

A REFORMA DA PREVIDÊNCIA BRASILEIRA NO ÂMBITO DE UM MERCADO DE TRABALHO HETEROGÊNEO

THE BRAZILIAN PUBLIC PENSION REFORM IN THE CONTEXT OF A HETEROGENEOUS LABOR MARKET

Milko Matijascic¹
Stephen J. Kay²

RESUMO

Em 2017, o debate legislativo do Brasil foi envolvido por uma ampla proposta de reforma da previdência e da seguridade para gerar contenção de custos fiscais com a elevação da idade de aposentadoria, redução das taxas de reposição, ambas com fortes implicações sobre a equidade. O presente artigo analisa o esforço para reformar a previdência no contexto das reformas anteriores, focalizando as questões fiscais e seus potenciais impactos sobre o mercado de trabalho. O argumento central destaca que a promoção do desenvolvimento envolve as questões fiscais, a taxa de dependência demográfica e as do mercado de trabalho, mantendo os pressupostos centrais da Constituição Federal de 1988.

Palavras-chave: Previdência social. Mercado de trabalho. Reforma previdenciária.

ABSTRACT

In 2017 Brazil's legislature debated a proposed public pension reform that would generate fiscal savings by raising the retirement age and lowering benefits, with consequent wide-ranging distributional implications. This paper examines prior pension reforms and assesses the current reform within the context of Brazil's labor markets. It argues that any pension reform that seeks to promote economic development must consider both the fiscal implications and the overall labor market structure and dependency ratio, while at the same time remaining within the framework of the 1988 Constitution.

Keywords: Social security. Labor market. Public pension reform.

I INTRODUÇÃO

Propostas de reforma da previdência figuram no cenário brasileiro desde meados dos anos 1940 e sempre voltaram à cena num país que possui um persistente conflito de agenda entre o econômico e o social. Nos anos 1990, o tema ganhou força, com base numa visão marcada pela segunda geração de medidas preconizadas pelo Consenso de Washington. No caso da previdência, o diagnóstico era que a sua ação criava problemas para gerar poupança e, por conseguinte, elevar o patamar de crescimento sustentável da economia. Diante disso, a proposta era substituir um modelo público baseado na solidariedade entre as gerações, por outro marcado pela gestão mercantil com regime financeiro de capitalização e planos individuais de contribuição definida. O Chile foi o

¹ Técnico em planejamento e pesquisa do IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Doutor em Economia pela Universidade Estadual de Campinas. Foi assessor especial do Ministro da Previdência.

² Diretor do Centro das Américas do Federal Reserve Bank em Atlanta e PhD em Ciência Política pela UCLA - Universidade da Califórnia em Los Angeles nos EUA. O presente estudo expressa pontos de vista estritamente pessoais, não representando o ideário do IPEA ou do Federal Reserve System.

pioneiro, seguido por muitos países vizinhos e da Europa Oriental. É preciso sublinhar que países dotados de *welfare state* não seguiram esse modelo.

O Brasil representou uma exceção na América Latina devido ao desconforto de seus atores políticos com as desigualdades e pelo temor que a agenda internacional dos anos 1990 tivesse afinidade com as decisões tomadas entre 1964 e 1985 que, na redemocratização, foram deliberadamente abandonadas. A deterioração das reformas paradigmáticas à chilena observadas desde a virada do milênio demonstrou que a reação brasileira foi mais acertada do que o previsto pela agenda de reformas dos anos 1990.

A reforma da previdência e da seguridade voltou à cena em 2015, com foco em procedimentos paramétricos e não mais paradigmáticos, cujo mote foi endurecer as condições de elegibilidade aos benefícios e reduzir os custos fiscais com as despesas previdenciárias. No presente momento, a reforma da previdência é o núcleo da agenda da gestão Michel Temer. Muitas mudanças no cenário da política econômica estão em curso e a crise econômica dificulta qualquer análise.

Para poder tratar do tema, o estudo será composto pelas seguintes seções:

- trajetória da previdência no período recente;
- questões centrais em debate; e, por fim,
- singularidade do mercado de trabalho.

Após seguir a trajetória descrita, o texto apresentará a conclusão dos autores. É essencial destacar que a proposta está sendo modificada nas negociações no Congresso Nacional e essas mudanças devem acontecer até o final das votações, sendo possível uma alteração de trajetória em relação à informação apresentada até aqui.

II TRAJETÓRIA PREVIDENCIÁRIA NOS ANOS MAIS RECENTES³

A limitação da cobertura da previdência social existente desde os anos 1930 foi um dos aspectos mais criticados pelas forças políticas que lutaram pela redemocratização do Brasil após 1964, em reação às opções de reformas adotadas em 1966/67. A exclusão de grupos laborais importantes, como os trabalhadores rurais, autônomos e empregados domésticos não permitiria apostar numa agenda de universalização da cobertura.

Nas reformas de 1966/67, conforme apontou IPEA (2006), a regra impunha que as políticas fossem custeadas com base em arrecadação própria, sem utilizar recursos de impostos que deviam ser focados para as prioridades da política econômica e para investimentos em infraestrutura. O crescimento da economia geraria estímulos para o mercado de trabalho que apresentariam, por sua vez, reflexos sobre a previdência, elevando a cobertura.

Houve ampliação da cobertura para trabalhadores rurais, autônomos e empregados domésticos sob o prisma legal entre 1971 e 1974, mas elas foram pouco efetivas. Para os trabalhadores rurais o custeio passou a incidir sobre a parcela do empregador da contribuição incidente sobre a folha salarial, permitindo o acesso aos benefícios apenas aos 65 anos de idade com um valor que representava a metade do piso dos trabalhadores urbanos. Os dados revelam que o público beneficiado foi reduzido, pois a maioria dos trabalhadores rurais não atingia os 65 anos. Para os trabalhadores autônomos as taxas de contribuição representavam o dobro daquelas pagas pelos empregados, resultando em reduzida cobertura, pois os custos eram elevados para um contingente com rendimentos inferiores aos dos assalariados em geral. Por fim, para os empregados domésticos, embora as alíquotas fossem mais baixas para os empregadores,

³ É importante destacar que a seção que se inicia sintetiza, qualifica e atualiza esforços anteriores apresentados em detalhe por Matijascic e Kay (2006, 2008, 2013).

o público atendido foi muito restrito. Em 1974 foi criada a RMV - Renda Mensal Vitalícia - para atender idosos com mais de 70 anos que comprovassem possuir ao menos doze meses de serviço. Os problemas foram similares aos existentes para os trabalhadores rurais.

Diante de todos os problemas apresentados, do final do ciclo de crescimento acelerado da economia nos anos 1970 e das imensas desigualdades de renda que se consolidaram, o movimento passou a ser de reforma. A Constituição Federal de 1988 - CF/88 - foi um marco para reverter as regras preexistentes para as populações em situação de vulnerabilidade social. Dentre as múltiplas mudanças introduzidas pela CF/88, é preciso destacar as seguintes:

- Mudanças favoráveis às mulheres, com a permissão para se aposentar com cinco anos a menos de idade e com um tempo de serviço inferior em cinco anos ao dos homens para as aposentadorias por tempo de serviço;
- Aposentadorias para trabalhadores rurais aos 60 anos de idade com a equiparação de planos de benefícios aos trabalhadores urbanos;
- Universalização do atendimento à saúde, desvinculando esse direito da condição de contribuinte da previdência;
- Estabelecimento de benefícios de caráter assistencial, desvinculados da condição de contribuinte para a previdência, revertendo as regras da RMV (chamados a partir de então de benefícios de prestação continuada, regulamentados após a Lei Orgânica da Assistência Social – BPC/LOAS); e, muito importante,
- Fixação do piso de benefícios em um salário mínimo.

