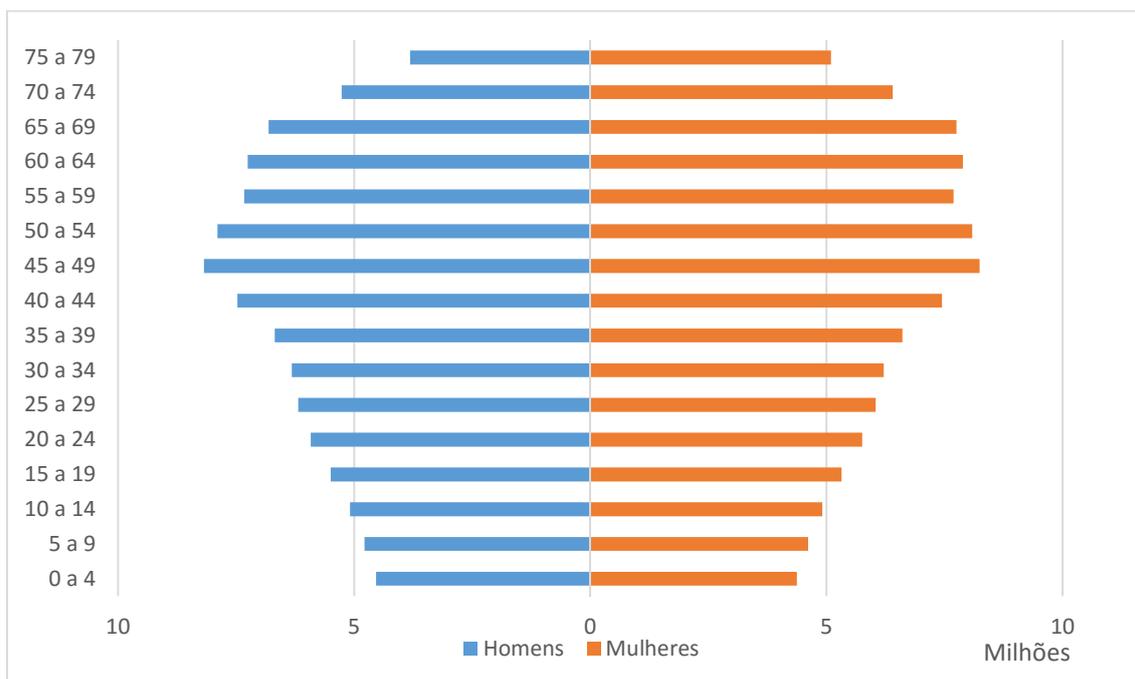
Fonte: IBGE, Elaboração Própria

Figura 20 - Pirâmide Populacional Brasileira – 2010



Fonte: IBGE, Elaboração Própria

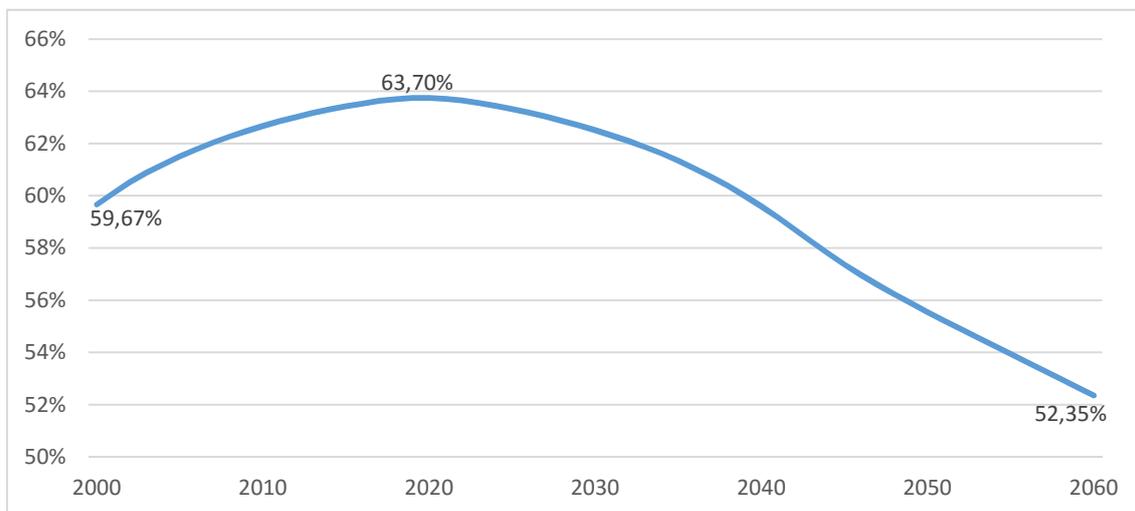
Figura 21 - Pirâmide Populacional Brasileira – 2050



Fonte: IBGE, Elaboração Própria

Como o sistema previdenciário brasileiro funciona em regime de repartição simples, os trabalhadores que atualmente estão em atividade financiam os inativos, para que, no futuro, outra geração de trabalhadores sustente a sua. Entretanto, o que acontece é que, com a inversão da pirâmide populacional, cada vez há menos indivíduos em idade ativa que podem arcar com o crescente número de beneficiários. Desse modo, o governo é responsável por contribuir com montantes cada vez maiores e o sistema se torna mais insolúvel a cada ano.

