



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE CIÊNCIAS APLICADAS



JOÃO VICTOR ANTUNES LOPES

O sistema previdenciário brasileiro: reformas, resultados e desafios

Limeira

2021



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE CIÊNCIAS APLICADAS



JOÃO VICTOR ANTUNES LOPES

O sistema previdenciário brasileiro: reformas, resultados e desafios

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Administração Pública à Faculdade de Ciências Aplicadas da Universidade Estadual de Campinas.

Orientador(a): Prof. Dr. Daniel Henrique Dario Capitani

Limeira
2021

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca da Faculdade de Ciências Aplicadas
Renata Eleuterio da Silva - CRB 8/9281

L881s Lopes, João Victor Antunes, 1996-
 O sistema previdenciário brasileiro : reformas, resultados e desafios / João
 Victor Antunes Lopes. – Limeira, SP : [s.n.], 2021.

 Orientador: Daniel Henrique Dario Capitani.
 Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Estadual de
 Campinas, Faculdade de Ciências Aplicadas.

 1. Previdência social. 2. Reforma previdenciária. I. Capitani, Daniel Henrique
 Dario, 1983-. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Ciências
 Aplicadas. III. Título.

Informações adicionais, complementares

Título em outro idioma: The brazilian pension system: reforms, results and challenges

Titulação: Bacharel em Administração Pública

Data de entrega do trabalho definitivo: 02-12-2021

Autor: João Victor Antunes Lopes

Título: O Sistema Previdenciário brasileiro: reformas, resultados e desafios

Natureza: Trabalho de Conclusão de Curso em Administração Pública

Instituição: Faculdade de Ciências Aplicadas, Universidade Estadual de Campinas

Aprovado em: ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Daniel Henrique Dario Capitani – Presidente
Faculdade de Ciências Aplicadas (FCA/UNICAMP)

Prof(a). Dr(a). Nome completo – Coorientador(a))
Faculdade de Ciências Aplicadas (FCA/UNICAMP)

Prof(a). Dr(a). Nome completo – Avaliador
Faculdade de Ciências Aplicadas (FCA/UNICAMP)

Este exemplar corresponde à versão final da monografia aprovada.

Prof. Dr. Daniel Henrique Dario Capitani
Faculdade de Ciências Aplicadas (FCA/UNICAMP)

Dedico este trabalho a minha mãe, Vera (*in memoriam*).

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, gostaria de agradecer ao meu orientador, Prof. Dr. Daniel Henrique Dario Capitani, pois seu suporte e confiança – desde a elaboração do projeto deste trabalho – foram essenciais para os resultados aqui apresentados.

Agradeço aos avaliadores do XVIII Congresso de Iniciação Científica da UNICAMP por todas as considerações e comentários, que muito enriqueceram minha jornada acadêmica e o presente trabalho. Da mesma forma, agradeço aos pareceristas da XV Jornada Científica de Administração Pública pelos comentários construtivos.

Agradeço à Pro-Reitoria de Pesquisa pelo convite para representar a UNICAMP na XXVII Jornada de Jóvenes Investigadores de AUGM – sendo esta participação a minha primeira internacional.

Agradeço à equipe da biblioteca, que sempre foi solícita dando todo o suporte necessário.

Agradeço ao Serviço de Apoio ao Estudante (SAE) pela bolsa de iniciação científica entre 2019 e 2020.

Agradeço à Luciana, pois seu acolhimento tornou minha jornada em Limeira muito mais interessante.

Esse trabalho representa o início (mais precisamente, o primeiro passo) da minha trajetória acadêmica. Eu agradeço a todos os professores da Faculdade de Ciências Aplicadas que, por intermédio das disciplinas de graduação ou de diferentes maneiras, ofereceram-me qualificação para concluir o presente trabalho. Obrigado!

“O Brasil não é para principiantes.”

Tom Jobim

LOPES, João Victor Antunes. O sistema previdenciário brasileiro: reformas, resultados e desafios. 2021. 57f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública.) – Faculdade de Ciências Aplicadas. Universidade Estadual de Campinas. Limeira, 2021.

RESUMO

O sistema previdenciário brasileiro tem apresentado um déficit entre arrecadação e despesa com piora acentuada nos últimos anos. Desde o período de estabilização monetária, na década de 1990, o debate sobre a reforma da previdência esteve presente nas pautas de governo por se tratar de um tema de alta relevância para a sociedade. Portanto, de forma a contribuir com o debate corrente em diferentes espectros da sociedade – sob a consideração dos princípios econômicos elementares da gestão fiscal e de políticas sociais e de bem-estar – este trabalho tem como objetivo versar sobre as principais reformas do regime previdenciário, buscando entender a magnitude dos déficits, suas razões e as dificuldades a serem enfrentadas. Para isso, realizou-se uma revisão bibliográfica crítica por meio de uma pesquisa exploratória. Aplicou-se, também, uma pesquisa documental, por meio da qual foram consultados os textos constitucionais. Adotou-se ainda uma abordagem quantitativa por meio da análise sistemática de dados da previdência social. Essa abordagem foi aplicada mediante uma coleta de dados secundários sobre o RGPS e RPPS na base de dados históricos do sistema previdenciário, tanto quanto pelas demais coletas referentes ao PIB brasileiro e o índice de emprego formal. O tratamento dos dados estruturou-se de forma que fosse possível identificar quantitativamente as relações entre esses indicadores e o comportamento do resultado previdenciário, assim como avaliar os resultados. Em geral, entende-se que as reformas realizadas nos âmbitos dos governos democráticos não foram capazes de produzir, efetivamente, uma redução no déficit que onerasse menos os cofres União em longo prazo, postergando tal necessidade a encargo dos governos futuros.

Palavras-chave: Previdência social. Déficit previdenciário. Reforma no sistema previdenciário.

LOPES, João Victor Antunes. The brazilian pension system: reforms, results and challenges. 2021. 57f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Faculdade de Ciências Aplicadas. Universidade Estadual de Campinas. Limeira, 2021.

ABSTRACT

The brazilian social security system has shown a deficit between collection and expenditure that has worsened sharply in recent years. Since the period of monetary stabilization, in the 1990s, the debate on pension reform has been present in the government's agenda as it is a highly relevant topic for society. Therefore, to contribute to the current debate in different spectrums of society - under consideration of the elementary economic principles of fiscal management and social and welfare policies - this paper aims to discuss the main reforms of the pension system, seeking to understand the magnitude of the deficits, their reasons, and the difficulties to be faced. For this, a critical literature review was carried out through exploratory research. Documentary research was also applied, through which the constitutional texts were consulted. A quantitative approach was also adopted through the systematic analysis of social security data. This approach was applied by collecting secondary data on the RGPS and RPPS in the social security system's historical database, as well as by other collections referring to the Brazilian GDP and the formal employment index. Data processing was structured in such a way that it was possible to quantitatively identify the relationships between these indicators and the behavior of the social security result, as well as to evaluate the results. In general, it is understood that the reforms carried out within the scope of democratic governments were not capable of effectively producing a reduction in the deficit that would be less burdensome to the Union coffers in the long run, postponing this need to the responsibility of future governments.

Keywords: Social Security. Social security deficit. Pension system reform.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Resultado do RGPS – 1996/2003 (valores reais, base = dez. 2017)	17
Tabela 2 - Contribuintes empregados do RGPS -1996/2003	20
Tabela 3 - Despesa (real) do RPPS dos Servidores Públicos – 2005/2011	21
Tabela 4 - Receita previdenciária real do RPPS – 2005/2011	22
Tabela 5 - Resultado do RPPS – 2005/2011	24
Tabela 6 - Resultado do RGPS – 2003/2011	26
Tabela 7 - Remunerações do RGPS – 2003/2011, valores reais.....	27
Tabela 8 - Quantidade de contribuintes empregados no RGPS – 2003/2011.....	28
Tabela 9 - Resultado do RGPS – 2011/2017, valores reais.....	30
Tabela 10 - Valor real dos benefícios emitidos acumulados no RGPS – 2011/2017	31
Tabela 11 - Valor real dos benefícios emitidos acumulados no RGPS – 2011/2017	32
Tabela 12 - Receita, despesa e resultado do RPPS - 2011/2017	33

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEPS	Anuário Estatístico da Previdência Social
CF	Constituição Federal
EC	Emenda Constitucional
FHC	Fernando Henrique Cardoso
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
MP	Medida Provisória
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PEA	População Economicamente Ativa
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
RGPS	Regime Geral da Previdência Social
RPPS	Regime Próprio da Previdência Social
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	4
1.1	Objetivos.....	8
1.2	Justificativa.....	8
2	METODOLOGIA.....	9
3	DESENVOLVIMENTO.....	9
3.1	Contextualização histórica e a transformação do sistema previdenciário	9
3.2	Os meandros das reformas do sistema previdenciário brasileiro	12
3.3	O sistema de capitalização na América Latina: Uma breve exploração do caso Chileno	36
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	40
5	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	42

1 INTRODUÇÃO

O sistema previdenciário brasileiro tem apresentado um déficit entre arrecadação e despesa nas últimas décadas, com piora acentuada do cenário a partir da segunda metade da década de 2010. De acordo com dados da Secretaria da Previdência, vinculada ao Ministério da Economia, observa-se a magnitude do crescimento das despesas com benefícios e do déficit previdenciário anualmente. O déficit nominal registrado no ano de 2017 foi de R\$ 182,4 bilhões, apresentando um crescimento de 21,8% em relação a 2016. Ainda, a despesa com benefícios cresceu 9,7% e fechou o ano em R\$ 557,2 bilhões (BRASIL, 2018). Já em 2018, o déficit foi 7% acima do ano anterior (R\$ 195,2 bilhões), enquanto a despesa com benefícios cresceu 5,2%, fechando o ano em R\$ 586,4 bilhões (BRASIL, 2019a).

Desde o período de estabilização monetária, na década de 1990, o debate sobre a reforma da previdência sempre esteve presente nas pautas de governo por se tratar de um tema de alta relevância para a sociedade. Não somente nos anos de déficits, mas também em outros períodos, como no segundo mandato do governo FHC (1999-2002) que, tentou viabilizar uma reforma da previdência de forma ampla (ARVATE; BIDERMAN, 2004) além de reformas pontuais no governo Lula.

Em decorrência da pertinência desse tema para a sociedade e governo, sua discussão é necessária para a proposição de um sistema justo e adequado às realidades do país, tendo uma reforma que aproxime o Brasil das características observadas aos sistemas vigentes em outros países (GIAMBIAGI; AFONSO, 2009). Ademais, como reforçam Matos et al. (2013), quando uma parcela considerável das receitas governamentais é destinada ao custeio do sistema previdenciário, sobretudo com geração de déficit, o ônus recai sobre a sociedade e, portanto, ignorar a reforma do sistema significa comprometer o bem-estar das futuras gerações.

Para melhor compreensão da questão da reforma da previdência, deve-se, inicialmente, compreender a distinção e quais os *tradeoffs* presentes entre os diferentes regimes existentes. Como um dos focos no debate vigente se dá entre o atual de repartição simples e o regime de capitalização, é importante avaliar os possíveis delineamentos e a forma de lidar com o déficit já registrado, pois uma reforma na previdência não aniquilaria a dívida de imediato.

Enfatiza-se, contudo, que o sistema previdenciário brasileiro é definido como regime de repartição simples, ou seja, os déficits mencionados referem-se a uma insuficiência desse sistema. No regime de repartição, as contribuições dos trabalhadores ativos são utilizadas, no mesmo período, para pagar a aposentadoria dos inativos. Dessa maneira, os benefícios pagos à população mais velha são financiados pela geração posterior (ARVATE; BIDERMAN, 2004).