No Brasil, menos de 20% dos trabalhadores que se aposentam o fazem após contribuir regularmente por 30 ou 35 anos. As fontes de recursos que mesclam contribuições com impostos são necessárias, pois elas permitem compatibilizar benefícios sem caráter contributivo ou que contribuem em períodos mais curtos com aqueles que seguem essa lógica. Para lidar com esse problema a CF/88 criou um Orçamento da Seguridade Social - OSS, desvinculado do fiscal.⁴ As fontes de recursos são:

- Contribuições dos empregados, com alíquotas de 8%, 9% e 11% sobre o salário de contribuição até o limite superior de R\$ 5.531,31 (teto INSS em 2017);
- Contribuições dos empregadores sobre a folha salarial total;
- Contribuições dos trabalhadores autônomos, através de três alíquotas diferenciadas, incidentes sobre o salário de contribuição, até o limite superior de R\$ 5.531,31;
- Contribuições especiais sobre a comercialização da produção para regime de economia familiar (rural, pesca e mineração);
- COFINS - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social com base no valor adicionado das empresas (COFINS não cumulativa), sobre a receita operacional bruta da pessoa jurídica (COFINS cumulativa) e sobre importações;
- PIS/PASEP - PIS - programa de Integração Social e PASEP - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público ambos com incidência cumulativa (sobre a receita operacional bruta da pessoa jurídica), não cumulativa (permitindo o desconto de créditos apurados com base em custos, despesas e

⁴. A Revisão da Constituição Federal em 1994 criou a Fundo Social de Emergência (posteriormente chamado de Fundo de Estabilização Fiscal) que permitiu a desvinculação e realocação de 20% dos recursos da seguridade de acordo com as prioridades do Poder Executivo Federal. Esse mecanismo continua existindo, com o nome de DRU - Desvinculação dos Recursos da União -, sendo autorizada, em julho de 2016, a elevação do percentual de desvinculações de 20% para 30%.

encargos da pessoa jurídica). O PIS também incide sobre as importações e visa o pagamento do abono salarial e o custeio do seguro-desemprego; e,

- Loterias oferecidas pelo governo federal.

A Constituição de 1988 deu início a um processo de reformas intenso na legislação. Existem duas características a destacar: aumentar a arrecadação para enfrentar os problemas fiscais; e elevar a proteção às famílias muito pobres. O crescimento das fontes de financiamento da seguridade social se deu via elevação de alíquotas e com a criação de novas fontes, conforme atesta o Quadro 1.

Quadro 1 – Evolução das principais mudanças da legislação da previdência desde 1988

Ano	Caracterização sumária da Legislação	Status
1989	Cria a contribuição sobre o lucro líquido - CSLL	Vigente
1990	Aprova estatuto para os servidores (Lei 8.112 para servidores federais)	Vigente
1991	Aprova novas Leis de Custeio (8.212) e Benefícios (8.213)	Vigente
1993	Cessa transferência de contribuições sobre folha salarial para a saúde	Vigente
1993	Cria tributação sobre movimentação financeira, com foco na saúde (IPMF/CPMF)	Extinta em 2007
1994	Revisão Constitucional passa a destinar recursos do OSS para outros fins (atual DRU)	Vigente
1995	Consolida Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS para idosos e deficientes	Vigente
1996	Cria SIMPLES – regime especial de tributação para micro e pequenas empresas	Ampliado em 2007
1998	Aprovação da Emenda Constitucional EC - 20 com ampla reforma	Vigente
1999	Cria legislação do fator previdenciário	Extinta em 2015
2003	Aprovada a EC - 41 com reforma focalizada nos RPP - regimes próprios de previdência	Vigente em parte
2003	O Estatuto do Idoso reduziu de 67 para 65 anos a concessão de benefícios da LOAS	Vigente
2005	Transferida a receita previdenciária para a Receita Federal (Ministério da Fazenda)	Vigente
2005	Criação da PREVIC - Superintendência Nacional de Previdência Complementar	Vigente
2007	SUPER SIMPLES: regras previdenciárias para micro-empendedor individual- MEI	Vigente
2007	Fim da CPMF	Extinta em 2007
2011	Estabelece contribuinte facultativa para donas de casa com regras similares aos MEI	Vigente
2013	Cria FUNPRESP, fundo de pensão de servidores da União, previsto na EC 41	Vigente
2013	Estabelecidas condições mais brandas de elegibilidade para deficientes	Vigente
2015	Novas regras de acesso a pensões por morte	Vigente
2015	Estabelece fórmulas 95/85 para aposentadorias por tempo de contribuição - ATC	Vigente
2016	Transfere o INSS ao MDS e atribuições de previdência para o Ministério da Fazenda	Vigente

Fonte: AEPS – Anuário Estatístico de Previdência Social.

No período de mudanças da trajetória da legislação ordinária, é preciso apreender três movimentos básicos até 2017. O primeiro, que se iniciou em 1989 e seguiu até 1995 se concentrou nas leis complementares à CF/88, tendo havido ainda um movimento importante em relação ao custeio ao criar a CPMF, para compensar a cessação da transferência de recursos sobre a folha salarial para a saúde. O segundo período se iniciou em 1995 e seguiu até 2003. Foi um momento marcado por reformas constitucionais para dar apoio ao Plano Real e equilibrar as finanças públicas. O terceiro período se estendeu entre 2004 e 2014 e foi marcado por ajustes na legislação e outras medidas administrativas que ainda mantém preocupações fiscais, que buscou elevar o contingente de contribuintes para a previdência. Ampliar os direitos de segmentos populacionais mais vulneráveis como os microemprededores individuais - MEI, pessoas com deficiência e donas de casa representou uma marca distintiva nessa etapa. Em suma, o primeiro movimento consolidou a CF/88, tendo sido apresentados em seus aspectos básicos no Quadro 1 e mais acima.

As mudanças de legislação entre 1995 e 2003 do segundo movimento da trajetória deixaram entrever um processo de retração da proteção social pela via de reformas constitucionais. As principais reformas serão apresentadas no Quadro 2, a seguir, considerando o governo Fernando Henrique Cardoso - FHC.

Quadro 2 – Principais reformas constitucionais do governo FHC (1995 – 1998)

Parâmetros das reformas	Situação em 1995	Propostas (PEC 33 A)	Aprovado no Congresso Nacional (EC's – 20/98 e 21/99)
Aposentadorias Ordinárias 35 anos p/ homens e 30 mulheres	Tempo de serviço	Tempo de contribuição	Tempo de contribuição
Aposentadorias Proporcionais 30 anos homens e 25 mulheres	Regulares	Extinguir	Extinta para novos segurados
Aposentadorias Especiais por categoria profissional	Regulares (a partir de 15 anos de serviço)	Apenas por insalubridade	Insalubridade e professores de 1º. e 2º. graus
Idade mínima	Não havia	60 anos para todos	Servidores públicos (60 anos homens e 55 mulheres)
Aposentadorias por idade	65 anos homens e 60 mulheres	65 para todos	65 anos homens e 60 mulheres
Aposentadorias por idade rurais	60 anos homens e 55 mulheres	65 para todos	60 anos homens e 55 mulheres
Piso previdenciário	Salário mínimo	Eliminar da Constituição	Salário mínimo
Teto previdenciário	10 salários de contribuição	Eliminar da Constituição	10 salários de contribuição
Período para calcular os benefícios	36 últimos meses	Todo o período	Depois de julho de 1994
Fórmula de cálculo	100% das contribuições corrigidas por preços	Tempo de contribuição	Idade e tempo de contrib. (fator previdenciário)
Custeio via folha salarial	Disponível para a seguridade	Não tratou	Vincular ao regime geral
Regimes estatutários - RPP	Último salário	Equiparar ao INSS	Último salário (10 anos no cargo e 5 na função)
EFPC para RPP	Não havia	Criar	Previstos na EC - 20
Participação do empregador em empresas estatais	Sem limites	Até 50%	Até 50%
Portabilidade para EFPC	Não havia	Não tratou	Previstos na EC - 20
Vesting para EFPC	Não havia	Não tratou	Previstos na EC - 20

Fontes: Lei 8.213/91. PEC 33-A e EC 20.