Figura 22 - População em idade ativa sobre porcentagem da população total

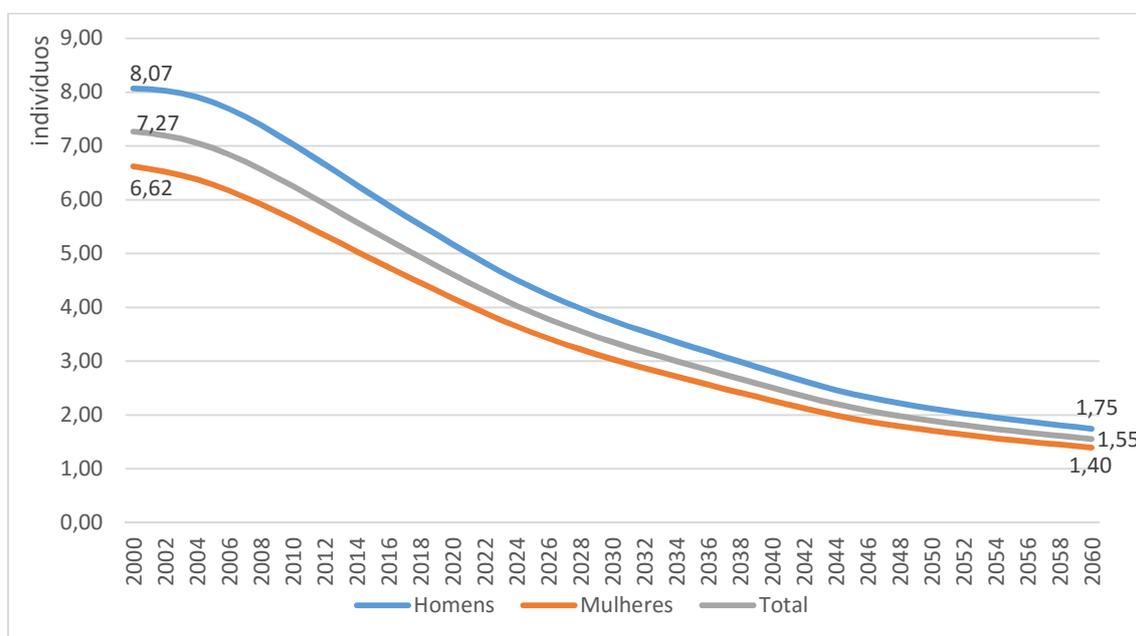


Fonte: IBGE, Elaboração própria

Esse fenômeno pode ser evidenciado na Figura 10. A população em idade ativa atingirá um ápice em 2020, alcançando 63,74% da população total, caindo de maneira constante a partir desse ponto e atingindo aproximadamente 52,35% em 2060.

Já na Figura 11 é possível conferir a proporção de pessoas em idade ativa para pessoas em idade inativa para homens, mulheres e para a população total. O que se observa é uma redução massiva da quantidade de indivíduos ativos financiando aposentados. Em 2000 o país possuía 7,27 pessoas ativas para cada inativa. Em 2060, estima-se que esse valor atinja apenas 1,55, ou seja, espera-se que o Estado passe a financiar cada vez uma parcela maior dos custos do nosso sistema previdenciário.

Figura 23 – Quantidade de pessoas em idade ativa para cada pessoa em idade inativa – 2000-2060



Fonte: IBGE, Elaboração Própria

A inversão na pirâmide etária, que leva a queda na população em idade ativa relativa é explicada por duas mudanças básicas: um aumento na expectativa de vida e uma redução na taxa de fecundidade.

A Tabela 3, localizada abaixo, representa uma evidente elevação na expectativa de vida da população brasileira. Há uma tendência de crescimento da expectativa de sobrevivência de mais de 45% para os homens com 40 anos e de 54% para os homens com 60 anos entre 1930 e 2010. No caso das mulheres, no mesmo período, o aumento foi da ordem de 54% para a idade de 40 anos e de 64% para a idade de 60 anos.

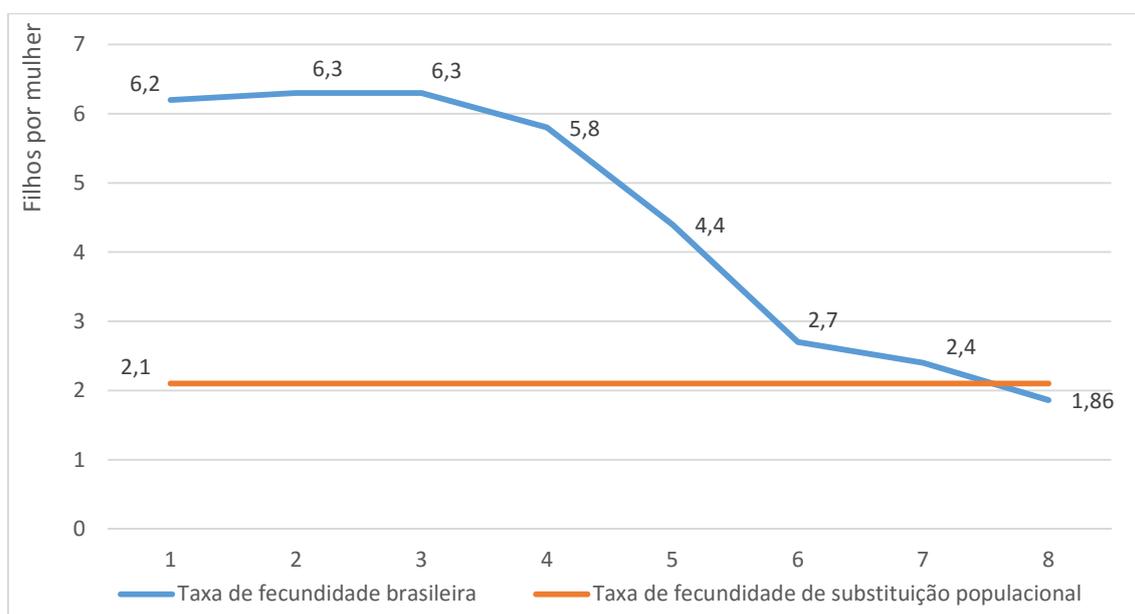
Tabela 3 - Evolução da expectativa de sobrevida no Brasil – 1930-2010