O envelhecimento da população, por exemplo, já implicaria negativamente no sistema de repartição, caso exista uma sobreposição da população idosa sobre a PEA, sendo esse um ponto negativo e relevante ao pensar esse regime. Segundo Lima et al. (2018), a expectativa de vida da população brasileira aumentou cerca de 30 anos, se comparado à primeira metade do século XX. Neste sentido, argumenta-se a questão entre o aumento na expectativa de vida do trabalhador e os problemas imutados em relação ao atual regime com fixação de idade para a aposentadoria (LIMA; PAULA; ROCHA, 2018). Ademais, Tafner e Giambiagi (2007) discorrem que:

Apesar dos avanços da tecnologia médica e de um maior acesso aos serviços de saúde, transformações no mercado de trabalho, nos processos produtivos e de prestação de serviços, a maior precarização das relações de trabalho, a entrada maciça das mulheres nas atividades econômicas, o envelhecimento populacional e, conseqüentemente, da PEA, podem resultar no envelhecimento precoce dos trabalhadores na ausência de avanços na saúde ocupacional que permitam uma melhor adaptação destes às novas demandas do processo produtivo (TAFNER; GIAMBIAGI, 2007, p. 113).

Em um regime de capitalização, a contribuição funciona como uma espécie de fundo, que custeia a aposentadoria do próprio indivíduo. Segundo Barreto e Oliveira (2001, p. 4) “um dos argumentos a favor da troca do sistema de repartição por um sistema capitalizado é seu impacto positivo na formação de poupança”. O valor arrecadado é aplicado e capitalizado a cada período, gerando, assim, um fundo para custear a aposentaria do próprio indivíduo quando esse estiver inativo (ARVATE; BIDERMAN, 2004).

O sistema de capitalização apresenta uma lógica aparentemente simples: o contribuinte recebe referente àquilo que contribuiu. Se um indivíduo X contribuiu durante seu período laboral com valores 20% maiores que Y, X receberá também um benefício 20% maior que Y (salvos os descontos de tributação progressiva sobre a

renda). Apesar de uma aparente neutralidade, esse sistema traz consigo um risco potencial de transferência adversa, e por isso, é importante haver a fixação de um teto (limites de contribuição), como tem ocorrido em países que o adotam (TAFNER; GIAMBIAGI, 2007).

Além dos sistemas distintos de arrecadação (repartição e capitalização), o conceito do custo de transição é importante para visualizar a dinâmica e os *tradeoffs* presentes em uma hipotética mudança de um sistema para outro. O custo de transição pode ser entendido como o custo que se tem ao mudar de um sistema de repartição, consistindo na soma de todos os dispêndios previdenciários referentes a esse regime e que devem ser considerados em um regime posterior (ARVATE; BIDERMAN, 2004). Ao apresentarem uma proposta de reforma à previdência social brasileira, por meio da criação de um “sistema universal”, Zylberstajn, Afonso e Souza (2006) calcularam o custo de transição, elencando, tal como dito anteriormente, a relevância de sua inserção nos debates sobre novos regimes.

Ainda, ao estipular uma transição do sistema de repartição para o de capitalização, Barreto & Oliveira (2001) apontam que:

Um dos principais problemas que surge nessa substituição é que a transição entre os sistemas torna explícita uma dívida que era implícita ao antigo sistema previdenciário. A magnitude desta dívida é dada pelo valor presente dos benefícios que os trabalhadores e os aposentados auferiram do velho sistema. Quando do momento da reforma, o governo necessitaria financiar esta dívida, tendo em vista que no novo sistema capitalizado as contribuições seriam destinadas às contas individuais (BARRETO; OLIVEIRA, 2001, p. 4).

Assim, esse custeio, do ponto de vista econômico, surge muitas vezes como o principal impeditivo para a execução de uma reforma repartição-capitalização, acompanhado da dívida, que ainda precisa ser parcelada – encaixada no novo regime e orçamento.

Apesar da dificuldade em estipular de maneira exata o montante da referida dívida pertencente ao antigo sistema, segundo o Banco Mundial (1994, apud BARRETO; OLIVEIRA, (2001), para os países da OCDE, este valor chega a

representar de 100% a 250% do PIB. Para a América Latina, as proporções seriam menores, variando entre 30% e 100% do PIB¹ (MITCHELL; BARRETO, 1997).

Ademais aos tipos de regimes, chama-se atenção à relação entre trabalhadores ativos contribuindo com o sistema e inativos usufruindo do sistema previdenciário, passando de 4,2 contribuintes por inativos em 1970, para 1,9 em 2000, e com projeção de 1,2 em 2020, segundo Giambiagi e Além (2011) e Tafner (2012). Essas alterações refletem as alterações na pirâmide etária e, conseqüentemente, na composição da população economicamente ativa – PEA.

Considerando o funcionamento do regime de repartição simples, em especial, pelo aspecto de que os benefícios da geração anterior são pagos pela contribuição da geração atual, um aumento expressivo da participação do grupo idoso no total da população, desacompanhado de um aumento proporcional da participação da população jovem, evidencia um desequilíbrio nessa equação. O predomínio de beneficiados em detrimento de contribuintes alavanca um descompasso na questão entre arrecadação e despesas do sistema da previdência social brasileira (TAFNER, 2012). Assim, Lima et al. (2018) ressaltam a necessidade de desconstitucionalizar critérios objetivos como idade e tempo de contribuição para reajustar o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário.

Dessa maneira, é possível identificar uma queda acentuada no saldo previdenciário a partir do início da década de 1990, com o saldo caindo de um superávit aproximadamente R\$ 13 bilhões, em 1988 (valores corrigidos com base em dezembro de 1998), para um déficit maior que R\$ 6 bilhões de reais em 1998, resultado, sobretudo, de uma expansão nos pagamentos dos benefícios previdenciários, que saltaram de R\$17,8 bilhões em 1988, para R\$ 53,5 bilhões em 1998, mesmo com uma expansão na arrecadação no mesmo período (de R\$ 30,8 bilhões para R\$ 46,7 bilhões) (ORNÉLAS; VIEIRA, 1999).

¹ Porém, enfatiza-se que o endividamento de grandes economias latino-americanas, como Brasil, México, Argentina e Venezuela, cresceram significativamente, sobretudo a partir do final da década de 2000.

Portanto, ressalta-se a necessidade de uma análise dos diferentes pontos do sistema previdenciário brasileiro atual, os meandros de uma reforma e os possíveis *tradeoffs* que são pertinentes, devem ser elencados e discutidos.

1.1 Objetivos

Por conseguinte, de forma a contribuir com o debate corrente em diferentes espectros da sociedade e elucidar uma visão a partir dos princípios econômicos elementares da gestão fiscal e de políticas sociais e de bem-estar, este estudo tem como objetivo versar sobre as principais reformas do regime previdenciário, buscando entender a magnitude dos déficits, suas razões e as dificuldades a serem enfrentadas.

Especificamente, objetiva-se:

- Conceituar o sistema previdenciário bem suas características fundamentais;
- Discorrer sobre as principais modificações do sistema ao longo dos anos;
- Avaliar o impacto que as diferentes reformas ocasionaram no regime vigente a partir dos princípios econômicos elementares da gestão fiscal e de políticas sociais e de bem-estar, assim como identificar as principais dificuldades a serem enfrentadas.
- Contextualizar os movimentos reformistas na previdência social brasileira em relação a outros países latino-americanos, em especial o Chile.

1.2 Justificativa

Salienta-se, ainda, que reformas da previdência são temas de controvérsia e amplamente discutidos em diferentes sociedades e em diferentes momentos (GIAMBIAGI; ESTERMÍNIO, 2006). Entretanto, essa controvérsia demonstra o quão complexo e ao mesmo tempo necessário é tal discussão, sobretudo referente ao estudo sobre as implicações de cada regime e suas características, já que as inúmeras interpretações e conclusões podem estar desprovidas de uma análise mais técnica e amparadas na conjuntura do sistema, associado ao mesmo tempo ao papel da previdência social e aos objetivos das políticas econômicas do país. Nesse sentido, pretende-se com a presente pesquisa auxiliar o espectro de tal discussão, avaliando-se os diferentes regimes e o atual cenário da previdência social do Brasil.

2 METODOLOGIA

Em virtude da necessidade de conhecer os trabalhos já produzidos e revestidos de importância sobre o tema reforma da previdência, este trabalho aplica (i) uma revisão bibliográfica crítica, a qual é capaz de fornecer dados atuais e relevantes relacionados ao tema (MARCONI; LAKATUS, 2003) e (ii) uma pesquisa documental, atentando-se as reformas do texto constitucional e ao material de divulgação governamental sobre o assunto. Tendo em vista a complexidade do objeto discutido e toda sua magnitude social, buscou-se conduzir o leitor a explorar reflexões profundas a respeito do tema reforma previdenciária (MENEGETTI, 2011).

Outrossim, os demais elementos presentes nesse trabalho consistem no diálogo com os elementos apontados por Severino (2007), como sua exposição lógica e reflexiva na análise dos norteadores das modificações ocorridas no sistema previdenciário e, também, quanto à argumentação aliada a uma interpretação rigorosa – que está estruturada na exploração dos textos constitucionais das reformas, na literatura e na análise sistemática de dados da previdência social.

Ademais, adotou-se também uma abordagem quantitativa, realizado por meio da coleta de dados secundários sobre o RGPS e RPPS na base de dados históricos do sistema previdenciário, assim como pelas demais coletas realizadas no site do Banco Central do Brasil, referentes ao PIB brasileiro e o índice de emprego formal. Neste sentido, essa coleta se estruturou de forma que fosse possível identificar quantitativamente as relações entre esses indicadores e o comportamento do resultado previdenciário, bem como medir relações entre variáveis e avaliar tais resultados (ALYRIO, 2009; ROESCH, 2005).

3 DESENVOLVIMENTO

3.1 Contextualização histórica e a transformação do sistema previdenciário

A Lei Eloy Chaves foi o primeiro marco no Brasil sobre uma lei para atuação do sistema previdenciário. Com o intuito de atuar principalmente sobre a seguridade dos trabalhadores ferroviários, já que esses possuíam sindicatos mais bem organizados - mais efetividade e mais poder na pressão política, o Decreto Legislativo nº 4.682, de

24 de janeiro de 1923, possibilitou a existência de Caixas de Aposentadorias e Pensões que visavam, inicialmente, apoiar esses trabalhadores em tempo de inatividade (INSS, 2017).

Posteriormente, com o crescimento da população urbana na década de 1930, acompanhado do aumento das pressões sindicalistas, houve uma tendência de organização sindical profissional, fortalecendo essas instituições previdenciárias que agora passam a ser assumidas pelo Estado, marcando a chegada do *welfare state* no Brasil. Até chegar ao Sistema Previdenciário atual, baseado na constituição de 1988, inclusões e modificações foram ocorrendo entre 1960 até 1976, todas essas demonstrando o desenvolvimento do sistema quando coordenado pelo Estado. Por fim, no dia 27 de junho de 1990, o Instituto Nacional de Seguro Social foi criado durante a gestão do Presidente Fernando Collor de Melo (INSS, 2017).

A fim de evidenciar possíveis caminhos para justificar uma reforma no sistema previdenciário, os autores a seguir partem da análise entre a relação contribuintes/beneficiários como um ponto fundamental para entender seu desequilíbrio, situando essa desproporção entre os dois fatores ao longo do tempo. Entre 1940 e 1990, há um grande crescimento da PEA urbana, que passou de cerca de 5 para 45 milhões, sobretudo após o estabelecimento do Plano de Metas de Juscelino Kubitschek. Porém, o número de contribuintes passa a crescer significativamente somente a partir do meio da década de 1960 até meados da década de 1990. Por outro lado, o número de beneficiários, que era muito baixo até os anos 70, sobe em grande escala (OLIVEIRA; BELTRÃO; FERREIRA, 1997).

