

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**O PISO DE PROTEÇÃO SOCIAL E SEU  
DESDOBRAMENTO NA IMPLEMENTAÇÃO DE  
UMA APOSENTADORIA BÁSICA**

---

TATIANA MATOS FERRO  
Matrícula nº: 109023446

ORIENTADOR(A): Profª. Lena Lavinas

MARÇO 2015

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**O PISO DE PROTEÇÃO SOCIAL E SEU  
DESDOBRAMENTO NA IMPLEMENTAÇÃO DE  
UMA APOSENTADORIA BÁSICA**

---

TATIANA MATOS FERRO  
Matrícula nº: 109023446

ORIENTADOR(A): Profª. Lena Lavinas

MARÇO 2015

*As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade do(a) autor(a).*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço aos meus pais, que se preocuparam com minha educação e incentivaram meus estudos.

Agradeço ao meu amigo Augusto Nasser por sempre estar ao meu lado e me ajudar a concluir esta etapa.

Agradeço ao Instituto de Economia da UFRJ e aos professores da graduação por contribuírem para o meu crescimento profissional.

Agradeço a minha orientadora Lena Lavinas por dividir comigo seu amplo conhecimento e por sempre me incentivar e nunca me deixar desistir.

## **RESUMO**

Neste trabalho iremos analisar a natureza e o alcance da proposta de piso de proteção social, no que tange a garantia de uma aposentadoria básica e universal. Podemos imaginar que a segurança econômica para pessoas na inatividade leve à adoção de uma aposentadoria básica, pois, tal como propõe a OIT, trata-se de assegurar uma renda para idosos, crianças e desempregados.

Pretendemos, portanto, refletir sobre os desdobramentos do piso na implementação de uma aposentadoria básica no Brasil e a possibilidade de alcançamos, com isso, uma cobertura previdenciária universal.

## SÍMBOLOS, ABREVIATURAS, SIGLAS E CONVENÇÕES

AFP	Administradoras de Fundos de Pensões
APS	Aporte previdenciário solidário
BSP	<i>Basic State Pension</i>
CAPs	Caixas de Aposentadoria e Pensão
Ceme	Central de Medicamentos
CF	Constituição Federal
DATAPREV	Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social
EBS	Estado de Bem Estar Social
EC	Emenda Constitucional
FFAA	<i>Cajas de Previsión de las Fuerzas Armadas</i>
Funabem	Fundação Nacional do Bem Estar ao Menor
G20	Grupo dos 20
IAPAS	Instituto de Administração da Previdência Social
IAPs	Instituto de Aposentadorias e Pensões
INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
INP	Instituto de Normalização Previdenciária
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPS	Instituto de Previdência Social
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social
MP	Medida Provisória
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
PASIS	<i>Programa de Pensiones Asistenciales</i>
PAYG	<i>Pay-as-You-Go</i>
PBS	Pensão básica solidária
PIB	Produto Interno Bruto
PMGE	<i>Pensiones Mínimas Garantizadas por el Estado</i>
PPS	Piso de Proteção Social
RGPS	Regime Geral da Previdência Social
S2P	<i>State Second Pension</i>
SAFP	Superintendência das Administradoras de Fundos de Pensões
SERPS	State Earnings Related Pension Scheme
SIMPAS	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
TGN	Tesouro Geral da Nação

## ÍNDICE

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>CAPÍTULO I – O PISO DE PROTEÇÃO SOCIAL.....</b>	<b>11</b>
1.1.            Origem do Estado de Bem-Estar Social .....	12
1.1.1.            Antecedentes históricos ao EBS. ....	12
1.1.2.            Onda Reformista (1906).....	14
1.1.3.            Pós- Segunda Guerra Mundial: Surgimento do EBS.....	15
1.1.4.            Neoliberalismo e Estado Mínimo .....	17
1.2.            Piso de Proteção Social.....	18
1.2.1.            Surgimento do Piso.....	18
1.2.2.            A Estrutura do Piso.....	19
1.2.3.            Viabilidade do PPS.....	21
1.2.4.            Vantagens de Implementar o PPS segundo seus idealizadores. ....	23
1.2.5.            Análise Crítica do Piso de Proteção Social.....	24
1.3.            Aposentadorias .....	25
1.3.1.            Comparação entre os modelos de Capitalização e PAYG. .....	26
1.3.2.            Razões para intervenção estatal nos sistemas de aposentadorias .....	29
<b>CAPÍTULO II – AS APOSENTADORIAS BÁSICAS .....</b>	<b>31</b>
2.1.            Aposentadorias Básicas Universais X Condicionadas.....	32
2.2.            Reino Unido .....	36
2.3.            Sistema Previdenciário do Chile .....	39
2.3.1.            As AFP's.....	41
2.3.2.            Cobertura Previdenciária.....	42
2.3.3.            Impactos das mudanças ocorridas a partir de 1981.....	43
2.4.            Sistema Previdenciário da Bolívia .....	48
2.5.            Conclusão do Capítulo .....	53
<b>CAPÍTULO III – PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL .....</b>	<b>54</b>
3.1.            Desenho atual da Previdência Social. ....	59
3.2.            A aposentadoria rural.....	60
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>64</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>65</b>

## INTRODUÇÃO

Com a crise financeira internacional de 2008, as desigualdades econômicas e sociais se agravaram e a pobreza recrudesceu em quase todo mundo (com a exceção da América Latina). Segundo estimativas do Banco Mundial (2011), 64 milhões de pessoas foram empurradas para uma situação de pobreza extrema em 2010.

Para enfrentar esta situação, lideranças globais propuseram a implantação da chamada “Iniciativa do Piso de Proteção Social.” De acordo com a OIT (2011- A, XV) o piso de proteção social deve ser entendido como um conjunto integrado de políticas sociais concebidas para garantir maior segurança de renda e acesso universal a serviços sociais, prestando particular atenção aos grupos mais vulneráveis e protegendo e empoderando cidadãos ao longo do ciclo de vida”.

Esta iniciativa foi lançada em 2009 por chefes dos organismos internacionais das Nações Unidas, coordenada pela OIT e OMS, como uma das nove iniciativas estabelecida pela ONU para enfrentar crise econômica<sup>1</sup>. Em 2010 foi criado o Grupo Consultivo sobre o Piso de Proteção Social, presidido pela presidente do Chile Michelle Bachelet, com a finalidade de fornecer recomendações sobre os aspectos conceituais e relacionados à formulação de políticas e implementação do Piso de Proteção Social. Em 2011 foi lançado o relatório “O Piso de Proteção Social para uma Globalização Equitativa e Inclusiva”, ou relatório Bachelet como ficou conhecido este documento, que contém as principais conclusões e recomendações deste Grupo.

Segundo este documento, o piso de proteção social deve ser estabelecido de acordo com as prioridades e recursos de cada país e deve incluir as seguintes garantias: acesso à saúde, benefícios a crianças e suporte de renda para os trabalhadores pobres, desempregados, idosos e mulheres grávidas. Neste trabalho iremos avaliar o impacto dos pisos na proteção aos idosos.

O importante papel da proteção social para os idosos é reconhecido na Recomendação para Pisos de Proteção Social (N.º 202), aprovada em 2012, que fornece

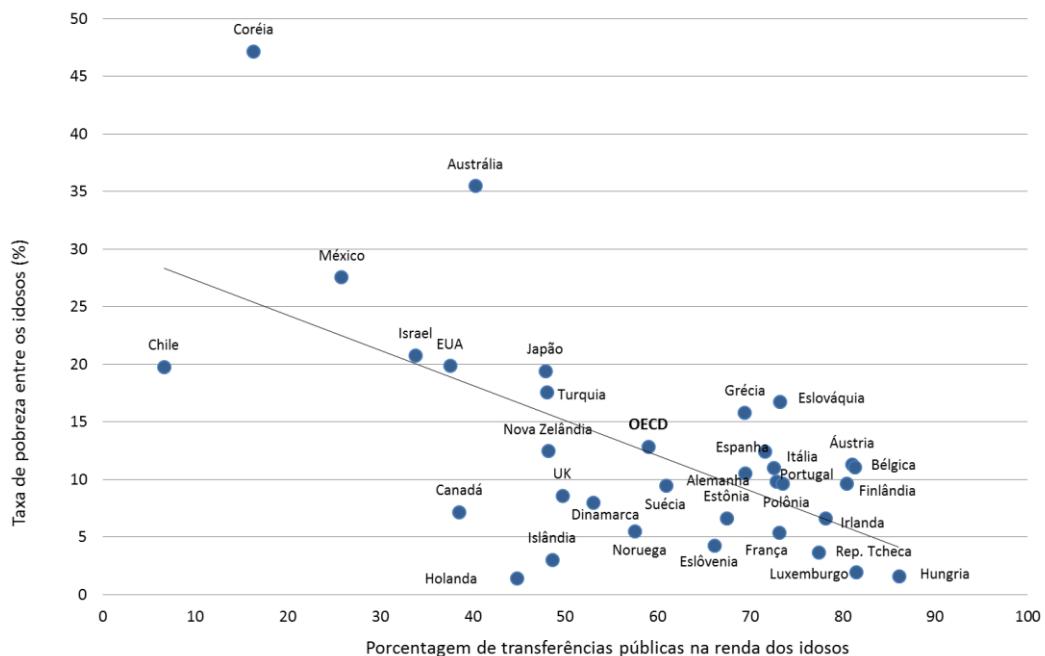
---

<sup>1</sup> OIT, “O Piso de Proteção Social para uma Globalização Equitativa e Inclusiva”, 2011, Pagina XII.

orientações para os países na definição de pisos de proteção social que garantam, pelo menos, um nível básico de segurança social para todos (OIT, 2012). Estas garantias básicas incluem o acesso a cuidados de saúde e segurança da renda, ambos os quais são essenciais para uma vida digna e segura para as mulheres e homens mais velhos.

Como a Gráfico 1 sugere para os países da OCDE, quanto maior a cobertura das pensões públicas e - como resultado - a maior participação das pensões públicas na renda dos idosos, menor a pobreza entre esta faixa etária.

Gráfico 1 – Correlação entre altos níveis de provisão pública e baixo nível de pobreza.



Fonte: [www.socialprotection.org/gimi/gess/RessourceDownload.action?ressource.ressourceId=43158..](http://www.socialprotection.org/gimi/gess/RessourceDownload.action?ressource.ressourceId=43158..)  
Acessado em 01/03/2015.

No entanto, como mostram dados da OIT<sup>2</sup>, quase metade da população idosa não recebe nenhum tipo de benefício público. Como resultado, a maioria das pessoas em idade para se aposentar são obrigadas a seguir trabalhando. Observa-se que o fato de trabalharem não necessariamente impede que eles vivam em situação de pobreza, pois com frequência estes idosos são subordinados a condições precárias em empregos com baixos salários.

<sup>2</sup> OIT, “O Piso de Proteção Social para uma Globalização Equitativa e Inclusiva”, 2011, Pagina 73. Foram considerados 178 países nesta análise.

Logo, podemos imaginar que a segurança econômica para pessoas na inatividade leve à adoção de uma aposentadoria básica, pois, tal como propõe o Relatório Bachelet, trata-se de assegurar uma renda para idosos, crianças e desempregados.

As aposentadorias básicas têm um importante papel na expansão da cobertura previdenciária, já que garantem um nível básico de proteção para os que não recebem aposentadoria por tempo de contribuição. Geralmente são financiadas através de tributos e podem ser de duas formas: universais ou focalizadas.

Sistemas universais provêm benefícios para todo e qualquer indivíduo a partir de uma determinada idade, sem considerar a sua renda, tempo de contribuição ou nível de contribuição. Por outro lado, os modelos condicionados asseguram benefícios apenas para aqueles que estão abaixo de determinado patamar de renda.

Neste trabalho, trataremos de analisar a natureza e o alcance da proposta de piso de proteção social, no que tange a garantia de uma aposentadoria básica e universal. Esperamos demonstrar que sistemas não universalistas e condicionais, como é o caso do Piso, se mostram incompletos tanto no nível de alcance como na cobertura que proporcionam. Além disso, tais regimes ajudam a reproduzir e legitimar desigualdades sociais

Assim, no primeiro capítulo, abordaremos os principais modelos de proteção social que precederam o modelo do Piso de Proteção Social. ora em debate e, posteriormente, iremos destacar as principais críticas a este modelo. Em seguida, iremos analisar os sistemas de aposentadorias e o papel do piso neste regime.

No segundo capítulo, abordaremos os casos da Inglaterra, Chile e Bolívia, três países que adotaram um piso básico em seu sistema de aposentadorias público, como forma de complementar os regimes contributivos e de *means-test* e obtiveram diferentes resultados.

Por fim, no último capítulo, iremos analisar o sistema de aposentadoria no Brasil, abordando as suas características, mecanismos de funcionamentos e fragilidades, de modo a refletir sobre a oportunidade de adoção de uma aposentadoria básica, hoje acessível apenas para os rurais.

## CAPÍTULO I – O PISO DE PROTEÇÃO SOCIAL

A Iniciativa do Piso de Proteção Social é uma tentativa de promover estratégias nacionais que garantam o acesso mínimo a serviços e segurança de renda para a população em geral. O principal documento da OIT que orienta os estabelecimentos dos Pisos, a Norma N.º 202, estimula a concessão de benefícios monetários mínimos a grupos vulneráveis, como crianças, trabalhadores em situação precária, desempregados e idosos.

Segundo a OIT, o Piso de Proteção Social seria o ponto de partida para a expansão da Seguridade Social. Seguridade Social é entendida como um conjunto integrado de políticas sociais concebidas para prevenir e gerir contingências que são inerentes à sociedade. Estes instrumentos devem garantir maior segurança de renda e acesso universal a serviços sociais, prestando particular atenção aos grupos mais vulneráveis e protegendo e empoderando cidadãos ao longo do seu ciclo de vida.

No entanto, a concessão de benefícios mínimos que o piso propõe não implica, necessariamente, a ampliação do acesso universal e incondicional dos serviços públicos desmercantilizados, que são indispensáveis para o bem-estar da população. Em função disto, alguns autores, como Fagnani (2012, p.30), afirmam que o piso nada mais é que um produto do neoliberalismo, mas com a “cara” do *Welfare State*.

A nova iniciativa seria, na verdade, um desdobramento novo da proposta de Gestão Social do Risco (HOLZMANN E JORGENSEN, 2000), que consiste em proteger minimamente os pobres contra “riscos” e incertezas, sob uma nova concepção.

Defende-se aqui que a Seguridade Social não deve ser restringida à garantia de um ingresso monetário mínimo. Caso este modelo prevaleça, a rede privada irá ampliar sua cobertura perante a falta dos serviços públicos. Isto por sua vez, fortalecerá o mercado e os serviços essenciais se tornarão inacessíveis para as pessoas que recebem apenas uma renda monetária mínima.

Como consequência deste modelo, temos a reprodução e a legitimação das desigualdades sociais com a ascensão de um modelo de proteção social segmentado.

Para compreendermos melhor a proposta de implementação de um piso de proteção social defendida pela OIT e entender porquê estes pisos representam uma quebra no modelo de proteção social universalista que surge na metade do século XX, é importante revisarmos a origem do Estado de Bem-Estar Social (EBS). Isto será feito utilizando como principal referência o trabalho do Barr (2013).

## **1.1. Origem do Estado de Bem-Estar Social**

### **1.1.1. Antecedentes históricos ao EBS.**

As primeiras formas de proteção social que surgem na Grã-Bretanha tinham como objetivo regular a pobreza, impedir a desordem social e a desocupação crônica posterior à Peste Negra em 1348/1349. Como resultado, o Estado passou a regular salários e a mobilidade do emprego através do Estatuto dos Trabalhadores de 1351 e a primeira Lei dos Pobres em 1388.

A Lei dos Pobres de 1388 dizia que qualquer adulto com capacidade para trabalhar só poderia receber assistência social se trabalhassem em troca. Em 1576 o Estado passa a fornecer matéria-prima para incentivar o trabalho dos mendigos.