Idade	1930/40		1970/1980		2000		2010	
	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher
0	39	43	55	60	64	72	70	77
10	45	48	53	57	58	65	62	69
20	38	40	45	48	48	55	53	59
30	31	33	37	40	40	46	44	50
40	24	26	29	32	31	36	35	40
50	18	20	22	24	23	27	27	31
55	16	17	19	21	19	23	23	27
60	13	14	16	17	16	19	20	23
65	11	11	13	14	13	15	16	19
70	8	9	11	11	10	12	13	16

Fonte: IBGE

Já a redução na taxa de fecundidade pode ser observada na Figura 12. O mínimo necessário para que ocorra uma substituição populacional é de aproximadamente 2,1 filhos por mulher. Em 1960 esse valor era de 6,3 filhos por mulher e a partir desse momento sofreu uma queda acentuada atingindo apenas 1,86 em 2010.

Figura 24 – Evolução da Taxa de Fecundidade – Brasil – 1940-2010



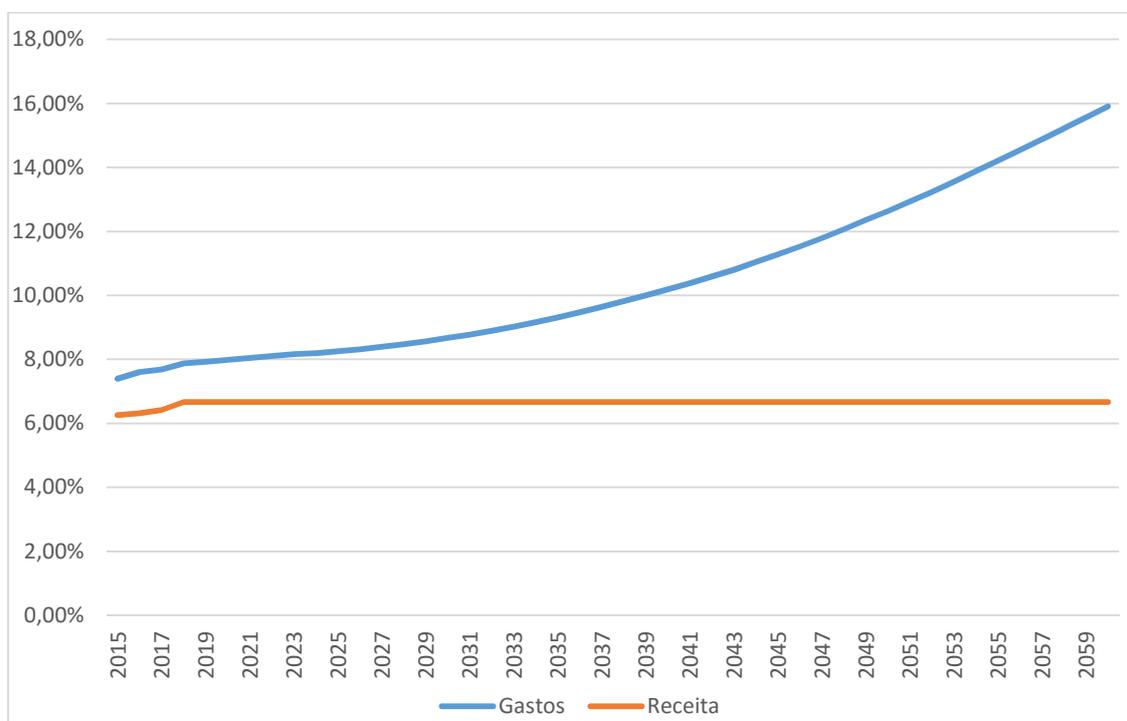
Fonte: IBGE

Tal queda nas taxas de fecundidade tem uma forte relação com aspectos sociais, culturais, científicos e econômicos. Como exemplo podemos citar a revisão de valores relacionados à família, um aumento da escolaridade feminina, um maior desenvolvimento de métodos contraceptivos e uma maior inserção da mulher no mercado de trabalho. Já o aumento da expectativa de vida e de sobrevida da população está relacionado aos

constantes avanços obtidos na área de saúde, assim como ao investimento em saneamento e educação (BRASIL, 2015).

Desta maneira, percebe-se que nos últimos anos as mudanças demográficas nos últimos foram bem mais acentuadas e trouxeram um novo panorama ao regime previdenciário brasileiro. A mais recente previsão de longo prazo das finanças (BRASIL, 2015) mostra que, apesar das recentes reformas, o gasto com pensionistas em relação ao PIB mais que duplicará entre 2015 (7,4%) e 2060 (15,91%). A evolução desses gastos juntamente com a previsão de arrecadação pode ser observada na Figura 13.