Essas movimentações entre contribuintes e beneficiários foram alteradas ao longo nos anos de acordo com o próprio amadurecimento do sistema, além da estagnação do processo de crescimento econômico, como na década de 1980. Ademais a esse desequilíbrio, uma observação acerca da insuficiência dos indicadores *ex-post* para avaliar adequadamente a gravidade do problema é aventado por (OLIVEIRA; BELTRÃO; FERREIRA, 1997), “tendo em vista que o regime é de repartição, com as transferências da União cobrindo eventuais déficits, a análise *ex-post* dos números da previdência é pouco informativa” (p. 20). Dessa forma, os autores sugerem a utilização de indicadores como “despesas com benefícios previdenciários como fração do PIB”, tal como se utilizou neste trabalho.

Dessa maneira, buscando compreender os motivos que justificam as reformas e suas intenções no sistema previdenciário os autores fazem uma observação sobre o tipo de análise que está sendo empregada. Mais precisamente, apontam as falácias existentes em um sistema *ex-post*, expondo uma necessidade, segundo deles, de recorrer a outros indicadores como “Despesas com Benefícios Previdenciários como fração do PIB”, por exemplo.

Destacada a importância de uma análise precisa e correta para compreender, desde o surgimento até a intensificação do debate acerca de reformas da previdência, os autores em questão não só chamaram a atenção para possibilidades de análises falaciosas, como também foram precisos em pontuar de que maneira essas análises poderiam se desenvolver e causar um direcionamento para afirmações e conclusões precipitadas. Assim, atentando-se ao objetivo deste trabalho, que busca elucidar o debate sobre a reforma da previdência analisando os déficits previdenciários e suas constituições, há uma contribuição relevante dos trabalhos citados para uma compreensão dos quais e como são analisados os meandros delineadores da reforma do sistema previdenciário.

Vianna (2017) contribui para o debate discorrendo sobre a pluralidade de possibilidades de reformas, em oposição à ideia de que há apenas uma única reforma possível. Essas possibilidades de reformas, segundo o autor, podem modificar diversos eixos sociais, todos eles repercutindo, de diferentes maneiras, no sistema previdenciário. Entretanto, apesar da necessidade de uma consideração plural ao se referir à reforma da previdência no Brasil, a questão ainda é tratada como se fosse possível via um único caminho, sendo esse exclusivamente capaz de “resolver” os problemas apontados. Nessa abordagem singular, ficam exclusas as considerações reais que necessitam ser pensadas e reformuladas. Assim, o debate não somente é insuficiente, como se apresenta raso para sanar as necessidades, assumindo-se o risco de reformar aquilo que não havia necessidade, postergando ou perpetuando aquilo que, de fato, necessitava ser reformulado.

Entretanto, apesar da necessidade de uma consideração plural ao referir-se à reforma da previdência no Brasil, a questão ainda é tratada como se fosse possível via um único caminho, sendo esse exclusivamente capaz de “resolver” os problemas apontados. A consequência dessa abordagem é que o debate e as considerações reais que necessitam ser pensadas e reformuladas se perdem em meio a uma

proposta de reforma única, que muitas vezes não só é insuficiente, como se apresenta insuficiente para sanar as necessidades, assumindo-se o risco de reformar aquilo que não havia necessidade, postergando ou perpetuando aquilo que, de fato, necessitava ser reformulado.

3.2 Os meandros das reformas do sistema previdenciário brasileiro

Diversas reformas já foram tramitadas ao longo do tempo, muitas delas, inclusive, antes mesmo da estruturação do sistema previdenciário existente hoje, marcado fundamentalmente pela criação no INSS no dia 27 de junho de 1990. O primeiro registro encontrado, dentro do registro histórico disponibilizado pela Previdência, é o decreto de 1888, nº 9.912-A, de 26/03 que “regulou o direito à aposentadoria dos empregados dos Correios. Fixava em 30 anos de efetivo serviço e idade mínima de 60 anos os requisitos para a aposentadoria” (INSS, 2017).

Já em 1892, por meio da Lei nº 217, de 29/11, de acordo com os registros históricos, instituiu-se “a aposentadoria por invalidez e a pensão por morte para os operários do Arsenal da Marinha do Rio de Janeiro” (BRASIL, 2017). Em relação a essa lei, Castro & Lazzari, (2018) destacam o não pertencimento a um regime previdenciário contributivo:

O peculiar em relação a tais aposentadorias é que não se poderia considerá-las como verdadeiramente pertencentes a um regime previdenciário contributivo, já que os beneficiários não contribuíam durante o período de atividade. Vale dizer, as aposentadorias eram concedidas de forma graciosa pelo Estado. Assim, até então, não falava em previdência social no Brasil. (CASTRO; LAZZARI, 2018, p. 67).

A discussão em relação a esse grupo de profissionais e sua natureza jurídica, apesar de sempre ter sido abordada, torna-se mais significativa a partir do momento em que eles, abrangidos pela Emenda Constitucional n.º 18/98, passaram a ser considerados militares, uma das espécies de agentes públicos – já que até 1998, esse grupo de profissionais, referidos anteriormente, integravam o conceito *latu sensu* de servidor público (BRASIL, 1998a). A respeito dos funcionários públicos, Castro e Lazzari (2018) apontam que há diferenças nas regras de aposentadoria dos

servidores públicos em relação aos do setor privado. Ademais, os autores também ressaltam a instituição do Regime Previdenciário Próprio, por meio da Emenda Constitucional nº 20:

Num breve esboço histórico, é curial dizer que as regras de aposentadoria dos servidores públicos sempre foram diferenciadas dos trabalhadores da iniciativa privada, sendo traços marcantes, até as Reformas Constitucionais da Previdência, (1) a fixação da base de cálculo dos proventos como sendo a última remuneração, e não uma média das remunerações auferidas, e (2) a chamada “regra da paridade”, em que se estabelecia o reajuste dos proventos de aposentadorias e pensões no mesmo índice e na mesma data em que fossem reajustados os servidores públicos em atividade.

A Constituição Federal de 1988, quando promulgada, concedia o mesmo tratamento diferenciado aos agentes públicos ocupantes de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como os das autarquias e fundações públicas. Foi a Emenda Constitucional n. 20, de 15.12.1998, que inovou na matéria ao prever a instituição de um regime previdenciário próprio, o qual também se aplica aos agentes públicos ocupantes de cargos vitalícios (magistrados, membros do Ministério Público e de Tribunais de Contas) – art. 40, caput, com a redação conferida pela EC n. 41, de 2003. (CASTRO; LAZZARI, 2018, p. 116).

A partir da Emenda Constitucional nº 20, de 15.12.1998 – prevendo a instituição de um Regime Próprio, o sistema que hoje é chamado de Repartição Simples, passa a ser composto não somente pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS), mas também pelo Regime Próprio (RPPS). Degraça e Polanzan (2019) reiteram, quanto às características desse regime: o Regime Próprio da Previdência Social instituído “pode ser um instituto ou órgão público de acordo com a Lei que o origina e possui controle financeiro separado dos demais órgãos públicos. Cabendo à União fiscalizar o cumprimento das regras” (DEGRAÇA; POLANZAN, 2019, p. 200).

Para além das diferenças apontadas entre servidores públicos e funcionários do setor privado, os funcionários públicos militares possuem um Regime de Previdência Próprio ímpar em relação aos demais servidores públicos. Essas disparidades, não somente se apresentam enquanto vantagens em relação aos demais grupos de funcionários públicos, como também infringem seus próprios direitos garantidos pela Constituição Federal. A respeito do tratamento diferenciado, Castro e Lazzari (2018) apontam que:

Os militares não são mais considerados, pelo texto constitucional, servidores públicos, em face das alterações propostas pelo Poder Executivo e promulgadas pela Emenda Constitucional nº 18, de 5.2.1998, criando

tratamento diferenciado para os membros das Forças Armadas em vários aspectos, fundamentalmente acabando com o tratamento isonômico exigido pelo texto original da Constituição entre servidores civis e militares. [...] também no que concerne à concessão de benefícios de inatividade são os militares privilegiados pela ordem jurídica, tendo passado incólumes pelas reformas constitucionais. Assim, a Constituição, em seu atual art. 142, X, remete à lei ordinária o tratamento de várias matérias de interesse dos militares, entre as quais as “condições de transferência do militar para a inatividade”, apenas exigido que sejam respeitados os §§ 7º e 8º do art. 40. (CASTRO; LAZZARI, 2018, p. 121).

Por seguinte, ferindo ao princípio isonômico entre servidores civis e militares – os militares das Forças Armadas contribuem apenas para a finalidade de pensão por morte (7,5% do soldo), de forma que, como escrevem Castro e Lazzari (2018, p. 122), “os proventos de reserva remunerada e de reforma são custeados exclusivamente pelos cofres da União”. Dentre os outros pontos que também ferem o princípio da igualdade previdenciária, os militares ainda foram poupados quando se extinguiu “a regra da paridade do reajuste de aposentadorias e pensões aos demais servidores públicos civis, e também preservou das modificações operadas no cálculo da pensão por morte” (CASTRO; LAZZARI, 2018).

Não obstante, quanto à infringência de seus direitos, Degraiva e Polanzan (2019) pontuam que:

A não a concessão da imunidade parcial previdenciária aos militares da reforma (aposentados) portadores de doença incapacitante fere o princípio base de todo jurídico, agredindo prontamente a dignidade da pessoa humana, bem como, contraria integralmente o princípio da igualdade tributária prevista nos artigos 5º e 150, inciso II da Constituição Federal de 88. (DEGRAVA; POLANZAN, 2019, p. 203).

Portanto, perfazendo uma análise das características do RPPS dos servidores militares, é possível afirmar que essas características, ora atribuem vantagens a esse grupo, ora falham na garantia do cumprimento de seus direitos elementares, descritos na Constituição Federal de 88 - artigo 150º, inciso II.

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:
II - Instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da

denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos. (BRASIL, 1988, Art. 150).

Em termos numéricos, os militares têm grande responsabilidade sobre o custeio do déficit previdenciário por parte da União. Nakabashi (2017) aponta que os cofres públicos liberam para cobrir o déficit por pessoa aposentada, 4,4 mil para os servidores do RGPS, e 113 mil para os servidores militares. Neste sentido, dado que o regime previdenciário dos militares se apresenta mal estruturado, destaca-se a necessidade de uma reforma que os coloque em um patamar mais igualitário, principalmente em relação aos funcionários públicos que também usufruem do RPPS.

Contudo, apesar de estarem expostas às necessidades de reforma referentes ao regime dos militares, as incorporações e modificações realizadas ao longo do tempo, seja na evolução temporal da previdência, seja nas reformas realizadas pelos governos FHC e Lula, não foram capazes de modificar esse regime reduzindo suas lacunas em relação aos demais regimes.

A Reforma na Previdência de FHC, por meio da Emenda Constitucional nº 20, ao estabelecer o caráter contributivo, de forma a preservar o equilíbrio financeiro e atuarial, realizou as primeiras alterações do Regime Próprio de Previdência (RPPS), cujas regras estão contempladas no artigo 40 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1998b). Até o momento da PEC nº 20/98 ser aprovada, revertendo-se na Emenda Constitucional, não havia uma obrigatoriedade de o servidor público federal contribuir para sua aposentadoria (plano de custeio) e, dado uma relação desproporcional ou inexistente entre contribuintes e beneficiários, há de estimar-se um desequilíbrio financeiro do Regime Próprio de Previdência Social. Portanto, essas alterações², por meio da emenda em questão, desconstitucionalizaram os critérios de cálculo de benefícios que, posteriormente, deram origem ao fator previdenciário³ (FERRARO, 2006).

² Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

³ Por meio da Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999.

Quanto ao RGPS, muitas das mudanças dadas pelo EC n. 20, de 98, foram incorporadas na Constituição por meio do Art. 201, que dispõe da seguinte redação: “A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial [...]” (Brasil, 1998b, caput). Dentre os incisos que acompanham o artigo referido, todos tiveram sua redação alterada⁴ pela emenda.

Outra alteração observada é a do § 1º, disposto inicialmente da seguinte forma: “Qualquer pessoa poderá participar dos benefícios da previdência social, mediante contribuição na forma dos planos previdenciários” (BRASIL, 1998b). E, após a emenda de 1998, incorporando as alterações, assumiu a seguinte redação:

§ 1º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do regime geral de previdência social, ressalvados os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidos em lei complementar. (Brasil, 1998b, Art. 201).

O novo texto do § 1º trouxe consigo um caráter restritivo, que corrobora com as demais mudanças oriundas da emenda constitucional. Na tabela 1, abaixo, ilustra-se a situação na qual se encontrava a arrecadação antes e após a implementação da emenda.

⁴ I - Cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada; II - proteção à maternidade, especialmente à gestante; III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda; V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º.

Tabela 1 - Resultado do RGPS – 1996/2003 (valores reais, base = dez. 2017)

Ano	Valor arrecadado	Valor dos benefícios emitidos acumulados ^a	Resultado	Resultado/PIB (%)
1996	R\$ 201.370.760.900,15	R\$ 199.808.241.536,98	R\$ 1.562.519.363,17	0,04%
1997	R\$ 200.221.231.450,50	R\$ 214.249.492.119,02	-R\$ 14.028.260.668,52	0,31%
1998	R\$ 212.340.330.461,47	R\$ 237.264.935.203,03	-R\$ 24.924.604.741,56	0,55%
1999	R\$ 197.305.391.192,13	R\$ 235.441.222.274,68	-R\$ 38.135.831.082,55	0,84%
2000	R\$ 199.106.208.355,09	R\$ 231.593.847.685,17	-R\$ 32.487.639.330,08	0,68%
2001	R\$ 211.575.073.153,75	R\$ 242.195.136.780,27	-R\$ 30.620.063.626,52	0,63%
2002	R\$ 210.801.585.785,01	R\$ 247.073.551.678,85	-R\$ 36.271.965.893,84	0,73%
2003	R\$ 195.793.151.242,52	R\$ 246.311.535.213,77	-R\$ 50.518.383.971,26	1,00%

Fonte: Elaborado a partir de INFOLGO AEPS (Base de dados históricos) e BACEN (1980 – 2017).

a: Valor líquido.

Entre 1996 e 1997, houve uma variação do valor arrecadado em apenas - 0,57%. Entretanto, apesar da redução do valor ser aparentemente baixa, quando comparada ao valor dos benefícios emitidos acumulados, que sofreu uma variação de 7,23%, ao passar de 199 bi (R\$), para 214 bi (R\$) (1997), pode-se dizer que o valor arrecadado não acompanhou a tendência dos benefícios emitidos.

Ao analisar as contas previdenciárias do período, faz-se necessário considerar a situação econômica do país. Desta forma, o período analisado está inserido dentro do Plano Real, iniciado durante o governo de Itamar Franco (1994), por meio da medida provisória 434, e sequenciado pelo governo de FHC, em 1995. Dentre as etapas do Programa de Estabilização Econômica elencadas por Rego e Marques (2010), a EC n. 20 corrobora, ao discorrer sobre a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial, com a primeira etapa do Plano Real: “Estabelecimento do equilíbrio das contas do governo, objetivando eliminar a principal causa da inflação” (Rego & Marques, 2010, p. 289).

O resultado torna-se deficitário a partir de 1997, um ano antes da implementação da EC n. 20, em 1998. Entre 1997 e 1998, as variações na arrecadação foram mais significativas, tendo a porcentagem correspondente a 6,05% no valor arrecadado real, e 10,74% no valor dos benefícios emitidos acumulados. Nota-se, portanto, um latente descompasso entre arrecadação e emissão de benefícios.

Ademais, Giambiagi (1997) elenca que, entre os anos 1995/1996, ocorreu um aumento das aposentadorias por tempo de serviço, em função de uma menor taxa de mortalidade populacional, resultando, assim, em maior número de pessoas com a idade necessária para solicitação dos benefícios. Além disso, o autor destaca que a elevação do número de aposentadorias deveu-se, também, ao receio da população quanto a mudanças na Previdência Social. Ainda, quanto ao salto na quantidade de pessoas recebendo aposentadorias por idade, justifica:

[...] deve-se à difusão do direito à aposentadoria com o piso - definido na Constituição - de um salário-mínimo. Por outro lado, a esses fatores veio se somar o fato de o Governo, em 1995, ter aumentado o salário-mínimo em 43 % - em um contexto de inflação baixa - e estendido esse aumento, não apenas ao piso - o que era uma determinação constitucional - mas a todo o conjunto de benefícios previdenciários. (GIAMBIAGI, 1997, p. 12-13).

Tendo melhor compreendido o surgimento do déficit previdenciário a partir de 1997, ao considerar a relevância dos ocorridos em anos anteriores, seu aumento justifica-se não somente pelo descompasso entre valor arrecadado e valor dos benefícios acumulados, como também por uma potencial redução do número de contribuintes, dado que como uma das consequências das crises econômicas internacionais a partir da segunda metade da década de 1990, em consonância com a recente fragilidade econômica brasileira e sua política fiscal e monetária contracionista, simultânea a uma política de câmbio fixo usando a estabilização monetária a partir do Plano Real, culminou em um aumento da taxa de desocupados, saindo de valores abaixo de 6,5% em 1992 a 1995, para um patamar entre 9% a 9,7% entre 1999 a 2003 (IBGE, 2007).

De encontro ao endividamento público crescente, efeito do Plano Real, o resultado previdenciário, da mesma maneira, tornava-se deficitário chegando a atingir 0,84% do PIB em 1999 (tabela 1). O aumento do número de desocupados, apesar deste não ser um elemento com relação direta ao déficit crescente, ainda assim representava uma baixa expectativa no aumento do número de contribuintes, tendo em vista que o aumento da arrecadação está em função dos números de contribuintes e suas remunerações.

Com uma nova redação, o Art. 202 passa não somente a dispor também sobre a previdência privada ou complementar, assim como traz consigo a adesão de mais um regime no sistema de Seguridade Social (FERRARO, 2006). Como consta no caput da nova redação do artigo: “O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado [...]” (BRASIL, 1998b). Ademais, destaca-se também uma alteração no parágrafo primeiro que tem sua redação substancialmente modificada: “§ 1º - É facultada aposentadoria proporcional, após trinta anos de trabalho, ao homem, e, após vinte e cinco, à mulher”. (BRASIL, 1988), para: “§ 1º - A lei complementar de que trata este artigo assegurará ao participante de planos de benefícios de entidades de previdência privada o pleno acesso às informações relativas à gestão de seus respectivos planos (BRASIL, 1998b).

Entre 2000 e 2001, ocorreu uma redução do déficit aliado à redução do percentual de desocupados em 2001, que agora correspondia a 9,35. Também,

observa-se um aumento na quantidade de contribuintes empregados, que passa de 27.265.342 – para 29.767.846, aumento equivalente a uma variação de 9% entre 2000 e 2001 (“AEPS – Anuário Estatístico da Previdência Social”, [s.d.]). Tais variações são possíveis de se observar na tabela 2, antes e após a implementação da E.C. n. 20.

Tabela 2 - Contribuintes empregados do RGPS -1996/2003

Ano	Quantidade	Δ%
1996	21.672.336	-
1997	22.252.694	3%
1998	24.758.801	11%
1999	25.765.217	4%
2000	27.265.342	6%
2001	29.767.846	9%
2002	30.805.068	3%
2003	31.454.564	2%

Fonte: Elaboração própria a partir de INFOLGO AEPS (Base de dados históricos).

Ao final do governo FHC, como observa-se na tabela 2, há uma grande ascensão do déficit no RGPS, cujo valor em 2002 volta a representar 0,88% do PIB, tal como em 1999. Em 2003, período que marca o fim da gestão de FHC e o início do mandato Lula, tem como déficit previdenciário no RGPS o correspondente a 1,30% do PIB.

Por fim, incorporando dados e indicadores à revisão de literatura utilizada para compreender o déficit previdenciário diante das propostas surgidas no âmbito do governo FHC, conclui-se que a reforma realizada por meio da EC n. 20 de 1998 não foi eficaz em preservar aquilo que estava disposto em sua redação⁵, e que os resultados previdenciários analisados, diante de todas suas variações, não cumpriram a obrigatoriedade de equilíbrio financeiro e atuarial.

⁵ “Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei [...]”.

Ao final de 2003, mesmo ano em que Lula tomou posse da presidência, buscou-se, por meio da EC n. 41, novamente promover alterações da redação constitucional modificando o funcionamento da Previdência Social no Brasil. A gestão de FHC, como observado na tabela 2, finalizou seu mandato com o maior déficit em relação ao PIB já registrado⁶. Junto a EC n. 42, cuja redação propunha uma reforma tributária, foi proposta a EC n. 41, cuja redação se concentrou no regime dos servidores públicos. De acordo com Giambiagi (2011), contemplaram-se os seguintes elementos mais importantes:

Taxação, através de alíquota contributiva, dos servidores inativos, com a mesma alíquota dos ativos, ressalvado um limite mínimo de isenção; aplicação de um redutor para as novas pensões acima de um certo piso de isenção; antecipação, para todos os funcionários da ativa (inclusive aqueles já empregados), da idade mínima para aposentadoria integral, de 60 anos para os homens e 55 para as mulheres, prevista apenas para os novos entrantes na Emenda Constitucional no 20, de 1998; e definição do mesmo teto de benefícios do INSS para os benefícios dos novos entrantes, com a possibilidade de criação de fundos de pensão para a complementação da aposentadoria a partir desse limite. (GIAMBIAGI, 2011, p. 210).

Diante de tal reforma, observa o sistema previdenciário dos servidores públicos da seguinte maneira (tabela 3):

Tabela 3 - Despesa (real) do RPPS dos Servidores Públicos – 2005/2011

Ano	Despesa Previdenciária	Δ% da Despesa	Despesa Real/PIB (%)
2005	R\$ 92.566.192.268,97	-	1,69%
2006	R\$ 101.420.856.210,82	9,57%	1,78%
2007	R\$ 101.788.566.919,10	0,36%	1,68%
2008	R\$ 102.971.244.632,59	1,16%	1,62%
2009	R\$ 110.309.942.965,93	7,13%	1,74%
2010	R\$ 119.108.728.287,38	7,98%	1,74%
2011	R\$ 241.563.853.792,99	102,81%	3,40%

Fonte: Elaborado a partir de INFOLGO AEPS (Base de dados históricos) e BACEN (1980 – 2017).

⁶ Ressalta-se que todos os valores estão deflacionados em relação ao ano de 2017.

O período que compreende o primeiro mandato de Lula (2003 – 2010) pode ser considerado, quando comparado aos períodos posteriores, como uma época de controle do déficit previdência do RPPS dos servidores públicos, já que a variação da despesa como fração do PIB não ultrapassou 1,78%, chegando até mesmo a 1,62% em 2008. Cabe destacar, que o período se caracteriza pela estabilidade e crescimento (até 2009) acompanhando, conseqüentemente pelo aumento do PIB⁷.