Em 1601 surge uma nova Lei dos Pobres que estabelecia que cada paróquia era responsável pelos seus pobres e descrevia o tratamento para três tipos de pobres:

- Impotentes (idosos e doentes) – deveriam ser acomodados em asilos;
- Pobres com capacidade para trabalhar – deveriam receber oportunidades de trabalho nas Casas de Correção (espécie de fábricas isoladas no Campo); e
- Os avessos ao trabalho – Deveriam ser punidos nas Casas de Correção.

A ideia era que os pobres que não tivessem condições de trabalhar recebessem assistência e os pobres que pudessem trabalhar recebessem oportunidades de trabalho. Este modelo perdurou por mais de 200 anos. No entanto, as mudanças nas relações de trabalho, flutuações econômicas, crescimento populacional e surgimento das manufaturas colocam em discussão tal regime.

Em 1795, com escassez de comida, a inflação e os resultados da guerra, os sintomas da pobreza estavam disseminados tanto entre os desempregados como entre aqueles que trabalhavam. Surge um novo tipo de pobre: o pobre assalariado.

Neste período, surge o primeiro sistema de transferência de renda institucionalizado, *o Speenhamland system*, um abono salarial, baseado no preço do pão, para todos os trabalhadores e suas famílias, sem a necessidade de comprovação de renda.

No entanto, estes benefícios receberam diversas críticas. Segundo Barr (2004), Bentham dizia que tais auxílios deixariam os trabalhadores preguiçosos, Malthus apontava o risco de crescimento populacional e Ricardo dizia que poderiam promover a desvalorização dos salários. Como consequência destas críticas, a Lei dos Pobres foi revista em 1834, associando, pela primeira vez, os benefícios à inserção/inclusão produtiva. A nova Lei dos Pobres de 1834 tinha como doutrina três critérios:

- Noção de menor elegibilidade - As novas medidas mantinham o auxílio às pessoas inaptas ao trabalho (idosos e doentes), mas se tornaram mais restritas com relação as pessoas aptas ao trabalho, mas desempregadas.
- Maior controle nas casas de trabalho - Os beneficiários eram sujeitos às condições de vida piores do que se estivessem trabalhando, tendo em vista que não se queria aumentar a demanda pelo benefício. Outros tipos de restrições também eram impostas: separação por sexo e por idade, por exemplo.
- Centralização Administrativa no Estado - Com o objetivo de evitar corrupção local e garantir uniformidade.

Estas mudanças buscavam tornar a assistência social desconfortável para aqueles que a recebessem. No entanto, na primeira metade do século XIX o Estado Inglês foi, progressivamente, se envolvendo nos problemas sociais e se afastando das doutrinas do laissez-faire, que ainda eram dominantes. Surgiram outras legislações que criavam brechas:

- No campo do Trabalho: Proteção Infantil e às Mulheres (Factory Act – 1802)
- No campo da Educação: Subsídios para construção de escolas (1833); Subsídios para a capacitação de professores (1847); Lei da Educação (1870) que estabelece que toda criança tem direto a um mínimo de educação; Lei da Educação (1880) estabelece a educação obrigatória dos 5 aos 10 anos; Lei da Educação (1890) estabelece educação gratuita, com base no argumento de que o Estado deveria intervir para assegurar uma mão-de-obra mais produtiva.

No final do século XIX, na medida que se consolidava o capitalismo industrial, os setores trabalhadores iniciaram um caminho de reivindicações mais específicas

relacionadas à necessidade de proteção e amparo ao trabalho. Estas lutas abriram caminho para a criação de uma grande inovação institucional, os seguros sociais, de caráter contributivo, tal como Bismarck idealizou na Alemanha em 1883.

No que se refere aos benefícios, o modelo “Bismarckiano” protege principalmente os trabalhadores, visto que o seu acesso é condicionado a uma contribuição direta prévia e o montante dos benefícios é proporcional à contribuição efetuada. No que diz respeito ao financiamento, os recursos são provenientes, quase que exclusivamente, da contribuição direta dos empregadores e trabalhadores, baseada nos salários destes últimos.

Este modelo orientou e ainda sustenta diversos programas de seguridade social, sobretudo os relacionados à previdência social.

### **1.1.2. Onda Reformista (1906)**

Em 1906, na Grã-Bretanha ocorre uma nova onda reformista, decorrente do aumento da pressão popular (aumento da classe trabalhadora) e surgimento de uma nova abordagem da proteção social. Era pobre aquele que não tinha condições de se alimentar direito e o salário mínimo tinha que garantir a sustentação do trabalhador e de sua família.

Para os idosos com mais de 70 anos e renda inferior a 31 libras/ano foram estabelecidos benefícios não contributivos.

Em 1911 foi estabelecido um seguro-desemprego para alguns setores industriais. O benefício era financiado pelos empresários e trabalhadores e era destinado apenas aos trabalhadores que ganhavam menos de 160 libras/ano. Mais uma vez, eram estabelecidos baixos benefícios para não incentivar o desemprego voluntário.

Com relação à saúde, havia muita preocupação com a eficiência da mão-de-obra. Em 1911, o trabalhador provedor passou a ter acesso a uma política de saúde, que contemplava acesso a hospitais, tratamentos médicos e remédios, bem como um auxílio-doença.

Como podemos ver, à medida que o Estado moderno capitalista se desenvolvia, ampliava-se a centralização das políticas de bem-estar.

Com o fim da Primeira Guerra Mundial teve início uma nova etapa de desenvolvimento dos regimes sociais. Em 1920 é criado um novo seguro-desemprego na UK. Este seguro incorporava mais trabalhadores, além de incluir seus dependentes. Em 1927 foram estabelecidos dois tipos de benefícios: a) Benefícios básicos com prazo indeterminado para aqueles que já tivessem contribuído; b) Benefícios transitórios assegurados a quem jamais contribuiu mas que estava a procura de um emprego.

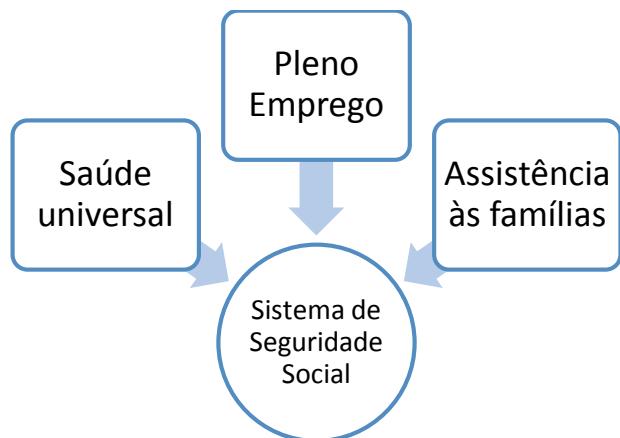
Em 1931, entretanto, estes benefícios foram cancelados, visto que durante o período de guerra o esquema estabelecido foi incapaz de enfrentar o aumento do desemprego.

### **1.1.3. Pós- Segunda Guerra Mundial: Surgimento do EBS.**

A Segunda Guerra Mundial diminui as diferenças, visto que a escassez de alimentos, o desemprego e as bombas afetaram a todos. Devastada pelas forças alemãs, a população inglesa demandava uma solução integral que ia mais além da relação emprego-seguro.

Em 1942, surge, então, ainda na UK, o Relatório Beveridge que planta a ideia de uma proteção de caráter universal, financiada por todos os contribuintes cuja gestão era de responsabilidade do Estado. Este relatório é o grande marco da Seguridade Social moderna após o modelo estabelecido por Bismark. O relatório se baseava em três pilares:

Figura 1 – Três Pilares do EBS



Enquanto os benefícios assegurados pelo modelo bismarckiano se destinam a manter a renda dos trabalhadores em momentos de risco social decorrentes da ausência de trabalho, o modelo beveridgiano tem como principal objetivo a luta contra a pobreza (BEVERIDGE, 1943) e a equalização das oportunidades, através da provisão pública de um determinado conjunto de serviços.

Beveridge considerava que o bem-estar da sociedade não era efeito de uma relação laboral, mas era uma obrigação do Estado para com seus cidadãos. Por conta disso, sugeria que a seguridade social fosse universal e estivesse assegurada na Legislação de cada país.

A partir daí, as políticas sociais ganharam mais espaço no âmbito dos governos ingleses. Em 1944 foi criado o *Education Act* que estabelecia um sistema público nacional de educação primária e secundária. Ainda em 1944 foi estabelecido o *Employment Act* e em 1946 foi estabelecido o *National Insurance Act*, ambos baseados nos princípios de pleno emprego e saúde universal abordados por Beveridge.

Entre 1945 e 1975, os regimes de *Welfare State* experimentaram notável desenvolvimento por toda a Europa ocidental, muito em função da necessidade de reconstrução dos países devastadas pela Guerra. Neste contexto, as políticas econômicas inspiradas no Relatório Beveridge passam a ser aceitas como instrumentos para lidar com as disparidades causadas pela economia de mercado e como mecanismo de homogeneização social.

Como destaca Fagnani (2012, p.11), durante este período “O princípio da “Seguridade Social” (todos têm direito mesmo sem ter contribuído monetariamente) prevaleceu ante o princípio do Seguro Social” (somente tem direito quem contribui). Também durante estes anos se instituiu a forma clássica de financiamento tripartite entre empregados, empregadores e Estado.

#### **1.1.4. Neoliberalismo e Estado Mínimo**

No entanto, a partir de meados de 1970, o neoliberalismo emerge como novo paradigma hegemônico. As ideias neoliberais atingem em cheio os Estados de Bem-Estar Social, desincentivando a sua expansão.

Durante este período, verificamos o enfraquecimento dos sindicatos, a desregulação dos mercados de trabalhos e a privatização de diversos serviços sociais. Os princípios de focalização e da privatização passam a vigorar dentro do campo da proteção social.

Uma das principais críticas dos neoliberais era o excesso de intervenção do Estado na economia. No que diz respeito à proteção social, os neoliberais defendiam que o Estado só deveria intervir de forma residual nos casos de pobreza absoluta, garantindo um mínimo de renda para aliviar a pobreza dos que não podem adquirir os serviços no Mercado.

Assim, desde da década de 70 estamos vivendo sob um capitalismo desregulado, onde os sistemas de *Welfare State* são alvos de críticas e submetidos à uma série de reformas que visam à sua retração.

Com a crise de 2008, propostas do auge do neoliberalismo são revisitadas, como por exemplo, o modelo de “gestão social do risco” (HOLZMANN E JORGENSEN, Banco Mundial, 2000) que consiste em dar dinheiro aos pobres (definidos arbitrariamente, com base num determinado patamar de déficit de renda) para que eles sejam capazes de enfrentar os “riscos” e adquirir os bens e serviços diretamente do mercado.

Programas de transferências de renda passam a ser extremamente difundidos para soluções para enfrentar a crise. E a OIT passa a recomendar para todos os países a adoção de pisos de proteção social.

## **1.2. Piso de Proteção Social**

### **1.2.1. Surgimento do Piso**

A abordagem do Piso de Proteção Social é ratificada pela primeira vez em 2009, quando os chefes das Agências das Nações Unidas aprovaram a proposta da OIT de lançar a Iniciativa Piso de Proteção Social (I-PPS) como uma das nove iniciativas conjuntas das Nações Unidas para enfrentar os efeitos da crise econômica<sup>3</sup>.

Pouco tempo depois, ainda em 2009, foi aprovado o Pacto Global para o Emprego da OIT que especificou como componentes centrais do Piso de Proteção Social o “acesso aos cuidados de saúde, segurança de renda para os idosos e pessoas portadoras de deficiência, benefícios para crianças (abono de família) e segurança de renda combinada com regimes de garantia de emprego público para os desempregados e os trabalhadores pobres” (OIT, 2009, p.6).

Em fevereiro de 2010, a Comissão de Desenvolvimento Social da ONU emitiu uma resolução<sup>4</sup> que convidada a OIT a reforçar suas estratégias de proteção social, prestando assistência aos países que desejarem adotar um regime básico de proteção (o piso de proteção social) e políticas visando a ampliação da cobertura social.

Também em 2010, foi criado o Grupo Consultivo sobre o Piso de Proteção Social com o objetivo de divulgar o modelo e fornecer orientações sobre os aspectos conceituais e técnicos do piso.

Em 2011, o Piso foi mais uma vez ratificado, desta vez, pelos membros do G20 que recomendaram o estabelecimento dos pisos de proteção social como forma de alcançar um crescimento forte e sustentável.

Durante a centésima reunião da Conferência Internacional do Trabalho (ocorrida em junho de 2011) foi reafirmado o compromisso dos países em estender a segurança social para todos através dos pisos de proteção social.

---

<sup>3</sup> OIT, “O Piso de Proteção Social para uma Globalização Equitativa e Inclusiva”, 2011, Pagina XII.

<sup>4</sup> Comissão de Desenvolvimento Social das Nações Unidas, “Promoción de la integración social” (E/2010/26).

Por fim, em 2012 foi lançada pela OIT a norma “Recomendação relativa aos pisos de proteção social” (número 202). Esta recomendação complementa as normas vigentes de seguridade social da OIT e orienta os membros a estabelecer e manter pisos de proteção social como um elemento fundamental dos seus sistemas de seguridade social nacionais.

Como podemos observar, gradativamente a iniciativa foi ganhando cada vez mais apoio entre os líderes mundiais e se estabeleceu como o novo paradigma da política social.

### **1.2.2. A Estrutura do Piso**

De acordo com a OIT, a iniciativa não possui uma receita definida de como deve ser implementada. Isto depende das necessidades, prioridades e disponibilidades de recursos de cada país. No entanto, “os pisos de proteção social devem incluir, pelo menos, as seguintes garantias básicas:

- Acesso a um conjunto de bens e serviços definidos a nível nacional, que constituam os cuidados de saúde essenciais, incluindo a assistência à maternidade e que cumpram com os critérios de disponibilidade, acessibilidade, aceitabilidade e qualidade;
- Segurança básica de rendimento para crianças, situando-se pelo menos a um nível mínimo definido no plano nacional, que proporcione o acesso à alimentação, educação, cuidados e outros bens e serviços necessários;
- Segurança básica de rendimento, situando-se pelo menos a um nível mínimo definido no plano nacional, para pessoas em idade ativa sem capacidade para obter um rendimento suficiente, particularmente nos casos de doença, desemprego, maternidade e invalidez; e
- Segurança básica do rendimento para as pessoas idosas, situando-se pelo menos a um nível mínimo definido no plano nacional” (OIT, Norma nº 202, 2012, p.3)

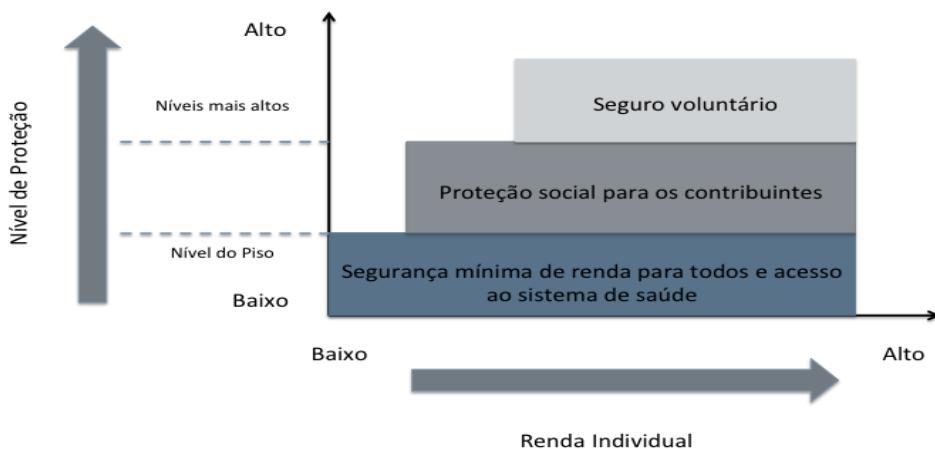
Além disso, argumenta-se que o piso deve ser entendido como um degrau e não um teto de proteção social, ou seja, seria o primeiro passo para a adoção de estratégias de desenvolvimentos sociais mais complexas. Ainda segundo a Recomendação nº 202, os países devem portanto, procurar oferecer, o mais rápido possível, um nível mais elevado de proteção social.

