

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE DIREITO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
CURSO DE DOUTORADO

**FUNDO DE GARANTIA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL:  
UMA PROPOSTA DE POUPANÇA PARA PRESERVAR  
O DIREITO CONSTITUCIONAL À PREVIDÊNCIA  
PARA HOJE E PARA O FUTURO**

Breno Zaban Carneiro

Brasília, setembro de 2015

**BRENO ZABAN CARNEIRO**

**FUNDO DE GARANTIA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL:  
UMA PROPOSTA DE POUPANÇA PARA PRESERVAR  
O DIREITO CONSTITUCIONAL À PREVIDÊNCIA  
PARA HOJE E PARA O FUTURO**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB), sob orientação da Professora Ana de Oliveira Frazão como requisito para obtenção do título de Doutor, linha de pesquisa Transformações na Ordem Social e Econômica e Regulação.

Brasília, setembro de 2015

## RESUMO

Esta tese discute se e como um modelo de constituição de reservas pessoais poderia, do ponto de vista constitucional, ser instituído no Brasil para financiamento de benefícios previdenciários. O texto propõe um modelo teórico, chamado de Fundo de Garantia da Previdência Social – FGPS, que seria uma opção livre para pessoas inseridas no Regime Geral da Previdência social. O trabalho investigou a literatura jurídica e a jurisprudência para identificar que condicionamentos devem ser observados para que tal modelo teórico seja compatível com a ordem constitucional brasileira. Esta investigação resultou na identificação de três diretrizes gerais: preservação de direitos, garantia de mínimo de proteção securitária e manutenção da solidariedade do sistema. O trabalho propôs então a utilização da Teoria de Justiça de Rawls para consolidar estas diretrizes gerais em exigências normativas específicas. Do ponto de vista dos direitos do segurado individual, essas exigências impõem (1) regras prudenciais que promovam a formação de poupança e (2) garantias estatais de cobertura de benefícios mínimos em caso de poupança insuficiente. Do ponto de vista dos direitos da coletividade de segurados, as diretrizes são atendidas ao se condicionar a opção pelo FGPS a (1) ganho financeiro para o sistema previdenciário como um todo e (2) disponibilidade de fluxo de caixa pelo sistema para pagamento de benefícios no curto prazo.

A contribuição que esta tese pretende fazer ao conhecimento sobre a matéria envolve (1) a definição das diretrizes para reforma e (2) a identificação de como contas pessoais podem atender a estas diretrizes e ser implementadas dentro da ordem constitucional brasileira.

Palavras-chave: previdência; contas pessoais; demografia; aposentadoria.

## **ABSTRACT**

This thesis addresses, from a Constitutional Law point of view, whether and how a model based on personal savings could be adopted in Brazil to finance social security benefits. A hypothetical Social Security Fund – SSF is described as an option available for those currently in Brazil's General Social Security Regime. The author investigated both academic legal publications and judicial discussions in order to describe which conditions should be met so the SSF may pass a constitutionality test in Brazil. This investigation resulted in the finding of three general guidelines: preserving rights, assuring minimum benefits and preserving solidarity within the system. Rawls' Theory of Justice was then used to consolidate these guidelines into specific normative demands. From the point of view of the rights of each individual, these demands are met by (1) prudential regulation that fosters savings and (2) government guarantees in case savings are insufficient to fund benefits. From the point of view of the rights of the collectivity of people subject to the General Regime, the demands are met if the SSF option is conditioned to (1) financial gain for the social security system as a whole and (2) availability of sufficient cash to pay for benefits for other beneficiaries in the short term.

The contribution to current knowledge this thesis intends to offer is (1) defining guidelines for social security reform and (2) verifying how personal accounts can meet these guidelines and be implemented according to Brazilian constitutional law.

Keywords: social security; personal accounts; demography; pensions.

## SUMÁRIO

### Conteúdo

Introdução .....	8
Capítulo I – Crises de Previdência .....	13
1. Introdução.....	13
1.1 O Sistema de Previdência Brasileiro .....	14
1.1.1 Perspectivas Demográficas: o desafio do envelhecimento da população.....	14
1.1.2 Gastos Atuais com Benefícios .....	20
1.1.3 Fontes de Financiamento.....	27
1.1.4 Dificuldades de Financiamento .....	34
1.1.5 Medidas Paliativas e Expectativas de Redução de Custos.....	40
1.2 Experiências Internacionais .....	43
1.2.1 Sistemas com Foco em Repartição.....	44
1.2.2 Sistemas com Foco em Capitalização .....	50
1.2.3 Previdência na América Latina – A Análise de Carmelo Mesa-Lago	58
1.3 Fundos Coletivos e Contas Pessoais .....	61
1.3.1 Fundamentos para um FGPS .....	61
1.3.2 Críticas e Dificuldades.....	66
1.3.3 A proposta de FPGS para o Brasil: vantagens e desvantagens .....	69
1.4 Síntese e Conclusões .....	75
Capítulo II – O Direito à Previdência na Constituição Brasileira.....	77
2. Introdução.....	77
2.1 Reformas da Previdência no Brasil.....	78
2.1.1 Paradigmas para a Atuação Estatal .....	79
2.1.2 Histórico da Previdência Social.....	81
2.1.3 O Sistema da Constituição de 1988.....	83
2.1.4 Emendas Constitucionais.....	85
2.2 O Direito Constitucional à Previdência: Limites e Possibilidades de Reforma.....	86
2.2.1 O Direito Constitucional à Previdência na Literatura Jurídica .....	86
2.2.2 O Direito Constitucional à Previdência no Supremo Tribunal Federal .....	107
2.3 Diretrizes para Reformas .....	116
2.3.1 Preservação de Direitos, Regimes e Escolhas .....	118

2.3.2 O Equilíbrio entre Riscos e Obrigações a Serem Seguradas.....	119
2.3.3 A Noção de Solidariedade.....	120
2.4 As Diretrizes sob o ponto de vista de uma Teoria da Justiça .....	122
2.4.1 Critérios de Harmonização: o Princípio da Liberdade .....	123
2.4.2 Critério de Harmonização: o Princípio da Diferença.....	127
2.5 Síntese e Conclusões .....	130
Capítulo III – A Instituição do Fundo de Garantia da Previdência Social Para a Preservação do Direito à Previdência .....	132
3. Introdução.....	132
3.1 Solidariedade e Indivíduo: Assegurando o Direito do Segurado Individual .....	133
3.1.1 Normas Básicas .....	134
3.1.2 O Risco de Acumulação Insuficiente.....	147
3.2 Solidariedade e Sistema: Preservando os Direitos dos Segurados como um Todo.....	152
3.2.1 O Valor Presente Líquido como Regra de Decisão sobre Valores Econômicos.....	154
3.2.2 A Premissa de Perspectivas Distintas de Valor e Zonas de Negociação .....	160
3.2.3 Preservando o Direito dos Remanescentes: Valor Econômico e Fluxo de Caixa .....	162
3.2.4 A Vinculação das Contribuições à Previdência: artigo 167, XI, da Constituição Federal .....	163
3.2.5 Financiando Benefícios não Programados.....	164
3.3 O Fundo de Garantia da Previdência Social: normas e estrutura.....	165
3.3.1 O FGTS como Modelo .....	166
3.3.2 A Lei nº 12.618/12 e a formação de poupança individual .....	169
3.3.3 Instituição por Lei Ordinária .....	174
3.3.4 A Redação da Norma.....	176
3.3.5 Emenda Constitucional .....	182
3.4 Formação de Reservas como Caminho para uma Previdência mais Eficaz e Justa .....	183
3.4.1 A Necessidade de Reservas para Sustento das Promessas de Previdência .....	183
3.4.2 Poupança e Investimento: de Trabalhador a Dono da Empresa ....	184
3.4.3 Dinheiro para as Pessoas Certas: protegendo os mais pobres e evitando concentração de renda pela Previdência.....	185
3.4.4 O público alvo de um FGPS.....	187
3.4.5 Luz solar como desinfetante: garantindo transparência na previdência .....	189

3.5 Limites do Modelo.....	191
3.6 Possibilidades de Incremento Gradual .....	192
3.7 Síntese e Conclusões .....	195
Capítulo IV – Previdência Pessoal como uma Previdência mais Justa.....	197
4.1 Síntese.....	197
4.2 Conclusão.....	198
Referências Bibliográficas .....	199
ANEXOS .....	221
Anexo I – Número de Benefícios Ativos 2008-2012 .....	222
Anexo II – Valor de Benefícios Ativos 2008-2012.....	224
Anexo III – Fluxo de Caixa Consolidado 2008-2012.....	226
Anexo IV – Arrecadação COFINS / PIS-PASEP e Evolução do PIB 2008-2012 .....	230
Anexo V – Projeções de População do IBGE – 2013 e 2050 .....	231
Anexo VI – Sistemas de Previdência no Mundo .....	232
1 França .....	232
2 Reino Unido .....	243
3 Estados Unidos da América .....	253
4 Holanda.....	262
5 Austrália .....	267
6 Cingapura.....	275
7 México.....	283
8 Chile .....	295
Anexo VII – Alterações Promovidas por Emendas Constitucionais.....	315
Anexo VIII – Simulações Financeiras .....	348
Anexo XIX – Projeto de Lei Modelo para o FGPS .....	349
Anexo X – Descrição Geral dos Benefícios Previdenciários e das Fontes de Custeio.....	353

## Introdução

Nos últimos anos, o valor de aposentadorias na Grécia caiu cerca de 30%. E há a expectativa de que mais cortes sejam necessários<sup>1</sup>. Os cortes foram exigidos como contraprestação para programas de auxílio que resgataram a economia grega de um colapso iminente<sup>2</sup>.

A presente tese decorre de uma preocupação básica: evitar que o Brasil seja forçado no futuro a cortar os direitos à previdência de brasileiros.

O Brasil é um país bem distinto da Grécia. Cerca de 31,7% da população em idade de trabalho na Grécia possui 65 anos ou mais de idade<sup>3</sup>. No Brasil, este número é de apenas 12,2%<sup>4</sup>. Em 2010, a dívida pública da Grécia era equivalente a 142,5% do PIB; no mesmo período, a dívida brasileira era de apenas 54,5%<sup>5</sup>. A saúde financeira brasileira parece, pelo menos atualmente, ser bem mais sólida que a da Grécia.

---

<sup>1</sup> “Another round of painful pension cuts is looming, on top of earlier across-the-board reductions averaging 30%.” THE ECONOMIST. *Still tightly monitored - International creditors remain sceptical about Greece’s ability to reform without close supervision*. Edição de 26 de julho de 2014. Disponível em <http://www.economist.com/news/europe/21608791-international-creditors-remain-sceptical-about-greeces-ability-reform-without-close>. Acesso em 06/11/2014.

<sup>2</sup> “The scale of the task and the bungling of the rescue make the bond market’s capitulation seem natural. Greece needs so much money that the only thing standing between the country and default is open-ended funding from the IMF and the rest of the euro area. The €45 billion fund announced on April 11th would be enough to cover Greece’s budget deficit and repay its maturing debts (including the €8.5 billion that falls due on May 19th) for the rest of 2010. But Greece may need as much again in 2011 and still more thereafter. In an average year, Greece has to refinance around €40 billion of its debt (this year, would you believe, is a mercifully light one for redemptions). Add to that the €70 billion or so of fresh borrowing that may be needed to cover Greece’s cumulative budget deficits until 2014 and the scale of a credible rescue fund becomes clear.” THE ECONOMIST. *The cracks spread and widen - Panic about the Greek government’s ability to repay its creditors is infecting other euro-area countries’ sovereign debt. Where will it end?* Edição de 29 de abril de 2010. Disponível em <http://www.economist.com/node/16009119>. Acesso em 06/11/2014.

<sup>3</sup> ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. *Pensions at a glance 2013: OECD and G20 indicators*. Acesso em 06/11/2014. p. 260

<sup>4</sup> Idem, p. 221

<sup>5</sup> THE ECONOMIST. *The global debt clock - Our interactive overview of government debt across the planet*. Disponível em [http://www.economist.com/content/global\\_debt\\_clock](http://www.economist.com/content/global_debt_clock). Acesso em 06/11/2014.

O futuro é bem mais incerto. Hoje, as contribuições previdenciárias incidentes sobre o salário não são capazes de financiar os benefícios dos atuais aposentados brasileiros. Para fechar as contas em 2012, o Regime Geral de Previdência Social – RGPS precisou de um complemento de mais de 80 bilhões de reais, proveniente majoritariamente da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social – COFINS<sup>6</sup>.

A escala deste complemento é surpreendente quando se nota que o Brasil possui comparativamente poucas pessoas em idade de aposentadoria. Como mencionado anteriormente, apenas 12,2% da população em idade de trabalho possui 65 anos ou mais de idade. Ainda assim, o Brasil não consegue obter contribuições suficientes sequer para pagar os benefícios atuais.

Para piorar a situação, o país não constituiu reservas para pagar benefícios futuros. O Tribunal de Contas da União – TCU relata um déficit atuarial de R\$ 763,9 bilhões em 2010. O TCU estima que este passivo descoberto chegue a cerca de R\$ 3 trilhões em 2050<sup>7</sup>.

Para completar este cenário problemático, observa-se que, em 2050, o IBGE projeta uma população com 65 anos ou mais de idade de cerca de 48 milhões<sup>8</sup>. Este é o equivalente a 27% da população acima de 20 anos de idade. Os problemas de financiamento da previdência crescerão consideravelmente com este envelhecimento da população.

Para solucionar este problema, dois tipos de reforma podem ser empreendidos. Reformas paramétricas envolvem aumento de receitas e redução de custos. Normalmente envolvem aumento de requisitos de idade para obtenção de aposentadoria, cobrança de maiores contribuições e redução dos valores de benefícios. Esta tese não irá abordar reformas paramétricas.

Esta tese abordará outro tipo de reformas: a constituição de reservas para assegurar o pagamento futuro de direitos previdenciários. Em termos simples, trata-se de poupar hoje para conseguir pagar direitos daqui a trinta ou cinquenta anos.

Não há nada de particularmente inovador na idéia de criar reservas para pagamento de direitos previdenciários. A Constituição Brasileira já prevê,

---

<sup>6</sup> Vide item 1.1.3.

<sup>7</sup> Vide item 1.1.4.

<sup>8</sup> Vide item 1.1.1.

em seu art. 250<sup>9</sup>, que a União poderá constituir fundos para assegurar o pagamento de benefícios previdenciários. O RGPS já possui um elemento claro de capitalização<sup>10</sup>.

Infelizmente, esse permissivo constitucional não gerou a poupança necessária. Direitos previdenciários no Brasil ainda vivem sob o risco palpável de redução no futuro não tão distante.

Esta tese propõe um sistema diferenciado de poupança: o Fundo de Garantia da Previdência Social, ou FGPS. O objetivo deste sistema é incentivar a poupança de recursos necessária para preservar direitos futuros.

É importante destacar que esta é uma tese jurídica, não uma tese sobre economia. O foco aqui não será convencer o leitor de que o FGPS é a melhor ou única forma de resolver o problema de financiamento da previdência. Para fins desta tese, basta que se admita que esta é uma solução viável e útil.

O foco da tese envolve a verificação da compatibilidade do FGPS com a ordem constitucional brasileira. Em outras palavras, trata-se de responder às seguintes perguntas: é possível instituir um FGPS no Brasil sem violar direitos constitucionais? E, se for, como o FGPS deve ser estruturado?

Esta tese segue uma sequência lógica de discussão para chegar às respostas a estas perguntas. Talvez a melhor forma de comunicar ao leitor esta sequência é em ordem reversa. Em outras palavras, pretende-se agora descrever qual é o ponto final que se pretende chegar, e a partir daí descrever quais são os pontos que devem ser trabalhados antes para que se chegue a esse ponto final.

O ponto final desta tese é a resposta às perguntas mencionadas anteriormente: um FGPS é possível? Se sim, de que forma? O conteúdo básico destas respostas será uma proposição jurídica indicando (1) que tal sistema é

---

<sup>9</sup> Art. 250. Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento dos benefícios concedidos pelo regime geral de previdência social, em adição aos recursos de sua arrecadação, a União poderá constituir fundo integrado por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desse fundo.

<sup>10</sup> Além do fundo do art. 250, a própria estrutura de benefícios pode ser interpretada como caracterizada por capitalização escritural ou virtual: “No Brasil, com o advento da Lei nº 9.876/99, a qual modificou a regra de cálculo da aposentadoria por tempo de contribuição – e opcionalmente para a aposentadoria por idade – introduziu no sistema previdenciário brasileiro princípios que regem o sistema de capitalização escritural.” ROCHA, Daniel Machado da. *O direito fundamental à previdência social na perspectiva dos princípios constitucionais diretos do sistema previdenciário brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004.p. 161

juridicamente viável e (2) a estrutura básica e os condicionantes que ele deve seguir para preservar sua adequação jurídica.

Antes que essa proposição jurídica possa ser feita, é necessária uma teoria jurídica de base capaz de nortear a discussão. Em outras palavras, é necessário um marco teórico robusto que dê base sólida e coerente para a proposição que se fará. Como se verá adiante, a teoria base que informará esta tese é a Teoria da Justiça de John Rawls.

Antes que tal teoria de base possa ser escolhida e aplicada, é necessário ter em mente quais são os dilemas jurídicos envolvidos. Esta identificação é provavelmente imperfeita: o direito é um fenômeno fluido, e as posições e idéias que dominaram a discussão no passado e no presente podem não ser as mesmas para o futuro.

É possível que o melhor que se possa fazer seja delinear as diretrizes básicas observadas no debate sobre a previdência. Em outras palavras, trata-se de identificar quais são as preocupações constitucionais mais relevantes que devem ser ponderadas pelo autor de uma reforma. Uma vez identificadas essas diretrizes gerais, será então possível aplicar-se a teoria de base.

Para que essas diretrizes possam ser elaboradas, é necessário antes que seja estabelecido o panorama geral de discussão sobre a matéria. Para tanto, deve-se consultar o histórico da evolução da previdência no Brasil. A literatura acadêmica jurídica deve ser explorada. E as discussões jurisprudenciais devem ser investigadas. Apenas após o estudo de todas essas áreas será possível delinear as diretrizes.

Mas antes mesmo que a discussão jurídica possa ser explorada com maior detalhe, é necessário delinear os fatos gerais de relevo. É preciso identificar qual é a situação concreta atual e quais são as dificuldades financeiras e demográficas associadas à previdência no Brasil e no mundo. O contexto factual é essencial para se entender e avançar a discussão jurídica subjacente.

Este é o trâmite que esta tese pretende seguir, desde seu final até seu início. Cabe agora indicar, na ordem direta, como essa sequência será dividida na estrutura do texto.

Esta tese está estruturada em quatro capítulos. O primeiro capítulo irá descrever em mais detalhes a situação da Previdência no Brasil. Em seguida, irá descrever as soluções adotadas em diversos países para a solução do problema

da previdência. Com base nestes diagnósticos, irá propor a idéia do FGPS, descrevendo suas vantagens e desvantagens para o Brasil.

É importante se ter em mente que, dada a natureza acadêmica desta tese, os elementos propostos para o FGPS serão apresentados em sua forma ideal como um conjunto. Isso permite uma exploração mais completa das possibilidades e dos limites do modelo. Isso não significa que as propostas aqui realizadas não poderiam ser adotadas parcialmente. Na realidade, qualquer ação parcial que promova maior poupança e investimento para pagamento de benefícios futuros já seria consentânea com o espírito proposto para o FGPS.

O segundo capítulo enfoca o problema de reforma da previdência na ordem constitucional brasileira. Será realizado um histórico de tentativas de reforma previdenciária no Brasil ao longo do tempo. A tese irá então levantar as perspectivas da literatura jurídica e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acerca dos limites constitucionais à reforma. Com base nestas perspectivas, irá propor diretrizes que devam ser observadas para que uma reforma como a instituição do FGPS seja admissível constitucionalmente.

O terceiro capítulo buscará verificar como atender às diretrizes observadas no segundo capítulo. Este esforço será realizado em duas frentes. Inicialmente, discutir-se-á como preservar os direitos do segurado individual afetado. Em seguida, será discutido como preservar os direitos da coletividade como titular do direito abstrato à previdência. Serão propostas regras e condições que o FGPS deve seguir para atender à Constituição.

O quarto capítulo sintetiza a discussão e apresenta as conclusões finais da tese.

A proposta desta tese segue uma linha distinta da observada nas obras da literatura jurídica brasileira que foram consultadas ao longo da pesquisa. E isso é algo positivo. Do ponto de vista acadêmico, assegura o caráter inovador da tese. Do ponto de vista jurídico, expande as possibilidades de preservação de direitos previdenciários. E, do ponto de vista de gerações futuras, oferece uma alternativa para que nossos filhos e netos não tenham que sofrer com as dívidas que deixamos para eles.

# Capítulo I – Crises de Previdência

*In high office competing pressures tempt one to believe that an issue deferred is a problem avoided; more often it is a crisis invited.*

Henry Kissinger<sup>11</sup>

*Ok, entendi tudo. O país tem um problema pela frente, mas eu quero saber o seguinte: o estouro do problema vai acontecer no atual governo ou não?*

Parlamentar não identificado, 1982<sup>12</sup>

## 1. Introdução

A sustentabilidade da Previdência Social brasileira é um assunto sensível. Falar abertamente sobre os problemas de financiamento do RGPS pode gerar atritos e desgastes. O receio de sofrer a acusação de ser contrário a direitos previdenciários pode levar políticos a evitar debates que lhes forcem a reconhecer os problemas do modelo atual.

Esta dificuldade de discussão precisa ser superada para que o objetivo de fortalecer a previdência seja atingido. Para assegurar direitos futuros, é necessário entender bem quais são os desafios financeiros e atuariais à sustentabilidade do RGPS. Este capítulo irá buscar realizar este diagnóstico.

O foco deste capítulo é eminentemente descritivo. O objetivo aqui é apenas indicar problemas percebidos em sistemas de previdência no Brasil e no

---

<sup>11</sup> KISSINGER, Henry A. *The White House Years*. New York: Simon & Schuster Paperbacks, 2011. p. 938

<sup>12</sup> Citação obtida em Giambiagi e Tafner: “Certa vez um assessor do então ministro do Planejamento foi ao Congresso expor as projeções demográficas existentes na época, que apontavam para um agravamento do desequilíbrio previdenciário ao longo do tempo e sugerindo, em função disso, a conveniência de o parlamento aprovar uma série de medidas para ajustar o país a esse quadro que se tinha em perspectiva. O representante do governo na Câmara dos Deputados, um parlamentar influente, ouviu atentamente e, no final, declarou: ‘Ok, entendi tudo. O país tem um problema pela frente, mas eu quero saber o seguinte: o estouro do problema vai acontecer no atual governo ou não?’ Há um pequeno detalhe a ser lembrado: o ministro do Planejamento atendia pelo nome de Delfim Netto, e o diálogo ocorreu em 1982! Quase três décadas depois, o raciocínio embutido no cálculo político de quem deve decidir essas questões continua o mesmo.” GIAMBIAGI, Fabio e TAFNER, Paulo. *Demografia [recurso eletrônico]: a ameaça invisível: o dilema previdenciário que o Brasil se recusa a encarar*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.pp. 6-7

mundo, e então descrever uma proposta de enfrentamento de tais problemas. A discussão sobre a adequação jurídica de tal proposta depende de um maior aprofundamento nos dilemas jurídicos associados a reformas previdenciárias, o que somente ocorrerá nos próximos capítulos.

O capítulo se inicia com uma descrição do problema básico da previdência: a evolução demográfica brasileira. Em seguida, descreve as dificuldades financeiras atuais e o problema de ausência de reservas para o futuro.

O tópico seguinte descreve soluções previdenciárias adotadas em outros países. O problema que o Brasil enfrenta é, em linhas gerais, o mesmo enfrentado pelo restante do mundo: como manter um sistema sustentável de seguridade em um contexto de envelhecimento da população? Este tópico irá verificar como outros países abordaram este desafio.

O tópico final delinea os termos gerais da proposta de Fundo de Garantia da Previdência Social – FGPS. A proposta é assentada nas experiências internacionais descritas anteriormente e orientada para os problemas financeiros mencionados. Neste tópico, são também discutidas as vantagens e desvantagens gerais associadas a tal modelo.

## **1.1 O Sistema de Previdência Brasileiro**

### *1.1.1 Perspectivas Demográficas: o desafio do envelhecimento da população*

A população brasileira está passando por uma transição demográfica acelerada, caracterizada por duas tendências. A primeira tendência é a expansão da população com idade superior a 65 anos de idade. A segunda tendência é a progressiva diminuição das camadas mais jovens da população. Da perspectiva do equilíbrio previdenciário, estas tendências representam uma combinação problemática.

A estrutura populacional de países ao redor do mundo tem observado duas mudanças<sup>13</sup>. A primeira mudança é a passagem de uma situação de altas

---

<sup>13</sup> A exposição a seguir acerca de mudanças demográficas na América Latina foi obtida em THE ECONOMIST. *Autumn of the patriarchs*. Edição de 01 de junho de 2013. Disponível em <http://www.economist.com/news/americas/21578710-traditional-demographic-patterns-are-changing-astonishingly-fast-autumn-patriarchs>. Acesso em 17/04/2014.

taxas de natalidade e baixa longevidade para uma situação de baixa taxa de natalidade e aumento da expectativa de vida. Neste processo, a população tem um primeiro momento de rápido crescimento e um segundo momento de crescimento mais reduzido. Um dos melhores indicadores dessa desaceleração é uma queda de fertilidade.

Esta primeira mudança é bastante nítida no Brasil. Atualmente, a taxa de natalidade do país é de 1,8 filhos por mulher<sup>14</sup>. Esta taxa é 15% inferior ao parâmetro de 2,1, conhecido como a taxa de substituição da população. Esta é a taxa que permite estabilizar a população no longo prazo.

Esta evolução não é exclusiva ao Brasil. A América Latina em geral tem observado a mesma dinâmica, e em um ritmo acelerado em comparação a outros países. A título de exemplo, o Chile passou de uma taxa de quase 6,0 em 1960 para 2,2 em 2010. Nos Estados Unidos e na Europa, essa transição levou cem anos para acontecer.

A segunda mudança demográfica relevante envolve variações na estrutura familiar. A redução do tamanho das famílias tem sido acompanhada por outras mudanças, tais como casamentos e filhos em uma idade mais avançada. Na Europa e nos Estados Unidos, esta mudança ocorreu posteriormente à primeira. Na América Latina, tem ocorrido de maneira simultânea, o que contribuiu para a acelerada variação na estrutura populacional.

Os países da Europa, da América do Norte e do leste da Ásia observaram declínios de fertilidade antes da mudança de estruturas familiares. Isso permitiu que estes países aproveitassem o dividendo demográfico<sup>15</sup> antes

---

<sup>14</sup> É a taxa mais baixa observada em 2011 na América Latina. Apenas Chile e Brasil apresentavam este número. Em resposta a esta situação, o governo chileno propôs uma lei oferecendo pagamentos entre 200 dólares para que casais tenham um terceiro filho, 300 para um quarto e 400 para cada filho posterior. THE ECONOMIST. *Child bribe*. Edição de 01 de junho de 2013. Disponível em <http://www.economist.com/news/americas/21578713-attempt-raise-birth-rate-child-bribe>. Acesso em 23/04/2014.

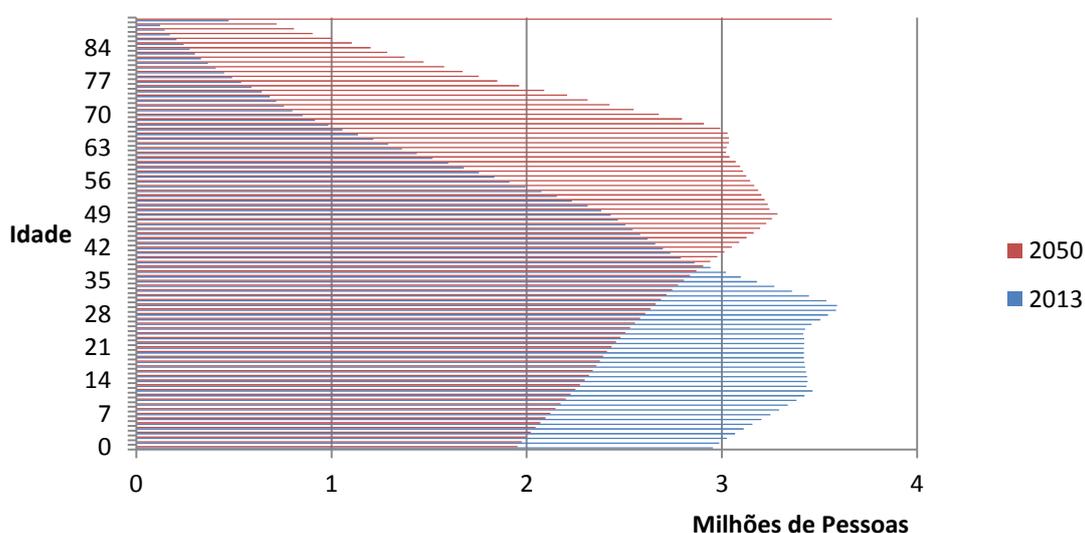
<sup>15</sup> Dividendo demográfico pode ser entendido como um ganho econômico decorrente do menor custo com dependentes observado em algumas décadas após a queda da fertilidade de um país: "Demographic dividend refers to a period – usually 20 to 30 years – when fertility rates fall due to significant reductions in child and infant mortality rates. As women and families realize that fewer children will die during infancy or childhood, they will begin to have fewer children to reach their desired number of offspring, further reducing the proportion of non-productive dependents. This fall is often accompanied by an extension in average life expectancy that increases the portion of the population that is in the working age-group. This cuts spending on dependents and spurs economic growth.". WIKIPEDIA CONTRIBUTORS. *Demographic Dividend*. Disponível em [http://en.wikipedia.org/wiki/Demographic\\_dividend](http://en.wikipedia.org/wiki/Demographic_dividend). Acesso em 04/05/2015.

da segunda mudança. Essa evolução gradual permitiu a criação de sociedades mais ricas e com serviços sociais mais expansivos antes do impacto do aumento dos custos com idade.

A América Latina enfrenta uma situação mais problemática. A região já observa o dividendo demográfico e não possui ainda sistemas de educação ou de seguridade universal adequados.

Do ponto de vista do Brasil, o gráfico abaixo indica com mais precisão a evolução esperada para a população entre 2013 e 2050<sup>16</sup>:

### População Total por Idade



Fontes: IBGE<sup>17</sup>, elaboração do autor

O gráfico indica a evolução da população por faixa de idades entre 2013 (barras azuis) e 2050 (barras vermelhas)<sup>18</sup>. Cada barra corresponde a um ano. A única exceção a esta convenção é a barra do topo, que é indicativa de toda a população acima de 90 anos de idade. Não por acaso, esta é uma das barras que observou a maior variação entre 2013, quando a população desta

<sup>16</sup> De acordo com projeções e estimativas do IBGE. Os dados originais do gráfico podem ser consultados no anexo V.

<sup>17</sup> BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Projeção da População do Brasil por sexo e idade: 2000-2060. Disponível em [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao\\_da\\_populacao/2013/default\\_tab.sh](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2013/default_tab.sh) tm. Acesso em 16/04/2014

<sup>18</sup> Note-se que as pesquisas do IBGE empregadas no anexo V realizam projeções de população até o ano de 2060. Preferiu-se utilizar o ano 2050 por (1) apresentar uma visão do país no meio do século e (2) ser suficiente para ilustrar a evolução demográfica que se pretende demonstrar.

faixa era de 472 mil pessoas, e 2050, quando se espera mais de 3,5 milhões de indivíduos acima de 90 anos.

A constatação mais evidente é que a população idosa aumenta a uma taxa acelerada. Em 2013, havia 13,6 milhões de brasileiros com mais de 65 anos de idade. Em 2050, espera-se que esse número suba para 48,2 milhões. Trata-se de um crescimento de 253% ao longo de 37 anos.

A evolução da população em idade de trabalho apresenta um cenário bastante distinto. Este grupo, entendido aqui como o total de indivíduos entre 20 e 65 anos, passa de 121 milhões em 2013 para 134 milhões em 2050. Trata-se de um crescimento de apenas 10,5%. A população idosa cresce a uma taxa que é uma ordem de magnitude acima da taxa de crescimento da população em idade de trabalho.

O ápice da pirâmide etária é outro indicativo de interesse. Em 2013, o grupo com maior número de integrantes é o de 30 anos de idade, com 3,5 milhões de habitantes. Em 2050, o maior grupo é o de 90 anos ou mais, que então terá 3,5 milhões. O segundo maior grupo em 2050 é o de 49 anos de idade, com 3,2 milhões. Observa-se que não só o número de pessoas em idade de trabalho é bastante inferior, como também que a idade geral (tanto das pessoas trabalhando como das aposentadas) é maior.

Note-se que, no conjunto da população idosa, prepondera a população feminina. Para o RGPS, esta circunstância agrava o problema de sustentabilidade, pois mulheres tem direito a se aposentar em menor idade. Tem-se assim que parte dominante da população idosa goza do benefício de aposentadoria antecipada. Desta forma, a legislação agrava a tendência determinada pela demografia<sup>19</sup>.

Esta evolução exacerba preocupações de sustentabilidade da previdência social. Em 2013, havia cerca de 8,9 pessoas com idades entre 20 a

---

<sup>19</sup> “Por um lado, a demografia desempenha papel importante, apontando para o fato de que no conjunto da população idosa há preponderância da população feminina. Por outro, as regras de aposentadoria acentuam o ônus que isso impõe para as contas públicas, pelo fato de fazer com que, na população ainda em idade de trabalhar, na faixa de 50 a 60 anos, o peso das mulheres que recebem benefícios previdenciários seja dominante, uma vez que muitos homens nessa idade ainda estão contribuindo e não se aposentaram. Em outras palavras, no que se refere ao peso representado pelo fenômeno sobre as contas públicas, a legislação agrava a tendência que já seria determinada pela demografia.” GIAMBIAGI, Fabio e TAFNER, Paulo. Demografia [recurso eletrônico]: a ameaça invisível: o dilema previdenciário que o Brasil se recusa a encarar. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. p. P. 28

64 anos para cada pessoa acima desta idade. Em 2050, espera-se que essa proporção caia para 2,7. Trata-se de uma queda de cerca de 69% na proporção.

A dificuldade de equilíbrio parece clara. Em 2012 foram necessários R\$ 86 bilhões<sup>20</sup> em contribuições sociais sobre faturamento e lucro<sup>21</sup> para fechar as contas da previdência, o equivalente a aproximadamente 21,8% do total de recebimentos. Com a queda da proporção da população em idade de trabalho, a tributação previdenciária sobre a renda tende a cair e, conseqüentemente, este déficit previdenciário tende a aumentar.

O ano de 2050 é um marco especialmente interessante para esta avaliação da demografia brasileira porque é o primeiro ano em que o IBGE espera que a população comece a encolher<sup>22</sup>. Especula-se que esta redução da população geral resulte em duas conseqüências. No curto prazo (a partir de 2050), o problema de equilíbrio tende a se agravar, uma vez que as faixas populacionais mais representativas irão gradualmente se aposentar.

No longo prazo, o gradual falecimento das camadas mais populosas deve diminuir relativamente a pressão demográfica. Note-se que isso não significa que o sistema alcançaria um equilíbrio. A população em geral continuaria em declínio, com cada vez menos pessoas nas faixas em idade de trabalho. O que o longo prazo permitiria seria apenas uma redução relativa do desequilíbrio atuarial em razão do desaparecimento de faixas excepcionalmente populosas. Note-se, de qualquer forma, que esta ainda é uma especulação. As previsões para 2050 já são distantes e sujeitas a significativas alterações no futuro. Previsões para fenômenos após este período são ainda mais frágeis.

Um ponto importante a se observar é que nem toda a população em idade de trabalho efetivamente trabalha. E, da população que efetivamente trabalha, apenas uma parte efetua contribuições previdenciárias.

---

<sup>20</sup>BRASIL. Ministério da Previdência Social. Anuário Estatístico da Previdência Social – 2012. Disponível em [http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2013/05/AEPS\\_2012.pdf](http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2013/05/AEPS_2012.pdf). Acesso em 21/03/2014.

<sup>21</sup> COFINS e CSLL.

<sup>22</sup> De 226,8 milhões em 2049 para 226,3 milhões em 2050. BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Projeção da População do Brasil por sexo e idade: 2000-2060*. Disponível em [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao\\_da\\_populacao/2013/default\\_tab.sh](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2013/default_tab.sh) tm. Acesso em 16/04/2014.

De acordo com o INSS, havia em 2012 cerca de 67 milhões de contribuintes<sup>23</sup>. Neste mesmo ano, o INSS contava com mais de 27 milhões de beneficiários<sup>24</sup>. Trata-se de uma proporção de 2,4 contribuintes para cada recipiente de benefícios. Este valor representa cerca de 27% da proporção de 8,9 observada acima entre a população em idade de trabalho (potenciais contribuintes) e a população idosa (que teriam maior potencial de serem beneficiários).

Um fator que torna este cálculo mais problemático é a constatação de que nem todos os empregados que contribuem conseguem trabalhar e contribuir durante todo o ano. É preciso verificar o impacto da variação de densidades de contribuição entre trabalhadores.

Para mensurar o impacto desta variação, o anuário estatístico da previdência calcula o que chama de “número médio mensal de contribuintes”. Este número corresponde à soma do número de meses trabalhados por cada pessoa dividido por 12<sup>25</sup>. Em outras palavras, trata-se de mensurar qual seria o número equivalente de contribuintes se se considerasse que todas as contribuições mensais foram efetuadas por pessoas que contribuíram durante todo o ano.

Do ponto de vista da sustentabilidade do sistema, o número médio mensal de contribuintes é possivelmente uma medida mais relevante. Isso porque os benefícios de maior impacto<sup>26</sup> sobre os gastos da previdência social são de prestação contínua ao longo do ano, tais como pensões e aposentadorias. Por este motivo, uma medida mais comparável ao número de beneficiários deveria ser o número de contribuintes efetivos ao longo do ano<sup>27</sup>.

Para 2012, o número médio mensal de contribuintes foi de 50 milhões. Trata-se de uma redução de cerca de 25% em comparação ao número absoluto de 67 milhões. Esta redução resulta em uma queda da proporção para 1,8 contribuintes por beneficiário. Este número merece ênfase, uma vez que

---

<sup>23</sup>BRASIL. Ministério da Previdência Social. Anuário Estatístico da Previdência Social – 2012. Disponível em [http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2013/05/AEPS\\_2012.pdf](http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2013/05/AEPS_2012.pdf). Acesso em 21/03/2014. p. 596.

<sup>24</sup> Op. cit., p. 488

<sup>25</sup> Op. cit., p. 597

<sup>26</sup> Sobre o impacto de cada benefício, ver tópico 1.1.2.

<sup>27</sup> O ideal seria ter uma medida análoga de “número médio mensal de beneficiários”. Dada a ausência de tal medida no capítulo 26 do anuário estatístico da previdência, será empregado o número total de beneficiários como um parâmetro alternativo que se reconhece imperfeito.

demonstra que o sistema atualmente conta com menos de duas pessoas para financiar cada beneficiário<sup>28</sup>.

Ante o exposto, observa-se que a transição demográfica esperada para o país no futuro próximo aumenta o nível de preocupação com a sustentabilidade da previdência.

### *1.1.2 Gastos Atuais com Benefícios*

A próxima questão de interesse é o nível de dispêndio associado a cada benefício previdenciário previsto em lei<sup>29</sup>. O objetivo é verificar a relevância relativa de cada um do ponto de vista de saídas de caixa para o sistema previdenciário.

Para fazer esta avaliação, serão utilizados os dados fornecidos pelo Ministério da Previdência Social nos anuários estatísticos da previdência social<sup>30</sup>. Optou-se aqui por analisar o período de 5 anos entre os anuários de 2008 e de 2012. Entende-se que este período é suficientemente longo para retratar a situação recente do sistema. E que não é excessivamente longo a ponto de refletir fatores econômicos não mais prevalentes. Como o foco desta análise é ter uma noção geral do estado do sistema, e não oferecer uma interpretação crítica da adequação e confiabilidade dos dados, entende-se que o recorte é adequado à proposta.

Algumas cautelas devem ser observadas na interpretação destes dados. Em primeiro lugar, note-se que os números financeiros empregados aqui consistem em valores nominais à época em que cada anuário foi publicado. Os valores não foram ponderados por variações de inflação ou paridade de poder de compra.

Outra cautela relevante a se ter em mente é que os dados financeiros refletem apenas saídas de caixa. Esta circunstância resulta em duas conseqüências. Em primeiro lugar, por não se utilizar o regime de competência, não se está registrando despesas econômicas do sistema que não são refletidas

---

<sup>28</sup> Esta comparação do número efetivo de trabalhadores teve inspiração em QUEIROZ, Bernardo Lanza, e FIGOLI, Moema Gonçalves Bueno. Population aging and the rising cost of public pension in Brazil. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 2011. Optou-se por não usar diretamente a análise de Queiroz e Figoli pelo fato de haver dados mais recentes sobre o fenômeno.

<sup>29</sup> Uma descrição dos benefícios previstos em lei pode ser encontrada no anexo X.

<sup>30</sup> As tabelas consolidadas, assim como a indicação das fontes, estão disponíveis nos anexos I e II desta tese.

em saída imediata de caixa. Em outras palavras, não se está considerando os custos assumidos pelo sistema em um determinado período que não foram materializados em um pagamento. É o caso, por exemplo, de benefícios reconhecidos ao longo do ano para pagamento em anos posteriores; no ano, houve a assunção de uma despesa econômica, cuja materialização financeira só ocorrerá no futuro.

A segunda consequência relevante é que não há, aqui, uma perspectiva de “dívida acumulada”. Como mencionado anteriormente, o sistema do RGPS envolve promessas feitas para pagamento futuro independentemente da acumulação de reservas. É possível calcular o valor presente líquido de tais promessas futuras, desde que adotadas algumas premissas sobre taxas de desconto, mortalidade e outros fatores. Os anuários estatísticos oficiais não apresentam este cálculo<sup>31</sup>. Por este motivo, a exposição a seguir atém-se aos dados de saída financeira imediata no período.

Uma terceira fonte de cautela é a necessidade de se manter em mente que os dados históricos podem não refletir a situação da Previdência no futuro distante ou até mesmo no futuro próximo. Como observado no item 1.1.1, é razoável esperar que ocorra sensível modificação no nível de dispêndio ao longo dos próximos anos, e a expectativa de piora nas condições financeiras é um dos elementos motivadores desta tese. Feita esta observação, é importante destacar que o foco desta tese está nos aspectos jurídicos associados a reformas previdenciárias, e não na modelagem econômico-financeira do futuro do RGPS. Por este motivo, buscar-se-á restringir a análise dos dados à identificação das linhas e tendências gerais de gastos previdenciários.

Feitas estas observações, passa-se agora à análise dos dados disponibilizados pela Previdência Social. Este estudo observará duas variáveis. A primeira é o número de benefícios concedidos. A segunda é o valor de dispêndio. O objetivo de toda esta análise, lembre-se, é verificar a relevância relativa de cada benefício do ponto de vista do sistema como um todo.

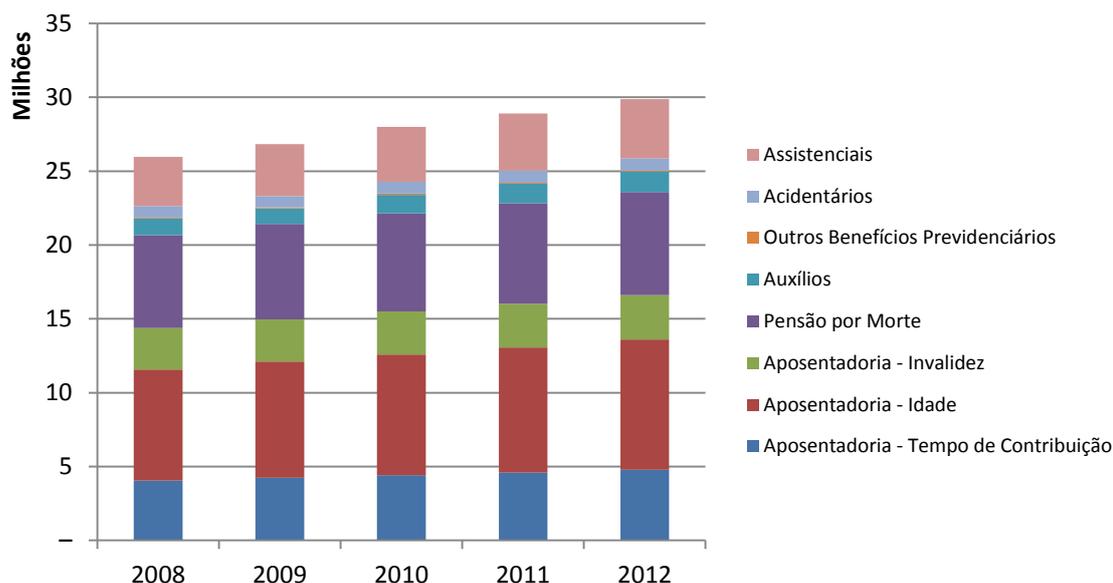
O gráfico a seguir é uma compilação dos dados contidos no anexo I desta tese, agrupados em algumas categorias<sup>32</sup> para facilitar a exposição.

---

<sup>31</sup> O cálculo do passivo descoberto foi realizado pelo TCU e será discutido no item 1.1.4

<sup>32</sup> Na categoria “outros benefícios previdenciários”, reuniram-se os seguintes benefícios: salário maternidade, salário família, abono de permanência, vantagem do servidor e encargos

## Número de Benefícios



Fontes: Ministério da Previdência Social<sup>33</sup>, elaboração do autor

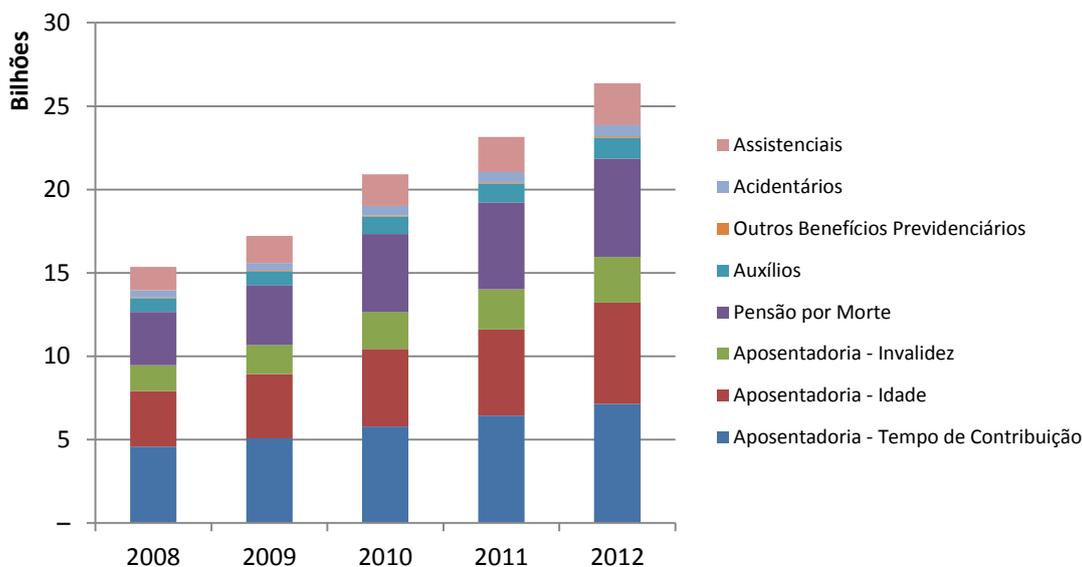
Do gráfico acima, observa-se que o número total de benefícios cresceu de 25,9 milhões em 2008 para 29,8 em 2012, o que significa uma taxa composta de crescimento anual de aproximadamente 3,6% ao ano. Os maiores benefícios foram aposentadorias (16,6 milhões em 2012) e pensões por morte (6,9 milhões em 2012). Estes benefícios, que corresponderam em 2012 a 79% do total de benefícios ativos, apresentaram taxas de crescimento anual inferiores a 5% no período: aproximadamente 3,7% para as aposentadorias e 2,6% para pensões por mortes. Dentro do grupo de aposentadorias, o crescimento variou entre 1,9% para o caso de invalidez, 4,0% para idade e 4,3% para tempo de contribuição.

previdenciários da União. Os dados desagregados estão disponíveis no anexo 1. As demais categorias podem ser observadas diretamente neste anexo.

<sup>33</sup> BRASIL. Ministério da Previdência Social. Anuário Estatístico da Previdência Social – 2008. Disponível em [http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3\\_091028-191015-957.pdf](http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_091028-191015-957.pdf). Acesso em 21/03/2014; BRASIL. Ministério da Previdência Social. Anuário Estatístico da Previdência Social – 2009. Disponível em [http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3\\_111202-105616-011.pdf](http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_111202-105616-011.pdf). Acesso em 21/03/2014; BRASIL. Ministério da Previdência Social. Anuário Estatístico da Previdência Social – 2010. Disponível em [http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3\\_111202-105619-646.pdf](http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_111202-105619-646.pdf). Acesso em 21/03/2014; BRASIL. Ministério da Previdência Social. Anuário Estatístico da Previdência Social – 2011. Disponível em [http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/1\\_121023-162858-947.pdf](http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/1_121023-162858-947.pdf). Acesso em 21/03/2014.; BRASIL. Ministério da Previdência Social. Anuário Estatístico da Previdência Social – 2012. Disponível em [http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2013/05/AEPS\\_2012.pdf](http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2013/05/AEPS_2012.pdf). Acesso em 21/03/2014

A evolução do número de benefícios, em si, não apresenta uma imagem completa da situação do sistema. Para tanto, faz-se necessário observar também o valor pago por tais benefícios. O gráfico a seguir registra o valor periódico pago por tais benefícios, utilizando as mesmas categorias do gráfico anterior.