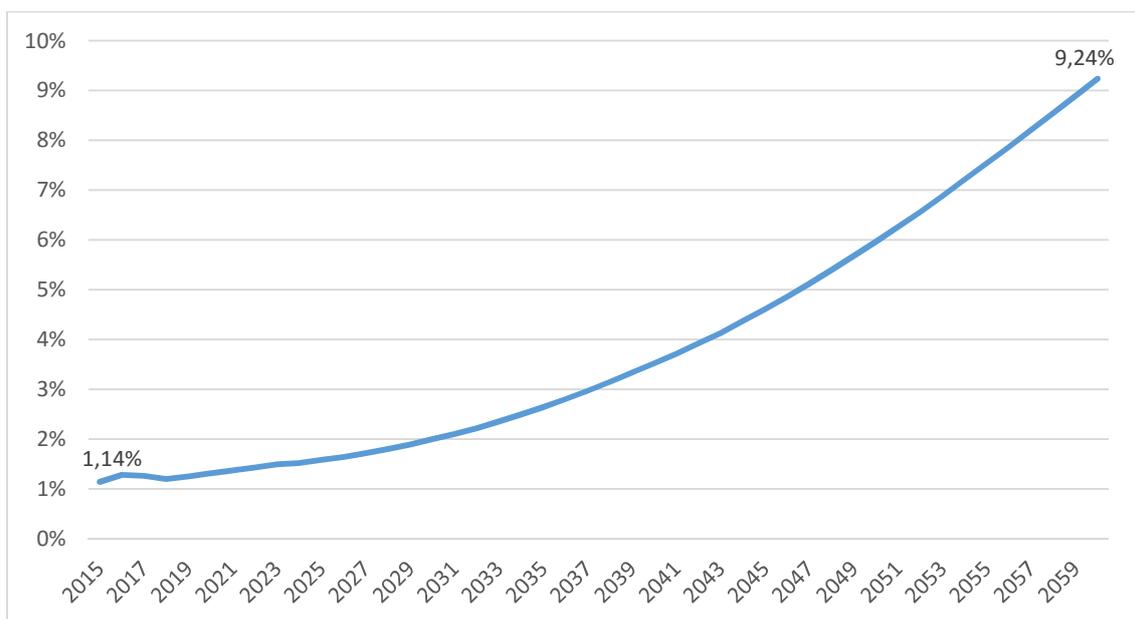
Figura 25 – Previsão da evolução dos gastos e receita com previdência em porcentagem do PIB – 2015-2060



Fonte: IBGE, 2015, Elaboração Própria

É possível ver que a arrecadação se estabiliza em 6,67% do PIB até 2060 enquanto os gastos continuam a crescer. Logo, a necessidade de financiamento começa a se elevar e o governo necessita gastar cada vez mais em pagamento de benefícios, como observa-se na Figura 14.

Figura 26 - Previsão da necessidade de financiamento da previdência em porcentagem do PIB – 2015-2060



Fonte: IBGE, 2015, Elaboração Própria

A necessidade de financiamento atual é de aproximadamente 1,14% do PIB. Se as previsões do IBGE se concretizarem, em 2060, esse valor atingirá 9,24% do PIB, tornando-se incompatível com a realidade atual brasileira. Além disso, trata-se de um dispêndio que passa a competir fortemente com outras áreas importantes que necessitam de recursos e investimentos.

De acordo com Miller e Castanheira (2013) é inevitável o envelhecimento da população brasileira. Os autores comparam os nossos gastos em previdência com relação a outros países da OCDE e verificam que nossos benefícios concedidos são bem mais elevados e que, com as taxas de crescimento atuais, isso se tornará insustentável no longo prazo.

Outro problema que merece atenção é a limitada taxa cobertura oferecida pela nossa previdência. A taxa de cobertura é a proporção da população economicamente ativa que participa do Regime Geral de Previdência Social – RGPS. De acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD de 2009, das 84,39 milhões de pessoas com idade entre 16 e 59 anos ocupadas, 56,57 milhões (67,0%) estavam socialmente protegidas e mais de 27,81 milhões de pessoas, o que correspondia a cerca de 33,0% da população ocupada total, não estavam protegidas por qualquer tipo de seguro social. Deste total, cerca de 13,15 milhões estavam à margem do sistema porque não

tinham capacidade contributiva, pois possuíam rendimento inferior a 1 salário mínimo ou não tinham remuneração, o que significa que grande parte do problema da cobertura previdenciária era explicada por razões estruturais relacionadas com a insuficiência de renda. Estes dados podem ser observados com mais detalhes na Tabela 4.

Tabela 4 – Proteção previdenciária para a população brasileira ocupada entre 16 e 59 anos – 2009

Categorias	Total	%
Contribuintes RGPS (A)	41.973.553	49,7%
Contribuintes RPPS (B)	6.323.370	7,5%
Militares	273.086	0,3%
Estatutários	6.050.284	7,2%
Segurados Especiais (RGPS) (C)	7.171.181	8,5%
Não contribuintes (D)	28.921.392	34,3%
Total (E = A+B+C+D)	84.389.496	100,0%
Beneficiários não contribuintes (F)	1.107.257	1,3%
Trabalhadores Socialmente Protegidos (A+B+C+F)	56.575.361	67,0%
Trabalhadores Socialmente Desprotegidos (D-F)	27.814.135	33,0%
Desprotegidos com rendimento inferior a 1 salário mínimo	13.154.045	15,6%
Desprotegidos com rendimento igual ou superior a 1 salário mínimo	14.134.697	16,7%
Desprotegidos com rendimento ignorado	525.393	0,6%

Fonte: PNAD 2009, Elaboração Própria

Essa combinação de perfil demográfico de uma população jovem em rápido processo de envelhecimento com um mercado de trabalho marcado por uma baixa cobertura previdenciária é um fator fortemente preocupante para gerações atuais e futuras. Tal arranjo leva a um gradativo desgaste da base contributiva, agravando ainda mais a situação deficitária em que se encontra o sistema previdenciário. Além disso, trabalhadores que hoje não estão filiados à Previdência tenderão a provocar uma forte pressão sobre o aumento dos gastos assistenciais.

Além disso, segundo o último Índice Global de Pensões, um estudo que compara diversos sistemas de pensão no mundo, fornecido pela consultoria mundial de recursos humanos MERCER, o Brasil se encontra na 17ª posição dos 25 países analisados. Em comparação, no ano de 2012, o país obteve a 11ª posição de 18 países analisados.

