



NECAT

Núcleo de Estudos de Economia Catarinense

TEXTO PARA DISCUSSÃO
017/2016

A REFORMA DA PREVIDÊNCIA BRASILEIRA VOLTA À CENA

Milko Matijascic

A REFORMA DA PREVIDÊNCIA BRASILEIRA VOLTA À CENA

Milko Matijascic¹

INTRODUÇÃO

Propostas de reforma da previdência figuram no cenário brasileiro desde meados dos anos 1940 e sempre reaparecem num país que não se desenvolveu e possui um persistente conflito de agenda entre o econômico e o social. Nos anos 1990, o tema retornou com força à agenda baseado 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 do país. 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 pioneiro a adotar este tipo de regime previdenciário, tendo sido seguido por muitos países latino-americanos e da Europa Oriental. Já países que possuíam um *welfare state* consolidado não seguiram esse modelo.

O Brasil representou uma exceção devido ao desconforto com as desigualdades e pelo temor que a agenda internacional dos anos 1990 tivesse afinidade com as decisões tomadas entre 1964 e 1985, as quais deviam ser abandonadas durante a redemocratização. Grande parte das propostas dos anos 1990, consideradas amigáveis em relação ao ideário dos mercados de capitais, foi rejeitada no Brasil. A deterioração das reformas paradigmáticas à chilena demonstrou que a reação brasileira foi acertada à época.

O tema voltou à cena em 2015 com foco em procedimentos paramétricos, cujo mote é endurecer as condições de elegibilidade aos benefícios e reduzir os custos fiscais com as despesas previdenciárias. No presente momento, uma nova reforma integra a agenda do governo interino de Michel Temer. Muitas mudanças no cenário da política econômica estão em curso, conforme apontou Mattei (2016). A previdência é considerada uma peça chave nesse processo de mudança.

¹ Técnico em Planejamento e Pesquisa do IPEA. Doutor em Economia pela UNICAMP. Membro do Comitê Científico da Revista Internacional de Seguridade Social. Foi Assessor Especial do Ministro da Previdência.

Para tratar adequadamente do tema, o estudo é composto por três seções. A primeira delas tratará da evolução da previdência no período recente. Já a segunda seção discutirá as propostas de reforma e seus potenciais impasses. Finalmente, a terceira seção fará uma análise da reforma em perspectiva.

É essencial sublinhar que a **proposta de reforma ainda não foi encaminhada pelo governo interino. O conteúdo aqui debatido segue o que vem sendo divulgado pela mídia brasileira.** Como se trata de um debate sobre a conjuntura, o estudo será sucinto e adotará o formato de um *position paper*, em sua essência. A inserção de referências teve por meta orientar os interessados a acessar documentos que possam detalhar os argumentos e aprofundar as análises aqui expostas.

1 - EVOLUÇÃO DA PREVIDÊNCIA NO PERÍODO RECENTE

A acentuada desigualdade da cobertura da previdência social desde os anos 1930 foi um dos aspectos mais criticados pelas forças políticas que lutaram pela redemocratização do Brasil após 1964, luta que se contrapôs às opções de ação de modernização conservadora. Em matéria de proteção social, em geral, e de previdência, em particular, conforme apontou IPEA (2006), o mote era fazer com que as políticas fossem custeadas com base em arrecadação própria, sem utilizar recursos de impostos que deviam ser focados para as prioridades macroeconômicas e para investimentos em infraestrutura. O crescimento que daí decorreria geraria estímulos para o mercado de trabalho que apresentaria, por sua vez, reflexos positivos sobre a previdência, elevando a cobertura. Não foi esse o resultado verificado posteriormente.

A Constituição Federal de 1988 - CF/88 - foi um marco para reverter muitos dos dispositivos preexistentes. A modernização conservadora da economia e a estratégia para promover o desenvolvimento geraram impasses diante da iniquidade que daí resultava em decorrência da crescente vulnerabilidade social. Dentre as mudanças essenciais da CF/88, vale destacar as seguintes:

- Alterações nos planos de benefícios a favor das mulheres e trabalhadores rurais que poderiam se aposentar mais cedo e equiparação de planos de benefícios para todos, ou seja, não haveria mais restrições de acesso para ninguém;
- Universalização do atendimento à saúde, desvinculando esses direitos da condição de contribuinte da previdência;

- Estabelecimento de benefícios de caráter assistencial, desvinculados da condição de contribuinte para a previdência (benefícios de prestação continuada regulamentados após a Lei Orgânica da Assistência Social – BPC/LOAS); e,
- 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 mesclam contribuições com impostos, o que permite compatibilizar benefícios sem caráter contributivo com aqueles que seguem essa lógica. A CF/88 criou um Orçamento da Seguridade Social (OSS) desvinculado do fiscal.² As fontes de recursos são:

- Contribuições dos empregados com um teto de R\$ 5.189,82 em 2016;
- Contribuições dos empregadores sobre a folha salarial total;
- Contribuições dos trabalhadores autônomos com teto de R\$ 5.189,82 em 2016;
- 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;
- PIS/PASEP - PIS - programa de Integração Social e PASEP - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público com incidência no faturamento, folha salarial ou receitas correntes com vistas ao pagamento do abono salarial ou 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: busca de elevação da arrecadação para enfrentar os problemas fiscais; e elevação da 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.

² A Revisão da Constituição Federal em 1994 criou a Fundo Social de Emergência que permitiu a realocação de 20% 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 e passará a autorizar desvinculações de 30%.