## Valor dos Benefícios



Fontes: Ministério da Previdência Social<sup>34</sup>, elaboração do autor

A evolução do valor dos benefícios apresenta uma dinâmica muito distinta da evolução do número de benefícios. À primeira vista já se destaca a disparidade entre taxas de crescimento. Enquanto o número de benefícios cresceu a uma taxa de apenas 3,6% ao ano, o valor dos benefícios pagos subiu a uma taxa superior a 14,5% ao ano. Em cinco anos, o total de benefícios partiu de R\$ 15,3 bilhões para R\$ 26,3 bilhões.

<sup>34</sup> BRASIL. Ministério da Previdência Social. Anuário Estatístico da Previdência Social – 2008. Disponível em [http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3\\_091028-191015-957.pdf](http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_091028-191015-957.pdf). Acesso em 21/03/2014; BRASIL. Ministério da Previdência Social. Anuário Estatístico da Previdência Social – 2009. Disponível em [http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3\\_111202-105616-011.pdf](http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_111202-105616-011.pdf). Acesso em 21/03/2014; BRASIL. Ministério da Previdência Social. Anuário Estatístico da Previdência Social – 2010. Disponível em [http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3\\_111202-105619-646.pdf](http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_111202-105619-646.pdf). Acesso em 21/03/2014; BRASIL. Ministério da Previdência Social. Anuário Estatístico da Previdência Social – 2011. Disponível em [http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/1\\_121023-162858-947.pdf](http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/1_121023-162858-947.pdf). Acesso em 21/03/2014.; BRASIL. Ministério da Previdência Social. Anuário Estatístico da Previdência Social – 2012. Disponível em [http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2013/05/AEPS\\_2012.pdf](http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2013/05/AEPS_2012.pdf). Acesso em 21/03/2014

Assim como no caso dos benefícios, há uma concentração em torno dos benefícios de aposentadoria e pensões por morte. Estes benefícios, que correspondiam a 79% do número de benefícios ativos, correspondem a 82,9% dos benefícios em termos de valores.

A semelhança não se mantém ao se observar os valores específicos de aposentadoria por tempo de contribuição. Aposentadorias por tempo de contribuição representam apenas 16% do número de benefícios, mas respondem por 27% dos valores. Aposentadorias por idade, por sua vez, representam 29,5% do número de benefícios e apenas 23,1% dos valores.

Esta disparidade fica mais clara ao se observar os números absolutos. Em 2012, R\$ 7,1 bilhões eram utilizados para pagar 4,7 milhões de aposentadorias, indicando assim um benefício médio de R\$ 1.492,67. Em comparação, aposentadorias por idade e invalidez envolviam gastos de R\$ 6,0 e 2,7 bilhões para atender a 8,8 e 3 milhões de pessoas, respectivamente. Os benefícios médios eram de R\$ 690,25 para aposentadorias por idade e R\$ 902,87 para aposentadorias por invalidez.

É importante ter em mente que o perfil de benefícios evolui ao longo do tempo e a estrutura de cobertura e financiamento deve ser constantemente adaptada para enfrentar tal evolução. Aposentadorias e pensões não são os únicos benefícios a terem crescido. O auxílio doença, por exemplo, passou de R\$ 806 milhões em 2008 para R\$ 1,2 bilhões em 2012<sup>35</sup>. Trata-se de um aumento de mais de 50% em apenas 4 anos.

Apesar desse expressivo aumento em termos absolutos, em termos relativos esse benefício teve sua participação reduzida no perfil total de pagamentos. Em 2008, o auxílio doença representava 5,7% do valor dos benefícios. Em 2012, esse número caiu para 5,0%. Esta evolução pode se manter ou se inverter no futuro. É importante observar essa progressão para que o sistema possa se adaptar.

Esta discussão é relevante para esta tese em dois aspectos. O primeiro é explicitar qual é a cobertura prática do RGPS. Em outras palavras, trata-se de saber quais são os riscos e benefícios que consomem os maiores recursos do sistema. Este conhecimento é útil ao estabelecer um parâmetro de

---

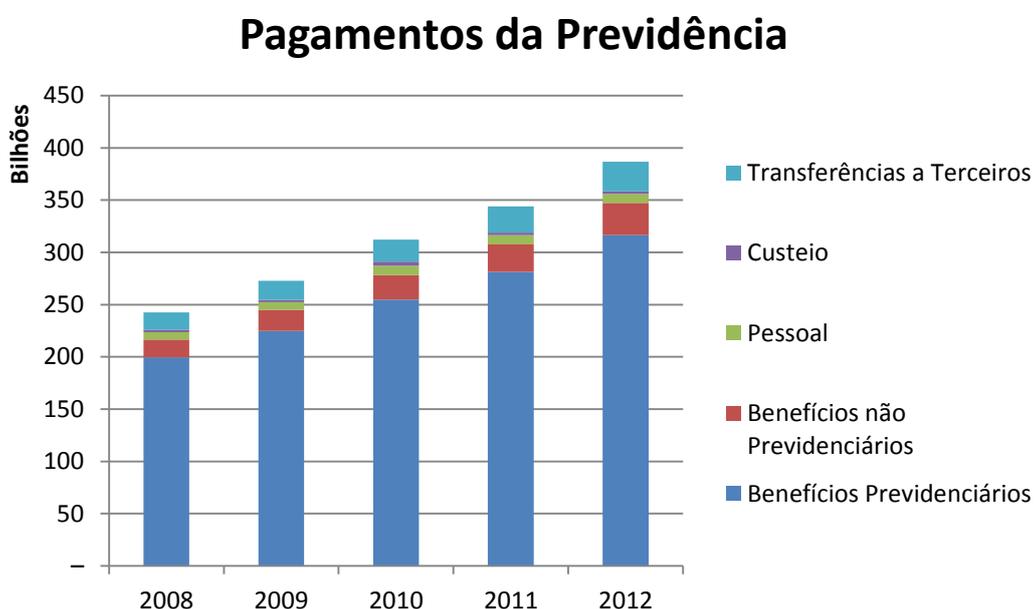
<sup>35</sup> Computados apenas benefícios previdenciários. O valor de auxílio doença na categoria “acidentários” passou de R\$ 134 milhões em 2008 para 175 em 2012.

cobertura que potencialmente teria de ser emulado em novas propostas para o sistema. Se os dispêndios do RGPS consistem essencialmente em aposentadorias e pensões, este também deveria ser o foco de alternativas.

O segundo aspecto relevante da discussão anterior refere-se à identificação dos pontos de maior ameaça ao equilíbrio e à sustentabilidade do RGPS. Esta tese é em parte motivada pela perspectiva de que a tendência de crescimento do nível de gastos pode ser insustentável no longo prazo. Por este motivo, é essencial verificar que gastos consomem a maior parte dos dispêndios do sistema.

No contexto deste segundo aspecto, faz-se necessário também observar o fluxo de caixa geral do RGPS. Ou seja, além de observar o dispêndio específico em benefícios, deve-se também verificar o quanto foi gasto em todas as categorias de despesa, incluindo transferências obrigatórias e custos de administração e gestão do sistema.

O gráfico a seguir apresenta uma consolidação destas despesas ao longo do período de 2008 a 2012:



Fontes: Ministério da Previdência Social<sup>36</sup>, elaboração do autor

<sup>36</sup> BRASIL. Ministério da Previdência Social. Anuário Estatístico da Previdência Social – 2008. Disponível em [http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3\\_091028-191015-957.pdf](http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_091028-191015-957.pdf). Acesso em 21/03/2014; BRASIL. Ministério da Previdência Social. Anuário Estatístico da Previdência Social – 2009. Disponível em [http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3\\_111202-105616-011.pdf](http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_111202-105616-011.pdf). Acesso em 21/03/2014; BRASIL. Ministério da Previdência Social. Anuário Estatístico da Previdência Social – 2010. Disponível em

Este gráfico ilustra três constatações relevantes para esta tese. A primeira refere-se à evolução dos pagamentos efetuados pela previdência. Ao longo deste período, os gastos da previdência subiram de R\$ 242 bilhões para R\$ 386 bilhões. Trata-se de um aumento total de aproximadamente 59%, a uma taxa de crescimento anual de cerca de 12,4%. Esta observação reforça a perspectiva de aumento de custos percebida durante a análise dos benefícios individuais acima.

Uma segunda constatação de destaque envolve a composição dos gastos da previdência. Do total de pagamentos em 2012, aproximadamente 81% do total referia-se a benefícios previdenciários. Apenas 5,7% foram gastos com custeio e 2,2% com gastos de pessoal. Estes números indicam que o potencial de redução de custos é reduzido. O enfrentamento de eventuais desequilíbrios deve focar os benefícios em si pagos pelo sistema.

A terceira constatação envolve uma crítica comum ao sistema previdenciário brasileiro, que é a imposição ao INSS da obrigação de financiar gastos não previdenciários. Esta crítica é particularmente incisiva ao se referir a benefícios que não foram precedidos de contribuições correspondentes por parte dos beneficiários.

Na contabilidade do anuário estatístico, estes benefícios compreendem (1) encargos previdenciários da União e (2) amparos assistenciais. Estes amparos incluem benefícios de prestação continuada de pessoas que não necessariamente contribuíram para a previdência.

Do gráfico, observa-se que R\$ 30 dos mais de 380 bilhões foram empregados para o pagamento de benefícios considerados não previdenciários. Trata-se de menos de 10% do total. A retirada de tais valores do total de pagamentos do INSS implicaria uma melhora marginal no perfil de pagamentos, não uma mudança brusca.

O argumento de pagamentos de benefícios pode ser expandido para abranger os benefícios de previdência rural, que também não foram

---

[http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3\\_111202-105619-646.pdf](http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_111202-105619-646.pdf). Acesso em 21/03/2014.; BRASIL. Ministério da Previdência Social. Anuário Estatístico da Previdência Social – 2011. Disponível em [http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/1\\_121023-162858-947.pdf](http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/1_121023-162858-947.pdf). Acesso em 21/03/2014.; BRASIL. Ministério da Previdência Social. Anuário Estatístico da Previdência Social – 2012. Disponível em [http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2013/05/AEPS\\_2012.pdf](http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2013/05/AEPS_2012.pdf). Acesso em 21/03/2014

necessariamente precedidos de contribuições. Este ponto será melhor explorado no item 1.1.5. Para os fins da análise em tela, o que importa observar é que tais benefícios, independentemente de sua origem, já foram adquiridos e agregados ao perfil do INSS sob a caracterização de previdenciários. Mesmo que se atribuísse qualificação distinta a tais benefícios, os beneficiários fazem jus a este direito e eles terão de ser pagos pelo orçamento da seguridade. Retirar estes valores da contabilidade do INSS não afetaria a influência que eles têm sobre a capacidade de pagamento do sistema como um todo.

Os benefícios oferecidos e o nível de dispêndio associado a eles constituem apenas uma faceta do problema. Deve-se agora analisar o outro lado da equação: as fontes de financiamento destes benefícios.

### *1.1.3 Fontes de Financiamento*

Faz-se necessário agora verificar o vulto financeiro e a conseqüente importância relativa associada a cada fonte de custeio<sup>37</sup>.

Assim como no tópico passado, serão utilizados os dados oficiais publicados pelo Ministério da Previdência Social. Deve-se manter em mente as ressalvas aos dados e às observações anteriormente comunicadas.

Para facilitar a visualização dos valores envolvidos, foram criadas categorias para agregar os números mais relevantes. Decidiu-se segregar todos os subitens representativos de mais de 1% do total de receitas em 2008<sup>38</sup>. Entendeu-se que esta opção permitiria destacar aqueles itens que, desde o início do período, possuíam influência autônoma significativa sobre o perfil geral de receitas. O anexo III desta tese permite a consulta aos dados desagregados ao nível fornecido pelo Ministério da Previdência Social.

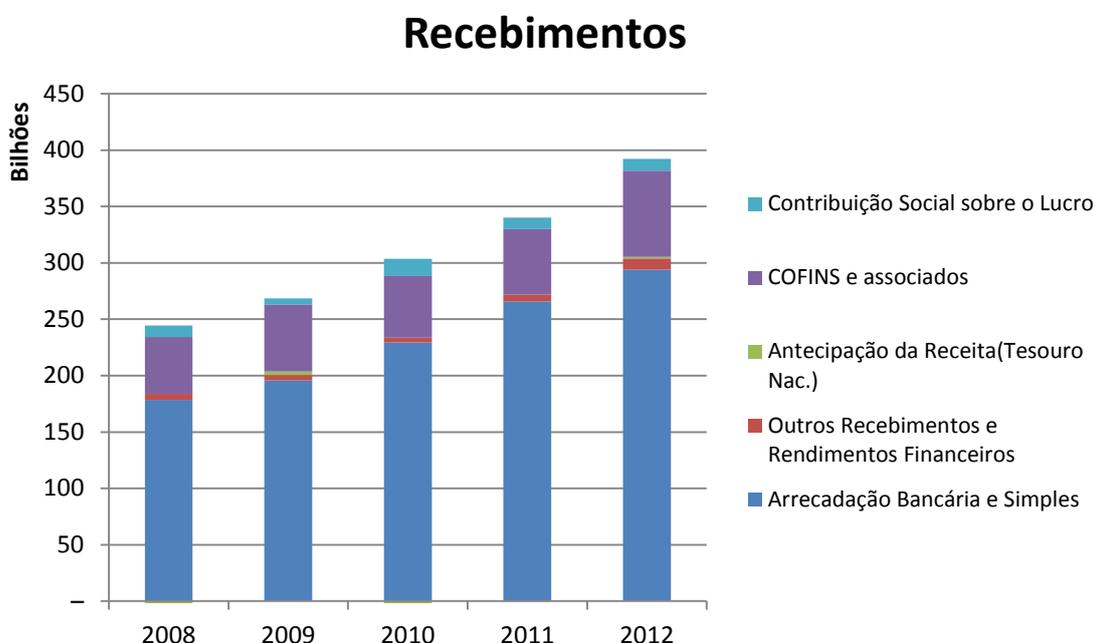
Um segundo critério para a construção de categorias foi a agregação dos subitens associados a COFINS em uma única categoria. A demonstração de fluxo de caixa oficial informa dados associados a COFINS em 4 subitens

---

<sup>37</sup> Uma descrição das fontes de custeio definidas em lei pode ser encontrada no anexo X.

<sup>38</sup> A exceção a este critério de 1% foi o item "2.3 outros". Neste caso, observou-se uma queda de 90% entre 2008 e 2009. E, no restante do período analisado, o item jamais retornou a mais de 11% do valor de 2008. O único período em que o item superou 1% foi 2008. Entendeu-se, assim, que este item não justificaria uma categoria autônoma pelo prazo analisado.

distintos<sup>39</sup>. Entendeu-se que a agregação destes dados em uma categoria facilitaria a visualização do impacto da COFINS sobre o sistema. Outra agregação similar foi realizada para abranger arrecadação própria e arrecadação proveniente do SIMPLES no mesmo subitem.



Fontes: Ministério da Previdência Social<sup>40</sup>, elaboração do autor

Como o gráfico demonstra, houve um aumento de cerca de R\$ 150 bilhões entre 2008 e 2012. Trata-se de um crescimento composto anual de aproximadamente 13,0%. O fato de esta taxa ser bastante próxima à taxa de crescimento das despesas (12,4%<sup>41</sup>) não é uma coincidência. As transferências

<sup>39</sup> Os subitens são: COFINS e Contribuição do Plano de Seguridade Social Servidor; Recursos Ordinários / COFINS – TRF; COFINS - Desv. Imp. e Contrib. – EPU; COFINS – LOAS. Como pode-se observar, as categorias não necessariamente implicam pagamentos oriundos exclusivamente da COFINS em si. Para facilitar a visualização dos dados, optou-se por agregar a categoria em torno deste elemento comum. A consulta aos dados desagregados pode ser feita pelo Anexo III desta tese.

<sup>40</sup> BRASIL. Ministério da Previdência Social. Anuário Estatístico da Previdência Social – 2008. Disponível em [http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3\\_091028-191015-957.pdf](http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_091028-191015-957.pdf). Acesso em 21/03/2014; BRASIL. Ministério da Previdência Social. Anuário Estatístico da Previdência Social – 2009. Disponível em [http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3\\_111202-105616-011.pdf](http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_111202-105616-011.pdf). Acesso em 21/03/2014; BRASIL. Ministério da Previdência Social. Anuário Estatístico da Previdência Social – 2010. Disponível em [http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3\\_111202-105619-646.pdf](http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_111202-105619-646.pdf). Acesso em 21/03/2014.; BRASIL. Ministério da Previdência Social. Anuário Estatístico da Previdência Social – 2011. Disponível em [http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/1\\_121023-162858-947.pdf](http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/1_121023-162858-947.pdf). Acesso em 21/03/2014.; BRASIL. Ministério da Previdência Social. Anuário Estatístico da Previdência Social – 2012. Disponível em [http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2013/05/AEPS\\_2012.pdf](http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2013/05/AEPS_2012.pdf). Acesso em 21/03/2014

<sup>41</sup> Vide exposição acerca dos dispêndios no tópico 1.1.2.

da União são mensuradas precisamente para cobrir déficits na previdência, como se verá a seguir.

Mesmo com a agregação de vários itens em outras categorias, nota-se uma concentração das receitas em torno de (1) arrecadação bancária e pelo simples e (2) transferências da União, incluindo COFINS e CSLL.

A arrecadação bancária e pelo SIMPLES responde pela maioria dos recebimentos do sistema. Esta arrecadação variou de R\$ 178 bilhões em 2008 para R\$ 294 bilhões em 2012, um crescimento total de 64% a uma taxa anual de 13,3%. A participação destes recebimentos no total para a previdência era de 73% em 2008, caiu para 71% em 2009, subiu ao teto de 75% em 2011 e encerrou 2012 no patamar de 74%.

As transferências da União são a segunda categoria de maior vulto. Dentre as transferências, os valores relacionados a COFINS merecem o maior destaque. Este item passou de R\$ 50 bilhões em 2008 para R\$ 76 bilhões em 2012. Trata-se de uma taxa de crescimento de 11,1% por anos, bastante similar ao crescimento geral das receitas.

O segundo maior item no âmbito de transferências da União refere-se à Contribuição Social sobre o Lucro. Os valores passaram de R\$ 10,2 bilhões em 2008 para R\$ 10,4 bilhões em 2012. Esta semelhança de valores não significa que o item se manteve estável. Apenas neste período de 5 anos, o item caiu para R\$ 5 bilhões e subiu para R\$ 15 bilhões antes de se estabilizar novamente no patamar de R\$ 10 bilhões.

O terceiro item refere-se a outras transferências da União. Este é o item que apresentou maior crescimento no período: de R\$ 2 bilhões em 2008 para R\$ 4,5 bilhões em 2012, uma taxa anual de quase 23%. Apesar deste crescimento, este item é ainda proporcionalmente reduzido em comparação aos demais, tendo respondido por apenas 1,1% da receita em 2012.

Como mencionado acima, percebeu-se volatilidade na evolução dos números para a CSLL. Variação similar foi observada nos números relacionados a COFINS. Estas variações são parcialmente compensadas entre si no agregado de transferências da União. Ao se observar a evolução deste agregado, nota-se um decréscimo de 25% do total de receitas em 2008 para 23% em 2012. Neste âmbito, observou-se uma variação um pouco mais contida, tendo-se alcançado o teto de 26% em 2010 e o piso de 22% em 2011.

Um elemento de interesse na evolução destas transferências é o seu papel de contenção de déficits no sistema previdenciário. O trecho a seguir é retirado do anuário estatístico de 2012, uma das fontes empregadas para os gráficos acima<sup>42</sup>:

Repasse da União – recursos adicionais do orçamento fiscal, fixados obrigatoriamente na Lei Orçamentária Anual- LOA, destinados ao pagamento dos Encargos Previdenciários da União – EPU **e à cobertura de eventuais insuficiências financeiras decorrentes do pagamento de benefícios**. As contribuições sociais das empresas cujas bases de incidência são o faturamento (conhecidas como Cofins) e o lucro e, ainda, as que incidem sobre a receita de concursos de prognósticos são recolhidas pela União e, posteriormente, transferidas para a Previdência Social.

Ante o exposto acima, verifica-se que o sistema de previdência possui um garantidor final que é a União. Mesmo que a arrecadação própria seja bastante inferior às despesas, a liquidez do sistema é assegurada no curto prazo por transferências decorrentes do poder de tributação do Estado.

Esta circunstância leva alguns a afirmar que não existe déficit ou dificuldade financeira<sup>43</sup>. De acordo com esse argumento, o orçamento da seguridade social como um todo deve levar em conta os recebimentos integrais de todas as fontes de recursos. Neste sentido, se a arrecadação de COFINS é suficiente para cobrir as insuficiências financeiras do INSS, não haveria problema financeiro no sistema como um todo.

Entende-se aqui que essa perspectiva não é aceitável para a análise da sustentabilidade do sistema. Para tanto, suscita-se três argumentos.

---

<sup>42</sup> BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Anuário Estatístico da Previdência Social – 2012*. Disponível em [http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2013/05/AEPS\\_2012.pdf](http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2013/05/AEPS_2012.pdf). Acesso em 21/03/2014. p. 723.

<sup>43</sup> “Mas esse tipo de conceito <<contábil>>, que considera o confronto entre arrecadação e despesas, foi criticado. Feghali (1999), Dain (2001) e a ANFIP (2001) procuraram demonstrar que a seguridade deve ser tratada em conjunto e que as fontes de recursos, ou seja, faturamento, lucro líquido, movimentação financeira e sobre a folha salarial por parte de empregados e empregadores, devem ser comparadas às despesas com saúde, assistência e Previdência. Com esse tipo de abordagem, haveria superávit na seguridade e não déficit na previdência. Assim, diante desse quadro, não seria cabível promover reformas para equilibrar as finanças, uma vez que elas já se encontram equilibradas.” MATIJASCIC, Miko. “Previdência, crise fiscal e questão social no Brasil: notas introdutórias”. In MORHY, Lauro (org.). *Reforma da previdência em questão*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003. Pp. 160-161.

O primeiro argumento é que a referência ao poder de tributação geral do Estado não constitui um parâmetro de comparação eficaz para a sustentabilidade de um sistema de previdência. Há dois motivos para tanto.

O primeiro motivo é que o Estado possui outras atribuições. Recursos transferidos para cobrir insuficiências financeiras do INSS são recursos que deixam de ser usado para programas de assistência social, construção de hospitais, etc. Não parece haver fundamento constitucional para se atribuir uma prioridade a este gasto em face a todos os demais.

E, se houvesse tal prioridade, então sequer seria possível efetuar uma análise de sustentabilidade. Isso porque, neste caso, só ocorreria um déficit na previdência quando todo o dinheiro recolhido (ou recolhível) pelo Estado fosse insuficiente para pagar apenas as despesa específicas de previdência. Em tal cenário absolutista, “previdência” e “Estado” se confundem e não faria sentido falar em equilíbrio entre receitas e despesas da previdência como um programa diferenciado de Estado<sup>44</sup>.

O segundo motivo é que o Estado pode alterar o nível de tributação. Por exemplo, a alíquota da COFINS pode ser alterada ao longo do tempo. Isso significa que não há uma base comparativa fixa; nesta linha, se o Estado escolhesse aumentar os valores de contribuições até níveis bem elevados, a previdência não seria jamais desequilibrada. Trata-se de um agravamento do

---

<sup>44</sup> Giambiagi e Tafner notam que, do ponto de vista do governo, esta discussão sobre classificações contábeis é inócua: “Mesmo que se concorde com o mérito – e, no caso específico das despesas, esclarecemos que o argumento dos críticos sobre a natureza assistencial de parte das despesas do INSS com benefícios rurais nos parece pertinente -, vejamos o que aconteceria nessa contabilidade alternativa. A receita do Tesouro, em vez de ser a soma  $A + B$ , seria composta apenas por  $A$ , enquanto a sua despesa, em vez de ser representada apenas por  $C$ , seria resultante da soma de  $C + F$ . No caso do INSS, sua receita, em vez de ser apenas  $E$ , seria  $B + E$ , enquanto sua despesa, agora livre das rubricas, seria dada apenas por  $G$ . O que se pergunta é: o que aconteceu com o resultado agregado das contas do governo? E a resposta, inequívoca, é: rigorosamente nada! Isto é, assim como antes, também nessa contabilidade alternativa a receita continuaria sendo  $A + B + E$ , e a despesa,  $C + F + G$ .” GIAMBIAGI, Fabio e TAFNER, Paulo. Demografia [recurso eletrônico]: a ameaça invisível: o dilema previdenciário que o Brasil se recusa a encarar. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. p. 65 Ainda neste sentido: “O que os defensores da tese da ‘Previdência Superavitária’ parecem ignorar são dois elementos fundamentais de tudo que foi exposto anteriormente. Primeiro que, ao se consolidarem as informações do Tesouro e do INSS na contabilidade geral do governo, o argumento dos críticos é simplesmente irrelevante. Segundo, o que se discute quando se fala da Previdência não é uma questão contábil, mas um problema concreto, pode-se dizer mesmo um problema físico: nos próximos 30-40 anos, no Brasil, haverá cada vez mais aposentados e pensionistas a serem sustentados, e as regras de aposentadoria deveriam se adaptar a essa realidade, sob pena de tornarmos excessivamente onerosa a conta a ser paga pela geração dos nossos filhos. Não deveria ser algo tão difícil de entender.” Idem, p. 64

problema anterior: agora, “previdência” e “sociedade” se confundem, e jamais seria possível fazer qualquer argumento contra qualquer privilégio estabelecido pelo sistema previdenciário.

Pode-se contra-argumentar que o mesmo fenômeno poderia ser observado quanto às contribuições diretas sobre remuneração e folha de pagamento. O problema de comparabilidade, assim, não seria exclusivo para as contribuições provenientes da tributação geral.

Há uma diferença qualitativa importante que limita este contra-argumento. As contribuições incidentes sobre remuneração tem um limite intrínseco e uma graduação precisa. O limite intrínseco decorre do impacto sobre emprego e renda. Quanto maior a contribuição exigida, menor a oferta de empregos formais e menor a renda disponível oferecida a trabalhadores. Isso porque parte do dinheiro que seria oferecido e destinado a salários diretos é transferido ao governo. A redução dos valores oferecidos a salários diretos reduz a quantidade de trabalho realizada, e assim limita a expansão da arrecadação por aumento de alíquotas.

A graduação precisa, por sua vez, decorre da vinculação monetária entre o valor da contribuição e o valor da remuneração do trabalhador. Esta associação coloca em evidência o dilema entre remuneração imediata e benefícios previdenciários para o trabalhador: quanto maior a alíquota, mais o trabalhador de hoje está abdicando de consumo imediato para financiar benefícios do trabalhador aposentado. A alíquota, assim, apresenta-se como um parâmetro de comparação mais preciso para se avaliar se as contribuições de hoje compensam as promessas de amanhã.

O segundo argumento contra a perspectiva de “tratamento unificado” da seguridade social é que as taxas de contribuição impostas pelo RGPS já são elevadas de acordo com patamares internacionais. A tabela abaixo indica as taxas de contribuição cobradas por alguns dos países cujos sistemas serão estudados a seguir:

País	Taxa de Contribuição <sup>45</sup>
França	16,7%
Estados Unidos	10,40%
Holanda	17,9%
Austrália	9,25%
Cingapura	36,0%
México	6,5%
Chile	10,0%
Brasil	31,0%
<b>Média OCDE</b>	<b>19,6%</b>

Como se pode observar da tabela acima, o Brasil exige contribuições altas em comparação com outros países. Esta constatação é reforçada ao se observar que o único país que chega perto do nível de contribuição brasileiro oferece benefícios desproporcionais em comparação. Cingapura permite a utilização dos recursos acumulados em diversas formas. Naquele país, os 36% de contribuição na verdade são alocados a uma conta pessoal que pode ser empregada para a aquisição de diversos bens socialmente úteis, tais como educação, seguro de saúde, moradia, entre outros.

Em face da alta alíquota das contribuições brasileiras, afigura-se mais frágil o argumento de que as outras fontes de renda da seguridade social deveriam ser consideradas para a aferição do equilíbrio do sistema. Se a previdência não conseguir se manter sustentável nem mesmo com estas elevadas contribuições exigidas dos segurados, não é razoável dizer que ela é equilibrada ou segura para o longo prazo. Outras fontes podem representar uma garantia adicional para os credores do sistema, mas não devem ser vislumbradas como indicadores de sustentabilidade.

<sup>45</sup> Inclui contribuições compulsórias sobre remuneração por empregado e empregador para regimes básicos de previdência. Não inclui outras fontes de contribuição. Para simplificar a comparação, as seguintes medidas foram realizadas: 1) não se incluíram contribuições para regimes complementares; 2) na ocorrência de taxas diferenciadas para níveis de rendas diferenciados, foi inserida a maior alíquota aplicável; 3) em caso de taxas diferenciadas para contribuições diferentes, escolheu-se a regra mais simples e geral. Fonte geral: ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. *Pensions at a glance 2013: OECD and G20 indicators*. Acesso em 06/11/2014. p. 169. Fontes para México, Austrália e Cingapura podem ser encontradas no anexo VI. O número para o Chile foi alterado de 20% para 10% por estar em desacordo com informação contida em outra página do mesmo documento (p. 229) e por fonte oficial do governo chileno ([http://www.previsionsocial.gob.cl/subprev/?page\\_id=9595](http://www.previsionsocial.gob.cl/subprev/?page_id=9595)).

O terceiro argumento é que o sustento destes déficits tem imposto restrição dos recursos de contribuições sociais. Esta é uma preocupação de ordem essencialmente pragmática. As receitas previstas no art. 195 da Constituição Federal são destinadas a financiar a integralidade da seguridade social, e não apenas as políticas de previdência. A concentração de recursos em previdência é realizada em prejuízo de outras atividades relevantes de saúde e assistência social.

Como já discutido neste tópico, as receitas provenientes apenas de COFINS aumentaram a uma taxa de aproximadamente 11,1% ao ano, tendo alcançado o patamar de 76 bilhões em 2012. O fato de esta fonte de receitas ter aumentado a uma taxa similar à taxa de crescimento das receitas em geral é indicativo de que há uma dependência contínua da expansão da arrecadação da COFINS para manutenção do sistema<sup>46</sup>.

#### *1.1.4 Dificuldades de Financiamento*

Em conclusão, vislumbra-se uma dificuldade de financiamento para a previdência social no futuro. Custos tem aumentado e, para financiá-los, o Estado se vê forçado a desviar cada vez mais recursos de outras ações da seguridade social. E a evolução demográfica do país aponta para um cenário de agravamento do desequilíbrio, com uma proporção cada vez mais desvantajosa entre pessoas em idade de trabalho e pessoas em idade de aposentadoria.

Neste contexto, observa-se dificuldade em o INSS e até mesmo o próprio Estado brasileiro serem capazes de sustentar o déficit do sistema. Hoje, o Brasil gasta cerca de 9,1% do seu produto interno bruto com gastos públicos previdenciários<sup>47</sup>. Especula-se que esta porcentagem suba para 16,8% até 2050.

---

<sup>46</sup> Buscou-se verificar se, proporcionalmente à arrecadação e ao PIB, também seria verificado um aumento da parcela de COFINS dedicada à manutenção da previdência. A hipótese era de que houve aumento proporcional, o que reforçaria o argumento de restrição de recursos de contribuições sociais.

Esta hipótese não se confirmou, como se pode observar nos dados compilados no anexo IV. Com exceção de um aumento excepcional em 2009, a parcela dos recursos transferidos à previdência mantiveram-se na faixa de 28,4% a 33,7% da arrecadação de COFINS/PIS-PASEP ao longo do período de 2008 a 2012. A variação entre o ponto de partida e o ponto final é ainda inferior: 32,2% em 2008 e 33,7% em 2012. Também não se verificou variação sensível dos recursos em comparação ao PIB. Por esta medida, observou-se a mesma proporção de 1,7% em 2008 e 2012, sendo que a variação total ao longo do período manteve-se na faixa entre 1,4% e 1,8%.

<sup>47</sup> Esta porcentagem, assim como a porcentagem de 16,8% mencionada a seguir, são mencionadas em estudo do Banco Interamericano de Desenvolvimento relatado em notícia do

Este patamar suscita dúvidas sobre a capacidade do Estado de adimplir com suas obrigações previdenciárias sem prejudicar suas outras atividades. O Estado brasileiro já retém parte significativa da receita nacional. Em 2012, receitas tributárias (para todos os níveis federativos) representaram 36,3% do produto interno bruto<sup>48</sup>. Para se ter um parâmetro de comparação, note-se que a média dos países membros da OECD é de 34,6%<sup>49</sup>. O Brasil arrecada uma porcentagem maior do PIB que países como Austrália (26,5%), Chile (21,2%) e Estados Unidos (24%)<sup>50</sup>.

Aumentar ainda mais a carga tributária pode limitar o desenvolvimento da economia brasileira. O ônus associado a tributos pode fazer com que vários projetos e empresas deixem de ser criados devido à ausência de perspectiva razoável de lucro. Esta circunstância possui a consequência imediata de redução de oportunidades de ganho financeiro para os cidadãos e, assim, aumenta o ônus imposto à rede de segurança social do Estado.

Neste contexto, observe-se que um eventual aumento de carga tributária pode gerar o efeito oposto do pretendido. Em outras palavras, aumentar a tributação pode implicar menos receitas para o Estado. Isto ocorre em razão de um fenômeno conhecido como elasticidade de renda tributável, normalmente ilustrado pela curva de Laffer<sup>51</sup>.

---

jornal Folha de São Paulo. FOLHA DE SÃO PAULO. *Gasto público com Previdência Social pode quase dobrar até 2050*. Notícia online divulgada em 29/01/2014. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2014/01/1404340-gasto-publico-com-previdencia-social-pode-quase-dobrar-ate-2050.shtml>. Acesso em 24/04/2014.

<sup>48</sup> ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. *Latin America: Tax revenues continue to rise, but are low and varied among countries, according to new OECD-ECLAC-CIAT report*. Disponível em <http://www.oecd.org/tax/latin-america-tax-revenues-continue-to-rise-but-are-low-and-varied-among-countries-according-to-new-oecd-eclac-ciat-report.htm>. Acesso em 24/04/2014.

<sup>49</sup> Op. cit.

<sup>50</sup> Dados de 2011. Obtidos em ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. *Revenue Statistics - Comparative tables*. Disponível em <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>. Acesso em 24/04/2014.

<sup>51</sup> “According to legend, the economist Arthur Laffer first drew his famous curve on a napkin in 1974 for then-White House Chief of Staff Donald Rumsfeld and his deputy, Dick Cheney. The curve shows that there are two tax rates that collect no revenue: 0 percent and 100 percent. Somewhere in between is a rate that maximizes revenue collection. Below that rate, tax rate increases will raise revenue; above it, they will lose revenue. Conversely, on the low end of the Laffer curve, tax rate reductions will lose revenue, and rate reductions for those on the upper end will raise revenue. Laffer has never claimed to have been the first to observe that tax rate increases may lose revenue or that tax rate reductions might raise revenue. Nor is there any evidence that those points were topics of Laffer’s research before the mid-1970s. Although Laffer had served as chief economist for the Office of Management and Budget during the Nixon administration, his academic work was almost entirely devoted to international economic policy

A lógica subjacente é simples. Um Estado pode impor níveis de tributação entre 0% e 100% da riqueza produzida pela nação. Se tributar 0%, não haverá qualquer receita, uma vez que nada é tributado da economia. Se tributar 100%, também não haverá qualquer receita, uma vez que os agentes econômicos não tem nenhum incentivo a produzir riquezas se toda a riqueza é apropriada pelo Estado<sup>52</sup>.

A curva de Laffer é uma representação deste fenômeno em um gráfico cujo eixo horizontal é a taxa de tributação total e cujo eixo vertical é a receita total percebida pelo Estado. A curva começa no ponto zero, sobe até um ponto que representa a receita máxima obtível por taxação e desce até 0 no ponto 100%.

Idealmente, um Estado interessado em maximizar as receitas tributárias buscaria sempre atingir este ponto máximo. Na prática, esse ponto é de difícil verificação<sup>53</sup>.

Neste contexto, observa-se que o fato de o Brasil já possuir uma carga tributária comparativamente alta limita sua capacidade de novas expansões. Como mencionado anteriormente, o país já possui uma carga tributária em nível similar à média da OCDE. Simplesmente aumentar a tributação pode não ser uma solução eficaz para o desequilíbrio do sistema.

Aumentos de tributação são especialmente problemáticos se incidirem sobre a renda. Como as aposentadorias e outros benefícios são

---

before his infamous curve was born. It's possible that Laffer's napkin drawing was the first time he had even thought of the idea." BARTLETT, Bruce, The Laffer Curve, Part 1 (July 16, 2012). Tax Notes, Vol. 136, No. 3, 2012. Disponível em SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2155974>. Acesso em 23/09/2015.

<sup>52</sup> É interessante observar também que, abaixo do ponto de maior receita, há dois níveis de tributação que geram a mesma receita: "In 1974 Arthur B. Laffer noted during a business dinner that "there are always two tax rates that yield the same revenues", see Wanniski (1978). Subsequently, the incentive effects of tax cuts was given more prominence in political discussions and political practice." UHLIG, Harald e TRABANDT, Mathias, How Far are We from the Slippery Slope? The Laffer Curve Revisited (April 2011). MFI Working Paper No. 2009-005. Disponível em SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1533409> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1533409>. Acesso em 23/09/2015.

<sup>53</sup> Uma tentativa neste sentido para o IPI foi realizada em uma dissertação de mestrado da Universidade de Brasília: "Complementarmente, utilizamos a lógica por trás da Curva de Laffer para definir qual seria a alíquota máxima a partir da qual a arrecadação de IPI começaria a diminuir. O resultado foi uma alíquota efetiva de 25%, que é bastante elevada, tendo em vista que o IPI é um tributo não cumulativo em que se pode abater o imposto pago nas fases anteriores de produção. A alíquota efetiva média foi de pouco mais de 1,8% e só dois setores ultrapassaram a alíquota máxima obtida por Laffer, sendo que nenhum em dois anos consecutivos." SUCENA, Vinicius Teixeira. *Estimação da Curva de Laffer para o IPI no Brasil: uma abordagem de fronteira estocástica*. Dissertação de Mestrado. Brasília: Universidade de Brasília, 2008. Pp. 68-69

calculados a partir do salário de contribuição, este é o foco por excelência da tributação previdenciária. Isto porque se impõe a proporcionalidade: os maiores benefícios decorrem das maiores contribuições, todos calculados sobre a renda pessoal.

Apesar desta circunstância, observa-se uma dificuldade em aumentar a tributação sobre a pessoa. Como visto anteriormente, o Brasil já impõe contribuições altas em comparação ao restante do mundo: 31%<sup>54</sup> face à média de 19,6% nos países da OCDE.

Este número afigura-se ainda mais elevado ao se observar que não contempla o seguro contra desemprego representado pelo Fundo de Garantia do Tempo de Serviço. Trata-se de um seguro já implícito em vários dos outros países mencionados na comparação. Ao se agregar os 8% devidos a título de FGTS<sup>55</sup>, nota-se que o Estado já demanda a segregação de 39% da renda pessoal. E esse número ainda não reflete o impacto total do Estado, uma vez que não considera o imposto sobre a renda de pessoas físicas<sup>56</sup>.

Uma outra medida do volume de tributação sobre a renda é o que a OECD chama de “tax wedge” – TW. O conceito refere-se à tributação imposta sobre a renda proveniente de trabalho. É uma porcentagem calculada a partir de uma metodologia que usa os parâmetros de cada sistema tributário para calcular o impacto da tributação sobre oito tipos ideais hipotéticos<sup>57</sup>.

A TW média mede o nível de separação (“wedge”) entre o custo total de trabalho enfrentado por um empregador e o dinheiro efetivamente recebido

---

<sup>54</sup> Considerando-se a soma das contribuições de empregado e empregador no maior nível de tributação. Note-se que, para fins de aferição do impacto da tributação sobre a renda, não é tão relevante o fato de a contribuição ser designada formalmente de “contribuição do empregado” ou “contribuição do empregador”. Tratam-se de recursos econômicos destinados a força de trabalho que são retidos pelo Estado ao invés de passarem imediatamente ao trabalhador.

<sup>55</sup> Alíquota de 8% é destinada a empregados em geral. Para aprendizes, o percentual de contribuição é de 2%. BRASIL. Fundo De Garantia Do Tempo De Serviço. *Para o empregador*. Disponível em <http://www.fgts.gov.br/empregador/>. Acesso em 27/04/2014.

<sup>56</sup> Cabe uma ressalva neste ponto. Embora tenha-se agregado as taxas de 20% e 11%, elas possuem bases de cálculo distintas. A taxa de até 11% é limitada ao teto da previdência, enquanto a taxa de 20% incide sobre toda a soma das remunerações pagas, o que significa que incide sobre toda a remuneração do trabalhador. Esta circunstância é de interesse aqui porque as pessoas com renda acima do teto observarão uma taxa proporcionalmente abaixo de 31%. Por outro lado, estas são exatamente as pessoas mais sujeitas a pagarem imposto de renda.

<sup>57</sup> Uma descrição mais detalhada da metodologia pode ser obtida em ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. *Modelling the Tax Burden on Labour Income in Brazil, China, India, Indonesia and South Africa*. Disponível em [http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/modelling-the-tax-burden-on-labour-income-in-brazil-china-india-indonesia-and-south-africa\\_5k8x9b1sw437-en](http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/modelling-the-tax-burden-on-labour-income-in-brazil-china-india-indonesia-and-south-africa_5k8x9b1sw437-en). Acesso em 29/04/2014.

pelo empregado (“take home pay”). Esta medida visa incluir o efeito de todas as imposições sobre a renda, incluindo imposto de renda, contribuições sociais, tributos sobre folha de pagamento e transferências financeiras.

A TW para o Brasil para 2010 foi calculada no patamar de 33,6%<sup>58</sup>. Este número aproxima-se bastante da média da OECD de 35,9% em 2013<sup>59</sup>. E é bastante superior ao patamar de países latino-americanos integrantes da OECD como o Chile (abaixo de 10%) e o México (abaixo de 20%). Nota-se, assim, que o Brasil já tributa a renda em percentual elevado em comparação a seus pares mais diretos. Observa-se também que é restrito o potencial de novas contribuições sobre a renda como instrumento para reequilíbrio do sistema.

Nota-se então que o sistema de previdência brasileiro possui riscos graves de desequilíbrio. E este desequilíbrio pode exceder a capacidade do Estado de cobrir déficits sem prejudicar outros programas sociais. É necessário, portanto, pensar em medidas alternativas de enfrentamento da situação antes que a situação se torne insustentável.

Uma medida relevante seria a constituição de reservas para pagamento dos custos futuros. Estas reservas seriam orientadas pelo valor presente – VP dos pagamentos que devem ser realizados no futuro. Há metodologias consagradas para cálculo do VP previdenciário, e o Tribunal de Contas da União – TCU já destacou a importância deste elemento para a verificação do equilíbrio atuarial exigido pela Constituição<sup>60</sup>.

O TCU registrou a estimativa do VP do déficit atuarial do RGPS para 2010, e ofereceu projeção para este valor em 2050:

---

<sup>58</sup> *Op. cit.*, p. 15.

<sup>59</sup> THE ECONOMIST. *Taxing wages*. Edição de 19 de abril de 2014. Disponível em <http://www.economist.com/news/economic-and-financial-indicators/21601018-taxing-wages>. Acesso em 29/04/2014.

<sup>60</sup> “Caso as justificativas apresentadas fossem procedentes, as projeções atuariais apresentadas na LDO e no RREO não só seriam desnecessárias, como também não seriam passíveis de cálculo. Uma vez que essas projeções já são calculadas, para preparar o balanço atuarial, basta calcular também o valor presente delas para uma data-base determinada, a uma taxa de juros tecnicamente razoável. Além disso, o equilíbrio atuarial do RGPS é uma exigência constitucional. Não há que se falar apenas em equilíbrio financeiro anual. A Constituição Federal de 1988 determina também a avaliação atuarial do regime, o que naturalmente inclui o balanço atuarial, que sintetiza em uma mesma data as projeções para exercícios futuros. Prova disso é que, no âmbito das Contas do Governo referentes ao exercício de 2010, instado pelo TCU, o Ministério da Previdência Social informou o déficit atuarial em 31/12/2010, aplicando a taxa Selic. Porém, na época, também alegou que não caberia falar em passivo atuarial do RGPS, com as mesmas justificativas ora apresentadas” BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 1338-18/2014*. Processo 005.956/2014-5. Relator Ministro Raimundo Carreiro. Julgado em sessão plenária de 28/05/2014. P. 360

**Para aquela data (31/12/2010), o valor presente do déficit atuarial do RGPS era de R\$ 763,9 bilhões.** Em razão do não atendimento pelo Ministério da Previdência Social à requisição do Tribunal, não foi possível verificar a estimativa desse déficit em 31/12/2013. Todavia, pela análise das projeções futuras do déficit, é possível constatar que essa estimativa pode estar muito maior do que a de 2010. Observa-se que **a projeção do déficit atuarial do RGPS apenas para o exercício de 2050 já é maior que R\$ 3 trilhões**<sup>61</sup>.

A Constituição prevê a criação de fundo para assegurar pagamentos previdenciários futuros<sup>62</sup>, e a Lei de Responsabilidade Fiscal criou este fundo<sup>63</sup>. Apesar disso, o TCU noticia que o Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS) ainda não havia sido plenamente implementado em 2013<sup>64</sup>.

Conclui-se que (1) há perspectiva de dificuldades financeiras futuras no RGPS, (2) há um passivo descoberto da ordem de centenas de bilhões e (3) o Estado brasileiro já começou a tomar passos tímidos no sentido de capitalização de reservas para financiamento futuro. Esta reorientação do sistema brasileiro no sentido de constituição de reservas não é um fenômeno

---

<sup>61</sup> Idem., p. 360

<sup>62</sup> Art. 250. Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento dos benefícios concedidos pelo regime geral de previdência social, em adição aos recursos de sua arrecadação, a União poderá constituir fundo integrado por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desse fundo

<sup>63</sup> Art. 68. Na forma do art. 250 da Constituição, é criado o Fundo do Regime Geral de Previdência Social, vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social, com a finalidade de prover recursos para o pagamento dos benefícios do regime geral da previdência social.

<sup>64</sup> “Para regulamentar esse dispositivo constitucional, a Lei Complementar 101/2000 (LRF) criou o Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS), vinculando-o ao então Ministério da Previdência e Assistência Social.

Segundo a LRF, o fundo constituir-se-á de bens móveis e imóveis, valores e rendas; de bens e direitos vinculados por força de lei; das receitas das contribuições sociais; do produto da liquidação de bens e ativos de pessoa física ou jurídica em débito com a Previdência Social; do resultado da aplicação financeira de seus ativos; dos recursos provenientes do orçamento da União.

Entretanto, até 2013 o FRGPS ainda não havia sido completamente implementado. As receitas, despesas e o patrimônio da entidade ainda não foram organizados de forma separada do INSS, contrariando o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal. (...)

O INSS elaborou um plano de ação e apresentou um cronograma de implementação do mencionado fundo, esclarecendo as etapas fundamentais para o cumprimento do estabelecido na legislação que deveriam ser adotadas. A previsão de implementação do fundo era para janeiro de 2014.

De acordo com o INSS, o cronograma foi cumprido e o FRGPS entrou em funcionamento em janeiro de 2014, utilizando o código 37904 de órgão no Siafi e Unidade Orçamentária (UO) associada com o código 33904. Foram criadas as Unidades Gestoras (UGs) 513001 (Coordenação de Finanças do FRGPS), 513002 (setorial Orçamentária do FRGPS) e 513003 (Coordenação de Contabilidade do FRGPS), além da duplicação das unidades gestoras das superintendências e gerências executivas vinculadas à nova UG do FRGPS.

Quando consultados no Siafi os demonstrativos do FRGPS, identificou-se que a despesa previdenciária já está sendo executada de forma separada do INSS, entretanto o patrimônio do fundo, até a data do presente Relatório, não havia sido desvinculado do INSS.” Idem, p. 377

isolado. Como se verá na seção seguinte, segue a experiência de uma variedade de outros países, que constituem reservas independentemente da natureza predominante de repartição ou capitalização de seus modelos.

#### *1.1.5 Medidas Paliativas e Expectativas de Redução de Custos*

Antes de concluir esta seção sobre a situação econômico-financeira do RGPS, é importante analisar algumas possíveis objeções à noção de que existe um desequilíbrio problemático.

A primeira objeção envolve a segregação entre a previdência urbana e a rural. Parte substancial dos benefícios oferecidos no âmbito rural não foram acompanhados de contribuições correspondentes. Estes benefícios devem se extinguir no futuro, o que significaria que o déficit geral da previdência decorrente dos benefícios rurais não deveria nos preocupar no longo prazo. O argumento básico pode ser observado nesta fala do Ministro da Previdência Social:

Mas essa história do déficit precisa ser tratada com uma visão mais contábil. Nós temos um modelo de previdência urbana e rural. **Tivemos no ano passado cerca de R\$ 35 bilhões de superávit na previdência urbana. No rural, a política não foi pensada com premissa de ter superávit**, porque é uma política com objetivo de proteger o homem do campo, aqueles que trabalham a terra em regime de agricultura familiar.<sup>65</sup>

Outra objeção pertinente envolve a idéia de que alterações paramétricas serão suficientes para equilibrar o sistema no longo prazo. E que o Governo Federal já está dando passos neste sentido.