No período, as despesas do RPPS aumentaram (28,67% entre 2005/2010) em uma proporção próxima ao crescimento do PIB (24,46%, entre 2005/2010) portanto, dada a situação próspera da economia do país, foi possível conter as despesas sem grandes variações consideráveis, uma vez que as receitas também cresceram, tal como expresso na tabela 4.

Tabela 4 - Receita previdenciária real do RPPS – 2005/2011

Ano	Receita Previdenciária	Δ% da Receita Previdenciária	Receita/PIB (%)
2005	R\$ 49.760.560.995,65	-	0,91%
2006	R\$ 59.297.079.549,59	19,16%	1,04%
2007	R\$ 63.734.161.191,09	7,48%	1,05%
2008	R\$ 62.793.070.845,95	-1,48%	0,99%
2009	R\$ 69.479.362.023,27	10,65%	1,09%
2010	R\$ 75.144.508.569,84	8,15%	1,10%
2011	R\$ 148.109.679.074,11	97,10%	2,09%

Fonte: Elaborado a partir de INFOLGO AEPS (Base de dados históricos) e BACEN (1980 – 2017).

Do lado da receita, o RPPS também não sofreu nenhuma grande alteração em relação ao PIB, durante o intervalo de 2005 a 2010. O percentual máximo da receita como fração do PIB foi de 1,10%, e o mínimo de 0,91%, em 2005. Ademais, a respeito do resultado, conseqüentemente, nota-se uma estabilidade no RPPS durante o período em questão, cujo déficit mínimo corresponde a 0,62% do PIB, em 2007. Além

⁷ No período analisado, com exceção da variação de 2008 para 2009, em que ocorreu uma variação negativa de -0,13%, em todos os demais anos do intervalo 2005/2010, a variação foi positiva.

disso, observa-se tal estabilidade na porcentagem correspondente aos anos seguintes: 0,63% em 2008, 0,64% em 2009 e 0,64% em 2010 (tabela 5).

Tabela 5 - Resultado do RPPS – 2005/2011

Ano	Receita real	PIB	Resultado	Resultado/PIB (%)
2005	R\$ 49.760.560.995,65	R\$ 5.487.126.133.899,05	-R\$ 42.805.631.273,32	0,78%
2006	R\$ 59.297.079.549,59	R\$ 5.704.525.452.561,02	-R\$ 42.123.776.661,23	0,74%
2007	R\$ 63.734.161.191,09	R\$ 6.050.782.766.284,65	-R\$ 38.054.405.728,01	0,63%
2008	R\$ 62.793.070.845,95	R\$ 6.359.021.466.485,88	-R\$ 40.178.173.786,64	0,63%
2009	R\$ 69.479.362.023,27	R\$ 6.351.021.054.423,68	-R\$ 40.830.580.942,65	0,64%
2010	R\$ 75.144.508.569,84	R\$ 6.829.140.261.935,99	-R\$ 43.964.219.717,54	0,64%
2011	R\$ 148.109.679.074,11	R\$ 7.100.559.188.634,18	-R\$ 93.454.174.718,88	1,32%

Fonte: Elaborado a partir de INFOLGO AEPS (Base de dados históricos) e BACEN (1980 – 2017).

Apesar de certa estabilidade no regime dos servidores público, o regime geral de previdência social pôde reduzir seu déficit consideravelmente na medida em que o valor arrecadado aumentava em proporções maior que o valor dos benefícios emitidos acumulados. Observa-se que, apesar do RPPS do servidor público ser responsável por um déficit em relação ao PIB maior que o RGPS, em 2007, as porcentagens correspondentes (RPPS de 0,62%; RGPS de 0,61%) estiveram mais próximas, mesmo com as especificidades e diferenças de um sistema para o outro (tabela 6).

Tabela 6 - Resultado do RGPS – 2003/2011

Ano	Valor arrecadado real	Valor real dos benefícios emitidos acumulados	Resultado	Resultado/PIB (%)
2003	R\$ 195.793.151.242,52	R\$ 246.311.535.213,77	-R\$ 50.518.383.971,26	1,01%
2004	R\$ 207.843.819.973,38	R\$ 262.358.460.950,18	-R\$ 54.514.640.976,79	1,03%
2005	R\$ 225.191.238.824,37	R\$ 278.252.336.800,98	-R\$ 53.061.097.976,61	0,97%
2006	R\$ 254.120.962.953,93	R\$ 304.198.517.025,95	-R\$ 50.077.554.072,03	0,88%
2007	R\$ 278.649.095.291,99	R\$ 315.976.595.520,89	-R\$ 37.327.500.228,90	0,62%
2008	R\$ 296.388.667.407,71	R\$ 313.763.216.133,06	-R\$ 17.374.548.725,36	0,27%
2009	R\$ 318.908.465.470,87	R\$ 352.000.832.539,44	-R\$ 33.092.367.068,57	0,52%
2010	R\$ 355.365.016.113,64	R\$ 375.675.373.609,23	-R\$ 20.310.357.495,59	0,30%
2011	R\$ 383.784.681.679,99	R\$ 382.861.971.597,04	R\$ 922.710.082,95	0,01%

Fonte: Elaborado a partir de INFOLGO AEPS (Base de dados históricos) e BACEN (1980 – 2017).

Conforme observam Krein, Santos e Nunes (2012), o governo de Lula caminhou na direção similar que predominantemente direcionava os demais governos desde os anos 1990. As alterações propostas pelo presidente ora tendiam à flexibilização de direitos, ora tendiam a aumentar a regulação pública do trabalho.

Dentre as alterações incorporadas pela EC n. 41 de 2003, Krein et al., (2012) pontuam enquanto medidas que fragilizavam o papel do Estado e abria maior espaço para instituição de fundos de pensões privados. Contudo, em uma análise de curto prazo durante o período de 2003 a 2010, nota-se um considerável aumento do índice de emprego formal que melhorou as contas previdenciárias, estabilizando o déficit do RPPS e diminuindo o do RGPS (BANCO CENTRAL DO BRASIL, [s.d.]). É importante ressaltar, porém, que esses resultados ocorreram por meio da desregulamentação de alguns direitos anteriormente adquiridos, principalmente dos servidores públicos. Em 2011, novamente ocorre um descompasso entre os dois sistemas, já que o RGPS registra um superávit (0,013% enquanto fração do PIB), e o RPPS aumenta seu déficit em 112,57% em relação ao ano anterior (1,13% em fração do PIB).

Durante o governo Lula ocorreu, também, um crescimento do valor das remunerações em consequência do aumento do salário-mínimo (tabela 8). Ou seja, dado o crescimento das remunerações, considerando que a arrecadação ocorre por meio de uma porcentagem em cima do salário, o montante arrecadado também tende a aumentar, o que se observa por meio do aumento do valor arrecadado. A tabela 7 demonstra as variações do valor das remunerações no período de 2003 a 2011.

Tabela 7 - Remunerações do RGPS – 2003/2011, valores reais

Ano	Valor das remunerações	Δ%
2003	R\$ 568.173.050.864,19	-9,09%
2004	R\$ 605.006.678.490,38	6,48%
2005	R\$ 643.800.924.707,65	6,41%
2006	R\$ 698.796.600.563,35	8,54%
2007	R\$ 779.360.550.630,20	11,53%
2008	R\$ 828.159.204.591,77	6,26%
2009	R\$ 909.660.934.441,88	9,84%
2010	R\$ 1.004.864.678.482,90	10,47%
2011	R\$ 1.082.898.718.922,87	7,77%

Fonte: Elaborado a partir de INFOLGO AEPS (Base de dados históricos).

Portanto, constata-se que, efetivamente, o aumento do valor das remunerações no período proporcionou um aumento na arrecadação e redução do déficit. O aumento das remunerações possui um potencial efeito de contribuir para uma maior arrecadação, desde que acompanhado pelo aumento do número de contribuintes, como ocorreu no período em questão, expresso pela tabela 8.

Tabela 8 - Quantidade de contribuintes empregados no RGPS – 2003/2011

Ano	Quantidade	Δ%
2003	31.454.564	-
2004	33.317.408	5,92%
2005	35.935.331	7,86%
2006	37.414.658	4,12%
2007	40.226.058	7,51%
2008	43.729.471	8,71%
2009	45.193.098	3,35%
2010	48.649.216	7,65%
2011	51.681.597	6,23%

Fonte: Elaborado a partir de INFOLGO AEPS (Base de dados históricos).

Por fim, Ferraro (2006) aponta para alterações promovidas pela EC n. 41 que são questionáveis do ponto de vista jurídico. Dentre elas:

O artigo 4º da Emenda Constitucional n. 41/2003 afronta o disposto no inciso XXXVI do artigo 5º c/c inciso IV do § 4º do artigo 60 da Constituição Federal, pois viola direito adquirido daqueles que, à época da promulgação da referida emenda, já estavam aposentados (inativos), ou detinham condições para se aposentar, ou seja, desrespeita uma situação jurídica definitivamente constituída, transformando-se, portanto, em um novo tipo de relação jurídica que não pode ser desfeita nem meramente modificada. (FERRARO, 2006, p. 62).

A respeito das reformas realizadas pelo governo Lula, é possível dizer que acompanhada ao momento de crescimento e estabilidade do país, a reforma corroborou para uma redução do déficit, em especial no Regime Próprio de Previdência Social. Não obstante, na redação do EC n. 41/2003 não incorporou reformas profundas no RPPS dos servidores militares que, como já visto anteriormente, tem um peso muito relevante aos cofres da União.

Após o fim do mandato Lula e início da gestão da presidente Dilma, o primeiro ano (2011) apresentou, pela primeira vez dentre os anos antecessores analisados neste trabalho, um resultado superavitário entre valor arrecadado e benefícios emitidos acumulados de R\$ 922 mi. Tal resultado se deu, sobretudo, pelo forte crescimento do PIB, resultante da política monetária expansionista iniciada após a crise de 2008, com injeção significativa de crédito na economia, contribuindo em resultados, do ponto de vista contábil, positivos para o RGPS (tabela 9).

Tabela 9 - Resultado do RGPS – 2011/2017, valores reais

Ano	Valor arrecadado	Valor dos benefícios emitidos acumulados	Resultado	Resultado/PIB (%)
2011	R\$ 383.784.681.679,99	R\$ 382.861.971.597,04	R\$ 922.710.082,95	0,01%
2012	R\$ 403.963.019.208,94	R\$ 409.936.525.975,90	-R\$ 5.973.506.766,95	0,08%
2013	R\$ 426.507.617.904,19	R\$ 432.446.680.608,54	-R\$ 5.939.062.704,35	0,08%
2014	R\$ 445.767.637.873,82	R\$ 452.517.016.975,77	-R\$ 6.749.379.101,95	0,09%
2015	R\$ 431.204.449.742,56	R\$ 469.354.382.667,79	-R\$ 38.149.932.925,23	0,53%
2016	R\$ 402.311.389.285,30	R\$ 489.938.315.320,35	-R\$ 87.626.926.035,05	1,25%
2017	R\$ 415.483.291.067,44	R\$ 531.142.558.449,45	-R\$ 115.659.267.382,01	1,63%

Fonte: Elaborado a partir de INFOLGO AEPS (Base de dados históricos) e BACEN (1980 – 2017).

No entanto, é possível observar que o resultado volta a se apresentar negativo, com o desaquecimento econômico a partir de 2012, e a abrupta crise iniciada em 2014. Entre 2015 e 2016, anos de quedas acentuadas no PIB, há um aumento de 129,69% no déficit previdenciário, que passa de R\$ 38 bilhões, para R\$ 87 bilhões. Respectivamente, o resultado como fração do PIB aumenta de 0,52%, para 1,25%, em 2016. Na medida em que o déficit do RGPS voltava a crescer, o PIB, no mesmo período, caminha em direção contrária, variando negativamente entre os anos de 2015 e 2016.