Cada país recebe uma pontuação que varia de 0 a 100 e é determinada através da integridade, sustentabilidade e adequação dos sistemas previdenciários. Apesar de uma elevação no número de países analisados e de pequenas mudanças na fórmula de cálculo do índice, a queda do Brasil no ranking se deve a uma redução na sua nota geral, que

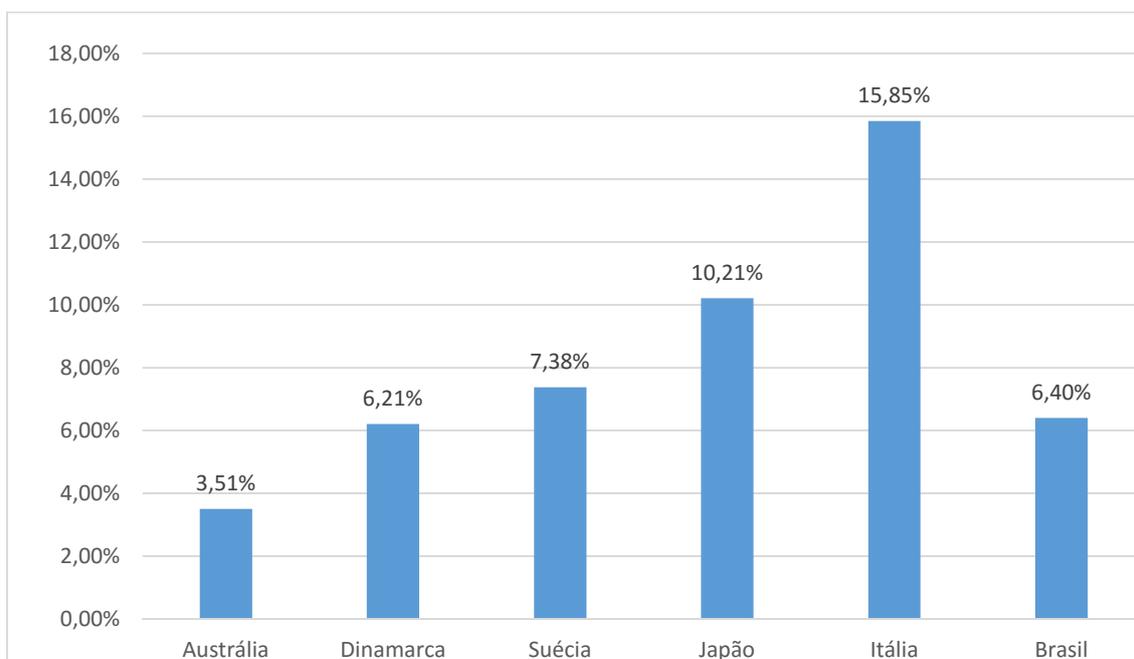
passou de 59,8 em 2010 para 53,3 em 2015. Mais especificamente houve uma queda significativa nos 3 índices analisados pelo estudo, tendo a integridade, sustentabilidade e adequação caído de 81,7, 27,3 e 71 para 75,1, 24,5 e 64,6 respectivamente.

Portanto, tendo em vista as grandes mudanças na demografia brasileira e na estrutura do mercado de trabalho que estão ocorrendo, percebe-se que os ajustes previdenciários realizados nos últimos anos obtiveram um impacto muito pequeno. Em 2001 o governo brasileiro estimou que em 2015 o gasto previdenciário seria de aproximadamente 6,4% do PIB. Nesse mesmo ano, a despesa em benefícios previdenciários foi de aproximadamente 7,4%, ou seja, além de não realizar mudanças significativas, o governo subestimou os impactos causados pela mudança demográfica do país.

4.3. O Brasil Relativo ao Cenário Mundial

Nota-se que todos os países observados realizaram mudanças na previdência que geraram impactos nessas economias. Comparando o gasto de tais países com o gasto brasileiro podemos ter uma maior noção da situação. A Tabela 5 e a Figura 15 representam respectivamente o gasto previdenciário per capita e o gasto em porcentagem do PIB.

Figura 27 - Gastos com previdência em porcentagem do PIB por país em 2011



Fonte: OCDE, 2011, Elaboração Própria

Tabela 5 - Gasto previdenciário per capita em dólares - 2011

Austrália	Dinamarca	Suécia	Itália	Japão	Brasil
2177,71	3794,96	4408,83	6062,70	4713,06	1973,30

Fonte: World Bank, 2011

Sem uma análise muito aprofundada pode parecer que o Brasil não se encontra em uma situação tão grave. O problema é que os países listados acima possuem uma idade média dos residentes muito superior à nossa, significando que a população de tais países é bem mais idosa. A população brasileira possui em média 30,7 anos de idade, enquanto que países como a Itália e Japão possuem 44,5 e 46,1 anos, respectivamente. A Tabela 5 mostra melhor a idade média dos países em estudo.