No final de 2014, duas medidas provisórias versando sobre direitos de seguridade foram enviadas ao Congresso Nacional. A MPV 665/2014 modificou os requisitos para concessão de seguro de desemprego, aumentando o período mínimo exigido para o benefício. A MPV 664/2014, por sua vez, alterou regras para pensão por morte, passando a exigir contribuições efetivas e a demandar tempo mínimo de relacionamento com o segurado falecido.

Uma terceira objeção diz respeito à previdência dos servidores públicos. De acordo com esta objeção, o maior desafio previdenciário seria relativo exatamente a este grupo. E, ao se levar em conta este desafio, dever-

---

<sup>65</sup> O ESTADO DE SÃO PAULO. "Governo quer mudar fórmula de aposentadoria". Entrevista com o Ministro da Previdência Social Carlos Gabas. Edição de 23 de fevereiro de 2015. Folha B6

se-ia considerar que (1) o déficit para este grupo seria inferior ou inexistente se a União efetuasse a contribuição devida e (2) a União impõe ônus ao INSS ao transferir encargos previdenciários que seriam de sua responsabilidade.

O primeiro ponto refere-se à obrigação da União de realizar contribuição para o custeio da Previdência. De acordo com o art. 8º da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, a União deveria realizar contribuição equivalente ao dobro da contribuição do servidor<sup>66</sup>. O argumento é que, se essa contribuição fosse realizada, haveria um superávit da previdência do servidor, o que diminuiria a dificuldade de financiamento previdenciário do país como um todo.

De acordo com o Tesouro Nacional, as contribuições de servidores para a seguridade foram, em 2014, equivalentes a R\$ 13 bilhões<sup>67</sup>. A contribuição da União deveria, então, ser de R\$ 26 bilhões adicionais. Chega-se a um total de R\$ 39 bilhões que deveriam ser dedicados à previdência do servidor.

Ao se observar o custo da folha<sup>68</sup>, por outro lado, nota-se que o governo gastou em 2014 R\$ 52 bilhões com aposentados e R\$ 32 bilhões com beneficiários de pensão. Conclui-se daí que a previdência do servidor já impõe gasto periódico de R\$ 87 bilhões. A contribuição da União apenas reduziria o déficit anual de R\$ 74 bilhões para R\$ 49 bilhões. E essa diferença seria apenas formal: como o dinheiro vem das mesmas fontes de recurso da União, não parece ser relevante chamar de “contribuição” ou de “cobertura de insuficiências financeiras”.

Observa-se então que o argumento de que a União não está realizando sua contribuição não altera o cenário previdenciário. Na prática, o que efetivamente conta é a obrigação da União de cobrir as insuficiências financeiras,

---

<sup>66</sup> Art. 8º A contribuição da União, de suas autarquias e fundações para o custeio do regime de previdência, de que trata o art. 40 da Constituição Federal, será o dobro da contribuição do servidor ativo, devendo o produto de sua arrecadação ser contabilizado em conta específica. Parágrafo único. A União é responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do regime decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários.

<sup>67</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Resultado do Tesouro Nacional*. Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/resultado-do-tesouro-nacional>. Acesso em 24/09/2015. Tabela 5.2

<sup>68</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Boletim estatístico de pessoal e informações organizacionais*. Brasília: Maio de 2015. Disponível em [http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/boletim\\_estatistico\\_pessoal/2015/bol229\\_mai2015\\_parte\\_i\\_novo.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/boletim_estatistico_pessoal/2015/bol229_mai2015_parte_i_novo.pdf). P.

que excedem em muito o valor que seria devido pela contribuição hipotética de 22% pela União.

O segundo ponto refere-se à transferência ao INSS de encargos previdenciários que seriam de responsabilidade da União. Estes encargos são associados a benefícios operacionalizados pelo INSS, mas que tem natureza própria, como anistia e indenização<sup>69</sup>. Estas despesas não teriam natureza previdenciária e não deveriam prejudicar o equilíbrio do sistema<sup>70</sup>.

Na prática, os Encargos Previdenciários da União demandaram, em 2012, o pagamento de R\$ 1,37 bilhões pelo INSS<sup>71</sup>. Trata-se de menos de 0,4% dos pagamentos do INSS. E esse valor foi integralmente coberto por transferências de valores de COFINS para o INSS.

A transferência de encargos da União para o INSS pode ser criticável. Mas essa transferência não parece gerar impacto significativo sobre o sistema.

O mesmo ponto pode ser usado para questionar a transferência ao INSS de encargos não previdenciários, tais como os benefícios de assistência social para idosos e deficientes físicos. Estes benefícios custaram cerca de R\$ 29 bilhões em 2012, ou o equivalente a 8,1% do total de pagamentos do INSS no ano.

Nestes casos, o valor total é mais expressivo. A União, na prática, cobre estes benefícios com transferências de recursos de COFINS. Em 2012, cerca de R\$ 30,5 bilhões foram transferidos para cobrir benefícios da LOAS. Este é um valor significativo, e modifica um pouco a perspectiva sobre o tamanho do déficit do ponto de vista exclusivamente previdenciário.

---

<sup>69</sup> “Finalizam esse rol de receitas, os repasses do Orçamento Fiscal correspondentes aos pagamentos realizados à conta dos Encargos Previdenciários da União, um conjunto de benefícios operacionalizados pelo INSS, mas que têm natureza própria, como os relativos à anistia e os indenizatórios” ANFIP - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL e FUNDAÇÃO ANFIP DE ESTUDOS DA SEGURIDADE SOCIAL. *Análise da Seguridade Social 2014*. Brasília: ANFIP, 2015. Disponível em [http://www.anfip.org.br/publicacoes/20150713162859\\_Analise-da-Seguridade-Social-2014\\_13-07-2015\\_20150710-Anlise-Seguridade-2014-Verso-Final.pdf](http://www.anfip.org.br/publicacoes/20150713162859_Analise-da-Seguridade-Social-2014_13-07-2015_20150710-Anlise-Seguridade-2014-Verso-Final.pdf). Acesso em 24/09/2015. p. 58

<sup>70</sup> “Outra questão importante a se depreender do texto legal é a diferenciação imposta às despesas relativas aos regimes próprios de todas as demais da Seguridade. Isto significa o reconhecimento por parte do legislador de que o EPU (Encargos Previdenciários da União) não se enquadra dentre as despesas típicas da Seguridade. Pode até haver o uso de contribuições sociais para o seu custeio, mas dessa utilização não pode resultar prejuízos para as ações típicas, como ocorre hoje.”. *op. cit.*, p. 162

<sup>71</sup> BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Anuário Estatístico da Previdência Social – 2012*. Disponível em [http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2013/05/AEPS\\_2012.pdf](http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2013/05/AEPS_2012.pdf). Acesso em 21/03/2014. Todas as referências a 2012 a seguir utilizam essa fonte.

Estas objeções seguem a mesma lógica subjacente: espera-se (1) que o futuro de gastos da previdência não seja tão desvantajoso como o observado hoje e (2) que medidas mais responsáveis pelo governo federal podem reduzir o risco de dificuldade de financiamento no futuro. As objeções argumentam ainda que, sob o ponto de vista correto, o déficit não seria tão expressivo como se poderia fazer crer.

Entende-se aqui que estas objeções não são suficientes para afastar a preocupação fundamental desta tese. A redução de gastos e diminuição do déficit anual é efetivamente um ponto de melhoria necessário. Mas não é suficiente.

O ponto crucial para esta tese é a noção de que, em um ambiente de mudança demográfica acelerada, é indispensável que sejam poupados recursos suficientes para se pagar benefícios futuros. Uma base populacional reduzida simplesmente não será capaz de arcar com o ônus de sustentar a elevada população idosa.

Neste sentido, o grande problema não é o déficit anual, ou a forma como ele é calculado. O grande problema é o fato de o país não estar formando a poupança de previdência necessária para o futuro. A possibilidade de reduzirmos o déficit no médio prazo não compensa as décadas em que deveríamos estar observando superávits e guardando esse adicional para o dia em que nossa população jovem não mais conseguir financiar nossa população idosa.

## **1.2 Experiências Internacionais**

Esta seção descreverá as características e a situação atual de alguns sistemas de previdência no mundo. O objetivo é verificar como outros países tem reagido às mudanças econômicas e demográficas que desafiam a sustentabilidade de arranjos de previdência.

A seção é dividida em três tópicos. O primeiro tópico trata de sistemas que têm como foco principal a repartição. Neste tópico, serão discutidos os sistemas do Reino Unido, da França e dos Estados Unidos. A escolha destes países baseou-se em dois critérios. O primeiro é de disponibilidade de informações. Há ampla disponibilidade de informações oficiais sobre estes

sistemas na internet, em inglês ou francês. O segundo critério envolve o nível de riqueza e desenvolvimento destes países. O objetivo é verificar como países comparativamente mais ricos enfrentam as dificuldades financeiras da previdência em um contexto de repartição.

O segundo tópico trata de sistemas que tem como foco principal a capitalização. Serão mencionados quatro países: Austrália, Cingapura, Chile e México. Os dois primeiros países permitem demonstrar como a capitalização em contas pessoais funciona no âmbito de uma sociedade com comparativamente mais recursos disponíveis para enfrentamento da questão previdenciária. Os dois últimos foram escolhidos por permitirem observar como a capitalização funcionaria em países latino-americanos com condições econômicas e demográficas mais similares ao Brasil.

Ao dizer que estes sistemas tem como “foco principal” a capitalização ou a repartição, pretende-se deixar claro que estes não são modelos mutuamente excludentes. Um sistema de capitalização de reservas pode usar elementos de repartição para ajudar aqueles que não consigam poupar o suficiente. E um sistema de repartição pode criar fundos de capitalização para garantir que haja dinheiro para pagar as aposentadorias.

Para tornar o texto mais fluido, optou-se por concentrar no Anexo VI a descrição de cada sistema e as referências a fontes. Por este motivo, quando não for indicada outra fonte específica para alguma informação, o leitor poderá consultar o anexo mencionado para obter a origem da informação.

O último tópico desta seção trata de sistemas de seguridade na América Latina. Mais especificamente, descreve as perspectivas obtidas por Carmelo Mesa-Lago em seu estudo sobre a região.

### *1.2.1 Sistemas com Foco em Repartição*

A lógica de repartição, como enfatizado no âmbito do sistema francês, envolve o uso de contribuições de trabalhadores ativos para pagar aposentados<sup>72</sup>. É a lógica do pacto de gerações: a geração atual paga os benefícios da anterior, com a expectativa de que a geração futura pagará os

---

<sup>72</sup>FRANÇA. L'Assurance Retraite. *Le principe de La répartition*. Disponível em <https://www.lassuranceretraite.fr/cs/Satellite/PUBQSN/Qui-Sommes-Nous/Retraite-Securite-Sociale/Principe-Repartition?packedargs=null>. Acesso em 01/01/2014

seus. Neste tópico, será analisada a conformação da repartição no âmbito dos sistemas previdenciários da França, dos Estados Unidos e do Reino Unido.

Os requisitos para obtenção do benefício normalmente envolvem tanto uma idade mínima como um nível mínimo de contribuição para o sistema. Na França, o benefício de aposentadoria depende de idade mínima de 60 a 62 anos<sup>73</sup>. O número de contribuições é ponderado para o cálculo do benefício. No Reino Unido, a pessoa deve ter 68 anos<sup>74</sup> e ter contribuído por pelo menos 30 anos. Os Estados Unidos exigem uma idade mínima de 62 anos para qualquer benefício, e 67 anos para benefícios plenos<sup>75</sup>. O benefício a ser pago varia de acordo com o quanto a pessoa recebeu durante sua vida de trabalho.

A forma de cálculo do benefício a ser obtido varia sensivelmente entre países. Na França, o nível do benefício básico<sup>76</sup> de aposentadoria é calculado em razão de quatro fatores, assim considerados:

- 1) salário percebido: média dos 10 ou 25 anos em que trabalhador recebeu maior remuneração;
- 2) taxa de substituição: benefício máximo é de substituição de 50% do salário médio. O segurado que se aposentar sem atender requisitos de idade ou de contribuição mínima terá sua aposentadoria reduzida, observado um piso mínimo;
- 3) tempo de permanência efetiva no seguro: número de trimestres que o segurado cumpriu. Benefício será ponderado pela proporção entre o tempo efetivo e o tempo máximo de permanência;
- 4) Adicional (surcote): Trabalhador que já fizer jus à taxa de substituição máxima e, ainda assim, continuar trabalhando, receberá majoração de 1,25% em sua pensão por trimestre adicional trabalhado.

---

<sup>73</sup>FRANÇA. GIP Info Retraite. *L'Assurance retraite (La retraite de base dessalariés du régime général)*. Disponível em <http://www.info-retraite.fr/index.php?id=cnav0#a>. Acesso em 03/01/2014.

<sup>74</sup> Idade exata varia de acordo com ano de nascimento e gênero. REINO UNIDO. *Retirement Age*. Disponível em <https://www.gov.uk/retirement-age>. Acesso em 17/01/2014

<sup>75</sup> ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Social Security Administration. *Retirement benefits*. Disponível em <http://www.ssa.gov/pubs/EN-05-10035.pdf>. Acesso em 20/01/2014. p. 4

<sup>76</sup> FRANÇA. GIP Info Retraite. *L'Assurance retraite (La retraite de base des salariés du régime général)*. Disponível em <http://www.info-retraite.fr/index.php?id=cnav0#a>. Acesso em 04/01/2014. Esta descrição restringir-se-á ao benefício básico. Para descrição da aposentadoria suplementar compulsória, verificar Anexo VI.

No Reino Unido, a pensão básica envolve um pagamento semanal máximo de £110,15 (R\$ 704,96<sup>77</sup>), aumentado anualmente<sup>78</sup>. Uma pensão adicional pode ser paga, cujo valor e disponibilidade dependem do número de contribuições e da renda da pessoa.

Nos Estados Unidos, a pensão é calculada com base em escalas de substituição<sup>79</sup>. Em primeiro lugar, calcula-se o rendimento médio mensal da pessoa nos 35 em que teve maior remuneração. Em seguida, calcula-se um percentual de substituição incidente sobre cada parcela da remuneração. Para o ano de 2014, a renda de até \$ 816 (R\$ 3.419<sup>80</sup>) é multiplicada por 90%, a renda entre \$816 e \$ 4.917 (R\$ 20.602) por 32% e a renda acima de \$4.917 por 15%. A soma dos produtos destes cálculos é o benefício a ser concedido. Para segurados em geral, a Seguridade Social estima que este cálculo gera uma taxa de substituição de 40% da renda pré-aposentadoria do segurado.

Embora a forma de cálculo de benefícios varie bastante entre sistemas, a forma de cobrança de contribuições é razoavelmente similar. Usualmente, cobram-se porcentagens da remuneração do empregado. Esta remuneração é dividida em cobranças incidentes sobre o empregado e em cobranças sobre o empregador, embora a base de cálculo para ambas seja o valor pago a trabalhadores. Também é freqüente a fixação de um teto para cobrança de certas porcentagens.

Na França, o trabalhador paga 6,5% de seu salário-base que não exceda o teto, e 0,1% sobre o salário total. O patrão paga 8,6% até o teto e 1,6% sobre o total<sup>81</sup>. No Reino Unido, a contribuição é de 12% da renda entre £149

---

<sup>77</sup> Taxa de conversão de R\$ 6,40/ £ vigente em 24/09/2015, obtida no site oficial do Banco Central do Brasil (BRASIL. Banco Central do Brasil. *Conversão de moedas*. Disponível em <http://www4.bcb.gov.br/pec/conversao/conversao.asp>). Acesso em 25/09/2015. Esta taxa será usada nas referências a Libras Esterlinas a seguir nesta seção.

<sup>78</sup> REINO UNIDO. *The basic State Pension*. Disponível em <https://www.gov.uk/state-pension/overview>. Acesso em 13/01/2014.

<sup>79</sup> ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Social Security Administration. *Your retirement benefit: how it is figured*. Disponível em <http://www.ssa.gov/pubs/EN-05-10070.pdf>. Acesso em 23/01/2014.

<sup>80</sup> Taxa de conversão de R\$ 4,19/ \$ vigente em 24/09/2015, obtida no site oficial do Banco Central do Brasil (BRASIL. Banco Central do Brasil. *Conversão de moedas*. Disponível em <http://www4.bcb.gov.br/pec/conversao/conversao.asp>). Acesso em 25/09/2015. Esta taxa será usada nas referências a dólares americanos a seguir nesta seção.

<sup>81</sup> FRANÇA. GIP Info Retraite. *L'Assurance retraite (La retraite de base dessalariés du régime général)*. Disponível em <http://www.info-retraite.fr/index.php?id=cnav0#a>. Acesso em 03/01/2014. Mais uma vez, note-se que estas taxas referem-se apenas ao benefício básico. Trabalhadores também devem compulsoriamente pagar valores para aposentadoria

(R\$ 953) e £797 (R\$ 5.100), e 2% da renda que exceder este valor<sup>82</sup>. O empregador, por sua vez, paga 13,8% sobre o que exceder o patamar mínimo mencionado<sup>83</sup>. Nos Estados Unidos, trabalhadores pagam 6,2% e empregadores outros 6,2%<sup>84</sup>.

Note-se que a lógica de pacto de gerações não preclui o uso de contribuições para a formação de reservas para o futuro. Sistemas de repartição comumente constituem fundos de recursos. Em tempos de superávit do sistema, o excedente pode ser adicionado ao fundo. Em tempos de déficit, o fundo pode ser usado para cobrir a diferença entre gastos e receitas.

No Reino Unido, contribuições são pagas para o National Insurance Fund – INF<sup>85</sup>. Este fundo é separado do resto da contabilidade tributária, sendo usado exclusivamente para pagar benefícios. Em 2013, a biblioteca do parlamento afirmou que o fundo possui um excedente de 29 bilhões de libras (185 bilhões de reais). O órgão de contabilidade do governo espera que este excedente continue caindo até 2017-2018, e indica que, caso não haja financiamento adicional, o excedente deve cair para 4,4% dos gastos. Para fins de comparação, note-se que, em 1992, o órgão de contabilidade afirmou que um excedente razoável deveria ser da ordem de um sexto (16,6%) das despesas.

Nos Estados Unidos, o fundo da Seguridade Social tem gerado receita financeira para cobrir os crescentes déficits<sup>86</sup>. Espera-se que as receitas de juros sobre reservas do fundo sejam suficientes para cobrir os déficits até 2020. Após este ano, espera-se ter que sacar o principal para pagar benefícios. Espera-se completo esgotamento do fundo até 2033.

---

suplementar. Para simplificar a exposição, restringiu-se a comparação ao montante básico. Para uma descrição mais detalhada da aposentadoria suplementar, sugere-se a leitura do anexo VI.  
<sup>82</sup> REINO UNIDO. *National Insurance Contributions – how much you pay*. Disponível em <https://www.gov.uk/national-insurance/how-much-national-insurance-you-pay>. Acesso em 11/01/2014.

<sup>83</sup> REINO UNIDO. Her Majesty's Revenue and Customs. *Rates and thresholds for employers 2013-14*. Disponível em <http://www.hmrc.gov.uk/payerti/forms-updates/rates-thresholds.htm>. Acesso em 16/01/2014.

<sup>84</sup> ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Social Security Administration. *Contribution And Benefit Base*. Disponível em <http://www.ssa.gov/OACT/cola/cbb.html>. Acesso em 22/01/2014.

<sup>85</sup> REINO UNIDO. House of Commons Library. *National Insurance contributions: an introduction*. Última atualização em 08/11/2013. Disponível em <http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN04517/national-insurance-contributions-an-introduction>. Acesso em 15/01/2014. p.5

<sup>86</sup> ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Social Security Administration. *A Summary Of The 2013 Annual Reports - Social Security and Medicare Boards of Trustees*. Disponível em <http://www.ssa.gov/oact/trsum/>. Acesso em 25/01/2014.

Para verificação do desempenho de cada sistema, serão inicialmente indicadas duas métricas. A primeira, gastos públicos com pensões, permite visualizar o quão onerosa é a manutenção do sistema para cofres públicos. O segundo, população acima de 65 anos, permite observar a pressão demográfica que o país sofre.

<b>País</b>	<b>Gastos Públicos com Pensões</b> (% PIB)	<b>População Acima de 65 Anos</b> (% população em idade de trabalho)
França <sup>87</sup>	13,7	30,0
Estados Unidos <sup>88</sup>	6,8	22,8
Reino Unido <sup>89</sup>	6,2	28,9
OCDE	7,8	25,5

Talvez o país com maior dificuldades seja a França, como se observa pelo nível de gastos indicado na tabela acima. Em 2013, a Comissão Moreau, constituída pelo governo francês para analisar o problema e propor soluções, apresentou as seguintes recomendações<sup>90</sup>:

- 1) Buscar alcançar equilíbrio financeiro, atingindo os seguintes objetivos:
  - a. Reequilíbrio até 2020, o que envolveria aumento de arrecadação, redução de despesas (incluindo indexação de pensões) e alteração da idade mínima e do tempo de contribuição mínimo para o seguro;
  - b. Trajetória de equilíbrio de longo prazo, mesmo considerando cenários negativos;
  - c. Adaptação de receitas e despesas de modo a neutralizar choques econômicos e demográficos;
- 2) Divisão equitativa do esforço de reequilíbrio, o que envolveria eliminar desigualdades na aquisição de direitos, convergência entre regimes e aumento da liberdade de escolha do beneficiário;

<sup>87</sup> ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. *Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing. Disponível em [http://dx.doi.org/10.1787/pension\\_glance-2013-en](http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2013-en). Acesso em 08/01/2014. p. 251

<sup>88</sup> OCDE, *op. cit.*, p. 362

<sup>89</sup> OCDE, *op. cit.*, p. 357

<sup>90</sup> FRANÇA. Rapport au Premier ministre. Nos retraites demain: equilibre financier et justice. Paris: Direction de l'information légale et administrative, 2013. Disponível em [http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/fichiers\\_joints/rapportmoreau.pdf](http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/fichiers_joints/rapportmoreau.pdf), acesso em 10/01/2014

- 3) Aumento da taxa de emprego das pessoas mais velhas, tendo em vista fatores de penosidade associados ao trabalho.

Em 2013, o governo propôs aumento do tempo de contribuição e aumentos de tributação para buscar atingir o equilíbrio até 2020<sup>91</sup>. As medidas foram criticadas por ambos os lados: certos grupos consideram insuficientes para resolver o problema, outros grupos consideram contrárias às proteções sociais francesas.

A dificuldade de financiamento é relativamente menor no caso do Reino Unido, como se observa do nível de gastos citado na tabela. O sistema britânico provê benefícios relativamente modestos: a pensão básica substitui apenas 37% da renda do aposentado mediano, comparada com 61% na média da OCDE<sup>92</sup>. E, ainda assim, possui a perspectiva de que o excedente do fundo deve cair gradualmente caso não haja financiamento adicional.

Para enfrentar estas dificuldades, o governo propôs uma série de medidas<sup>93</sup>. Por um lado, propôs-se o aumento da pensão semanal em £2,95 (R\$ 18,88). Por outro, indicou-se a necessidade de revisar a idade de aposentadoria de acordo com a situação demográfica. Espera-se que, até o final da década de 2040, a idade de aposentadoria seja elevada para 69 anos.

Nos Estados Unidos, a administração da Seguridade Social estima um déficit de 2013 e 2018 na média de \$ 75 bilhões (R\$ 314 bilhões)<sup>94</sup>. Espera-se que este déficit aumente consideravelmente após esta data. E, como mencionado anteriormente, as reservas devem ser suficientes apenas até 2033. Após este ano, estima-se que a receita seja suficiente para cobrir apenas três quartos dos benefícios esperados até 2087.

---

<sup>91</sup> NEW YORK TIMES. *Pension Plan in France Draws Few Admirers*. Notícia online divulgada em 28/08/2013. [http://www.nytimes.com/2013/08/29/world/europe/plan-to-tame-french-pension-shortfall-has-few-admirers.html?\\_r=2&](http://www.nytimes.com/2013/08/29/world/europe/plan-to-tame-french-pension-shortfall-has-few-admirers.html?_r=2&). Acesso em 08/01/2014

<sup>92</sup> THE ECONOMIST. *The virtues of simplicity*. Edição de 19 de janeiro de 2013. Disponível em <http://www.economist.com/news/britain/21569720-governments-pension-reforms-announced-rather-quietly-week-could-prove-one-its-most>. Acesso em 17/01/2014

<sup>93</sup> REINO UNIDO. *Chancellor George Osborne's Autumn Statement 2013 speech*. Disponível em <https://www.gov.uk/government/speeches/chancellor-george-osbornes-autumn-statement-2013-speech>. Acesso em 18/01/2014

<sup>94</sup> ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Social Security Administration. *A Summary Of The 2013 Annual Reports - Social Security and Medicare Boards of Trustees*. Disponível em <http://www.ssa.gov/oact/trsum/>. Acesso em 25/01/2014.

Os gestores do fundo recomendaram reformas imediatas. O Atuário Chefe da Administração da Seguridade Social propôs uma série de medidas para enfrentamento da crise, incluindo<sup>95</sup>:

- Aumento da idade para recebimento de benefícios;
- Aumentar tributação sobre folha de pagamento;
- Tributar benefícios recebidos da seguridade;
- Reduzir benefícios por redução da taxa de substituição.

A exposição acima parece indicar que até mesmo países ricos observam dificuldades em manter o equilíbrio financeiro de seus sistemas previdenciários. Em razão disto, reformas paramétricas tem sido propostas no sentido de reduzir benefícios, aumentar condições para obtenção de benefícios e aumentar tributação.

Note-se que estes países estão cogitando tais reformas apesar de contarem com nível de riqueza consideravelmente superior ao Brasil e benefícios comparativamente menos generosos que os brasileiros. E, como visto no caso do Reino Unido e dos Estados Unidos, estão realizando reformas apesar de terem, no passado, reservado quantidade significativa de recursos exatamente para enfrentar esta dificuldade financeira. Neste contexto, observa-se que o Brasil pode ser forçado a realizar reformas bastante onerosas caso seu próprio sistema de repartição não seja revisado e aprimorado nas próximas décadas.

### *1.2.2 Sistemas com Foco em Capitalização*

Sistemas de capitalização envolvem a constituição de contas pessoais para as quais são destinadas as contribuições. Estas contas são investidas em ativos financeiros e o capital acumulado ao longo da vida é utilizado para financiar a aposentadoria da própria pessoa. Estes sistemas normalmente possuem mecanismos de apoio e incentivo para assegurar que as poupanças sejam suficientes para assegurar uma renda mínima de aposentadoria à pessoa.

---

<sup>95</sup> ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Social Security Administration. *Summary Of Provisions That Would Change The Social Security Program*. Disponível em <http://www.ssa.gov/OACT/solvency/provisions/summary.pdf>. Acesso em 26/01/2014.

O sistema australiano, conhecido como Superannuation, obriga empregadores a pagar 9,25% do salário para um superfund<sup>96</sup>. Este percentual deve subir para 12% até 2019. No México, o empregador contribui com 5,15%, o empregado com 1,125% e o governo com 0,225%, totalizando 6,5% da remuneração do empregado<sup>97</sup>.

Em Cingapura<sup>98</sup>, a contribuição devida varia de acordo com a renda e idade do empregado. O maior patamar de cobrança envolve o pagamento de 16% pelo empregador e 20% pelo empregado, ambos calculados sobre o salário mensal do trabalhador. O alto nível das contribuições cobradas em Cingapura decorre da maior amplitude de escopo deste sistema. As contribuições são alocadas para contas diferentes, e podem ser parcialmente usadas para aquisição de bens considerados socialmente úteis, tais como residência, investimentos e educação<sup>99</sup>.

No Chile, a contribuição para a pensão de previdência é de 10% pelo empregador<sup>100</sup>. Além destas contribuições, o sistema chileno exige ainda uma série de outras contribuições para cobrir outros riscos, tais como seguros de vida (1,26%), saúde (7%) e seguro desemprego (3%).

Todos os sistemas permitem que os contribuintes realizem contribuições adicionais. Estas contribuições geralmente recebem tratamentos privilegiados. O mais comum é a isenção de tributação sobre a renda investida no fundo. Por exemplo, a Austrália oferece uma redução da alíquota de imposto de renda para pessoas que peçam a seus empregadores que redirecionem parte de seus salários para o fundo<sup>101</sup>. No México, o nível de benefício tributário é proporcional ao horizonte temporal da contribuição adicional: quanto mais tempo

---

<sup>96</sup> AUSTRÁLIA. Australian Securities & Investments Commission. *How super works*. Disponível em <https://www.moneysmart.gov.au/superannuation-and-retirement/how-super-works>. Acesso em 03/02/2014.

<sup>97</sup> MÉXICO. Comisión Nacional Del Sistema de Ahorro para el Retiro. *El sistema de ahorro para el retiro*. Disponível em [http://www.consar.gob.mx/principal/pdf/ciclo\\_vida\\_afore.pdf](http://www.consar.gob.mx/principal/pdf/ciclo_vida_afore.pdf). Acesso em 18/02/2014.

<sup>98</sup> CINGAPURA. Central Provident Fund Board. *CPF Contribution*. Disponível em <http://mycpf.cpf.gov.sg/Members/Gen-Info/Con-Rates/ContriRA>. Acesso em 12/02/2014.

<sup>99</sup> CINGAPURA. Central Provident Fund Board. *Overview*. Disponível em <http://mycpf.cpf.gov.sg/CPF/About-Us/Intro/Intro.htm>. Acesso em 09/02/2014.

<sup>100</sup> CHILE. Subsecretaría de Previsión Social. *Cotizaciones Previsionales*. Disponível em [http://www.previsionsocial.gob.cl/subprev/?page\\_id=9595](http://www.previsionsocial.gob.cl/subprev/?page_id=9595). Acesso em 04/03/2014.

<sup>101</sup> AUSTRÁLIA. Australian Securities & Investments Commission. *Contributing extra to super*. Disponível em <https://www.moneysmart.gov.au/superannuation-and-retirement/how-super-works/super-contributions/contributing-extra-to-super>. Acesso em 03/02/2014.

o segurado optar manter a contribuição em sua conta pessoal, maior será o benefício<sup>102</sup>. O Chile também permite esquemas em que o empregador contribui para a conta voluntária. Além disso, o governo chileno oferece um aporte adicional de 15% sobre os aportes voluntários realizados pela pessoa<sup>103</sup>.

O dinheiro recolhido é destinado a uma conta pessoal. Na Austrália<sup>104</sup>, no Chile<sup>105</sup> e no México<sup>106</sup>, contribuintes podem escolher quem irá administrar os recursos em suas contas. Estes administradores são regulados e monitorados pelo Estado, que busca assegurar maior retorno e segurança para os segurados. Normalmente, o nível de risco autorizado pela regulação é inversamente proporcional à idade e à vulnerabilidade financeira do segurado.

Na Austrália, admite-se também que a pessoa administre seu próprio fundo<sup>107</sup>, caso em que o titular assume responsabilidade pessoal pelas suas decisões.

Em Cingapura, o fundo é a princípio mantido no Central Provident Fund do governo, que oferece retorno garantido a certas taxas<sup>108</sup>. Admite-se alguma liberdade para o segurado optar por onde investir seu dinheiro, obedecidos limites e condições estabelecidos pelo governo<sup>109</sup>.

---

<sup>102</sup> MÉXICO. Comisión Nacional Del Sistema de Ahorro para el Retiro. *¿Qué Beneficios Tiene El Ahorro Voluntario? Y ¿Cómo Puedo Hacer Este Tipo De Ahorro En Mi Cuenta Individual De Afore?* Disponível em [http://www.consar.gob.mx/info\\_web/finanzas\\_personales/ahorro\\_voluntario/ahorro\\_beneficios\\_3.aspx](http://www.consar.gob.mx/info_web/finanzas_personales/ahorro_voluntario/ahorro_beneficios_3.aspx). Acesso em 19/02/2014.

<sup>103</sup> CHILE. Subsecretaría de Previsión Social. *Ahorro Previsional Voluntario (APV)*. Disponível em [http://www.previsionsocial.gob.cl/subprev/?page\\_id=10377](http://www.previsionsocial.gob.cl/subprev/?page_id=10377). Acesso em 07/03/2014.

<sup>104</sup> AUSTRÁLIA. Australian Taxation Office. *Choosing a super fund*. Disponível em <http://www.ato.gov.au/Individuals/Super/Compulsory-employer-contributions/Choosing-a-super-fund/>. Acesso em 04/02/2014.

<sup>105</sup> CHILE. Subsecretaría de Previsión Social. *Afiliación al Sistema de Capitalización Individual*. Disponível em [http://www.previsionsocial.gob.cl/subprev/?page\\_id=9593](http://www.previsionsocial.gob.cl/subprev/?page_id=9593). Acesso em 03/03/2014. Atualmente, novos inscritos no sistema devem permanecer os primeiros 24 meses vinculados à administradora que venceu a licitação nacional. Esta regra surgiu em razão da constatação de que havia pouca mobilidade entre administradoras.

<sup>106</sup> MÉXICO. Comisión Nacional Del Sistema de Ahorro para el Retiro. *Mexico's Pension Fund System*. Apresentação realizada por Carlos Ramírez Fuentes, Presidente do Consar. Novembro de 2013. Disponível em [http://www.consar.gob.mx/sala\\_prensa/pdf/presentaciones/2013/Chamber\\_of\\_Commerce.pdf](http://www.consar.gob.mx/sala_prensa/pdf/presentaciones/2013/Chamber_of_Commerce.pdf). Acesso em 17/02/2014. A exposição que se segue é baseada primariamente nesta fonte.

<sup>107</sup> AUSTRÁLIA. Australian Securities & Investments Commission. *Self-managed super fund (SMSF)*. Disponível em <https://www.moneysmart.gov.au/superannuation-and-retirement/self-managed-super-fund-smsf>. Acesso em 08/02/2014.

<sup>108</sup> CINGAPURA. Central Provident Fund Board. *Overview*. Disponível em <http://mycpf.cpf.gov.sg/CPF/About-Us/Intro/Intro.htm>. Acesso em 09/02/2014.

<sup>109</sup> CINGAPURA. Central Provident Fund Board. *Instruments that can be invested under CPFIS*. Disponível em [http://mycpf.cpf.gov.sg/NR/rdonlyres/DCD118FF-473E-4A5C-8A0F-322687316646/0/INV\\_InstrumentsunderCPFIS.pdf](http://mycpf.cpf.gov.sg/NR/rdonlyres/DCD118FF-473E-4A5C-8A0F-322687316646/0/INV_InstrumentsunderCPFIS.pdf). Acesso em 11/02/2014.

No Chile, o governo definiu, por licitação, a administradora à qual a pessoa deve estar vinculada pelos primeiros vinte e quatro meses. Após este período, a pessoa pode trocar de administradora<sup>110</sup>.

Os benefícios de aposentadoria de sistemas de capitalização devem ser custeados pelos próprios recursos da conta. Em geral, os sistemas permitem o saque periódico de recursos ou a compra de anuidades pelo titular da conta. Anuidades podem ser entendidas como pagamentos periódicos garantidos pelo resto da vida da pessoa.

Na Austrália, ao se aposentar, a pessoa pode utilizar os fundos guardados para financiar sua aposentadoria<sup>111</sup>. Em Cingapura, o titular pode sacar mensalmente valores, obedecidos limites estabelecidos de acordo com o nível de reservas na conta, e há um programa de garantia de pensões vitalícias<sup>112</sup>. No México, o aposentado pode optar por adquirir uma renda vitalícia (uma anuidade) de uma seguradora ou contratar saques periódicos<sup>113</sup>. No Chile, há quatro modalidades: saques periódicos, renda vitalícia, renda temporária com uma renda vitalícia diferida e uma mistura de renda vitalícia e saques programados<sup>114</sup>.

Uma crítica freqüente a sistemas de capitalização é não fornecerem cobertura para indivíduos que não sejam capazes de contribuir recursos suficientes durante sua vida de trabalho. Para enfrentar estes problemas, alguns sistemas são complementados com provisões estatais paralelas destinadas a reforçar a poupança pessoal ou a oferecer uma garantia mínima de renda.

---

<sup>110</sup> CHILE. Subsecretaría de Previsión Social. *Afiliación al Sistema de Capitalización Individual*. Disponível em [http://www.previsionsocial.gob.cl/subprev/?page\\_id=9593](http://www.previsionsocial.gob.cl/subprev/?page_id=9593). Acesso em 03/03/2014.

<sup>111</sup> AUSTRÁLIA. Australian Securities & Investments Commission. *How super works*. Disponível em <https://www.moneysmart.gov.au/superannuation-and-retirement/how-super-works>. Acesso em 03/02/2014.

<sup>112</sup> CINGAPURA. Central Provident Fund Board. *CPF Life*. Disponível em [http://mycpf.cpf.gov.sg/Members/CPF\\_LIFE.htm](http://mycpf.cpf.gov.sg/Members/CPF_LIFE.htm). Acesso em 09/02/2014.

<sup>113</sup> MÉXICO. Comisión Nacional Del Sistema de Ahorro para el Retiro. *Modalidades de pensión imss por cesantía em edad avanzada y vejez*. Disponível em [http://www.consar.gob.mx/principal/info\\_gral\\_trabajadores-imss\\_modalidades\\_pension\\_2.aspx](http://www.consar.gob.mx/principal/info_gral_trabajadores-imss_modalidades_pension_2.aspx). Acesso em 25/02/2014. e MÉXICO. *Disposiciones de carácter general aplicables a los retiros programados*. Disponível em [http://www.consar.gob.mx/normatividad/pdf/normatividad\\_emitida/circulares/DISPOSICIONES\\_aplicables\\_a\\_los\\_Retiros\\_Programados.pdf](http://www.consar.gob.mx/normatividad/pdf/normatividad_emitida/circulares/DISPOSICIONES_aplicables_a_los_Retiros_Programados.pdf). Acesso em 24/02/2014.

<sup>114</sup> CHILE. Subsecretaría de Previsión Social. *Tipos y modalidades de pensión*. Disponível em [http://www.previsionsocial.gob.cl/subprev/?page\\_id=9596](http://www.previsionsocial.gob.cl/subprev/?page_id=9596). Acesso em 04/03/2014.

O sistema australiano contempla a pensão estatal por idade<sup>115</sup>. Esta pensão é garantida a residentes no país que atendam certas condições, com destaque para um baixo nível de renda. A pensão básica é de \$751,70 (R\$ 2.202<sup>116</sup>)<sup>117</sup>. Pessoas com renda abaixo de \$ 156 (R\$ 457) a cada 15 dias recebem pagamento integral. Pessoas com renda superior a este patamar terão uma redução de \$ 0,50 no valor do benefício por cada dólar adicional de renda. Pessoas acima do patamar de \$ 1810,20 (R\$ 5.303) não recebem qualquer benefício.

A pensão por idade independe de pagamento de contribuição<sup>118</sup>. Ela é financiada com a tributação geral. Considerando que a pensão por idade é dissociada da renda e das contribuições da pessoa, pode-se entender este benefício como um complemento assistencial ao invés de um benefício previdenciário propriamente dito. Este mesmo tipo de benefício será observado em outros sistemas.

O governo australiano também complementa o superfund de contribuintes de baixa renda<sup>119</sup>. Esta contribuição, conhecida como “low income super contribution” (LISC), é aplicável a pessoas com renda anual abaixo de \$ 37.000 (R\$ 108.410). Estas pessoas recebem até \$ 500 (R\$ 1.465, valores para ano fiscal 2012/2013). O valor exato a ser recebido é equivalente a 15% das contribuições concessionais feitas pelo empregador e pelo empregado

Em Cingapura, o governo assegura um retorno mínimo de 2,5% para todas as poupanças inseridas no sistema previdenciário. Garante também um adicional de 1% para valores até certos limites. O governo de Cingapura

---

<sup>115</sup> AUSTRÁLIA. Department of Human Services. *Age Pension*. Disponível em <http://www.humanservices.gov.au/customer/services/centrelink/age-pension>. Acesso em 01/02/2014. Mulheres nascidas antes de 1949 alcançam a idade devida aos 64 anos e meio.

<sup>116</sup> Taxa de conversão de R\$ 2,93/ \$ vigente em 24/09/2015, obtida no site oficial do Banco Central do Brasil (BRASIL. Banco Central do Brasil. *Conversão de moedas*. Disponível em <http://www4.bcb.gov.br/pec/conversao/conversao.asp>). Acesso em 25/09/2015. Esta taxa será usada nas referências a dólares australianos a seguir nesta seção.

<sup>117</sup> Todos valores indicados são pertinentes a pessoas solteiras. Valores pertinentes a casais: pensão básica de \$ 1.133,20 (R\$ 2.393,88); renda abaixo do qual recebe benefícios integrais: \$276 (R\$ 583); renda limite para recebimento do benefício: \$ 2.769,60 (R\$ 5.850,78).

<sup>118</sup> PENSION FUNDS ONLINE. *Country Profiles - Australia*. Disponível em <http://www.pensionfundsonline.co.uk/content/country-profiles/australia/80>. Acesso em 01/02/2014.

<sup>119</sup> AUSTRÁLIA. Australian Taxation Office. *Low income super contribution*. Disponível em <http://www.ato.gov.au/Individuals/Super/In-detail/Contributions/Low-income-super-contribution/>. Acesso em 04/02/2014.

também assegura uma renda vitalícia para idosos que acumularem um valor mínimo em suas contas<sup>120</sup>.

No México, o governo realiza contribuições adicionais (cuota social) para trabalhadores com renda inferior a 15 salários mínimos<sup>121</sup>. Os valores foram estabelecidos em 2009 e variam de acordo com a renda da pessoa, podendo variar entre \$3,87 a 3,22 (R\$ 0,96 a 0,80) por dia de salário de contribuição.

O México também oferece a pensão garantida para pessoas que não conseguiram economizar o suficiente para obter uma aposentadoria mínima<sup>122</sup>. Neste caso, o governo assegura à pessoa um salário mínimo pelo restante de sua vida. O benefício é originalmente pago com as reservas acumuladas; quando estas se esgotam, o governo assume o ônus dos pagamentos restantes.

O sistema chileno, por sua vez, possui um pilar solidário destinado especificamente a atender pessoas em condições mais frágeis. Este pilar oferece dois benefícios. A pensão básica solidária é um benefício garantido a pessoas com mais de 65 anos de idade que não tenham direito a pensão por regime de previdência e que façam parte do grupo de 60% de famílias mais pobres<sup>123</sup>. O aporte provisional solidário é um aporte mensal em dinheiro destinado a complementar pensões de pessoas acima de 65 anos que pertençam ao grupo de 60% mais pobres<sup>124</sup>.

O sistema chileno também oferece um subsídio às contribuições iniciais de trabalhadores jovens. Para fazer jus ao direito, a pessoa deve possuir idade entre 18 e 35 anos e receber remuneração igual ou inferior a 1,5 vezes o

---

<sup>120</sup> CINGAPURA. Central Provident Fund Board. *CPF Life*. Disponível em [http://mycpf.cpf.gov.sg/Members/CPF\\_LIFE.htm](http://mycpf.cpf.gov.sg/Members/CPF_LIFE.htm). Acesso em 09/02/2014.

<sup>121</sup> MÉXICO. *Ley Del Seguro Social – Nueva Ley publicada em el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995*. Disponível em <https://www.consar.gob.mx/normatividad/pdf/LSS.pdf>. Acesso em 26/02/2014. Note-se que estes valores aplicam-se a trabalhadores da iniciativa privada. A cuota social para trabalhadores do estado está prevista na Leydel ISSTE.

<sup>122</sup> MÉXICO. Comisión Nacional Del Sistema de Ahorro para el Retiro. *Modalidades de pensión IMSS por cesantía em edada vanzada y vejez*. Disponível em [http://www.consar.gob.mx/principal/info\\_gral\\_trabajadores-imss\\_modalidades\\_pension\\_2.aspx](http://www.consar.gob.mx/principal/info_gral_trabajadores-imss_modalidades_pension_2.aspx). Acesso em 27/02/2014.

<sup>123</sup> CHILE. Subsecretaría de Previsión Social. *Pensión Básica Solidaria*. Disponível em [http://www.previsionsocial.gob.cl/subprev/?page\\_id=7430](http://www.previsionsocial.gob.cl/subprev/?page_id=7430). Acesso em 02/03/2014.

<sup>124</sup> CHILE. Subsecretaría de Previsión Social. *Aporte Provisional Solidario*. Disponível em [http://www.previsionsocial.gob.cl/subprev/?page\\_id=7428](http://www.previsionsocial.gob.cl/subprev/?page_id=7428). Acesso em 02/03/2014.

salário mínimo mensal. O subsídio é equivalente a 50% da contribuição previdenciária sobre uma renda mínima mensal<sup>125</sup>.

Passando-se a análise para a verificação do desempenho dos sistemas destes países, apresentam-se os dados referentes às mesmas métricas que no tópico anterior:

<b>País</b>	<b>Gastos Públicos com Pensões</b> (% PIB)	<b>População Acima de 65 Anos</b> (% população em idade de trabalho)
Austrália <sup>126</sup>	3,5	23,1
Cingapura (2008) <sup>127</sup>		13,8
México <sup>128</sup>	1,7	11,4
Chile <sup>129</sup>	3,6	16,0
OCDE	7,8	25,5

Como se observa acima, os sistemas de capitalização impõem um ônus consideravelmente inferior ao Estado em comparação com sistemas de repartição. Como a pensão sustenta-se na poupança mantida pelo beneficiário ao longo de sua vida, não há, a princípio, direitos ou expectativas de direito que pudessem constituir um déficit propriamente dito. Eventuais gastos do governo estão mais associados a complementações e garantias do que ao funcionamento básico do sistema. Nesta linha, estes gastos podem ser melhor enxergados como políticas assistenciais fundamentadas em tributação geral do que como elementos de política previdenciária.

Sistemas de capitalização enfrentam uma ordem distinta de problemas. Pessoas podem não contribuir o suficiente. Os retornos dos investimentos podem ser mais baixos do que esperado. Economias com alto

<sup>125</sup> CHILE. Subsecretaría de Previsión Social. *Subsidio a lacuenta individual*. Disponível em [http://www.previsionsocial.gob.cl/subprev/?page\\_id=10377](http://www.previsionsocial.gob.cl/subprev/?page_id=10377). Acesso em 10/03/2014.

<sup>126</sup> ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. *Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing. Disponível em [http://dx.doi.org/10.1787/pension\\_glance-2013-en](http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2013-en). Acesso em 08/01/2014. p. 211

<sup>127</sup> ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. *Pensions at a Glance Asia/Pacific 2011*. Disponível em [www.oecd.org/countries/vietnam/49454618.pdf](http://www.oecd.org/countries/vietnam/49454618.pdf). Acesso em 13/02/2014. p.76. Como mencionado no anexo VI, não foram obtidos dados para Cingapura para 2012. Dados referentes à população acima de 65 anos são de 2008.

<sup>128</sup> ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. *Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing. Disponível em [http://dx.doi.org/10.1787/pension\\_glance-2013-en](http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2013-en). Acesso em 08/01/2014. p. 299

<sup>129</sup> ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. *Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing. Disponível em [http://dx.doi.org/10.1787/pension\\_glance-2013-en](http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2013-en). Acesso em 08/01/2014. p. 229

grau de informalidade podem apresentar baixa taxa de cobertura pelo sistema. Nesta linha, os problemas a serem enfrentados giram em torno de (1) assegurar poupança e retorno suficientes e (2) aumentar a eficiência do sistema.

Na Austrália, reformas recentes envolvem a criação do MySuper, um plano simplificado com regras e características simples<sup>130</sup>. O objetivo é permitir que interessados possam comparar fundos com maior facilidade com base em apenas algumas diferenças-chave. A regulação do MySuper também envolveria novas regras sobre taxas que poderiam ser cobradas, clareza na divulgação de riscos e retornos esperados, obrigatoriedade de ofertar seguros, entre outras. Outras reformas envolvem o aprimoramento da infra-estrutura de gestão dos planos, maior regulação de fundos auto-geridos e obrigações que gestores devem observar em suas estratégias de investimento.

No México, o governo observa uma série de problemas com o sistema atual<sup>131</sup>: contribuições obrigatórias são baixas, poupanças voluntárias são insuficientes, cobertura é limitada e a densidade de trabalho é baixa. Entre as reformas pretendidas pelo governo, merecem destaque o aumento do nível de contribuições compulsórias, a inclusão de trabalhadores autônomos no sistema e o aumento de poupanças voluntárias.

O Chile realizou reformas expressivas em seu sistema<sup>132</sup>. Do ponto de vista do pilar solidário, dois desafios foram identificados. O primeiro envolvia a cobertura limitada a pessoas com pouca participação no mercado formal de trabalho. O segundo envolvia a baixa densidade de contribuições de grande proporção dos indivíduos, que não conseguiam alcançar o número mínimo de contribuições para gozar de benefícios. Para enfrentar estes problemas, o governo criou a pensão básica solidária e o aporte provisional solidário mencionados acima.

---

<sup>130</sup> AUSTRÁLIA. *Stronger Super*. Cartilha informativa (information Pack) de 21/09/2011. Disponível em [http://strongersuper.treasury.gov.au/content/publications/information\\_pack/downloads/information\\_pack.pdf](http://strongersuper.treasury.gov.au/content/publications/information_pack/downloads/information_pack.pdf). Acesso em 06/02/2014.