De acordo com o Cichon, Wodsak e Behrendt (2011), a estratégia da OIT consiste em adotar um modelo conceitual bidimensional:

- O primeiro nível, dimensão horizontal, compreende garantir a segurança de renda e acesso a assistência médica, ainda que num nível muito básico, através da adoção do piso de proteção social.
- O segundo, a dimensão vertical, deve ter como objetivo elevar os níveis de transferências e garantir o acesso aos benefícios que protegem os indivíduos mesmo em contingências básicas, tais como desemprego, doença, invalidez, perda de arrimo ou velhice. Tal nível seria contributivo e público e deve procurar aumentar a cobertura e os benefícios pelo menos ao nível que descreve a "Convenção sobre a Segurança Social (Norma Mínima), 1952 (nº 102).

Há ainda um terceiro nível, contributivo e privado, para aqueles que desejam obter um nível ainda maior de proteção. Tal nível deve ser organizado de modo semelhante aos regimes de seguro privados. O Gráfico 2 ilustra a estratégia descrita:

Gráfico 2 – A escada da Seguridade Social.



Fonte: OIT, 2011, p.152.

A Resolução de nº 202 recomenda ainda que, para financiar a iniciativa, os países busquem utilizar uma variedade de métodos para mobilizar os recursos necessários a fim de assegurar a sustentabilidade financeira, fiscal e econômica dos pisos nacionais de proteção social, tendo em conta as capacidades contributivas dos diferentes grupos da população. Tais métodos poderão incluir a aplicação efetiva das obrigações tributárias e

contributivas, priorização das despesas, ou uma base tributária mais ampla e suficientemente progressiva.

Para os países cujas capacidades econômicas são insuficientes para a implementação do piso, a OIT recomenda buscar cooperação e apoio internacionais para complementarem os seus próprios esforços.

Por fim, a Resolução de nº 202 aconselha que as garantias estejam previstas na lei, podendo ser solicitadas formalmente em qualquer momento. No entanto, a OIT ressalta que, ao implementar o piso, os países devem procurar combinar medidas preventivas, fomentadores e ativas com prestações e serviços sociais e promover a atividade econômica produtiva e o emprego formal, evitando, assim, a dependência a longo prazo e incentivando a participação no mercado de trabalho.

### **1.2.3. Viabilidade do PPS.**

Para demonstrar que o piso é possível, a OIT cita um número significativo de países que, segundo a visão da instituição, têm integrado os principais componentes do Piso aos seus sistemas de proteção social. A Tabela 1 resume alguns dados relacionados ao impacto das políticas do Piso de Proteção Social.

Tabela 1 - Impacto do Piso de Proteção Social

País	Política de PPS	Impacto
México	Transferências condicionadas (Programa “Oportunidades”)	Redução da taxa de pobreza extrema em 45%. Redução do percentual de pobres em 17%.
Chile	Pensão Social	Redução do número de famílias desabrigadas em 10,7%.
Colômbia	Benefício familiar (Programa “Famílias em Ação”)	Redução do número de crianças de 0-2 anos com desnutrição crônica em 10% (áreas rurais)
Brasil	Transferências condicionadas (Programa “Bolsa Família”)	Redução da pobreza extrema em 16%.

Fonte: Cichon, Behrendt, Wodsak. “La iniciativa del piso de protección social de las Naciones Unidas”, 2011, p.7.

Segundo a OIT, a experiência brasileira e, especialmente, o Programa Bolsa Família (PBF), demonstram que é possível ampliar gradualmente as políticas não contributivas que universalizam, de maneira coordenada, o acesso a benefícios sociais básicos a custos comparativamente baixos e com um impacto considerável, conforme proposto pelo conceito de PPS.

A organização apresenta o Piso de Proteção Social como um programa de baixo custo, podendo ser financiado por meio de uma pequena porcentagem do Produto Interno Bruto. O caso do Brasil mais uma vez é apresentado como exemplo:

“Estima-se que o programa Bolsa Família de transferências monetárias condicionadas no Brasil seja responsável por 15% da melhoria no coeficiente de Gini no país entre 1999 e 2009 (Soares et al., 2010) e pela redução da intensidade da pobreza em 12% entre 2001 e 2005 (ILO-UND P, 2011). É um feito notável dado que apenas 0,4% do PIB foi atribuído ao programa em 2010(Antigo et al., no prelo).” OIT, 2011:CITAR PA`GINA)

Em países mais pobres, como El Salvador e Moçambique, os principais programas relativos aos pisos de proteção social custariam entre 1 e 2% do PIB, conforme demonstram estudos da OIT.

#### **1.2.4. Vantagens de Implementar o PPS segundo seus idealizadores.**

Uma das vantagens do piso de proteção social residiria na sua simplicidade. O Piso baseia-se na ideia de que todos devem se beneficiar de uma segurança de renda mínima, garantida através de transferências monetárias ou em espécie, tais como pensões para idosos e pessoas portadoras de deficiência. Em conjunto, as transferências monetárias e em espécie devem assegurar o acesso de todos aos bens e serviços essenciais, incluindo os cuidados básicos de saúde, nutrição adequada, educação, habitação, água e saneamento.

Essas prestações não só foram eficazes no combate à pobreza e às desigualdades, mas também têm sido associadas a uma série de outros resultados positivos, como maior estabilidade de renda e suavização do consumo, melhoria de relações intrafamiliares, igualdade de gênero e status social dos grupos vulneráveis, a elevação de inúmeros indicadores de desenvolvimento humano, tais como níveis de nutrição e frequência escolar.

Além disso, o Piso favorece a estabilidade macroeconômica na medida em que aumenta a capacidade produtiva dos grupos vulneráveis ao desbloquear o seu potencial ainda não explorado, permitindo-lhes contribuir plenamente para a vida econômica.

Outro argumento utilizado a favor do Piso é que o mesmo é viável até mesmo nos países de baixa renda. Numa avaliação realizada para um grupo de países em desenvolvimento, o World Economic and Social Survey (2007) mostra que o custo da eliminação da extrema pobreza entre idosos, sob a forma da concessão de benefício equivalente a uma pensão básica universal de 1 US\$ por dia, para todas as pessoas com mais de 60 anos de idade, equivaleria a menos de 1% do Produto Interno Bruto (PIB) por ano em 66 de 100 países. Ou seja, manter o piso, num patamar inferior ao da pobreza extrema (hoje estabelecido em 1,25 USD/dia pelo BM) seria viável tanto a curto prazo como a médio prazo para a maioria dos países.

Seus idealizadores também ressaltam a importância do piso durante o período de crise, visto que tais medidas se mostram eficazes na redução do impacto da crise sobre indivíduos, funcionando como estabilizadores contra cíclicos.

Também é argumentado que as transferências sociais podem ter impacto importante sobre gênero, principalmente quando mulheres são as responsáveis pelo domicílio. Isso pode aumentar a autonomia ou facilitar o empoderamento feminino, pois eleva o estatuto social das mulheres e permite que exerçam maior controle sobre as formas de utilização da renda familiar.

#### **1.2.5. Análise Crítica do Piso de Proteção Social**

Segundo Fagnani, o texto contém diversas transgressões conceituais, visando a enquadrar o PPS no campo da Seguridade Social.

Quando a OIT afirma “O conceito de Piso de Proteção Social está relacionado, particularmente, com a utilização de transferências de renda como forma de garantir acesso aos serviços básicos.” fica clara a influência do modelo de “gestão de risco social”, onde a transferência de renda vai permitir que o pobre busque no mercado alimentos, água e demais serviços que julgar que necessita.

No entanto, tal proposta é incompleta. Há diversos países que não possuem níveis adequados de serviços sociais básicos. Na verdade, deveria haver esforços do governo para expandir os serviços sociais básicos (educação, saúde, saneamento, etc.) e não simplesmente conceder benefícios monetários.

Um outro problema ao adotar o piso é que não há garantias de que haverá a ascensão vertical para o “segundo patamar da escada da proteção social”. Não há como saber se o PPS, isoladamente, vai avançar além das transferências monetárias no nível horizontal, em países que não disponham de sistemas públicos e universais. E caso os países realmente não consigam avançar, o PPS não vai ser nada além de mais um programa que estimula a focalização.

No capítulo dois, através da análise dos sistemas de aposentadorias em diferentes países, iremos ver quais os principais problemas de adotarmos um programa de benefícios focalizados.

Procura-se mostrar que para ampliarmos o bem-estar social e promovermos a redução da pobreza, os países devem estabelecer sistemas universais de proteção. Além

disso, é essencial que os governos procurem promover o desenvolvimento econômico e o aumento do emprego e da renda.

Através da análise das aposentadorias, também espera-se demonstrar que os programas focalizados e programas universais não devem ser entendidos como estratégias excludentes. Na verdade, como veremos no caso da Inglaterra, estas estratégias se apresentam como mecanismos complementares para promover o desenvolvimento do bem-estar social.

A seguir veremos o que são as aposentadorias e posteriormente analisaremos os modelos adotados na Inglaterra, Chile, Colômbia e Brasil. Este destaque para as aposentadorias se justifica por buscarmos analisar qual seria o impacto de criação de uma aposentadoria básica e universal num país como o Brasil, objeto do capítulo 3 desta dissertação.

### **1.3. Aposentadorias**

Grande parte do impacto dos sistemas de seguridade social na redução da pobreza provém das aposentadorias e pensões. As aposentadorias possuem um importante papel para a suavização do consumo ao longo do tempo, proporcionando segurança econômica para as pessoas. Além disso, contribuem para a redistribuição vertical e reforçam a solidariedade social.

Segundo BARR (2010), as aposentadorias podem ser analisadas a partir de dois principais métodos de organização: Regime de Capitalização (ou Funded) e Regime de Repartição Simples ou (Pay-as-You-Go).

No regime de capitalização, os indivíduos contribuem para um fundo. Tais contribuições podem ser capitalizadas em contas individuais ou de forma coletiva. Estas reservas irão totalizar um lump sum que será convertido em mensalidades ou anuidades quando o indivíduo se aposentar.

A adesão a este sistema geralmente é voluntária (o caso do Chile que será tratado com mais detalhes no próximo capítulo é uma exceção) e o indivíduo, ao se aposentar, irá receber o montante que aplicou mais os dividendos e juros incidentes.

Ainda conforme Barr (2004), existem duas modalidades do Regime de Capitalização: Contribuição Definida e o Benefício Definido. No primeiro caso, o valor da contribuição é pré-estabelecido e aposentadoria a ser recebida depende apenas do lump sum acumulado. Neste modelo, há o risco do indivíduo receber menos do que contribuiu caso a rentabilidade do portfólio de investimento seja ruim, em função de risco econômico ou por má gerência, ou caso ocorra uma inflação superior ao esperado.

No modelo com benefício definido, o indivíduo contribui com uma porcentagem do seu salário e ao se aposentar, irá receber um valor definido. No caso inglês, este esquema é de responsabilidade da empresa e neste caso, o risco de perda de bem-estar em função de uma inflação superior à esperada e/ou de uma rentabilidade do portfólio ruim não é do indivíduo e sim do empresário. No Brasil e em outros países, ele existe em algumas estatais ou empresas fechadas.

De modo geral, o regime de repartição simples (PAYG) é gerido pelo Estado e sua adesão é compulsória, o que permite uma diversificação dos riscos. Neste sistema, os trabalhadores e empregadores contribuem, aqueles com uma porcentagem do salário, estes dobrando o aporte com recursos de seu faturamento.

Ao contrário do sistema de capitalização, no PAYG, os benefícios a serem recebidos não estão restritos às contribuições feitas. Do ponto de vista agregado, ocorre um financiamento intergeracional, onde a geração ativa atual contribui para o pagamento da população inativa. Os trabalhadores que contribuem hoje têm a garantia do Estado de que terão seus benefícios pagos ao chegar na idade inativa. Observa-se que nesta forma de organização, o risco de perda de bem-estar é assumido coletivamente pelos trabalhadores, empresários e Estado.

O regime PAYG apresenta algumas vantagens em relação ao modelo de capitalização como veremos a seguir.

### **1.3.1. Comparaçāo entre os modelos de Capitalizaçāo e PAYG.**

O sistema de repartição simples permite uma maior mobilidade do trabalho. Em um sistema privado e de capitalização numa empresa, por exemplo, se o indivíduo muda de emprego e para de contribuir para o fundo, não irá receber de volta o que contribuiu,

o que desestimula a mobilidade. Já no regime de repartição simples, o mesmo não ocorre, pois o sistema é centralizado nas mãos do Estado.

Outra vantagem do PAYG é que os direitos às aposentadorias podem ser construídos rapidamente. Em caso de sinistro, ainda que o indivíduo tenha contribuído pouco, terá direito ao benefício, visto que este não é pago pelas contribuições feitas anteriormente por este indivíduo, mas sim pela população ativa atual.

O regime de PAYG se mostra mais capaz de proteger as aposentadorias contra os efeitos da inflação ao longo do tempo. O regime de aposentadoria privado pode somente oferecer proteção integral aos eventos em que é possível calcular a probabilidade de ocorrência. No caso da inflação, estas probabilidades não são conhecidas e nem independentes.

O sistema de capitalização, portanto, oferece apenas a indexação para um determinado nível esperado. Caso a inflação seja superior ao esperado, o indivíduo tende a receber menos do que contribuiu. Por ser gerido pelo Estado, o sistema de repartição simples pode oferecer benefícios totalmente indexados.

Dependendo do desenho do regime de aposentadoria, pode ocorrer redistribuição de jovens para idosos, de ricos para pobres e de homens para mulheres. Tais efeitos não são inevitáveis, mas ocorrem frequentemente no regime de repartição. Já no regime de capitalização a redistribuição geralmente se restringe ao ciclo de vida do próprio contribuinte.

O sistema de repartição pode, ainda, permitir que uma geração receba mais em termos reais do que contribuiu. Isto é possível, desde que ocorra crescimento econômico, conforme observado por Samuelson (citar ano).

Entre as desvantagens do sistema de capitalização, podemos citar, além do não incentivo à mobilidade ocupacional e de menor resistência aos choques de inflação, o risco de investimento, visto que o valor a ser recebido está sujeito às flutuações do mercado e o risco de gerenciamento que surge pela incompetência do gestor do fundo.

Por outro lado, costuma-se ressaltar que o sistema de repartição simples se mostra mais sensível às variações da estrutura etária da população que reduz a força de trabalho relativamente ao número de dependentes. Se a taxa de dependência

(aposentados/trabalhadores) cresce, a nova geração terá que sustentar uma maior quantidade de pessoas, visto que, neste regime, a aposentadoria depende da produção futura.

Argumenta-se que o regime de “Funded” ou capitalização, por outro lado, seria insensível às mudanças na taxa de dependência da economia. Isto ocorre porque este regime sempre teria recursos suficientes para pagar as pensões dos seus membros, desde que o valor presente do benefício seja equivalente as contribuições passadas mais os juros.

Barr argumenta que não é verdade que o regime de capitalização ofereça melhor proteção contra as mudanças demográficas. Segundo ele, do ponto de vista individual, a função econômica de um esquema de aposentadorias é transferir consumo ao longo do tempo. Mas isto não é possível para a sociedade como um todo. O consumo dos aposentados como um grupo é produzido pela próxima geração de trabalhadores. De um ponto de vista agregado, a função econômica de um esquema de aposentadorias é dividir o total de produto de uma economia entre ativos e inativos.

Logo, tanto no regime de PAYG quanto no regime de capitalização os aposentados dependem das gerações posteriores para produzir os bens que irão consumir. E a tarefa de ambos os regimes consiste em reduzir o consumo dos trabalhadores, seja via impostos no caso do regime PAYG ou obrigação de poupar no caso da capitalização. Para analisar o impacto do declínio da força de trabalho no sistema de aposentadoria é preciso analisar o comportamento da variável produto.

Conforme Barr demonstra, um declínio da força de trabalho pode causar problemas apenas se gerar uma queda na produção da economia. Caso ocorra um aumento da produtividade dos trabalhadores simultaneamente a redução da população ativa, não haverá redução do poder de compra dos aposentados e o benefício real concedido poderia até mesmo aumentar.