Todos os fatores estavam contribuindo para uma piora nas contas do RGPS, de forma que, no mesmo momento em que as receitas estavam cada vez mais comprometidas e insuficientes, as despesas estavam aumentando. Na tabela 10, abaixo, observa-se a evolução do valor dos benefícios emitidos acumulados, assim como suas variações durante o governo Dilma. A porcentagem dos benefícios emitidos enquanto fração do PIB sofreu um aumento de 39,09% de 2011 a 2017, respectivamente, o valor gasto com a emissão de benefícios era equivalente a 5,39% e 7,50 %.

Tabela 10 - Valor real dos benefícios emitidos acumulados no RGPS – 2011/2017

Ano	Valor dos benefícios emitidos acumulados	Δ%	Benefícios Emitidos/PIB (%)
2011	R\$ 382.861.971.597,04	1,91%	5,39%
2012	R\$ 409.936.525.975,90	7,07%	5,66%
2013	R\$ 432.446.680.608,54	5,49%	5,80%
2014	R\$ 452.517.016.975,77	4,64%	6,04%
2015	R\$ 469.354.382.667,79	3,72%	6,50%
2016	R\$ 489.938.315.320,35	4,39%	7,01%
2017	R\$ 531.142.558.449,45	8,41%	7,50%

Fonte: Elaborado a partir de INFOLGO AEPS (Base de dados históricos) e BACEN (1980 – 2017).

Quanto às remunerações, também ocorre uma forte redução durante o período 2015 e 2016, o que pressupõe menos arrecadação. A quantidade de contribuintes corroborou com todos os demais indicadores que apontavam para uma situação, dado o crescimento em grandes proporções, do déficit do regime geral. Em 2017, a

quantidade de contribuintes foi a menor desde o período analisado (2011). Tais dados são expressos na sequência, na tabela 11.

Tabela 11 - Valor real dos benefícios emitidos acumulados no RGPS – 2011/2017

Ano	Valor das remunerações	Δ%	Quantidade de contribuintes empregados	Δ%
2011	R\$ 1.082.898.718.922,87	7,77%	51.681.597	-
2012	R\$ 1.189.147.400.118,53	9,81%	53.912.656	4,32%
2013	R\$ 1.255.079.449.859,38	5,54%	55.687.889	3,29%
2014	R\$ 1.341.573.680.025,92	6,89%	56.625.128	1,68%
2015	R\$ 1.321.881.859.852,86	-1,47%	54.656.148	-3,48%
2016	R\$ 1.239.471.004.477,46	-6,23%	51.624.976	-5,55%
2017	R\$ 1.261.306.054.448,15	1,76%	50.250.273	-2,66%

Fonte: Elaborado a partir de INFOLGO AEPS (Base de dados históricos).

Portanto, a convergência de todas as movimentações contábeis anteriores ocasionou um déficit correspondente a 1,62% do PIB, maior número registrado até o momento. O país seguia enfrentando uma crise política e econômica desde a reeleição de Dilma, em 2014, além do fato de que sucessivamente, estaria enfrentando um “choque na demanda pela crise de sustentabilidade da dívida pública doméstica de 2015” (BARBOSA FILHO, 2017)

O governo Dilma sancionou a MP 676/2015, originando a Lei 13.183/2015 que alterou a fórmula para aposentadorias em alternativas ao fator previdenciário. Por meio dessa medida, o cálculo da aposentadoria passou a ser realizado pela regra conhecida como 85/95. Ademais, a medida provisória modificou, dentre outros pontos, a disposição de aposentadoria no RGPS⁸ (BRASIL, 2015). Contudo, as incorporações não foram suficientes para conter o déficit que se alavancava para os anos seguintes.

⁸ O texto estabelece, até 2018, a aposentadoria no Regime Geral da Previdência Social pela regra alternativa conhecida como 85/95. Essa regra permite ao trabalhador aposentar-se sem a redução aplicada pelo fator previdenciário sobre o salário, criada no ano 2000 para desestimular a aposentadoria antes dos 60 anos (homem) ou 55 anos (mulher) (BRASIL, 2015).

Quanto ao RPPS, a MP 676 “alterou a legislação que trata da concessão de pensão por morte e empréstimo consignado do regime de previdência complementar de servidores públicos federais e titulares de cargo efetivo”. Entretanto, os resultados que se encontravam mais estáveis até 2014, demonstram um crescimento relevante no período de 2015 a 2016, em que o déficit em relação ao PIB passa de 1,51%, para 2,22% (BRASIL, 2015).

Tabela 12 - Receita, despesa e resultado do RPPS - 2011/2017

Ano	Receita real/PIB (%)	Despesa real/PIB (%)	Resultado real	Resultado/PIB (%)
2011	2,09%	3,40%	-R\$ 93.454.174.718,88	1,32%
2012	2,16%	3,58%	-R\$ 102.433.215.486,69	1,42%
2013	2,20%	3,60%	-R\$ 104.694.993.809,62	1,40%
2014	2,38%	3,73%	-R\$ 100.868.926.152,51	1,35%
2015	2,44%	3,95%	-R\$ 109.307.644.976,17	1,51%
2016	2,47%	4,69%	-R\$ 155.215.599.241,55	2,22%

Fonte: Elaborado a partir de INFOLGO AEPS (Base de dados históricos) e BACEN (1980 – 2017).

De acordo com Barbosa Filho (2017, p. 58), a respeito da crise de 2014/2017 no que tange ao setor público brasileiro, “a taxa de crescimento do produto potencial da economia brasileira saiu da faixa de 4% ao ano para menos de 2% ao ano. Ao mesmo tempo, o setor público brasileiro abandona um superávit primário de 2,2% em 2012 e gera um déficit primário de 2,7% em 2016”.

Conclui-se, assim, que reforma na previdência executada por Dilma, juntamente à recessão vivenciada no período acrescida da crise política, não contribuíram para um equilíbrio das contas previdenciárias no RGPS e no RPPS.

Em abril de 2016, 63% dos brasileiros avaliavam o governo petista do período como ruim ou péssimo, de acordo com Datafolha (2016). Tal descontentamento era evidenciado nas manifestações que ganhavam dimensão. À luz do modelo de múltiplos fluxos (*multiple streams approach*) proposto por Kingdom (2003), entende-se que a piora nas contas previdenciárias - déficit primário, as crises políticas e grau elevado de insatisfação da população contribuíram para o fluxo dos problemas

(*problem stream*). Outrossim, em dezembro de 2015 já havia sido aberto o processo de *impeachment* da presidente que era apresentado enquanto uma alternativa (*policy stream*) às efervescentes crises econômica e política da conjuntura. Por fim, as forças políticas organizadas (*politics stream*) votam favoravelmente ao processo, resultando na convergência dos três fluxos, de acordo com o modelo de Kingdon (2003), que teve como resultado uma janela de oportunidade (*window of opportunity*) e, posteriormente, a concretização do processo de *impeachment* e o início do mandato de Temer.

Ao assumir, o principal desafio do governo Temer era de controlar os crescentes déficits nas contas públicas e, não obstante, a reforma da previdência torna-se uma das principais discussões no âmbito federal. A PEC 287/2016, proposta pelo governo Temer, corrobora com o documento “*Uma ponte para o futuro*” (PMDB, 2015) e o diagnóstico do texto para a economia brasileira. Cabe destacar, que o programa se trata de um documento fora das margens científicas e seus parâmetros. Nesse sentido, identificam-se análises superficiais que abordam o tema previdência social. Na página 7 do arquivo, apresenta-se, a respeito da previdência, o seguinte diagnóstico:

A solução destas questões não é apenas de natureza técnica: depende de decisão política. Na ausência de uma ação forte e articulada, que conduza a um conjunto de reformas nas leis e na constituição, a crise fiscal não será resolvida e, ao contrário, tende a tornar-se cada vez mais grave. Na constância da crise fiscal, a economia vai manter-se estagnada ou com taxas muito baixas de crescimento. (PMDB, 2015, p. 7).

As reformas propostas pela PEC n. 287 modificam tanto o regime geral da previdência social, quanto o regime próprio de dos servidores públicos⁹. Dentre os principais pontos que se buscou alterar, encontra-se o aumento da idade para aposentadoria do servidor civil (RPPS): Art. 40, §1º, inciso II – “compulsoriamente, aos setenta e cinco anos de idade”; juntamente ao inciso III, cuja redação elenca:

Voluntariamente, aos sessenta e cinco anos de idade e vinte e cinco anos de contribuição, desde que cumprido o tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria. (BRASIL, 2016, Art. 40).

⁹ Os militares, que também possuem regime próprio, tiveram o regime poupado de alterações.

Outro destaque se dá ao orientar o RPPS de maneira compulsória à adesão de um regime complementar, como consta no Art. 40, § 14: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que mantiverem o regime de previdência de que trata este artigo [...] e instituirão regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo”. (BRASIL, 2016).

Ainda, determina-se a fixação de idade mínima para o RGPS, que assegurou aposentadoria no RGPS “§ 7º [...] àqueles que tiverem completado sessenta e cinco anos de idade e vinte e cinco anos de contribuição, para ambos os sexos” (BRASIL, 2016, Art. 201). Ademais, propunha-se obrigatória a adoção do limite de benefício do regime geral: “(R\$ 5.531,31) para o servidor civil, incluindo magistrados, membros do Ministério Público e TCU, com implementação obrigatória por todos os entes, no prazo de até 2 anos, de regime de previdência complementar” (SANTOS, 2017).

No entanto, ademais das próprias discussões acerca dos diferentes pontos principais desta reforma, que por si só, geram debates e discussões prolongadas no legislativo e executivo, soma-se como elementos que levaram à impossibilidade de votação desta reforma ainda no governo Temer a instabilidade pela qual se gerou em torno do presidente e de seus principais ministros, envolvidos em denúncias de corrupção, bem como o turbulento ambiente político que se formou a partir do início de 2018, como o desenrolar do processo eleitoral que se daria meses adiante. Neste sentido, a reforma sequer foi votada no Congresso, ficando à cargo da discussão para o governo seguinte. cenário

Em 2019, já no governo Bolsonaro, há um novo projeto de emenda constitucional que busca atuar sobre o previdenciário. A PEC n. 6 de 2019, que após aprovada se tornou na emenda constitucional n. 103 de 2019, seguiu a linha proposta por Temer. Dentre os seguimentos comuns, encontram-se a modificação do sistema de custeio e financiamento da seguridade social, a fixação de idade mínima, e enrijece critérios para obtenção do benefício assistência social, previsto no art. 203, V, CF, promovendo uma sinalização de um regime de capitalização pura (BRASIL, 1988; SERAU, 2019). A reforma do regime militar foi discutida separadamente, e suas alterações diferem das aprovadas para os demais regimes. A PL 1645/2019, cuja norma gerada é a lei 13.954 de 16 de dezembro de 2019, tem como principal mudança

o tempo mínimo de serviço para a inatividade, que aumentou de 30 para 35 anos. No entanto, o grupo não terá idade mínima para se aposentar (reserva remunerada) (BRASIL, 2019b).

Cabe destacar, ainda, que a maior parte das unidades da federação adotaram regime similar ou até mais rígido ao federal, para seus regimes previdenciários próprios, embora a discussão ainda esteja sendo levada adiante em diferentes Estados, tendo sido interrompidas com a pandemia da covid-19, a partir do início de 2020.