Obs.: EFPC (Entidades Privadas de Previdência Complementar)

As reformas introduzidas pelas Emendas Constitucionais 20/1998 e 21/1999 buscaram tornar mais difícil a elegibilidade às aposentadorias e reduzir, ao mesmo tempo, a taxa de reposição daqueles que contribuíram por um período menor que o normal. Os objetivos era ampliar o papel do mercado via fundos de pensão, contenção de custos e readaptação dos regulamentos às novas estruturas das famílias, mudanças demográficas e do mercado de trabalho. A principal mudança foi a troca do conceito de tempo de serviço pelo de contribuição. Para os anos posteriores à EC – 20/1998, o segurado precisaria comprovar ter contribuído e não trabalhado, sendo penalizado se o empregador evadiu ou sonegou a transferência de recursos para a previdência. Foram extintas também as aposentadorias proporcionais. Os servidores públicos passaram a ter uma idade mínima para se aposentar e possuir um tempo mínimo de atividade no setor público. Os RPC - regimes de previdência complementar - passaram a contar com garantias de *vesting* e portabilidade e o setor público teria contribuições máximas equiparadas aos empregados da iniciativa privada para os beneficiários de RPC.

Diante dos resultados da Emenda Constitucional 20/1998 no Brasil, considerada tímida no entender dos críticos de sistemas previdenciários públicos, foi empreendida, no governo Lula, uma nova reforma para reduzir as diferenças entre segurados do INSS e servidores públicos. Para remover as diferenças foram previstas mudanças, que afetaram os RPP - regimes próprios de previdência. (Quadro 3).

Quadro 3 - Tempo de contribuição e valor das aposentadorias de servidores públicos civis com regimes previdenciários próprios: 1998-2003

Parâmetros para a idade e valor dos benefícios	EC-20/1998 (Governo FHC)	PEC- 40/2003 do (Governo Lula)	EC – 41/ 2003 (Governo Lula)
Tempo de contribuição no serviço público para aposentadoria integral	10 anos no cargo e 5 na função	35 anos no serviço público, 20 na função e 10 no cargo	20 anos no serviço público e 10 na função. Ter um total de 35 anos de contribuição
Idade mínima para aposentadoria integral	53 anos - antigos servidores. 60 novos concursos	Não modifica	Não modifica sendo mantida as diferenças para as mulheres com 5 anos a menos de contribuição e idade
Valor das aposentadorias integrais	Último salário	Média de todas as contribuições	Média de todas as contribuições desde julho de 1994 (Plano Real)
Valor das aposentadorias aos 53 anos de idade	Equivalente ao último salário	Redução de 5% ao ano	Redução de 3,5% ao ano e 5% a partir de 2005
Valor das pensões no serviço público	Idêntico ao último salário	Redução 30% ou mais acima de 6 pisos	70% p/ valores das aposentadorias ou salários acima do teto do INSS
Contribuição dos inativos	Não existia	11% para todos	11% para valores acima do teto do INSS
Previdência complementar de servidores públicos	Previstas	Novos contratos e ganhos acima do teto do INSS	Novos contratos e ganhos acima do teto do INSS. Planos de contribuição definida e gestão pública

Fontes: Lei 8.112/90, EC-20/1998; PEC- 40a/2003 e EC – 41/2003.

O Quadro 3 revela que uma mudança importante foi a criação de fundos de pensão com planos de contribuição definida para os servidores contratados após as reformas. As garantias formais para os servidores públicos contratados após as reformas em 2003 passariam a ser limitadas ao teto benefícios para o INSS. No serviço público federal, o fundo previdenciário capitalizado (FUNPRESP) entrou em operação em 2013, após um longo processo político imbuído de muita resistência dos atores dessa arena.

As regras eliminaram a paridade com os salários dos servidores em atividade para os novos contratados a partir da promulgação das reformas, mantendo-a para os antigos segurados. As novas regras forçaram os antigos servidores a permanecer em atividade até os 60 anos de idade (55 para as mulheres) para evitar a redução no valor das aposentadorias. Essas regras não foram aplicadas aos militares e policiais, atingindo todos os demais. O RPC para servidores públicos federais passou a operar em 2013, sendo de adesão compulsória para os novos servidores públicos que ingressaram desde então e facultativos para aqueles que ali se inseriam antes dessa data.

O movimento de mudanças na legislação iniciado em 2004 merece atenção. Em 2007 foi criado o Super SIMPLES com foco nos MEI. Para fins previdenciários, a novidade foi a possibilidade dos MEI poderem contribuir com uma alíquota de 5% do salário mínimo e regularizar a sua situação junto à previdência social. Nessa modalidade, distinta daquela de contribuinte individual, o segurado passa a ter acesso a todos os benefícios, à exceção das aposentadorias por tempo de contribuição - ATC. No caso dos MEI, as aposentadorias se dariam por idade com prestações equivalentes ao

piso de benefícios de um salário mínimo. Cabe registrar que o SIMPLES foi criado em 1996 no governo FHC, para constituir um regime simplificado de tributação para micro e pequenas empresas, cuja novidade era a tributação sobre o faturamento.

Regras referentes aos benefícios de cunho similar foram adotadas para as contribuições facultativas para donas de casa em 2011, como forma de apoio a famílias vulneráveis inscritas no Cadastro Único, ou seja, o cadastro de indivíduos e famílias vulneráveis do Brasil coordenado pelo MDS. Nesse contexto, é importante ressaltar a entrada em vigor da Lei Complementar 142 de 2013 que passou a conferir condições de elegibilidade mais brandas às pessoas com deficiência, reconhecendo o seu desgaste mais acelerado em termos de condições de vida e de inserção no mercado de trabalho. Um elemento inovador dessa legislação foi a subdivisão do contingente segundo a gravidade da deficiência, ou seja, classificadas como leves, moderadas e graves. Essa subdivisão confere acesso mais prematuro às ATC, com a redução do tempo de contribuição para 33, 29 e 25 anos para as deficiências leves, moderadas e graves, respectivamente, e manutenção de diferenciais entre homens e mulheres, ou seja, elas contribuem cinco anos a menos. Essa subdivisão não possui validade para as aposentadorias por idade, mas o acesso se dá aos 60 anos de idade para os homens e 55 para as mulheres, com exigência de contribuição ao longo de quinze anos e não mais aos 60 e 65 anos previstos na legislação regular.

Cabe destacar ainda a recusa do Supremo Tribunal Federal - STF - da chamada *desaposentação* em 26/10/2016. Esse neologismo diz respeito às pessoas que se aposentam e voltam a trabalhar em empregos formais, sendo requerido, portanto, contribuir para a previdência. Os pedidos desses segurados dizem respeito à consideração dessa contribuição para elevar o valor das prestações que eram auferidas em conjunto com a nova ocupação. Essa é uma peculiaridade brasileira, pois a maioria dos países dotados de estados de bem-estar social (*welfare state*) veda a possibilidade do indivíduo se aposentar e, na condição de beneficiário, exercer uma ocupação remunerada regular e somar esses proventos às prestações da seguridade.

Foi iniciada, em 2015, uma nova era de reformas da previdência que apresentou algumas alterações nas regras de benefícios, a saber:

- Foi introduzida uma nova legislação para as pensões por morte, exigindo a comprovação de dois anos de casamento ou união estável e dezoito contribuições para garantir a elegibilidade a uma prestação e, além disso, possuir uma idade mínima de 44 anos para ter direito a receber esse benefício de forma vitalícia; abaixo de 44 anos, a duração do benefício é variável, de acordo com a idade do cônjuge; e,
- O fator previdenciário passou a vigorar juntamente com a nova fórmula 85/95, ou seja, ao somar a idade e o tempo de contribuição um homem precisa obter 95 pontos e uma mulher 85 para se tornar elegível a uma aposentadoria por tempo de contribuição de valor integral. Até 2027 serão acrescentados pontos a essa fórmula a cada dois anos, até que se atinja o valor 90/100.