Em suma, para enfrentar os problemas demográficos, os países devem estabelecer uma série de políticas que promovam o crescimento da produção. Como por exemplo, introdução de melhores equipamentos de capital, políticas para aumentar a oferta de mão-de-obra, por exemplo, por parte das mulheres casadas, ao oferecer melhores creches, aumento da idade para aposentadoria, importação direta de mão-de-obra, por exemplo,

por meio de regras de imigração menos rígidas, importação indireta de mão-de-obra, ao exportar capital para países com uma mão-de-obra mais jovem, entre outras. A escolha entre repartição simples e capitalização para enfrentar a questão da mudança demográfica se torna, portanto, secundária.

Outro argumento utilizado para defender o sistema de capitalização é afirmar que o mesmo estimula o crescimento da economia. Isto ocorre porque assume-se que, sob um regime de *Funded*, as pessoas pouparam mais. A poupança gerada é convertida em investimentos maiores e melhores que geram aumento do produto agregado. Entretanto este argumento deve ser analisado com cuidado, conforme podemos analisar em Barr (2004).

Em primeiro lugar, caso ocorram aumentos na poupança, estes acontecem apenas durante a fase de criação do fundo. Em estado estável, a economia dos trabalhadores é exatamente proporcional à não economia dos inativos. Em segundo lugar, de acordo com o autor, apesar de haver alguns indícios empíricos de que a capitalização contribui para mais poupanças nos Estados Unidos, não há um indício forte sobre efeito semelhante em outro lugar. Além disso, não há garantias de que a poupança acumulada é sempre convertida em novos investimentos e nem que tais investimentos são produtivos. Por fim, o investimento não necessariamente leva ao aumento do produto.

### **1.3.2. Razões para intervenção estatal nos sistemas de aposentadorias**

Já vimos que o sistema de aposentaria se faz necessário para equalizar o consumo ao longo do ciclo de vida das pessoas, visto que há incertezas e períodos de inatividade temporária ou definitiva. A forma como este regime deve ser estruturado precisa ser melhor analisada.

A provisão puramente privada apresenta problemas, visto que os regimes de fundo privado não conseguem oferecer total proteção contra a inflação. Somente o Estado garante um benefício totalmente indexado, pois o financia através de taxação.

O fato da adesão aos sistemas de provisão pública ser obrigatória é outro argumento a favor de alguma intervenção do Estado nos sistemas de aposentadorias, visto que evita-se o problema de seleção adversa.

Além disso, se não há informação perfeita e nem simetria de poder, há uma razão para uma intervenção do Estado nos sistemas de aposentadorias a fim de garantir a equidade horizontal. A equidade horizontal tem como objetivo garantir um acesso igual, para todos, a determinados bens e serviços.

No próximo capítulo, vamos estudar os casos da Inglaterra, Chile e Bolívia, países que adotaram sistemas de aposentadorias básicas providas pelo Estado para complementar seus sistemas de aposentadorias padrão, ampliando a cobertura dos mesmos e promovendo uma maior equidade horizontal.

## CAPÍTULO II – AS APOSENTADORIAS BÁSICAS

Em muitos países, a consolidação e a expansão da seguridade social através dos modelos contributivos inibiu o desenvolvimento de regimes de pensões alternativas, organizada sobre os princípios de universalidade e incondicionalidade.

Recentes desenvolvimentos apontam para um redimensionamento da política de aposentadorias, onde é possível observar que muitos países de renda média e baixa têm feito grandes esforços para ampliar a cobertura dos regimes contributivos de pensão e estabelecer pensões não contributivas a fim de garantir a segurança da renda para os idosos. Este desenvolvimento produziu uma significativa expansão da proteção aos idosos. Também trouxe ao debate político a discussão dos impactos da escolha de um modelo de aposentadoria básica universalista ou condicionada.

Neste capítulo, vamos analisar a experiência de três países (Inglaterra, Chile e Bolívia) que estabeleceram um pilar básico em seus regimes de aposentadorias, com diferentes desenhos, no entanto, e consequentemente, diferentes resultados.

No Reino Unido, se a população idosa dependesse apenas das aposentadorias básicas, um grande número de idosos seria mantido na pobreza, visto que o valor deste pilar é muito baixo e tudo que supera este mínimo precisa ser adquirido no mercado. O que se observa no cenário atual é que muitos países de renda alta, como é o caso do Reino Unido, realizaram reformas nos seus sistemas de aposentadorias com o objetivo de reduzir custos. Medidas como aumento da idade de aposentadoria, redução dos benefícios e aumento das taxas de contribuição foram adotadas a fim de reduzir a responsabilidade do Estado na garantia do bem-estar da população idosa.

Já o Chile e a Bolívia são dois países que passaram por um processo de renacionalização dos sistemas de aposentadorias. Graças a esta estatização, ambos conseguiram estabelecer um pilar básico de aposentadoria e atingir um alto nível de cobertura previdenciária. No entanto, o primeiro estabeleceu um modelo de aposentadoria básica condicional enquanto a Bolívia estabeleceu um regime universalista e incondicional, dissociado de contribuições prévias.

Antes de tratar com maiores detalhes a experiência destes países, precisamos entender as consequências da escolha de um design de aposentadoria básica condicionada e de um universalista.

## **2.1. Aposentadorias Básicas Universais X Condicionadas**

Como visto na parte final do capítulo anterior, os sistemas de aposentarias geralmente seguem o modelo contributivo. Neste modelo, a elegibilidade está ligada ao tempo de serviço e/ou as contribuições feitas previamente à aposentadoria. Os benefícios estão relacionados ao nível de rendimento e o financiamento é baseado nas contribuições realizadas pelos empregados e empregadores (além das transferências do governo, em muitos casos).

Nos modelos contributivos, os indivíduos precisam aportar um nível suficiente de contribuições para receber benefícios razoáveis ou até mesmo para receber qualquer benefício. Por conta disto, estes modelos se mostram incapazes de garantir a proteção social e a inclusão econômica na maior idade. Segundo dados recentes da OIT (2014, p. XVIII - XIV), aproximadamente metade (48%) da população idosa dos 178 países analisados pela Instituição não recebe nenhum benefício. Dos 52% que recebem aposentadorias e pensões, para muitos o benefício não é adequado. Como resultado, a maior parte dos homens e mulheres em idade mais avançada não tem uma segurança de renda, não possui direito a uma aposentaria digna e precisa continuar trabalhando – muitas vezes, em condições precárias e sendo mal remunerado.

Nos últimos anos, no entanto, muitos países têm realizados esforços para estender a cobertura dos regimes contributivos de aposentadorias e estabelecer pensões básicas, como forma de garantir uma segurança de renda para as pessoas que atingem a idade mínima exigida para se aposentar<sup>5</sup>.

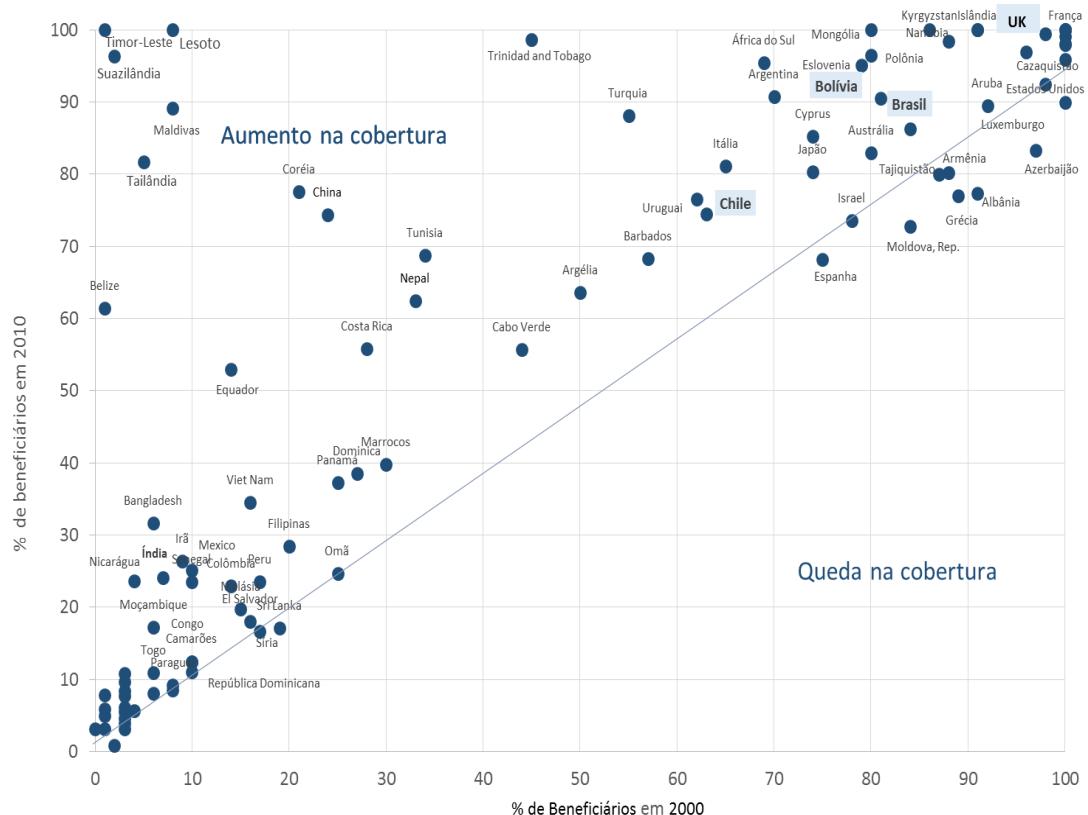
Como podemos observar no Gráfico 3 houve entre os anos 2000 a 2010 uma expansão da cobertura na maior parte dos países analisados pela OIT. Observa-se que mais de 45 países atingiram 90% de cobertura previdenciária e mais de 20 países em

---

<sup>5</sup> OIT, 2014, p. XVIII – XIV.

desenvolvimento conseguiram ou estão quase conseguindo alcançar uma cobertura universal<sup>6</sup>. O Brasil possuía em 2010 uma cobertura de 86%.

Gráfico 3 – Avanço na Cobertura das aposentadorias

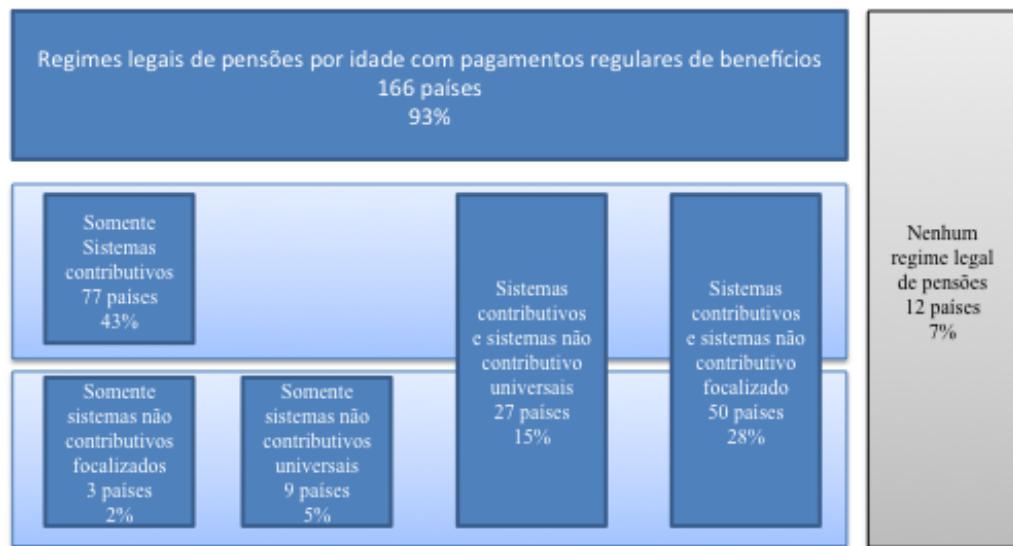


Fonte: As fontes detalhadas estão disponíveis através do link:  
[www.social-protection.org/gimi/gess/RessourceDownload.action?ressource.ressourceId=37897](http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourceDownload.action?ressource.ressourceId=37897)  
Acessado em 01/03/2015.

A Figura 2 apresenta um panorama dos regimes de aposentadorias nos 178 países analisados. Como podemos observar, 27 países adotam um sistema não contributivo universal enquanto 50 países adotam um sistema de aposentadoria básica focalizado.

<sup>6</sup> OIT, 2014, p. XVIII – XIV.

Figura 2 - Regimes de aposentadorias no mundo.



Fonte: Departamentos de Pesquisa e de Proteção Social da OIT, baseado em SSA/AIIS, 2012, 2013.

Sistemas de aposentadorias não contributivos provêm benefícios que não estão relacionados ao tempo de contribuição do indivíduo ou suas contribuições. Além disso, geralmente são financiados através das receitas geradas pelos tributos.

Estes sistemas podem ser universais ou exigir alguma comprovação de renda (*means-tested*). Sistemas universais provêm benefícios para todo e qualquer indivíduo a partir de uma determinada idade, sem considerar a sua renda, tempo de contribuição ou nível de contribuição. Por outro lado, os modelos condicionados asseguram benefícios apenas para aqueles que estão abaixo de determinado patamar de renda.

Em alguns países, vemos que os modelos de aposentadorias básicas *means-tested* são utilizados para complementar os modelos contributivos. No entanto, um modelo de aposentadoria básica *means-tested* é limitado tanto no gasto como no nível de cobertura. Em alguns casos, como no Chile, listas de esperas e restrições de orçamentos impediram que os benefícios fossem concedidos para todos os elegíveis.

Nestes sistemas, os benefícios geralmente são concebidos como o último recurso para evitar a pobreza entre os idosos e o orçamento disponível para remunerar esses benefícios muitas vezes é insuficiente. Segundo Arza (2012, p.90) a escolha por um modelo condicionado também pode guiada pelas ideias disseminadas de que os regimes

universais geram desincentivos para que as pessoas não trabalhem, poupem nem contribuam com o sistema de aposentadoria padrão.

A autora destaca (2012, p.90:92) ainda os principais problemas dos benefícios focalizados:

1. Tendem a penalizar os esforços individuais, estimulando a pobreza e o desemprego. Aumentos na renda ou na poupança (acima do patamar estabelecido) podem fazer com que o indivíduo deixe de ser elegível ao benefício. Desta forma, é criado um incentivo para que indivíduos e famílias mantenham a renda declarada abaixo deste patamar ou permaneçam em empregos informais ou até mesmo desempregadas. E como estes benefícios geralmente estão associados à renda total da família e não à renda per capita do indivíduo, este “mau” incentivo, explicado acima, pode se propagar por todos os membros da família.
2. Um segundo problema dos benefícios “*means-tested*” é que em diversos países onde este esquema é adotado, existe um significativo grupo de pessoas que não reivindica os benefícios aos quais tem direito, mesmo que a sua renda familiar esteja abaixo da requerida. Isto pode ocorrer por conta de informação incompleta ou por conta do estigma que faz com que as pessoas prefiram não serem beneficiadas por estes tipos de programas.
3. Ainda um terceiro problema dos esquemas que exigem controles e alguma contrapartida é que, geralmente, eles consideram a família como uma unidade. No entanto, ao fazer isto, eles vão contra o princípio de autonomia em um sistema de segurança social, principalmente para as mulheres. Utilizar a renda familiar como parâmetro para conceder um benefício não é adequado, visto que não é possível saber como ocorre a distribuição da renda entre as pessoas do grupo familiar.

O que podemos perceber é que de modo geral, estes esquemas apresentam baixo orçamento, são institucionalmente fracos, sofrem discriminação, são objeto de manipulação política, demandam um alto custo de manutenção e não apresentam uma cobertura adequada.

Em contrapartida, um sistema de aposentadorias não contributivo e universal, no qual os benefícios são concedidos a todas as pessoas a partir de determinada idade, independentemente da sua renda e/ou da quantidade de anos trabalhados, não requer práticas evasivas e custosas para verificar a elegibilidade de uma pessoa. Como o sistema não exige uma contribuição prévia e uma determinada quantidade de anos trabalhados, ele evita a exclusão das pessoas que exerceram atividades informais e também reduz as disparidades de gênero derivadas da distribuição desigual no trabalho remunerado entre homens e mulheres em um núcleo familiar.