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

<i>Ano</i>	<i>Caracterização sumária da Legislação</i>	<i>Status</i>
1989	Cria a contribuição sobre o lucro líquido - CSLL	Vigente
1990	Aprova RPP para todos 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 autoriza 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	Aprovação da EC - 41 com ampla reforma focalizada nos RPP	Vigente em parte
2003	O Estatuto do Idoso reduz de 67 para 65 anos a concessão de benefícios da LOAS	Vigente
2005	Transfere a receita previdenciária para a Receita Federal (Ministério da Fazenda)	Vigente
2007	SUPER SIMPLES: regras previdenciárias para micro-empendedor individual- MEI	Vigente
2007	Extinção da CPMF	Vigente
2011	Estabelece contribuinte facultativa para donas de casa com regras similares aos MEI	Vigente
2013	Cria FUNPRESP, RPC de servidores da União, conforme o previsto na EC 41	Vigente
2013	Estabelece 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.

No período de mudanças da trajetória da legislação ordinária, é possível apreender três movimentos básicos até 2016. O primeiro, que iniciou em 1989 e seguiu até 1995, apresentou uma atividade concentrada na entrada em vigor de leis complementares à CF/88, tendo havido ainda um movimento importante em relação ao custeio ao se criar a CPMF para compensar a cessação da transferência de recursos sobre a folha para a saúde. O segundo período se iniciou em 1995 e seguiu até 2003. Trata-se de um momento marcado por reformas constitucionais para dar apoio ao Plano Real, ajuste fiscal 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 uma forte relação com preocupações fiscais, mas, também, no sentido de elevar o contingente de contribuintes para a previdência. Ampliar os direitos de segmentos populacionais mais vulneráveis, como os Micro Empreendedores Individuais (MEI), pessoas com deficiência e donas de casa representou uma marca distintiva nessa etapa.

O primeiro movimento consolidou e detalhou aspectos da CF/88, tendo sido apresentados em seus aspectos básicos. As mudanças de legislação entre 1995 e 2003 deixam entrever um processo de retração da proteção social pela via das reformas constitucionais. A primeira delas é apresentada no quadro 2, considerando o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). Os objetivos dessa reforma foram a ampliação do

papel do mercado, contenção de custos e readaptação dos regulamentos às novas de estrutura da família, demográficas e do mercado de trabalho.

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

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

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

As reformas introduzidas pelas Emendas Constitucionais 20 e 21 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. A principal mudança focou na troca do conceito de tempo de serviço pelo tempo de contribuição. Para os anos posteriores à EC-20, o segurado precisaria comprovar a contribuição e não que trabalhou, mas, por vias ilegais, o empregador evadiu ou sonogou a transferência de recursos para a previdência. Foram extintas as aposentadorias proporcionais, o que é digno de nota. Os servidores públicos passaram a possuir uma idade mínima para poder requerer aposentadoria e possuir um tempo mínimo de atividade no setor público para obter os tetos de elegibilidade cabíveis à sua

função. Os Regimes de Previdência Complementar (RPC) passaram a contar com garantias de *vesting* e portabilidade e o setor público teria contribuições máximas equiparadas aos empregados para RPC com esse patrocínio.

Diante dos resultados da Emenda Constitucional 20 no Brasil, considerada tímida no entender dos críticos de sistemas previdenciários públicos, foi empreendida, no governo Lula, uma reforma para reduzir as diferenças no valor de aposentadorias de servidores públicos e dos trabalhadores segurados pelo INSS. Para remover as diferenças a PEC-40 propôs mudanças importantes, que afetaram os regimes próprios de previdência (rpp). As mudanças ocorridas durante o governo Lula podem ser resumidas de acordo com o quadro 3.

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

<i>Parâmetros para a idade e valor dos benefícios</i>	EC-20 em 1998 (Governo FHC)	PEC- 40 do Governo Lula	EC - 41 DE 2003 (Governo Lula)
<i>Tempo de contribuição no serviço público para aposentadoria integral</i>	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
<i>Idade mínima para aposentadoria integral</i>	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
<i>Valor das aposentadorias integrais</i>	Último salário	Média de todas as contribuições	Média de todas as contribuições desde julho de 1994 (Plano Real)
<i>Valor das aposentadorias aos 53 anos de idade</i>	Equivalente ao último salário	Redução de 5% ao ano	Redução de 3,5% ao ano e 5% a partir de 2005
<i>Valor das pensões no serviço público</i>	Idêntico ao último salário	Redução 30% ou mais acima de 6 pisos	70% p/ valores das aposentadorias ou salários acima do teto do INSS
<i>Contribuição dos inativos</i>	Não existia	11% para todos	11% para valores acima do teto do INSS
<i>Previdência complementar de servidores públicos</i>	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; PEC- 40a e EC - 41.

O quadro 3 revela que uma mudança importante foi a possibilidade de criar fundos de pensão com planos de contribuição definida para os servidores contratados após as reformas, introduzindo uma importante modificação em relação ao quadro existente até então. As garantias formais para os servidores públicos contratados após as reformas de 2003 passariam a ser limitadas ao teto de benefícios do INSS. No serviço público federal, o fundo previdenciário capitalizado 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 para evitar a redução no valor das aposentadorias. É

preciso destacar que essas regras não foram aplicadas aos militares e policiais, porém atingindo todas as demais categorias. 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 requer atenção. Em 2007 foi criado o Super SIMPLES com foco nos MEI. Para fins previdenciários, a novidade é 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 previstos no plano, 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 no governo FHC em 1996 e visava instituir 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 às famílias vulneráveis inscritas no Cadastro Único, ou seja, o cadastro de indivíduos e famílias vulneráveis do Brasil coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

Nesse contexto, é importante ressaltar a entrada em vigor da Lei Complementar nº.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, as mulheres contribuem cinco anos a menos. Essa subdivisão não possui validade para as aposentadorias por idade, onde a determinação é a possibilidade de acesso aos 60 anos de idade para os homens e 55 para as mulheres, com exigência de contribuição ao longo de quinze anos.