<sup>131</sup> MÉXICO. Comisión Nacional Del Sistema de Ahorro para el Retiro. *Mexico's Pension Fund System*. Apresentação realizada por Carlos Ramírez Fuentes, Presidente do Consar. Novembro de 2013. Disponível em [http://www.consar.gob.mx/sala\\_prensa/pdf/presentaciones/2013/Chamber\\_of\\_Commerce.pdf](http://www.consar.gob.mx/sala_prensa/pdf/presentaciones/2013/Chamber_of_Commerce.pdf). Acesso em 28/02/2014.

<sup>132</sup>CHILE. Superintendencia de Pensiones. *Coverage in the Chilean Pension System*. Apresentação realizada por Solange Bernstein em fevereiro de 2011. Disponível em <http://www.oecd.org/site/iops/principlesandguidelines/47342258.ppt>. Acesso em 15/03/2014.

Outro grupo de desafios envolvia o nível de contribuições compulsórias: baixa densidade de contribuições em geral, pouca inclusão de autônomos e a baixa densidade de contribuições entre jovens. O governo empreendeu três medidas neste âmbito. Estabeleceu ferramentas para supervisionar o pagamento de contribuições. Tornou obrigatória a adesão de autônomos ao sistema. E criou o subsídio para jovens.

O governo chileno também estimulou novas contribuições voluntárias por meio de planos coletivos de poupança e aportes paralelos proporcionais às contribuições efetuadas pelos trabalhadores.

A exposição acima parece permitir duas conclusões iniciais. Sistemas de capitalização são mais estáveis e correm menos risco de desequilíbrio e colapso financeiro do que sistemas de repartição. Por outro lado, sistemas de capitalização tem de enfrentar o problema de as reservas acumuladas serem insuficientes para assegurar uma renda mínima para os segurados.

### *1.2.3 Previdência na América Latina – A Análise de Carmelo Mesa-Lago*

Em 1992, Carmelo Mesa-Lago realizou um estudo para o Banco Mundial acerca dos diferentes modelos de seguridade social na América Latina<sup>133</sup>. Este é um dos textos históricos mais importantes para a compreensão da previdência na região, e merece uma atenção mais detalhada.

Este estudo analisou a situação econômico-financeira da seguridade social em países da América Latina e propôs alternativas para os anos 90. O estudo enfocou programas de pensões e de doenças/maternidade, que representam 90% dos gastos de seguridade<sup>134</sup>.

Entre países de terceiro mundo, os da América Latina foram os primeiros na introdução de programas de seguro ou seguridade social<sup>135</sup>. Países pioneiros, como o Brasil, começaram a introduzir seguros sociais a partir dos anos 20, de forma gradual. Subsistemas foram aos poucos criados, englobando

---

<sup>133</sup> MESA-LAGO, Carmelo. *Social security and prospects for equity in Latin America*. Washington: Banco Mundial, 1992. Disponível em [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/07/27/000386194\\_20120727044943/Rendered/PDF/WDP1400Box370076B00PUBLIC0.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/07/27/000386194_20120727044943/Rendered/PDF/WDP1400Box370076B00PUBLIC0.pdf). Acesso em 16/09/2015.

<sup>134</sup> *Op. cit.*, p. xi

<sup>135</sup> *Op. Cit.*, p. 3

diferentes grupos ocupacionais. A unificação em um sistema único foi um processo demorado, em parte por oposição política de grupos beneficiados por sistemas diferenciados, como servidores e militares.

Estes países pioneiros apresentavam fragilidades em seus sistemas de previdência já nos anos 80<sup>136</sup>. Já à época era possível observar uma proporção elevada entre beneficiários e contribuintes. Esse seria o resultado do envelhecimento da população associado à ausência de novos grupos a serem incorporados ao sistema, uma vez que já estava próximo da universalidade. Os sistemas observavam desequilíbrio financeiro e atuarial sério com uma tendência de piora no futuro.

O problema é cumulado pela constatação de que a gestão de investimentos em fundos de pensão não tem sido eficiente<sup>137</sup>. Agências de seguridade da região não foram desenvolvidas para exercer o papel de intermediárias financeiras. Seu pessoal não tem experiência em investimentos e não foram feitos planos de investimentos. Segundo Mesa-Lago, para aprimorar o desempenho de investimentos, seria necessário: 1) reduzir interferência governamental; 2) reduzir fundos em ativos de renda fixa e de curto prazo; 3) diversificar o portfólio; 4) investir em instrumentos de longo prazo com maior renda; 5) indexar juros à inflação.

Mesa-Lago descreve três métodos de financiamento da previdência<sup>138</sup>. A capitalização integral tenta manter o equilíbrio por tempo indefinido pelo pagamento dos prêmios. A capitalização parcial, mais comum, mantém equilíbrio apenas por certo período, demandando ajustes ao prêmio cobrado para assegurar equilíbrio ao longo do tempo. O método “pay-as-you-go” mantém poucas reservas e calcula o equilíbrio apenas de forma anual.

Na América Latina, inicialmente países adotavam a capitalização completa, mas violando seus requisitos básicos. Benefícios eram concedidos por via legislativa sem ajuste de cobranças. Evasão e renda negativa de investimentos reduziam a receita. E não foram feitos ajustes para adaptar o sistema a aumentos de longevidade. Com o tempo, países tenderam a migrar para o método pay-as-you-go.

---

<sup>136</sup> *Op. cit.* p. 13

<sup>137</sup> *Op. cit.* p. 28

<sup>138</sup> *Op. cit.* p. 39

Para reduzir o desequilíbrio, Mesa-Lago sugere uma série de medidas<sup>139</sup>, com destaque para: 1) fortalecer cobrança de contribuições; 2) aprimorar a eficiência dos investimentos; 3) conduzir avaliações periódicas de equilíbrio atuarial, adaptando contribuições e períodos de contribuição de acordo com o necessário; 4) evitar introduzir ou aumentar benefícios sem receitas correspondentes.

Os países pioneiros da América Latina tendem a cobrir todos os riscos sociais<sup>140</sup>. Os benefícios fornecidos são excepcionais e caros e, uma vez estabelecidos em lei, é muito difícil reduzi-los. Para reduzir o custo e a inequidade dos benefícios, Mesa-Lago sugere<sup>141</sup>, entre outras medidas: 1) eliminar aposentadoria antecipada; 2) adaptar a idade de aposentadoria de acordo com a expectativa de vida; 3) igualar idades de aposentadoria de homens e mulheres; 4) reduzir a taxa de substituição de salário por benefícios; 5) cogitar um sistema duplo de pensões, com um sistema de benefícios básicos e outro oferecendo benefícios complementares baseados em capitalização integral.

Este último ponto sustenta a idéia de múltiplos pilares. De acordo com essa concepção, um sistema de previdência deve dispor de pilares para atendimento de necessidades distintas. A substituição de renda básica é um objetivo distinto da majoração da renda adicional da pessoa, que é um objetivo distinto da cobertura de riscos imprevisíveis de doença ou incapacidade. Cada um destes objetivos pode ser melhor atendido por um pilar próprio, com estrutura adequada.

Esta é a posição adotada em certos estudos do Banco Mundial. Reconhece-se que um pilar único baseado em pay-as-you-go tem efeito regressivo, transferindo renda de pessoas mais pobres para trabalhadores com

---

<sup>139</sup> *Op. cit.* p. 43

<sup>140</sup> *Op. cit.* p. 83

<sup>141</sup> *Op. cit.* p. 87. Em outra parte do texto, o autor enfatiza que os sistemas latino-americanos já cobram altas contribuições, de modo que reformas devem forçar em cortar despesas ao invés de aumentar receitas: "For the pioneer countries, the objective of reform should be to put the system on a sound financial basis. However, they already endure a heavy burden in terms of wage contributions (from 29% to 58%, except Cuba) and state subsidies (49% of total costs in Chile, 56% in Cuba). Therefore, in order to attain financial equilibrium they will have to cut expenditures rather than increase revenue -- except through the control of evasion and payment-delay" *op. cit.*, p. 117

maior renda. Mas manter um componente de agregação (“pooling”) de riscos é essencial, especialmente tendo em vista o propósito de redução de pobreza<sup>142</sup>.

### 1.3 Fundos Coletivos e Contas Pessoais

#### 1.3.1 Fundamentos para um FGPS

Sistemas de capitalização, como observado no tópico anterior, tendem a apresentar uma estrutura básica similar. Este tópico sintetizará, de maneira ampla, as características gerais percebidas na análise dos sistemas do Chile, do México, da Austrália e de Cingapura. O objetivo é delinear os elementos básicos para a consituição de um sistema de reservas em contas pessoais.

O fundamento básico do sistema é a alocação de contribuições compulsórias em contas individuais. A tendência é que as contribuições sejam calculadas tendo por base a remuneração do indivíduo.

É comum que haja uma divisão formal entre a parcela paga pelo empregado e a parcela paga pelo empregador. Esta divisão formal pode não ter relevância financeira concreta, uma vez que ambas as parcelas incidem sobre a remuneração do trabalhador. Além disso, é comum que se obrigue o empregador a reter na fonte as contribuições do trabalhador, o que torna a distinção entre as parcelas pagas por trabalhador e empregador ainda menos relevante. Especula-se aqui que esta divisão tem escopo eminentemente político: é mais fácil sustentar uma política que atribui responsabilidade formal ao empregador, uma vez que isso mascara o efeito econômico sobre a renda do trabalhador.

Sistemas de capitalização tendem a permitir e até mesmo encorajar a realização de contribuições voluntárias pelos segurados. Um incentivo comum é o oferecimento de tratamento tributário privilegiado para contribuições. Este

---

<sup>142</sup> “Single-pillar public pension systems in developing countries, particularly in Latin America, tend to generate regressive transfers from poorer workers to the relatively small number of higher income workers covered by the systems. Moving from PAYG systems to multi-pillar systems with a large funded component can reduce regressive transfers and increases equity among covered workers (figure 2). But retaining a reduced risk pooling component is essential: poorly-run risk-pooling systems are bad for equity, but well-run risk-pooling components with an explicit poverty-prevention function are good for equity”. GILL, Indermit, PACKARD, Truman G., YERMO, Juan e PUGATCH, Todd. *Keeping The Promise Of Old Age Income Security In Latin America*. Washington D.C.: World Bank, Latin America and Caribbean Region, September, 2004. Disponível em <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/10349/307330ENGLISH0en0breve0530Keeping.pdf?sequence=1>. Acesso em 17/09/2015. P. 2

tratamento privilegiado pode assumir diversas formas, tais como a exclusão das contribuições da base de cálculo do imposto sobre a renda ou a não-tributação da renda obtida nos investimentos mantidos na conta de aposentadoria.

Outro incentivo freqüente é a realização de aportes pelo governo em contas pessoais. Este incentivo é comumente oferecido apenas a pessoas em situações financeiras mais frágeis, e é comumente vinculado à realização de contribuições pela própria pessoa. Por exemplo, o governo pode realizar um aporte de 50% do valor das contribuições que uma pessoa com menos recursos realize.

Os recursos acumulados em contas pessoais são então investidos. A gestão dos ativos é normalmente atribuída a administradores de fundos credenciados junto ao governo.

Um elemento freqüente é a atribuição de liberdade de escolha para o contribuinte optar por quem irá administrar suas reservas. Espera-se que esta liberdade de escolha leve a maior concorrência entre administradoras, que se esforçarão para oferecer melhores retornos aos contribuintes a custos mais baixos.

A regulação destes fundos busca assegurar que sigam regras e exigências de prudência na manutenção e escolha de investimentos. Neste sentido, é comum a fixação de faixas de risco para produtos financeiros. Por exemplo, um portfolio composto por 70% de ações pode ser sensato para uma pessoa com vinte anos de idade, e provavelmente não será sensato para alguém com cinquenta anos. Ao fixar o nível de risco aceitável para cada grupo de contribuintes, o regulador busca equilibrar a necessidade de fornecer retorno aos investidores com a necessidade de evitar o colapso das reservas de aposentadoria de alguém.

Esta gestão de investimentos por empresas de administração de recursos suscitou a crítica de que sistemas de capitalização implicam uma “privatização” indevida da previdência. Esta crítica parece mal colocada, por dois motivos.

O primeiro é que sistemas de capitalização não precisam necessariamente transferir a gestão de investimentos para empresas privadas. Como visto anteriormente, o sistema de Cingapura mantém a gestão das contas sob a administração direta do Central Provident Fund, um órgão do governo

cingapuriano. É possível argumentar que sistemas de capitalização tendem a preferir a gestão de recursos por empresas privadas simplesmente porque o governo não tem a competência, os recursos ou os incentivos para investir bem a poupança da população. Mas não há nada que obrigue o governo a transferir à iniciativa privada esta administração.

Um segundo motivo é o fato que o uso de entidades privadas por sistemas de previdência é plausível tanto sob regimes de repartição como de capitalização. Mecanismos de privatização podem assumir formas variadas<sup>143</sup>, e o uso de empresas privadas para coleta de dados, provisão de recursos, e até mesmo administração dos fundos de reservas são plenamente plausíveis no âmbito de sistemas de repartição.

Retornando à descrição dos fundamentos de sistemas de capitalização, devem ser mencionados os benefícios previdenciários oferecidos pelo sistema.

A lógica do sistema envolve o uso dos recursos acumulados pela própria pessoa para financiar sua aposentadoria. Este uso pode ocorrer pela aquisição de uma anuidade, pela realização de saques periódicos, ou por uma mistura dos anteriores.

A aquisição de uma anuidade é a compra de um produto financeiro que assegura uma renda para a pessoa até o fim de sua vida. O contrato prevê reajuste periódico da renda para manter seu poder de compra. A lógica desta opção é que a pessoa elimina o “risco de sobrevida”: ela terá renda garantida mesmo se viver até 100 anos ou mais.

Saques periódicos permitem o financiamento da aposentadoria por retiradas diretas dos fundos acumulados. Esta opção apresenta a vantagem de permitir mais flexibilidade para o aposentado optar por quanto irá gastar por mês. Além disso, evita o custo de contratar a seguradora, que cobra sua própria

---

<sup>143</sup> De Deken descreve pelo menos cinco aspectos como a privatização de pensões pode ocorrer: “Privatization of pensions entails a number of quite different aspects, that only to some extent overlap with one another: (1) a shift in the responsibility for providing, from public authorities to voluntary occupational or individual forms of provision; (2) the transfer of administration and management of schemes, from public bodies acting in a unitary non-competitive administrative environment to private sector actors acting in a more fragmented, competitive and market-based environment; (3) the creation of possibilities of exit from statutory arrangements; (4) the transfer of the contingencies associated with retirement from the collective to the individual; and (5) the ‘recommodification’ and ‘financialization’ of retirement risks.” DE DEKEN, Johan. “Towards an index of private pension provision” In Journal of European Social Policy 2013 23. P. 272.

margem de lucro sobre anuidades vendidas. A desvantagem desta opção é o esgotamento dos recursos: se a pessoa vive mais anos do que esperava, pode acabar sem ter renda para financiar o restante de sua vida.

Há também opções mistas. A pessoa pode optar por adquirir uma anuidade mais barata, que assegure uma renda mínima. Neste caso, pode usar o dinheiro que sobrar na conta para saques periódicos, ou eventualmente deixar como herança. Outra opção é adquirir uma anuidade com vigor apenas no futuro. Por exemplo, o aposentado com 70 anos pode comprar uma anuidade que garanta renda a partir de seus 85 anos, e viver os próximos quinze anos com saques periódicos. Desta forma, reduz seu risco de sobrevivência ao mesmo tempo que mantém liberdade para retiradas no curto prazo.

A renda de aposentadoria é o benefício mais comum e evidente em sistemas de capitalização. É possível também a oferta de benefícios paralelos em tais sistemas. É bastante comum a oferta de pensões para herdeiros e dependentes que sobrevivam ao segurado. Outros benefícios comumente inseridos em tais sistemas são seguros para desemprego e saúde, pensões por acidentes de trabalho e seguros para invalidez.

Surge aqui um dilema para a arquitetura de sistemas de capitalização: quanto mais amplo for o rol de benefícios, maiores terão de ser as contribuições cobradas. Dentro deste espaço de possibilidades, observa-se uma grande diversidade de opções. O México cobra contribuições de 6,5% e não oferece muito além da pensão básica. Cingapura cobra 36% sobre o salário, e permite que as reservas sejam usadas para gastos com saúde, moradia e até mesmo educação.

Para finalizar esta seção, deve-se discutir os grandes problemas associados a sistemas de capitalização: como garantir que a pessoa poupe o suficiente para assegurar sua aposentadoria? E o que fazer quando a pessoa não poupou o suficiente? Os sistemas existentes no mundo têm desenvolvido mecanismos para enfrentar ambos os problemas.

Para assegurar que a pessoa poupe o suficiente, governos tem incentivado contribuições voluntárias e tem realizados aportes próprios. O incentivo a contribuições voluntárias normalmente vem por meio de tratamento tributário privilegiado, como mencionado acima.

Os aportes próprios, por sua vez, implicam a transferência direta de valores do governo para contas individuais. Estes benefícios são usualmente direcionados apenas à parcela mais pobre da sociedade, que é a parcela menos capaz de juntar recursos suficientes para sua aposentadoria.

Os aportes podem ser entendidos como subsídios pagos pela tributação geral para benefício de certos indivíduos-alvo. Neste sentido, apresentam alguma similaridade com os subsídios cruzados recorrentes em regimes de repartição.

A diferença entre os subsídios de capitalização e de repartição parece residir em um fator essencial: *transparência*. Os aportes em capitalização são valores em dinheiro transferidos oficialmente para pessoas em situações precárias. Os subsídios em repartição tendem a assumir a forma de condições privilegiadas, cujos custos e impactos são desconhecidos e comumente não discutidos abertamente. O benefício oferecido por um aporte é claramente calculável e compreensível. O benefício oferecido por um subsídio em repartição é oculto, comumente não calculado e de difícil compreensão por alguém sem treinamento em finanças.

Países que optaram por sistemas de capitalização também tendem a fornecer benefícios para pessoas que não lograram reunir recursos suficientes para sua aposentadoria. Este benefício normalmente assume a forma de uma renda mínima, assegurada independentemente da situação do contribuinte. Embora esta não seja uma característica da capitalização em si, é uma política pública complementar que gera a sinergia de complementação da proteção previdenciária da população como um todo. E, assim, como no caso dos aportes, é uma política de previdência mais transparente e mais focada nas pessoas em maior necessidade na população.

Esta descrição dos fundamentos básicos de sistemas de capitalização permite delinear quais seriam os elementos básicos de um Fundo de Garantia da Previdência Social:

- Contribuições periódicas compulsórias para contas pessoais;
- Administração dos recursos pelo Estado ou por gestor indicado pelo segurado;
- Possibilidade de aumento das reservas por contribuições voluntárias e aportes estatais;

- Garantia estatal de um mínimo de benefícios caso reservas sejam insuficientes.

Este sistema seria uma opção ao RGPS. Ou seja, não retiraria o direito de ninguém a se manter vinculado ao sistema padrão da previdência.

Uma vez descritos os fundamentos básicos de um FGPS, cabe agora descrever as críticas ao modelo em geral. É o que trata o próximo tópico.

### 1.3.2 Críticas e Dificuldades

Talvez a crítica mais freqüente e abrangente a sistemas de capitalização envolva o risco de a poupança pessoal não ser suficiente para sustentar benefícios adequados de aposentadoria. A incerteza sobre os valores a serem percebidos, bem como o risco de as reservas serem reduzidas por flutuações no mercado, leva a críticas sobre a pertinência da capitalização para enfrentar questões previdenciárias<sup>144</sup>.

Esta preocupação é particularmente premente em países mais pobres. Pessoas com baixo nível de renda terão menor excedente disponível para poupança para aposentadoria. Para tais pessoas, contribuições implicam perda imediata e perceptível de qualidade de vida atual.

Um problema associado envolve a densidade de contribuições realizadas. As pessoas em melhor condição na sociedade tendem a possuir emprego e renda estável, e conseguem contribuir continuamente para a formação de suas reservas. Pessoas em situação mais precária tendem a observar longos períodos sem contribuições, o que dificulta a formação de uma base investida suficiente.

Esta circunstância é particularmente problemática em países que observam elevado grau de informalidade na economia. Trabalho informal não

---

<sup>144</sup> “Uma vez que impõe custos diretos aos beneficiários do sistema atual, enquanto oferece apenas benefícios distantes a um grupo maior de cidadãos, a privatização da previdência raramente é desejada pelo eleitor comum, chegando mesmo a ser rotulada de sistema ‘politicamente inviável’. Em alguns países, os beneficiários do Estado de bem-estar social representam uma parcela significativa do eleitorado e, dessa forma, geram uma coalização ampla de apoio aos diferentes padrões ‘arraigados’ de provisão do bem-estar social.” BROOKS, Sarah. “Proteção social e integração econômica – a política da reforma previdenciária na era da mobilidade do capital”. In *A Reforma da Previdência Social na América Latina*. COELHO, Vera Schattan P. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. p. 201

gera contribuições previdenciárias, e conseqüentemente não permite a formação de uma base de capitalização suficiente<sup>145</sup>.

Outro fator que pode dificultar a formação de reservas é o maior custo de operação<sup>146</sup>. Sistemas de repartição, devido ao seu monopólio sobre a prestação previdenciária, tendem a se beneficiar de economias de escala que reduzem o custo de coleta de contribuições, de gestão de contas e de anuidades. Comparativamente, sistemas de capitalização enfrentam custos mais elevados com replicação de estruturas de controle e gestão, o que compromete em parte a formação de poupança suficiente para o financiamento dos benefícios<sup>147</sup>.

Uma outra fonte de críticas envolve o processo de reforma para um sistema de capitalização. A passagem de um sistema sem lastro para um sistema com reservas suficientes para financiamento de benefícios futuros envolve um custo de poupança imediato. A geração que empreender esta reforma terá não só de poupar o suficiente para financiar sua aposentadoria futura, como também pagar pelas promessas sem lastro das gerações

---

<sup>145</sup> O problema de cobertura é destacado na América Latina: “A reforma não tem gerado um aumento na cobertura da força de trabalho, nem mesmo quando esta se baseia no índice de filiados. Houve até uma queda na cobertura baseada nos contribuintes ativos, ainda que três países cheguem a apresentar uma diminuição inclusive baseada na filiação. Nos últimos 20 anos, a América Latina experimentou uma crescente informalização da força de trabalho – devido ao processo mundial de globalização -, que está se agravando com a transformação do mercado de trabalho (flexibilização do trabalho). A seguridade social não tem se ajustado a esses processos e deve fazê-lo porque eles irão continuar e afetarão negativamente a cobertura, razão pela qual se requer uma investigação sobre como atingir esse objetivo. A propriedade da conta individual e a relação estreita entre contribuição e benefício não resolveram o problema da mora, já que aproximadamente metade dos filiados em sete países não é de contribuintes ativos. Esse é outro problema sério, que requer investigação a fim de se determinar suas causas e encontrar soluções.” MESA-LAGO, Carmelo. “A reforma estrutural dos benefícios de seguridade social na América Latina: modelos, características, resultados e lições”. In *A Reforma da Previdência Social na América Latina*. COELHO, Vera Schattan P. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. P. 251

<sup>146</sup> “Porquanto a concorrência não funciona adequadamente, é lógico que a comissão total não tenha diminuído. Elas variam entre 2,5 e 4,3% do salário dos segurados (que são quem as pagam), o que é muito oneroso tanto em relação à contribuição quanto ao que é depositado na conta individual”. MESA-LAGO, op. cit., p. 252

<sup>147</sup> Neste sentido: “The ‘Achilles heel’ of pensions systems built around private, individual accounts has always been their administrative costs – the costs of collection of contributions, of management of accounts and of assets and the costs of ‘annuitization’. Relative to public, PAYGO systems, systems of individual accounts lack economies of scale. A recent comparison of pension costs in the UK suggested that, while the overall costs of running the public pension system accounted for about 0.1% of contribution income, the costs of running a system based upon private accounts accounted for between 1–1.5%. This was sufficient to reduce the amount saved by up to 30% (Pensions Commission, 2005).” CASEY, Bernard H. e DOSTAL, Jörg Michael. Pension Reform in Nigeria: How not to ‘Learn from Others’. In *Global Social Policy* 2008 8: 238. P. 253

anteriores<sup>148</sup>. O ônus imposto à geração da reforma pode ser elevado, o que pode tornar a reforma simplesmente inviável do ponto de vista político<sup>149</sup>.

A transição para um novo sistema poderia também criar dificuldades de adaptação de trabalhadores ao novo modelo. Sistemas de capitalização podem exigir um tipo de comportamento e postura de poupança bastante distinto do esperado em um regime de repartição. Caso segurados não se adaptem adequadamente a este novo paradigma, podem acabar poupando substancialmente menos do que o necessário para obter as aposentadorias que desejem e esperem. Esta é uma preocupação particularmente relevante em locais onde o nível de educação e competência financeira da população sugere uma menor probabilidade de readaptação de comportamentos<sup>150</sup>.

---

<sup>148</sup> “The cost of transition from a public, pay-as-you-go pension system to a fully funded private scheme has been widely acknowledged as a key obstacle to structural reform (Kay 1999; Brooks 2002; Madrid 2003; Müller 1999). The magnitude of this financing gap varies with the inherited pension cost, the “implicit pension debt” (IPD), and the explicit debt and deficit in the old pension system. Transition costs also depend on the extent of privatization that government actors propose. When state pension liabilities are large, the financing gap created by a deep or radical privatization can be enormous. Governments may cover this financial breach in a variety of ways, although most use some combination of spending cuts, tax increases, and borrowing. Because the imposition of a “double payment” burden on working generations is often politically unpopular, however, the most common means of financing the transition to a private pension system are the use of general budget revenue and the issuance of new sovereign debt.” BROOKS, Sarah Marie. “Globalization and pension reform in Latin America”. In *Latin American Politics & Society*, Volume 49, Number 4, Winter 2007. p. 40

<sup>149</sup> “Beyond the problem of fiscal instability, most PAYGO programs are of a Defined Benefit (DB) structure and create incentives for early retirement (Gruber and Wise, 1999) and distort labor supply decisions over the whole life cycle. Furthermore, in creating unfunded pension claims, these programs may weaken incentives to save and thereby reduce national wealth. Reforms that adjust the general level of taxes or benefits in PAYGO programs can address the problem of fiscal sustainability, but reforms that maintain existing program structures might have little effect on incentives for work or saving. Moreover, such reforms provide no permanent solution to fiscal imbalances given subsequent demographic and economic shocks. Any PAYGO system tends to reduce national saving by creating transfer wealth, but transition to a funded system involves potentially large burdens on transition generations, and therefore may not be a politically viable reform option.” AUERBACH, Alan J. e LEE, Ronald. “Welfare and generational equity in sustainable unfunded pension systems”. In *Journal of Public Economics* 95 (2011). P. 16.

<sup>150</sup> Neste contexto, Bottazzi, Jappelli e Padula citam estudos indicativos de que muitos trabalhadores não possuem conhecimento sobre os detalhes de seus planos de aposentadoria: “In general, the literature finds that expectations are informative about retirement outcomes, but also uncovers substantial heterogeneity across the population and reveals that many workers lack knowledge of the details of their pension plans. The earliest paper is by Bernheim (1990), who compares retirement expectations and realizations in the U.S. Retirement History Survey and finds that men and wealthier individuals make more accurate plans. Disney and Tanner (1999) analyze expectations of retirement age in the U.K. Retirement Survey, and find that marital status and education have a significant effect in explaining systematic deviations of expectations from outcomes. Lusardi (1999) investigates the effect of unmeasured cost of planning on saving and household portfolio choice and shows that households' wealth holdings are quite low before retirement and badly diversified. Gustman and Steinmeier (2005) match data from the Health and Retirement Study with administrative data, and quantify individuals' misinformation on social security benefits. They find only a weak relation between expected retirement benefits and

### 1.3.3 A proposta de FPGS para o Brasil: vantagens e desvantagens

A discussão sobre regimes de previdência envolve elementos de natureza primariamente econômica, tais como sustentabilidade financeira, custos e distribuição de recursos. A discussão econômica é instrutiva para esta tese do ponto de vista instrumental, mas não é capaz de definir, do ponto de vista jurídico e finalístico, o critério fundamental para a adequação e vantajosidade da proposta de FGPS.

A discussão jurídica sobre as vantagens de certos sistemas de previdência em face de outros pode assumir diversas perspectivas. Por exemplo, é possível comparar sistemas tendo em vista o nível de adequação com a demanda constitucional de solidariedade na estruturação das cobranças e benefícios. Ainda a título de exemplo, a vantajosidade de um sistema pode ser enxergada sob o foco do melhor atendimento à demanda jurídica de universalidade de cobertura.

Esta tese irá discutir diversos critérios jurídicos para a verificação da adequação e vantajosidade do FGPS. Mas um critério irá assumir predominância, como ficará claro ao final do próximo capítulo. Este critério é a preservação de direitos previdenciários.

Como já discutido anteriormente, o sistema previdenciário brasileiro possui cobertura restrita e pode não ser capaz de financiar aposentadorias e outros benefícios no futuro. Por outro lado, reformas que assegurem

---

benefits estimated on the basis of social security earnings records and employers' descriptions of pension plans." BOTTAZZI, Renata, JAPPELLI, Tullio e PADULA, Mario. "Retirement expectations, pension reforms, and their impact on private wealth accumulation". In *Journal of Public Economics* 90 (2006). P. 2194. Os autores notaram também, ao analisar a reação de italianos a reformas previdenciárias, que houve reorientação de comportamentos, embora não de modo universal: "We find that pension reforms indeed affected expectations of retirement benefits. However, the revision in expectations is limited, and many individuals have still not completely updated their expectations. For instance, while the perceived replacement rate of the self-employed falls by about 10 percentage points between 1989–1991 and 2000–2002, in reality the rate falls by about 20 points. Moreover, the offset between pension wealth and expected private wealth is only partial, in the order of 30% in the total sample (60% in the IV estimation). Most importantly, the offset coefficient is higher for people that are more informed about their future benefits. Once expectations adjust fully to the new rules, the offset between private wealth and pension wealth is likely to be higher. This suggests that the effect of pension reform depends critically on the extent of the knowledge and information that individuals have about the social security system and changes to it, and has three important policy implications." *Op. cit.*, PP. 2210-2211.

sustentabilidade podem não ser adequadas se implicarem prejuízo direto a direitos já adquiridos hoje.

Esta tese parte da premissa que o critério jurídico primordial para a verificação da vantajosidade de um sistema é sua capacidade de assegurar o exercício do direito de todos, sejam os beneficiários atuais, sejam os beneficiários futuros. Este é o critério básico que deve ser levado em conta ao longo desta tese.

#### 1.3.3.1 Vantagens

A principal vantagem associada à adoção de um sistema de capitalização é garantir que o Estado brasileiro consiga pagar aposentadorias no longo prazo. A capitalização permite o enfrentamento gradual do desequilíbrio financeiro ao longo de décadas. A constituição de reservas permite a formação gradual de uma poupança suficiente para financiar os futuros gastos do sistema. Atende-se assim ao critério jurídico básico de preservação de direitos.

Como visto anteriormente, o TCU estima que a previdência brasileira hoje possui um passivo descoberto da ordem de centenas de bilhões de reais, e este passivo deve aumentar consideravelmente no futuro. Com a ausência de reservas, este passivo aumenta a cada dia. Se não forem constituídas reservas, o desequilíbrio poderá piorar até o ponto em que o governo simplesmente não consiga mais pagar benefícios sem gerar grandes prejuízos para outros serviços públicos e para o desenvolvimento do país.

A transição gradual para capitalização envolve a poupança contínua e crescente ao longo de décadas. Ainda haverá uma concentração do esforço de solução do problema sobre a geração atual, que terá que pagar as dívidas do Estado para com gerações anteriores. Este esforço é atenuado pela sua menor concentração no tempo.

Uma vez estabelecida a necessidade de formação de reservas, cabe aferir qual é a melhor forma de gerir os recursos poupados. E surge aí um grande problema: gestão de portfólios de investimentos é uma tarefa extremamente difícil. Este fato é reiterado por estudos que indicam que até mesmo gestores

profissionais de recursos dificilmente conseguem obter retornos maiores do que estratégias passivas<sup>151 152</sup>.

Se nem mesmo gestores privados profissionais conseguem obter resultados elevados, é de se questionar se a administração pública seria capaz de obter desempenho melhor. E a evidência parece indicar que a administração provavelmente não é a melhor gestora da poupança popular.

Talvez o melhor indicativo para tanto seja o desempenho do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço. As contas do FGTS são um comparativo excepcional para a presente tese: tratam-se de contas pessoais, financiadas com poupança compulsória de trabalhadores e destinadas a usos considerados socialmente relevantes pelo governo. O desempenho do Estado brasileiro em gerir tais recursos constitui a experiência histórica mais informativa possível sobre o eventual desempenho na gestão de poupanças de aposentadoria.

Observa-se que o governo pode não ter sido capaz sequer de obter retornos acima da inflação<sup>153</sup>. A matéria é hoje objeto de ação direta de inconstitucionalidade, na qual se questiona a correção dos valores depositados em contas. Alega-se nesta ação que os trabalhadores podem ter tido até 80% de perdas<sup>154</sup> em razão da correção insuficiente de seus depósitos.

---

<sup>151</sup> Em estudo sobre o tema, Porter e Trifts observaram o desempenho de fundos entre 1928 e 2008. Suas conclusões foram no sentido que “managers whose tenure was at least 10 years outperformed their shorter-tenure counterparts, but their performance was not consistently superior. Data on monthly style-adjusted returns show that solo managers with 10 or more years of tenure outperformed about as often as they underperformed. When performance is measured by Carhart or Jensen alphas, even long-term managers show no ability to beat the market on a risk-adjusted basis.” PORTER, Gary E. e TRIFTS, Jack W. “The career paths of mutual fund managers: the role of merit”. In *Financial Analysts Journal*. Volume 70, Number 4. CFA Institute, 2014. p. 70

<sup>152</sup> Entre as explicações para tal dificuldade, pode-se destacar a ampla disponibilidade de informações a todos os agentes do mercado, o que diminui a vantagem que qualquer gestor individual poderia ter: “Why is it so difficult to be a consistent outperformer? In another paper, Charles Ellis, an investment consultant for more than 40 years, explains the reasons. Fifty years ago, institutions did less than 10% of all trading on the New York Stock Exchange; now it is more than 95%. In general, fund managers have access to the same information as their peers and, for liquidity reasons, tend to focus on the largest stocks in the market; this makes it very difficult to perform better than the benchmark, particularly after costs and fees are deducted. A few genuinely brilliant managers may outperform the index but it is all but impossible to identify them in advance.”. THE ECONOMIST. *Practice makes imperfect – even experienced fund managers don't beat the market*. Edição de 09 de agosto de 2014. Disponível em <http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21611090-even-experienced-fund-managers-dont-beat-market-practice-makes-imperfect>. Acesso em 12/08/2014.

<sup>153</sup> Note-se que (1) o FGTS não possui objetivo de gerar retorno e (2) a remuneração dos depósitos é prevista em lei. Este ponto será melhor discutido no item 3.3.1.

<sup>154</sup> “O governo federal enviou documentos ao Supremo Tribunal Federal (STF) nesta sexta-feira (4) nos quais afirma que eventual determinação judicial para corrigir os saldos das contas do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) com base na inflação acarretaria em “aumento

O desempenho reduzido do governo brasileiro leva à perspectiva de que alternativas mais confiáveis devem ser cogitadas para a gestão dos recursos que irão garantir a aposentadoria futura da população. A alternativa oferecida por sistemas de capitalização envolve agentes de mercado competindo entre si por quem oferta os melhores retornos para o segurado.

A gestão de recursos por profissionais do mercado apresenta diversas vantagens em face da gestão pela administração. A remuneração associada a retorno cria o incentivo a que o gestor obtenha o máximo retorno possível. A concorrência entre administradores, por sua vez, premia os gestores que tiverem fornecido os melhores retornos ao menor custo para seus segurados.

Uma vantagem adicional a esta gestão profissional de recursos decorre do fato de o Brasil já dispor de um sistema financeiro desenvolvido e adequado à gestão de fundos de aposentadoria. A indústria de fundos de pensão no país já administrava em 2011 mais de meio trilhão de reais, e dezenas de fundos já geriam patrimônios bilionários<sup>155</sup>. A infraestrutura de gestão básica já está instalada e pode abarcar as novas reservas para aposentadoria.

A instituição de contas pessoais de capitalização também cria mais transparência sobre o processo de aposentadoria. No sistema atual, o trabalhador deve cumprir uma obrigação abstrata de número de contribuições, ao fim do qual obterá um benefício cujo valor exato dependerá de uma política incerta de valorização de salário estabelecida pelo governo federal. Em um sistema de contas pessoais, o trabalhador poderia consultar a qualquer momento a situação atual de suas reservas, verificar que benefícios teria e descobrir quanto teria de poupar para assegurar certos níveis de renda. As variáveis estão sob seu controle e observância. Esse controle sobre as reservas

---

da carga tributária, desorganização da economia e retorno severo da inflação” (...) As informações foram prestadas após solicitação do ministro Luís Roberto Barroso, relator de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) apresentada pelo partido Solidariedade (SDD) e que pede a substituição da Taxa Referencial (TR) por índice inflacionário na correção das contas do FGTS. Conforme o partido, a estimativa é de que as perdas superem 80% em cada conta de trabalhador.” G1 ECONOMIA. “Para governo, mudar correção do FGTS trará retorno 'severo' da inflação”. Notícia online divulgada em 04/04/2014. Disponível em <http://g1.globo.com/economia/noticia/2014/04/governo-diz-ao-stf-que-correcao-do-fgts-trara-retorno-severo-da-inflacao.html>. Acesso em 12/08/2014.

<sup>155</sup> EXAME. Os 100 maiores fundos de pensão do país. Disponível em <http://exame.abril.com.br/seu-dinheiro/ferramentas/fundos-de-pensao/>. Acesso em 12/08/14.

de aposentadoria também incentiva maior contribuição e reduz o estímulo à aposentadoria antecipada<sup>156</sup>.

### 1.3.3.2 Desvantagens

Como mencionado anteriormente, talvez a maior dificuldade associada a sistemas de capitalização envolve reunir recursos suficientes para garantir renda suficiente para a aposentadoria da pessoa. No Brasil, este fator é dificultado por um dos mesmos fatores que fragilizam o sistema de repartição: o alto grau de informalidade da economia.

No Brasil, menos de metade das ocupações envolvem vínculo formal<sup>157</sup>. Ausência de remuneração formal implica ausência de contribuições para aposentadoria. Em tal cenário, parte significativa da população simplesmente não pouparia o suficiente e teria de ser socorrida pelo Estado. Nesta linha, reitera-se que a baixa taxa de cobertura já é um dos grandes desafios ao sistema brasileiro de previdência<sup>158 159</sup>.

---

<sup>156</sup> Que é um estímulo intrínseco a modelos de repartição: “A major factor behind the “trend” toward early retirement is that existing PAYG systems distort the labor supply decision on the extensive margin and thereby encourage early retirement.” FISHER, Walter H. e KEUSCHNIGG, Christian. *Pension reform and labor market incentives*. In *Journal of Population Economics*. Springer, vol. 23(2), 2010. p. 771 O que é uma reação racional ao custo da contribuição ser desvinculado do benefício: “We have thus seen that expanding the system with an actuarially fair adjustment of the conversion factor not only pays for a more generous earnings-linked pension but also for a higher flat pension. The latter effect raises the participation tax rate and results in early retirement. In addition, the implicit tax rate on the young  $\tau_L = \tau \cdot (1 - 1/R)$  increases because the adjustment of the conversion factor cannot undo the fact that contributions in an unfunded system pay no interest and, thus, partly represent a tax on the young that distorts intensive labor supply,  $\hat{L} = -\sigma \cdot \hat{\tau}_L < 0$ .” Idem, p. 785

<sup>157</sup> Dados de 2009. Mais especificamente, das 96.647.139 ocupações, apenas 45.403.850 envolviam vínculo forma. Das ocupações restantes, 20.691.080 envolviam trabalho sem carteira assinada e 30.552.209 envolviam trabalho autônomo. BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Total de ocupações, por tipo de inserção no mercado de trabalho, segundo as classes e as atividades - 2005-2009. Disponível em [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasnacionais/2009/tabelas\\_pdf/tab14.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasnacionais/2009/tabelas_pdf/tab14.pdf). Acesso em 11/11/2014.

<sup>158</sup> Nas palavras de Tavares: “O Estado brasileiro tem experiência na matéria há oitenta anos e adota um programa de previdência básica que se pretende universal, mas mantém praticamente metade de sua população ativa sem proteção securitária.” TAVARES, Marcelo Leonardo. “A constitucionalização do direito previdenciário”. In *A Constitucionalização do Direito: Fundamentos Teóricos e Aplicações Específicas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. P. 937.

<sup>159</sup> O que levou um autor a propor que o sistema de previdência pare de associar cobertura à integração no mercado formal de trabalho: “As tentativas de ampliação do mercado formal têm algum efeito, mas nunca serão capazes de inserir todos os trabalhadores. Ao invés de tentar-se ampliar a cobertura por meio da ingênua esperança da formalização plena da mão de obra, é necessário que se construa sistema que ultrapasse tais paradigmas, com cobertura verdadeiramente universal.” IBRAHIM, Fábio Zambite. *A previdência social no estado contemporâneo: fundamentos, financiamento e regulação*. Niterói, RJ: Impetus, 2011. P. 308

A baixa renda de parte significativa da população também implica menor capacidade de contribuição<sup>160</sup>. A falta de potencial de contribuições adicionais voluntárias implica menor probabilidade de a população se beneficiar do tratamento favorecido a poupanças para aposentadoria.

O processo de transição em si pode suscitar outras dificuldades. A alteração de sistemas de previdência implica gastos substanciais para a adequação de infra-estrutura logística e tecnológica. Envolve readaptação de instituições e retreinamento de equipe. E demanda capital político, que poderia ser empregado em outras demandas relevantes para a sociedade. Neste âmbito, note-se que a necessidade de aceitar concessões políticas pode limitar ainda mais as vantagens advindas da reforma<sup>161</sup>.

Finalmente, nota-se que a transição para um regime de capitalização implica um custo dobrado sobre a geração atual. Esta geração ficaria obrigada não só a poupar o suficiente para sustentar a si, como também pagar o cheque sem fundos entregue pelo Estado brasileiro no passado. O fato de a previdência não possuir quaisquer recursos acumulados para tanto exacerba a preocupação: esta geração seria a responsável por expiar os erros do passado e se sacrificar para assegurar o bem-estar da geração futura.

---

<sup>160</sup> Ao ponderar alternativas de sistemas no Brasil, "Government technocrats anticipated, moreover, that very little real savings could be gained through the creation of mandatory individual pension accounts because approximately 80 percent of the labor force earned less than twice the minimum wage in the late 1990s, or less than \$200 per month (Bier 1999)." BROOKS, Sarah Marie. "Globalization and pension reform in Latin America". In *Latin American Politics & Society*, Volume 49, Number 4, Winter 2007. p. 52

<sup>161</sup> Por exemplo, na Argentina, a necessidade de reconhecer benefícios adquiridos ao mesmo tempo em que preservava indicadores econômicos de curto prazo constrangeram o benefício fiscal que poderia advir da reforma: "Government technocrats accordingly withdrew that first reform proposal before it was even discussed in committee. The message that government technocrats took from these discussions was that pension privatization would not advance unless benefit rights acquired in the old system were recognized for the transitional generation.(...)

The critical task for reformers was therefore to redesign their proposal in such a way that it would acknowledge acquired pension rights while still moving the reform toward passage, allowing the government to send positive short-term signals to international markets. (...)

The technocrats therefore devised an alternative method of recognizing pension contributions in the old system: a "compensatory pension."(...)

While sidestepping the market limits on Argentina's debt-to-GDP ratio, the new compensatory benefit expanded the government's medium-term fiscal obligations beyond what reformers originally anticipated. While macroeconomic and fiscal circumstances permitted this added financial cost in the short term, not only were the medium- to long-term goals of lowering the cost of pension provision compromised, but the government became even more vulnerable to shifts in international and domestic economic conditions. In responding to short-term market constraints on the government's explicit debt ratios, therefore, the Argentine technocrats traded off the longer-term goal of reducing the fiscal impact of the pension system". *Idem*, PP. 48-49

#### **1.4 Síntese e Conclusões**

O maior desafio à previdência é a demografia brasileira. A população em geral está envelhecendo, e a baixa taxa de natalidade implica redução do número de pessoas em idade de trabalho ao longo do tempo. Isso dificulta o financiamento da previdência: haverá menos trabalhadores para pagar benefícios a mais aposentados.

Essas dificuldades são majoradas pelo fato de que mesmo hoje, quando o Brasil aproveita sua fase de dividendo demográfico, a Previdência já enfrenta dificuldades em pagar benefícios. Contribuições sobre salários, embora altas em comparação a outros países, não são suficientes para pagar os benefícios atuais. O déficit é coberto com o poder de tributação geral do Estado, que desta forma deixa de aplicar recursos em outros programas governamentais.

O problema é acentuado pelo fato de o país não ter, até hoje, constituído reservas suficientes para assegurar o pagamento futuro de benefícios. Estima-se que o passivo descoberto da previdência tenha sido de 763 bilhões de reais em 2010, e que esse número chegue a três trilhões em 2050.

O problema previdenciário não é restrito ao Brasil. Países com sistemas focados no conceito de repartição constituíram reservas ao longo de décadas para enfrentar o “inverno” futuro da seguridade social. Estas reservas tem se mostrado insuficientes, e estes países tem empreendido reformas para reduzir benefícios para assegurar a viabilidade do sistema.

Países com sistemas focados no conceito de capitalização enfrentam problemas distintos. Como as aposentadorias são financiadas por reservas acumuladas em nome da própria pessoa, não há uma crise de sustentabilidade do sistema. Demografia não é um problema tão expressivo. Por outro lado, estes sistemas tem que enfrentar a dificuldade de assegurar reservas suficientes para pagar benefícios futuros, o que se torna cada dia mais difícil.

Propõe-se que o Brasil pode enfrentar a crise de sustentabilidade com a constituição de reservas. Esta diretriz já está encartada no art. 250 da

Constituição<sup>162</sup>. Este artigo trata da integração de bens, direitos e ativos de qualquer natureza a fundo dedicado a assegurar benefícios concedidos pelo regime geral.

O art. 250 trata de um fundo coletivo, e não de contas individuais. Mas a diretriz subjacente é a mesma para ambas as idéias: assegurar a constituição de reservas para o financiamento de benefícios futuros. Propõe-se aqui que tal diretriz pode ser melhor implementada com o desenvolvimento de contas pessoais para investimento: o Fundo de Garantia da Previdência Social – FGPS. Este FGPS constituiria uma opção para a previdência, e não uma exigência.

O FGPS aqui proposto apresentaria quatro características básicas. Haveria contribuições periódicas compulsórias para contas pessoais. A administração dos recursos poderia ser realizada pelo Estado ou por agentes escolhidos pela pessoa. As reservas poderiam ser majoradas por contribuições voluntárias e aportes estatais. E haveria uma garantia estatal de benefícios mínimos para aqueles que não lograssem poupar o suficiente.

As vantagens de um sistema desta natureza para o Brasil seriam: 1) diminuir o risco de que benefícios previdenciários não sejam pagos ou sejam reduzidos para a população como um todo; 2) permitir melhor gestão dos valores investidos e, conseqüentemente, melhores benefícios futuros; 3) oferecer transparência sobre os gastos da previdência e sobre quem é privilegiado pelo sistema; 4) incentivar a constituição de poupança e reduzir distorções no mercado de trabalho.

As desvantagens de tal sistema envolvem o risco de poupança insuficiente, que teria de ser coberta pelo Estado. Os fatores que aumentariam este risco seriam: 1) baixa taxa de formalidade no mercado de trabalho e 2) baixa densidade contributiva. Além disso, a constituição de reservas para o futuro envolveria um custo maior para a geração atual, que teria que compensar a falta de reservas deixadas pelas gerações anteriores.

---

<sup>162</sup> Art. 250. Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento dos benefícios concedidos pelo regime geral de previdência social, em adição aos recursos de sua arrecadação, a União poderá constituir fundo integrado por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desse fundo.

## Capítulo II – O Direito à Previdência na Constituição Brasileira

*A Constituição pretende ser a voz, a letra, a vontade política da sociedade rumo à mudança.*

Ulysses Guimarães<sup>163</sup>

### 2. Introdução

Em 05 de outubro, a Constituição do Brasil é promulgada. Nesta data, Ulysses Guimarães profere um discurso enfatizando o poder da Constituição para gerar mudanças no Brasil. Ulysses conclui seu discurso com as mesmas palavras que havia proferido dois anos antes, ao tomar posse como Presidente da Assembléia Nacional Constituinte: “A Nação quer mudar. A Nação deve mudar. A Nação vai mudar”<sup>164</sup>.

Passado mais de um quarto de século, um novo desafio aparece. A Nação *precisa* mudar. Como visto no capítulo anterior, há um risco de que o país não consiga pagar os direitos de segurados no RGPS no futuro. Sem reformas, o Brasil corre o risco de repetir a tragédia da Grécia.

Em 1988, a Constituição era vista como um símbolo da mudança que o Brasil precisava. Hoje, ela é frequentemente mencionada como um obstáculo à mudança que o Brasil precisa.

Este capítulo irá explorar o direito à previdência na Constituição. O objetivo é verificar os limites impostos pela Constituição a reformas à previdência. Mais especificamente, pretende-se verificar o que se pode fazer, dentro da ordem constitucional vigente, para tentar preservar o direito à previdência dos aposentados do futuro.

Note-se que esse capítulo não oferece uma resposta final à questão da constitucionalidade ou não da proposta de FGPS descrita no capítulo anterior.