Como ressalta Arza (2012, p.92) programas universais são mais simples de administrar, logo mais baratos, não causam nenhum desconforto ou estigma para o beneficiário, não desincentivam o trabalho nem a poupança, visto que um aumento na renda não irá fazer com que as pessoas percam o direito ao benefício, e garantem que nenhum idoso irá viver em situação de pobreza.

## 2.2. Reino Unido

O caso do Reino Unido reúne aspectos de reformas paramétricas em seu sistema de repartição simples, mas, ao mesmo tempo, contém diversos aspectos privatizantes. A história das aposentadorias públicas no Reino Unido tem início em 1908 com o *Old Age Pensions Act* que estabeleceu a concessão de benefícios condicionados não contributivos para maiores de 70 anos.

O primeiro esquema de benefícios contributivos surge com o *Widows, Orphans and Old Age Contributory Pensions Act* de 1925. Com relação à cobertura, este sistema era limitado, visto que era compulsório apenas para alguns segmentos de trabalhadores.

Em 1946 foi lançado a Lei do Seguro Nacional (*National Insurance Act*) que estabelecia uma aposentadoria universal (no sentido em que abrangia todos os trabalhadores) com alíquota de contribuição fixa e benefício definido (*Basic State Pension - BSP*). O BSP, como dito, é um benefício fixo, ou seja, igual para todos os contribuintes, cujo valor era equivalente a um 1/5 da renda média nacional do trabalho (per capita). A adesão dos trabalhadores a este regime era compulsória.

Neste sistema, a idade para se aposentar era de 65 anos para homens e 60 anos para as mulheres. Para receber um benefício pleno, os homens deveriam contribuir por 44 anos e as mulheres por 40 anos. Caso este tempo de contribuição não fosse atingido, aplicava-se uma tabela decrescente (*sliding scale*) para calcular o valor do benefício. Os indivíduos que estavam fora do sistema contributivo precisavam recorrer aos benefícios assistenciais para sobreviver.

Como o valor do BSP era baixo, abriu-se o caminho para os planos de aposentadorias ocupacionais privados. Isto fez com que surgisse uma distinção entre os trabalhadores cobertos por aposentadorias empresariais que obtinham altos benefícios e os trabalhadores que recebiam apenas o BSP. Tal fato gerou uma pressão para que o

Estado criasse uma pensão pública cujo valor do benefício fosse associado à remuneração (*earnings-related*).

Em 1959 é criado, portanto, o primeiro benefício atrelado à renda. Algumas décadas depois, a Lei da Seguridade Social (Social Security Act) de 1975 estabelece o *State Earnings Related Pension Scheme* (SERPS). A partir de então o benefício passa a ser composto de 2 pilares: o BSP e o SERPS.

A adesão dos trabalhadores ao SERPS também era compulsória, a menos que a empresa para a qual o assegurado trabalhasse possuísse um fundo privado de aposentadoria. Nestes casos, os trabalhadores seriam atendidos pelos fundos de pensão da empresa estabelecidos por seus empregadores.

Para incentivar a formação de previdências privadas, as contribuições para tais fundos, calculadas sobre a folha de pagamento, sofriam reduções, tanto para a parte do empregador como para a parte do empregado, em relação às contribuições destinadas aos regimes públicos. Em média, a redução chegava a 6% para o empregado.

O *Social Security Pensions Act* também alterou a forma de indexação das contribuições e dos benefícios. Foi estabelecido que as contribuições deveriam ser reajustadas de acordo com a variação salarial e os pagamentos dos benefícios deveriam ser indexados segundo a maior variação dos salários ou dos preços. Também foi estabelecido que no caso de haver crianças ou pessoas com incapacidade que demandem cuidados domésticos, o tempo que o segurado ficou fora do mercado de trabalho para cuidar da criança/pessoa com deficiência é aceito para contagem do período contributivo.

Além disso, passou a ser oferecido um adicional de 7,5% (reais) por ano, cumulativo, no benefício daqueles que, mesmo tendo cumprido a idade mínima, posterguem requerimento da aposentadoria e sigam trabalhando.

Um novo processo de reforma dos sistemas de aposentadorias e pensões tem início nos anos 80 sob a administração Thatcher. Dentro de um conjunto de políticas mais amplas para reduzir o papel econômico do Estado e dar mais espaço para o setor privado, uma sucessão de modificações incrementais alterou o *mix* público-privado reduzindo o âmbito da administração pública.

O *Social Security Act* de 1980 modificou a forma de indexação dos benefícios, onde o BSP passou a ser reajustado de acordo com a variação dos preços. Isto significa que, em um contexto de crescimento real da renda, o valor relativo dos benefícios é

reduzido. Ou seja, reduz-se o valor do benefício pago pelo Estado para o trabalhador. O *Social Security Act* de 1986 cortou o valor do SERPS de 25% para 20% dos ganhos passados, cortou pela metade os benefícios das viúvas e mudou a base de cálculo do SERPS que, até então, levava em conta a média dos 20 melhores anos de contribuição. A partir desta lei, o cálculo passou a considerar a média salarial de toda a vida do segurado, o que resultou numa queda do valor do benefício.

Um outro mecanismo, também estabelecido em 1986, para reduzir a atuação das pensões públicas foi a permissão dada aos trabalhadores para sair do SERPS e aderir a um plano de pensão privada individual. O Estado passaria a depositar o desconto feito na folha para o SERPS em contas pessoais e os indivíduos poderiam fazer contribuições voluntárias adicionais que eram isentas de impostos até um determinado patamar. Tal medida também estava relacionada com a preocupação que os fundos empresariais pudessem causar para a perfeita mobilidade da mão-de-obra, pois os trabalhadores também poderiam deixar de participar dos fundos de pensões empresariais e adquirir um plano individual tanto no mercado público ou privado.

Como a aposentadoria básica BSP e o SERPS dependem do tempo de contribuição, os trabalhadores com história contributiva curta estavam particularmente em risco. Em 2001 surge, em substituição ao SERPS, o *State Second Pension* (S2P), que passa a conceder maiores benefícios a estes trabalhadores de baixa renda e carreira curta. O S2P elevou a taxa de substituição (valor da aposentadoria comparado ao último salário em atividade) dos assalariados de baixa renda, compensando parcialmente o impacto negativo das curtas carreiras sobre benefícios futuros, enquanto simultaneamente concedeu créditos para pessoas fora do mercado de trabalho sob subsídios estatais específicos (como abono familiar, pensão por invalidez, entre outros).

No entanto, a fórmula de benefícios progressivos do S2P incentivou fortemente grupos de média e alta renda a subcontratar, limitando ainda mais o papel do Estado na provisão de aposentadorias para os grupos de baixa renda. Além disso, como resultado da indexação de preços, o BSP caiu continuamente em relação aos ganhos médios.

Em 2003 foi criado um benefício assistencial, *pension credit*, pago para os indivíduos com mais de 65 anos que possuem uma renda per capita semanal menor

que £148.35 (cerca de \$227,90<sup>7</sup> semanais) ou ao casal que recebe menos de £226.50 (aproximadamente \$347,95 semanais), com o objetivo de mantê-los fora da linha de pobreza.

O que se observa do sistema de aposentadorias do Reino Unido é que as pensões básicas estatais foram relegadas a um papel residual, provendo baixos benefícios aos pobres que passam a depender cada vez mais de benefícios assistenciais condicionados. Atualmente, 1/3 dos aposentados recebem outros benefícios, essencialmente assistenciais, do Estado. A forma como o sistema foi desenhado favoreceu a previdência privada, principalmente por conta do escopo limitado da seguridade social e da possibilidade dada aos trabalhadores de optarem por sistemas de previdência privados em contas individuais.

### **2.3. Sistema Previdenciário do Chile**

A aprovação das leis sociais no primeiro governo de Arturo Alessandri Palma, em meados dos anos 20, marca o surgimento da previdência social no Chile. Estas leis se baseavam no modelo Bismarckiano. Nesta primeira etapa, que teve seu fim por volta dos anos 60, o desenvolvimento do regime ocorreu de forma bastante desordenada e fragmentada. Na prática, foram criados diversos sistemas de aposentadorias segmentados por grupos profissionais. Nos anos 60, estima-se que havia mais de 150 regimes previdenciários distintos e 60 caixas de aposentadoria.

Em uma segunda etapa, que teve início a partir de meados da década de 60, podemos perceber esforços em prol da universalização do sistema de seguridade social e da uniformidade dos diversos regimes existentes. No entanto, estas tentativas obtiveram pouco êxito e foram interrompidas com o golpe militar.

Somente a partir de 1973 foi possível aprovar algumas medidas que visavam o estabelecimento de um sistema mais homogêneo. Neste ano, foram criados regimes únicos para concessão de benefícios, tais como auxílio desemprego, pensão por morte e aposentadorias.

---

<sup>7</sup> Cotação £1 = \$1,536. Data da Cotação 02/03/2015 (Banco Central – [www.bcb.org](http://www.bcb.org) acessado em 03/03/2015).

Uma terceira etapa tem início a partir da publicação do Decreto de Lei 3.500 que estabelece um sistema de aposentadorias e pensões financiado mediante capitalização individual com contribuições definidas e administrado pelo setor privado. O Chile foi o primeiro país da América Latina e do mundo a adotar um regime previdenciário inteiramente administrado por instituições privadas. Segundo Arza (), ao privatizar, pretendia-se aumentar a poupança interna, ampliar o mercado de capitais e, sobretudo, resolver o problema do déficit público.

Na prática, o sistema resultante pode ser caracterizado por um sistema misto, multipilar, que ficou configurado da seguinte forma:

1. O primeiro pilar, financiado por impostos, garantia uma aposentaria básica (Pensiones Mínimas Garantizadas por el Estado – PMGE) para os assegurados que possuíam pelo menos 20 anos de contribuição e cujo saldo acumulado fosse inferior ao valor mínimo estabelecido para a aposentadoria. Este piso equivalia a 80% do salário mínimo. O governo chileno também contava com um programa assistencial, o Programa de Pensiones Asistenciais (PASIS), que era destinado àqueles que não tinham condições financeiras de arcar com as suas necessidades básicas.
2. O segundo pilar (originado pela reforma de 1981) era compulsório, contributivo e baseava-se na capitalização individual administrada pelas Administradoras de Fundos de Pensões (AFPs). O sistema ficava sob supervisão da Superintendência de Administradoras de Fundos de Pensões (SAFP).
3. O terceiro pilar consistia em contribuições voluntárias e era beneficiado por um sistema tributário especial limitado até no máximo 50 unidades de fomento.

Observa-se que a reforma do sistema previdenciário só se aplicava aos civis. O regime de aposentadorias militares (*Cajas de Previsión de las Fuerzas Armadas - FFAA*) foi mantido intacto, com taxas de substituição de 100% vis a vis o último soldo.

Ao final de 25 anos da reforma, a distribuição do número de ativos e passivos nos diversos pilares estava como podemos ver Tabela 2:

**Tabela 2 – Sistema de Aposentadoria Chileno**

SISTEMAS		Sistema Público		Sistema Privado
	PASIS	INP	FFAA	AFP
ATIVOS	-	156.804	-	3.949.995
PASSIVOS	405.000	884.844	152.792 (2003)	574.011 40.569 (PMGE)

FONTE: ARENAS DE MESA, A., “El sistema de Pensiones en Chile en el contexto mundial y de América Latina: Evaluación y Desafíos,” OIT 2004.

### **2.3.1. As AFP's**

Diferente do regime anterior, em que a gestão dos sistemas de aposentadorias e pensões ficava a cargo de instituições semipúblicas, no novo regime os fundos de pensões são administrados por entidades privadas, denominadas Administradoras de Fundos de Pensões (AFP).

Todos os trabalhadores assalariados, inclusive os trabalhadores agrícolas, empregadas domésticas e empregados de microempresas, passa a ser cobertos obrigatoriamente pelo novo sistema administrado pelo setor privado. Já os trabalhadores independentes poderiam voluntariamente se afiliar.

Ressalta-se que agora os trabalhadores eram livres para escolher a AFP que desejasse. No regime anterior, a admissão em determinada caixa de aposentadoria era determinada pelo tipo de atividade desempenhada pelo trabalhador.

Os trabalhadores deveriam contribuir com 10% de seus salários para fundos de pensões que seriam administrados pela AFP, que investiriam em ações ou em renda fixa. As contribuições destes trabalhadores eram retidas na fonte e enviadas para suas contas previdenciárias. Estava, portanto, extinto o sistema de repartição, no qual os trabalhadores ativos recolhiam sua contribuição e o fundo assim constituído era repartido entre os inativos. O benefício do contribuinte dependia do montante e do prazo do aporte, bem como do desempenho do fundo no mercado.

As AFP estavam sujeitas a requerimentos mínimos de capital e rentabilidade e se financiavam a partir da taxa de administração que cobrava de seus afiliados e de um prêmio de seguro por invalidez e desemprego. Como dito, as AFP estavam sob supervisão da Superintendência das Administradoras de Fundos de Pensões (SAFP).

Observa-se que o sistema anterior continuou a funcionar através do Instituto de Normalização Previdenciária (INP) que consolidava todas as caixas de aposentadorias existentes anteriormente. A supervisão deste sistema ficava a cargo da SUSESOSO. No entanto, o INP era fechado para novos contribuintes. Além disso, as regras de elegibilidade (idade mínima, sistema de capitalização individual, entre outras) foram igualadas às do setor privado, de forma que incentivasse a migração dos trabalhadores mais jovens para as AFPs, já que o desconto seria de 17% do salário, bem menos que os 27% do regime estatal.

Nos meses posteriores ao estabelecimento da reforma de 1981, cerca de 70% dos afiliados às caixas de aposentadorias se transferiram para o novo sistema.

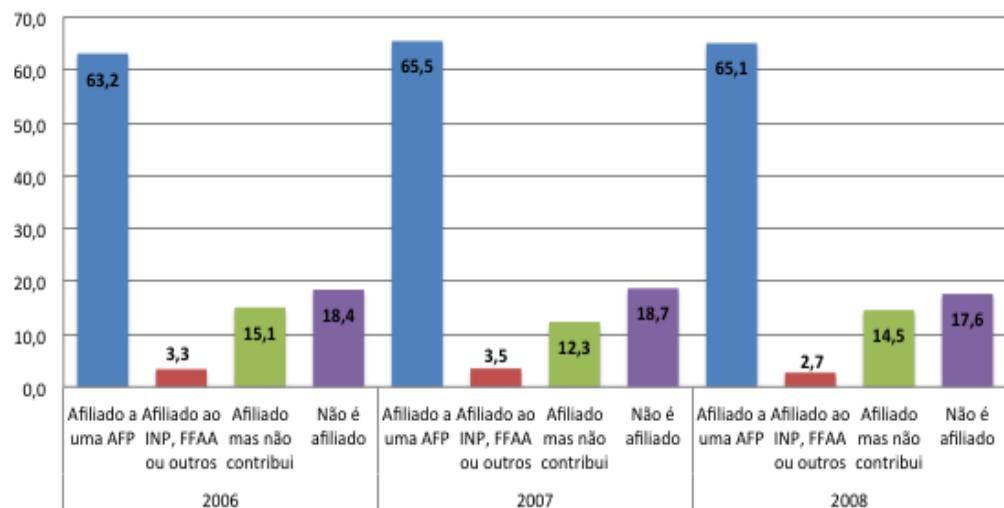
### **2.3.2. Cobertura Previdenciária**

Com relação ao nível de cobertura efetiva (contribuintes sobre a força de trabalho), dados disponíveis mostram que até o início dos anos 2000, a cobertura dos distintos esquemas era em torno de 60%. Ou seja, 4 em cada 10 pessoas em idade ativa não estavam contribuindo para obter uma pensão quando chegasse o momento de se aposentar.