Tabela 6 – Idade média de países selecionados

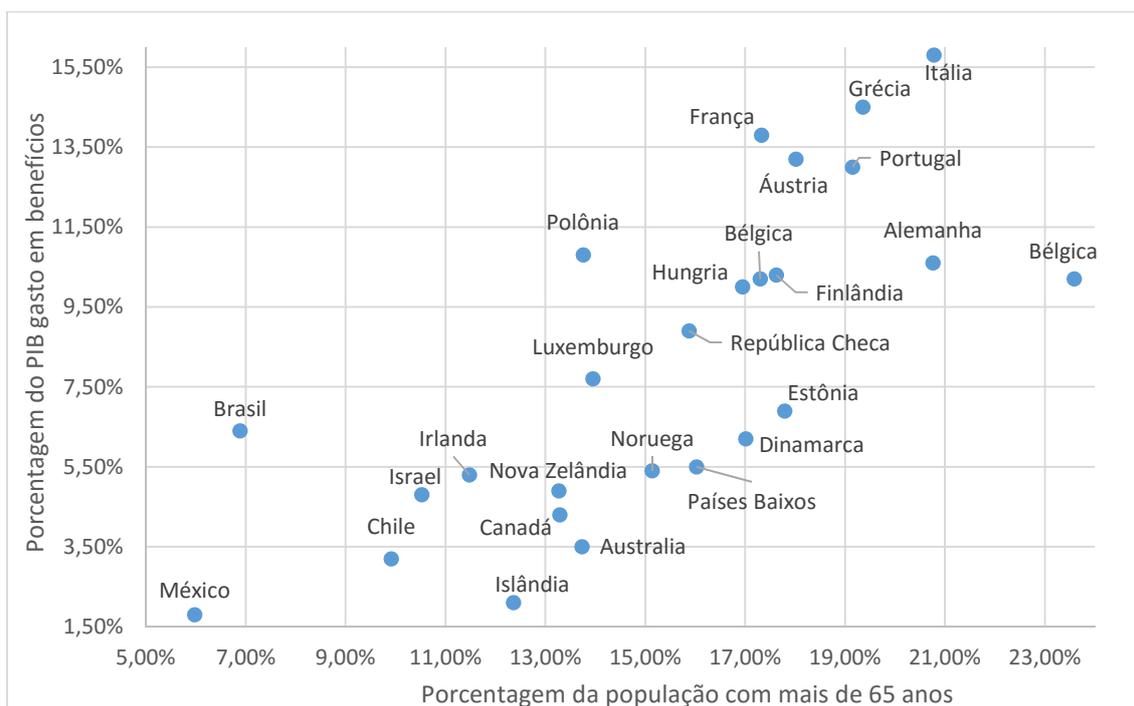
Austrália	Dinamarca	Suécia	Japão	Itália	Brasil
38.3	41.6	41.2	46.1	44.5	30.7

Fonte: CIA – The world factbook, 2015.

O governo brasileiro possui o menor custo per capita e apenas a Austrália e a Dinamarca realizam um menor gasto relativo que o Brasil em benefícios, mas a massa populacional desses países tem uma idade relativamente mais avançada que a brasileira. Conseqüentemente, esses países tem uma proporção de idosos e aposentados muito mais elevada do que países mais jovens como o nosso.

Comparando o Brasil com países da OCDE podemos perceber a mesma situação. A Figura 16 mostra que, apesar de um baixo percentual de idosos na população, o país gasta muito com previdência e a tendência é apenas piorar nos próximos anos.

Figura 28 - Países da OCDE: gastos com previdência social em porcentagem do PIB x proporção da população com 65 anos ou mais - 2011



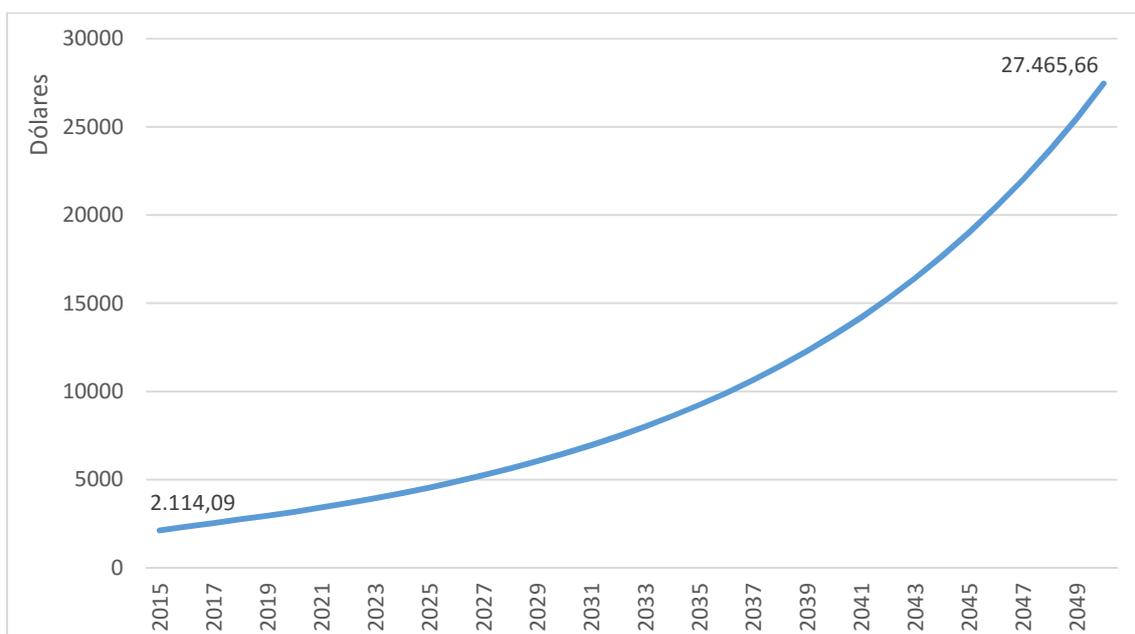
Fonte: OCDE, World Bank, Elaboração Própria

Ao observar outros países com o perfil demográfico semelhante ao brasileiro, tal como México e Chile, percebe-se que tais países gastam significativamente menos que o Brasil em benefícios previdenciários. A despesa brasileira se assemelha a de países substancialmente mais idosos como Dinamarca, Noruega e Estônia.

A população brasileira está envelhecendo de maneira mais acelerada do que previsto. Divergências nas previsões populacionais feitas pelo IBGE em 2000 e em 2013 refletem essa aceleração mostrando uma diferença de quase 12 milhões de indivíduos a menos no total populacional da última previsão.