Cabe destacar, em meio ao presente escopo, a tramitação na Justiça, junto ao Supremo Tribunal Federal - STF - das questões referentes ao que está sendo chamado de desaposentação. 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. Parece haver simpatia do Poder Judiciário em relação à tese, mas a questão ainda não foi regulamentada. Essa é uma peculiaridade brasileira, pois a maioria dos países dotados de estados de bem-estar social 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 já apresentam algumas alterações, consideradas aqui como erráticas, pois, de um lado, buscaram se alinhar a um ajuste fiscal e, por outro, romper com uma regra considerada injusta, a saber:

- Foi introduzida uma nova legislação para as pensões por morte, cuja novidade é a necessidade de comprovação de dois anos de contribuição para garantir a elegibilidade a uma prestação e, além disso, possuir uma idade mínima de 44 anos para ter direito a receber o benefício de forma vitalícia; e,
- Foi extinto o fator previdenciário e introduzida a fórmula 85/95, ou seja, ao somar a idade e o tempo de contribuição um homem precisa somar 95 e uma mulher 85 para se tornar elegível a uma ATC de valor integral. Até 2027 serão acrescentados pontos a essa fórmula para atingir a fórmula 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 passa a atuar com o *status* de uma secretaria. Isso reverteu uma situação que existia desde 1964, pois o Ministério do Trabalho passou a incorporar em seu nome a previdência. Já a partir de 1974 a previdência passou contar com um ministério exclusivo. Nesse movimento, foi anunciado que será proposta uma nova reforma da previdência que, até o final de junho, vinha sendo discutida por representantes de trabalhadores e de empregadores, além do governo. A partir de então, o comitê teve um número mais restrito de participantes para tentar votar a reforma ainda no ano de 2016, segundo declarações do governo. Essa temática será discutida com mais detalhes na próxima seção.

2- PROPOSTAS DE REFORMA DA PREVIDÊNCIA E SEUS EFEITOS³

Conforme foi destacado na seção anterior, os processos de reforma da previdência não representam uma novidade, especialmente no período posterior a 1988, quando entrou em vigor a CF/88. Foram realizados importantes processos de reformas constitucionais entre 1995 e 1998, no governo FHC e outra, mais limitada, no governo Lula, em 2003. Isso sem esquecer a Revisão Constitucional de 1994 que criou a atual DRU e removeu em parte o caráter de custeio exclusivo das ações da seguridade social via OSS. As propostas e principais mudanças dessas reformas já foram apresentadas, mas, é preciso repisar o assunto, pois muito do que foi debatido, sobretudo nos anos 1990, está a retornar ao debate público atual como forma de reação à profunda crise econômica que assola o Brasil desde o final do ano de 2014.

Como a proposta de novas reformas ainda não foi apresentada, discute-se aquilo que vem sendo divulgado pela mídia ao longo do ano de 2016. Isso exige cautela, com vistas a separar os fatos das agendas políticas dos atores. Vale lembrar, ainda, que a proposta do governo será debatida no Congresso Nacional e a sua aprovação requer votação equivalente a 60% em dois turnos, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal. Esse é um processo que pode gerar fortes reações dos parlamentares para evitar a rejeição de eleitores devido a decisões impopulares (*blame avoidance*).

A nova agenda de reformas deve apresentar uma diferença em relação aos anos 1990. As propostas de privatização à chilena, com a adoção de regimes previdenciários baseados em capitalização das contribuições, geridas em contas individuais de cada trabalhador e com regimes de contribuição definida não deve pairar sobre a agenda atual de propostas de reforma constitucional. Isso se deve, por um lado, ao fato da crise ser grave em sua vertente fiscal, o que dificulta o financiamento dos custos de transição de um regime de repartição para outro de capitalização. Por outro lado, as reformas à chilena não foram bem sucedidas e não conseguiram elevar a cobertura e garantir *per se* a retomada do crescimento de forma sustentada. Em suma, os componentes de reforma paradigmática, seguindo a taxonomia hoje dominante, foram superados pelos desdobramentos muito problemáticos daquela experiência. (Matijascic, 2012).

³ Um sumário midiático e não acadêmico dos temas debatidos, posicionamento e propostas de reforma dos atores foi apresentado por: Najla Passos. Uma (e qual) reforma resolveria os problemas? In Revista Desafios do Desenvolvimento. Ano 13 . Edição 87 - 17/06/2016. Brasília: IPEA, 2016. As propostas ali expostas serão aquelas debatidas a seguir, ao longo do texto.

Por outro lado, os componentes paramétricos, ou seja, as mudanças na legislação dominante para fins de custeio e de benefícios, sem a privatização (parcial ou total) e mudança de regime financeiro devem representar a tônica das propostas, que podem repetir aquelas existentes nos anos 1990 (quadros 2 e 3 na seção anterior). Segue um elenco das principais mudanças possíveis a julgar pelo debate público atual:

- Desvincular o piso de benefícios do valor do salário mínimo;
- Tornar mais severa a vigilância com as regras de contribuição e propor uma possível mudança nas fontes de custeio para as aposentadorias rurais;
- Fim da elegibilidade antecipada para as mulheres, elevando em cinco anos o tempo de contribuição e a idade mínima para fins de elegibilidade; e,
- Introduzir uma idade mínima para a aposentadoria nas ATC pagas pelo INSS.