Este problema se concentrava principalmente nas mulheres. Ao final de 2007, 55% dos afiliados ao sistema eram homens e 45% mulheres, mas os contribuintes eram 62% e 38%, respectivamente. Essa desigualdade de cobertura das mulheres em relação aos homens era ainda mais elevada nos quintis inferiores de renda, muito em função das características de inserção feminina no mercado de trabalho: precária, intermitente, fortemente informal e nas atividades de menor remuneração.

Além disso, como o índice de informalidade na economia do país era grande, sobretudo na área rural, havia um enorme contingente de pessoas que não fazia os depósitos compulsórios com regularidade ou sequer participavam do sistema. No final de 2002, os trabalhadores autônomos representavam apenas 2,7% do total de contribuintes. No entanto, tais trabalhadores representavam 25% da força de trabalho no mesmo ano. (Tagle, 2004). O Gráfico 4 apresenta a participação da população ocupada no sistema previdenciário chileno.

Gráfico 4 - Número de desocupados que contribuem para um sistema previdenciário.



Fonte: *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional* (CASEN).

### 2.3.3. Impactos das mudanças ocorridas a partir de 1981

Uma das consequências imediatas da reforma privatizante chilena foi o aumento do déficit previdenciário. Pretendia-se, com a privatização, a diminuição dos gastos públicos. No entanto, a reforma gerou um elevado custo de transição, em função da necessidade de pagamento dos benefícios aos contribuintes que permaneceram no antigo regime, além do governo ter assumido o custo do Bônus de Reconhecimento. O bônus de reconhecimento é um instrumento financeiro que reconhece os anos de contribuição para o antigo sistema feito pelos contribuintes que mudaram para o regime privado de aposentadoria.

Além do aumento dos gastos, o montante de contribuições arrecadadas para financiar as obrigações do Estado foi reduzido, visto que a maior parte dos trabalhadores passou a contribuir para o sistema de capitalização individual.

Diante destes fatos, o Estado precisou elevar o déficit público para honrar para com as suas obrigações. Estima-se que os compromissos adquiridos em 1981 junto aos distintos esquemas de pensões geraram um déficit fiscal médio de 5,7% do PIB no período de 1981 – 2003. Observa-se que a partir de 2004 ocorreu uma ligeira queda do déficit total.

Outro impacto do sistema foi a concentração crescente das AFPs. No estabelecimento do sistema, eram 12 AFP's. Atualmente o sistema conta com 6 AFPs.

Em junho de 2014, cerca 75% dos contribuintes pertenciam a 3 AFP's. Como mostra a Tabela 3 a AFP com maior número de contribuintes é a Provida.

Tabela 3 – Administradoras de Fundos de Pensão

A.F.P.	Contribuintes	(%)	Afiliados Ativos <sup>8</sup>	(%)
PROVIDA	1.751.529	32,7%	3.316.655	34,2%
HABITAT	1.234.381	23,1%	2.095.025	21,6%
CAPITAL	1.039.833	19,4%	1.829.386	18,9%
MODELO	662.264	12,4%	1.426.811	14,7%
CUPRUM	481.325	9,0%	635.716	6,6%
PLANVITAL	184.941	3,5%	385.639	4,0%
<b>TOTAL</b>	<b>5.354.273</b>		<b>9.689.232</b>	

Fonte: Superintendência de Pensiones do Chile. Dados de Junho de 2014.

A Tabela 3 mostrada acima também evidencia que há uma grande discrepância entre o número de afiliados e o número de contribuintes. Em um regime de capitalização individual, tanto a densidade (período de aportes) quanto o montante aportado repercutem no benefício que o contribuinte irá receber. Esta diferença entre afiliados e contribuintes significa que uma proporção de afiliados acumula fundos insuficientes para garantir uma aposentadoria razoável.

Um dos motivos desta diferença é o abandono do sistema previdenciário, ainda que compulsório, por muitos desses trabalhadores que não puderam contribuir por tempo suficiente para obter uma pensão mínima. Outra causa é a alta taxa de atraso e/ou inadimplência no pagamento das contribuições por parte dos empregadores.

Esta situação contrasta com as expectativas dos propulsores da reforma de 1981, que esperavam que a criação do sistema de capitalização individual levaria a uma redução da evasão e a um aumento da cobertura previdenciária. Estas expectativas não foram realizadas, não apenas pelas dificuldades encontradas para fiscalizar adequadamente o sistema, mas também porque o longo período de acumulação requerido limita os incentivos que os trabalhadores têm para efetuar os aportes necessários. (Arenas de Mesa, 2000).

---

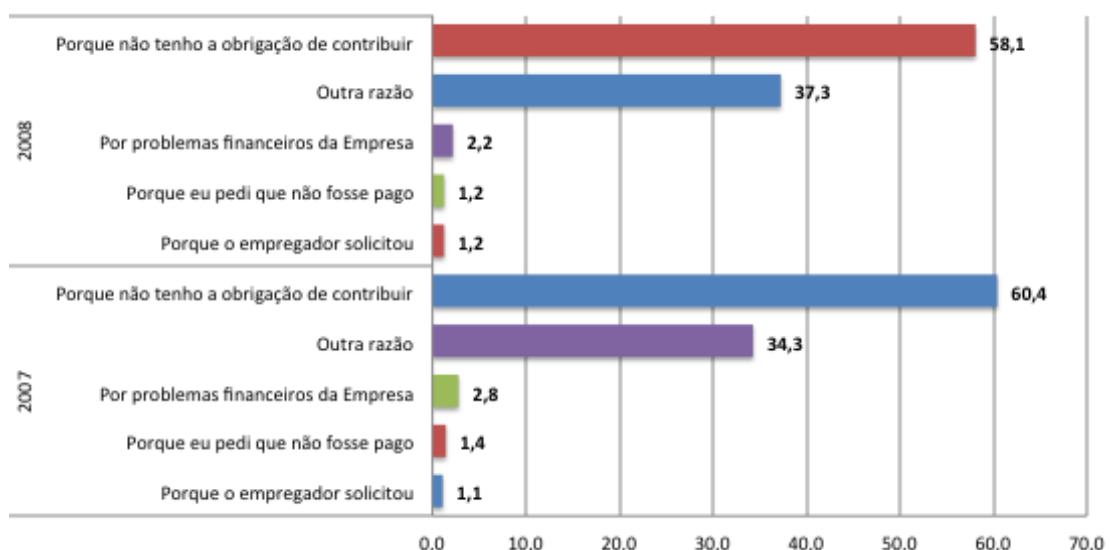
<sup>8</sup> São considerados afiliados todos os trabalhadores dependentes associados à determinada AFP e os trabalhadores independentes que contribuíram pelo menos uma vez. Ativos são aqueles afiliados que não recebem benefícios.

Um outro aspecto do sistema que merece destaque é a diferença existente na cobertura da força de trabalho em função da renda, tipo de ocupação, nível de escolaridade e sexo.

De acordo com Mesa-Lago (2008), os afiliados não contribuintes do sistema chileno tinham as seguintes características em 2004: 66% possuíam rendas muito baixas, 46% eram considerados pobres, 52% possuíam baixa escolaridade e 75% não haviam trabalhado nos últimos três anos. Como motivos para a não afiliação, os indivíduos informavam: afiliação não obrigatória, carência de recursos, ignorância do sistema, falta de trabalho, emprego instável, desconfiança do sistema privado e o alto custo do sistema.

O Gráfico 5 apresenta os motivos que as pessoas declararam no período 2007-2008 para não contribuir:

Gráfico 5 - Justificativa para ausência de contribuição.



Fonte: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN).

Como mostra Alvim (2011), a reforma da previdência institucionalizou várias medidas geradoras de inequidades:

1. Foi estabelecido que o tempo necessário para obter uma aposentadoria mínima seria de 20 anos. Considerando as oscilações no mercado de trabalho, este requisito se mostrou difícil de ser cumprido pela maior parte dos afiliados;

2. O regime das Forças Armadas permanecia no modelo de benefício definido e recebia cerca de 1,3% do PIB em benefícios em 2006, enquanto apenas 0,4% do PIB se destinava a aposentadorias assistenciais e 0,1% a aposentadorias mínimas; e
3. Os custos de transição eram completamente suportados pelo Estado, com recursos de impostos arrecadados de toda a população e que eram transferidos, num modelo regressivo, à população de renda média e alta.
4. Aos poucos, os custos das AFPs subiram e foram repassados aos contribuintes. As maiores despesas dessas empresas são os gastos na área de marketing, necessários diante da acirrada concorrência para conquistar novos cotistas.

Em 2003, cerca de 25% dos homens e 41% das mulheres na faixa de 65-69 anos não recebiam nenhuma renda referente às aposentadorias por idade ou viuvez. Uma nova reforma se fazia necessária. O motivo era que a privatização do sistema deixou de fora as mulheres, os jovens e os mais pobres - justamente aqueles que a reforma de 1981 alimentou com promessas de segurança.

Em 2006, 25 anos após a reforma de 1981, a Presidente Bachelet criou uma comissão para analisar o sistema de aposentadorias chilenas e estabelecer mudanças. Em 2008 foi sancionada uma Lei que modificava uma série de aspectos do sistema de aposentadoria vigente.

Para alcançar o objetivo de melhorar a frequência dos aportes e prover assistência aos mais pobres, optou-se por modificar o sistema de capitalização em contas individuais e transformá-lo em um sistema integrado de pensões contributivas e não contributivas.

Na prática, o novo sistema deveria:

- Manter o compromisso com as pessoas afiliadas ao sistema de capitalização individual;
- Eliminar a aposentadoria assistencial e a aposentadoria mínima fixa (para quem tivesse contribuído pelo menos 20 anos) e promover benefícios para os 60% mais pobres da população chilena através de:
  - a) Uma pensão básica solidária (PBS);
  - b) Um aporte previdenciário solidário (APS).

O piso solidário, financiado pelo Estado, foi criado para garantir a proteção básica para os idosos que possuíam uma renda familiar baixa. Todos os chilenos *seniors* que se

encontrem entre as faixas mais pobres da população passaram a ter direito a uma "pensão básica solidária" (PBS), mesmo sem jamais ter contribuído para a previdência. Pelo regime anterior, eram exigidos, no mínimo, 20 anos de contribuição para receber uma pensão mínima.

O PBS permite que um indivíduo, que não é elegível a nenhum outro benefício, receba um montante de até 85.964 pesos (aproximadamente \$141<sup>9</sup>). Este montante é reajustado automaticamente, todo primeiro de julho, em 100% da variação do IPC dos últimos 12 meses, contados desde o último reajuste. Não obstante, quando a variação do IPC supera 10%, o reajuste é imediato, ainda que não tenham transcorridos 12 meses.

Para ser elegível ao PBS, o indivíduo não deve ser elegível a nenhum outro benefício previdenciário, deve ter mais de 65 anos e integrar um grupo familiar pertencente aos 60% mais pobres da população chilena.

Observa-se que este benefício está sujeito a um processo de revisão por parte do Instituto de Previdência Social (IPS) para verificar se o beneficiário ainda mantém os requisitos exigidos por lei.

Como já dito, a reforma também criou o “aporte previdenciário solidário” (APS), um bônus para aqueles na faixa dos mais pobres, detentores de benefícios irrigários. O APS era destinado aos chilenos de 65 anos ou mais que tenham contribuído para sua aposentadoria, mas de maneira insuficiente para garantir o recebimento da pensão mínima.

A reforma previdenciária de 2008 não apenas deu um passo importante para a redução da pobreza entre os idosos e inválidos, mas também contribuiu para a construção de um sistema de proteção social menos segmentado e fragmentado, voltado para amparar a todos os cidadãos. Os benefícios se tornaram disponíveis sem filas de esperas e as medidas de elegibilidade foram generosas o suficiente para incluir famílias nos três primeiros quintis de renda.

Como o pilar solidário foi integrado ao sistema de aposentadorias contributivas e não exigia contribuições prévias dos seus beneficiários, foi possível evitar a segmentação entre os trabalhadores que eram elegíveis a um benefício do sistema de aposentadoria

---

<sup>9</sup> Cotação 1 peso = \$0,001645. Data da Cotação 31/12/2014 (Banco Central – [www.bcb.org](http://www.bcb.org) acessado em 03/03/2015).

contributivo e os demais trabalhadores, que tinham que recorrer à assistência social para sobreviver, uma vez que o PBS oferece um benefício garantido aos indivíduos em famílias de baixa renda que passam longos períodos fora do emprego remunerado ou aqueles que trabalham no setor informal.

Espera-se também que o PBS proporcione efeitos positivos sobre a igualdade de gênero, visto que, como as estimativas sugerem, cerca de dois em cada três beneficiários serão mulheres.

Em resumo, o Chile adotou uma reforma que manteve as contas individuais e, ao mesmo tempo, criou um novo sistema de aposentadorias públicas que amplia a cobertura entre idosos com um histórico de contribuição baixo e insuficiente ou entre aqueles que vivem em uma situação de extrema pobreza e que nem sequer contribuíram para o sistema.

Ressalta-se que embora o público alvo do BPS seja considerável, o benefício não é um direito incondicional para todos. Como vimos, o Chile optou por manter um modelo *means-tested* no qual para a pessoa ter direito ao benefício, ela deve comprovar sua baixa renda familiar agregada. Em função disto, alguns dos problemas dos benefícios *means-tested* mencionados no início do capítulo se reproduzem e geram iniquidades no caso Chileno.

#### **2.4. Sistema Previdenciário da Bolívia**

Em 1996, a Bolívia procedeu a uma reforma do seu sistema previdenciário que, assim como no Chile, substituiu o sistema de repartição simples por um sistema de segurança social de capitalização individual.

Neste sistema, as contribuições dos trabalhadores são retidas pelos empregados e depositadas em contas individuais que são geridas pelas Administradoras de Fundos de Pensões. A retenção sobre os salários dos trabalhadores é de 12,5%.

Ainda em 1996, além da privatização do regime de aposentadorias e de uma série de empresas estatais (de utilidades públicas e companhias de transportes), o governo criou um fundo coletivo para investir metade da renda obtida com a privatização destas empresas. Este fundo iria financiar um bônus anual não contributivo destinado a todas as pessoas acima de 65 anos chamado *Bonosol* ou *Bono Solidário* (Bônus Solidário).

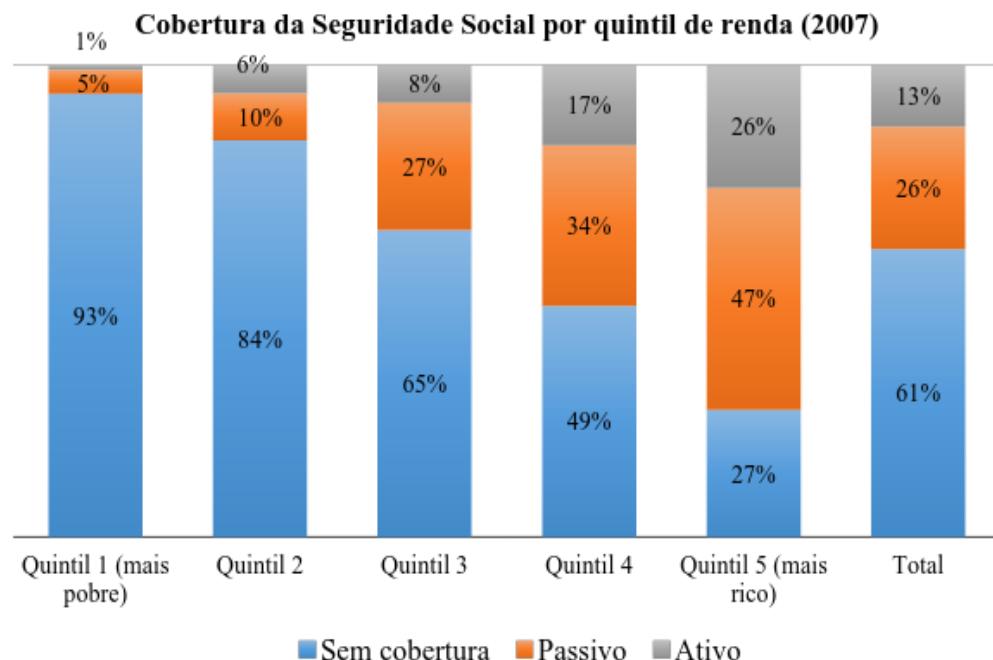
No entanto, este mecanismo de financiamento logo se mostrou problemático dada a insuficiente liquidez do sistema. Além disso, ocorreram problemas de administração e suspeitas de fraudes. O benefício foi pago pela primeira vez em 1997 e em 1998 já havia sido descontinuado.