Em maio de 2016, com o início do processo de *impeachment* da Presidente da República Dilma Rousseff e a posse do interino Michel Temer houve uma reforma ministerial que extinguiu o Ministério da Previdência Social e transferiu o INSS para a órbita do Ministério Desenvolvimento Social e Agrário - MDS. As funções normativas da previdência social e da complementar foram assumidas pelo Ministério da Fazenda, onde a área passou a atuar como uma secretaria. Isso reverteu uma situação que existia desde 1964. A proposta de reforma da previdência foi consubstanciada na PEC 287 de dezembro de 2016, modificada com o aval do governo em abril de 2017 na Comissão Especial da Reforma da Previdência para proferir parecer para a PEC 287/16. (Quadro 4)

Quadro 4 - Principais propostas de reforma contidas na PEC 287/16

Parâmetros para a idade e valor dos benefícios	Situação em abril de 2017	PEC 287 original e Relatório da Comissão Especial na Câmara dos Deputados
Aposentadorias por tempo de contribuição	35 anos para os homens e 30 para as mulheres sem idade mínima	Extinta, sendo transformada em aposentadoria por idade
Aposentadorias por idade	15 anos de contribuição. Idade mínima de 65 anos para homens e 60 para mulheres	Passa a exigir 25 anos de contribuição e 65 de idade no mínimo (62 mulheres). Era 65 anos para todos na PEC original
Aposentadorias rurais (economia familiar)	Idade mínima de 60 anos para homens e 55 para mulheres	60 anos de idade (57 para as mulheres) com 15 de contribuição. Era 65 anos de idade e 25 de contribuição na PEC original
Pensões por morte	Idade mínima de 44 anos, 2 anos de contribuição e pode acumular sem restrições com salários e outras aposentadorias	Veda a acumulação com outros benefícios além de dois pisos e fixa a taxa de reposição em 50% do valor da aposentadoria mais 10% por dependente. A vedação de acúmulo era total na PEC original.
BPC/LOAS - Benefício de prestação continuada da Lei Orgânica da Assistência Social	65 anos de idade em famílias com renda per capita inferior a 1/4 do salário mínimo (benefícios de um salário mínimo)	Elevar a idade mínima para 68 anos, mantendo a vinculação com o valor do salário mínimo - SM. No original, a idade seria 70 anos, desvinculada do SM
Servidores públicos federais	Idade mínima de 60 anos para homens e 55 para mulheres com 20 anos de serviço público e 35 de contribuição	Equiparar aos trabalhadores da iniciativa privada, exceto militares (que não foram alcançados pela PEC) enquanto policiais e professores do ensino básico, têm regras específicas e mais brandas
Regras de transição	Não aplicável	Acrescentar pedágio de 30% sobre o tempo de que faltar para completar 35 ou 30 anos de contribuição para a aposentadoria por tempo de contribuição – regra válida apenas para Segurados com idade igual ou superior a 55 anos, se homens, e 53, se mulheres. Haverá aumento gradual dessa idade até 2036, quando chegará a 65 anos e a aposentadoria por tempo de contribuição não mais existirá. O pedágio era de 50% para homens com 50 anos ou mais e mulheres com idade igual ou superior a 45 anos.

Fontes: Leis 8.112/90, 8.213/91 e PEC 287/16.

Segundo o Quadro 4, a PEC 287/16 em sua versão original é uma severa reforma paramétrica com importantes mudanças para reduzir as diferenças de planos de benefícios entre servidores públicos e iniciativa privada, e visava instaurar uma idade mínima de 65 anos para todos e um tempo mínimo de contribuição de 25 anos. Além disso, as idades mínimas para todas as mulheres passariam a ser equiparadas às dos homens em atividades urbanas e rurais, sendo prevista, ainda, a imposição mais rígida para o BPC/LOAS - Benefício de prestação continuada da Lei Orgânica da Assistência Social. Essa proposta do governo foi bastante abrandada pelo relatório da Comissão Especial da Previdência da Câmara dos Deputados, que introduziu várias mudanças após muitas negociações para desacelerar a tramitação da reforma e evitar novas mudanças nas regras atuais.

Outras concessões precederam o Parecer da Comissão Especial da Câmara dos Deputados sobre a reforma da previdência, retirando da proposta a inclusão de servidores estaduais e municipais, com especiais efeitos sobre professores e policiais.

No entanto, essas instâncias de governo deveriam se comprometer a realizar reformas em até seis meses após a aprovação da PEC 287/16, sob pena de precisar incorporar as reformas efetuadas pela esfera federal em seus próprios âmbitos.

As mudanças da negociação na Câmara dos Deputados devem reduzir o impacto fiscal, conforme aponta o governo, mas elas ainda seriam positivas em termos de resultados até 2025, segundo o discurso adotado no diálogo com os atores dos mercados de capitais (*Folha de S Paulo*, 20/4/2017).

As justificativas para a adoção da PEC 287/16 foram centradas em preocupações fiscais, demográficas e com vistas a romper as diferenças existentes entre as regras destinadas aos trabalhadores da iniciativa privada e os do setor público. As críticas à PEC 287/16 estão concentradas no questionamento nos parâmetros propostos e na sua potencial inadequação em relação às condições de vida existentes no Brasil. Os argumentos do debate e seus limites serão apresentados na próxima seção.

II DESAFIOS DA PREVIDÊNCIA BRASILEIRA NOS DIAS DE HOJE

Existe uma forte diferença epistêmica na arena de debates para avaliar o conteúdo e a pertinência dos postulados da PEC 287/16. Seus defensores consideram que o sistema previdenciário está fadado à inadimplência sem a adoção de reformas com aquele teor e o problema se agrava muito com as mudanças demográficas que envolvem um rápido envelhecimento da população brasileira. Já os críticos da PEC 287/16 discordam da maioria dos argumentos e afirmam que as reformas propostas colocam em risco as conquistas sociais decorrentes da CF-88.

O aspecto mais saliente das divergências nas arenas de debate envolve a questão fiscal. Para os defensores da reforma, existe um forte déficit entre a arrecadação de contribuições por parte do INSS - Instituto Nacional do Seguro Social - e as despesas com benefícios. Já os críticos alegam que a CF-88 estabeleceu o OSS, conforme foi detalhado na seção anterior e, diante disso, com as fontes de custeio existentes, deduzidas das despesas com saúde, assistência e previdência social existe um superávit, colocando em xeque a necessidade de reformas sob o viés fiscal. A tabela 1 apresenta as diferentes concepções.

Tabela 1 - Superávit da seguridade social versus déficit da previdência no Brasil - em % sobre o PIB

Resultados	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Superávit do OSS</i>	2,6	2,1	1,0	1,4	1,7	1,8	1,5	1,0	0,2	ND
<i>Déficit do INSS</i>	1,7	1,2	1,3	1,1	0,8	0,9	1,0	1,0	1,5	2,4

Fontes: SPS (2016) e ANFIP e DIEESE (2017).

Entre os defensores da PEC 287/16 existe uma análise do fluxo de caixa do INSS, considerando que a previdência deve ser custeada apenas por contribuições sobre a folha salarial. A metodologia que resultou nos indicadores da Tabela 1 deduziu da arrecadação os recursos destinados ao Sistema S, que congrega as ações educacionais e culturais das federações e confederações de empregadores no país (como o SENAC, do comércio e o SENAI, da indústria para citar os mais conhecidos), além do salário-educação. Entre as despesas foram deduzidas o BPC/LOAS, que representam despesas assistenciais e os gastos administrativos e de investimento. Esses resultados apontaram importantes déficits, que se elevaram nos últimos anos em decorrência da forte crise que atinge o Brasil. Entre os críticos da proposta de reforma existe outra lógica determinada pela Constituição Federal de 1988 que considera a soma da arrecadação de pelo menos

quatro contribuições sociais destinadas à seguridade social e a dedução de despesas com saúde, assistência e previdência social. Isso se traduz em resultados superavitários, cujos valores decresceram em função de benefícios fiscais concedidos após 2009 e, muito especialmente, com o advento da forte crise econômica desde 2014.

O debate está impregnado de falsos problemas que o conduzem a uma trilha que pouco ajuda na retomada do desenvolvimento. Os críticos da PEC 287/16 têm razão ao defender o OSS. Isso está expresso nos artigos 194 e 195 da CF-88, sendo necessário porque os trabalhadores brasileiros possuem ciclos de vida laboral variados, que podem ser subdivididos em três grupos distintos: os que contribuem regularmente, os que o fazem de forma parcial ao longo de sua carreira e os que pouco ou nada contribuem. Essa situação sempre existiu e não há meio de exigir que os trabalhadores que contribuem, representando cerca de 1/3 da população em idade ativa - PIA, possam arcar com as despesas de todos os inativos no Brasil. Se a postura dos que defendem existir um déficit da previdência prevalecer, isso implicaria em eliminar a cobertura de populações fragilizadas como as rurais em regime de economia familiar e outras que contribuíram intermitentemente nas áreas urbanas, onde as mulheres possuem uma forte presença. Vale destacar que esse fenômeno se repete com diferente intensidade nos demais países da América Latina.