A crise gerada pelo novo coronavírus trouxe um cenário desafiador, principalmente para as economias emergentes. O índice de que trabalhadores no mercado informal, que já era elevado, sobretudo pelo salto na taxa de desemprego a partir de 2015, possivelmente será fortemente afetado pela supressão de muitas vagas de trabalho formal, em meio à pandemia¹⁰.

Ademais, uma situação de recessão econômica afeta diretamente o mercado de trabalho, as remunerações e a previdência social. Apesar da estimativa de negativa do efeito do vírus à economia, ainda não se sabe em quais dimensões exatas o déficit previdenciário aumentará. Por fim, constata-se a necessidade de uma reforma previdenciária que envolva a sociedade e atue efetivamente sobre os déficits crescentes que fomentam ainda mais a desigualdade, devido às suas proporções que superam os gastos em educação e saúde juntos (GAIO, 2019). Outrossim, que incorpore as variações demográficas, ofereça proteção efetiva na velhice, integrando as políticas de desenvolvimento econômico e social (OLIVEIRA; MACHADO; HEIN, 2019).

3.3 O sistema de capitalização na América Latina: Uma breve exploração do caso Chileno

Ao longo do processo de discussão da reforma da previdência, sobretudo no governo Bolsonaro e encabeçado por sua equipe econômica do governo, muito se discutiu da possibilidade de uma reforma transitória que alterasse o regime para os

¹⁰ De acordo com o IBGE (2020), em agosto de 2020, a taxa de desemprego foi de 13,3%, ante 11,6% em fevereiro do mesmo ano, período que antecede a quarentena estipulada pelas autoridades de saúde em todo o mundo.

novos ingressantes no mercado de trabalho (a partir de 16 anos), visando criar um regime de capitalização para os novos trabalhadores e que evitasse déficits públicos no futuro. No entanto, em virtude da dificuldade de se estabelecer este sistema, sobretudo pelo déficit atual do sistema de repartição e seus impactos sobre a crescente dívida pública – que demandaria mais esforços governamentais para cobrir um futuro déficit expressivo no sistema vigente, além da falta de elementos para entendimento de como se dão os regimes de capitalização em outros países que o adotaram – esta seção se propõe a apresentar, ainda que discretamente, as principais características deste sistema e seus meandros na América Latina, especificamente no Chile, de forma a subsidiar a discussão.

Os sistemas de repartição foram implementados na América Latina durante a década de 1920, sob influência europeia. Contudo, apesar dos avanços de sua aplicação em países latinos, tendo como base parâmetros bem-sucedidos de países cujas disposições econômicas e demográficas não se equivalem, observou-se uma base financeira sustentável nas primeiras décadas, devido à estrutura populacional jovem encontrada nas economias emergentes. (HUJO, 1999; MESA LAGO, 2004).

Na América Latina, os sistemas de capitalização no Chile, Argentina e Colômbia têm proporcionado retornos acima de 11% anualmente, enquanto no Peru e Uruguai, os retornos anuais médios têm sido em aproximadamente 7 (QUEISSER, 1998; MESA LAGO, 1997)

Apesar de os sistemas privados de previdência estarem atrelados aos interesses financeiros das empresas que realizam a gestão dessas pensões, Madrid (2002) elenca que um problema maior consiste nos elevados índices de evasões desse sistema de arrecadação. Em países que adotaram a previdência privada, menos de 60% dos trabalhadores contribuem para o sistema (QUEISSER, 1998; MESA LAGO, 1997).

Conforme observou-se nas análises do sistema previdenciário brasileiro, sua efetividade por meio dos empregos formais (CLT) e de filiação obrigatória permite mais seguridade social aos trabalhadores, principalmente aos mais pobres, com menos instrução e planejamento de aposentadoria. Dessa forma, o sistema privado e o potencial risco de evasão ameaçam a seguridade social dos trabalhadores, pois quando a filiação se torna facultativa, corre-se riscos que ameaçam a proteção social

desse extrato populacional. É, portanto, fundamental que a discussão sobre a adoção de regime de capitalização em detrimento do modelo repartição simples possua interesse e adesão popular (BASAÑEZ, 1997).

O caso pioneiro do Chile, de 1981, cuja primeira alteração foi realizada pelo governo Pinochet, é sempre citado quando se pretende analisar a transição de sistemas previdenciários de repartição para capitalização na América Latina, principalmente pelo fato de que foram realizadas mudanças de um sistema previdenciário de repartição para um sistema compulsório de capitalização, que passou a ser gerenciado por fundos privados de pensões (HUJO, 1999).

Tratando-se de uma reforma realizada por um governo militar, esses tiveram seu regime poupado de alterações que foram aplicadas aos demais grupos (FERRARO, 2006). Ou seja, a reforma executada, que surge no âmbito de tornar o sistema previdenciário justo e equilibrado, acaba por, logo em sua elaboração, apresentar um comportamento desigual em relação aos demais grupos.

Assim como no Brasil, outras diversas reformas ocorreram no regime chinelo. Em 2008, no Governo Bachelet (2006-2010), ocorreu a criação do *Sistema de Pensiones Solidarias* que por meio de uma reforma incremental, objetivou diminuir os efeitos do sistema vigente, assim como aperfeiçoando três pilares: público solidário, privado obrigatório e voluntário (OLIVEIRA; MACHADO; HEIN, 2019).

Observa-se, ainda, que o sistema previdenciário chinelo encontra dificuldades em sanar as dificuldades demográficas do país, ponto recorrente sempre que se discute os meandros delineadores de reformas futuras.

Em 2017, na população com 60 anos ou mais, 22,1% viviam em situação de pobreza multidimensional. Após a reforma de 2008, apesar do aumento de aposentados que receberam algum tipo de benefício (contributivo ou não contributivo), houve aumento do número de aposentados ou pensionistas que trabalham, de 8,5% em 2009 para 14% em 2017. Os problemas de saúde mental da população idosa preocupam e o Chile apresenta altas taxas de suicídio entre idosos. Em 2016, a taxa de mortalidade por suicídio para a população chilena foi de 10,2 por 100 mil habitantes; na faixa etária de 60 a 64 anos, a taxa foi de 12,0, e na de 80 anos ou mais, de 16,2. (CHILE, 2017; CHILE, 2016 apud OLIVEIRA; MACHADO; HEIN, 2019, p. 4).

Percebe-se, diante das dificuldades e dilemas presentes no regime previdenciário chileno, que, no âmbito social – não houve nenhuma solução consistente oferecida por meio da capitalização. Ou seja, como seguridade social, este sistema não garante o atendimento de toda população idosa, sobretudo os de baixa renda. Por outro lado, na lógica econômica das finanças públicas, é possível inferir que tal sistema não interferiu, significativamente, nos gastos governamentais e no incremento de sua dívida, o que permite, de certa maneira, subsidiar o crescimento econômico do país, desde que esse não aumente suas dívidas por outras razões¹¹.

Nota-se, portanto, que tanto o regime previdenciário brasileiro quanto o chileno necessitam, evidentemente, de ajustes. Entretanto, cabe ressaltar que, no caso chileno, a maneira superficial de poupar o estado de gastos futuros com previdência social não é suficiente para compreender a magnitude das necessidades da população. Não obstante, no caso brasileiro, que o déficit ascendente e a preservação do regime dos militares (tanto no Brasil quanto no Chile) onera a União em proporções significativas e insustentáveis no longo prazo.

Desta maneira, a viabilidade de um sistema de capitalização dependerá, além de projeções sobre o custo de transição – de um diálogo com a seguridade social, com as dificuldades da transição demográfica do país – e que também leve em consideração o índice de informalidade laboral. Ademais, o regime chinelo, mesmo se tratando de um regime de capitalização – cujos fundos se vinculam aos mercados de capitais – caso ocorra uma crise e a quebra desses fundos, o prejuízo dos segurados será de responsabilidade do Tesouro Nacional chileno. Conclui-se, portanto, que a ideia da implementação de um regime de capitalização desresponsabilizaria por absoluto as instituições da federação, não se aplica à integralidade. Assim, faz-se necessário explorar caminhos sobre a viabilidade desse sistema de uma maneira mais condizente com a realidade.

¹¹ No entanto, não é o foco deste trabalho entrar na discussão dos dados da dívida pública chilena e o tamanho dos gastos governamentais.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em suma, observou-se que as reformas realizadas no sistema previdenciário brasileiro e as diferentes propostas surgidas no âmbito dos governos democráticos pós estabilização monetária não foram suficientes de modo a proporcionar equilíbrio consistente às contas previdenciárias. A EC n. 20, proposta por Fernando Henrique Cardoso (1998), não foi capaz de gerar resultados que preservassem o equilíbrio financeiro e atuarial, como dispunha o Art. 40, tendo resultado somente uma redução do déficit nos anos 2000-2001 (RGPS).

Dentro do recorte feito por esse trabalho, constatou-se que o período de melhor situação atuarial da previdência (RGPS e RPPS) foi durante o governo Lula, período caracterizado pela melhora no desempenho econômico, assim como pela melhora dos indicadores no mercado de trabalho. Ou seja, constata-se uma relação entre um sistema previdenciário menos deficitário, estabilidade econômica do país, aumento das remunerações e baixo índice de desemprego. No contexto de implementação da EC n. 41 de 2003, observou-se uma estabilidade nas contas do RPPS até 2010, ano em que o déficit deste regime próprio era equivalente a 0,64% do PIB. Entretanto, em 2011, ocorre uma grande variação no regime próprio dos servidores públicos que registra um déficit equivalente a 1,32% do PIB. Quanto ao RGPS, registrou-se uma redução constante do déficit até 2008 (0,27% PIB), seguido de um aumento (2008-2009) e novamente uma redução que corrobora com o superávit primário de R\$ 922 mi, em 2011.

O desaquecimento econômico (2012) e a intensa crise de 2014 contribuíram negativamente para os balanços previdenciários. O RGPS, entre os anos 2015-2016, registrou uma evolução do déficit de R\$ 38 bilhões para R\$ 87 bilhões. O RPPS, que estava relativamente estável até 2015, também teve como resultado uma dívida de R\$ 155 bilhões, equivalente a 2,22% do PIB em 2016. Com a crescente evolução do déficit previdenciário e a intensificação da crise política, não houve melhoras nas contas previdenciárias. Neste sentido, a Lei 13.183/2015, que alterou a fórmula para aposentadorias em alternativas ao fator previdenciário, não demonstrou resultado positivo sobre o déficit.

A reforma proposta pelo governo Temer (PEC 287/2016) buscava alterar substancialmente o modelo previdenciário em vigor. No entanto, devido ao conturbado

cenário político do momento, às denúncias de corrupção e baixa governabilidade do presidente, tal projeto não seguiu adiante.

Dessa forma, modificações foram propostas (PEC n. 6/2019) e de fato aprovadas no governo Bolsonaro. O projeto convertido na emenda constitucional n. 103/2019 sinaliza a adesão de um regime de capitalização, fixando idade mínima para homens (65 anos) e mulheres (62 anos) e a modificação do sistema de custeio e financiamento da seguridade social. Os militares tiveram sua reforma discutida separadamente por meio da PL 1645/2019, que após aprovada teve como norma gerada a lei 13.954 de 16 de dezembro de 2019. As alterações incrementais tiveram como principal mudança o tempo mínimo de serviço para a inatividade, que aumentou de 30 para 35 anos. Entretanto, não se estabeleceu idade mínima para a aposentadoria desse grupo. Isto posto, o carácter não contributivo do RPPS dos militares, elencado por Castro e Lazzari (2018), foi preservado, e, tal grupo ainda se encontra em condições privilegiadas em relação aos demais contribuintes pertencentes ao RGPS e RPPS servidores públicos.