Em 1998 foi criado um outro benefício chamado *Bolivida* cujo valor era muito baixo e era destinado a um grupo restrito de bolivianos. Em 2002 o *Bolivida* foi suspenso e em 2003 o *Bonosol* foi reestabelecido.

No entanto, e apesar do benefício não contributivo, a cobertura previdenciária manteve-se muito baixa. O *Bonosol* não conseguia atingir seu objetivo de propiciar um benefício para todas as pessoas acima de 65 anos, visto que os dividendos do fundo coletivo eram muito baixos para arcar com o benefício.

Além disso, o número de contribuintes no sistema de capitalização individual era extremamente baixo. Isto ocorria principalmente porque a Bolívia é um dos países com maior índice de trabalhadores informais no mundo. Dados de 2007, plotados no Gráfico 6, mostram que 69% da população ocupada trabalhavam no setor informal e não estavam cobertas pela seguridade social.

Gráfico 6 – Cobertura da Seguridade Social por Quintil de renda.



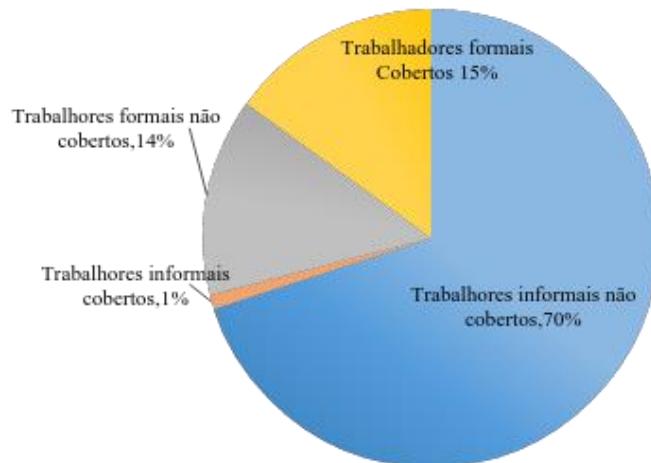
Fonte: CEPAL, 2007.

Ainda que o sistema de capitalização individual ofereça a possibilidade de os trabalhadores independentes fazerem aportes voluntários, a maioria das pessoas ocupadas no setor informal não o faz.

Além disso, no mercado de trabalho formal a evasão por parte dos empregadores é alta. Em 2007, 16% da população ocupada no setor formal não estavam cobertas pela seguridade social, conforme Gráfico 7.

**Gráfico 7 - Cobertura do Sistema de Seguridade Social da Bolívia**

(Em % da população ocupada com mais de 15 anos)



Fonte: CEPAL, 2007.

Para reverter este quadro de baixa cobertura, em 2007, o já presidente, Evo Morales, pôs fim ao *Bonosol* e introduziu no sistema previdenciário da Bolívia um pilar não contributivo e verdadeiramente universal. Graças a este pilar, denominado Renda Dignidade (*Rent Dignidad*), o país possui uma das mais altas taxas de cobertura previdenciária da América Latina atualmente.

O Renda Dignidade é uma aposentadoria não contributiva concedida para todas as pessoas a partir de 60 anos, independentemente da renda familiar ou das contribuições feitas previamente para o sistema. Observa-se, no entanto, que as pessoas maiores de 60 anos que recebem um benefício do Tesouro Geral da Nação (TGN) – logo que integraram o sistema contributivo – não são elegíveis ao Renda Dignidade.

Todas as pessoas acima de 60 anos que não recebiam outros benefícios até maio de 2013 recebiam um benefício de 2.400 bolivianos anuais (aproximadamente \$345<sup>10</sup>). A partir de maio de 2013, estas pessoas passaram a ter direito a 3.000 bolivianos anuais (aproximadamente \$431). As pessoas que já são beneficiárias do sistema de aposentadoria contributivas até maio de 2013 recebiam um benefício de 1.800 bolivianos anuais (150

<sup>10</sup> Cotação 1 boliviano = \$0,1436782. Data da Cotação 31/12/2014 (Banco Central – [www.bcb.org](http://www.bcb.org) acessado em 03/03/2015).

bolivianos por mês). Atualmente o benefício é de 2.400 bolivianos (200 bolivianos por mês). A Tabela 4 apresenta a evolução dos gastos com os benefícios não contributivos.

Tabela 4 – Histórico dos benefícios não contributivos.

Histórico dos Benefícios Não Contributivos			
Tipo de benefício	Valor Anual do Benefício	Quantidade de Pagamentos	Gasto Total
<b>Bonosol 1997</b>	1.300	364.261	473.539.300
<b>Bolivida 1999</b>	395	340.403	134.459.185
<b>Bolivida 2001</b>	1.800	351.166	632.098.800
<b>Bonosol 2003</b>	1.800	448.864	807.955.200
<b>Bonosol 2005</b>	1.800	482.002	867.603.600
<b>Bonosol 2007</b>	1.800	493.347	888.024.600
<b>Renta Dignidad 2008</b>	2.400 a 1.800	7.003.166	1.330.932.750
<b>Renta Dignidad 2009</b>	2.400 a 1.800	8.845.447	1.695.218.600
<b>Renta Dignidad 2010</b>	2.400 a 1.800	9.166.878	1.756.327.950
<b>Renta Dignidad 2011</b>	2.400 a 1.800	9.375.940	1.795.829.850
<b>Renta Dignidad 2012</b>	2.400 a 1.800	9.561.040	1.829.872.240
<b>Renta Dignidad 2013</b>	3.000 a 2.400	10.100.892	2.204.157.660

Fonte: Superintendência de Pensiones do Chile.

O benefício é financiado com uma parte das receitas obtidas pelos impostos diretos sobre os hidrocarbonetos, mais os dividendos das empresas capitalizadas (ainda que muitas vêm passando por um processo de renacionalização).

A Renda Dignidade, como já dito, teve um importante papel em um contexto de baixa cobertura do sistema de aposentadoria contributivo. Dados sugerem que 97% da população boliviana de mais de 60 anos recebe o Renda Dignidade. Em 2013 havia cerca de 878.000 beneficiários, sendo que 84% não recebiam outro tipo de pensão, tal como indica a Tabela 5.

Tabela 5 – Beneficiários do sistema de Aposentadoria Chileno

Beneficiários	Rentista	Não Rentista	Total
2013	140.093	738.097	878.190
2012	136.269	719.494	855.763
2011	131.537	692.174	823.711
2010	126.265	675.904	802.169

Fonte: Superintendência de Pensiones do Chile.

Como mostra Arza (2011:96-97), o estabelecimento da Renda Dignidade foi uma experiência extraordinária para um país pobre.

*“The establishment of Renta Dignidad, a truly universal benefit with no contributory requirement, no means-test, and no cohort restriction has helped to consolidate the path toward universal old-age protection in Bolivia. [...]It is the only nation-wide, universal, and noncontributory pension in Latin America providing benefits to all as a matter of right, with no behavioral or contributory conditions and no recourse to a means-test.”*

## **2.5. Conclusão do Capítulo**

Ainda que seja pouco difundida, as experiências do Reino Unido, Chile e Bolívia mostram que é possível implementar um pilar básico de aposentadoria. Entretanto, não há um padrão estabelecido.

No próximo capítulo vamos estudar os impactos da implementação de uma aposentadoria universal no Brasil.

## CAPÍTULO III – PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Este capítulo tem como objetivo realizar um breve histórico da Previdência Social brasileira bem como analisar a possibilidade de adoção de uma aposentadoria básica universal no país. Para analisarmos a evolução histórica da Previdência brasileira vamos utilizar como base principal os textos da série Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise do IPEA.

Com relação ao sistema previdenciário, temos como marcos legais a Lei dos Acidentes de Trabalho (Lei no 3.724, de 15 de janeiro de 1919) e a Lei Eloy Chaves (Decreto - Lei no 4.682, de 24 de janeiro de 1923) que determinava a criação de Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs) para os trabalhadores das empresas ferroviárias, contemplando-os com os benefícios de aposentadoria por invalidez, aposentadoria contributiva, pensão por morte e assistência médica. Nos anos posteriores, aos CAPs passaram a abranger os portuários, funcionários dos serviços telegráficos, empresas de luz, bondes, entre outros.

Durante a década de 30, período do governo Vargas, foi criado o Instituto de Aposentadorias e Pensões (IAPs) que eram organizadas pela categoria profissional e não pelas empresas como era o caso dos CAPs. Cada IAP tinha autoridade para estabelecer suas regras, alíquotas de contribuição e benefícios. O primeiro a surgir foi o IAPM (Marítimos), depois surgiram vários outros como o dos Comerciários, dos Bancários e dos Empregados em Servidores Públicos.

Como eram organizados por categorias profissionais, surgiram diversas instituições com um pequeno número de asssegurados em cada. Por conta desta fragmentação, os benefícios proporcionados por estas instituições eram baixos, dado que a captação dos recursos era limitada. Entre os anos 30 a 60, ocorreram diversas tentativas de homogeneizar o sistema.

No entanto, somente em 1960, com a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), a legislação relacionada às aposentadorias foi unificada através da uniformização das alíquotas de contribuição e das prestações dos benefícios dos diferentes institutos. Foi definido que a contribuição dos empregados e empregadores seria de 8%. Além disso, o Estado passou a ser responsável pelo pagamento dos segurados, o que do ponto de vista

do financiamento significa que o modelo de capitalização foi substituído pelo modelo de repartição simples. Por fim, com a LOPS foram criados o auxílio-reclusão, auxílio-funeral e auxílio-natalidade. A unificação da gestão dos diversos institutos ocorreu em 1966 com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS).

Em 1974, foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social. Nesse mesmo ano ocorre o desdobramento do INPS em outros dois órgãos: Instituto de Administração da Previdência Social (IAPAS) e o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS). O INPS ficou responsável pelos pagamentos dos benefícios monetários enquanto o IAPAS era responsável pela arrecadação, fiscalização e administração das contribuições e o INAMPS era responsável pelo sistema de saúde.

Em 1977 foi criado o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SIMPAS). Além do INPS, IAPAS e INAMPS, faziam parte do SIMPAS a Legião Brasileira de Assistência (LBA), responsável pelas medidas assistenciais para as populações carentes, a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem), a empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (DATAPREV) e a Central de Medicamentos (Ceme).

Segundo UGÁ e MARQUES (2005) foi com a promulgação da Constituição Cidadã, como ficou conhecida a Constituição Federal de 1988, que se deu a primeira experiência brasileira de reconhecimento universal de direitos sociais inerentes à cidadania.

A CF/88, no seu artigo 194, definiu a Seguridade Social como sendo um conjunto de ações do Poder Público e da sociedade destinados a assegurar os direitos à saúde, previdência e assistência social. Por princípios norteadores do Sistema de Seguridade Social, o texto constitucional estabeleceu também em seu Art. 194: universalização da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios para as clientelas urbana e rural; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor das prestações; equanimidade no custeio; diversificação da base de financiamento; e descentralização e participação social na gestão (IPEA, 2010).

Na questão previdenciária o principal avanço do texto constitucional foi o sentido de universalização, participação social na gestão e diminuição das desigualdades

socioeconômicas. O artigo 201 da Constituição estabelece a estrutura da previdência social no Brasil:

“Art. 201 - 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, e atenderá, nos termos da lei, a:

- 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.
- [...]" CF88

Como vimos, a Constituição estabelece que a adesão ao sistema era obrigatória para todos os trabalhadores, sejam do setor público ou do setor privado. Neste sentido, a previdência social se torna um direito universal visto que deixa de ser atrelada a determinadas categoria profissionais, como ocorria com os IAPS. No entanto, ressalta-se que foram criadas regras previdenciárias distintas para os servidores públicos.

O Artigo 201 também assegura a manutenção real do valor dos benefícios e estabelece que todos os benefícios previdenciários devem ter como piso o valor equivalente a um salário mínimo.

“§ 2º - Nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo.

§ 3º - Todos os salários de contribuição considerados para o cálculo de benefício serão devidamente atualizados, na forma da lei.

§ 4º - Assegurado o reajuste dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei.” CF88

Em 1990 foi criado o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), resultado da fusão dos extintos INPS e IAPAS, que teve como finalidade arrecadar e fiscalizar as contribuições e administrar a concessão de benefícios.

Em 1991 foi aprovado o Plano de Benefícios do RGPS - Lei no 8.213 – que definia como segurados obrigatórios empregados, empregado doméstico, contribuinte individual, trabalhador avulso e segurado especial para os trabalhadores do Setor Privado.

Para os trabalhadores urbanos, foram estabelecidas as seguintes alterações: aumento do tempo de carência para a requisição do benefício por idade para 180 contribuições mensais; extensão do direito à aposentadoria por tempo de serviço

proporcional também às mulheres – aos 25 anos de trabalho – e aumento do salário de benefício para os auxílios doença, que passa a respeitar também o piso equivalente a um salário mínimo. (IPEA,2010).

No entanto, as principais mudanças dizem respeito aos trabalhadores rurais, onde foi estabelecida a paridade entre o sistema urbano e rural que resultou em uma grande ampliação da cobertura previdenciária. Observa-se que posteriormente analisaremos a previdência rural com maiores detalhes.

Durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso foi aprovada a Emenda Constitucional número 20 (EC 20/98) que, conforme destaca Faleiros (2010), estabeleceu dentre outras coisas:

- “Regime geral de caráter contributivo para cobertura de eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada, proteção à maternidade, proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário, salário família, pensão por morte. Não haveria critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria no Regime Geral, a não ser com prejuízo da saúde e da integridade física.
- Salários família e o auxílio reclusão seriam para trabalhadores de baixa renda e não para todos.
- Gestão quadripartite nos órgãos colegiados.
- Financiamento de empregadores, da empresa e da entidade a ela equiparada considerando a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados a qualquer título à pessoa física que lhe preste serviços, mesmo sem vínculo empregatício; receita ou faturamento; lucro. Financiamento dos trabalhadores. Receita de concursos e prognósticos. Alíquota de produtores parceiros, meeiros e arrendatários rurais e pescadores artesanais sobre o resultado da comercialização.
- Manutenção do piso de um salário mínimo e reajuste na forma da Lei.
- Proibição de segurado facultativo a quem já tenha regime próprio de previdência.
- Extinção da aposentadoria proporcional por tempo de serviço na área pública e o regime geral da previdência social.
- Garantia de aposentadoria:
  - Com 35 anos de contribuição, se homem e com 30 anos de contribuição, se mulher.
  - Com 65 anos de idade se homem, e 60, se mulher, reduzindo-se em cinco anos o limite para os trabalhadores rurais e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar.
  - Redução para cinco anos para o professor primário ou secundário.
- Contagem recíproca do tempo de contribuição nos diferentes regimes.
- Estabelecimento do valor máximo de R\$1200,00 para a aposentadoria e de R\$360,00 para obter o salário-família.”

Em seu art. 8º, foi criada uma regra de transição para os servidores que ingressaram até 16 de dezembro de 1998 e foi estabelecido um pedágio de 20% para as aposentadorias integrais e de 40% para proporcionais.

Após a EC 20/98, foi instituído o fator previdenciário, através da Lei 9.876/99, que consiste num fator de correção para os salários dos beneficiados. Este fator deveria

considerar o tempo de contribuição, o montante aportado pelo contribuinte e a idade deste no momento da aposentadoria.

Segundo Salvador (2005, p.35) uma das consequências do fator previdenciário foi a redução do valor das aposentadorias concedidas pelo RGPS. Um outro fator que ajudou nesta redução foi a fixação do teto nominal dos benefícios desvinculado do salário mínimo, permitindo que o Ministério da Previdência e Assistência Social adotasse reajustes diferenciados entre o piso dos benefícios e as aposentadorias acima de um salário mínimo, que passaram a ter correção inferior ao reajuste do piso previdenciário.