Ao considerar esse elenco de propostas, existem muitas análises importantes que requerem atenção, tendo em vista as experiências de reforma anteriores e a trajetória de ação dos diversos atores no cenário, ou seja, em grandes linhas, os representantes dos trabalhadores, empregadores, beneficiários e do Estado.

Em relação à desvinculação do piso de benefícios do salário mínimo, essa foi sempre uma questão chave. Isso mereceu atenção por parte das autoridades fazendárias, que imputam a essa legislação uma iniciativa importante para reduzir as despesas e melhorar a situação das contas públicas e o cenário fiscal. Essas propostas foram encaradas com simpatia pelas federações de empregadores do Brasil. Já os trabalhadores, beneficiários da previdência e parte dos representantes parlamentares, sempre combateram essa iniciativa pelo temor de forte redução do poder de compra e pelo potencial empobrecimento dessa população que passa a depender financeiramente de seus familiares, o que pode gerar deterioração nas condições de vida.

A importância econômica dos benefícios cujo prestação mensal equivale a um salário mínimo é elevada nas economias locais, sobretudo, nos municípios pouco populosos das regiões mais carentes. O valor dos repasses, via INSS, para esses municípios supera, em mais de 90% deles, aquele montante referente ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que congrega os recursos fiscais repassados pelas esferas federais e estaduais de governo.

No governo FHC, a proposta de desconstitucionalização do valor do piso dos benefícios foi criticada pelas centrais sindicais e, ainda com maior veemência, pelo Congresso Nacional, onde foi rejeitada pela Comissão de Constituição e Justiça - CCJ - da Câmara dos Deputados, não seguindo para votação em plenário. Em vários estados

brasileiros, os valores repassados pelo INSS superam o patamar de 20% do PIB. No caso de estados com renda *per capita* baixa e maior carência de renda, as prestações do INSS que equivalem a um salário mínimo podem superar o patamar de 80% do total de benefícios pagos. Isso explica porque muitos parlamentares, mesmo integrando partidos da base aliada do governo FHC, se opuseram à iniciativa. Seu eleitorado e as economias locais poderiam sofrer importantes perdas econômicas e de coesão social.

Para as demais questões em debate, ou seja, aposentadorias rurais, para as mulheres e idade mínima em aposentadorias por tempo de contribuição, os defensores das reformas e seus críticos são exatamente os mesmos que no do piso previdenciário. A menção aos atores da arena será omitida para valorizar os argumentos analíticos em relação aos possíveis resultados de reformas.

As aposentadorias rurais representam uma questão complicada no debate nacional e seus problemas estão profundamente atrelados àqueles existentes para o piso de benefícios, até porque 98,6% daquelas prestações equivalem ao valor mensal de um salário mínimo em 2014. Os chamados benefícios rurais, na verdade, se referem aos que se inserem em regimes de economia familiar em atividades agrícolas, de pecuária, pesca exploração mineral ou artesanal. Embora isso não represente a totalidade da economia rural, o contingente de segurados representa a quase totalidade do que está registrado no INSS. Os trabalhadores em regime de economia familiar seguem regras de custeio específicas, pois a contribuição deve representar 2,6% do resultado da comercialização da safra. Esse valor é recolhido, em geral, pelo intermediário que comprou a safra para repassar as contribuições ao governo.

Se, por um lado, os efeitos referentes ao valor dos benefícios sejam equiparáveis aos já analisados em relação à potencial dissociação do piso previdenciário do valor do salário mínimo, por outro lado, a presumível elevação do aumento da idade mínima requer atenção. Nunca foi apresentado um documento confiável para aferir se a duração do benefício rural é elevada demais nas condições de atividade e de capacidade de trabalho desse contingente de trabalhadores. Existe, ainda, a singularidade da condição das mulheres, mas esse tema será tratado mais adiante. Em geral, o entendimento sobre a questão revela que os trabalhadores rurais estão mais expostos às intempéries da natureza. Isso gera um desgaste maior que se reflete em uma mortalidade mais precoce e perda antecipada da capacidade de trabalho, comparativamente aos trabalhadores urbanos que não desempenham atividades expostas ao risco.

A questão das mulheres é uma das mais debatidas quando o mote é a reforma da previdência. O argumento dos defensores das reformas para equiparar a situação entre homens e mulheres, elevando a idade mínima e o tempo de contribuição delas, é que não existe justificativa atuarial para adotar esses parâmetros. As mulheres vivem mais que os homens e não existe um desgaste diferenciado que se traduza em morte antecipada. Essas assertivas também se ressentem da utilização de instrumentos precisos, como no caso do trabalhador rural. Não existe um estudo detalhado sobre a duração dos benefícios, comparando o tempo de duração na condição de aposentado de homens e mulheres. Alguns poderiam replicar que as tábuas de mortalidade divulgadas anualmente pelo IBGE representam um indicador adequado, mas isso é duvidoso. As tábuas de mortalidade do IBGE representam modelos probabilísticos que incluem os segurados do INSS e dos RPP, o que já representa um problema quando o foco é o INSS. Somente segurados do INSS deviam ser considerados para elaborar uma tábua de mortalidade. Além disso, o que é preocupante no Brasil é o fato de ainda não ter sido confrontadas as tábuas de mortalidade com os registros de cessação de benefícios no INSS e nos RPP.