---

<sup>163</sup> GUIMARÃES, Ulysses. Discurso proferido na sessão de 5 de outubro de 1988. In BRASIL. Câmara dos Deputados. Publicado no DANC de 5 de outubro de 1988, p. 14380-14382. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/25-anos-da-constituicao-de-1988/constituente-1987-1988/pdf/Ulysses%20Guimaraes%20-%20DISCURSO%20%20REVISADO.pdf>. Acesso em 29/10/2014. P. 9

<sup>164</sup> Idem.

Este será o objeto do próximo capítulo. Este capítulo tem apenas duas pretensões gerais. A primeira é sintetizar, no âmbito de três diretrizes específicas, as preocupações gerais que devem ser observadas em esforços de reforma da previdência. A segunda pretensão é descrever como a teoria jurídica de base escolhida para esta tese, a teoria de justiça de John Rawls, é capaz de oferecer um norte valorativo adequado para a interpretação das diretrizes identificadas.

O capítulo começa com um histórico da previdência no Brasil e de suas reformas recentes. Em seguida, será realizada uma revisão da jurisprudência e da literatura jurídica sobre as reformas realizadas. O capítulo é concluído com um delineamento de três diretrizes que devem ser observadas para que uma reforma seja compatível com o ordenamento constitucional vigente.

## **2.1 Reformas da Previdência no Brasil**

Este tópico tem por objetivo situar o contexto histórico da evolução da previdência no Brasil e no mundo. Essa discussão irá passar por quatro pontos: 1) a evolução de paradigmas sobre o papel do Estado, com destaque para a seguridade social; 2) o histórico da previdência no Brasil, desde suas origens no início do século XX até o advento da Constituição de 1988; 3) a estrutura de ampla proteção previdenciária estabelecida pela Constituição de 1988; 4) as reformas realizadas no sistema de previdência após o advento da Constituição.

É importante notar que este tópico tem objetivo primariamente descritivo. O foco é situar o leitor sobre a evolução das perspectivas sobre a previdência. Esta evolução moldou o pensamento atual sobre o direito à previdência e sobre a obrigação estatal de prover as condições para a obtenção e exercício de tal direito. Esta discussão será instrumental para a proposição jurídica que será realizada no tópico 2.4, momento em que será apresentada a teoria de base que orienta esta tese.

### 2.1.1 Paradigmas para a Atuação Estatal

Antes de abordar diretamente a evolução da previdência no Brasil, é necessário mencionar uma discussão subjacente essencial: trata-se da questão de qual é o papel do Estado. Como se verá adiante, a evolução da seguridade social no Brasil e no mundo tem acompanhado um processo de redefinição do que o Estado deve fazer. Cabe então apresentar brevemente esta discussão antes de se passar aos fatos históricos recentes no Brasil.

A primeira concepção de Estado que nos interessa no momento é a concepção liberal. A idealização subjacente a esta concepção pode ser descrita nos seguintes termos:

O liberalismo econômico foi o princípio organizador de uma sociedade engajada na criação de um sistema de mercado. **Nascido como mera propensão em favor de métodos não-burocráticos, ele evoluiu para uma fé verdadeira na salvação secular do homem através de um mercado auto-regulável.** (...)

Pode-se dizer com segurança que o liberalismo econômico não era mais que uma tendência espasmódica até duas gerações mais tarde. Foi somente nos anos 1820 que ele passou a representar os três dogmas clássicos: o trabalho deveria encontrar seu preço no mercado, a criação do dinheiro deveria sujeitar-se a um mecanismo automático, os bens deveriam ser livres para fluir de país a país, sem empecilhos ou privilégios.<sup>165</sup>

Dentro desta concepção, não faria sentido uma atuação do Estado no campo da previdência social. Se o mercado é capaz de se auto regular, as pessoas irão por conta própria alcançar o melhor resultado possível para elas mesmas. A intervenção por métodos burocráticos estatais distorceria o uso de trabalho para produzir riqueza, e só resultaria em maior dano às pessoas que se desejava proteger.

Uma outra concepção de Estado, em conflito direto com a anterior, é a de Estado Social. Nesta concepção, entende-se que é função do Estado promover o bem-estar de seus cidadãos e assegurar que eles não sofram por carência de recursos.

Nesta concepção, a pertinência de um sistema de seguridade social afigura-se evidente. Se é função do Estado ajudar pessoas em estado de

---

<sup>165</sup> POLANYI, Karl. *A grande transformação – as origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Campos, 2000. 3ª edição. P. 166

necessidade, faz sentido que haja um sistema de seguro universal que assegure que os riscos comuns à vida não levem a pessoa à miséria. O Estado não deve atrapalhar o esforço próprio e a interação no mercado, mas deve agir de modo a proteger os cidadãos de situações de penúria. Esta compreensão orientou o relatório Beveridge, um dos documentos históricos mais importantes no âmbito de políticas de previdência:

O terceiro princípio é que a seguridade social deve ser alcançada por cooperação entre o Estado e o indivíduo. **O Estado deve oferecer segurança para serviço e contribuição.** O Estado, ao organizar a segurança, não deve inibir incentivos, oportunidade ou responsabilidade; ao estabelecer um mínimo nacional, deve deixar espaço e encorajamento para ação voluntária por cada indivíduo para prover mais que o mínimo para si e sua família.<sup>166</sup>

O passar do tempo suscitou uma dificuldade com a concepção de Estado Social: o Estado pode simplesmente não ter os meios necessários para assegurar o bem-estar da população. No âmbito previdenciário, este é um problema exacerbado pela nova dinâmica demográfica, em que um número cada vez menor de jovens é responsável por assegurar a viabilidade financeira de um número maior de idosos.

O reconhecimento desta dinâmica força uma nova concepção de Estado. Por um lado, deseja-se que o Estado use seu poder e posição para aprimorar a vida dos cidadãos. Por outro lado, reconhece-se que até mesmo o poder do Estado tem limites. Talvez o Estado não consiga ser um garantidor universal; deve-se discutir então o que ele pode e deve garantir.

Como se verá adiante, esta evolução de concepções de Estado é evidente na progressão histórica da previdência do Brasil. O país iniciou o século XX sem nenhum sistema organizado de previdência. Ao longo do tempo, foi gradualmente desenvolvendo um sistema de complexidade crescente. E no fim do século XX, começou a redesenhar o sistema para melhor refletir a escassez

---

<sup>166</sup> Livre tradução de "The third principle is that social security must be achieved by co-operation between the State and the individual. The State should offer security for service and contribution. The State in organising security should not stifle incentive, opportunity, responsibility ; in establishing a national minimum, it should leave room and encouragement for voluntary action by each individual to provide more than that minimum for himself and his family." BEVERIDGE, William. Social insurance and allied services. Relatório apresentado ao Parlamento por ordem de sua Majestade. Disponível em <http://www.sochealth.co.uk/resources/public-health-and-wellbeing/beveridge-report/>. Acesso em 04/05/2015

de recursos e possibilidades de financiamento pelo Estado. É o que se verá nos tópicos a seguir.

### 2.1.2 Histórico da Previdência Social

Um possível marco inicial<sup>167</sup> para a Previdência social no Brasil é o Decreto Legislativo n. 4.682, de 24 de janeiro de 1923, também chamado de Lei Eloy Chaves. Esta lei criou Caixas de Aposentadoria e Pensões em empresas de estradas de ferro. A lei previa contribuições para as caixas por trabalhadores, empresas e Estado. A participação era compulsória e as prestações a serem realizadas pelas caixas eram definidas em lei.

Após o advento da Lei Eloy Chaves, outras Caixas foram criadas para outros setores da economia. Este modelo de caixas manteve-se até os anos 30, quando começou a ser substituído por entidades de agregação de categorias profissionais.

A partir de 1933, começam a surgir os Institutos de Aposentadoria e Pensões - IAP. Os IAP agregavam trabalhadores de atividades econômicas específicas em âmbito nacional. Neste contexto, surge a primeira referência constitucional à contribuição de trabalhadores, empregadores e Poder Público ao custeio do sistema<sup>168</sup>.

---

<sup>167</sup> “Em termos de legislação nacional, a doutrina majoritária considera como marco inicial da Previdência Social a publicação do Decreto Legislativo n. 4.682, de 24.1.23, mais conhecido como Lei Eloy Chaves, que criou as Caixas de Aposentadoria e Pensões nas empresas de estradas de ferro existentes, Mediante contribuições dos trabalhadores, das empresas do ramo e do Estado, assegurando aposentadoria aos trabalhadores e pensão a seus dependentes em caso de morte do segurado além de assistência média e diminuição do custo de medicamentos. Entretanto, o regime das ‘caixas’ era ainda pouco abrangente, e, como era estabelecido por empresa, o número de contribuintes foi, às vezes, insuficiente.” CASTRO, Carlos Alberto Pereira de e LAZZARI, João Batista. Manual de direito previdenciário. 12ª Edição. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010. P. 69. A descrição histórica que se segue é baseada no texto de Castro e Lazzari.

<sup>168</sup> “Art 121 - A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do País.

§ 1º - A legislação do trabalho observará os seguintes preceitos, além de outros que colimem melhorar as condições do trabalhador: (...)

h) assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante, assegurando a esta descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do salário e do emprego, e instituição de previdência, mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado, a favor da velhice, da invalidez, da maternidade e nos casos de acidentes de trabalho ou de morte;” BRASIL. Constituição Federal de 1934. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm). Acesso em 07/07/2014.

Servidores públicos receberam tratamento diferenciado pela Lei n. 1.711/52. Esta norma, que se manteve vigente até 1990, regulava o direito à aposentadoria e pensão para ocupantes de cargos públicos federais.

Em 1949, o Decreto n. 26.778 é editado para padronizar a concessão de benefícios por caixas de aposentadorias e pensões. O decreto nº 34.596/53 consolidou essa unificação ao estabelecer a fusão de todas as caixas remanescentes. Esta fusão resultou na Caixa Nacional. A Lei Orgânica da Previdência Social, Lei n. 3.807/1960, transformou a Caixa em instituto.

Note-se que a Lei Orgânica, de 1960, não unificou todos os institutos previdenciários existentes. Esta unificação só ocorre em 1967, quando os IAP são consolidados no âmbito do Instituto Nacional de Previdência Social – INPS.

Ao longo dos anos, a cobertura previdenciária foi sendo expandida tanto do ponto de vista de benefícios como do ponto de vista de pessoas cobertas. O seguro-desemprego foi estabelecido pela Constituição de 1967. No mesmo ano, o seguro de acidentes de trabalho foi incorporado à Previdência. Trabalhadores rurais passaram a ser segurados em 1971, e domésticos em 1972.

O ano de 1977 foi um marco importante para a evolução do sistema. A Lei n. 6.435/77 regulou a criação de instituições de previdência complementar. E a Lei 6.439/77 alterou a organização da Previdência, ao prever a criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social, que teria a seguinte estrutura:

- Institutos de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social para arrecadação e fiscalização de contribuições;
- Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social para atendimento na área de saúde;
- Instituto Nacional de Previdência Social para pagamento de benefícios previdenciários;
- Legião Brasileira de Assistência para atendimento a idosos e gestantes;
- FUNABEM para atendimento a menores carentes;
- CEME para fabricação de medicamentos;
- DATAPREV para controle de dados do sistema;

Em 1984, o decreto 89.312 expede a última Consolidação das Leis da Previdência Social do regime então vigente. Este sistema seria substancialmente modificado com o advento da nova Constituição e da nova estrutura de Previdência que ela traria.

### 2.1.3 O Sistema da Constituição de 1988

A Constituição de 1988 insere a Previdência no âmbito do conjunto de ações do Poder Público relativas à seguridade social. O regramento constitucional do regime geral de Previdência foi estabelecido pelos artigos 201 e 202<sup>169</sup>. O artigo 201 previa as hipóteses de atendimento pela previdência e

---

<sup>169</sup> Art. 201. Os planos de previdência social, mediante contribuição, atenderão, nos termos da lei, a:

I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte, incluídos os resultantes de acidentes do trabalho, velhice e reclusão;

II - ajuda à manutenção dos dependentes dos segurados de baixa renda;

III - proteção à maternidade, especialmente à gestante;

IV - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;

V - pensão por morte de segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, obedecido o disposto no § 5º e no art. 202.

§ 1º - Qualquer pessoa poderá participar dos benefícios da previdência social, mediante contribuição na forma dos planos previdenciários.

§ 2º - É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei.

§ 3º - Todos os salários de contribuição considerados no cálculo de benefício serão corrigidos monetariamente.

§ 4º - Os ganhos habituais do empregado, a qualquer título, serão incorporados ao salário para efeito de contribuição previdenciária e conseqüente repercussão em benefícios, nos casos e na forma da lei.

§ 5º - Nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo.

§ 6º - A gratificação natalina dos aposentados e pensionistas terá por base o valor dos proventos do mês de dezembro de cada ano.

§ 7º - A previdência social manterá seguro coletivo, de caráter complementar e facultativo, custeado por contribuições adicionais.

§ 8º - É vedado subvenção ou auxílio do Poder Público às entidades de previdência privada com fins lucrativos.

Art. 202. É assegurada aposentadoria, nos termos da lei, calculando-se o benefício sobre a média dos trinta e seis últimos salários de contribuição, corrigidos monetariamente mês a mês, e comprovada a regularidade dos reajustes dos salários de contribuição de modo a preservar seus valores reais e obedecidas as seguintes condições:

I - aos sessenta e cinco anos de idade, para o homem, e aos sessenta, para a mulher, reduzido em cinco anos o limite de idade para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, neste incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal;

II - após trinta e cinco anos de trabalho, ao homem, e, após trinta, à mulher, ou em tempo inferior, se sujeitos a trabalho sob condições especiais, que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidas em lei;

III - após trinta anos, ao professor, e, após vinte e cinco, à professora, por efetivo exercício de função de magistério.

estabelecia regras sobre a fixação e correção de valores de benefícios. O art. 202 definia as regras de idade ou tempo de trabalho para a obtenção de aposentadoria, bem como a base de cálculo para este benefício.

Note-se que as regras dos artigos 201 e 202 estabeleciam apenas as regras gerais para o regime geral de previdência. Outros regimes de previdência receberam tratamento específico. É o caso dos servidores públicos, cujo regramento foi previsto no art. 40<sup>170</sup>.

A nova Constituição previu que os benefícios substitutivos de trabalho ou rendimento do trabalhador não deveriam ser inferiores a um salário mínimo. Previu também que os benefícios seriam periodicamente reajustados para se assegurar seu valor real. A Constituição também assegurou direitos até então não previstos, tais como<sup>171</sup>:

- Equiparação de direitos sociais dos trabalhadores rurais com os dos urbanos;
- Ampliação de licença-maternidade para 120 dias;
- Adoção do regime jurídico único para servidores públicos

No contexto da nova ordem constitucional, a Lei 8.029/90 autoriza o poder executivo a instituir o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Pela lei, o INSS é constituído pela fusão do Instituto Nacional de Previdência Social e do Instituto de Administração da Previdência e Assistência Social. Com esta fusão, o INSS passa a assumir as funções de arrecadação e pagamento e prestação de benefícios. Posteriormente, as atribuições associadas à arrecadação seriam transferidas à Secretaria da Receita Federal pela Lei nº 11.457/07.

Em 24 de julho de 1991, são publicadas as Leis n. 8.212 e 8.213. A primeira tratava da organização da Seguridade Social e instituía plano de

---

§ 1º - É facultada aposentadoria proporcional, após trinta anos de trabalho, ao homem, e, após vinte e cinco, à mulher.

§ 2º - Para efeito de aposentadoria, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos sistemas de previdência social se compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei.

<sup>170</sup> E estes regimes seguiam lógicas distintas de funcionamento: “O resultado é que, na época da promulgação da Constituição de 1988, no âmbito da Previdência pública, estava consolidado um Regime Geral que protegia os trabalhadores urbanos e rurais sob a inspiração do modelo contributivo Beveridgiano universal, uniforme e básico; e um sistema ainda não completamente contributivo de natureza bismarckiana para os servidores, com seguro corporativo seletivo e de cobertura total.”. TAVARES, op. cit., p.942

<sup>171</sup> CASTRO e LAZZARI, op. cit., pp. 75-76

custeio. A segunda versava sobre o plano de benefícios da Previdência. Estas normas, que ainda estão vigentes, estabelecem a estrutura legal básica para o sistema de previdência brasileiro.

#### *2.1.4 Emendas Constitucionais*

As principais reformas à estrutura da previdência social decorreram das Emendas Constitucionais nº 20, de 1998, e nº 41, de 2003. Esta seção oferece uma breve sinopse das alterações realizadas; uma comparação mais detalhada pode ser encontrada no Anexo VII.

A EC nº 20/98 inseriu na Constituição a necessidade de observância de critérios de preservação de equilíbrio financeiro e atuarial para a organização de regimes de previdência. O critério para obtenção de benefícios passa a ser o tempo de contribuição, e não mais o tempo de trabalho ou serviço. Finalmente, a emenda estabeleceu regras de transição para pessoas que tivessem ingressado no serviço público ou no RGPS, ou que tivessem cumprido os requisitos para aposentadoria até a vigência da emenda.

A EC nº 41/03 enfocou especialmente o tratamento a servidores públicos. Instituiu-se cobrança de contribuições previdenciárias sobre inativos e pensionistas. O valor de aposentadoria deixou de ser vinculado ao cargo efetivo no momento da aposentadoria e passou a ser calculado de acordo com as remunerações que serviram de base para contribuições. Desvinculou o reajuste de aposentadorias e pensões das modificações de remunerações de servidores ativos. A emenda também revogou normas de transição estabelecidas na EC 20/98, eliminando o direito a aposentadoria voluntária de acordo com regras anteriores para servidores que haviam ingressado no serviço público antes daquela emenda.

A EC 47/05 fez algumas alterações sobre o regime de aposentadorias, merecendo destaque (1) a previsão de critérios diferenciados para portadores de deficiência e (2) a previsão de medidas de inclusão previdenciária, incluindo alíquotas reduzidas e benefícios garantidos. A EC 70/12, por sua vez, ateve-se a (1) prever direito a aposentadoria integral a servidor aposentado por invalidez antes da EC 41/03 e a (2) determinar que

unidades federativas revejam aposentadorias concedidas a partir de 01/01/2004 usando remuneração de cargo efetivo como parâmetro.

## **2.2 O Direito Constitucional à Previdência: Limites e Possibilidades de Reforma**

O tópico anterior ofereceu o contexto histórico da evolução da previdência no Brasil. Este tópico irá discutir a perspectiva da literatura jurídica e da jurisprudência em resposta a evoluções na estrutura brasileira de direitos previdenciários.

É importante notar que este tópico não tem por objetivo propor uma tese jurídica específica. Não há, por este motivo, uma teoria de base. O objetivo deste tópico é essencialmente descritivo: pretende-se ventilar as idéias sobre direito à previdência que foram apresentadas na literatura e na jurisprudência. Estas idéias serão consolidadas no tópico 2.3, e então destiladas em orientações normativas no tópico 2.4. Apenas no tópico 2.4 será realizada uma proposição normativa específica, e neste momento é que será discutida a teoria de base que sustentará essa proposição.

### *2.2.1 O Direito Constitucional à Previdência na Literatura Jurídica*

Este apanhado da literatura jurídica sobre o direito à previdência irá prosseguir ao longo de três partes. A primeira parte busca descrever o que constituiria o direito à previdência e qual seria o núcleo mínimo deste direito. A segunda parte descreve as perspectivas da literatura acerca dos limites à reforma do direito à previdência. A última parte visa descrever as perspectivas sobre as características básicas que a estrutura institucional de sistemas deve obedecer.

Esta descrição da literatura tem o objetivo único de compilar as preocupações manifestadas na academia. Esta seção não irá propor alguma resposta definitiva para as questões mencionadas acima. Não irá afirmar que algum autor esteja certo ou errado. E não irá afirmar que haja compatibilidade ou convergência necessária entre autores. O objetivo aqui é só identificar idéias apresentadas em artigos acadêmicos. O tópico 2.3 irá se dedicar a consolidar estas idéias em diretrizes para reforma.

### 2.2.1.1 O conteúdo do direito à previdência

A primeira parte da descrição envolve o conteúdo do direito à previdência. As perguntas que se pretende responder são as seguintes: o que é o direito à previdência? E qual é o mínimo de benefícios ou proteção a que o segurado tem direito?

A primeira reação a estas questões envolve a definição dos beneficiários de tal direito:

A previdência dos trabalhadores brasileiros, criada na década de 20 do século passado, sob inspiração do modelo elaborado na Alemanha por Otto von Bismark, em um primeiro momento, protegia os empregados por categoria profissional, sob o argumento de que, estando as instituições securitárias mais próximas dos empregadores, haveria uma relação mais direta entre eles e os segurados. Além disso, as regras de custeio eram variáveis de acordo com a capacidade de pagamento do trabalhador. A partir da década de 60, há uma virada na estrutura do sistema, que passa a seguir uma concepção de previdência idealizada pelo economista inglês William Beveridge. **Este novo modelo fica então fundado no princípio da universalidade, com atendimento de toda a população, na uniformidade de tratamento, mediante a padronização do plano para todos os trabalhadores, com limites mínimo e máximo de proteção, e na administração unificada do seguro. É o regime geral estabelecido até hoje.**<sup>172</sup>

Esta primeira aproximação enfoca a noção de universalidade. O direito à previdência seria um direito de toda a população. Mais especificamente, envolveria a oferta de planos padronizados para todos os trabalhadores no país.

Em outra obra, a posição do autor sobre o tema é esclarecida, enfatizando a aplicação do RGPS a todas as categorias profissionais:

A previdência merece exame mais detido. É que ela possui natureza de seguro e, como tal, cria um vínculo jurídico especial entre o Estado e o segurado. Por isso, alguns lhe negam a característica de universalidade. Isso pode ser uma realidade em países em que o sistema de previdência é limitado a determinadas categorias profissionais ou econômicas. Mas não no Brasil. **Aqui existe um Regime Geral de Previdência que abrange todas as categorias profissionais** (excluindo os servidores efetivos dos entes da Federação que possuem

---

<sup>172</sup> TAVARES, Marcelo Leonardo. Princípios constitucionais dos direitos fundamentais e o limite à reforma da previdência social. In Curso de especialização em direito previdenciário - Vol. 1.1 Curitiba: Juruá, 2005. p. 208.

sistema securitário próprio), sendo a filiação possível até mesmo de forma facultativa para aqueles que não exerçam atividade laboral. **Sendo assim, o sistema de previdência no Brasil é universal.**<sup>173</sup>

Note-se que este autor parece diferenciar a questão do custeio da previdência da questão da obtenção do direito. A princípio, o RGPS só beneficia aqueles que estão inseridos em um sistema formal de contribuição: o trabalhador com carteira assinada que contribui, o contribuinte voluntário, o dependente de um contribuinte, etc. O trabalhador informal não estaria necessariamente protegido. Esta circunstância implicaria alguma violação à universalidade?

Uma possível resposta envolve interpretar a universalidade em caráter mais restrito e em termos de disponibilidade. Em outras palavras, para que ocorresse universalidade, bastaria que o trabalhador pudesse acessar os direitos à previdência por meio de contribuições formais. Não seria necessário que a população efetivamente tivesse acessado tais direitos. Neste sentido:

**A universalidade do seguro social, em nosso sentir, não é mais do que uma universalidade mitigada.** Considerando que a técnica de proteção social em tela impescinde da participação econômica do segurado, sem a qual o sistema não seria viável, ainda que possa ser efetivada de maneira indireta – como é o caso do segurado especial, por expressa autorização do §8º do artigo 195 da Lei Maior – promovendo a exclusão de todos os despojados de capacidade contributiva, bem como dos exercentes de atividade econômica de maneira informal. De fato, **a universalidade do atendimento da população economicamente ativa está muito longe de ocorrer**, o que pode ser comprovado pelos alarmantes dados coletados pela previdência social, nos quais se constata que 40,2 milhões de brasileiros, número correspondente a **56,1% da população ocupada, não contribuem para a previdência social e, em decorrência, não estarão por ela amparados nos momentos de necessidade social.**<sup>174</sup>

Esta interpretação mais restrita de universalidade parece limitar a pretensão de alcance da população como um todo. Por outro lado, como o autor diz, “é o regime geral estabelecido até hoje”. O fato de a cobertura do RGPS ser restrita a parte reduzida da população não parece ter suscitado questionamentos de constitucionalidade do sistema na literatura.

---

<sup>173</sup> TAVARES, Marcelo Leonardo. *Previdência e Assistência Social – Legitimação e Fundamentação Constitucional Brasileira*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. p. 190

<sup>174</sup> ROCHA, Daniel Machado da. *O direito fundamental à previdência social na perspectiva dos princípios constitucionais diretivos do sistema previdenciário brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004. pp.139-140

A literatura sobre o conteúdo do direito parece dar menos atenção ao nível de cobertura da população e mais atenção ao nível de cobertura individual merecido por um segurado. Neste sentido:

A segurança é outro valor de grande complexidade, que interage com os demais valores éticos e jurídicos e que contribui para dificultar a compreensão do mínimo existencial. O relacionamento entre segurança e justiça é "dramático".

De uma parte aparece como segurança dos direitos individuais, isto é, como apanágio da liberdade. Deve ser garantida em sua extensão máxima.

De outro lado ganha a conotação de segurança social (= seguridade social), ou seja, segurança dos direitos sociais através dos sistemas de previdência, assistência médica e assistência social. Neste quadro é que surge **o mínimo existencial como o direito à prestação mínima de segurança social** abaixo da qual o homem não sobrevive com as suas características de humanidade.<sup>175</sup>

Esta citação versa sobre a seguridade como um todo, e não apenas a previdência. Ela não é conclusiva acerca do conteúdo necessário ao direito à previdência: a prestação mínima pode ser obtida pela conjugação de iniciativas de seguridade, não dependendo apenas de benefícios previdenciários. Por exemplo, o mínimo poderia ser obtido por uma medida assistencial como o benefício universal por idade, não sendo necessária uma vantagem previdenciária em si.

Outros autores vão mais além e vinculam a noção de mínimo obrigatório ao próprio direito à previdência. Neste sentido:

São os requisitos mínimos para a configuração da previdência como direito fundamental e os principais alicerces sobre os quais deve ser estruturada. Com o atendimento desses pressupostos, a previdência torna-se um forte instrumento de concretização do fundamento constitucional da dignidade da pessoa humana e dos objetivos de erradicação da pobreza e de redução de desigualdades sociais, possibilitando o acesso às oportunidades e garantindo cidadania. **Como previdência básica, pode ser comparada a um patamar mínimo abaixo do qual ninguém deve rezear cair**, mas acima do qual podem surgir e florescer desigualdades sociais apoiadas na autonomia privada e no talento individual. **Assegurada essa configuração mínima, da qual o Estado não se pode furtar, a proteção perde o caráter de fundamentalidade e passa a ser merecedora de proteção na medida das possibilidades orçamentárias** e a partir de

---

<sup>175</sup> TORRES, Ricardo Lobo. A Metamorfose dos Direitos Sociais em Mínimo Existencial. In Direitos fundamentais sociais: estudos de direito constitucional, internacional e comparado. Rio de Janeiro e São Paulo: Renovar, 2003. P. 9.

uma avaliação de conveniência e oportunidade da maioria do povo, mediante manifestação democrática.<sup>176</sup>

O autor propõe uma divisão da prestação estatal da previdência. Até um certo patamar mínimo, haveria um direito fundamental. Este direito deveria ser pago mesmo se o Estado não tivesse dinheiro para pagá-lo. Acima deste patamar, o direito perderia o caráter “fundamental” e poderia ser atendido “na medida das possibilidades orçamentárias”.

Em outra obra, este mesmo autor indica o tipo de riscos que seriam cobertos pela proteção fundamental:

Qual seria então a configuração mínima de previdência suficiente para garantir a dignidade humana? O que seria previdência como direito fundamental?

A previdência fundamental deve ser baseada nos princípios da universalidade, da uniformidade e da solidariedade na proteção dos segurados mais desvalidos, mediante a participação do Estado; **na cobertura dos riscos sociais da morte, da idade avançada, da incapacidade, da maternidade e do desemprego involuntário, e no estabelecimento patamares mínimo e máximo de pagamento dos benefícios, com a manutenção real do valor das prestações.**

Esses parecem ser os requisitos mínimos para a configuração da previdência como direito fundamental e os principais alicerces sobre os quais deve ser estruturada. Com o atendimento desses pressupostos, a previdência torna-se um forte instrumento de concretização do fundamento constitucional da dignidade da pessoa humana e dos objetivos de erradicação da pobreza e de redução de desigualdades sociais, possibilitando o acesso às oportunidades e garantindo cidadania. Como previdência básica, pode ser comparada a um patamar mínimo abaixo do qual ninguém deve rezear cair, mas acima do qual podem surgir e florescer desigualdades sociais apoiadas na autonomia privada e no talento individual.

---

<sup>176</sup>TAVARES, Marcelo Leonardo. A Constitucionalização do Direito Previdenciário. In A Constitucionalização do Direito: Fundamentos Teóricos e Aplicações Específicas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.p. 950. . Esta perspectiva do autor decorreria da idéia de dignidade humana: “O princípio da dignidade da pessoa humana é o grande valor vetor dos direitos fundamentais e, dentre eles, dos direitos sociais prestacionais, nos quais se encontram previstos os direitos previdenciários. Em relação aos direitos sociais, da dignidade humana resulta a obrigação de o Estado garantir um mínimo de recursos materiais suficientes para que, a partir daí, a pessoa possa exercer sua própria autonomia. A dignidade humana, ao servir de princípio fundamentador dos direitos prestacionais, consolida o conceito de “mínimo social” e gera, por consequência, a incorporação dos direitos prestacionais mínimos à concepção material de direitos fundamentais. Sendo assim, os direitos previdenciários passam a ter um núcleo material de direitos fundamentais. Ora, isto cria duas categorias de proteção previdenciária: a primeira, composta pelos direitos sociais mínimos, vinculada à dignidade da pessoa humana e configurada como verdadeiros direitos fundamentais, que devem ser implementados pelos poderes públicos; e outra, ligada à justiça social e à capacidade jurídica e fática (leia-se, econômica) do Estado em proporcionar bem estar a todas as pessoas (art. 3º, IV), na forma da lei.” Idem, p. 949

Assegurada essa configuração mínima, da qual o Estado não se pode furtar, a proteção perde o caráter de fundamentalidade e passa a ser merecedora de proteção na medida das possibilidades orçamentárias e a partir de uma avaliação de conveniência e oportunidade da maioria do povo, mediante manifestação democrática.<sup>177</sup>

De acordo com o autor, há cinco riscos que deveriam ser obrigatoriamente cobertos pelo direito à previdência: morte, idade, incapacidade, maternidade e desemprego. A noção de que o direito à previdência necessariamente deve abranger estes riscos também é admitida em outra obra:

Concordamos com o conteúdo do direito fundamental à previdência social indicado, na medida em que **não é possível compreender um sistema de previdência social que não estabeleça quais as contingências acobertadas e quais os parâmetros que devem ser observados pelo legislador infraconstitucional na fixação do valor do benefício**, de forma que garanta a sobrevivência do beneficiário em condições dignas.<sup>178</sup>

Há variação na literatura acerca do que constituiria o mínimo constitucional protegido. Há quem enfoque os riscos previstos no art. 201, I, enfatizando a ausência de hierarquia ou prioridade entre os eventos citados neste dispositivo:

A proteção social referente ao **evento morte** encontra-se prevista no inciso I, do art. 201, da Constituição da República, **juntamente com os eventos invalidez, doença e idade avançada.** **Tal dispositivo constitucional tem por finalidade a proteção social dos referidos eventos sem qualquer distinção entre eles**, não se justificando, portanto, interpretação no sentido de que o legislador ordinário tenha efetuado a opção de somente conceder proteção social ao evento idade, nos casos em que houve perda da qualidade de segurado, mas foi cumprida a

---

<sup>177</sup> TAVARES, Marcelo Leonardo. Princípios constitucionais dos direitos fundamentais e o limite à reforma da previdência social. In Curso de especialização em direito previdenciário - Vol. 1.1 Curitiba: Juruá, 2005., p. 224-225. Em outra obra, o autor destaca que os riscos mínimos a serem cobertos são previstos também em acordos internacionais: “A essencialidade dos riscos apontados tem merecido acolhida nos instrumentos internacionais de direitos humanos como, por exemplo, no Protocolo Adicional de São Salvador ao Pacto de São José da Costa Rica, que enunciou o direito de toda pessoa à cobertura dos riscos da velhice, da incapacidade, da morte e da licença maternidade remunerada da mulher”. TAVARES, Marcelo Leonardo. *Previdência e Assistência Social – Legitimação e Fundamentação Constitucional Brasileira*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. P. 238

<sup>178</sup> FRANÇA, Giselle de Amaro e. O Poder Judiciário e as Políticas Públicas Previdenciárias. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2010. P. 73 .

carência mínima para a concessão do benefício, nos termos do parágrafo 1º do artigo 3º da Lei n. 10.666, de 8.5.2003.<sup>179</sup>

O trecho a seguir, de outro autor, aponta uma perspectiva mais restritiva:

Estes equívocos são visíveis no sistema brasileiro, que não só trouxe um sistema perdulário, mas também impõe cotização visando aposentadorias antecipadas, por tempo de contribuição, quando a opção pelo retiro precoce deveria ficar ao alvedrio de cada um.

**A previdência social deve restringir-se às necessidades sociais, que em matéria de aposentadorias, limitam-se à idade avançada e invalidez.** Se um determinado trabalhador deseja aposentar-se antecipadamente, é encargo único e exclusivo deste a cotização extra, necessária para atingir seu desiderato, seja junto à entidade privada de previdência, ou por opções de investimento individual, como poupança, ações, imóveis, etc. A cotização compulsória em um Estado democrático somente se justifica em razão do mínimo existencial.<sup>180</sup>

A literatura parece indicar com precisão o tipo de riscos cobertos. Não se encontrou precisão similar na definição do nível de cobertura para cada risco. Nas obras, há menção expressa à necessidade de observância de um padrão mínimo; em geral, não se propõe especificação precisa do que seria este padrão mínimo.

Uma tentativa de orientar este padrão mínimo envolve a referência a normas internacionais:

O instrumento normativo do direito internacional que dá elementos sobre o conteúdo mínimo do direito à previdência é a **Convenção n. 102, da Organização Internacional do Trabalho**, de 1952, não ratificada pelo Brasil. Essa convenção estabelece as "normas mínimas", as quais, na origem, eram destinadas aos sistemas de seguridade social dos países menos desenvolvidos e terminaram por ser as normas mínimas para todos os países.

A convenção arrola as contingências que devem ser cobertas pela seguridade social dos países, entre as quais se encontram a velhice, a invalidez, a maternidade, entre outras, as quais não incluem, entretanto o tempo de serviço, que a Constituição brasileira abriga. **Estabelecem-se limites mínimos para o âmbito de incidência da cobertura previdenciária e o valor mínimo a ser pago, não inferior a 40% do salário de um**

---

<sup>179</sup> NASCIMENTO, Sérgio. *Interpretação do Direito Previdenciário*. São Paulo: Quartier Latin, 2007. P. 116.

<sup>180</sup> IBRAHIM, Fábio Zambite. *A previdência social no estado contemporâneo: fundamentos, financiamento e regulação*. Niterói, RJ: Impetus, 2011. p. 107

**trabalhador masculino qualificado, nos eventos velhice e invalidez.** Quanto ao custeio do sistema, determina a convenção que suas fontes sejam contribuições ou impostos, de caráter coletivo, ou pelos dois meios, de forma a evitar que "pessoas de recursos econômicos modestos tenham que suportar carga demasiadamente onerosa".<sup>181</sup>

Esta proposta contém dois elementos: 1) uma base de cálculo universal (salário de um trabalhador masculino qualificado); 2) uma taxa de reposição unificada (40%). A proposta é interessante por desvincular o conteúdo do direito à renda pessoal: o direito seria o mesmo para alguém com salário mínimo e para alguém com renda milionária.

Outro ponto de interesse envolve a comparação deste critério com o critério mínimo previsto na Constituição Federal. O artigo 201, §2º, da Constituição estabelece que o benefício mínimo da previdência é o valor do salário mínimo<sup>182</sup>. Atualmente, este valor parece exceder o critério de 40% proposto<sup>183</sup>. Haveria compatibilidade entre os critérios.

Mas o salário mínimo varia com o tempo, e é possível que no futuro ele seja inferior ao critério de 40%. Neste caso, a autora parece entender que um benefício no salário mínimo seria inadequado, ainda que atendesse formalmente a Constituição:

**O núcleo do direito muitas vezes não coincide com aquilo que o direito positivo define como tal.** Esse parâmetro é o que permite que nos regimes de exceção, quando são suprimidas as liberdades públicas, não haja dúvidas sobre a natureza dessas liberdades.<sup>184</sup>

Ainda neste sentido:

E o tempo de serviço não pode ser classificado, em absoluto, como contingência. Mesmo que se admitisse, apenas como argumento, a idéia de compensação subjacente a essa modalidade de aposentadoria, aquele que trabalhou certo

<sup>181</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. A reforma constitucional da previdência. O direito à aposentadoria como direito fundamental e seu conteúdo. In Revista de Direito Constitucional e Internacional. Vol. 12, Julho de 1995, p. 8. .

<sup>182</sup> § 2º Nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo.

<sup>183</sup> Uma aproximação para este valor seria a renda média em todos os trabalhos. Em 2013, este valor era de R\$ R\$ 1.624,11 por mês (BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Renda média de todos os trabalhos - 2008-2013. Disponível em <http://www.ipeadata.gov.br/>. Acesso em 25/09/2015). Se adotado o critério de 40%, o valor mínimo para previdência seria de R\$ 649,64. O valor é similar ao salário mínimo de R\$ 678,00 definido para 2013 pela Lei nº 12.382/11 e pelo Decreto nº 7.872/12.

<sup>184</sup> Op. Cit., p. 7

número de anos teria cumprido sua "cota social" e, portanto, faria jus à inatividade remunerada, ainda assim essa figura não assumiria natureza previdenciária, posto que o seu beneficiário, em regra, tem condição de trabalhar. Esse direito, por conseguinte, poderia ser alterado ou mesmo suprimido na revisão constitucional - abstraindo-se os julgamentos sobre a conveniência política e social dessa medida - sem que se tocasse em qualquer direito fundamental.

Esse raciocínio nos leva à conclusão de que **nem tudo o que está na Constituição como definição do sistema previdenciário ou conteúdo do direito à previdência integra o núcleo do direito social que o caracteriza como direito fundamental**, alvo da proteção especial de que falava Carl Schmitt. Alguma coisa poderia ser alterada na configuração constitucional desse direito.<sup>185</sup>

Esta postura desvincula o texto constitucional da definição normativa do conteúdo do direito. Esta postura parece compatível com o pensamento de outro autor, para quem não seria necessário o delineamento formal do direito na constituição:

O legislador constituinte originário brasileiro exagerou na inserção de questões pontuais do Direito Previdenciário não merecedoras de destaque na Constituição de 1988 como normas de supremacia superior. Tal fato decorreu, na Assembléia Nacional Constituinte, da desconfiança na atuação política futura da maioria governista no Congresso Nacional no atendimento aos argumentos econômicos em detrimento do respeito às condições mínimas de manutenção das aposentadorias e pensões. E o quadro só vem se agravando pela edição de emendas constitucionais reformadoras (em especial, pelas Emendas Constitucionais nº 20/98, 41/2003 e 47/2005), cada vez mais caudalosas e tratando de alguns institutos sem relevo constitucional. Mas agora, pela razão contrária. As emendas em matéria previdenciária foram, todas, de iniciativa da Presidência da República, e concretizam a desconfiança do Poder Executivo na atuação ordinária de eventual maioria legislativa.<sup>186</sup>

Em síntese, a literatura parece indicar as seguintes preocupações acerca do direito à previdência: 1) deve ser universalmente acessível; 2) deve observar um padrão mínimo; 3) o padrão mínimo deve abranger um núcleo de riscos (pelo menos morte, idade, incapacidade, maternidade, desemprego); 4) o

---

<sup>185</sup> Op. cit., p. 9

<sup>186</sup>TAVARES, Marcelo Leonardo. A Constitucionalização do Direito Previdenciário. In A Constitucionalização do Direito: Fundamentos Teóricos e Aplicações Específicas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 944-945

padrão mínimo exige um valor mínimo de prestação; 5) não há identidade necessária entre o texto da constituição e a definição do direito à previdência.

#### 2.2.1.2 Limitações à reforma do direito à previdência

Uma vez discutido o conteúdo do direito à previdência, deve-se questionar a possibilidade de sua reforma. As perguntas de interesse aqui são: é possível alterar o direito à previdência? Se sim, de que forma e até que limites?

A posição mais comum é a afirmação de que o direito à previdência constitui direito fundamental e, por isso, seria mais resistente a mudanças. O nível de resistência deste direito a reformas varia entre autores.

Uma posição comum é a de que o direito à previdência, uma vez adquirido, ofereceria garantia contra qualquer intervenção estatal que, direta ou indiretamente, implicasse redução dos valores a serem percebidos:

Todos os aposentados e pensionistas, portanto, possuem **direito adquirido, não só em relação à existência da aposentadoria, como situação jurídica já concretizada, mas também, em relação aos valores e regras de atualização dos proventos recebidos**, regidos pela Constituição e legislação atuais, inatacáveis por meio de proposta de emenda constitucional, uma vez que, nas palavras de Limongi França, "a diferença entre expectativa de direito e direito adquirido está na existência, em relação a este de fato aquisitivo específico, já configurado por completo".<sup>187</sup>

Ainda neste sentido:

**Gravar os proventos de quem se aposentou no regime de isenção plena assegurado pela Carta original de 1988, é violentar a garantia fundamental do direito adquirido, - art. 5º, XXXVI, da Constituição, que somente pode ser modificado por outro poder constituinte originário.**<sup>188</sup>

Em síntese: mesmo que se aceite a cobrança daqueles servidores que se encontram em atividade, sem terem implementado as condições de aposentadoria (posição que

---

<sup>187</sup> MORAES, Alexandre de. Previdência social e os direitos adquiridos. Revista da Previdência Social. Ano XX, n. 184, p. 229-230, mar. 1996. p. 230. Também neste sentido: "Firmado pelas modalidades implantadas em 1988 integrou, desde esse momento, o patrimônio material e moral de seus titulares, como tal devendo ser preservado das modificações propostas pela Emenda Constitucional Previdenciária incidente, portanto, tão-somente sobre as novas relações jurídicas correntes após sua proclamação". GARCIA, Maria. "A emenda previdenciária e os direitos adquiridos". In *Atualidades Jurídicas*. DINIZ, Maria Helena (coord.). São Paulo: Saraiva, 2001. p. 309

<sup>188</sup> LIMA, Jesus Costa. Previdência Social: emenda constitucional; aposentadoria e Direito Adquirido. Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, v. 1, n. 10, out. 1999. p. 32

muitos discordam), e muito mais quando dos futuros servidores, *sob o ponto de vista constitucional, quanto interpretada a Constitucional com seriedade e sem comprometimentos políticos e partidários, jamais a contribuição dos inativos encontrará agasalho, visto que compromete os institutos jurídicos da segurança, do ato jurídico perfeito e do direito adquirido, além, em alguns casos, da coisa julgada*<sup>189</sup>.

Uma posição alternativa admitiria a possibilidade de se reconhecer direito adquirido protegido para certas pessoas que não houvessem completado todos os requisitos para obtenção do direito em sua integralidade<sup>190</sup>:

A conseqüência principal do reconhecimento dos direitos de aquisição sucessiva diz respeito à impossibilidade de se ignorar o prazo já vencido, pois os mesmos se adquirem a cada dia e não são meras expectativas. **Existe, portanto, uma patrimonialidade do prazo já corrido, que não pode ser subtraída do titular do direito.**

Em outras palavras, poderia a norma superveniente até alterar o modo de aquisição do direito, desde que respeitasse os fatos aquisitivos ocorridos sob a égide da norma anterior, de acordo com os efeitos que lhe eram atribuídos por esta.<sup>191</sup>

A proposta desta autora é reconhecer algum direito à pessoa pela parte dos requisitos de aquisição do benefício que ela já cumpriu. Trata-se de uma proposta de contraposição à posição dominante, que reputa inexistente qualquer direito até que a integralidade dos requisitos seja cumprida. A “patrimonialidade” sugerida refere-se à noção que a pessoa cumpriu parte expressiva de sua obrigação na relação jurídica e essa parte deveria ser reconhecida. Ou seja, alguém que cumpriu 34 dos 35 anos de contribuição deveria ter uma posição reconhecida mais firme do que alguém que cumpriu apenas 1 dos 35.

Uma outra linha de argumentação envolve a afirmação de que os fundamentos do direito à previdência em si não poderiam ser modificados de forma a reduzir os benefícios esperados. Em outras palavras, não seria

---

<sup>189</sup> DANTAS, Ivo. *Direito adquirido, emendas constitucionais e controle da constitucionalidade*. Rio de Janeiro, São Paulo e Recife: Renovar, 2004. 3ª Edição. Pp. 128-129. Itálicos no original.

<sup>190</sup> A discussão sobre o momento em que o direito seria adquirido foi tema de grande debate na literatura e na jurisprudência. Para fins desta tese, o tema será abordado com mais detalhe apenas no âmbito da descrição da discussão judicial, que consolidou o entendimento sobre a matéria.

<sup>191</sup> LOPES, Ana Frazão de Azevedo. “A reforma da previdência e a questão dos direitos adquiridos em face das regras de transição” in *Revista de Direito Administrativo*. Vol. 238. São Paulo: Renovar, 2004. PP. 27-28.

admissível reforma que diminuísse o direito em abstrato, independentemente de sua aquisição por qualquer pessoa.

Esta abordagem é descrita em termos aspiracionais no seguinte trecho:

**O que está em questão não é, em absoluto, a existência hipotética de um "direito adquirido ao regime" previdenciário. Este é apenas um problema dentro de um contexto maior. A questão de fundo é buscar instrumentos que impeçam, ou que criem limites razoáveis, para que não ocorra uma reforma da previdência em prejuízo dos cidadãos.** E que a propalada racionalização do sistema, quando ocorrer e se viesse a ocorrer, cumpra o sentido pelo qual ela se justifica, de garantir a fruição mais plena dos direitos sociais no futuro<sup>192</sup>.

Nesta linha, reformas que afetassem métodos de cálculo ou limites mínimos de direito não seriam admissíveis. Seria o caso de tentativas de redução da previsão constitucional de salário mínimo como piso para a Previdência:

No entanto, enquanto núcleo do direito fundamental à previdência social, **não há como se alterar a disposição segundo a qual "nenhum benefício** que substitua o salário de contribuição ou rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal **inferior ao salário mínimo"**(art. 201, § 2º, da Constituição Federal).

Aliás, **enquanto direito social adquirido, esta disposição não poderá ser retirada do texto constitucional sequer por ato de poder constituinte originário.** Trata-se de patamar civilizatório incorporado ao direito, que consolida o conceito constitucional de previdência social, e que não pode ser subtraído enquanto direito social adquirido.<sup>193</sup>

O mesmo autor levanta este ponto em termos mais genéricos:

O que o sistema poderia ofertar seriam soluções melhores e nunca mais restritivas de direitos previdenciários fundamentais - sob esta ótica, **uma vez encontrado o núcleo dos direitos fundamentais previdenciários, não haveria como estes serem removidos sob qualquer pretexto (em especial pretextos contingenciais, como crises econômicas, etc.).**<sup>194</sup>

O final desta citação inaugura uma outra linha de debate. O que acontece quando crises econômicas ou dificuldades financeiras limitam a

---

<sup>192</sup> BUCCI, op. cit., p. 10

<sup>193</sup> CORREIA, Marcus Orione Gonçalves. Direito adquirido social. Revista do Advogado São Paulo, v. 24, nº 80. p. 53

<sup>194</sup> CORREIA, op. cit., p. 52

capacidade do Estado de honrar seus compromissos previdenciários? A questão aqui é se o direito à previdência continuaria impermeável a mudanças ou se, em tais situações, seria admissível a reforma por simples inviabilidade concreta de se manter o direito previsto.

A posição protetiva mais firme é no sentido de que não seria viável tal mudança:

Assim, se há necessidade de constante reafirmação do pacto constitucional firmado originariamente, este exercício é ainda mais intenso quando se fala em direitos sociais, em vista da própria mobilidade das contingências sócio-jurídicas que os envolvem. A dinâmica e prática dos direitos sociais está a confirmar a necessidade de que estes sejam reafirmados sempre dentro da parte do direito constitucional que é ciência normativa, sem se esquecer, no entanto, daquele cadinho de ciência da realidade. Inobstante, ainda aqui e acima de tudo aqui, **não há como se viabilizar que incertezas econômicas e financeiras alterem o pacto, originariamente firmado, de defesa dos direitos sociais** - caso contrário, jamais será possível a consolidação de uma teoria e prática dos direitos fundamentais da pessoa humana<sup>195</sup>

Este mesmo autor reforça este entendimento em outra obra:

No entanto, mesmo que a questão fosse analisada sob o ângulo institucional, o **interesse público aqui não deve coincidir com o interesse momentâneo dos governantes de equilíbrios de contas públicas em detrimento dos desejos da sociedade**. O interesse público, defendido por uma Instituição ligada à manutenção da previdência social, deve coincidir com a preservação do conceito constitucional de previdência social - já que é para este fim que esta Instituição foi modelada. Assim, a **idéia institucional, se presente, coincide com a manutenção de um sistema baseado na fidúcia, sem a quebra dos compromissos já assumidos**, já que isto significa a própria preservação da idéia constitucional de previdência social. (...) Afinal, não se faz previdência social com os olhos voltados para trás, mas sim para o futuro. A planificação para o futuro é da essência da idéia de previdência social - os erros do passado devem ser corrigidos e suas distorções punidas, mas certamente o direito previdenciário não é o instrumental adequado para que isto se dê.<sup>196</sup>

---

<sup>195</sup> CORREIA, Marcus Orione Gonçalves. Os direitos sociais enquanto direitos fundamentais. In Direito previdenciário e constituição. Homenagem a Wladimir Novaes Martinez. São Paulo: LTr, 2004. pp. 42-43

<sup>196</sup> CORREIA, Marcus Orione Gonçalves. Direito adquirido social. Revista do Advogado São Paulo, v. 24, nº 80., p. 51.