Estima-se que a reforma realizada pelo governo Bolsonaro tenderá a não gerar grandes efeitos sobre o déficit nos regimes da previdência. As alterações no legislativo não abrangeram os dilemas crônicos observados desde a constituição da previdência, tal como se estabelece hoje, e o cenário de recessão, desencadeado pelo coronavírus, intensificará tais desafios, pois afeta diretamente o mercado de trabalho, o valor das remunerações e, conseqüentemente, a arrecadação. Ademais, uma mudança radical apresenta potenciais entraves à seguridade social, sobretudo da população idosa e, portanto, devem ser debatidos no âmbito popular, dentro de novas reformas que possam vir a surgir.

Por fim, a discussão exploratória sobre o cenário previdenciário latino-americano (atentando-se, em especial, ao Chile) ilustra as dificuldades que os países do Hemisfério Sul enfrentam para alcançar, efetivamente, padrões significativos no que diz respeito à seguridade social e ao sistema previdenciário. Essas implicações se atrelam – tal como ilustrado pela análise histórica da previdência social no Brasil – a dificuldade de crescimento (com sustentabilidade) econômico dos países na América Latina. Isso porque que a sustentabilidade do sistema previdenciário está atrelada à dinâmica de crescimento econômico, e sabemos, pelo histórico e pelos determinantes de crescimento de longo prazo, que esses países não possuem um

sistema econômico estruturado para atingir e manter taxas de crescimento econômico que perdurem por períodos extensos. Ou seja, a desaceleração econômica acaba criando uma crise previdenciária, a qual, por sua vez, aprofunda a desaceleração econômica – ampliando os efeitos negativos de uma crise. De todo modo, quanto as limitações ao generalizar a previdência social para a América Latina, tendo em vista as diferenças (e.g., demográficas, econômicas e sociais) que os países possuem entre si, esse trabalho deu enfoque ao cenário brasileiro, apenas contextualizando a situação de alguns países com pontos em comum.

5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AEPS – Anuário Estatístico da Previdência Social. Disponível em: <http://www3.dataprev.gov.br/infologo/>. Acesso em: 20 ago. 2020

ALYRIO, R. D. **Métodos e Técnicas de Pesquisa em Administração.** Rio de Janeiro: Fundação CECIERJ, 2009.

ARVATE, P.; BIDERMAN, C. (EDS.). **Economia do Setor Público.** Rio de Janeiro: Campus FGV, 2004.

BANCO CENTRAL DO BRASIL, Home Page. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br>. Acesso em: 20 ago 2020.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Produto Interno Bruto em R\$ correntes, 1980 – 2017. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/sgspub/consultarvalores/consultarValoresSeries.do?method=consultarValores>. Acesso em: 20 ago 2020.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Índice do Emprego Formal, 1992 – 2019. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/sgspub/consultarvalores/consultarValoresSeries.do?method=consultarValores>. Acesso em: 20 ago 2020.

BARBOSA FILHO, F. DE H. A crise econômica de 2014/2017. **Estudos Avançados**, v. 31, n. 89, p. 51–60, 2017.

BARRETO, F. A. F. D.; OLIVEIRA, L. G. S. DE. Transição para Regimes Previdenciários de Capitalização e seus Efeitos Macroeconômicos de Longo Prazo no

Brasil. **Estudos Econômicos**, v. 31, n. 1, p. 57–87, 2001.

BASANEZ, M. Actitudes y opiniones electorales: Latino Barómetro 1995. **Paper presented to the Latin American Studies Association**, Guadalajara, Mexico, 17-19, april, 1997.

BRASÍLIA. PMDB. **UMA PONTE PARA O FUTURO**. 2015. Fundação Ulysses Guimarães. Disponível em: <https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>. Acesso em: 25 ago 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA, SECRETARIA DA FAZENDA. 2017. **Histórico**. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/historico/>. Acesso em: 3 mai. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 18, de 05 de fev. de 1998. Dispõe sobre o regime constitucional dos militares. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 6 de fev. 1998**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc18.htm#art1. Acesso em 20 ago. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dez. de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm#art1. Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 676, de 17 de jun. de 2015. Altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Mpv/mpv676.htm. Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 287, de 5 de dez. de 2016. Altera os arts. 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição, para dispor sobre a seguridade social, estabelece regras de transição e dá outras providências**.

Disponível em:
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1514975&filename=PEC+287/2016. Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. **Histórico**. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/historico/>. Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. **Previdência social fecha 2017 com déficit de R\$ 182,4 bilhões**. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/noticias/2018/janeiro/previdencia-social-fecha-2017-com-deficit-de-r-182-4-bilhoes>. Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. **PREVIDÊNCIA SOCIAL TEVE DÉFICIT DE R\$ 195,2 BILHÕES EM 2018**. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/2019/01/previdencia-social-teve-deficit-de-r-1952-bilhoes-em-2018/>. Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. **Reforma dos militares é sancionada sem vetos**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/12/17/reforma-dos-militares-e-sancionada-sem-vetos>. Acesso em: 20 ago. 2020.

CASTRO, C. A. P. DE; LAZZARI, J. B. **MANUAL DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO**. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

DATAFOLHA (São Paulo). **Reprovação à gestão Dilma recua e volta a nível pré-manifestação**. 2016. Disponível em: <http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2016/04/1759676-reprovacao-a-gestao-dilma-recua-e-volta-a-nivel-pre-manifestacao.shtml>. Acesso em: 25 ago 2020.

DEGRAVA, A. C. da S.; POLANZAN, B. de P. **IMUNIDADE TRIBUTÁRIA PREVIDENCIÁRIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS E MILITARES – IGUALDADE DE DIREITOS?** In: POZZOLI, L.; SILVA, L. B. da; GIMENEZ, M. Z. **Reflexões a partir da Filosofia do Direito: abordagens jusfilosóficas para o direito contemporâneo**. Marília: Napex - Núcleo de Apoio À Pesquisa e Extensão do Univem, 2019. p. 197-212.

FERRARO, S. A. **As emendas constitucionais n. 20/1998 e n. 41/2003 e o equilíbrio financeiro e atuarial nos regimes de previdência social**. 2006. 262 f. Monografia (Especialização) - Curso de Mestrado em Direito, Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2006.

GAIO, L. E. Cinco visões sobre a reforma da Previdência - Modelo atual gera déficits crescente. **Jornal de Unicamp**, 2019.

GIAMBIAGI, F. **Progressão de regime no brasil: o que é e como funciona** Rio de Janeiro Fundacao Getulio Vargas, 1997.

GIAMBIAGI, F.; AFONSO, L. E. Cálculo da alíquota de contribuição previdenciária atuarialmente equilibrada: uma aplicação ao caso brasileiro. **Revista Brasileira de Economia**, v. 63, n. 2, 2009.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GIAMBIAGI, F.; ESTERMÍNIO, I. **Reforma Previdenciária no Brasil**: elevado investimento de capital político, escassos resultados e desafios não resolvidos. Curitiba: Editora UFPR, 2006.

GIAMBIAGI, F.; VILLELA, A.; CASTRO, L. B. de; HERMANN, J. (Orgs.). **Economia brasileira contemporânea: 1945-2010**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2011.

HUJO, K. 1999. Novos paradigmas na previdência social: lições do Chile e Argentina. **Planejamento e Políticas Públicas**, Ipea, Brasília, v. 3, n. 19, pp. 150-88

IBGE. **Taxa de desocupação - População de 10 anos ou mais de idade**. Disponível em:

<https://serieestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=7&op=0&vcodigo=FDT222&t=taxa-desocupacao-populacao-10-anos-mai>. Acesso em: 25 ago. 2020.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Taxa de desemprego**. 2020. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br>. Acesso em: 28 ago. 2020.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives and public policies**. 2. ed. Ann Arbor: University of Michigan, 2003.

KREIN, J. D.; SANTOS, A. L. DOS; NUNES, B. T. **Texto para nº discussão 201: Trabalho no governo Lula: avanços e contradições** Campinas IE/UNICAMP, , 2012.

LIMA, A. C.; PAULA, S. B. DE.; ROCHA, V. M. M. A gestão previdenciária e os desafios de uma nova reforma. **Revista de Gestão Pública, Previdência e**

Seguridade Social, v. 1, n. 1, p. 101–141, 2018.

MARCONI, M.; LAKATUS, E. **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas S.A., 2003.

MATOS, P. R. F.; MELO, F. S. P.; SIMONASSI, A. G. Análise da solvência do regime geral da previdência social no Brasil. **Estudos Econômicos**, v. 43, n. 2, p. 301–333, 2013.

MENEGHETTI, F. K. O que é um ensaio teórico? **Revista de Administração Contemporânea**, v. 15, n. 2, p. 320–332, 2011.

MESA LAGO, C. **Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social**, LC/L.2090-P, Serie de financiamiento del desarrollo, 144. Santiago de Chile, marzo 2004.

MESA LAGO, C. Análisis comparativo de reformas de pensiones estructurales en ocho países latinoamericanos: Descripción, evaluación y lecciones. In **Capitalización: La reforma económica y social de Bolivia**, edited by Margaret H. Pierce, 411-93. La Paz: Ministério de Capitalización de Bolivia, 1997.

MITCHELL, O. S.; BARRETO, F. A. After Chile, what? Second-round social security reforms in Latin America. Pension Research Council. **Working Paper**, University of Pennsylvania, february 1997.

NAKABASHI, L. **Diferenças entre déficit da Previdência pública e do INSS**. Jornal da USP, 2017.

OLIVEIRA, F. E. B. DE; BELTRÃO, K. I.; FERREIRA, M. G. **Reforma da Previdência**. Rio de Janeiro. IPEA, 1997.

OLIVEIRA, S. C. D.; MACHADO, C. V.; HEIN, A. A. Reformas da Previdência Social no Chile: lições para o Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 35, n. 5, 23 maio 2019.

ORNÉLAS, W.; VIEIRA, S. P. **Novo rumo para a previdência brasileira**, Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS. Brasília - DF, Out., 1999.

QUEISSER, M. The second-Generation Pension Reforms in Latin America. **Working Paper AWP**, n. 54, Paris: OECD Development Centre, 1998.

REGO, J. M.; MARQUES, R. M. (EDS.). **Economia Brasileira**. 4. ed. São Paulo:

Saraiva, 2010.

ROESCH, S. M. A. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração: guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudos de caso**. 3. ed. [s.l.] Atlas, 2005.

SANTOS, L. A. DOS. **A Reforma da Previdência do Governo Temer e o Desmonte da Previdência Pública no Brasil**. 3. ed. Brasília: F4 Comunicação, 2017.

SERAU, J. M. A. PRINCIPAIS ASPECTOS DA PEC 6/2019 – REFORMA PREVIDENCIÁRIA. **Revista Jurídica da Escola Superior de Advocacia da Oab-PR**, v. 2, 2019.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

TAFNER, P. Desafios e Reformas da Previdência Social Brasileira. **Revista USP**, v. 93, p. 139–156, 2012.

TAFNER, P.; GIAMBIAGI, F. **Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas**, Rio de Janeiro: IPEA, 2007, p. 42-113.

VIANNA, W. T. L. M. **Futuros do Brasil Textos para debate. Reforma da Previdência: contexto atual, pós-verdade e catástrofe**. Rio de Janeiro - Fundação Oswaldo Cruz, 2017.

WORLD BANK. **Adverting the old age crisis**. Washington: Oxford University Press, 1994.

ZYLBERSTAJN, H.; AFONSO, L. E.; SOUZA, A. P. Reforma da previdência social e custo de transição: simulando um Sistema Universal para o Brasil. **Revista Contabilidade & Finanças**, v. 17, p. 56–74, 2006.