Outra questão negligenciada no debate diz respeito à inserção da mulher enquanto trabalhadora. Apesar de ela poder se aposentar por tempo de contribuição com cinco anos a menos de contribuição e de idade, a proporção de mulheres que recebem ATC é muito menor que a dos homens. Isso significa que as mulheres apresentam uma inserção mais frágil no mercado de trabalho, oscilando entre ocupações que respeitam ou não os direitos sociais, medidos pela contribuição para a previdência. Como é preciso comprovar o tempo de contribuição, o número de transferências para a previdência pode ser menor do que os trinta anos necessários para se tornar elegível para uma ATC. Por conta disso, a mulher se torna elegível com maior frequência em benefícios por idade que requerem quinze anos de contribuição no mínimo e sessenta de idade.

Outro fator que requer atenção diz respeito ao fato das mulheres apresentarem maior incidência de auxílios-doença e de que, nessa condição, existir uma elevada e crescente incidência de concessões devidas às doenças comportamentais e do sistema nervoso. A sobreposição de jornadas de trabalho e no lar, de fato, pode deteriorar a capacidade de trabalho das mulheres, o que implica em custo para a previdência e, mais importante, na perda de qualidade de vida dessas mulheres e de seus familiares.

O último tema, ou seja, aquele que trata da fixação de idade mínima para as ATC é o mais controverso e o que mais ocupa espaço nos debates. Os defensores dessa reforma argumentam que essa modalidade de benefício é inadequada, pois os homens e mulheres se aposentam em média, respectivamente, aos 55 e 52 anos de idade e muitos deles voltam a trabalhar e muitos nem sequer abandonam o antigo posto de trabalho. Isso gera dois problemas, segundo os defensores dessas medidas: não é justificável manter um benefício por tanto tempo com o rápido processo de envelhecimento da população e o caráter prematuro fica evidente ao verificar a quantidade de aposentados que retornam ao mercado de trabalho e permanecem vivos por cada vez mais tempo.

As questões relativas ao tempo de duração excessivo de benefícios são as mesmas apresentadas para os segurados rurais. Reiterando, é difícil determinar o tempo de duração de um benefício sem a divulgação de indicadores específicos focalizados na cessação dos benefícios por morte para cada modalidade, excluindo, portanto, as fraudes ou outros problemas gerenciais que possam existir. O senso comum que fala em envelhecimento da população e seus efeitos deletérios para a previdência requer cautela. Embora a média de idade da população e o número de idosos estejam de fato a se elevar, não é a idade final de vida e o tempo de duração de benefícios que sofrem profundas alterações. O que se verifica é que mais pessoas atingem a velhice e passam a requerer benefícios relacionados à idade avançada, como no caso das ATC.

Matijascic e Kay (2008) já demonstraram que o número total de anos de duração de um benefício por tempo de contribuição se elevava lentamente e em velocidade muito inferior à apresentada pelas tábuas de mortalidade do IBGE. Essas tábuas serviram para fixar o fator previdenciário, adequando o valor do benefício ao tempo estimado de sobrevivência ano a ano, com base em dados demográficos e nos registros de mortalidade. Se os dados divulgados pelos Anuários Estatísticos da Previdência Social - AEPS - estiverem corretos, o fator previdenciário gravou de forma regressiva os segurados, pois a duração dos benefícios foi bem menor do que a sobrevivência estimada pelas tábuas desde os anos 1990. Isso reduziu o valor dos benefícios em montante excessivo para os fins técnicos que serviram de base jurídica para a Lei 9.876/99 (fator previdenciário)⁴.

⁴ Um estudo importante, pouco comentado, é o de Gillion et al. (2000) que representa o estudo mais completo sobre previdência e técnica do seguro social. Denis Latulippe, atuário canadense e co-autor revela que, entre 1950 e 1990, o tempo médio de duração dos benefícios nos países da Europa Ocidental e da América do Norte se elevou apenas em pouco mais de um ano. Essa foi a época de rápido progresso social, das condições materiais e do *welfare state*, é bom lembrar. O tempo total de duração da vida não

Por outro lado, o fato de os trabalhadores continuarem atuando no mercado de trabalho revela que não existe uma perda da condição de trabalho por envelhecimento ou pela incapacidade de se manter empregado devido ao avanço da idade. Esses eram os motivos básicos para gerar elegibilidade às aposentadorias e sempre representaram um problema de política social desde os anos 1880, marcados pela legislação previdenciária bismarckiana na Alemanha, a reconhecida pioneira nesse terreno. A previdência sempre buscou gerar benefícios para transferir renda aos trabalhadores e para as suas famílias por conta da perda de capacidade de trabalho de seus provedores, pois os assalariados somente contavam com a força de trabalho para gerar renda e poder sobreviver. Nesse sentido, as ATC e as sistemáticas vigentes no Brasil para os benefícios pagos pelo INSS ou nos RPP apresentam uma falta de simbiose com essa característica de política social que marca a previdência no contexto mundial.

Outro benefício, reformado recentemente, foi a pensão por morte. Essa temática também merece atenção sob o prisma das políticas sociais, tal como foi feita para as ATC. A pensão por morte foi um benefício clássico dos sistemas de previdência com base no seguro social visando proteger as famílias cujo provedor falecia.