Por outro lado, a existência de superávit no OSS não implica na inexistência de problemas a serem enfrentados. Os gastos são elevados devido a critérios pouco defensáveis na configuração de um plano de benefícios que permite receber aposentadorias e continuar trabalhando, somando tudo isso com prestações de pensões por morte. Países desenvolvidos, conforme apontou Gordon (1988), não adotam esse tipo de procedimento. Os sistemas de previdência respondem às necessidades específicas dos mercados de trabalho, conforme apontou Esping-Andersen (1990). Muitos países concedem aposentadorias mais cedo ou liberam sua antecipação temporariamente, em tempos de crise, como forma de reduzir os impactos de elevados níveis de desemprego e das nocivas consequências que isso gera à coesão social. A PEC 287/16 elimina o injustificável acúmulo de aposentadorias e pensões por morte, embora não preveja a existência de aposentadorias proporcionais, que facilitam a passagem para a condição de beneficiário mais cedo, sobretudo em caso de incapacidade de obtenção de emprego em idades mais avançadas.

Outro problema mal colocado é o debate da questão demográfica. As autoridades que formularam a PE-287/91 afirmam ser esse o argumento central para defender as reformas, pois a possibilidade de se aposentar muito jovem é vista como inviável para as finanças da previdência no futuro. Ao comparar a relação entre contribuintes e beneficiários os valores se reduzem com rapidez, o que inviabilizaria o sistema.

É preciso ter cautela ao analisar a razão entre inativos e contribuintes para a previdência, apontada por Costanzi et al. (2016). Segundo Whiteford (2006), a dependência numa sociedade não se dá apenas por parte dos idosos. Crianças e jovens em idade escolar, desempregados e inativos por perda ou incapacidade laboral também integram a população dependente. Os inativos precisam ter meios de acesso aos recursos gerados pelos trabalhadores em atividade para garantir o seu sustento. O envelhecimento de fato exige uma análise específica, mas essa característica não pode ocultar que o problema seja ainda mais amplo. (Tabela 2).

Os indicadores da tabela 2 revelam que a percentagem de dependentes no Brasil (0 a 15 anos e 65 anos e mais) foram historicamente mais elevadas por se tratar de um país jovem e a evolução ao longo do tempo reduziu essa dependência, colocando-a na condição do que se costuma chamar de bônus demográfico. No entanto, esse bônus

pode ser um ônus se a trajetória econômica não for de crescimento com o aumento da oferta de emprego.

Tabela 2 - Taxa de dependência de idosos e total sobre da população de 15 a 64 anos de idade em anos e países selecionados – em %

Países	Idosos (65 anos ou mais)					Total de dependentes (0 a 15 e 65 anos ou mais)				
	1950	1980	2010	2040	2070	1950	1980	2010	2040	2070
<i>China</i>	7,4	8,7	11,3	36,9	54,3	63,2	68,5	38,2	58,5	79,6
<i>Portugal</i>	11,0	18,3	26,8	51,9	64,2	57,7	59,5	49,4	55,5	73,3
<i>Alemanha</i>	14,5	23,7	30,8	56,1	52,7	49,0	51,7	51,2	81,1	82,0
<i>Argentina</i>	6,4	13,1	16,4	24,1	39,8	53,2	62,6	54,9	53,3	67,1
<i>Brasil</i>	5,4	6,9	10,4	26,6	51,7	80,3	72,4	48,0	50,6	76,7

Fonte: Divisão de População das Nações Unidas

Na tabela 2, também é possível observar que as taxas de inatividade no Brasil são relativamente elevadas e isso se explica também pelo elevado contingente de população jovem. Quando é considerado o conjunto da população, a taxa de dependência demográfica, que associa a população jovem, com menos de 15 anos de idade e a idosa, com 65 anos ou mais não apresentam uma tendência tão negativa quanto a sugerida pelos defensores da PEC 287/16, pois a situação em 2040 será similar à de 2010 e o resultado de 2070 será melhor que o de 1950 segundos as projeções das Nações Unidas. O número de idosos efetivamente cresce de forma acelerada, exigindo atenção, mas, afirmar que o mercado de trabalho não pode suportar essa situação requer uma análise mais abrangente, centradas nas condições brasileiras, não realizadas por essa forma de argumentação em favor de reformas como a PEC 287/16. O aumento do gasto com atenção voltada aos mais idosos pode ser em parte compensado pela menor população de crianças e jovens.

O argumento central de Whiteford (2006) é ainda mais rigoroso e importante para debater a realidade brasileira ou de países da periferia ou semiperiferia, focalizada por seu estudo. O autor destaca que além de idosos e jovens, existe um vasto contingente da PIA - população em idade ativa entre 15 e 64 anos de idade, apresentada na Tabela 2 que não integra a PEA - população economicamente ativa - não exercendo uma atividade laboral. A tabela 3 explicita a questão.

A tabela 3 congrega diferentes formas de não atividade da PIA em países e anos selecionados. No Brasil, quando a comparação se dá com países desenvolvidos da Europa Ocidental, ainda apresenta um contingente de mulheres com uma presença menor no mercado de trabalho, embora essa presença seja importante e crescente. Por outro lado, a existência de pessoas com perda temporária e definitiva da capacidade de trabalho, além de se afastar da condição de atividade requer, com muita frequência, o apoio de familiares ou afins para garantir a sobrevivência. O Brasil não dispõe da variedade de serviços sociais existentes na Europa Ocidental para apoiar pessoas com doenças graves ou deficiências, requerendo o apoio de familiares que, muitas vezes, abandonam o mercado de trabalho e deixam de figurar como economicamente ativos.

Tabela 3 - Taxa de inatividade da população entre 25 e 64 anos sobre o total da coorte de idade em anos e países selecionados - valores em %

País	1995	2005	2015	2025
Argentina	26,3	19,3	18,5	17,3
México	31,6	27,8	24,7	23,9
Brasil	21,2	18,4	18,5	17,3
Índia	29,1	27,8	33,5	32,7
China	8,3	10,8	11,9	11,7
Itália	28,0	22,6	22,9	22,2
Alemanha	16,8	13,5	12,4	11,7
Suécia	10,5	10,5	9,2	8,6
Estados Unidos	16,4	17,1	18,8	18,1

Fonte: ILO stat. Dados obtidos em 16/3/2017

Os dados da tabela 3 revelam que países com *welfare state* mais avançado como a Suécia e a Alemanha dispõem de contingentes não economicamente ativos menores que os de outros como a Itália, Estados Unidos e dos demais, o que por certo facilita a elevação da relação entre contribuintes e beneficiários. O Brasil não é um líder nessa condição, sendo possível dizer que isso se deve em grande medida às iniciativas de políticas sociais que geram condições de atenção à população com problemas em grau maior que a de países como o México ou a Índia. O cenário brasileiro é razoavelmente próximo ao dos Estados Unidos, onde os serviços sociais públicos não possuem muita envergadura, mas a iniciativa privada exerce um importante papel nessa direção. Por outro lado, os casos da Argentina e da China são melhores que os brasileiros e certamente mereceriam mais atenção ao buscar formas de melhor adaptar as políticas sociais às sociedades que envelhecem. Outro aspecto relevante que Costanzi et al. (2016) não analisam reside no fato do Brasil e de países vizinhos contarem com um vasto contingente da população economicamente ativa - PEA - que não contribui para a previdência por se inserir em condições de ocupação precarizadas, sobretudo como empregados domésticos, trabalhadores autônomos ou mesmo assalariados em empregos com baixa formalização que redundam em desrespeito aos direitos trabalhistas e sociais. Se esse contingente fosse incorporado ao rol de contribuintes da previdência, a taxa de dependência poderia ser consideravelmente menor e o problema de financiamento via contribuições menos agudo que o existente. (Tabela 4).