Outros autores divergem desta posição, aceitando a possibilidade de alteração do conteúdo constitucional do direito à previdência quando necessário para a sustentação do sistema. Neste sentido:

A extensão e a gravidade do problema deslegitimam o discurso de que qualquer mudança afeta conquistas históricas. A história mudou. **O risco de insolvência do sistema impõe a celebração de um novo pacto entre gerações, que é da essência do modelo previdenciário fundado em repartição simples.** (...)Do ponto de vista do moderno direito constitucional - que se reaproximou' da Ética e dos valores humanitários -, há dois princípios a considerar na concepção de um novo modelo: a dignidade da pessoa humana, valor moral prévio à organização social e justificação dos direitos humanos, na qual se contêm as condições materiais básicas para a vida civilizada e para o desfrute da liberdade; e a solidariedade, que traduz o dever do Estado e da sociedade de promoverem a adequada repartição de riquezas entre todos, com base nos valores da justiça material e distributiva.<sup>197</sup>

Em linha similar, há argumento no sentido que mesmo um direito adquirido à previdência poder ser afetado em hipótese de manifesto prejuízo ao interesse público:

Essa característica da previdência social influencia os seus instrumentos e, em particular, o direito adquirido, que não pode ser concebido sem as linhas gerais do todo. (...)

**Não sendo absoluto, ele deve prestar vassalagem a outras instituições, em particular aos interesses coletivos.** Entretanto, os óbices para tornar práticas as idéias não são desprezíveis. A doutrina confessa a incapacidade de estabelecer os parâmetros porque a ordem pública, *per se*, não é eternamente igual ou petrificada, carecendo frequentemente ser avaliada e reavaliada. (...)

**A lei previdenciária que afetar situações constituídas, além de magnificamente fundada, terá de ser expressamente indicativa da retroação.** Seus elementos pré-jurídicos farão parte da exposição de motivos. É inadmissível retroatividade implícita em Direito Social. A lei previdenciária que respeita o direito adquirido é aquela que preserva o equilíbrio do plano, seja moralmente sustentável e previdenciariamente legítima.

**Se um segmento da sociedade põe em risco o equilíbrio do regime porque recebe mensalidades muito acima do normal, ainda que legais, elas serão ilegítimas do ponto de**

---

<sup>197</sup> BARROSO, Luís Roberto. Constitucionalidade e Legitimidade da Reforma da Previdência (Ascensão e queda de um regime de erros e privilégios). In Direito público: estudos em homenagem ao professor" Adilson Abreu Dallari. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. pp. 457-458

**vista da coletividade e devem ser revistas, adequando-se ao aludido equilíbrio.**<sup>198</sup>

Em sentido parecido, há quem entenda que a modificação pode ser admitida quando for verificadamente impossível a preservação do direito envolvido, sem necessariamente aceitar que este seja o caso no âmbito previdenciário:

É claro, e não podemos deixar de frisar, que **ninguém é obrigado ao impossível**. A máxima já consagrada no clássico brocardo *latino ad impossibilita nemo tenetur* (ninguém pode ser obrigado a fazer o impossível) a nosso ver, para além de princípio, é imperativo fático excludente de qualquer obrigação. Todavia, não basta a mera argumentação; **é preciso comprovação dessa impossibilidade fática**, como bem asseverou Celso de Mello. Do contrário, corremos o risco de ver perecer não só os direitos sociais mas também os individuais, já que estes últimos requerem também prestações públicas para sua efetividade. (...)

Temos como claro que, em matéria de direitos sociais, o argumento da reserva do possível não deve prevalecer na situação atual. **Inviável a argumentação de impossibilidade fática em realizar os imperativos constitucionais sociais diante da situação claramente superavitária do orçamento da Seguridade Social.**<sup>199</sup>

Uma posição ainda mais firme envolve a negação de proteção a benefícios previdenciários que excedam certos parâmetros. A lógica aqui seria de que o núcleo do direito à previdência não abrangeria valores excessivos:

Deste modo, a pretensa imutabilidade da prestação previdenciária é baseada em visão canhestra e incompleta do real alcance do direito adquirido, além de atentar contra os demais valores adotados pela Constituição de 1988. **Não se deve buscar apoio no direito adquirido para a manutenção de benefícios em valores superiores às maiores remunerações da Administração Pública, concedidas sem qualquer equilíbrio atuarial e irreais dentro da realidade nacional.**<sup>200</sup>

Ainda neste sentido, em outra obra:

No entanto, admitida premissa da previdência social como garantia institucional, aliada à possibilidade de restrições,

---

<sup>198</sup> MARTINEZ, Wladimir Novaes. *Direito adquirido na previdência social*. São Paulo: LTr, 2010. pp. 87-88

<sup>199</sup> CALCIOLARI, Ricardo Pires. *O orçamento da seguridade social e a efetividade dos direitos sociais*. Curitiba: Juruá Editora, 2009. P. 173. Itálico no original.

<sup>200</sup> IBRAHIM, Fábio Zambite. Expectativa de direito e direito adquirido na previdência social. In: *Revista de previdência social*, v. 29, n. 296, jul. 2005. p. 449

especialmente quando fundamentadas amplamente na necessidade de equilíbrio do sistema, denotam a **viabilidade de mutações ou mesmo exclusões de prestações, desde que, no aspecto geral, as ações sobreviventes ainda atendam às necessidades básicas fixadas democraticamente**. Esse é o singelo objetivo do presente item – a possibilidade de restrições do modelo, e a necessidade de eventual ponderação de forma a avaliar a validade das mesmas.<sup>201</sup>

Em síntese, observam-se diferentes posições na literatura, abrangendo as seguintes possibilidades: 1) imutabilidade de direitos adquiridos individuais concretos; 2) imutabilidade de regras abstratas sobre o direito à previdência; 3) possibilidade de reforma das normas abstratas sobre o direito à previdência; 4) possibilidade de reforma de direitos individuais que excedam certos parâmetros.

#### 2.2.1.3 A Estrutura Institucional de Prestação do Direito

Um último ponto de interesse envolve a própria estrutura institucional de financiamento e provisão de benefícios. As perguntas de interesse aqui são: que elementos e orientações o Estado deve observar na definição do modelo de previdência? Há algum mecanismo, técnica ou modelo proscrito ou exigido?

Uma primeira identificação dos elementos básicos pode ser encontrada nos seguintes trechos, obtidos em obras distintas do mesmo autor:

A imposição de contribuição tributária, a consolidação da natureza securitária da previdência dos agentes públicos e a padronização desse regime tornou incompatível com a Constituição a possibilidade de aposentadoria não respaldada em risco social (sinistro) individual.<sup>202</sup>

Com base em tudo o que foi exposto, podemos destacar os seguintes aspectos que tornam dotadas de fundamentalidade as prestações sociais do Regime Geral: **1) a solidariedade com os trabalhadores mais desprotegidos socialmente**; 2) a proteção dos riscos sociais da morte, da idade avançada, da incapacidade, da maternidade e do desemprego involuntário; **3) a participação do Estado no custeio**; **4) a universalidade**; **5) a uniformidade**, e 6) a existência de um patamar mínimo de

---

<sup>201</sup> IBRAHIM, Fábio Zambite. *A previdência social no estado contemporâneo: fundamentos, financiamento e regulação*. Niterói, RJ: Impetus, 2011. P. 148

<sup>202</sup> TAVARES, Marcelo Leonardo. A Constitucionalização do Direito Previdenciário. In *A Constitucionalização do Direito: Fundamentos Teóricos e Aplicações Específicas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.p. 957. Note-se que este trecho foi escrito no contexto da discussão sobre a regra prevista pela EC 45 de possibilidade de aposentadoria de magistrados por tempo de serviço. O autor entende que tal provisão é incompatível com a alusão genérica de padronização de critérios de inatividade.

pagamento dos benefícios garantidores dos riscos elencados no item 2, com a manutenção do poder aquisitivo.<sup>203</sup>

Na interpretação deste autor, a estrutura constitucional de cobrança e cessão de benefícios demanda que o benefício de aposentadoria seja atrelado ao “risco social” apresentado pelo indivíduo, cuja classificação é, por sua vez, realizada em termos padronizados<sup>204</sup> <sup>205</sup>. Tanto o financiamento como o benefício seriam orientados pelo risco percebido pelo grupo social como um todo.

Esta orientação ao risco social parece ser seguida em duas noções básicas mencionadas na literatura: solidariedade e equilíbrio atuarial.

A solidariedade é um dos elementos mais comumente mencionados pela literatura como orientador do sistema previdenciário. A princípio, este elemento é explicitamente previsto no texto constitucional apenas para o regime de previdência de servidores públicos<sup>206</sup>. A solidariedade não é mencionada no capítulo que trata da seguridade social, nem no artigo que trata das fontes de financiamento da seguridade<sup>207</sup>, nem no artigo que trata das características do sistema previdenciário<sup>208</sup>.

---

<sup>203</sup> TAVARES, Marcelo Leonardo. *Previdência e Assistência Social – Legitimação e Fundamentação Constitucional Brasileira*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. P. 237

<sup>204</sup> Por exemplo, por critérios universais de idades de aposentadoria.

<sup>205</sup> Para o autor, a padronização pela uniformização do seguro social básico foi um dos princípios orientadores de reformas recentes de previdência: “A modificação da estrutura previdenciária brasileira após 1988, não somente a relativa aos sistema de servidores como também a protetiva dos trabalhadores, vem sendo realizada mediante através de um processo de reforma constitucional e legislativa no qual se destacam dois princípios inspiradores: a universalidade e a uniformidade. A universalidade importa o objetivo de abranger o maior número possível de brasileiros na proteção previdenciária, enquanto **a uniformidade destina-se a fixar um sistema de seguro social básico e com regras, se não iguais, bastante aproximadas para toda população**. Da universalidade resulta o aumento dos filiados à previdência, enquanto da uniformidade a aproximação dos regimes, inicialmente entre trabalhadores urbanos e rurais, e depois entre servidores e trabalhadores.” TAVARES, Marcelo Leonardo. *A Constitucionalização do Direito Previdenciário*. In *A Constitucionalização do Direito: Fundamentos Teóricos e Aplicações Específicas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 943

<sup>206</sup> Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

<sup>207</sup> Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

<sup>208</sup> 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:

Apesar dessa ausência no texto constitucional, a literatura frequentemente indica a solidariedade como um orientador de todo o sistema previdenciário brasileiro. Uma primeira abordagem mais ampla a tal noção envolve a idéia de redistribuição de renda entre grupos mais e menos afluentes, atribuindo ao Estado o dever de assegurar seu financiamento:

E como último desses valores, **a solidariedade pressupõe que o Estado tenha a obrigação de organizar juridicamente a repartição básica de riqueza, fazendo surgir o conceito ora intitulado de solidariedade gerenciada - através de medidas de escoamento mínimo de bens do grupo mais abastado para o mais carente, para garantir a existência digna dos últimos.** Sendo assim, quando os direitos sociais são necessários para uma existência digna do homem, acabam por assumir uma função fundamental e passam a ser intitulados direitos sociais do mínimo existencial, enquanto para além deles há os direitos sociais formais. Com isso, está-se a afirmar que existem direitos sociais fundamentais, intimamente vinculados ao valor da dignidade, porquanto não pode haver liberdade e dignidade na miséria e na ignorância, e outros direitos sociais, não dotados de fundamentalidade, que devem ser providos pelo Estado na medida do possível.<sup>209</sup>

Uma abordagem mais específica para a previdência envolve a identificação de diretrizes que vinculam o seguro social:

**O instrumento básico da solidariedade social é o seguro social estruturado** na Constituição Federal, em nossa opinião, principalmente **pelos princípios da universalidade, da proteção, da obrigatoriedade, do equilíbrio financeiro e atuarial e da manutenção do valor real dos benefícios.** Nos países em geral, existe pelo menos um sistema de previdência social estatal obrigatório, o qual garante um nível mínimo de proteção, mediante uma pequena contribuição dos segurados, podendo aumentar para aqueles que detêm uma maior capacidade contributiva, e ainda de outras fontes de custeio, em conformidade com o regime de financiamento adotado.<sup>210</sup>

E envolve também a definição dos fundamentos de financiamento:

Pois bem: **o sistema de previdência social é fundado, essencialmente, na idéia de solidariedade,** especialmente quando se trata do regime próprio dos servidores públicos. Em primeiro lugar, **existe solidariedade entre** aqueles que integram o sistema em um dado momento, como **contribuintes e beneficiários contemporâneos entre si.** Além disso, no entanto, **existe solidariedade entre as gerações,** um pacto de

---

<sup>209</sup> TAVARES, op. cit., pp. 952-953

<sup>210</sup> ROCHA, Daniel Machado da. *O direito fundamental à previdência social na perspectiva dos princípios constitucionais diretivos do sistema previdenciário brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004. P. 137

confiança entre elas. **O modelo de repartição simples constitui um regime de financiamento solidário**, no qual os servidores em atividade financiam os inativos e comungam da crença de que o mesmo será feito por eles em algum lugar do futuro, pela geração seguinte.<sup>211 212</sup>

A nota marcante desta noção é a idéia de deveres entre contribuintes e beneficiários, contemporâneos ou não. Esta concepção de solidariedade associada à noção de financiamento coletivo pressupõe um pacto de gerações estável e perpétuo:

A idéia de solidariedade está insitamente relacionada à noção de seguro social, segundo o qual indivíduos pertencentes a uma mesma coletividade (por força de trabalho, por força de lei, por força de interesse comum ou outros) firmam um pacto de auxílio mútuo, comprometendo-se a colaborar para a formação de uma poupança coletiva, a ser utilizada em prol de cada um sempre que ocorridas as contingências previamente estabelecidas. Trata-se de **um pacto entre gerações, no qual os trabalhadores de hoje efetuam pagamentos de contribuições que sustentam os trabalhadores do passado, da mesma forma que serão amanhã sustentados pela geração que lhes segue**<sup>213</sup>.

Esta associação entre solidariedade e pacto de gerações é acompanhada por outros autores, que entendem que não seria possível o financiamento da previdência por meios diversos das contribuições para fundo único. Nesta linha, a solidariedade não seria compatível com contas pessoais ou com elementos de capitalização:

Importa ressaltar que os **países que**, em face de mudanças nos seus regimes previdenciários, **adotaram o sistema de capitalização de recursos** – mediante contas individualizadas em nome de cada segurado – **abandonaram, a nosso ver, a noção de ‘previdência social’, já que esta só se observa quando a sociedade**, como um todo, presta solidariedade a cada um dos indivíduos que dela necessitem, **por meio do sistema de repartição, ou de fundo único**. A partir do momento em que cada trabalhador faça cotizações para si

---

<sup>211</sup> BARROSO, Luís Roberto. Constitucionalidade e Legitimidade da Reforma da Previdência (Ascensão e queda de um regime de erros e privilégios). In Direito público: estudos em homenagem ao professor" Adilson Abreu Dallari. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. 479-480

<sup>212</sup> A solidariedade estaria aqui associada à obrigatoriedade, dada a necessidade de financiamento por toda a sociedade: "Efetivamente, a única maneira de tornar viável o gigantesco seguro social é pela compulsoriedade da filiação e pelo dever de contribuir que dela decorre, operada pela intervenção estatal, a qual permite a transferência dos riscos individuais para toda a coletividade." ROCHA, op. Cit., p. 152

<sup>213</sup> FRANÇA, Giselle de Amaro e. O Poder Judiciário e as Políticas Públicas Previdenciárias. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2010. p. 90

próprio, e não para um fundo mútuo, desaparece a noção de solidariedade social.”<sup>214</sup>

Ainda neste sentido:

Uma dessas propostas, que surgiu no seio da Universidade de São Paulo, no seu Instituto de Estudos Avançados, continha a concepção de um sistema de "previdência capitalizada", pelo qual o tempo de contribuição dos segurados seria convertido em bônus para crédito dos beneficiários. Dalmo de Abreu Dallari criticou incisivamente essa proposta, e com razão, a meu ver, não só pela inversão de perspectiva em relação à seguridade social, já que o aspecto financeiro passaria a preponderar sobre o social, mas também, e é isso o que mais nos interessa aqui, pela **descaracterização do aspecto previdenciário, uma vez que o sistema passaria a ser baseado exclusivamente na contribuição**, o que contraria o art. 71 da Convenção n. 102 da OIT.<sup>215</sup>

E nas palavras de outro autor:

O princípio ético-jurídico solidariedade é atributo inafastável da previdência social brasileira, haja vista o sistema pátrio fundamentar-se em uma repartição forçada dos riscos, cabendo aos mais aptos financiar os benefícios daqueles que sucumbem aos revezes da vida. Com isso, **não seria exagero rotular como inconstitucional qualquer preceito legal que venha a privatizar o sistema previdenciário básico ou, que mesmo com a gestão estatal, venha a impor, com exclusividade, contas individualizadas de recolhimento, com vinculação de rendimentos ao mercado financeiro.**<sup>216</sup>

E finalmente:

É justamente com base nesses princípios que está construída a estrutura do Regime Geral. Ele é uma das formas mais importantes de cumprimento do objetivo constitucional da erradicação da pobreza e da redução das desigualdades sociais. E, por se destinar à proteção universal, básica e de preferência aos mais pobres, posicionamo-nos no sentido contrário àqueles que defendem a privatização do sistema ou sua transformação em regime de capitalização. **Nem o Estado deve ser desonerado de sua participação na garantia de vida digna dos mais carentes na previdência, nem o regime de capitalização seria adequado, no Regime Geral de Previdência Social do Brasil, para redistribuir a riqueza no limite mínimo para a sobrevivência dos mais fracos na**

---

<sup>214</sup> CASTRO, Carlos Alberto Pereira de e LAZZARI, João Batista. Manual de direito previdenciário. 12ª Edição. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010. P. 52.

<sup>215</sup> BUCCI, op. cit., p. 8

<sup>216</sup> IBRAHIM, Fábio Zambite. *A previdência social no estado contemporâneo: fundamentos, financiamento e regulação*. Niterói, RJ: Impetus, 2011. pp. 142-143

**sociedade - seria a negação do valor da solidariedade, da liberdade real e da igualdade de oportunidades.**<sup>217</sup>

Além da solidariedade, outro possível elemento orientador do sistema é a noção de equilíbrio atuarial<sup>218</sup>. A idéia é que a provisão de benefícios pela previdência só seria justificada se decorrente de contribuições atuarialmente adequadas pelo beneficiário:

**A lógica do sistema previdenciário deve residir na correlação contribuição x benefício, pois o sistema de seguro social deve almejar o equilíbrio atuarial.** Ainda que a previdência dos servidores não tivesse tal característica no passado, hoje a tem, e mesmo servidores já jubilados devem ater-se a estes preceitos.

De acordo com Wladimir Novaes Martinez, Legitimidade, aferida previdenciariamente, ou seja, nos estritos termos atuariais e matemático-financeiros. Quer dizer, ocorra **correspectividade entre a contribuição e a prestação**, fixada a alíquota consentânea com o nível salarial. Caso contrário, reduzir-se-á a privilégio odioso. (...)

Se os favorecidos pelos vultosos benefícios tivessem arcado atuarialmente com tais valores, nada poderia ser dito. Entretanto, nada mais longe da verdade, sendo que em muitos casos sequer houve recolhimento dos beneficiados.<sup>219</sup>

Nesta linha, o sistema brasileiro atual não necessariamente seria compatível com a demanda de solidariedade previdenciária:

**Em primeiro lugar, um modelo protetivo adequado deve ser verdadeiramente universal, o que impõe a exação típica para tanto, que são os impostos.** Em segundo lugar, uma tentativa de tributação preferencial de empresas, em razão de algum resquício de solidariedade de grupo, haja vista a clientela preferencial de modelos bismarckianos, gera uma solidariedade às avessas, em razão da repercussão econômica. E, por último, as contribuições sociais, especialmente na realidade nacional, não mais possuem atributos distintivos, especialmente no que diz respeito à individualização do grupo beneficiado.

**A solidariedade de grupo, para fins de financiamento da previdência social, é uma falácia, traduzindo mero mecanismo de preservação de privilégios, ocultando a solidariedade invertida do modelo atual, no qual poucos são**

---

<sup>217</sup> TAVARES, Marcelo Leonardo. *Previdência e Assistência Social – Legitimação e Fundamentação Constitucional Brasileira*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. pp. 236-237

<sup>218</sup> Cujas melhor expressão constitucional pode ser o art. 195, §5º:

“§ 5º - Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.”

<sup>219</sup> IBRAHIM, Expectativa de direito e direito adquirido na previdência social. In: *Revista de previdência social*, v. 29, n. 296, jul. 2005. p. 448

**beneficiados pela contribuição, direta e indireta, de muitos.**<sup>220</sup>

Em síntese, observam-se as seguintes linhas na literatura acerca da estrutura institucional da previdência: 1) há certo consenso de que estrutura deve ser orientada pela solidariedade; 2) há quem entenda que solidariedade deva ser associada a pacto de gerações e seja incompatível com reservas individuais; 3) há quem entenda que benefícios previdenciários só seriam justificados quando associados a contribuições atuarialmente adequadas.

### *2.2.2 O Direito Constitucional à Previdência no Supremo Tribunal Federal*

Ao longo das duas últimas décadas, o Supremo Tribunal Federal proferiu uma série de pronunciamentos acerca da estrutura constitucional do direito à previdência no Brasil. Esta seção visa discutir alguns destes pronunciamentos no âmbito de controle concentrado de constitucionalidade. O objetivo é colher as orientações fornecidas pelo STF acerca das limitações a reformas previdenciárias em nível legal ou constitucional.

Esta seção possui propósito similar à anterior. Ao se discutir a literatura, buscou-se identificar idéias apresentadas em artigos acadêmicos. Nesta seção, pretende-se identificar as idéias e posições apresentadas em discussões judiciais sobre o tema. Estes elementos irão orientar e fundamentar as diretrizes para reforma que serão propostas no tópico 2.3.

O texto é dividido em dois subtópicos. O primeiro descreve em detalhes as ações diretas de inconstitucionalidade 3105 e 3104. Estes são os precedentes de maior interesse para os fins desta tese. O segundo subtópico descreve outras decisões ilustrativas do pensamento do STF sobre a possibilidade de alterações no direito à previdência ao longo do tempo.

#### **2.2.2.1 Questionamentos à EC 41/03: ADIN 3105 e ADIN 3104**

As ADIs 3105<sup>221</sup> e 3104<sup>222</sup> versavam sobre a constitucionalidade da Emenda Constitucional nº 41/2003.

---

<sup>220</sup> IBRAHIM, Fábio Zambite. A previdência social no estado contemporâneo: fundamentos, financiamento e regulação. Niterói, RJ: Impetus, 2011. pp. 257-258

<sup>221</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3105. Julgamento em 18/08/2004. Publicação em 18/02/2005.

<sup>222</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3104. Julgamento em 26/09/2007. Publicação em 09/11/2007.

A ADI 3105<sup>223</sup> questionava o art. 4º<sup>224</sup> da emenda, que instituiu a cobrança de contribuições previdenciárias sobre servidores inativos e pensionistas. Alegava-se que os servidores afetados possuíam direito adquirido a um sistema de previdência sem caráter contributivo ou solidário, o que implicaria o direito a não pagar contribuição previdenciária.

A relatora do caso, Ministra Ellen Gracie, votou pela inconstitucionalidade. Entendeu que a contribuição quebra o sinalagma da relação jurídica previdenciária, forçando aposentados e pensionistas a “doarem” parte de seus proventos em nome da solidariedade. Isto seria contrário às garantias constitucionais contra bi-tributação (art. 154, I) e não-confisco (art. 150, IV). Afirmou também que o art. 195, §5º, estabeleceria garantia ao servidor de que a instituição de nova exação previdenciária só se justificaria com o estabelecimento de novo benefício.

O Ministro Joaquim Barbosa, em voto vista, divergiu da relatora. Entendeu que não haveria direito adquirido a não pagar tributos. Afirmou não fazer sentido isentar de contribuição previdenciária as “milhares de pessoas que se aproveitaram de um sistema iníquo de privilégios, de normas frouxas e excessivamente generosas”. Concluiu que a emenda não suprimiu direitos nem aboliu princípios de um núcleo essencial intangível.

O Ministro Carlos Britto entendeu que os proventos da aposentadoria constituem direito subjetivo do servidor ou de seu dependente. A partir do momento em que o servidor preencher as condições, não poderá ser compelido a contribuir para o sistema previdenciário. Afirmou que o equilíbrio atuarial e financeiro não diz respeito ao servidor, e sim ao gerente: “a questão da

---

<sup>223</sup> Note-se que a ADIN 3128, que tratava do mesmo tema, foi julgada no mesmo dia e recebeu a mesma ementa que a ADIN 3105. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3128. Julgamento em 18/08/2004. Publicação em 18/02/2005.

<sup>224</sup> Art. 4º Os servidores inativos e os pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, em gozo de benefícios na data de publicação desta Emenda, bem como os alcançados pelo disposto no seu art. 3º, contribuirão para o custeio do regime de que trata o art. 40 da Constituição Federal com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos.

Parágrafo único. A contribuição previdenciária a que se refere o caput incidirá apenas sobre a parcela dos proventos e das pensões que supere:

I - cinquenta por cento do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição Federal, para os servidores inativos e os pensionistas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II - sessenta por cento do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição Federal, para os servidores inativos e os pensionistas da União.

previdência, quando se fala em déficit, Sra. Relatora, não é uma questão de Previdência, porém de providência, providência geral do Poder Público”. Acompanhou o voto de inconstitucionalidade da relatora.

O Ministro Cezar Peluso entendeu que servidores inativos não possuem direito subjetivo a imunidade tributária absoluta de seus proventos. Imunidade tributária depende sempre de previsão constitucional. Entendeu que não haveria ofensa a direito adquirido, destacando que há uma distinção entre a aposentadoria em si e a tributação dos valores recebidos a título de proventos.

Afirmou que a contribuição previdenciária não é prestação sinalagmática, e sim tributo predestinado ao custeio da atuação do Estado. O sistema previdenciário brasileiro é um regime público de solidariedade, de modo que as contribuições destinam-se a custeio geral, e não a compor fundo privado com contas individuais. Afirmou-se que, da perspectiva apenas contributiva, seria inconcebível concessão de benefício previdenciário a quem nunca haja contribuído e, muito menos, preservação do valor real da prestação. Entendeu que seria desproporcional e até injusto que se sobrecarregasse a contribuição sobre os ativos para manter benefícios integrais de inativos.

Observou ofensa à isonomia no tratamento diverso previsto no art. 4º, parágrafo único, da emenda. O dispositivo previa base de cálculo para contribuição distinta entre servidores da União e servidores de outras unidades federativas. O Ministro entendeu que esta distinção implicaria tratamento discriminatório inconstitucional. Por este motivo, afastou a aplicabilidade da norma e afirmou que contribuições não poderiam incidir sobre valores inferiores ao teto dos benefícios do RGPS. Este raciocínio replicaria a lógica de imunidade prevista no art. 195, II.

Também observou inconstitucionalidade no confronto do art. 40, §18<sup>225</sup>, da Constituição, com o parágrafo único do art. 4º da emenda. Haveria discriminação entre aposentados e pensionistas em gozo de benefícios na data de publicação da emenda e aqueles aposentados posteriormente. Esta discriminação seria arbitrária e inconstitucional.

---

<sup>225</sup> § 18. Incidirá contribuição sobre os proventos de aposentadorias e pensões concedidas pelo regime de que trata este artigo que superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos.

Em conclusão, declarou inconstitucionais as expressões “cinquenta por cento do” e “sessenta por cento do”, constantes do art. 4º, parágrafo único, da EC 41/03.

O Ministro Eros Grau entendeu que o direito afirmado pelos autores da ação seria o direito à imutabilidade de um regime jurídico, o que não configuraria direito adquirido. Entendeu que não haveria ausência de “causa” para o fato gerador. Afirmou não haver caráter sinalagmático na relação previdenciária. Rejeitou a argüição de constitucionalidade, salvo no que se refere aos incisos do parágrafo único do art. 4º.

O Ministro Gilmar Mendes destacou que a emenda 20 não poderia ter criado uma imunidade com status de cláusula pétrea, uma vez que esta imunidade teria sido introduzida por emenda. Rejeitou o argumento de que a contribuição não teria causa, afirmando que o pensionista estaria contribuindo para a manutenção do sistema como um todo. Observou violação ao princípio da igualdade, o que imporia declaração de inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 4º.

O Ministro Marco Aurélio entendeu que as normas impugnadas conflitam com direito adquirido. Afirmou que a contribuição não poderia ser instituída sem contraprestação. Apontou “verdadeiro confisco”, pois, a par de não repor poder aquisitivo de benefícios, estar-se-ia a onerá-los. Acompanhou a relatora quanto à inconstitucionalidade da norma.

O Ministro Carlos Velloso afirmou que contribuições previdenciárias constituem espécie tributária. Esta contribuição não teria o fim específico de obtenção do benefício aposentadoria, e sim o fim de financiamento da seguridade social. Reconheceu a constitucionalidade da contribuição, uma vez que não haveria direito adquirido a não ser tributado. Aderiu ao voto do Ministro Cesar Peluso no que se refere à inconstitucionalidade de expressões do parágrafo único.

O Ministro Joaquim Barbosa ajustou seu voto para também aderir à conclusão do Ministro Cesar Peluso.

O Ministro Celso de Mello entendeu que a norma impugnada vulnera a intangibilidade do direito adquirido: o Congresso Nacional havia consagrado uma imunidade e não poderia suprimi-la posteriormente. Afirmou que a ausência de causa (benefício ou serviço) para a contribuição também implicaria

inconstitucionalidade. Afirmou que o princípio da proibição do retrocesso também vedaria a cobrança. Concluiu pela procedência da ação.

O Ministro Sepúlveda Pertence entendeu que não há direito adquirido a uma hipótese de não-incidência tributária. Observou violação à isonomia na norma do parágrafo único do art. 4º. Em conclusão, acompanha o voto do Ministro Peluso.

O Ministro Nelson Jobim, então presidente, afirmou que equilíbrio atuarial não teria a ver com a relação entre pagar e ter que receber; este equilíbrio visa assegurar a viabilidade financeira do sistema. Destacou haver confusão entre os regimes de capitalização e de repartição, afirmando que o sistema atual é um misto financeiro de repartição simples e orçamentária. Acompanhou o voto do Ministro Peluso.

Em conclusão, o Tribunal, por maioria, julgou parcialmente procedente a ação para considerar inconstitucionais apenas as expressões “cinquenta por cento do” e “sessenta por cento do” contidas no parágrafo único do art. 4º.

A ADI 3104 questionava dois dispositivos da emenda. O art. 2º<sup>226</sup> foi questionado sob o argumento de que o art. 8º da EC 20/98 assegurava direito

---

<sup>226</sup> Art. 2º Observado o disposto no art. 4º da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, é assegurado o direito de opção pela aposentadoria voluntária com proventos calculados de acordo com o art. 40, §§ 3º e 17, da Constituição Federal, àquele que tenha ingressado regularmente em cargo efetivo na Administração Pública direta, autárquica e fundacional, até a data de publicação daquela Emenda, quando o servidor, cumulativamente:

I - tiver cinquenta e três anos de idade, se homem, e quarenta e oito anos de idade, se mulher;  
II - tiver cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria;  
III - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:  
a) trinta e cinco anos, se homem, e trinta anos, se mulher; e  
b) um período adicional de contribuição equivalente a vinte por cento do tempo que, na data de publicação daquela Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea a deste inciso.

§ 1º O servidor de que trata este artigo que cumprir as exigências para aposentadoria na forma do caput terá os seus proventos de inatividade reduzidos para cada ano antecipado em relação aos limites de idade estabelecidos pelo art. 40, § 1º, III, a, e § 5º da Constituição Federal, na seguinte proporção:

I - três inteiros e cinco décimos por cento, para aquele que completar as exigências para aposentadoria na forma do caput até 31 de dezembro de 2005;  
II - cinco por cento, para aquele que completar as exigências para aposentadoria na forma do caput a partir de 1º de janeiro de 2006.

§ 2º Aplica-se ao magistrado e ao membro do Ministério Público e de Tribunal de Contas o disposto neste artigo.

§ 3º Na aplicação do disposto no § 2º deste artigo, o magistrado ou o membro do Ministério Público ou de Tribunal de Contas, se homem, terá o tempo de serviço exercido até a data de publicação da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, contado com acréscimo de dezessete por cento, observado o disposto no § 1º deste artigo.

subjetivo já incorporado ao patrimônio jurídico de certos servidores públicos. A norma do art. 2º implicaria efeitos retroativos e prejuízo a este direito subjetivo já incorporado. Esta retroação seria inconstitucional por desrespeitar a garantia individual do direito adquirido, cláusula pétrea da Constituição.

O mesmo raciocínio seria aplicável ao art. 10<sup>227</sup>, que revogava os artigos 8º e 10 da EC 20/98. Neste caso, a ADI questionava apenas a revogação do art. 8º.

A Relatora, Ministra Carmen Lúcia, entendeu não haver inconstitucionalidade. Fazendo referência aos precedentes das ADI 3105 e 3128, ressaltou o entendimento de que o direito constitucional a aposentadoria somente se adquire no momento de sua formalização pela entidade competente. Enfatizou que os critérios e requisitos para aquisição do direito não se “petrificam” para os que ainda não tenham cumprido os requisitos. A ação foi julgada improcedente por maioria.

#### 2.2.2.2 Casos Ilustrativos sobre a Evolução do Direito à Previdência

A ADIN 3105 é possivelmente o padrão de ouro para verificação das discussões do STF sobre o tema. Este caso gerou ocasionou manifestações de uma diversidade de ministros tendo por tema a emenda constitucional que teve maior impacto sobre o sistema previdenciário brasileiro nos últimos 15 anos.

O que não significa que outros casos não tenham sido relevantes para a visualização dos problemas e debates observados nos tribunais. A seguir, serão descritos alguns casos relevantes, fazendo-se a ressalva que o debate da

---

§ 4º O professor, servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que, até a data de publicação da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, tenha ingressado, regularmente, em cargo efetivo de magistério e que opte por aposentar-se na forma do disposto no caput, terá o tempo de serviço exercido até a publicação daquela Emenda contado com o acréscimo de dezessete por cento, se homem, e de vinte por cento, se mulher, desde que se aposente, exclusivamente, com tempo de efetivo exercício nas funções de magistério, observado o disposto no § 1º.

§ 5º O servidor de que trata este artigo, que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas no caput, e que opte por permanecer em atividade, fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no art. 40, § 1º, II, da Constituição Federal.

§ 6º Às aposentadorias concedidas de acordo com este artigo aplica-se o disposto no art. 40, § 8º, da Constituição Federal.

<sup>227</sup> Art. 10. Revogam-se o inciso IX do § 3º do art. 142 da Constituição Federal, bem como os arts. 8º e 10 da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998.

ADIN 3104 será o padrão principal de referência nesta tese sobre a jurisprudência pertinente à matéria. Os casos abaixo foram selecionados por indicarem a perspectiva do STF sobre questões relativas à evolução e preservação dos benefícios adquiridos.

Em outubro de 1999, foi julgada medida cautelar na Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 8<sup>228</sup>. A ação foi ajuizada para confirmar a legitimidade constitucional dos arts. 1º e 2º da Lei nº 9.783/99<sup>229</sup>. Estes artigos previam o cálculo de contribuições previdenciárias de 11% sobre a remuneração de servidores públicos civis ativos e inativos, bem como pensionistas.

O Ministro Celso de Mello, relator da matéria, entendeu, em sede de cautelar, que não seria admissível a instituição de contribuição sobre servidores inativos. Este entendimento foi baseado na modificação do art. 40 da constituição pela EC 20/98. O novo texto constitucional não previa expressamente a possibilidade de cobrança sobre inativos. Esta possibilidade havia sido afastada do texto por emenda supressiva durante a tramitação da emenda no Congresso Nacional. Com a nova redação do art. 40, §12, a isenção tributária prevista no art. 195, II, seria estendida a servidores inativos. Conseqüentemente, a sujeição

---

<sup>228</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 8. Relator Ministro Celso de Mello. Julgamento em 13/10/1999. Publicação em 04/04/2003. Este caso foi escolhido por ser representativo de uma discussão, e não por ser o mais importante ou o único a apresentar as teses aqui descritas. O acórdão que se descreve a seguir faz referência expressa a diversos precedentes, tais como a ADI 2.010/DF e a ADI 790/DF.

<sup>229</sup> Art. 1º A contribuição social do servidor público civil, ativo e inativo, e dos pensionistas dos três Poderes da União, para a manutenção do regime de previdência social dos seus servidores, será de onze por cento, incidente sobre a totalidade da remuneração de contribuição, do provento ou da pensão.

Parágrafo único. Entende-se como remuneração de contribuição o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei, os adicionais de caráter individual, ou quaisquer vantagens, inclusive as relativas à natureza ou ao local de trabalho, ou outra paga sob o mesmo fundamento, excluídas:

I - as diárias para viagens, desde que não excedam a cinquenta por cento da remuneração mensal;

II - a ajuda de custo em razão de mudança de sede;

III - a indenização de transporte;

IV - o salário-família.

Art. 2º A contribuição de que trata o artigo anterior fica acrescida dos seguintes adicionais:

I - nove pontos percentuais incidentes sobre a parcela da remuneração, do provento ou da pensão que exceder a R\$ 1.200,00 (um mil e duzentos reais), até o limite de R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais);

II - catorze pontos percentuais incidentes sobre a parcela da remuneração, do provento ou da pensão que exceder a R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais).

Parágrafo único. Os adicionais de que trata o caput têm caráter temporário, vigorando até 31 de dezembro de 2002.

passiva à contribuição de seguridade social foi restrita aos servidores públicos titulares de cargo efetivo.

Outros argumentos foram suscitados contra a instituição de contribuições sobre inativos. Mencionou-se precedente no sentido que tal instituição ofenderia o art. 195, §5º, uma vez que “não se pode aumentar a fonte de custeio sem a respectiva majoração do benefício”. Suscitou-se questionamento no sentido de que a Constituição não permitiria a progressividade na definição de alíquotas de contribuições de seguridade social. Afirmou-se que a instituição de alíquotas progressivas, na forma do art. 2º da lei questionada, geraria o efeito confiscatório vedado pelo art. 150, IV, da Constituição. Alegou-se que alíquotas com vigência temporária evidenciariam desvio de finalidade, uma vez que estariam destinadas a cobrir déficit passado, o que descaracterizaria a função constitucional desta modalidade tributária.

Estes entendimentos foram empregados para se deferir pedido de medida cautelar para restringir a contribuição apenas à alíquota de 11% cobrada sobre servidores públicos civis em atividade. Posteriormente, a ação foi julgada prejudicada pelo advento da EC 41/03, que alterou a norma de parâmetro então invocada.

No RE 437640<sup>230</sup>, posição distinta foi adotada. Neste caso, discutia-se a possibilidade de instituir cobrança previdenciária sobre aposentado que retorna à atividade. Nesta ocasião, considerou-se constitucional a cobrança por estar amparada no princípio da universalidade do custeio da previdência social.

A ADIN 2111 questionava a criação do fator previdenciário pela Lei nº 9.876/99, entre outros pontos. Alegava-se na inicial que o fator previdenciário violaria o art. 201, §7º, da Constituição, que estabelecerá o direito do cidadão brasileiro a se aposentar pelo critério de tempo de contribuição ou pelo critério de idade. Afirmava-se que o fator previdenciário incluiu mais um elemento para o cálculo, excedendo indevidamente o previsto no diploma constitucional.

O Tribunal rejeitou medida cautelar<sup>231</sup> sob o entendimento de que o texto constitucional, após a Emenda Constitucional nº 20/98, não trata do cálculo

---

<sup>230</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 437640/RS. Relator Ministro Sepúlveda Pertence. Julgamento em 05/09/2006. Publicação em 02/03/2007.

<sup>231</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2111 / DF. Relator Ministro Sydney Sanches. Julgamento em 16/03/2000. Publicação em 05/12/2003.

do montante do benefício de aposentadoria. Por este motivo, a criação do fator previdenciário pela Lei nº 9.876/99 não poderia ter violado a Constituição. Destacou-se ainda que a nova lei adota critérios destinados a preservar o equilíbrio financeiro e atuarial, como demandado pela nova redação do art. 201.

O RE 219.880<sup>232</sup> versava sobre o índice de correção de benefícios previdenciários. O argumento era que a Constituição determina o uso de índice que efetivamente assegure que não haja perda no valor real dos benefícios. Argumentava-se no caso que o critério de reajuste com base no INPC estabelecido pela Lei nº 8.213/91 seria inconstitucional por não preservar o valor real do benefício. Propunha-se que fossem utilizados como alternativa o salário mínimo ou o IPC.

O recurso foi indeferido. O Tribunal entendeu que o art. 201, §2º, da Constituição deixou para a legislação ordinária o estabelecimento dos critérios para preservação dos benefícios. Para que se caracterizasse a inconstitucionalidade, seria necessário demonstrar que o índice estabelecido pela lei era manifestamente inadequado, o que não seria o caso<sup>233</sup>.

O RE 278.718<sup>234</sup> versava sobre direito adquirido a regime de aposentadoria. No caso, o recorrente havia se aposentado sob a vigência de uma norma que foi posteriormente alterada. O recorrente solicitava a aplicação do regime mais favorável, que seria obtido pela mescla da alíquota vigente na legislação anterior com a base de cálculo prevista na Lei nº 8.213/91.

---

<sup>232</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 219880/RN. Relator Ministro Moreira Alves. Julgamento em 24/04/1999. Publicação em 06/08/1999.

<sup>233</sup> Entendimento similar foi observado no RE 376846: “EMENTA: CONSTITUCIONAL. PREVIDENCIÁRIO. BENEFÍCIOS: REAJUSTE: 1997, 1999, 2000 e 2001. Lei 9.711/98, arts. 12 e 13; Lei 9.971/2000, §§ 2º e 3º do art. 4º; Med. Prov. 2.187-13, de 24.8.01, art. 1º; Decreto 3.826, de 31.5.01, art. 1º. C.F., art. 201, § 4º. I.- Índices adotados para reajustamento dos benefícios: Lei 9.711/98, artigos 12 e 13; Lei 9.971/2000, §§ 2º e 3º do art. 4º; Med. Prov. 2.187-13, de 24.8.01, art. 1º; Decreto 3.826/01, art. 1º: inconstitucionalidade. II.- A presunção de constitucionalidade da legislação infraconstitucional realizadora do reajuste previsto no art. 201, § 4º, C.F., somente pode ser elidida mediante demonstração da impropriedade do percentual adotado para o reajuste. Os percentuais adotados excederam os índices do INPC ou destes ficaram abaixo, num dos exercícios, em percentual desprezível e explicável, certo que o INPC é o índice mais adequado para o reajuste dos benefícios, já que o IGP-DI melhor serve para preços no atacado, porque retrata, basicamente, a variação de preços do setor empresarial brasileiro. III.- R.E. conhecido e provido.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 376846. Relator Ministro Carlos Velloso. Julgamento em 24/09/2003. Publicação em 02/04/2004.

<sup>234</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 278718. Relator Ministro Moreira Alves. Julgamento em 14/05/2002. Publicação em 15/06/2002.

O Tribunal entendeu que não há direito adquirido ao regime jurídico de cálculo da aposentadoria. Mantido o quantum originalmente previsto, o regime jurídico pode ser modificado pela legislação posterior, como aconteceu no caso de modo favorável ao recorrente. O que não seria admissível é que o recorrente se beneficiasse de um sistema híbrido que conjugasse os aspectos mais favoráveis de cada uma das legislações. Por este motivo, não conheceu o recurso.

Um último caso que merece destaque é o RE 381.367, ainda em fase de julgamento. O caso trata da possibilidade de “desaposentação”, ou seja, a renúncia a benefício de aposentadoria já concedido para obtenção de nova aposentadoria mais vantajosa. A controvérsia, como descrita pelo Relator, Ministro Barroso<sup>235</sup>, envolve o fato de o aposentado que retorna à ativa ter que contribuir para a previdência, sem poder esperar qualquer aumento de seu benefício em razão dessa contribuição. O relator propôs que fosse admitida a concessão de novo benefício, desde que considerados os proventos já recebidos. A matéria terá implicações drásticas sobre o equilíbrio da previdência e sobre a própria definição do direito à aposentadoria. No momento em que esta versão da tese foi concluída, o caso aguardava voto-vista da Ministra Rosa Weber.

### **2.3 Diretrizes para Reformas**

Reformas de sistemas de previdência tem o potencial de impactar os direitos de milhões de pessoas. Para o sucesso de uma reforma, é crucial que os condicionantes jurídico-constitucionais pertinentes sejam identificados e obedecidos. Essa preocupação faz a diferença entre uma reforma fluida e uma reforma paralisada ou até mesmo desfeita em órgãos judiciais e legislativos no médio prazo.

O problema é que não é fácil identificar, na multidão de argumentos e contra-argumentos jurídicos, qual conjunto de posições jurídicas seriam válidas no presente. Ainda mais difícil seria identificar as posições que seriam dominantes no momento em que uma eventual reforma fosse avaliada.

---

<sup>235</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Informativo STF nº 762. Disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo762.htm>. Acesso em 05/05/2015.

Nesse contexto, ao invés de tentar oferecer um conjunto de posições definitivas, esta seção irá propor diretrizes gerais. A lógica é que a tese não definirá em termos absolutos o direito aplicável. Ao invés disso, indicará as preocupações gerais que devem ser ponderadas.

Essa é uma posição menos ambiciosa do que a tentativa de fixar o direito aplicável. E é mais realista. Como se viu anteriormente, há uma diversidade de opiniões sobre as características do direito à previdência no direito constitucional brasileiro. Do ponto de vista pragmático, um reformador normalmente não vai contar com um delineamento perfeito do direito. Diretrizes gerais são a melhor ferramenta disponível para o esforço de reforma.

As diretrizes que serão propostas tem origem em três elementos: 1) o histórico do sistema previdenciário brasileiro; 2) as discussões jurídicas observadas na literatura; 3) as discussões jurídicas observadas no poder Judiciário. Entende-se que a junção destes elementos oferece a melhor base para a tomada de decisão sobre reformas no sistema.

Este tópico irá sintetizar as orientações percebidas ao longo do estudo do histórico, da literatura e da jurisprudência sobre reformas da Previdência. O objetivo é definir diretrizes de reforma que possam orientar esforços para aprimoramento da sustentabilidade do sistema previdenciário.

É importante destacar que estas diretrizes não necessariamente reconhecem como legítimas as objeções da literatura ou da jurisprudência. Isto seria inviável, até mesmo porque estas objeções são frequentemente contraditórias ou divergentes.

O objetivo aqui é apenas destilar as preocupações observadas ao longo do estudo para prever possíveis objeções a reformas e, assim, orientar a elaboração de propostas para minimizar atritos e oposições. Neste contexto, optou-se por chamar estas orientações de “diretrizes”. Elas não são “regras” ou “princípios” com carga normativa necessária. Elas são orientações que buscam atender a objeções de natureza jurídica, sem julgar se estas objeções são juridicamente corretas ou equivocadas.

### 2.3.1 *Preservação de Direitos, Regimes e Escolhas*

A primeira diretriz envolve a manutenção do status quo. Há oposição a reformas que envolvam a diminuição de benefícios, o aumento de exigências para obtenção de benefícios ou a imposição de novos gravames para aqueles que já gozam de benefícios. Em sua forma mais agressiva, essa oposição se verbaliza como a defesa de direitos e privilégios adquiridos.

Para atender a esta diretriz, reformas devem evitar impor situações menos vantajosas aos segurados. Há três formas para se fazer isso:

1. Apenas fazer alterações que aumentem benefícios;
2. Assegurar manutenção de benefícios para segurados atuais;
3. Dar a opção para o segurado não ser sujeito às alterações.

A medida número 1 é de pouco interesse para um estudo com foco na sustentabilidade do sistema. As opções número 2 e 3, por outro lado, tem sido utilizadas no passado e apresentam a forma mais eficaz de afastar objeções.

A medida número 2 envolve o afastamento das objeções políticas e jurídicas dos segurados atuais. Ao restringir a mudança para aqueles que ainda não estão em posição de contestar a reforma, a alteração do sistema se torna mais viável na prática. Esta foi a opção consagrada na EC 20/98 ao assegurar o direito à aposentadoria pelas normas anteriores a quem já tivesse cumprido certos requisitos<sup>236</sup>.

A medida número 3 envolve a oferta de uma opção ao segurado entre regras antigas e regras novas. Esta medida é mais adequada a situações em que haja legítimo desacordo entre pessoas acerca do nível de vantagem associado à nova regra. Ao permitir que cada pessoa escolha por conta própria a norma que lhe será aplicável, esta medida evita que a decisão tenha que ser tomada coletivamente e na base do “tudo ou nada”. Esta foi a opção adotada para a criação do sistema de aposentadoria complementar de servidores, que

---

<sup>236</sup> A mesma diretriz foi observada em reformas fora do Brasil: “Government technocrats accordingly withdrew that first reform proposal before it was even discussed in committee. The message that government technocrats took from these discussions was that pension privatization would not advance unless benefit rights acquired in the old system were recognized for the transitional generation.(...) The critical task for reformers was therefore to redesign their proposal in such a way that it would acknowledge acquired pension rights while still moving the reform toward passage, allowing the government to send positive short-term signals to international markets.” BROOKS, Sarah Marie. “Globalization and pension reform in Latin America”. In *Latin American Politics & Society*, Volume 49, Number 4, Winter 2007. PP. 48-49

seria compulsória para novos servidores e apenas optativa para servidores em atividade.