Cabe aqui focalizar a atenção nos riscos que possam gerar a perda temporária ou definitiva da capacidade de trabalho. Por uma série de razões, um trabalhador pode sofrer acidentes ou ser vitimado por doenças que o incapacitem de forma temporária ou definitiva para o trabalho. Não é possível detectar quem será atingido por acidentes ou doenças incapacitantes, na esfera individual, mas, no âmbito coletivo, essas situações ocorrem de forma recorrente e previsível, a ponto de se adequarem ao cálculo atuarial. Assim, a técnica do seguro social, que dá origem à previdência tal como é definida no Brasil, cria uma contribuição coletiva para proteger todos os que podem ser atingidos por um determinado risco de perda temporária ou definitiva da capacidade de trabalho. Daí a justificativa para partilhar os riscos, tomando por base a técnica do seguro. Ao perder a capacidade de trabalho, o segurado ou seus dependentes recebem benefícios custeados pela coletividade para que esses problemas não dêem origem à vulnerabilidade de renda para o trabalhador e sua família, sendo que essa partilha de riscos é justa uma vez que todos poderiam ser atingidos por esse tipo de problema.

se eleva de forma, como sugere o debate corrente com base na evolução das tábuas de sobrevivência do IBGE. O que está mudando é a quantidade de pessoas que atinge a velhice. Esse mesmo estudo revelou que a situação da mulher enquanto beneficiária não é muito melhor que a do homem e o tempo de duração do seu benefício é similar.

Essa digressão foi necessária para lidar com a temática das pensões por morte. As pensões por morte são benefícios previstos pela técnica do seguro social para prevenir a perda de renda para as famílias, onde o provedor falece antes de seus dependentes legais que podem, se desprovidos de outras fontes de rendimento, sofrer um processo de empobrecimento. O benefício foi o mais relevante em sociedades salariais até os anos 1960, onde a regra era o homem atuar enquanto provedor de renda e a mulher permanecer em casa para lidar com afazeres domésticos e da criação dos filhos (*male breadwinner model*).

Com a entrada da mulher no mercado de trabalho essa situação se modificou. A pensão por morte passou a focalizar mais os filhos menores de idade e não mais as viúvas sem filhos menores de idade. Em caso de morte do cônjuge, o sobrevivente sem filhos menores de idade que trabalha ou que receba aposentadorias deveria optar por uma dessas fontes de renda e não pelo acúmulo de ambas sem restrição. A opção por receber pensão por morte também implica no aceite de redução do valor da prestação da aposentadoria do segurado titular, representando, em geral, algo como 60% do valor da aposentadoria original. O tema quase não possui informações para fins de comparação internacional, mas, o que foi exposto aqui segue a lógica do seguro social e a experiência em países dotados de *welfare state*. A lógica da proteção focaliza a dependência em relação à renda que o segurado falecido auferia e a situação de possuir ou não filhos menores de idade é uma variável essencial numa era de participação das mulheres no mercado de trabalho.

Decorre daí que as recentes reformas no Brasil referentes a pensões por morte aparecem como inadequadas sob a ótica da política social, apesar de sua inquestionável necessidade. A possibilidade de ser elegível a uma pensão por morte sem carência e poder acumular aposentadorias, pensões ou rendimentos decorrentes da ocupação sem restrições é, de fato, inadequada sob a ótica do seguro social. A inadequação da reforma de 2015 decorre do fato de ser mantida a possibilidade de acúmulo de diversas fontes de rendimento, ao contrário do que ocorre na experiência internacional, sendo que isso contraria os desígnios das políticas sociais que visam prevenir o risco de vulnerabilidade. No Brasil, as famílias com maior probabilidade de acúmulo de aposentadorias, pensões e salários são as que possuem rendimentos mais elevados, o que é regressivo em termos de equidade e não se justifica sob o prisma do seguro social e nos desígnios das políticas sociais, cuja função é a prevenção de vulnerabilidades.

Sob essa mesma ótica, marcada pela situação de dependência do pensionista em relação aos rendimentos do segurado falecido, a questão de fixação de uma idade mínima de 44 anos para receber uma pensão por morte de forma vitalícia é questionável. O problema não diz respeito à contribuição na forma de seguro individual, conforme deixa pressupor a legislação. O problema é saber se existia dependência em relação ao segurado titular para evitar a vulnerabilidade social. Se não existir nenhuma outra forma de sustento, excluída a pensão por morte, o benefício deve ser pago sem restrições. Daí a importância na verificação se o sobrevivente não possui rendimentos decorrentes da ocupação ou via prestações da previdência, pois a pensão por morte deve sustentar quem não possui outra fonte de renda ou substituí-la, caso o seu valor seja menor.

O debate sobre a pensão por morte é essencial para pensar numa reforma que seja justa sob o prisma social. A viabilidade das reformas precisa ser econômica porque deve se adequar às condições materiais do país. Mas, o componente social não pode ser menosprezado, porque a política social precisa ser equânime e evitar a geração de vulnerabilidades das condições de vida.

O processo de transição nas reformas da previdência sempre gerou polêmica. A situação atual é uma prova disso. Antes de tomar posse, reportagens da mídia relatavam que o atual presidente interino, Michel Temer, declarava que a reforma da previdência atingiria aqueles que se filiassem a previdência após as reformas. Já membros do governo envolvidos com a questão declaravam que esse prazo seria excessivo, diante dos grandes problemas fiscais enfrentados e da grave crise que assola o Brasil em 2016.

A severidade das regras de transição pode ser dura para quem desejaria se aposentar em breve. Por outro lado, uma transição muito branda pode, além de atrapalhar o ajuste das contas públicas, ser ruim sob o prisma social, ao validar prerrogativas injustas e que beneficiam contingentes populacionais com base em privilégios. Sem lidar com esse tipo de problema, a legitimidade é questionável. Ao aprovar reformas, cabe organizar uma transição em que a parcela da vida contributiva realizada no antigo sistema seja proporcional, na hora da elegibilidade fixar o valor do benefício, à proporção do ciclo de carência individual vivido por cada segurado em cada período, antes e depois das reformas. Por exemplo, se o ciclo de vida de um indivíduo representou 50% no período antes da reforma e os demais 50% após as reformas, é preciso dar elegibilidade e fixar o valor com base nas regras antigas e novas, em

proporção de 50% para cada período. Isso pode não ser simples, mas é correto num contrato entre gerações.