Em 2003 foi aprovada a emenda constitucional nº 41 que alterava as regras para concessão de aposentadoria dos servidores públicos e aumentava o teto dos benefícios previdenciários do RGPS (10 salários mínimos).

Em 2005 a Emenda Constitucional nº 47 foi publicada, estabelecendo a manutenção da paridade de reajuste entre ativos e inativos do setor público, a redução dos limites de idade para a aposentadoria também no setor públicos e para os trabalhadores privados foi estabelecido que poderiam haver critérios diferenciados para a concessão de aposentadorias para os portadores de deficiência, desde que regulamentado por lei complementar. Além disso, foram estabelecidas alíquotas de contribuição e prazo de carências menores para os trabalhadores que se dedicavam exclusivamente ao trabalho doméstico em sua própria casa quando estes pertencessem a uma família de baixa renda.

Em 2012 foi estabelecida a Lei nº 12.618 que estendia o limite máximo de benefícios do RGPS às aposentadorias concedidas pelo Regime de Previdência da União. Também foi estabelecida a criação de três entidades fechadas de previdência complementar, denominadas Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe), Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo (Funpresp-Leg) e Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (Funpresp-Jud).

A partir desta lei, o servidor continua a contribuir com 11% e a União com 22%, mas esta contribuição será sobre o teto do RGPS (R\$ 3,9 mil). Para receber deste teto, o servidor deverá aderir ao fundo complementar.

Mais recentemente foi decretada a Medida Provisória 664/2014 (MP 664/14) que altera a Lei 8.213/91 e trouxe mudanças significativas para a previdência brasileira. Foi

estabelecido que a pensão por morte passaria a ter um prazo de carência de 24 meses, ou seja, o benefício só será concedido ao cônjuge do segurado se este, ao falecer, já tiver contribuído para a previdência por pelo menos este tempo. Até a MP 664 ser publicada, não havia nenhum prazo de carência estabelecido. A pensão por morte dispensará a carência apenas em duas situações: A) Quando o segurado falecido estava em gozo de auxílio-doença ou aposentadoria por invalidez; B) Quando a morte do segurado decorreu de acidente de trabalho.

O valor da pensão por morte também foi alterado. Anteriormente, a pensão era paga no mesmo valor da aposentadoria que o segurado recebia ou viria a receber. Entretanto, a MP 664/2014 estabeleceu que “o valor mensal da pensão por morte corresponde a 50% do valor da aposentadoria que o segurado recebia ou daquela a que teria direito se estivesse aposentado por invalidez na data de seu falecimento, acrescido de tantas cotas individuais de 10% do valor da mesma aposentadoria, quantos forem os dependentes do segurado, até o máximo de cinco” MP 664/14.

Em relação ao auxílio-doença, foi estabelecido um teto para o valor de benefício e definido que o afastamento do trabalho por até 30 dias deverá ser de responsabilidade das empresas. Somente a partir de 30 dias o assegurado poderá solicitar o auxílio-doença para o INSS.

### **3.1. Desenho atual da Previdência Social.**

Atualmente a Previdência Social oferece os seguintes benefícios: Aposentadorias por idade; Aposentadoria por tempo de contribuição; Aposentadoria por invalidez; Aposentadoria especial; Auxílio-doença; Auxílio-acidente; Auxílio-reclusão; Pensão por morte; Salário-maternidade e Salário-família. Observa-se que do total de benefícios distribuídos em 2012, mais de 1 bilhão são aposentadorias<sup>11</sup>. Destas, 450 milhões são aposentadorias por idade, 187 milhões são por invalidez e 445 milhões são por tempo de contribuição.

Como este trabalho tem como objetivo analisar os sistemas de aposentadorias, vamos avaliar somente este tipo de benefício. Há 4 tipos de aposentadorias públicas no Brasil:

---

<sup>11</sup> Dataprev. Anuário Estatístico da Previdência Social 2012.

- Por idade: É concedida aos homens a partir de 65 anos e às mulheres a partir de 60 anos que vivem no meio urbano. Para os trabalhadores do meio rural, a idade mínima para se aposentar é de 60 anos para homens e de 55 para mulheres. O tempo mínimo de contribuição é de 180 meses para os inscritos após 25 de julho de 1991. Para aqueles que começaram a contribuir antes desta data, são 144 contribuições;
- Tempo de contribuição: São necessários 35 anos de contribuição para o trabalhador do sexo masculino e 30 anos para as mulheres. Algumas categorias, como a dos professores, têm um tempo de contribuição diferenciado (30 anos para os homens e 25 para as mulheres).

Observa-se que é possível ainda combinar a aposentadoria por Idade e Tempo de Contribuição.

- Invalidez: É concedida quando a perícia médica do INSS considera a pessoa totalmente incapaz para o trabalho, seja por motivo de doença ou acidente. Quando o motivo é por doença, há uma carência de 12 meses. Quando o motivo é por acidente, não há carência.
- Especial: Destinada aos trabalhadores que comprovarem que foram expostos a agentes nocivos à saúde, sejam físicos, químicos ou biológicos.

O valor do benefício irá depender do tipo de aposentadoria. Para os benefícios de aposentadoria por idade e por tempo de contribuição o benefício consiste “na média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição, corrigidos, correspondentes a oitenta por cento de todo período contributivo, multiplicada pelo fator previdenciário, no limite do teto estabelecido pelo INSS; e para os benefícios de aposentadoria por invalidez e especial, auxílio-doença e auxílio-acidente, o benefício consiste na média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição, corrigidos, correspondentes a oitenta por cento de todo período contributivo, dentro do limite do teto do INSS” MP.

### **3.2. A aposentadoria rural**

Conforme define Zimmermann (2005), a previdência rural brasileira foi inovadora ao universalizar o acesso da população rural brasileira ao benefício, sem que os

beneficiários necessitem provar contribuição plena e prévia, mas apenas o exercício da atividade agrícola, aproximando-se assim do modelo beveridgiano.

A partir do texto da Constituição, foi estabelecido que o idoso, de ambos os sexos, que comprovasse a sua situação de “produtor, parceiro, meeiro e o arrendatário rural, o garimpeiro e o pescador artesanal, bem como respectivos cônjuges que exerçam suas atividades em regime de economia familiar sem empregados permanentes” (art. 195, § 8º, Constituição Federal de 1988) teriam direito a um benefício no valor de um salário mínimo. O que se observa é que o critério de elegibilidade foi alterado, “desvinculando o acesso ao benefício da comprovação de contribuição individual e o associando à comprovação da inserção naquele regime de produção” (IPEA, 2009).

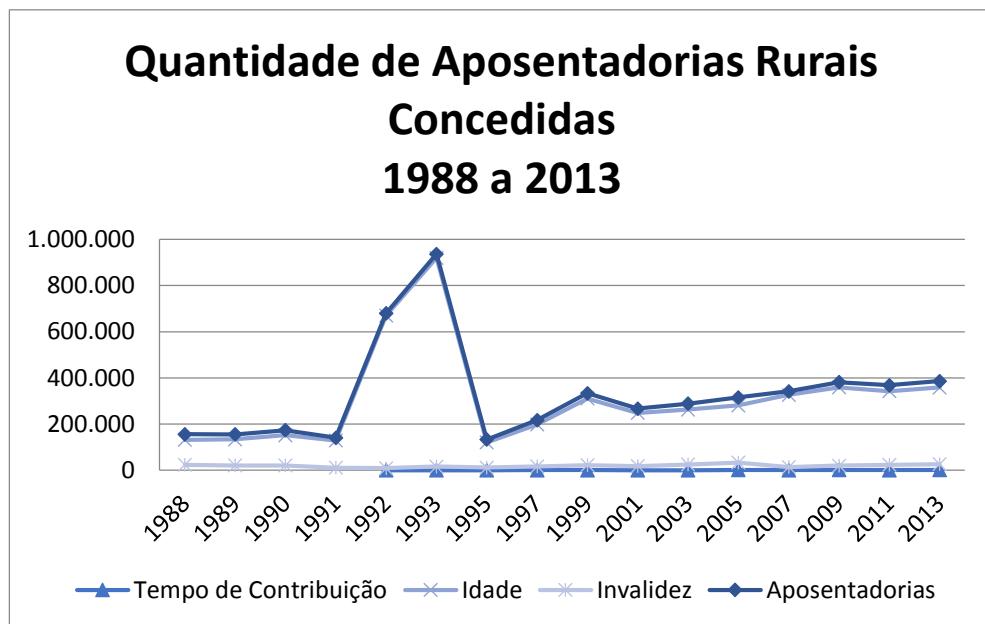
Uma outra importante mudança que contribuiu para a ampliação da cobertura previdenciária foi o estabelecimento do benefício para o trabalhador rural individual e não mais ao responsável da unidade familiar. Com isso, qualquer pessoa a partir de 16 anos que trabalhasse no campo era considerado segurado da previdência.

Para as aposentadorias rurais por idade foi estabelecido que as trabalhadoras rurais passariam a ter à aposentadoria por idade, a partir dos 55 anos, independentemente do seu cônjuge já ser beneficiário ou não, ou receberem pensão por falecimento do mesmo. Já os homens teriam direito a partir dos 60 anos e também passariam a ter direito à pensão em caso de morte do seu conjugue segurado.

Também de acordo com o Art. 195, § 8º, Constituição Federal de 1988 foi definido que a forma de financiamento da previdência pelos trabalhadores rurais seria por meio da aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e o recolhimento ficaria sob responsabilidades do comprador. No entanto, ao se analisar os dados da previdência rural verificamos que os beneficiários por tempo de contribuição representam uma minoria.

Como podemos observar no 8, a quantidade de benefícios concedidos no meio rural aumentou consideravelmente desde 1991, ano em que entraram em vigor as Leis de Custeio e de Benefícios. Enquanto que no ano de 1991 foram disponibilizadas 140.698 novas, no ano de 1992 foram outorgados 679.376 novos benefícios e em 1993 foram proporcionadas 936.378 novas aposentadorias, número esse que caiu para 435.420 em 1994, estabilizando-se em torno de mais de 350 mil nos anos mais recentes.

Gráfico 8 – Quantidade de Aposentadorias Rurais – 1988 a 2013



Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social 2011 e 2012.

Os dados da Tabela 6 também mostram que uma grande parte dos beneficiários ativos da previdência rural se constitui de segurados especiais, ou seja, aposentados por idade, que como vimos, tem acesso universal e a contribuição se dá apenas quando há excedente na produção e essa é comercializada. Já os beneficiários regulares por tempo de contribuição representam uma minoria o que revela a informalidade existente no setor rural, a incapacidade de o trabalhador contribuir de forma contínua por longo período de tempo. Em 2012, as aposentadorias por tempo de contribuição representaram apenas 0,27% do total de aposentadorias ativas, enquanto as aposentadorias por idade representaram 92,8%.

**Tabela 6 – Quantidade de benefícios ativos – clientela Rural**

Tipo de Benefício	Total	Total (Dez/2011)
	(Dez/2012)	
<b>BENEFÍCIOS DO RGPS</b>	<b>8.696.921</b>	<b>8.460.179</b>
Previdenciários	8.664.518	8.427.887
Aposentadorias	6.279.789	6.105.570
Tempo de Contribuição	17.259	16.358
Idade	5.825.220	5.655.293
Invalidez	437.310	433.919
Pensões por Morte	2.206.732	2.155.077
Auxílios	167.024	154.758
Aux Doença	151.870	140.530
Aux Reclusão	4.274	4.262
Aux Acidente	10.880	9.966
Salário-Maternidade	10.973	12.482
Acidentários	32.403	32.292
Aposentadoria por Invalidez	11.497	11.021
Pensão por Morte	4.215	4.279
Auxílios Act	16.691	16.992
Aux Doença Act	9.570	10.138
Aux Acidente Act	7.121	6.854
<b>BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS</b>	<b>104.178</b>	<b>115.916</b>
<b>TOTAL</b>	<b>8.801.099</b>	<b>8.576.095</b>

Fonte: Dataprev.

A aposentadoria rural brasileira se assemelha aos programas de aposentadorias básicas já tratados no capítulo 2 deste trabalho, uma vez que os trabalhadores que não podem contribuir, têm suas aposentadorias financiadas pelo Estado. Na próxima seção iremos analisar a possibilidade de ampliação deste modelo para os demais trabalhadores.

## CONCLUSÃO

O importante papel da proteção social para os idosos é reconhecido na Recomendação para Pisos de Proteção Social (N.º 202), aprovada em 2012, que fornece orientações para os países na definição de pisos de proteção social que garantam, pelo menos, um nível básico de segurança social para todos (OIT, 2012).

Logo, podemos imaginar que a segurança econômica para pessoas na inatividade leve à adoção de uma aposentadoria básica, pois, tal como propõe o Relatório Bachelet, trata-se de assegurar uma renda para idosos, crianças e desempregados.

As aposentadorias básicas têm um importante papel na expansão da cobertura previdenciária, já que garantem um nível básico de proteção para os que não recebem aposentadoria por tempo de contribuição.

Alguns países da América Latina, como o Chile e a Bolívia, conseguiram estabelecer um pilar básico de aposentadoria e com isso, ampliar o seu nível de cobertura previdenciária.

No Brasil, no entanto, apesar dos avanços proporcionados pela CF-88, as aposentadorias básicas estão acessíveis apenas aos trabalhadores rurais. Estima-se que atualmente cerca de 15% da população idosa brasileira não recebem nenhum benefício de aposentadorias e pensões. Neste trabalho, refletimos sobre a oportunidade de adoção de uma aposentadoria básica universal de modo a eliminarmos este gap na cobertura previdenciária.

Como vimos, estima-se que uma aposentadoria básica no valor de um salário mínimo tem impacto muito positivo sobre a economia, em termos de crescimento do PIB, inclusive.

Destacamos, por fim, que o Brasil deve ir além da garantia um piso básico de renda e também promover o acesso universal à saúde, ambos os quais são essenciais para uma vida digna e segura para as mulheres e homens mais velhos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANFIP. “Análise da Seguridade Social 2013”, 2014.

BARR, N. *Economics of the welfare state*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

CEPAL. Análise Crítica da “Iniciativa do Piso de Proteção Social” e da Visão dos Organismos Internacionais Acerca da Política Social Brasileira CEPAL - Panorama Social de América Latina. Santiago, Chile, 2011.

DELGADO, G.; CARDOSO JR., J. C. Universalização e direitos sociais no Brasil: a experiência da previdência rural nos anos 90. In: IPEA. *Políticas sociais – acompanhamento e análise*, ano 1, n. 1, jun. Brasília: IPEA, 2000.

FAGNANI. Análise Crítica da “Iniciativa do Piso de Proteção Social” e da Visão dos Organismos Internacionais Acerca da Política Social Brasileira. São Paulo: Unicamp, 2012.

IPEA. *Boletim Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise*, n.9. Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. *Boletim Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise*, n.17. Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. *Boletim Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise*, n.18. Brasília, 2010.

\_\_\_\_\_. *Boletim Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise*, n.19. Brasília, 2011.

LAVINAS, L.; COBO, B.; VEIGA, A. *Políticas Sociais Universais e Incondicionais: há chances reais de sua adoção na América Latina?* 13º Congresso da Rede Mundial de Renda Básica. BIEN, 2010.

MESA-LAGO, C. (2006). As reformas de previdência na América Latina e seus impactos nos princípios de seguridade social. / Carmelo Mesa-Lago; tradução da Secretaria de Políticas de Previdência Social. – Brasília: Ministério da Previdência Social, XVII, 189p. – (Coleção Previdência Social. Série traduções; v. 23).

OIT (2011 – A). Piso de Proteção Social para uma Globalização Equitativa e Inclusiva Relatório do Grupo Consultivo presidido por Michelle Bachelet, constituído pela OIT com a colaboração da OMS. Genebra.

UTHOFF, Andras. El caso Chile. Reconciliando los principios de equivalencia y solidaridad. Apresentação Seminário Internacional UFRJ. Rio de Janeiro, junho de 2010.

VUOLO, Rubén. Citizen's Income and Welfare Regimes in Latin America.