### 2.3.2 O Equilíbrio entre Riscos e Obrigações a Serem Seguradas

A segunda diretriz envolve a identificação do que necessariamente deve ser objeto de seguro.

A cobertura destes riscos custa dinheiro. A redução da cobertura de um risco permitiria melhorar a cobertura de outro. Por exemplo, uma pessoa que considere ter alto risco de invalidez poderia reduzir pagamentos para aposentadoria para aumentar a renda que perceberia em caso de invalidez. E uma pessoa com baixo risco de invalidez poderia direcionar mais recursos para assegurar uma aposentadoria mais alta. É uma escolha mutuamente exclusiva – não é possível, em um mundo em que dinheiro não é infinito, aumentar a cobertura de todos os riscos.

O problema é que a Constituição e a literatura prevêm a cobertura de certos riscos. Surge então a questão acerca de qual é o máximo de alteração na cobertura dos riscos que poderia ser instituída por uma reforma.

Por um lado, não parece haver uma exigência necessária de cobertura mínima. A Constituição não necessariamente exige que o benefício ocorra em um determinado patamar, desde que seja observado o piso do salário mínimo.

Por outro lado, a redução ou eliminação de um tipo de cobertura pode suscitar dois questionamentos. Primeiro, pode-se alegar que haveria um mínimo implícito superior ao nominalmente estabelecido na Constituição. Segundo, pode-se afirmar que a ausência de cobertura universal nos mesmos termos diminuiria a eficiência atuarial do sistema, que é altamente dependente de grandes números de segurados em um mesmo “pool” de risco.

Neste contexto, a diretriz de equilíbrio pode ser orientada por duas medidas:

1. Cobertura mínima inicial de riscos previstos na CF;
2. Opções limitadas de redução de cobertura.

Estas medidas visam reduzir objeções ao (1) assegurar que haja cobertura disponível a um nível mínimo de riscos e (2) limitar opções de redução

de cobertura a riscos e valores que não imponham penúria ao segurado (objetivo paternalista) ou prejudiquem o funcionamento do sistema (objetivo socialista).

### 2.3.3 A Noção de Solidariedade

A terceira diretriz envolve a preservação do caráter solidário do sistema.

Como mencionado anteriormente, a solidariedade não é prevista na Constituição especificamente para o RGPS. Apesar disso, é comum a remissão ao conceito na literatura, especialmente como argumento contrário a sistemas que prevejam a constituição de reservas para pagamento de benefícios individuais. Neste contexto, é particularmente freqüente a menção à necessidade de continuidade de um pacto de gerações.

Para abordar tais objeções, a diretriz de solidariedade envolve as seguintes medidas:

1. Garantia estatal de benefícios mínimos;
2. Ausência de prejuízo ao equilíbrio financeiro e atuarial do sistema.

A medida número 1 visa afastar a objeção de que a sociedade não poderia deixar de cumprir seu papel solidário de apoio às pessoas em necessidade. A lógica da medida é que qualquer reforma do sistema de aquisição de benefícios traga implícita a possibilidade de cobertura pela sociedade dos benefícios daqueles que não consigam reunir recursos ou requisitos mínimos. Para se compreender a pertinência desta medida, é importante esclarecer melhor o status da solidariedade no RGPS.

É importante se ter em mente que a solidariedade do RGPS é bastante reduzida. Como visto anteriormente, o sistema cobre apenas parte reduzida da população brasileira. Embora certamente haja interesse em ampliação da cobertura, não se observaram objeções de porte na literatura à constitucionalidade desta cobertura apenas aos segurados formalmente inseridos no sistema.

Nesta linha, a solidariedade do RGPS não deve ser entendida como uma questão binária de “existente/não existente”. A solidariedade existe em um contínuo, podendo ser mais ou menos pronunciada em razão de políticas públicas. Hoje, este espaço de solidariedade é bem restrito, abrangendo

somente a parcela da população afortunada o suficiente para pertencer ao regime.

Seguindo o raciocínio, uma reforma da previdência não deve ser classificada como “solidária” ou “não solidária”. O que importa é verificar se ela aumenta ou restringe o nível de solidariedade do sistema. E, caso ela restrinja este nível, deve-se verificar se a redução excedeu algum parâmetro constitucional.

Para orientar este teste, propõe-se que a diretriz atrele a solidariedade mínima à prestação de benefícios mínimos. Ou seja, o sistema deve garantir que, qualquer que seja a estrutura normativa em que o segurado se encontre, ele sempre tenha acesso aos benefícios mínimos previstos na Constituição. Por exemplo, um sistema que demandasse o cumprimento de certas obrigações de contribuição e poupança deveria assegurar que toda pessoa teria acesso a um salário mínimo ao cumprir os requisitos de idade e tempo de contribuição, independentemente do valor poupado.

Do ponto de vista do indivíduo, fica assegurada a solidariedade. Em qualquer situação, o Estado garante que a pessoa não cairá abaixo da cobertura mínima constitucional.

Do ponto de vista da sociedade, resta um problema. O Estado assegurou benefícios à pessoa. A pessoa não deveria, em contraprestação, assegurar contribuições ao Estado? Afinal, a solidariedade envolve ajudar os outros. Uma reforma não deveria diminuir ônus pessoais e, assim, constranger a capacidade do Estado de assegurar a solidariedade para os demais.

Este é o propósito da medida nº 2: “Ausência de prejuízo ao equilíbrio financeiro e atuarial do sistema”. Qualquer proposta de reforma que crie direitos, opções ou regras diferenciadas que gerem prejuízos à sustentabilidade do sistema não seria admissível. De certa forma, trata-se da concretização do mandamento constitucional de que não devem ser ofertados novos benefícios sem custeio equivalente<sup>237</sup>.

Note-se que isso não implica restrições a formas de financiamento e custeio. Não se aceita aqui a premissa de que seriam vedadas novas fontes de

---

<sup>237</sup> Art. 195 (...) § 5º - Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.

custeio ou novos métodos constituição de reservas para a previdência. Não se aceita a obrigatoriedade de fundos únicos ou de pactos de geração sem lastro.

A perspectiva da diretriz de solidariedade é que as medidas 1 e 2 são suficientes para assegurar e aprimorar a solidariedade do sistema. O segurado individual ainda gozaria da garantia solidária da sociedade. E a sociedade ainda gozaria de não redução da prestação solidária pelos segurados individuais.

#### **2.4 As Diretrizes sob o ponto de vista de uma Teoria da Justiça**

Como verificado acima, a literatura jurídica oferece perspectivas variadas sobre a caracterização do direito à previdência e sobre sua resistência a reforma. Estas perspectivas foram consolidadas em três diretrizes para facilitar a orientação de novas reformas.

As diretrizes oferecem um guia necessário. Mas insuficiente. Para sustentar uma proposta de reforma, é necessária uma estrutura de pensamento que dê sistemática e congruência às diretrizes. Uma estrutura que dê um norte valorativo que permita transformar orientações vagas em propostas concretas e sólidas.

A teoria da Justiça de Rawls fornece esta estrutura.

A teoria é baseada na noção de posição original. De forma bastante simplificada, a lógica é a seguinte. As pessoas não são neutras ao falar sobre justiça: elas vão tender a achar justo que ganhem algo da sociedade, e injusto que tenham que dar algo para a sociedade. Para que houvesse objetividade na definição da justiça, nós deveríamos buscar neutralidade. Esta neutralidade não seria possível para um ser humano já inserido na sociedade: ele já sabe o que tem a ganhar ou a perder com esta ou aquela definição de justiça.

Para solucionar esta questão, Rawls propõe a noção da posição original. A posição original é um estado teórico em que alguém estaria antes de entrar na sociedade. Ou seja, um estado em que a pessoa não sabe se será homem ou mulher, rico ou pobre, nascido no século XIX ou no século XXI. Esta pessoa estaria em uma posição neutra ao falar sobre justiça. Como ela não sabe em que situação irá estar na sociedade, ela deve propor a solução mais justa, independentemente da posição que acabe ocupando.

Pessoas na posição original seriam racionais e autônomas. Como elas ainda não entraram na sociedade, elas não estão vinculadas a qualquer noção prévia sobre direito e justiça. Se estas pessoas são instadas a decidir quais princípios de justiça devem valer para a sociedade, elas devem ser orientadas apenas pelo que acreditem ser bom para as pessoas que representam, no limite da informação disponível<sup>238</sup>.

#### 2.4.1 Critérios de Harmonização: o Princípio da Liberdade

Rawls propõe que pessoas na posição original tenderiam a aceitar dois princípios básicos de justiça. O primeiro princípio é o da liberdade, que pode ser fraseado nos seguintes termos:

##### Primeiro Princípio

Cada pessoa deve ter um direito igual ao sistema mais extenso de liberdades básicas que seja compatível com um sistema similar de liberdade para todos<sup>239</sup>.

A lógica básica deste princípio é simples. Pessoas devem ter direito à liberdade desde que esta liberdade seja compatível com as mesmas liberdades para outras pessoas. Faz sentido que uma pessoa na posição original escolha essa opção: ela garante que terá acesso a um nível mínimo de liberdades universais, não importa em que situação nasça.

Do ponto de vista do direito à previdência, a questão é a seguinte: a pessoa deveria ter direito a optar por uma cobertura diversa da cobertura padrão do RGPS? Ou por uma cobertura reduzida? Ou, mais drasticamente, por sair completamente do RGPS?

Para fins deste raciocínio, ignore o efeito que essa saída teria sobre os outros participantes do RGPS e sobre o equilíbrio atuarial do sistema (este

---

<sup>238</sup> "Thus we can say that the parties in the original position are, as rational representatives, rationally autonomous in two respects. First, in their deliberations they are not required to apply, or to be guided by, any prior or antecedent principles of right and justice. Second, in arriving at an agreement on which principles of justice to adopt from the alternatives available, the parties are to be guided solely by what they think is for the determinate good of the persons they represent, so far as the limits on information allow them to determine this. (...) Thus, in effect, we are using the rationally autonomous deliberations of the parties to select from given alternatives the fair terms of cooperation between the persons they represent". RAWLS, John. *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press, 2005. Pp. 306-307

<sup>239</sup> Livre tradução de "First principle. Each person is to have an equal right to the most extensive total system of equal basic liberties compatible with a similar system of liberty for all." RAWLS, John. *A Theory of Justice*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2005. P. 302

ponto será tratado no tópico seguinte). Pense apenas no efeito sobre a própria pessoa. Ela estaria assumindo o risco todo para si. A sociedade deveria deixá-la ter essa liberdade?

A diretriz 1 certamente seria atendida por tal princípio. Note-se que não se está aqui forçando a pessoa a abdicar de seu direito. A pergunta é apenas se ela, por livre e espontânea vontade, poderia optar por formas diferentes de atendimento a suas necessidades de previdência. Não há nenhum direito prévio sendo agredido.

Por outro lado, uma liberdade deste porte pode parecer incompatível com as diretrizes 2 e 3. Se o direito à previdência tem caráter mandatório e constitucional, um indivíduo não poderia optar por não se beneficiar dele. A sociedade simplesmente não aceitaria que tal pessoa deixasse de ter esta proteção<sup>240</sup>.

Esta discussão deságua em um debate sobre o direito de auto-determinação do indivíduo face ao poder-dever da sociedade de garantir o bem estar deste indivíduo. Esta é uma discussão bastante ampla, que certamente excede o escopo desta tese. Para enfrentar este problema, entende-se que Rawls oferece uma solução mais compatível com a lógica de proteção pela sociedade e menos agressiva ao direito de auto-determinação.

Rawls entende que o paternalismo pode ser justificado com base na posição original. Nesta situação, a pessoa não sabe se ela vai ter o conhecimento e a força necessários para fazer bom uso dessa liberdade. Na posição original, a pessoa teria de enfrentar a seguinte questão: e se essa liberdade for prejudicial a ela?

Do ponto de vista do direito à previdência, a questão é: eu deveria ter o direito a escolher formas alternativas de exercício do direito à previdência? E se eu não tiver a capacidade de tomar a decisão certa e acabar arruinando minha vida?

Esta formulação da questão oferece uma nova conotação e uma nova justificativa para o paternalismo das diretrizes 2 e 3. A sociedade não estaria

---

<sup>240</sup> Mais precisamente, a sociedade não aceita que trabalhadores formais ignorem estes riscos. Trabalhadores informais ou desempregados não tem nenhuma obrigação de se filiar ao sistema. É interessante observar que o sistema brasileiro impõe essa restrição de liberdade apenas para a parcela da população que já está formalmente empregada. Trata-se exatamente da parte menos vulnerável aos riscos que o sistema se propõe a proteger.

afastando a auto-determinação sob o argumento de que a pessoa não saberia o que é melhor para si própria. A limitação à auto-determinação estaria fundamentada no desejo de agir em favor da pessoa de uma forma que a própria pessoa concordaria caso estivesse em uma posição original de racionalidade:

Então os princípios do paternalismo são aqueles que as partes aceitariam na posição original para se protegerem contra as fraquezas e enfermidades da sua razão e vontade na sociedade. **Autoriza-se, e às vezes exige-se, que outras pessoas ajam em nosso favor para fazer por nós o que nós próprios faríamos se fossemos racionais**, sendo que esta autorização só valeria quando nós não pudéssemos cuidar de nós mesmos. Decisões paternalistas devem ser guiadas pelas preferências e interesses próprios do indivíduo apenas na medida em que não sejam irracionais ou, quando estes interesses e preferências não são conhecidos, pela teoria de bens primários. À medida que sabemos menos sobre uma pessoa, agimos em seu favor da forma que agiríamos em nosso próprio favor na posição original. Nós tentamos dar à pessoa as coisas que ela presumivelmente iria querer, independentemente de suas outras vontades. **Nós devemos poder argumentar que com o desenvolvimento ou recuperação de seus poderes de racionalidade o indivíduo em questão irá aceitar nossa decisão em seu favor e concordar conosco que nós fizemos o melhor para ele.**<sup>241</sup>

O argumento de que a sociedade “estaria fazendo para a pessoa o que ela própria faria se fosse racional” pode ser problemático. Ele pressupõe que a sociedade efetivamente sabe (1) que a pessoa está sendo irracional e (2) que a pessoa adotaria a opção imposta pela sociedade se fosse racional.

Este é um problema não trivial. Dworkin, um autor fortemente influenciado por Rawls<sup>242</sup>, entende não ser adequado suprimir a capacidade de

---

<sup>241</sup> Livre tradução de “Thus the principles of paternalism are those that the parties would acknowledge in the original position to protect themselves against the weakness and infirmities of their reason and will in society. Others are authorized and sometimes required to act on our behalf and to do what we would do for ourselves if we were rational, this authorization coming into effect only when we cannot look after our own good. Paternalistic decisions are to be guided by the individual’s own settled preferences and interests insofar as they are not irrational, or failing a knowledge of these, by the theory of primary goods. As we know less and less about a person, we act for him as we would act for ourselves from the standpoint of the original position. We try to get for him the things He presumably wants whatever else He wants. We must be able to argue that with the development or the recovery of his rational powers the individual in question will accept our decision on his behalf and agree with us that we did the best thing for him.” RAWLS, John. A Theory of Justice. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2005. P. 249

<sup>242</sup> Nas palavras do próprio Dworkin: “Some of you will have noticed a certain congruence between the positions in legal theory I say Rawls’s arguments support and those I have myself tried to defend, and you may think this no accident. So I offer you a confession, but with no apology. The work of philosophical icons is rich enough to allow appropriation through interpretation. Each of us has his or her own Immanuel Kant, and from now on we will struggle, each of us, for the benediction of John Rawls. And with very good reason. After all the books, all

determinação pessoal da escolha sob o argumento de menor capacidade cognitiva:

Mas nós temos que encontrar outro entendimento mais plausível acerca dessa questão da autonomia, e questionar se pessoas com capacidade cognitiva reduzida devem ter um direito a autonomia. **A alternativa mais plausível enfatiza a integridade ao invés do bem-estar do agente que escolhe;** o valor da autonomia, nesta visão, deriva da capacidade que protege: a capacidade de expressar seu próprio caráter – valores, compromissos, convicções e interesses críticos e de experiência – na vida que a pessoa leva. **Reconhecer um direito individual de autonomia possibilita a auto-criação. Permite a cada um de nós ser responsável por moldar nossas vidas de acordo com nossa personalidade, coerente ou incoerente, mas sempre distintiva. Permite-nos levar nossas vidas ao invés de ser levado, que cada um de nós possa ser, até onde um esquema de direitos possibilita, o que nós fizemos de nós mesmos.** Nós permitimos que alguém escolha a morte ao invés de amputação radical ou uma transfusão de sangue, se esse é seu desejo informado, porque nós reconhecemos seu direito a uma vida estruturada por seus próprios valores.<sup>243 244</sup>

---

the footnotes, all the wonderful discussions, we are only just beginning to grasp how much we have to learn from that man.” DWORKIN, Ronald. *Justice in robes*. Cambridge, Massachusetts e Londres, Inglaterra: Harvard University Press, 2006. P. 261

<sup>243</sup> Livre tradução de “But we must try to find another, more plausible account of the point of autonomy, and ask whether the demented would have a right to autonomy according to it. The most plausible alternative emphasizes the integrity rather than the welfare of the choosing agent; the value of autonomy, on this view, derives from the capacity it protects: the capacity to express one’s own character – values, commitments, convictions and critical as well as experiential interests – in the life one leads. Recognizing an individual right of autonomy makes self-creation possible. It allows each of us to be responsible for shaping our lives according to our own coherent or incoherent – but, in any case, distinctive – personality. It allows us to lead our own lives rather than be led along them, so that each of us can be, to the extent a scheme of rights can make this possible, what we have made of ourselves. We allow someone to choose death over radical amputation or a blood transfusion, if that is his informed wish, because we acknowledge his right to a life structured by his own values.” DWORKIN, Ronald. *Life’s Dominion – an argument about abortion, euthanasia and individual freedom*. Nova Iorque: Vintage Books, 1994.p. 224

<sup>244</sup> A citação acima vem de uma obra cuja temática principal é o direito sobre a vida. Ao tratar sobre a legitimidade da tributação em geral, Dworkin oferece uma formulação mais próxima de Rawls, associando a noção de gastos públicos em geral à perspectiva de um seguro contra infortúnios: “The insurance metaphor is more realistic because taxes can indeed be seen as insurance-premium payments and also more instructive because, as we shall see, the level and structure of taxation can be guided by actual insurance markets. Describing a redistributive social program as insurance suggests social solidarity; it suggests that the citizens of a political community have reaffirmed their collective identity by pooling the risks they face” DWORKIN, Ronald. *Is Democracy Possible Here? Principles for a new political debate*. Princeton e Oxford: Princeton University Press, 2006. Pp. 112-113. Dworkin propõe então uma justificativa para a cobrança compulsória de tal seguro: “We therefore fail to achieve a decent level of ex ante equality through ordinary markets for the cardinal reason that people are not equal in their ability to insure. (...) We can correct for them by asking what level of insurance of diferente kinds we can safely assume that most reasonable people would have bought if the wealth of the community had been equally divided among them and if, though everyone knew the overall odds of diferente forms of bad luck, no one had any reason to think that he himself had already had that bad luck

Trata-se de um dilema entre, de um lado, assegurar o direito de liberdade e autonomia, e, de outro lado, promover o bem estar que a pessoa provavelmente desejaria. Nós queremos que pessoas alcancem seu potencial e tenham vidas livres de sofrimento. Por outro lado, também queremos dar às pessoas a liberdade de escolher a melhor forma de obter o que desejam para si mesmas. Esta preocupação impõe uma nota de humildade: por mais que o Estado deseje o bem das pessoas, nem sempre ele vai saber o que é o melhor ou qual é a melhor forma de alcançar esse objetivo.

Reconhecendo este problema, propõe-se aqui uma formulação mais comedida. Propõe-se que a sociedade deve assegurar que a pessoa não tome decisões que lhe conduzam para baixo de um nível mínimo de prestação previdenciária. Assegurado este mínimo, deve-se oferecer o máximo de liberdade compatível com a liberdade dos demais.

É importante esclarecer que este raciocínio refere-se apenas ao aspecto previdenciário do sistema de seguridade. O foco aqui é a discussão sobre se alguém deveria ter direito a optar por regimes diferenciados de previdência, que envolvem novas obrigações de contribuição e novos direitos a recebimento. Não é objeto desta discussão o aspecto de assistência social, ou seja, a provisão de benefícios desvinculada de prestações prévias pelo próprio beneficiário. No caso da assistência social, a discussão sobre liberdade e autonomia não tem relevância: não há nenhuma compulsão a contribuir, apenas direitos a receber. Ganhar benefícios adicionais sem nenhuma contraprestação obrigatória não afeta o direito à liberdade de ninguém.

#### *2.4.2 Critério de Harmonização: o Princípio da Diferença*

No tópico anterior, os princípios de justiça de Rawls foram indicados como um norte valorativo para a orientação de reformas à previdência de acordo com as diretrizes da literatura e da jurisprudência. O primeiro princípio, o

---

or had better or worse odds of suffering it than anyone else" *idem*, p. 115. Como se pode observar das citações, esta é uma discussão que excede o aspecto restrito de liberdade que se pretende abordar neste tópico, e avança sobre o aspecto de obrigações coletivas assumidas pela sociedade (que é o foco do próximo tópico).

princípio de maior liberdade, foi utilizado como referência para a preservação dos direitos do indivíduo optante pelo FGPS.

O segundo princípio, por sua vez, servirá como norte valorativo para a preservação dos indivíduos não optantes pelo FGPS.

O segundo princípio é definido nos seguintes termos:

*Segundo Princípio*

Desigualdades econômicas e sociais devem ser definidas de modo que sejam simultaneamente:

- (a) em favor daqueles em situação menos privilegiada, de modo consistente com o princípio de poupança justa, e
- (b) sejam vinculadas a ofícios e posições abertas a todos sob condições de igualdade de oportunidade<sup>245</sup>.

Do ponto de vista desta tese, o ponto mais importante desta formulação de princípio é a idéia de que uma desigualdade só seria justificada se resultasse em benefício para as pessoas em pior situação na sociedade. Ou seja, um direito ou privilégio só é justo se ele é compatível com a melhoria da situação das pessoas menos privilegiadas.

Para os fins desta tese, a questão é se a opção pelo FGPS gera um prejuízo para as pessoas menos privilegiadas da sociedade. A primeira questão envolve avaliar se esta opção afeta de alguma forma as pessoas menos privilegiadas.

A resposta parece ser negativa. Como observado anteriormente, ser um segurado do RGPS já indica que a pessoa se encontra em uma minoria mais favorecida da população. Lembre-se que menos da metade da população brasileira empregada possui emprego formal. Qualquer que seja o efeito da adesão ao FGPS, ele não está prejudicando as pessoas em pior situação na sociedade.

É possível tentar uma aplicação mais restrita do princípio. Ao invés de se pensar nas pessoas em pior situação na sociedade brasileira como um todo, pode-se pensar nas pessoas em pior situação dentro do RGPS. Nesta linha, a

---

<sup>245</sup> Livre tradução de "Second Principle. Social and economic inequalities are to be arranged so that they are both: (a) To the greatest benefit of the least advantaged, consistent with the just savings principle, and (b) attached to offices and positions open to all under conditions of fair equality of opportunity" RAWLS, John. A Theory of Justice. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2005. P. 302

opção pelo FGPS só seria admissível se não resultasse em pior situação para os demais segurados em pior situação.

Esta interpretação gera um resultado mais consistente com a diretriz de solidariedade dentro do RGPS. Para atender ainda mais a esta diretriz, pode-se dispensar a exigência de que o parâmetro de comparação sejam as pessoas em pior situação. Nesta linha, pode-se dizer que a opção pelo FGPS só seria admissível se não resultasse em prejuízo aos demais segurados do RGPS.

Outro ponto importante da formulação de Rawls envolve a noção de poupança para gerações futuras:

Agora temos que combinar **o princípio de poupança justa** com os dois princípios de justiça. Isto é feito com a premissa de que o princípio **é definido do ponto de vista dos menos privilegiados de cada geração**. São os representantes deste grupo ao longo do tempo quem devem especificar a taxa de acumulação (...)

**A poupança é obtida pela aceitação política de políticas que buscam melhorar o padrão de vida de gerações futuras dos menos privilegiados**, o que implica abstenção de ganhos imediatos. (...)

Podemos entender agora que **pessoas em gerações diferentes tem deveres e obrigações para uma com a outra** da mesma forma que pessoas na mesma geração. **A geração atual não pode fazer o que bem entender**, estando vinculada por princípios que seriam escolhidos na posição original para definir justiça entre pessoas em momentos distintos do tempo<sup>246</sup>.

Do ponto de vista da previdência, esta formulação do princípio da poupança justa indica que cada segurado tem um dever para com o futuro<sup>247</sup>.

---

<sup>246</sup> "We now have to combine the just savings principle with the two principles of justice. This is done by supposing that this principle is defined from the standpoint of the least advantaged in each generation. It is the representative men from this group as it extends over time who by virtual adjustments are to specify the rate of accumulation. (...) Saving is achieved by accepting as a political judgment those policies designed to improve the standard of life of later generations of the least advantaged, thereby abstaining from the immediate gains which are available.(...) We can now see that persons in different generations have duties and obligations to one another just as contemporaries do. The present generation cannot do as it pleases but is bound by the principles that would be chosen in the original position to define justice between persons at different moments of time." RAWLS, John. A Theory of Justice. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2005. Pp. 292-293

<sup>247</sup> Mais precisamente, a exigência de poupança é destinada a atenuar os ônus percebidos por aqueles em situação menos vantajosa na sociedade: "Second Priority Rule (The Priority of Justice over Efficiency and Welfare). The second principle of justice is lexically prior to the principle of efficiency and to that of maximizing the sum of advantages; and fair opportunity is prior to the difference principle. There are two cases: (a) an inequality of opportunity must enhance the opportunities of those with the lesser opportunity; (b) an excessive rate of saving must on balance mitigate the burden of those bearing this hardship." RAWLS, John. A Theory of Justice. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2005. pp. 302-303

Nesta linha, a opção pelo FGPS não deve privar o RGPS da poupança necessária para preservação dos direitos das gerações futuras. Ou seja, a transferência das contribuições da pessoa para um fundo pessoal não pode implicar piora na situação financeira do sistema que afete direitos de pessoas que sequer nasceram ou entraram no RGPS até o momento.

Ante o exposto, propõe-se que a opção pelo RGPS só atende à diretriz de solidariedade se atender a duas exigências: 1) não prejudique direitos de pessoas já integradas ao RGPS; 2) não prejudique a poupança necessária para preservar o direito futuro de pessoas que virão integrar o RGPS.

## **2.5 Síntese e Conclusões**

A Previdência Social brasileira é hoje bastante diferente do que era nos seus primórdios em 1923. O sistema foi gradualmente reformado ao longo do século XX, tendo se consolidado com a Constituição Federal de 1988. A Constituição previu riscos cobertos, garantia de manutenção do valor real de benefícios e a exigência de que benefícios não sejam inferiores ao salário mínimo. Também previu a instituição de um regime próprio de previdência para servidores.

O sistema originalmente previsto na Constituição sofreu diversas reformas, com destaque para as previstas nas emendas constitucionais 20/98 e 41/03. A EC 20/98 reformou o RGPS, impondo a necessidade de equilíbrio atuarial e exigindo tempo de contribuição para gozo de benefícios. A EC 41/03 reformou o regime previdenciário de servidores públicos, restringindo valores de aposentadoria, impondo contribuições previdenciárias sobre proventos e eliminando normas de transição previstas na EC 20/98.

A literatura jurídica e a jurisprudência do STF apresentam perspectivas variadas sobre a conformação do direito constitucional à previdência, sobre a viabilidade jurídica de reformas e sobre a estrutura que o sistema previdenciário deve obedecer. Propõem-se três diretrizes que sintetizam as preocupações mais acentuadas e freqüentes na literatura e na jurisprudência.

A primeira diretriz envolve preservação de direitos, regimes e escolhas. Há uma resistência a que pessoas sejam negativamente afetadas por reformas. Para observar esta diretriz, deve-se assegurar manutenção dos

benefícios percebidos por segurados atuais. E deve-se atribuir caráter optativo a modelos alternativos de sistema, de modo que os segurados possam decidir por conta própria o que lhes é mais vantajoso.

A segunda diretriz envolve equilíbrio entre risco e obrigações a serem asseguradas. A tônica aqui envolveria restringir a opção por coberturas previdenciárias inferiores ao mínimo exigido constitucionalmente. Para atender a esta diretriz, um sistema alternativo deve prever cobertura dos riscos mínimos previstos na Constituição, e deve restringir as opções de redução desta cobertura.

A terceira diretriz envolve a exigência de solidariedade no sistema. Embora não prevista constitucionalmente, a solidariedade é comumente identificada como elemento básico do sistema brasileiro. Para atender a esta diretriz, um sistema deve oferecer garantia estatal de benefícios mínimos: não importa o que aconteça, a pessoa estará coberta pela solidariedade geral. E deve-se restringir opções que prejudiquem o equilíbrio financeiro do sistema: ninguém teria direito de privar a sociedade das contribuições solidárias necessárias para atender as pessoas em pior situação.

As diretrizes oferecem um guia inicial, ainda com alto nível de abstração. Para traduzi-las em orientações concretas, é necessária sua concretização no âmbito de uma visão unificada e coerente de interpretação. Propôs-se que os princípios de justiça de Rawls oferecem esta visão unificada.

Seguindo esta linha, foram propostas três exigências normativas específicas. A primeira exigência tem como foco o indivíduo, e pode ser fraseada nos seguintes termos: sociedade deve assegurar que a pessoa não tome decisões que lhe conduzam para baixo de um nível mínimo de prestação previdenciária. A segunda e a terceira exigências tem como foco o restante da coletividade que depende do regime de previdência, e podem ser fraseadas nos seguintes termos: 1) não devem ser admitidas reformas que prejudiquem direitos de pessoas já integradas ao RGPS; 2) não devem ser admitidas reformas que prejudiquem a poupança necessária para preservar o direito futuro de pessoas que virão integrar o RGPS.

## Capítulo III – A Instituição do Fundo de Garantia da Previdência Social Para a Preservação do Direito à Previdência

*Then no man can, by natural right, oblige the lands he occupied, or the persons who succeed him in that occupation, to the payment of debts contracted by him. For if he could, he might, during his own life, eat up the usufruct of the lands for several generations to come, and then the lands would belong to the dead, and not to the living, which would be the reverse of our principle.*

Thomas Jefferson<sup>248</sup>

### 3. Introdução

Jefferson preocupava-se com a liberdade e independência de cada geração. Não lhe parecia razoável que uma geração futura fosse vinculada às dívidas e erros de gerações passadas.

Em matéria de previdência, esta vinculação entre gerações foi lugar-comum durante boa parte do século XX, e ainda é reconhecida como boa prática por boa parte da literatura. A tônica deste entendimento é sintetizada pelo próprio William Beveridge, autor de um dos relatórios mais influentes sobre previdência no século passado:

O Estado, com seu poder de compelir gerações sucessivas de cidadãos a aderirem à seguridade e com seu poder de tributação, não necessita acumular reservas para riscos atuariais e, de fato, não o fez no passado.<sup>249</sup>

---

<sup>248</sup> JEFFERSON, Thomas. The Papers of Thomas Jefferson. Edited by Julian P. Boyd et al. Princeton: Princeton University Press, 1950---. Disponível em <http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch2s23.html>. Acesso em 22/10/2014.

<sup>249</sup> Livre tradução de “The State with its power of compelling successive generations of citizens to become insured and its power of taxation is not under the necessity of accumulating reserves for actuarial risks and has not, in fact, adopted this method in the past.” BEVERIDGE, William. *Social insurance and allied services*. Relatório apresentado ao Parlamento por ordem de sua Majestade. Disponível em <http://www.sochealth.co.uk/resources/public-health-and-wellbeing/beveridge-report/>. Acesso em 04/05/2015.

A evolução demográfica fez com que esta afirmativa deixasse de corresponder à realidade. Como exposto no capítulo 1, a constituição de reservas é essencial para assegurar a manutenção de benefícios no futuro. Caso a geração atual não crie reservas, a geração futura será assoberbada pelas dívidas do passado e possivelmente não conseguirá manter o sistema de seguridade. Teremos o que Jefferson temia: um futuro que pertence aos mortos, e não aos vivos.

Este capítulo avalia a viabilidade jurídica de um Fundo de Garantia da Previdência Social – FGPS no âmbito do sistema constitucional brasileiro. Mais especificamente, irá abordar se e como o FGPS atenderia às diretrizes e exigências normativas apresentadas no capítulo anterior. Este capítulo pode ser entendido como a aplicação concreta das exigências normativas descritas no capítulo 2 à situação concreta e à proposta de FGPS descritas no capítulo 1.

O capítulo é dividido em seis partes. A primeira parte irá discutir o impacto do FGPS sobre os direitos do indivíduo. O objetivo é verificar se alguma pessoa, individualmente considerada, teria seus direitos violados ao receber a opção por adesão a um FGPS.

A segunda parte discutirá o impacto do FGPS sobre os direitos da coletividade. O foco aqui é verificar se a opção por um regime desta natureza prejudica o financiamento do sistema como um todo e, conseqüentemente, afeta os direitos do restante da sociedade.

A terceira parte propõe um regramento para o FGPS que atenda as preocupações e orientações observadas ao longo do capítulo. A quarta parte trata das vantagens associadas a um modelo nos moldes propostos, e a quinta discute as limitações do modelo.

A sexta parte pondera como certas propostas realizadas neste capítulo poderiam ser incorporadas parcialmente ao RGPS para aumentar a sustentabilidade do sistema sem alterar radicalmente sua estrutura.

### **3.1 Solidariedade e Indivíduo: Assegurando o Direito do Segurado Individual**

Este tópico tratará do impacto do FGPS sobre o indivíduo. Como mencionado no capítulo 1, o FGPS seria uma opção oferecida aos segurados do

RGPS; ele não seria um sistema compulsório. Ainda assim, deve-se questionar se a adesão a esta opção implicaria algum prejuízo indevido ao patrimônio previdenciário da pessoa.

Nesta linha, a pergunta básica que orienta este tópico é a seguinte: como um FGPS pode ser estruturado de modo a não gerar dano inconstitucional ao direito à previdência do indivíduo?

### 3.1.1 Normas Básicas

Este item irá definir as regras básicas que um FGPS deve seguir para atender às diretrizes 1 e 2, de acordo com a exigência normativa de liberdade mencionada no capítulo anterior. As questões elementares que devem ser resolvidas são:

1. Quanto a pessoa deve ser compelida a poupar?
2. Quem deve administrar os recursos poupados?
3. Como os recursos devem ser investidos?
4. Como os recursos podem ser utilizados para obtenção de benefícios de aposentadoria?
5. Como os recursos podem ser utilizados para obtenção de outros benefícios previdenciários?

A resposta para estas perguntas decorre da elaboração do princípio da liberdade indicada anteriormente: a pessoa deve ter o máximo de liberdade possível, observado um mínimo de prudência que a sociedade entende que pessoas racionais aceitariam.

Espera-se que essa discussão promova um resultado específico: indicar que é plausível estruturar um sistema de poupança que seja seguro e que ofereça cobertura equivalente ou superior à percebida no RGPS. Indo além, espera-se que esta seção ilustre de forma clara como tal estruturação pode ser realizada.

Além desta formulação, esta seção buscará também seguir a lógica de “paternalismo libertário” proposta por Sunstein e Thaler<sup>250</sup>. Por um lado,

---

<sup>250</sup> “The libertarian aspect of our strategies lie in the straightforward insistence that, in general, people should be free to do what they like – and to opt out of undesirable arrangements if they want to do so(...) When we use the term libertarian to modify the word paternalism, we simply mean liberty-preserving. (...) The paternalistic aspect lies in the claim that it is legitimate for choice architects to try to influence people’s behavior in order to make their lives longer, healthier and

orienta-se as pessoas a adotarem o rumo considerado mais adequado para seus próprios interesses. Por outro lado, permite-se que as pessoas possam escolher outro rumo caso entendam que o rumo padrão proposto não esteja em seu melhor interesse. O objetivo é, mais uma vez, concatenar a liberdade de auto-determinação com o interesse da sociedade em ajudar os indivíduos.

### 3.1.1.1 Quanto Guardar? Exigências de Contribuição e Acumulação

Este tópico envolve o enfrentamento de duas questões. A primeira é o quanto a pessoa deve contribuir periodicamente a título compulsório. A segunda é o valor mínimo que a pessoa deve ser compelida a acumular.

Para simplificar o sistema, propõe-se aqui que o FGPS seja alimentado por dois tipos de contribuição: 1) contribuição do segurado (prevista no art. 20 e seguintes da Lei nº 8.212/91; 2) contribuição da empresa que for proporcional ao salário do empregado (art. 22 e seguintes).

Note-se que o segurado continua a ser o contribuinte indireto de outras contribuições. Sempre que ele compra um produto ou serviço no mercado, ele está indiretamente pagando o encargo de COFINS e de CSLL. Ao optar pelo FGPS, o segurado continua a ser contribuinte indireto para o RGPS como um todo.

Do ponto de vista destas contribuições, a opção pelo FGPS envolve a mudança dos riscos a que o segurado está exposto. Por um lado, ele aumenta o risco de não ser beneficiado por aumentos dos benefícios do RGPS. Se o RGPS como um todo aumenta benefícios com base na arrecadação de COFINS, o segurado fica de fora. Por outro lado, ele diminui o risco de ter seus benefícios reduzidos: se o RGPS como um todo estiver em desequilíbrio, o segurado ainda terá suas reservas pessoais para sustentar sua velhice.

---

better. (...) In our understanding, a policy is 'paternalistic' if it tries to influence choices in a way that will make choosers better off, *as judged by themselves*. (...) Libertarian paternalism is a relatively weak, soft, and nonintrusive type of paternalism because choices are not blocked, fenced off, or significantly burdened. If people want to smoke cigarettes, to eat a lot of candy, to choose an unsuitable health care plan, or to fail to save for retirement, libertarian paternalists will not force them to do otherwise – or even make things hard for them. Still, the approach we recommend does count as paternalistic, because private and public choice architects are not merely trying to track or to implement people's anticipated choices. Rather, they are self-consciously attempting to move people in directions that will make their lives better. They nudge." SUNSTEIN, Cass R. e THALER, Richard H. *Nudge – improving decisions about health, wealth and happiness*. Estados Unidos da América: Penguin Books, 2008. pp. 5-6. Itálico no original.

Do ponto de vista das diretrizes 1 e 2, cabe questionar se as contribuições do segurado e da empresa seriam suficientes para prover um benefício adequado. Para aprofundar esta análise foi realizado um exercício de simulação no anexo VIII.

O anexo VIII apresenta simulações sobre a acumulação percebível ao longo do tempo tendo em vista níveis diferentes de contribuição e taxas de desconto. O anexo apresenta três simulações, variando as taxas de retorno reais que os investimentos do segurado renderiam.

Note-se que mesmo no cenário mais conservador, o segurado consegue poupar, em 35 anos, o suficiente para obter um benefício maior do que o salário de contribuição. É importante lembrar que a média dos países da OCDE oferece benefícios de aposentadoria equivalente a cerca de 57,9% da renda bruta pré-aposentadoria<sup>251</sup>. Em nosso exercício, o benefício é superior a 100%.

É importante observar também que o cenário mais conservador supõe um retorno ao capital investido muito inferior ao que é percebido hoje no mercado. Títulos da dívida pública de longo prazo oferecem 6,03% de retorno garantido até 2035<sup>252</sup> (este é o retorno inserido no cenário 2 do anexo VIII); um investidor exposto ao mercado teria expectativa de um retorno bem superior. Se o benefício é assegurado em uma taxa tão baixa como 4%, o risco de prejuízo a taxas mais compatíveis com o mercado é consideravelmente reduzido.

---

<sup>251</sup> ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. *Pensions at a glance 2013: OECD and G20 indicators*. Acesso em 06/11/2014. P. 135

<sup>252</sup> Rendimento da NTN-B Principal 150535 que excede a SELIC, registrado em 30/10/2014. BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Preços e Taxas dos Títulos Públicos Disponíveis para Compra*. Disponível em [http://www3.tesouro.gov.br/tesouro\\_direto/consulta\\_titulos\\_novosite/consultatitulos.asp](http://www3.tesouro.gov.br/tesouro_direto/consulta_titulos_novosite/consultatitulos.asp). Acesso em 30/10/2014. O Tesouro Nacional descreve a NTN-B nos seguintes termos: "A NTN-B Principal é um título com rentabilidade vinculada à variação do IPCA<sup>1</sup>, acrescida dos juros definidos no momento da compra. Esse título permite ao investidor obter rentabilidade em termos reais, mantendo seu poder de compra ao se proteger de flutuações do IPCA ao longo do investimento. Esse título é indicado para o investidor que deseja fazer poupança de médio/longo prazos, inclusive para aposentadoria, compra de casa própria e outros. Além, disso, normalmente são títulos que possuem prazo para aplicação bem longo: atualmente contam com investimentos até 2035. A NTN-B Principal possui fluxo de pagamento simples, ou seja, o investidor faz a aplicação e resgata o valor de face (valor investido somado à rentabilidade) na data de vencimento do título" BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Características dos títulos públicos*. Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/web/stn/caracteristicas-dos-titulos-publicos>. Acesso em 30/10/2014. Optou-se por usar a NTN-B por (1) consistir em um título estatal e (2) possuir longo prazo, comparável à demandas de previdência, (3) envolver apenas pagamento do principal, não possuindo risco de reinvestimento durante a vigência do título. Note-se que a NTN-B 150850, que prevê pagamentos periódicos até 2050, assegura retorno de 6,06%. Por outro lado, cada um dos pagamentos semestrais deste título estaria sujeito ao risco de reinvestimento.

Este é um exercício bastante simplificado. Há uma série de variáveis que afetam este cálculo: crescimento no salário do segurado, taxa efetiva de retorno em investimentos, contribuições adicionais, densidade de contribuições, momento de contribuição e muitos outros. Explorar estas variações consumiria dezenas de páginas. Como este não é o objetivo desta tese, optou-se por apresentar apenas o cenário mais simples e conservador indicado acima. Este cenário parece suficiente para indicar que as contribuições do segurado e da empresa parecem suficientes para a obtenção de benefícios adequados.

Além da cobrança de contribuições compulsórias, deve-se permitir e incentivar a realização de contribuições adicionais. Esta formação voluntária de poupança, especialmente com a realização de contribuições em idades mais baixas, facilita a constituição de reservas suficientes para uma aposentadoria mais confortável.

O incentivo mais simples é o estabelecimento de regimes preferenciais de tributação. Contribuições adicionais pela pessoa podem ser isentas de tributação sobre a renda. Contribuições adicionais por empregadores podem ser tratadas como remuneração fora da folha de pagamento, o que permitiria pagamento sem incidência de contribuição sobre a folha. A renda de investimentos mantidos em conta pessoal de previdência também deve ser isenta de tributação.

Estes regimes de tributação devem ser limitados para evitar que sejam utilizados como forma de evasão fiscal da renda total da pessoa. Em outras palavras, deve-se evitar que uma pessoa rica transfira milhões para a conta pessoal apenas para fugir de tributação. Para tanto, propõe-se que os incentivos fiscais só sejam atribuídos à renda e as contribuições que não resultem em reservas que excedam um certo patamar. Por exemplo, pode-se prever que não haverá incentivos quando a pessoa já tiver reservas equivalentes ao valor presente líquido de uma anuidade no valor de dez vezes a renda média brasileira.

Um segundo incentivo pode ser a instituição de contribuições concomitantes. A idéia é que o Estado faça uma contribuição paralela quando a pessoa realize uma contribuição adicional. Por exemplo, caso uma pessoa realize uma contribuição adicional de R\$ 100,00, o Estado pode realizar uma contribuição paralela de R\$50,00.

Um incentivo desta natureza deve observar algumas condições. A primeira é a restrição do benefício a pessoas em situação vulnerável. Desta forma, o Estado pode garantir que o seu dispêndio irá beneficiar apenas as pessoas em pior situação na sociedade. O segundo requisito é um limite e um percentual de contribuição paralela. O Estado só deve realizar contribuições no limite que atenda a seus objetivos de promover poupança mínima. Finalmente, a contribuição adicional depende de prévio orçamento designado para o programa. Por este motivo, entende-se que este incentivo deve ser implementado apenas após a instituição do sistema e no âmbito do planejamento orçamentário do governo.

A segunda questão envolve a quantidade mínima de recursos que precisa ser acumulada pela pessoa. Propõe-se aqui que a pessoa deve ser compelida a acumular o suficiente para financiar uma anuidade no valor do dobro do salário mínimo a partir dos 65 anos de idade. Esta proposta sustenta-se em uma série de premissas que precisam ser apresentadas e justificadas.

O cálculo do quanto seria suficiente para financiar tal anuidade depende da adoção de uma série de premissas financeiras, com destaque para a taxa esperada de retorno ao longo do tempo. Este critério deve necessariamente ser conservador para evitar a subestimação do valor exigido. Uma possibilidade é a utilização de um modelo de múltiplos estágios<sup>253</sup>, com a utilização do retorno esperado de mercado para o período de 5-10 anos iniciais e o retorno de títulos do governo de economias maduras para o longo prazo.

O critério de dobro possui um elemento arbitrário em si. A princípio, o critério mais simples seria o uso de um salário mínimo, uma vez que este é o valor objetivamente considerado pelo Estado como o necessário para subsistência. A ampliação para dois salários possui o escopo duplo: 1) criar um colchão de segurança para eventos de crise de mercado ou aumentos de custos de vida; 2) forçar o aumento do nível mínimo garantido de renda na aposentadoria. Estes dois objetivos não possuem um limite necessário. A

---

<sup>253</sup> Ou seja, um modelo que usa taxas de retorno diferentes ao longo de estágios distintos da modelagem. Uma possível definição de tal tipo de modelo é a seguinte: "An equity valuation model that builds on the Gordon growth model by applying varying growth rates to the calculation. Under the multistage model, changing growth rates are applied to different time periods. Various versions of the multistage model exist including the two-stage, H, and three-stage models." INVESTOPEDIA. *Multistage Dividend Discount Model*. Disponível em <http://www.investopedia.com/terms/m/multistageddm.asp>. Acesso em 04/05/2015.

proposta de dobrar o salário-mínimo é realizada tendo em vista a simplicidade de cálculo.

### 3.1.1.2 Quem administra? Gestores de Fundos de Previdência

Sistemas de capitalização em geral atribuem a gestão de recursos de aposentadoria a gestores privados. Há duas objeções possíveis a tal estrutura.

A primeira diz respeito a custos. A gestão de recursos por uma diversidade de entidades implica duplicação de custos de gestão e estrutura. Estes custos adicionais, somados à necessidade de remuneração do gestor, resultam em custos elevados ao sistema. Estes custos podem ter um impacto significativo sobre a capacidade de poupança da pessoa. A título de exemplo, observa-se que a inclusão de taxas de gestão de 2% na simulação intermediária do Anexo VIII implica uma redução de 35% no valor total acumulado<sup>254 255</sup>.

A segunda objeção diz respeito à capacidade de gestores oferecerem retornos adicionais. Há ampla literatura no sentido de que o típico gestor de fundos não consegue obter retornos melhores do que o seu benchmark, especialmente se consideradas as taxas de administração. Aceitar os altos custos de gestão privada pode não fazer sentido se não há expectativa de retorno comparável.

Para enfrentar estas objeções, propõe-se um modelo diferenciado, com centralização da estrutura de cobrança e depósito de recursos. A gestão de ativos, por sua vez, pode seguir um padrão simplificado de gestão com um possível opt-out para gestores privados.

Uma forma de executar esta proposta envolve a atribuição da competência de depósito de valores à Caixa Econômica Federal – CEF. A CEF já é a depositária de valores de FGTS, a conta pessoal mais próxima ao sistema

---

<sup>254</sup> Cálculo simplificado que compara o valor acumulado a uma taxa de retorno de 6% (280 mil reais) ao valor acumulado a uma taxa de retorno de 4% (182 mil reais).

<sup>255</sup> Nesse sentido “A new report from the European Federation of Financial Services Users reveals how bad things have been. It finds that, for many savers in Belgium, Britain, France, Italy and Spain, the real (after inflation) returns from private pension schemes have been negative for much of this century. In Spain, for example, pension plans lost 1.2% a year in real terms between 2000 and 2013, while in Britain, they lost 0.7% a year between 2000 and 2012. The effect of charges on returns is substantial: one French equity fund returned just 16% after charges over ten years, compared with a gain for the index it was tracking of 73%.” THE ECONOMIST. *Prudence penalised*. Edição de 04 de outubro de 2014. Disponível em <http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21621883-european-savers-have-suffered-terrible-returns-pension-funds-prudence>. Acesso em 07/10/2014.

pensado nesta tese. A cobrança de contribuições pode ser mantida pela estrutura tributária brasileira, com repasse imediato às contas pessoais do valor arrecadado. Esta seria uma forma de subsídio estatal ao sistema de previdência: o custo básico de cobrança e gestão seria arcado pela sociedade como um todo, e não pelo beneficiário do programa.