O problema mais preocupante do debate brasileiro parece ser o equívoco ao optar por políticas públicas que focalizem apenas o prisma fiscal e ignorem os desígnios inerentes à política social. As propostas de reforma dos anos 1990, cujo debate foi retomado em 2015, assumem uma visão de previdência cujo eixo está centrado num modelo radical de seguro social baseado no equilíbrio entre a arrecadação de contribuições incidentes sobre a folha salarial e o pagamento de benefícios. Essa opção, que se apresenta como um modelo científico, não leva em conta a necessidade de associar o modelo de proteção social à estrutura consolidada de funcionamento do mercado de trabalho, largamente aceita pela literatura, mas cuja definição mais aceita foi exposta em Esping-Andersen e Myles (2007). A opção analítica adotada a seguir focaliza a relação entre mercado de trabalho e previdência no Brasil.

A relação entre mercado de trabalho e previdência no Brasil se revela diferente daquela existente em países da Europa Ocidental ou da América do Norte. O foco central sobre o mercado de trabalho brasileiro, na análise a seguir, estabelece a ótica nos direitos sociais que, para simplificar, se concentra apenas no *status* de contribuir ou não para a previdência ou, ainda, ser detentor de um benefício daquela natureza. No Brasil, as configurações do mercado de trabalho, excluindo as ocupações dotadas de RPP, podem ser observáveis ao focalizar os dados para a concessão ou para a manutenção de benefícios ativos do INSS através do AEPS ou do Boletim Estatístico de Previdência Social - BEPS, publicados desde o início dos anos 1990.

Os indicadores ali expostos revelam que existem três tipos de situação de inserção medidas pelo tempo de contribuição no universo urbano, a saber:

- Contribuintes regulares com trajetórias de carreira estáveis ao longo do tempo. Esses são os que se aposentam por tempo de contribuição;
- Contribuintes que alternam essa condição com a informalidade. Os que comprovam possuir 65 anos de idade e 15 de contribuição podem se aposentar por idade, sendo que as mulheres podem se aposentar aos 60 anos; e,
- Aqueles que não se inserem nas condições anteriores e possuem mais de 65 anos, sem distinção por sexo, e integram famílias com renda *per capita* inferior a um quarto do salário mínimo têm direito ao BPC por idade.

Essa definição via concessão de benefícios da previdência é importante por se tratar do único indicador que revela como foi a condição de contribuinte dos segurados ao longo do ciclo de vida laboral. O ideal seria dispor da densidade de contribuição para

todos os segurados, que estejam a se aposentar ou não, mas, essas informações nunca foram divulgadas, o que prejudica a formulação de políticas públicas.

A listagem acima não inclui benefícios de prestação temporária, porque eles não servem para medir a densidade de contribuições de uma trajetória regular de vida ativa. Esse mesmo argumento vale para benefícios como aposentadorias por invalidez e pensões por morte, se não forem divulgados a idade e os anos de contribuição do segurado titular aferidos no momento da concessão dos benefícios. As aposentadorias rurais seguem, conforme foi exposto, regras próprias cujo mote é o exercício regular da atividade e não a comprovação da contribuição.

Num universo dessa natureza, imaginar que as contribuições sobre folha, que representam uma condição de minorias, possam financiar todo um sistema que congrega múltiplos tipos de contribuinte em termos de densidade de contribuições, conforme propõem os defensores atuais de reformas da previdência, não é exequível. Com base em dados para 2014, as aposentadorias por tempo de contribuição representam apenas 16% do total de benefícios vitalícios ou 6% do total geral. Isso demonstra que a precarização das relações de trabalho, marcada pela informalidade e por elevada rotatividade, impede que a maioria dos segurados contribua por 30 ou 35 anos. Prova disso é que as aposentadorias por idade urbanas exigem 15 ou mais anos de contribuição e representam 33% dos benefícios de prestação vitalícia; e os assistenciais 18%. As pensões por morte representam 21% e as aposentadorias por invalidez quase 10% do total. Em suma, não é possível que o contribuinte possa custear, por si só, a totalidade de dispêndios de um sistema de previdência e parte da assistência via BPC que refletem uma capacidade contributiva muito diversa entre os segurados.

Dados de evolução do número de contribuintes e seu perfil entre 2004 e 2014, revelam a importância do desempenho do PIB para apoiar o custeio da previdência. O número de contribuintes se elevou em quase 70% no período, um valor muito superior, segundo dados do IBGE, ao da População em Idade Ativa - PIA - (17%) ou da população ocupada (19%). No mesmo período a proporção de contribuintes sobre a população economicamente ativa - PEA - aumentou de 46% para 62%, um patamar inédito na série histórica. Esses dados revelam que a variação pode ser grande em função da atividade da economia. Mas revelam, ainda, que o patamar de contribuintes é modesto, fenômeno esse que ocorre desde os anos 1930, quando se instituiu um sistema de proteção social e ficou disponível um sistema de registros estatísticos para esses fins.

Parte essencial da explicação para esse fenômeno advém da estrutura de ocupação da PEA no país. No Brasil, o emprego representa 76% das ocupações, ao passo que em países de maior desenvolvimento humano, esse total supera a barreira dos 90%. Isso se explica pelo fato de o Brasil possuir muitos profissionais autônomos, representando 21% do total dos ocupados em 2014. Os trabalhadores autônomos ou domésticos, nos países com maior desenvolvimento humano, representam uma fração mínima, ao contrário do Brasil, o que explica o reduzido contingente de contribuintes por aqui.