O IBGE revela que em 2050, a idade média brasileira deve atingir aproximadamente 46 anos. Se observarmos dados fornecidos anteriormente podemos ver que nessa data, a previsão de gasto com benefícios deve atingir 12,63% do nosso produto interno bruto e o gasto per capita irá evoluir como na figura 17.

Figura 17 – Previsão de crescimento do gasto previdenciário per capita



Fonte: IBGE, Elaboração Própria

Além do exposto, países como Itália e Japão, apesar de possuírem um alto gasto previdenciário, detêm elevados padrões de qualidade de vida, podendo esse cenário ser retratado pelo IDH e pela renda per capita de cada país, exposto nas Tabelas 7 e 8.

Tabela 7 – IDH por país

Austrália	Dinamarca	Suécia	Japão	Itália	Brasil
0,935	0,923	0,907	0,891	0,873	0,755

Fonte: Human Development Report Office, 2011

Tabela 8 – PIB per capita anual em dólares

Austrália	Dinamarca	Suécia	Itália	Japão	Brasil
62.217	61.304	59.594	38.364	46.204	13.039

Fonte: Worldbank, 2011

As nações estudadas são detentoras de taxas de desenvolvimento humano muito mais altas que a taxa brasileira, significando que, quando comparados ao Brasil, tais países possuem, além de uma maior renda, melhores sistemas de saúde e educação.

Dessa forma, apesar de certos governos gastarem relativamente mais com a previdência do que o Brasil, pode-se perceber que há um retorno em contrapartida. São países que possuem elevados níveis de desenvolvimento e são capazes de manter altos padrões de saúde e educação, conferindo uma alta qualidade de vida à população mais idosa. Ao contrário do caso brasileiro, os governos italianos e japoneses estão preparados

para absorver essa população com a idade mais avançada, lhes oferecendo os recursos necessários para que tenham uma vida tranquila e confortável.

5. Conclusão

Com o estudo feito, é possível observar vários fatores preocupantes que colocam em foco a fragilidade do nosso atual sistema previdenciário. A inconsistência de políticas previdenciárias, o rápido envelhecimento populacional e a baixa cobertura oferecida pelo nosso regime são apenas alguns dos problemas existentes.

Essa vulnerabilidade se mostra ainda maior quando realizamos um comparativo com países mais idosos e até mesmo outros países da OCDE. Observa-se que, quando confrontado com o cenário internacional, o Brasil possui gastos muito acima da média para uma população tão jovem. Além disso, mesmo em países que possuem uma alta despesa previdenciária, é possível observar altos níveis de IDH, refletindo avançados sistemas de saúde, educação e altos níveis de renda. O mesmo não pode ser dito do Brasil que, apesar de possuir um alto dispêndio com pensões, não confere uma qualidade de vida compatível a sua população.

Com o envelhecimento populacional e uma conseqüente queda de renda da população idosa, mediante a aposentadoria e a crescente redução de benefícios concedidos para eliminar a pressão das contas públicas, são necessários fortes investimentos em um sistema de saúde de qualidade, principalmente em resposta ao alto custo de planos de saúde em nosso país.

Por outro lado, crescimentos na área da saúde e educação tornam-se cada vez mais difíceis de serem executados diante do avanço do gasto previdenciário. A necessidade de investimento em educação passará a competir cada vez mais com os beneficiários do sistema previdenciário brasileiro e com a crescente demanda por assistência médica, especialmente entre a população mais velha.

Também é importante ressaltar interesses políticos que constantemente alteram regras da previdência, prejudicam a solvência e complicam mais ainda o sistema. Pelo contrário, a simplificação das regras é outro ponto interessante, visto que a alta complexidade de regras previdenciárias incorre pesados custos ao governo e a sociedade. Tendo em vista o conturbado cenário político brasileiro, como maneira de prosseguir com o trabalho, seria interessante um estudo do impacto gerado pela inconsistência de políticas previdenciárias.

Outra recomendação para pesquisas futuras seria uma análise de possíveis mudanças que poderiam ajudar na melhoria do sistema, tal como a tarifação sobre capital, que auxiliaria no sustento da mão de obra retirada do mercado de trabalho pelo maquinário, e permitiria que a erosão da base contribuinte gerada pela robotização da economia impactasse de maneira menos agressiva nos gastos governamentais.

Por fim, fica evidente que é necessária uma reforma previdenciária mais séria no Brasil. É importante tomar como exemplo mudanças feitas em países que já passaram por essa situação, procurando não apenas soluções paliativas ou que possuam um impacto no curto prazo, mas sim modificações que reverberem também a médio e longo prazo. As reformas realizadas na Dinamarca, Austrália, Japão, Suécia e Itália foram profundas e não eram imediatistas. É importante haver um espelhamento nesse modelo de reforma, procurando deixar de lado resultados instantâneos para um maior progresso no futuro. É fundamental aproveitar que a população ainda está relativamente jovem e os gastos ainda não saíram de controle. Quanto mais tempo o governo demorar para realizar tais mudanças, maior será o custo, tanto para o Estado, quanto para as gerações de trabalhadores.