Tabela 4 - Cobertura da população em idade ativa e idosa em países selecionados para 2011 - em %

País	Contribuintes sobre a população de 15 a 64 anos	Cobertura da população de 65 ou mais		
		Total	Contributivos	Não Contributivos
Brasil	31,4	86,3	50,0	36,3
Índia	7,4	24,1	9,9	14,2
China	46,4	74,4	32,2	42,1
Argentina	35,7	90,7	63,6	27,1
México	25,1	25,2	3,0	22,2
Estados Unidos	78,5	92,5	87,6	4,9
Alemanha	59,9	100,0
Itália	58,2	81,1	75,1	6,0
Suécia	92,8	100,0	52,0	48,0

Fonte: ILO (2015)

A despeito das críticas aos problemas de custeio e relativos ao cenário demográfico, não é possível deixar de enfatizar que PEC 287/16 apresenta uma importante iniciativa ao equiparar a idade mínima de aposentadorias em todos os regimes de previdência. Isso significa que servidores públicos e trabalhadores da iniciativa privada se sujeitarão às mesmas regras e condições de elegibilidade. Essa medida pode concluir um ciclo de transformações que se iniciou com a EC 20/98, onde foi criada uma idade e um tempo mínimos de contribuição. A EC 41/03 aprofundou as reformas para servidores públicos tornando ainda mais rígidas as regras de transição e equiparando as regras de benefícios às efetuadas pelo INSS, sendo que os trabalhadores com salários mais elevados poderiam ingressar num fundo de pensão regido pelo regime financeiro de capitalização na modalidade de contribuição definida. A PEC 287/16 passa a fixar, finalmente, uma idade mínima equivalente para todos e, caso seja aprovada pelo Congresso Nacional, encerra esse ciclo de reformas.

É importante assinalar que muitas das propostas da PEC 287/16, como a equiparação das regras para todos os trabalhadores, eliminação de regras injustificáveis, como as referentes às pensões por morte e o fim do acúmulo de benefícios são iniciativas em linha com a experiência internacional. No entanto, existem problemas referentes às populações específicas, como a dos trabalhadores rurais, mulheres e beneficiários do BPC/LOAS que precisam ser considerados à luz das peculiaridades do mercado de trabalho brasileiro sem perder a perspectiva internacional. A próxima seção vai lidar com esse argumento fundamental de forma mais cuidadosa.

III PROPOSTAS DE REFORMAS E OS DESAFIOS DO MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO NUMA PERSPECTIVA INTERNACIONAL⁵

A PEC 287/16 apresentou várias propostas de reforma relevantes, conforme apontaram as seções anteriores. Mas, no Brasil e na América Latina, a trajetória decorrente de uma industrialização centrada na etapa monopolista do capital possui uma formação histórica singular e diferente daquela dos países centrais. Esse cenário teve por contrapartida a precarização do mercado de trabalho, em flagrante diferença com os países da Europa Ocidental e da América do Norte. Esse contexto é determinante para compreender a maior parte das dificuldades da previdência, a fragilidade de muitos diagnósticos sobre o tema, sendo o foco da presente seção.

Quando o foco está centrado no mercado de trabalho, é possível observar que a distribuição em termos de posição na ocupação do Brasil e de países da América Latina possui patamares um tanto distintas daquelas observadas em países mais desenvolvidos. A proporção em termos de não assalariamento e de participação de trabalhadores autônomos sobre o total da força de trabalho ocupada é bem distinta. (Tabela 5).

De acordo com a tabela 5, a estrutura ocupacional do Brasil, México e Argentina é diferente daquela dos Estados Unidos, Alemanha ou Suécia. Entre os países mais desenvolvidos é a Itália que está em pior posição e isso é muito significativo para revelar porque o país enfrenta maiores problemas com as suas políticas de previdência. Embora o assalariamento seja a forma de ocupação dominante nestes dois tipos de países, ele possui uma participação bem menor em nossa região, cuja contrapartida é a elevada proporção de trabalhadores autônomos. Segundo Gillion et al. (2000), esse tipo de perfil de ocupação de países vizinhos, ou ainda, da China e sobretudo da Índia sempre representam um contingente mais difícil de ser inserido na condição de contribuinte regular para a previdência. As projeções da OIT para um futuro próximo, o

⁵ A presente seção atualiza e qualifica esforços anteriores apresentados por Matijascic e Kay (2014a, 2014b).

ano de 2021 não apresentam resultados em patamares diferentes daqueles de 2013, o último atualizado com valores medidos nesses países, deixando entrever um quadro bastante estático para os próximos anos, mesmo em países com rápido crescimento econômico, como na China e Índia.

Tabela 5 - Proporção de não assalariamento e de trabalhadores autônomos sobre o total da força de trabalho em países e anos selecionados - valores em %

Países	Não assalariados			Trabalhadores autônomos		
	2010	2013	2021	2010	2013	2021
Argentina	23,7	23,7	23,3	18,4	19,2	19,2
México	33,4	33,0	31,7	22,4	22,8	22,4
Brasil	29,2	28,1	29,6	21,8	21,6	22,4
China	38,0	35,5	32,9	28,4	27,7	28,2
Índia	81,8	81,0	76,4	64,0	65,0	66,4
Itália	25,3	24,8	23,8	17,0	16,5	16,2
Alemanha	11,6	11,2	10,4	6,1	6,0	5,6
Suécia	11,0	10,6	9,8	6,8	6,6	6,3
Estados Unidos	10,5	10,0	9,3	6,7	6,3	6,0

Fonte: ILO stat. Capturado em 16/3/2017

Mesmo entre assalariados, conforme apontam Gillion et al. (2000) e ILO (2015), a forte presença de empregados domésticos também é um fator de precariedade cuja contrapartida é uma redução de contingente de assalariados que possuem direitos sociais e trabalhistas assegurados por contribuições para a previdência social. A Tabela 6 apresenta indicadores interessantes a esse respeito.

Tabela 6 - Emprego doméstico como proporção do total da força de trabalho em países selecionados por sexo - em %

Países	Anos	Total	Mulheres	Homens
Argentina	2006	7,9	18,3	0,3
México	2008	4,2	10,3	0,6
Brasil	2009	7,8	17,0	0,9
Índia	2005	1,0	2,2	0,5
Itália	2008	1,8	4,0	0,4
Alemanha	2009	0,5	1,1	0,1
Dinamarca	2007	0,1	0,3	0,1
Estados Unidos	2008	0,5	0,9	0,1

Fonte: ILO (2013).

De acordo com a Tabela 6, Argentina, Brasil e México são os líderes do emprego doméstico. Mesmo na Índia, com uma renda *per capita* bastante inferior, o patamar é bem menor, aproximando-se de países mais afluentes como os Estados Unidos, Alemanha e Dinamarca. É preciso destacar que a Dinamarca substitui a Suécia na tabela 5 porque não existiam dados para o país. Entre os países mais desenvolvidos é a Itália que apresenta um patamar mais elevado novamente, o que reforça os problemas relativos à previdência já apontados anteriormente. Cabe destacar que são as mulheres as mais atingidas pelo emprego doméstico, o que coloca em destaque a sua fragilidade para contribuir para a previdência, cuja contrapartida é a de ter maiores dificuldades para fins de elegibilidade a um benefício.

Outra questão que afeta profundamente a condição de contribuinte para a previdência é a proporção de trabalhadores rurais em relação à força de trabalho. Países

com maior participação de trabalhadores rurais sobre o total da força de trabalho tendem a possuir um contingente menor com densidade de contribuições mais regular, conforme apontaram Gillion et al. (2000) (Tabela 7).

Tabela 7 - Proporção da força de trabalho rural sobre o total da força de trabalho em países e anos selecionados - valores em %

Países	Total		Mulheres	
	1990	2014	1990	2014
Argentina	0,4	0,6	0,2	0,2
México	22,6	13,4	3,4	3,6
Brasil	22,8	15,3	13,3	11,0
China	56,1	36,7	0,4	0,2
Índia	59,9	42,2	74,8	59,8
Itália	8,8	3,7	9,1	2,6
Alemanha	3,5	1,5	3,4	1,1
Suécia	3,4	2,0	1,8	1,0
Estados Unidos	2,9	1,6	1,3	0,8

Fonte: FAO (2015).