Todo o cenário envolvendo a situação do fluxo de caixa do INSS e o perfil de contribuintes revela que a CF/88 adotou, de fato, uma postura correta ao determinar a criação do OSS. Numa sociedade marcada pela precarização das relações de trabalho e pela baixa equidade, recorrer a fontes de custeio diversificadas e que não incidam exclusivamente sobre o trabalhador é uma solução incontornável até que mudem as condições existentes, o que nunca aconteceu e parece pouco provável que venha a acontecer brevemente.

Os problemas envolvendo o piso de benefícios, previdência rural, mulheres, ATC, pensões por morte, relação com o mercado de trabalho e perfil dos contribuintes demonstram que o debate realizado nos anos 1990 e aquele divulgado pela mídia hoje não permitirá obter uma reforma bem sucedida. O foco em questões relativas às contas públicas e à ótica de curtíssimo prazo impede a adoção de uma ação cujos desdobramentos resolvam problemas bem mais amplos. Antes pelo contrário, é possível prever que novos impasses devem surgir. A questão não afeta por igual todos os quesitos analisados, mas, a dissociação entre as ambições para reduzir a pressão fiscal e as necessidades sociais não se desfaz simplesmente menosprezando o social.

3-A REFORMA DA PREVIDÊNCIA EM PERSPECTIVA

Ao analisar o sistema de previdência social 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 setores mais abastados da sociedade 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 bem mais restritivas e, entre os países vizinhos do Brasil, também o são. Somente em países como China, Índia ou Rússia pode haver similaridade, sendo que nos dois primeiros casos a cobertura é limitada e 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 para todos e os valores superiores àquele patamar é que dependem de regras mais próximas às do seguro social. Para esse grupo, o sistema de previdência brasileiro é severo, porque penaliza quem não pode contribuir devido à falta de respeito à lei precariamente fiscalizadas 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 a benefícios soa como uma iniciativa dura demais, se não for acompanhada de outras que visem regularizar as 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 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 melhor o problema, sendo essa é uma medida incontornável para todos os segmentos da população.

A equiparação da idade mínima entre homens e mulheres é uma tendência internacional. Nos países da União Européia 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. (Matijascic, 2016b).

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.

Outra questão polêmica é a que trata da acumulação entre benefícios previdência e salários no cenário brasileiro. Isso não tem sido reconhecido no debate público daqui. Conforme apontou Théret (1995), a proteção social deve cuidar das crianças e dos jovens para prepará-los para o futuro. Os adultos devem retribuir sustentado-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 uma solução de forma adequada nos padrões do contrato social entre gerações explicitadas por Théret (1995).

Reduzir o piso de benefícios, desvinculando-o do salário mínimo, é uma estratégia que gera problemas sociais e não ajuda a promover o desenvolvimento. O salário mínimo familiar, seguindo os desígnios fixados pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, em 1940 previa em valores de junho de 2016, um salário mínimo de R\$ 3.940,24. O valor legal de R\$ 880,00 representa 22,3% daquele total. A CLT previa esse valor para sustentar uma família composta por um casal e dois filhos, sendo que o consumo destes equivale ao de um adulto. Assim, se o benefício devesse atender apenas o indivíduo adulto, o piso devia equivaler a R\$ 1.313,41 em junho de 2016. Como a cesta básica dos idosos é cerca de 20% mais onerosa que a dos demais adultos esse valor devia atingir R\$ 1.791,02; ou seja, um patamar 79,1% superior ao piso atual. Diante disso, fica difícil defender a redução do valor do piso previdenciário, sobretudo num contexto marcado por forte desigualdade dos rendimentos domiciliares, como é o caso brasileiro.

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

REFERÊNCIAS

- ESPING-ANDERSEN, G.; MYLES, J.** “The Welfare State and Redistribution.” Unpublished manuscript. http://dcpis.upf.edu/~gosta-esping-andersen/materials/welfare_state.pdf Unpublished paper, 2007.
- GILLION, C., TURNER, J. BAILEY, C. e LATULIPPE, D.** Social Security Pensions: Development and Reform. Geneva: ILO, 2000.
- IPEA.** Brasil: o estado de uma nação. Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2006.
- MATIJASCIC, M.** Previdência pública brasileira em uma perspectiva internacional: custeio, benefícios e gastos. Texto para Discussão no 2188 Brasília: IPEA. 2016.
- MATIJASCIC, M.** Previdência para as mulheres no Brasil: reflexos da inserção no mercado de trabalho. Texto para Discussão n° 2206 Brasília: IPEA. 2016b.
- MATIJASCIC, M.** Reformas das reformas do sistema público de previdência no hemisfério americano: uma perspectiva comparativa preliminar. Revista Tempo do Mundo, vol 4 no 2. Brasília: IPEA. 2012.
- MATIJASCIC, M.; KAY, S. J.** “Pensions in Brazil: Reaching the limits of parametric reform in Latin America”, in S. J. Kay and T. Sinha (eds.), Lessons from pension reform in the Americas. Oxford, Oxford University Press, 2008.
- MATTEI, L.** Análise da Política Econômica do Governo Interino. Texto para Discussão NECAT 016/2016. Florianópolis: NECAT/UFSC, 2016.
- THÉRET, B.** Du federalisme et de la protection sociale em Amerique et em particulier au Canada. In: Rapport pour La convention d'étude. Commissariat Général du Plan, n. 5, 4 jul. 1995.