6. Anexos

Dados de Despesa Real com o RGPS – 1997-2015

Ano	Despesa Real com o RGPS	
	R\$	% do PIB
1997	155.079.938.973,01	4,94%
1998	167.192.606.526,32	5,33%
1999	180.382.861.772,07	5,38%
2000	186.078.366.622,75	5,49%
2001	201.053.488.048,58	5,73%
2002	218.203.096.638,60	5,91%
2003	235.997.631.054,40	6,24%
2004	253.435.663.321,80	6,42%
2005	273.479.775.976,36	6,73%
2006	293.448.033.001,29	6,87%
2007	318.372.005.517,01	6,81%
2008	328.256.840.229,07	6,42%
2009	349.280.445.342,40	6,75%
2010	379.485.585.314,05	6,56%
2011	395.681.732.408,47	6,43%
2012	417.923.857.031,03	6,59%
2013	445.275.394.642,83	6,72%
2014	464.231.218.806,95	6,93%
2015	436.090.099.944,38	7,35%

Dados de Receita Real com o RGPS – 1997-2015

Ano	Receita Real com o RGPS	
	R\$	% do PIB
1997	145.884.271.579,48	4,6%
1998	144.978.271.579,48	4,6%
1999	151.187.782.625,58	4,5%
2000	157.589.153.672,18	4,6%
2001	166.793.153.672,18	4,7%
2002	176.065.522.198,73	4,8%
2003	177.833.189.749,42	4,7%
2004	188.972.944.246,17	4,8%
2005	203.099.145.086,78	5,0%
2006	218.900.822.959,76	5,1%
2007	241.256.151.492,11	5,2%
2008	268.700.864.884,77	5,3%
2009	282.697.517.594,85	5,5%
2010	315.621.911.773,73	5,5%
2011	345.706.242.154,71	5,6%
2012	364.031.781.196,15	5,7%
2013	383.091.872.252,61	5,8%
2014	386.801.101.699,15	5,9%
2015	350.272.003.901,51	5,9%

7. Bibliografia

NOLASCO, L. **Evolução histórica da previdência social no Brasil e no mundo.**

In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XV, n. 98, mar 2012. Disponível em:

<http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11335&revista_caderno=20>.

HOMCI, A. L. **A evolução histórica da previdência social no Brasil.** Revista Jus

Navigandi, Teresina, ano 14, n. 2104, 5 abr. 2009. Disponível

em: <https://jus.com.br/artigos/12493>.

BESSA, E. D. S. **A aposentadoria por tempo de contribuição dos servidores**

públicos federais. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XV, n. 100, maio 2012. Disponível

em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11567.

BARBOSA, V. A. **Previdência Social brasileira: breve relato da origem e principais**

mudanças ocorridas nos últimos anos. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XVI, n. 119,

dez 2013. Disponível em: [http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_](http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13963)

[link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13963](http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13963)

MEIRELLES, Mário Antônio. A evolução da Seguridade Social – **Aspectos Históricos**

da Previdência Social no Brasil. Novembro de 2009. Disponível em:

<http://www.oabpa.org.br/index.php/2-uncategorised/1574-a-evolucao-historica-da-seguridade-social-aspectos-historicos-da-previdencia-social-no-brasil-mario-antonio-meirelles>.

ZYLBERSTAJN, H.; AFONSO, L. E.; SOUZA, A. P. **Reforma da previdência social**

e custo de transição: simulando um Sistema Universal para o Brasil. Revista

Contabilidade & Finanças - USP 2006, 17 (2)

COLLARD, S.; MOORE, N. **Review of international pension reform. Department**

for Work and Pensions Research Report No 663. Disponível em

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/214434/rrep663.pdf.

"Chapter 2: Australia's three-pillar system", **Retirement Income Strategic Issues**

Paper, Australian Government

COSTA, E. R. **Sistemas previdenciários estrangeiros. Análise das reformas**

estruturais de previdência complementar. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, IX, n. 31,

jul 2006. Disponível em: [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1209)

[?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1209](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1209).

GUARDIANCICH, I. **Denmark Current pension system: first assessment of reform outcomes and output.** Research Project, Maio 2010.

Private Pensions Outlook 2008. OCED. Disponível em:
<http://www.oecd.org/finance/private-pensions/42153142.pdf>.

LAURA, P. **The Italian pension system and the 2011 reform.** Ministry of Labour - Technical Advisory Unit - Reforming Pension Systems in Europe and Central Asia - Brussels 25-26 June 2012

KASHIWASE, K.; NOZAKI, M.; TOKUOKA, K. **Pension Reforms in Japan.** IMF Working Paper Asia and Pacific Department and Fiscal Affairs Department. December 2012.

MILLER, T.; CASTANHEIRA, H. C. **The fiscal impact of population aging in Brazil: 2005-2050.** Revista Brasileira de Estudos de População, Rio de Janeiro, v. 30, Sup., p. S5-S23, 2013.

BARR, N.; DIAMOND, P. **The economics of pensions.** Oxford Review of Economics Policy, Vol. 22. No. 1, Pensions, forthcoming. January 2006.

YERMO, J. **Revised Taxonomy for Pension Plans, Pension Funds and Pension Entities.** October 2002

AUERBACH, A. J. LEE, R. **Notional Defined Contribution Pension Systems in a Stochastic Context: Design and Stability.** National Bureau of Economic Research, 1050 Massachusetts Avenue Cambridge, MA 02138 December 2006

LASSALVY, L. **On the Role of the State in Pension Plans and How Best to Achieve It.** National University of Singapore July 2011

Pension Systems: Sustainability and Distributional Effects in Germany and the United Kingdom. Springer Science & Business Media, 11 de jan de 2006 - 283 páginas

NETO, S. F. T. **Métodos de financiamento da Previdência Social. Uma Síntese.** Universidade Federal do Ceará – UFC

ANDRADE, J. U. S. **Evolução histórica da Seguridade Social a Luz das constituições brasileiras.** Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 24 jun. 2014. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.48742&seo=1>

AMARO, M. N. MENEGUIN, F. B. **A Evolução da Previdência Social Após a Constituição de 1988.** 2008

BIKKER, J. A. DREU, JAN. **Operating costs of pension funds: the impact of scale, governance, and plan design.** PEF, 8 (1): 63–89, January, 2009. Cambridge University Press