Segundo a Tabela 7, a presença de trabalhadores rurais é mais acentuada no Brasil, México e em patamares ainda maiores, na China e na Índia. Na Argentina, embora o país tenha grande destaque na produção agropecuária, as proporções foram as menores entre todos os países, o que é digno de atenção. Entre os países mais desenvolvidos, é a Itália que apresenta os maiores índices, reforçando os argumentos anteriores em relação a dificuldades maiores com a previdência. Nos demais países, cujas sociedades são predominantemente urbanas e centradas numa economia baseada em serviços, a participação de trabalhadores rurais em relação à força de trabalho é pequena. Os baixos níveis educacionais e a reduzida condição de organização empresarial tornam esses públicos um tanto frágeis quando se trata de inseri-los na condição de contribuintes regulares da previdência social. Em países mais desenvolvidos o contingente de trabalhadores rurais é bastante reduzido e o de empregados domésticos é quase marginal, o que explica, em grande medida, porque a regularidade na condição de contribuição para a previdência tende a ser maior do que a verificada na América Latina.

Quando o foco é centrado no Brasil, é possível observar que a densidade de contribuições é baixa e a condição de segurado da previdência sempre se manteve em patamares limitados, conforme aponta a Tabela 8.

Tabela 8 - Densidade de contribuição e proporção de segurados da previdência em relação à população de 10 a 59 anos de idade no Brasil em anos selecionados - em % e meses

Indicadores	1995	2003	2008	2013	2014	2015	
Densidade de contribuição de pessoas físicas (meses)	8,3	8,6	8,8	9,1	9,1	9,2	
Segurados (%)	Total	64,4	59,2	63,2	66,4	67,3	65,0
	Masculino	66,5	60,9	65,1	68,0	68,9	66,4
	Feminino	62,4	57,6	61,3	64,9	65,9	63,7

Fontes: AEPS - Anuário Estatístico da Previdência Social e PNAD/IBGE (microdados)

Ao observar os dados brasileiros na Tabela 8 é possível observar em grande medida os efeitos apontados por outros indicadores nas tabelas que a precederam na presente seção. A proporção de segurados sempre se manteve em patamares que oscilaram entre 60 e 70% da população entre 10 e 59 anos de idade, seguindo as definições do IBGE para a formulação da PNAD. Em outras palavras, entre 30 e 40% dessa população não estão cobertas pela previdência na condição de contribuinte ou de beneficiária. Trata-se de um patamar de exclusão muito expressivo e cuja evolução foi lenta e, para piorar, apresenta uma tendência à deterioração em anos de crise econômica, conforme é possível observar para 2015. É preciso enfatizar que a situação das mulheres sempre foi ainda mais frágil nesse contexto. Por outro lado, o número médio de meses de contribuição é limitado, oscilando entre 8,3 e 9,1 para os anos apontados na tabela 8. Isso significa que do total de contribuintes pessoas físicas para o INSS, a média de contribuições anuais oscilou segundo os patamares assinalados. O indicador revela haver muita rotatividade da força de trabalho e como isso dificulta a contagem de tempo de contribuição no momento da aposentadoria. Nesse sentido, a insistência em utilizar o tempo de contribuição e a baixa efetividade do poder público para fazer respeitar os direitos sociais são problemas sérios. Eles afetam a capacidade de arrecadação da Previdência e a segurança dos trabalhadores quando da perda temporária ou definitiva da capacidade de trabalho, cuja responsabilidade enquanto política pública é da Previdência.

Todo esse conjunto de fatores faz com que a previdência no Brasil lide com um mercado de trabalho no qual a elegibilidade às aposentadorias se dá num contexto de baixa densidade de contribuições. Isso se deve a uma inserção laboral precária nas relações com o empregador e cuja ação estatal em matéria de fiscalização e monitoramento é pouco efetiva. Essa situação ocorre mesmo num contexto em que as despesas administrativas tendem a ser muito elevadas, conforme assinalou IPEA (2006), o que denota um quadro de ineficiência a enfrentar. Para piorar, o volume de informações é baixo e limitado em termos de *accountability* no sentido expresso por Pierson (2000). Muitas das informações sobre o INSS não se encontram à disposição do público e no que tange aos regimes dos servidores públicos, o problema é muito maior. A informação mais importante para associar o mercado de trabalho à previdência social seria a existência de um ciclo de vida dos trabalhadores, detalhado por indicadores tradicionais referentes ao mercado de trabalho e à situação social. O Brasil não conhece o ciclo de vida dos trabalhadores e as diferenças entre eles num contexto de heterogeneidade. Essa informação é essencial para traçar políticas públicas melhor adaptadas às necessidades sociais do Brasil. Apesar disso, com base em dados do AEPS para os segurados do INSS - Instituto Nacional do Seguro Social - é possível traçar o perfil de concessões de benefícios e os gastos efetuados em função de diferentes densidades de contribuição no momento da concessão de benefícios de prestação vitalícia, ou seja, aqueles que cessarão com a morte dos segurados. A tabela 9 apresenta os resultados segundo a densidade de contribuições em termos de proporção na concessão e nos gastos com esse mesmo tipo de benefício em termos ativos pagos anualmente.

Os resultados da tabela 9 comprovam que a heterogeneidade do mercado é elevada e a sua principal marca é a precariedade, pois apenas 13,5% das concessões de benefícios representam as aposentadorias ordinárias. O gasto com esses benefícios é sensivelmente maior, representando quase a metade do total. Se 51% dos benefícios possuem uma capacidade contributiva parcial ou baixa, elevar o tempo mínimo de contribuição para 25 anos gera riscos de aumento da informalidade. Os trabalhadores podem perceber que muitos não poderão satisfazer as novas condições de elegibilidade

da PEC 287/16 e não se empenharem para passar para a condição de segurados da previdência.

Tabela 9 - Proporção de benefícios de prestação vitalícia concedidos e ativos pagos a segurados individuais, segundo a densidade da contribuição no Brasil - em %

Intensidade da contribuição	Benefícios associados à intensidade de contribuição	Média	
		entre 2000 e 2015	2015
Risco	BPC invalidez, invalidez e pensões por morte	43,6	25,3
Baixa	Aposen. por idade rural e BPC por idade	30,8	32,9
Parcial	Aposen. por idade urbana	12,1	18,1
Ordinária	Aposen. por tempo de contribuição	13,5	49,1

Fonte: AEPS

Vale lembrar que entre benefícios de densidade de contribuição parcial, como as atuais aposentadorias por idade urbanas, apenas 79,1% dos segurados conseguiram contribuir por mais de vinte anos, ou seja, teriam imensas dificuldades para se tornar elegíveis com as novas regras. Condições de elegibilidade muito severas podem elevar a concessão de aposentadorias por invalidez ou pensões por morte, ao considerar a experiência internacional analisada por Gillion et al. (2000). Assim, os ganhos em matéria fiscal seriam bem menores que os previstos na PEC 287/16 ao desconsiderar esses riscos.

No Brasil e em países com um perfil assemelhado, o tipo de estrutura de ocupação, a decrescente, porém, relevante parcela da população rural e a importância do emprego doméstico afetam a densidade de contribuições para a previdência. Nessas condições, a PEC 287/16 pode deteriorar ainda mais o nível de precariedade das condições de trabalho ao impor 25 anos de contribuição para os trabalhadores urbanos e quinze para os rurais. Isso pode reforçar a perda de direitos sociais para amplos contingentes de trabalhadores, o que dificulta a transferência de renda aos idosos e reduz a proteção contra a perda da capacidade de trabalho.

IV CONCLUSÕES

Ao analisar o sistema de previdência em estudos de diversos matizes e sempre com a preocupação voltada para o cenário brasileiro, é possível afirmar que a instituição é generosa em relação aos mais abastados e severa para aqueles que se inserem precariamente no mundo do trabalho.

Segundo Matijascic (2016), para quem contribui normalmente, integrando o mercado de trabalho regular, onde os direitos sociais são respeitados e as contribuições para a previdência são pagas assiduamente, é possível se aposentar por volta dos 55 anos de idade com benefícios de valores próximos aos salários pagos. Isso é válido para valores inferiores ao teto de contribuições e para os RPP, antes da entrada em operação dos fundos de pensão para servidores públicos. Nos países mais desenvolvidos, as regras são mais restritivas e, entre os vizinhos do Brasil, também. Somente em países como China ou Índia pode haver similaridade, mas, nesses casos, a cobertura é reduzida.

Entre os segurados brasileiros com menores remunerações e densidade de contribuição, as regras são severas, pois é preciso ter idade mínima e quinze anos de contribuição. Vários países não exigem carências conectadas às contribuições, utilizando, alternativamente, o tempo de trabalho, filiação ou mesmo residência. Vários países garantem o pagamento de um piso de benefícios sem relação à contribuição e

sem testes de meios como no caso do BPS/LOAS. Para os valores superiores àquele patamar é que atuam as regras referentes ao seguro social. Para essas populações, o sistema de previdência brasileiro é severo, porque penaliza quem não pode contribuir devido à falta de respeito à lei, cuja fiscalização é muito precária por parte do Estado. Um Estado com esses problemas não deveria impor exigências tão severas, pois ele próprio não garantiu o cumprimento das leis. Promover reformas com o objetivo de dificultar a elegibilidade, ao fixar uma idade mínima de 65 anos para todos e exigir regras idênticas mínimas de 25 anos de contribuição sem considerar a heterogeneidade social e a precariedade do mercado de trabalho a benefícios é uma iniciativa dura demais. O que já era complicado em termos de respeito aos direitos trabalhistas e sociais se torna ainda mais preocupante se não forem adotadas medidas mais sérias de fiscalização e controle das relações de trabalho.

Para os trabalhadores rurais, a inexistência de dados mais sólidos sobre a duração do tempo de pagamento de benefícios é um problema adicional para fixar novas regras e para remover as diferenças entre homens e mulheres. A utilização das tábuas de mortalidade apresenta problemas se não houver focalização no mundo rural. Do contrário, a iniciativa distorce o instrumento para medir as estimativas de sobrevivência de uma população específica. A utilização de dados cadastrais do INSS pode resolver o problema, sendo essa é uma medida incontornável para os diferentes segmentos da população trabalhadora.

A equiparação da idade mínima entre homens e mulheres é uma tendência internacional. Nos países da União Europeia isso está, inclusive, em processo, porque existe questionamento judicial sobre a manutenção dessas diferenças. Ao verificar que as condições de vida e sobrevivência das mulheres não são piores que a dos homens, conforme ocorre, por exemplo, com atividades marcadas pela insalubridade, não existe justificativa para as diferenças de sexo. No caso brasileiro, isso parece ser verdadeiro também, mas, as dificuldades de inserção no mercado de trabalho por parte da mulher e o problema da dupla jornada requerem intervenção para evitar a deterioração de qualidade de vida já observada.

As pensões por morte devem ser destinadas para quem possui incapacidade de acesso à renda e não como uma complementação de renda para o salário ou outra aposentadoria. Os níveis de proteção da previdência social devem ser elevados para os que recebem remunerações de baixo valor e deve ocorrer o oposto para os que auferem rendimentos elevados. Nessas circunstâncias, a busca de complementação de renda via RPC é uma alternativa aceita de forma quase consensual mundo afora. Nesse sentido, as propostas da PEC 287/16 merecem respeito e adotam uma postura correta.

Outra questão polêmica é a que trata da acumulação entre benefícios da previdência e salários no cenário brasileiro. Isso não tem sido reconhecido no debate público daqui. A proteção social deve cuidar das crianças e dos jovens para prepará-los para o futuro. Os adultos devem retribuir sustentando-as e aos mais velhos, além das pessoas com incapacidade para o trabalho. A não utilização dessa forma de organização impede que o Brasil, por exemplo, estimule a aposentadoria mais precoce para gerar vagas no mercado de trabalho em momentos de crise como o atual, cuja consequência mais perversa é o desemprego, sobretudo entre os jovens. Pior, as crises podem estimular os aposentados a retornar ao mercado de trabalho para elevar a renda familiar, o que pode gerar mais desigualdade. Elevar ou introduzir uma idade mínima, por certo, reduz a dimensão do problema, mas não é solucionada de forma adequada nos padrões do contrato social entre gerações. Esse aspecto, é preciso ressaltar, não foi mencionado pela PEC 287/16 e o debate público não faz referências ao assunto, apesar dos seus

inegáveis potenciais benefícios para reduzir o imenso desemprego que decorre da atual crise econômica.

Uma reforma da previdência que vise promover o desenvolvimento deve ser vista como viável sob o prisma das finanças e, sobretudo, pela ótica social, considerando o padrão de civilização almejado, baseados na CF/88. A política social deve ser responsável por prover proteção que coloque as pessoas ao abrigo das vulnerabilidades e crie bem-estar entre os beneficiários, sem perpetuar mecanismos institucionais injustos ou oportunistas, mas sem deixar de proteger quem precisa de apoio.

Enviado em 20 de abril de 2017

Aceito em 29 de junho de 2017

REFERÊNCIAS

ANFIP; DIEESE. **Previdência: reformar para excluir?** Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira. Brasília: Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil; Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, 2017.

COSTANZI, R.; ANSILIERO, G.; SIDONI, O. Relação entre valor dos benefícios previdenciários e massa salarial dos trabalhadores ocupados: implicações para a sustentabilidade previdenciária. **Nota Técnica 31**, Brasília, IPEA, 2016.

ESPING-ANDERSEN, G. **The three worlds of welfare capitalism**. Cambridge: Polity Press, 1990.

FAO (Food and Agriculture Organization). **FAO Statistical Yearbooks 2015**. World food and agriculture. Roma: FAO, 2015.

GILLION, C.; TURNER, J.; BAILEY, C.; LATULIPPE, D. **Social security pensions: development and reform**. Geneva: ILO, 2000.

GORDON, M. S. **Social security policies in industrial countries: a comparative analysis**. Berkeley: Cambridge University Press, 1988.

ILO (International Labour Office). **Domestic workers across the world: global and regional statistics and the extent of legal protection**. Geneva: ILO, 2013.

ILO (International Labour Office). **World social protection Report 2014/15: Building economic recovery, inclusive development and social justice**— Geneva: ILO, 2015.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). **Brasil: o estado de uma nação**. Brasília: IPEA, 2006.

MATIJASCIC, M. Previdência pública brasileira em uma perspectiva internacional: custeio, benefícios e gastos. **Texto para Discussão n. 2188**, IPEA, Brasília, 2016.

MATIJASCIC, M.; KAY, S. Understanding the Brazilian social policy model: myths, milestones and dynamic social security. **International Social Security Review**, v. 67, n. 1, p. 105-126, December 2014a.

MATIJASCIC, M.; KAY, S. The Brazilian pension model: the pending agenda. **International Social Security Review**, v. 67, n. 3-4, p. 71-93, March 2014b.

MATIJASCIC, M.; KAY, S. J. Pensions in Brazil: reaching the limits of parametric reform in Latin America. In: KAY, S. J.; SINHA, T. (eds.) **Lessons from pension reform in the Americas**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

MATIJASCIC, M.; KAY, S. Universal social security coverage and democracy: the Brazilian path to nation building. In: INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION. **Social security coverage extension in the BRICS**. Geneva: ISSA, 2013.

MATIJASCIC, M.; KAY S. Social security at the crossroads: toward effective pension reform in Latin America. **International Social Security Review**, v. 59, n. 1, 2006.

PIERSON, P. Coping with permanent austerity: welfare state restructuring in affluent democracies. In: PIERSON, P. (ed.) **The new politics of the Welfare State**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

SPS (Secretaria de Previdência Social). **Resultado do Regime Geral de Previdência Social – RGPS 2016**. Brasília: Ministério da Fazenda, 2016.

WHITEFORD, P. Welfare State reform in continental and southern Europe: an overview of challenges and strategies. **Revue Française des Affaires Sociales**, 2006 n. 1, Paris, January-March, 2006.