Os recursos depositados em contas pessoais devem ser considerados propriedade inalienável do titular, tendo em vista sua natureza de direito previdenciário. O Estado não poderá, em nenhuma circunstância, transferir para si estes valores ou forçar o investimento em projeto de seu interesse próprio. Estas contas também devem ser impenhoráveis, de modo a assegurar que os direitos previdenciários não sejam sujeitos à alteração nas condições financeiras da pessoa.

A única exceção a esta regra deve ser o ressarcimento de depósitos realizados com o intuito de preservar ganhos decorrentes de fraude ou outro ato ilícito. Seria o caso, por exemplo, da fraude aos credores por meio do depósito em conta previdenciária de valores após condenação judicial. Ou o caso do produto de crime, transferido para a conta previdenciária como meio de preservar os ganhos indevidos e evitar ressarcimento à vítima<sup>256</sup>.

---

<sup>256</sup> Uma possível orientação inicial é a oferecida pelo art. 3º da Lei nº 8.009/90, que prevê exceções à regra de impenhorabilidade do bem de família. Estas exceções tem sido efetivamente aplicadas pela jurisprudência: "AGRAVO REGIMENTAL. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. DIREITO PROCESSUAL CIVIL. BEM DE FAMÍLIA. OBRIGAÇÃO ALIMENTÍCIA DECORRENTE DE ATO ILÍCITO. EXCEÇÃO À IMPENHORABILIDADE. ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONFORMIDADE COM A JURISPRUDÊNCIA DO STJ. SÚMULA 168/STJ. 1. Não há como abrigar agravo regimental que não logra desconstituir os fundamentos da decisão atacada. 2. Ambas as Turmas que compõem a Terceira Seção do Superior Tribunal de Justiça possuem entendimento de que "a impenhorabilidade do bem de família prevista no artigo 3º, III, da Lei 8.009/90 não pode ser oposta ao credor de pensão alimentícia decorrente de indenização por ato ilícito. Precedentes." (REsp 679456/SP, Rel. Ministro SIDNEI BENETI, SEGUNDA SEÇÃO, julgado em 08/06/2011, DJe 16/06/2011) 3. Não cabem embargos de divergência quando a jurisprudência do Tribunal se firmou no mesmo sentido do acórdão embargado. (Súmula 168/STJ). 4. Agravo regimental a que se nega provimento." BRASIL. Superior Tribunal De Justiça. Agravo Regimental Nos Embargos De Divergencia Em Agravo 2012/0262558-6, Relator Ministro Luis Felipe Salomão. Julgamento em 13/03/2013. Publicação em 15/03/2013. Ainda nesse sentido: "PROCESSO CIVIL. DIREITO CIVIL. RECURSO ESPECIAL. ACIDENTE DE TRÂNSITO. EXECUÇÃO DE TÍTULO EXECUTIVO JUDICIAL CIVIL DECORRENTE DA PRÁTICA DE ATO ILÍCITO. COEXISTÊNCIA COM SENTENÇA PENAL CONDENATÓRIA COM O MESMO FUNDAMENTO DE FATO. PENHORA DE BEM DE FAMÍLIA. APLICAÇÃO DA LEI n. 8.009/1990. EXCEÇÕES PREVISTAS NO ART. 3º. IMPOSSIBILIDADE DE ANÁLISE DE VIOLAÇÃO AO DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS. COMPETÊNCIA DO STF. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC NÃO CONFIGURADA. 1. É defeso a esta Corte apreciar alegação de violação a dispositivos constitucionais, sob pena de usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal. 2. Não ocorre violação ao art. 535 do Código de Processo Civil quando o juízo, embora de forma sucinta, aprecia fundamentadamente todas as questões relevantes ao deslinde do feito, apenas adotando fundamentos divergentes da pretensão do recorrente. Precedentes. 3. O art.

A CEF pode oferecer planos padronizados de investimento de acordo com o nível de risco admitido e escolhido pelo titular da conta pessoal. Para simplificar custos de gestão, estes planos podem ser constituídos por portfólios compostos apenas por títulos do governo e replicação de índices de bolsa, com participação de ativos em bolsa proporcional ao custo do plano.

Para otimizar o sistema e manter um incentivo competitivo no sistema, propõe-se admitir a opção de gestão de ativos por terceiros. Os recursos ainda seriam depositados na Caixa; apenas a decisão sobre alocação de ativos poderia ser transferida a terceiros, observadas regras mínimas prudenciais. O gestor ainda competiria com uma desvantagem, uma vez que competiria com a gestão gratuita pela Caixa. Estimula-se assim a gestão privada apenas quando o gestor for capaz de demonstrar sua capacidade de oferecer retornos superiores.

A admissão de gestão por terceiros também permite a democratização do sistema previdenciário. Sindicatos, entidades de classe e organizações da sociedade civil, assim como gestores profissionais, podem assumir a gestão de recursos. Isto cria o incentivo à adesão ao sistema, uma vez que (1) entidades ganham o poder de controle sobre recursos de associados, orientando-os a aderir ao novo sistema e a realizar contribuições adicionais e (2) entidades podem centralizar o controle, a gestão e a fiscalização de resultados da gestão de recursos. Esta dinâmica pode ser otimizada pela portabilidade de gestão, que permite ao indivíduo trocar de gestor caso esteja descontente com a sua entidade, e pelas regras prudenciais de investimento, que evitam assunção excessiva de riscos pelo gestor.

---

3º, VI, da Lei n. 8.009/1990 expressamente afastou a impenhorabilidade quando o bem imóvel é adquirido com produto de crime ou para execução de sentença penal condenatória a ressarcimento, indenização ou perdimento de bens, sendo certo que, por ostentar a legislação atinente ao bem de família natureza excepcional, é insuscetível de interpretação extensiva. 4. De fato, o caráter protetivo da Lei n. 8.009/1990 impõe sejam as exceções nela previstas interpretadas estritamente. Nesse sentido, a ressalva contida no inciso VI do seu artigo 3º encarta a execução de sentença penal condenatória - ação civil ex delicto -; não alcançando a sentença cível de indenização, salvo se, verificada a coexistência dos dois tipos, for-lhes comum o fundamento de fato, exatamente o que ocorre nestes autos. Precedente. 5. Recurso especial não provido." BRASIL. Superior Tribunal De Justiça. Recurso Especial 2008/0002796-2. Relator Ministro Luis Felipe Salomão. Julgamento em 02/05/2013. Publicação em 20/05/2013. Uma questão mais complexa que surge ao se utilizar a lei 8.009/90 como parâmetro de comparação é se a impenhorabilidade poderia ser oponível em ações de alimentos por dependentes. A questão não é trivial: trata-se de ponderar a segurança na aposentadoria do segurado contra a segurança na dependência econômica do alimentando.

### 3.1.1.3 Onde investir? Regras de gestão de risco

Não há como escapar ao risco na gestão de recursos para aposentadoria. Proibir a aquisição de ativos com maior volatilidade implica majorar o risco de que não se acumule patrimônio suficiente para o financiamento da aposentadoria. Permitir a assunção de maior volatilidade cria o risco de uma queda no valor do portfólio não ser compensada a tempo de financiar a aposentadoria da pessoa.

A resolução deste dilema é dificultada pela necessidade de elaboração de regras e diretrizes aplicáveis a milhões de beneficiários de estruturas de previdência. A adequada definição do portfólio para um indivíduo depende da verificação de sua situação individual, incluindo fontes de renda, patrimônio total, rede de segurança familiar, necessidades de dispêndio, etc. A fixação de regras gerais limitadoras da estruturação de portfólios pode impedir a adequada estruturação de um programa de poupança para atender à situação financeira da pessoa. Por outro lado, maior flexibilidade para investimento pode inviabilizar a fiscalização e pode resultar em decisões excessivamente arriscadas e potencialmente ruinosas.

Propõe-se aqui o estabelecimento de limites máximos de alocação em certas classes de ativos. Estes limites seriam fixados de acordo com a idade da pessoa, o montante de poupança já acumulado e o nível de risco que ela tenha optado.

O critério de idade associa-se à capacidade da pessoa de se recuperar de quedas no valor de investimentos. Os investimentos com maior expectativa de retorno tendem a ser os com a maior volatilidade. Por exemplo, manter um portfólio de ações assegura um retorno significativamente maior no longo prazo. Trata-se de uma classe de ativos essencial para a formação de um portfólio sensato. O risco é a queda episódica do valor das ações em momento próximo à aposentadoria da pessoa. No longo prazo, os valores das ações irão provavelmente ser recuperados; este longo prazo pode ser tarde demais para a pessoa que se aposenta.

O regramento proposto envolve a fixação de limites progressivamente mais baixos para a alocação de classes de ativos mais arriscadas. Uma pessoa de 25 anos poderia manter porção elevada de seu portfólio em ações; uma

pessoa de 59 anos seria forçada a manter quase a integralidade de seu portfólio em títulos de renda fixa, com destaque para títulos de alta qualidade emitidos pelo governo.

O critério de montante de poupança acumulado envolve maior liberdade para decisões de investimento quando se assegurarem reservas mínimas para garantir benefícios de aposentadoria. A idéia é estimular a formação de poupança, com a possibilidade de usos de reservas para obtenção de maiores retornos.

Esta regra pode ser aplicada pela exigência de um valor mínimo a ser investido em títulos de renda fixa de alta qualidade. Um possível patamar para este valor é o valor presente líquido do custo esperado para a aquisição, aos 65 anos de uma anuidade no valor de dois salários mínimos mensais. A lógica é que, depois que a pessoa tenha garantido que vai conseguir financiar um valor mínimo, tenha ampla liberdade para investimentos mais arriscados.

Para exemplificar a dinâmica, imagine-se que uma pessoa tenha realizado contribuições elevadas e, aos 45 anos, já possui reservas o suficiente para comprar uma anuidade no valor de dois salários mínimos mensais. Esta pessoa poderia então investir todos os recursos excedentes em classes de ativos mais arriscadas, como fundos de *private equity*. Mesmo que esta pessoa observe perdas nestes outros investimentos, estará assegurada a sua aposentadoria em valor considerado aceitável.

O último critério envolve o nível de risco optado pela pessoa. Os critérios de poupança e idade limitam o risco máximo que a pessoa pode aceitar. Ela pode preferir um portfólio com um risco inferior. Dada a complexidade de opções de portfólios financeiros, surge aqui a dificuldade em assegurar que a pessoa consiga identificar e selecionar uma alocação correspondente à sua demanda.

Para permitir a tomada de uma escolha informada, propõe-se a criação de classes indicativas de portfólios. Cada classe deve seguir regras de alocação máxima a certos ativos e deve ser identificada por uma qualificação facilmente compreensível. Por exemplo, uma classe que não tenha ações ou imóveis pode ser identificada como “baixo risco”. Uma classe com 50% do portfólio em ações pode ser identificada como “risco elevado”. Certas classes ficariam de fora do espaço de escolha da pessoa de acordo com sua idade.

#### 3.1.1.4. Como usar? Resgate e Exercício de Direitos de Aposentadoria

Como descrito anteriormente, as duas modalidades mais comuns de utilização das reservas de aposentadoria são (1) a aquisição de anuidades e (2) a realização de retiradas periódicas. A primeira opção oferece mais segurança; a segunda oferece maior poder de escolha pelo aposentado.

Propõe-se aqui um sistema simplificado de anuidade mínima. Propõe-se que a pessoa use seus recursos para comprar a maior anuidade que conseguir, até o limite de dois salários mínimos mensais. Caso a pessoa possua recursos adicionais, ela poderá optar por uma anuidade maior, ou por realizar retiradas do excedente a seu critério.

O momento de exercício do direito de aposentadoria deve ficar a cargo da pessoa. Se ela possuir recursos suficientes para comprar a anuidade vitalícia, ela poderá optar por adquiri-la a qualquer momento, sem exigência de idade. Esta é uma das vantagens deste sistema: alguém que poupe parte considerável de sua renda e invista corretamente poderá eventualmente se aposentar antes dos 50 anos. Por outro lado, alguém que queira continuar trabalhando após os 65 anos pode adiar a aquisição da anuidade, o que lhe permitiria adquirir uma anuidade em valor mais elevado.

Propõe-se que o próprio Estado, por meio da CEF, ofereça anuidades à venda. Paralelamente, deve-se permitir que entidades financeiras privadas ofereçam suas próprias anuidades. Desta forma, a concorrência com o governo e entre si poderá forçar os agentes do mercado a oferecerem valores mais vantajosos a aposentados.

A oferta de anuidades por entidades financeiras pode ser vantajosa por permitir o implemento de ferramentas e modelos de gestão de riscos que o setor público simplesmente não seja capaz de criar ou gerir. Por exemplo, a capacidade de transferir o risco por meio de resseguros ou securitização pode aumentar a capacidade de entidades de garantir pagamentos futuros a um preço atual menor<sup>257</sup>. Resseguros permitem a divisão do risco com seguradoras com

---

<sup>257</sup> O uso de derivativos financeiros e a securitização de riscos em empréstimos de “longevidade” são ferramentas já usadas pelo setor de pensões: “Yet there is an apparent cure, in the form of “longevity swaps”, which pension schemes can use to insure against the risk that their members will live longer than expected. In July, the pension scheme of BT, Britain’s former telecoms monopoly, which is wrestling with a deficit of £7 billion (\$12 billion), offloaded the longevity risk

perfis de risco e capacidade de assumir ônus diferenciada. Securitização viabiliza a captação no mercado de recursos destinados especialmente ao atendimento de riscos que a seguradora simplesmente não possa assumir por conta própria sem colocar em risco seu equilíbrio financeiro geral.

### 3.1.1.5 Além da aposentadoria? Exercício de Outros Direitos Previdenciários

O sistema previdenciário brasileiro hoje atende a diversos benefícios para além da aposentadoria, tais como seguro contra acidentes e invalidez. Esta seção trata do uso das contas pessoais para a provisão destes benefícios.

Há duas formas de se prover tais serviços. A primeira é a utilização das reservas já acumuladas para o pagamento próprio do benefício. A segunda é a aquisição compulsória de seguros.

A utilização de reservas é o mecanismo mais simples. Caso a pessoa observe a situação protegida, ela poderá solicitar a retirada imediata de certo valor. Trata de situação análoga ao FGTS, que permite retiradas em certas hipóteses. A vantagem deste método, além de sua simplicidade, é permitir que a própria pessoa decida o quanto precisa retirar para atender à sua demanda imediata.

A utilização de reservas suscita dois problemas. O primeiro é que a pessoa pode não ter recursos suficientes para financiar o benefício. Por exemplo, a pessoa inválida aos 25 anos dificilmente teria acumulado reservas suficientes para o resto de sua vida. Neste caso, seria necessária intervenção estatal para assegurar o direito.

---

on over a quarter of its liabilities to Prudential Financial, an American insurer. BT will pay Prudential a monthly fee and it in turn will pay the extra pension costs if the shuffleboarders in question live longer than forecast. (...)But the potential liabilities that need to be neutralised far exceed what insurers might want to take on. So new investors are being sought to take on risks associated with ever-older clients through “longevity” bonds, whereby outsiders take on the unwanted risks. Bondholders get paid a coupon, but start to lose money if life expectancy pushes beyond a pre-agreed rate. In 2012 Aegon, a Dutch insurer, passed the longevity risk associated with €12 billion (\$16 billion) of pension liabilities to investors looking for an asset that does not move in tandem with wider financial markets. Chris Madsen, a managing director there, hopes they will follow the trajectory of “catastrophe bonds”, which pay out if there are no hurricanes or earthquakes in a defined period. These have recently become popular with large investors looking to diversify away from stocks and bonds.” THE ECONOMIST. *My money or your life - New financial instruments may help to make pension schemes safer*. Edição de 23 de agosto de 2014. Disponível em <http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21613335-new-financial-instruments-may-help-make-pension-schemes-safer-my-money-or-your>. Acesso em 07/10/2014.

O segundo problema envolve a perda de eficácia de incentivos públicos. Por exemplo, o pagamento de salários a gestante está associado a uma política pública de apoio à mulher prestes a ter filhos. Neste caso, a utilização de reservas próprias implicaria a eliminação do caráter de incentivo público: a gestante estaria financiando por conta própria o benefício. Trata-se de outra hipótese que dependeria de aporte estatal.

A segunda forma de provisão de direitos previdenciários seria a aquisição, compulsória ou voluntária, de seguros. A pessoa poderia optar pelo uso contínuo de parte de suas reservas para pagamento de prêmios de seguros para riscos variados. Por exemplo, o pagamento de um seguro por invalidez poderia assegurar uma anuidade vitalícia mesmo no caso de insuficiência de reservas. A vantagem desta proposta é assegurar a provisão de benefícios independentemente do nível de reservas acumuladas.

A aquisição de seguros apresenta dificuldades. A exigência de seguros gera aumento do custo do sistema. Os custos com cálculos atuariais, confirmação de sinistros e precificação podem ser desvantajosos para o segurado, que veria redução no nível de reservas acumuladas ao longo do tempo. Também há acréscimo de complexidade ao sistema: a necessidade de previsão e monitoramento da contratação de seguro adequado ao perfil da pessoa aumenta a dificuldade de gestão.

Propõe-se aqui a exigência de seguros compulsórios para os eventos de incapacidade, morte e pensão para dependentes. Estes são os riscos com maior potencial de excederem as reservas mantidas pela pessoa, tendo em vista seu caráter de pagamentos continuados ao longo de períodos de tempo mais longos. São também os riscos sobre os quais o segurado possui o menor poder de controle.

Propõe-se também a autorização da contratação voluntária de seguros para os demais riscos previstos na legislação previdenciária, desde que o prêmio não exceda um patamar máximo das contribuições. A lógica é evitar que um indivíduo extremamente avesso ao risco comprometa sua capacidade de poupança no longo prazo.

Finalmente, propõe-se a possibilidade de subsídios estatais a seguros e reservas de pessoas em situação vulnerável. Por exemplo, o Estado pode realizar aporte financeiro na conta de pessoas de baixa renda com maior risco

de morte e, conseqüentemente, maior custo com prêmios de seguro. Estes aportes asseguram a preservação dos direitos dos menos afortunados, e apresentam a vantagem de maior transparência sobre o impacto e os custos da ação estatal.

### 3.1.2 O Risco de Acumulação Insuficiente

No item anterior, discutiu-se como garantir que a pessoa poupe o suficiente e como administrar os ativos poupados de forma segura. Este item enfrenta outro problema: o que fazer quando a pessoa simplesmente não é capaz de poupar o suficiente?

Este é um problema acentuado no Brasil. Como visto anteriormente, a maior parte da população empregada está no mercado de trabalho informal. E mesmo a parte que está no mercado formal pode sofrer de baixa densidade contributiva. Em outras palavras, essas pessoas podem sofrer longos períodos fora do mercado formal, e isso pode comprometer sua capacidade de poupar e investir o suficiente.

Esta situação pode ofender as diretrizes 1 e 2: a pessoa teria seus direitos efetivamente prejudicados por ter optado pelo FGPS. Também ofenderia a diretriz 3: o caráter solidário da previdência exigiria o apoio a pessoas em situações mais vulneráveis. Para que as diretrizes sejam seguidas, é necessário estabelecer salvaguardas que assegurem a preservação do direito básico. Este tópico irá explorar quatro métodos para se preservar este direito. O último item deste tópico explora também as normas mínimas da Convenção 102 da Organização Internacional do Trabalho e discute o seu atendimento pelo FGPS.

#### 3.1.2.1 Salário Mínimo Assistencial

O primeiro mecanismo de salvaguarda é a oferta de um benefício mínimo que não seja vinculado às contribuições. Trata-se de assegurar que as pessoas tenham acesso a uma renda mínima mesmo se elas não forem capazes de contribuir o mínimo necessário. A Austrália assegura um benefício desta natureza.

O Brasil já dispõe de um benefício desta natureza. Trata-se da garantia de renda mínima a idosos e deficientes prevista na Lei nº 8.742/93:

Art. 2º A assistência social tem por objetivos:

I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente: (...) e) a **garantia de 1 (um) salário-mínimo** de benefício mensal à **pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios** de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família;

Há duas características de interesse deste benefício. A primeira é que ele é condicionado à ausência de meios (“*means-tested*”). Isso significa que ele somente será concedido para pessoas que realmente estejam em situação de necessidade. O teste de meios permite focalizar os recursos da seguridade social: ao invés de dar benefícios a pessoas ricas ou em situação confortável, o benefício é direcionado àquelas que realmente precisam.

A segunda característica de interesse é que, ao assegurar um benefício independentemente do valor poupado, o sistema desestimula a poupança. Para alguém com renda próxima à faixa do salário mínimo, poupar mais poderia resultar em dinheiro perdido: como a pessoa conseguiria o benefício de salário-mínimo de qualquer forma, as contribuições foram inúteis.

O próximo mecanismo de salvaguarda busca enfrentar este problema.

### 3.1.2.2 Complementação do Benefício pelo Estado

Uma segunda forma de salvaguardar o direito do segurado é fazer com que o Estado complemente o benefício. Por exemplo, se o custo de uma anuidade mínima fosse de R\$ 140.000,00<sup>258</sup> e a pessoa tivesse poupado apenas R\$ 100.000,00 ao longo da vida, o Estado poderia cobrir os 40 mil faltantes.

Esta complementação pode ser oferecida para toda pessoa que cumprir os requisitos constitucionais de idade e tempo de contribuição para aposentadoria. Desta forma, atende-se às diretrizes 1 e 2 ao se assegurar que nenhum direito seja eliminado.

Este mecanismo é diferente do salário assistencial previsto no item anterior por dois motivos. O primeiro é que ele não necessariamente exige teste de meios. Se alguém atendesse aos requisitos constitucionais para

---

<sup>258</sup> O valor de R\$ 138.195,30 é o valor presente líquido de uma anuidade no valor de doze salários mínimos (R\$ 724) por ano por 25 anos a uma taxa anual de 4% (0,3274% por mês, capitalizada mensalmente).

aposentadoria e tivesse uma poupança abaixo do valor mínimo, ainda teria direito à complementação.

A segunda distinção é que este mecanismo pode ser ajustado para estimular a poupança. Ao invés de simplesmente complementar o valor faltante, o Estado pode oferecer um aporte que aumente a anuidade percebida para além do mínimo. Por exemplo, alguém que tivesse poupado R\$ 130.000,00 poderia receber um aporte de R\$ 30.000,00, o que lhe permitiria adquirir uma anuidade maior que o mínimo. Alguém que tivesse poupado apenas R\$ 50.000,00, por outro lado, poderia receber um aporte de R\$ 95.000,00. Mais uma vez, é suficiente para complementar o necessário para a anuidade mínima e recompensa a pessoa pelo seu esforço de poupança.

Para tanto, é necessário desenvolver uma estrutura de incentivos bem escalonada. Este esforço demandaria verificação empírica e iterações experimentais para se alcançar a estrutura ideal. Por este motivo, não seria adequado definir nominalmente os benefícios em lei: é necessária a adequação contínua das faixas de complementação e benefício.

### 3.1.2.3 O Aporte Estatal: Solidariedade com Transparência

Outro mecanismo de salvaguarda de direitos é a instituição de aportes estatais focalizados em pessoas com necessidades. A idéia é identificar os grupos com maior potencial de não obter poupança suficiente, e oferecer pagamentos direto do Estado para a conta FGPS da pessoa. Este pagamento pode ser vinculado ou não à realização de contribuições pela própria pessoa.

Por exemplo, o Estado pode realizar pagamentos periódicos a contas FGPS de donas-de-casa, um grupo que é comumente excluído do mercado formal de trabalho e previdência. Ou oferecer pagamentos paralelos no valor da contribuição realizada por jovens, de modo a aumentar a base de investimento da pessoa com antecedência para aumentar os retornos ao longo do tempo.

Estes aportes não precisam necessariamente estar previstos na legislação; eles são dependentes de disponibilidade orçamentária e de políticas setoriais para proteção de grupos vulneráveis. Basta, para fins do sistema, que seja prevista a possibilidade de contribuições pelo próprio estado ao fundo de previdência.

### 3.1.2.4 Seguros Adicionais

Um último mecanismo para a observância das diretrizes 1 e 2 é possibilitar o uso dos recursos para contratação de seguros adicionais. A idéia é permitir que a pessoa use suas contribuições para adquirir coberturas mais adequadas às suas necessidades pessoais.

Este mecanismo é mencionado e explorado no tópico 3.1.1.5.

### 3.1.2.5 O Padrão Mínimo de Benefícios: a Convenção 102 da OIT

Em 2008, o Congresso Nacional aprovou o texto da Convenção nº 102 da Organização Internacional do Trabalho<sup>259</sup>. Esta convenção estabelece proposições relativas às normas mínimas para a seguridade social<sup>260</sup>. Este item discute como a convenção pode estabelecer orientações para a definição do mínimo a ser coberto por um sistema com o FGPS.

O primeiro ponto a se ter em mente é que a convenção foi estruturada de forma que signatários não precisam necessariamente atender a todas as suas disposições. A convenção é dividida em várias partes, cada uma assumindo um tema de seguridade como serviços de saúde, auxílio-doença, desemprego, etc. Os membros estão obrigados a atender a apenas três dessas partes<sup>261</sup>. Para os fins desta tese, discutir-se-á apenas as orientações da convenção sobre o cálculo dos pagamentos periódicos.

O art. 65 da convenção define o valor mínimo da prestação para assalariados<sup>262</sup> a partir do salário de um operário padrão:

---

<sup>259</sup> Decreto Legislativo nº 269, de 2008

<sup>260</sup> O texto da convenção pode ser obtido em ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Convenção n. 102 – Normas Mínimas da Seguridade Social. Aprovada na 35ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho.(Genebra — 1952). Vigência no plano internacional em 27.4.55.Disponível em <http://www.oit.org.br/node/468>. Acesso em 21/09/2015.

<sup>261</sup> Art. 2º — Qualquer Membro para o qual a presente convenção estiver em vigor deverá:

a) aplicar:

I) a Parte I;

II) três ao menos das Partes II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX e X, compreendendo uma ao menos das Partes IV, V, VI, IX e X;

III) as correspondentes disposições das Partes XI, XII e XIII;

IV) a Parte XIV;

b) especificar na ratificação quais dentre as Partes II a X cujas obrigações decorrentes da convenção aceita.

<sup>262</sup> Os artigos 65, 66 e 67 definem regras para pagamentos periódicos para assalariados, categorias da população ativa e residentes. A distinção pode ser observada no art. 28 da convenção, que trata de aposentadoria por velhice: “Art. 28 — A prestação consistirá em um pagamento periódico calculado como segue: a) de acordo com os dispositivos do artigo 65 ou do artigo 66, conforme se tratar de pessoas amparadas pertencentes às categorias de assalariados ou às categorias da população ativa; b) de acordo com os dispositivos do artigo 67,

Art. 65 — 1. Para todo pagamento periódico ao qual se aplica o presente artigo, o montante da prestação acrescido do montante das prestações de família concedidas durante o evento, deverá ser tal que, para o beneficiário-padrão, objeto da tabela anexa à presente Parte, seja, no mínimo, igual, para o evento em apreço, à porcentagem indicada nessa tabela com relação ao total dos ganhos anteriores do beneficiário ou de seu chefe de família e do montante das prestações às famílias concedidas a uma pessoa amparada tendo os mesmos encargos de família que o beneficiário-padrão.

A tabela referida prevê, como beneficiário-padrão para o benefício por velhice, um homem tendo esposa em idade de aposentadoria. A porcentagem estabelecida para este benefício é de 40%<sup>263</sup>.

Como se observa das simulações do anexo, o FGPS é capaz de prover uma porcentagem superior a 100% mesmo em um cenário bastante conservador. Em uma situação em que houvesse o período de poupança integral, não parece haver risco expressivo de benefício inferior.

É possível enxergar um problema na hipótese de insuficiência de contribuições. Neste caso, os métodos de apoio estatal citados nos itens anteriores deveriam ser empregados para assegurar a porcentagem mínima prevista. É importante observar que pessoas nesta situação tendem a ser aquelas com menor renda. Estas já estariam cobertas em parte pela exigência de que benefícios não sejam inferiores ao salário mínimo.

A mesma lógica pode ser aplicada aos demais benefícios. A tabela anexa à parte XI prevê porcentagens mínimas para cada benefício. A estrutura de seguros e apoio estatal pode ser organizada de modo a evitar que um beneficiário se veja em situação de benefício inferior.

Cabe discutir um último ponto acerca da convenção. Trata-se do art. 71, que estabelece uma disposição geral sobre o financiamento das prestações:

Art. 71 — 1. O custo das prestações concedidas em consequência da aplicação da presente convenção e os gastos

---

quando forem amparados todos os residentes cujos recursos durante o evento não ultrapassem determinados limites.”

<sup>263</sup> Note-se que o parágrafo 3 permite a fixação de um benefício máximo. Essa fixação é condicionada à garantia que as porcentagens sejam obedecida para trabalhadores com ganhos inferiores a operário qualificado: “Um máximo poderá ser prescrito para o montante da prestação ou para os ganhos que são levados em conta para o cálculo da prestação, sob a condição de que esse máximo seja estabelecido de maneira a garantir o cumprimento dos dispositivos do parágrafo 1 do presente artigo no caso em que os ganhos anteriores do beneficiário ou de seu chefe de família sejam inferiores ou iguais ao salário de um operário qualificado do sexo masculino.”

de administração dessas prestações devem ser financiados coletivamente por meio de contribuições ou de impostos ou pelos dois meios conjuntamente, de acordo com modalidades que evitem que as pessoas de poucos recursos tenham que suportar encargos por demais pesados e levem em consideração a situação econômica do Membro e das categorias de pessoas amparadas.(...)

3. O Membro deve assumir uma responsabilidade geral no que diz respeito às prestações concedidas em cumprimento à presente convenção e tomar todas as medidas necessárias para atingir as finalidades visadas; deve, se preciso for, certificar-se de que os estudos e cálculos necessários referentes ao equilíbrio financeiro são periodicamente executados por atuários e, em qualquer caso, antes de qualquer modificação das prestações, da taxa de contribuições de seguro ou dos impostos destinados à cobertura dos eventos em apreço.

A convenção indica duas preocupações claras: 1) pessoas de poucos recursos não devem ser oneradas desproporcionalmente com o financiamento do sistema; 2) o país membro deve assegurar o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema. Estas preocupações suscitam a questão: a alocação de contribuições para contas pessoais não violaria a obrigação de financiamento coletivo? Esta dinâmica não resultaria em maior ônus para as pessoas com poucos recursos?

Estas são questões que a próxima seção pretende abordar.

### **3.2 Solidariedade e Sistema: Preservando os Direitos dos Segurados como um Todo**

A diretriz 3 diz respeito à solidariedade que deve existir no sistema. Esta solidariedade demanda que cada membro da sociedade contribua para a sustentação do sistema. Surge então a questão: a opção pelo FGPS não implicaria desvio à solidariedade? O depósito de contribuições em contas individuais não implicaria fuga à obrigação de contribuir com a previdência?

Esta questão suscita duas objeções jurídicas, uma formal e outra material.

A objeção formal envolve a noção de que um sistema “contributivo” envolveria necessariamente um pacto de gerações contínuo. Ou seja, só seria legítimo o uso de contribuições para o pagamento dos benefícios de outras pessoas. Nesta perspectiva, mesmo a constituição de fundos capitalizados

(como previsto no art. 250 da CF<sup>264</sup>) só seria admissível se seus recursos fossem administrados e pagos conjuntamente.

A objeção formal não possui substância além dessa interpretação restritiva do termo “contributivo”. Na realidade, qualquer sistema de pagamentos irá individualizar ganhos. Quando uma pessoa obtém o direito à aposentadoria, ela está obtendo na prática um direito a uma anuidade que possui um valor presente líquido calculável e definido. Em outras palavras, quando alguém se aposenta, o RGPS separa para ela um portfólio de direitos a pagamentos futuros; o fato de o RGPS não divulgar abertamente o valor deste portfólio não significa que ele não tenha efetivamente tirado dinheiro da coletividade para transferi-lo a um indivíduo.

Como mencionado antes, o sistema atual do RGPS pode ser melhor descrito como uma “capitalização virtual”. A pessoa contribui por um período e seu benefício possui proporcionalidade com o valor contribuído. Na prática, trata-se de um sistema de capitalização, com algumas peculiaridades. A primeira é que há uma garantia implícita de retorno pelo Estado, mas a taxa exata garantida varia de acordo com a evolução legislativa do valor dos benefícios. A segunda é a completa ausência de controle e previsibilidade: o beneficiado está sujeito primariamente à definição política de quanto será seu benefício. A terceira é a ausência de lastro: a capitalização aqui é apenas de uma promessa, que o Estado pode simplesmente não conseguir pagar.

A grande diferença entre o caráter “contributivo” atual do RGPS e o caráter contributivo proposto para a opção pelo FGPS é transparência. O sistema atual do RGPS está na prática individualizando valores para pessoas específicas. Ele só não está dizendo quanto dos valores “coletivos” estão sendo reservados para certos indivíduos. A opção pelo FGPS, por outro lado, apresenta completa transparência sobre o nível de recursos recebidos e mantidos por cada integrante.

Outra diferença de destaque é que o caráter contributivo atual do RGPS implica preferência absoluta às gerações mais velhas. Não há nenhuma regra que limite o pagamento de benefícios hoje devido à perspectiva de falta de recursos no futuro. Isso significa que o RGPS possui uma ordem de preferência

---

<sup>264</sup> Lembrando, como mencionado anteriormente nesta tese, que o art. 250 trata de um fundo coletivo, e não das contas individuais aqui propostas.

clara para recebimentos: garante-se o pagamento dos benefícios atuais, mesmo quando este pagamento inviabilize a poupança necessária para garantir benefícios futuros. Nesta linha, o caráter “contributivo” do sistema na realidade implica contribuições em benefício de grupos mais velhos, não contribuições em benefício geral.

Em razão do exposto, entende-se que a objeção formal não possui mérito suficiente para justificar dispêndio de maior energia em sua análise. A objeção material, por outro lado, suscita maiores dificuldades.

A objeção jurídica material diz respeito à necessidade de contribuições para se manter o direito de outros integrantes do sistema. Se uma pessoa deixa de contribuir para um fundo coletivo e passa a contribuir para um fundo individual, ela está privando o RGPS de suas contribuições. Esta privação pode agravar o desequilíbrio do sistema e dificultar ainda mais o pagamento de direitos a aposentados.

Esta objeção reflete a essência da solidariedade prevista na diretriz 3. Se a previdência é um sistema de financiamento solidário, os segurados não deveriam poder fugir do sistema justamente quando ele mais precisa de contribuições<sup>265</sup>.

Este tópico 3.2 tem por escopo propor regras e princípios que permitam a constituição de FGPS sem violar a diretriz 3 de solidariedade. O foco é assegurar que não haja perdas de contribuições que aumentem o risco de direitos de previdência do RGPS não serem pagos.

### *3.2.1 O Valor Presente Líquido como Regra de Decisão sobre Valores Econômicos*

A exigência de que a opção pelo FGPS não prejudique o equilíbrio da previdência pode parecer impossível. Esta opção não implica menos

---

<sup>265</sup> Nas palavras de Deken: “The most radical form of ‘exit’ consists of the full replacement of collective social security retirement provisions by a system of individual private pensions savings accounts that individualize the risks associated with retirement completely. Offering more individual choice and increasing personal freedom is often presented as one of the main attractions by the proponents of privatization. Yet such a choice is often an attractive option only for a minority, and making it available might end up undermining the sustainability of the preferred alternative of the majority of the population (see Erskine, 1997).” DE DEKEN, Johan. “Towards an index of private pension provision” In *Journal of European Social Policy* 2013 23. 274

contribuições para o sistema? Como ela poderia ser vantajosa para o RGPS como um todo?

A solução a estas questões envolve compreender que o RGPS envolve pagamentos por ambas as partes. O segurado paga parte de seu salário por um período. E o RGPS paga benefícios pelo período subsequente.

Em um mundo ideal, estes valores se igualariam: a pessoa obteria um valor equivalente ao que tivesse contribuído. Esta seria a situação em que nem o RGPS nem o segurado estaria em vantagem.

Não há motivos para se supor que esta equivalência ocorra na realidade. Há pessoas que irão contribuir mais do que receberão, e há pessoas que irão contribuir menos do que receberão. As pessoas que contribuem mais do que recebem são vantajosas para o RGPS: elas fortalecem a estrutura financeira do sistema. As pessoas que contribuem menos do que recebem, por outro lado, enfraquecem a base financeira do sistema.

Esta é a solução para a exigência de que a opção pelo FGPS não prejudique o equilíbrio da previdência. A saída de pessoas que contribuem mais do que recebem seria prejudicial ao sistema, o que seria incompatível com a lógica de solidariedade. Por outro lado, a saída de pessoas que contribuem menos do que recebem é vantajosa: essa saída reforça o equilíbrio do sistema. O RGPS estaria perdendo as contribuições dessas pessoas, mas essa perda é mais do que compensada por não ter que pagar os benefícios excessivos que estas pessoas receberiam.

Surge então a questão: como avaliar se as contribuições de uma pessoa compensam as despesas do RGPS com ela? Para solucionar esta questão, pode-se utilizar um dos mecanismos mais básicos da teoria financeira, o desconto de valores ao longo do tempo.

A lógica do desconto de valores ao longo do tempo é intuitiva. Um real hoje vale mais do que um real daqui a um ano. Se eu tenho um real hoje, eu posso investir este real e ter, digamos, um real e quinze centavos em um ano. Nessa lógica, supondo uma taxa de desconto de 15%, um real hoje vale um real e quinze centavos em um ano. E um real daqui a um ano vale o equivalente a oitenta e sete centavos hoje.

Não é possível comparar valores distintos no tempo: não é possível comparar um pagamento de um real daqui a dez anos com o recebimento de

dois reais daqui a vinte anos. Para poder comparar estes valores, é preciso transformá-los em uma base comparável. Para tanto, nós calculamos o valor presente de cada pagamento e recebimento<sup>266</sup>.

Para o cálculo da previdência, deve-se considerar o valor presente das contribuições da pessoa. A tabela abaixo mostra o valor atual de pagamentos mensais a taxas distintas ao longo de 30 anos de pagamentos contínuos:

### Valor Presente de Contribuições

Contribuição	Taxa de Desconto		
	3%	6%	9%
<b>R\$ 310,00</b>	R\$ 73.910,85	R\$ 52.598,50	R\$ 39.769,96
<b>R\$ 620,00</b>	R\$ 147.821,71	R\$ 105.197,00	R\$ 79.539,92
<b>R\$ 930,00</b>	R\$ 221.732,56	R\$ 157.795,50	R\$ 119.309,87

Como se pode ver, quanto maior a taxa de desconto, menor o valor presente dos pagamentos. Isso ocorre porque taxas maiores implicam maior retorno esperado para o dinheiro. Se a taxa é 15%, então eu preciso de 87 centavos para ter um real daqui a um ano. Se a taxa é 30%, eu só preciso de 77 centavos. Quanto maiores são as taxas, menor é o valor presente de um pagamento futuro.

O valor presente das contribuições é só a primeira parte do cálculo. Deve-se agora aferir qual é o valor do benefício que a pessoa irá perceber no futuro. Para facilitar este exercício, suponha-se que o RGPS pague R\$ 1.000,00 em benefícios mensais para quem paga R\$ 310,00 em contribuições, R\$ 2.000,00 para quem paga R\$ 620,00 e R\$ 3.000,00 para quem paga R\$ 930 em contribuições. Suponha-se também que a pessoa recebe benefícios apenas por 25 anos. A tabela abaixo apresenta o valor presente destes benefícios:

<sup>266</sup> Este é um princípio básico de teoria financeira. Um livro-texto popular de finanças corporativas enumera esta como uma das três regras para se calcular valores ao longo do tempo: "Our first rule is that it is only possible to compare or combine values at the same point in time". BERK, Jonathan e DEMARZO, Peter. *Corporate Finance*. Boston: Pearson, 2007. P. 85. As outras duas regras referem-se a como deslocar valores no tempo e já foram descritas acima: "to move a cash flow forward in time, you must compound it" e "to move a cash flow back in time, we must discount it" (idem, PP. 86-87).

### Valor Presente de Benefícios Mensais

Benefício	Taxa de Desconto		
	3%	6%	9%
R\$ 1.000,00	R\$ 87.265,23	R\$ 27.435,30	R\$ 9.244,83
R\$ 2.000,00	R\$ 174.530,45	R\$ 54.870,60	R\$ 18.489,67
R\$ 3.000,00	R\$ 261.795,68	R\$ 82.305,90	R\$ 27.734,50

Note-se que os benefícios só são pagos no momento em que a pessoa se aposenta. Por este motivo, está-se calculando o valor presente de hoje para valores que só começarão a ser pagos daqui a 30 anos. Esta circunstância ajuda a explicar por que os valores presentes das contribuições caem tanto quando a taxa de desconto é majorada: há muito mais tempo para juros compostos gerarem efeito.

Para esclarecer a lógica por trás desta tabela, vamos pegar o benefício de R\$ 1.000,00. Se investirmos o valor presente de R\$ 87.265,23 a 3% por 30 anos, vamos ter o equivalente a R\$ 211.815,61. Se investirmos este valor a 3%, nós conseguimos retorno suficiente para fazer retiradas mensais de R\$ 1.000,00 por exatamente 25 anos antes de o valor investido chegar a zero.

A 3%, estes números são razoavelmente conservadores. Quando se aumenta a taxa parâmetro, o impacto da capitalização de juros é significativamente majorado. A uma taxa de 9% ao ano, nós só precisamos de R\$ 9.244,83 investidos hoje para chegar a R\$ 122.657,49 em 30 anos. Se investirmos esse valor a 9%, conseguimos mais uma vez fazer retiradas mensais de R\$ 1.000,00 por 25 anos antes de o valor investido chegar a zero.

A próxima parte do cálculo envolve a comparação entre os dois valores. A tabela a seguir apresenta o valor presente líquido, ou seja, a diferença entre o valor presente das contribuições e o valor presente dos benefícios recebidos em cada caso:

### Valor Presente Líquido de Contribuições e Benefícios

Contribuição	Benefício	VLP por Taxa de Desconto		
		3%	6%	9%
R\$ 310,00	R\$ 1.000,00	(R\$ 13.354,37)	R\$ 25.163,20	R\$ 30.525,12
R\$ 620,00	R\$ 2.000,00	(R\$ 26.708,74)	R\$ 50.326,40	R\$ 61.050,25
R\$ 930,00	R\$ 3.000,00	(R\$ 40.063,12)	R\$ 75.489,60	R\$ 91.575,37

Esta tabela é elaborada do ponto de vista do RGPS. Ela deve ser lida da seguinte forma: a uma taxa de 3%, o valor de R\$ 13.354,37 é a diferença entre o valor presente das contribuições realizadas e o valor presente dos benefícios. Números vermelhos representam valores negativos, ou seja, situações em que a previdência tem uma perda líquida.

Como se observa da tabela, quanto maior a taxa, maior o benefício para o RGPS. Este fenômeno decorre da possibilidade de o RGPS poder investir o valor das contribuições: quanto maior a taxa, maior o retorno que o RGPS terá das reservas acumuladas antes de ter de pagar algo.

Note que não é necessário que o RGPS efetivamente invista os recursos. O cálculo acima é apenas um comparativo do valor do dinheiro em diferentes momentos. Mesmo que o RGPS gaste o dinheiro imediatamente, a lógica de desconto ao longo do tempo ainda é aplicável.

O que se observa é que, dependendo das contribuições e da taxa de desconto, um fluxo de contribuições e benefícios pode ser benéfico ou prejudicial para o RGPS. Para que a exigência de solidariedade seja observada, é necessário evitar que fluxos benéficos sejam retirados do sistema. Por outro lado, não há nenhuma objeção, do ponto de vista de manutenção do equilíbrio do sistema, à saída de fluxos negativos do sistema.

O cálculo acima é um modelo simplificado do cálculo atuarial que o RGPS teria de fazer para avaliar se a opção de alguém pelo FGPS seria vantajosa ou prejudicial para o equilíbrio financeiro do sistema. Há uma série de outros fatores que devem ser considerados, com destaque para taxas de poupança e taxas de mortalidade, impacto de outros benefícios e evolução do salário mínimo.

Taxas de poupança e taxas de mortalidade são relevantes porque limitam o valor pago pelo RGPS. Os cálculos acima pressupõem alguém que contribua por apenas 30 anos e receba benefícios por 25 anos. Se uma pessoa contribui dos 20 até os 65 anos e falece aos 66 anos, ela oferece um ganho significativo para a Previdência: foram 45 anos de contribuição para pagar apenas um ano de benefícios. O cálculo da previdência deve prever médias atuariais de contribuição e benefício.

Outro fator de grande relevância é o impacto de outros benefícios. Os cálculos acima consideram apenas o valor de aposentadorias por idade. Não

consideram o custo com aposentadorias por invalidez ou pensões a dependentes, por exemplo. Estes números podem alterar o impacto financeiro de grupos distintos para a Previdência, e devem ser estimados empiricamente para qualquer cálculo.

Finalmente, a evolução do salário mínimo possui um impacto significativo sobre o sistema. Isso porque a Constituição define o salário mínimo como o benefício mínimo do RGPS<sup>267</sup>. Por este motivo, qualquer aumento do salário mínimo irá automaticamente aumentar os benefícios de um grupo de pessoas, independentemente de quanto tenham contribuído.

Há uma diversidade de outros fatores que devem ser ponderados pela previdência. Além, é claro, da definição da taxa de desconto pertinente. Esta tese não irá se aprofundar especificamente neste cálculo.

O que se pretende com esta exposição é demonstrar a lógica de Valor Presente Líquido – VPL como critério para atender à exigência de solidariedade. Se a opção pelo FGPS implica VPL positivo para o RGPS, então há um ganho líquido para o equilíbrio previdenciário. Não haveria qualquer prejuízo ao direito dos integrantes do RGPS.

É importante notar que o optante pelo FGPS terá sua aposentadoria financiada apenas pelas contribuições vinculadas ao seu salário. Os não optantes poderão contar não só com estas contribuições, mas também com todas as outras contribuições de financiamento para a seguridade social (com destaque para COFINS). Reitera-se assim o caráter protetivo ao direito dos segurados do RGPS em geral.

Uma última nota: a existência de VPL negativo não necessariamente implica a inviabilidade completa da opção pelo FGPS. Neste caso, pode-se admitir a opção quando houver compensação para a Previdência. Por exemplo, uma pessoa cuja saída gerasse um VPL negativo de R\$ 15.000,00 poderia obter o direito a sair caso pagasse para o RGPS esse valor de R\$ 15.000,00.

O próprio Estado brasileiro pode ter interesse em efetuar estes pagamentos para reduzir o passivo previdenciário. Esta opção pode facilitar a expansão de benefícios no futuro, já que o número de beneficiários seria reduzido. E pode melhorar o perfil da dívida do país: o fato de o passivo

---

<sup>267</sup> Art. 201 (...)§ 2º Nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo.

previdenciário ser reduzido pode incentivar investidores a comprar títulos brasileiros a taxas de juros menores, o que reduz os custos do governo como um todo.

É interessante observar que a exigência de pagamentos como condição para exercício do FGPS é um corolário da própria lógica de VPL. O pagamento transforma um VPL negativo em um VPL positivo e, desta forma, assegura o cumprimento da obrigação de solidariedade para com a previdência.

### 3.2.2 A Premissa de Perspectivas Distintas de Valor e Zonas de Negociação

O raciocínio proposto no item anterior suscita a seguinte dúvida: por que alguém optaria pelo FGPS? Se o cálculo da própria previdência mostra que a opção possui um valor líquido positivo para o RGPS e negativo para a pessoa, a opção pelo FGPS não seria sempre uma má idéia?

Para solucionar esta questão, é necessário compreender que pessoas possuem perspectivas de fato e demandas pessoais distintas. E são exatamente estas diferenças que permitem que os dois lados de um acordo saiam ganhando<sup>268</sup>.

Perspectivas de fato envolvem percepções sobre o mundo real. O cálculo de VPL realizado pelo RGPS assume uma série de premissas sobre taxa de juros, risco de mortalidade, e vários outros fatores. A pessoa pode discordar destas premissas. A pessoa pode acreditar que as variáveis são diferentes e que, por este motivo, a proposta de opção é efetivamente mais vantajosa do que o RGPS acredita.

O futuro é incerto para todos. Por mais preciso que seja o cálculo do RGPS, pessoas razoáveis podem discordar da metodologia e das premissas. A opção pelo FGPS permite que as pessoas ajam de acordo com suas perspectivas sobre o mundo.

---

<sup>268</sup> “But the truth is that differences are often more useful than similarities in helping parties reach a deal. Differences set the stage for possible gains from trade, and it is through trades that value is most commonly created. (...) These Five types of differences – in resources, relative valuations, forecasts, risk preferences, and time preferences – are all potential sources of value creation. They all support the same basic principle: trades can create value.” MNOOKIN, Robert, PEPPET, Scott R. e TULUMELLO, Andrew S. *Beyond winning – negotiating to create value in deals and disputes*. Cambridge: Harvard University Press, 2000. pp. 14-15

Talvez a perspectiva de maior importância aqui envolve a capacidade do RGPS de pagar benefícios no futuro. Com o agravamento do desequilíbrio financeiro do sistema, é possível que benefícios concedidos para novos beneficiários<sup>269</sup> não sejam atualizados ao longo do tempo e percam valor real. No limite, é possível até mesmo que o RGPS não consiga pagar os benefícios nominais já prometidos. Alguém com essa perspectiva pode aceitar um acordo com VPL bastante negativo, simplesmente por entender que este dinheiro perdido é compensado por não estar sujeito ao desequilíbrio do RGPS.

O segundo fator de relevo envolve demandas pessoais<sup>270</sup>. O RGPS estabelece um sistema rígido de contribuições e benefícios. Não há flexibilidade para investir mais ou menos, ou aceitar benefícios menores para permitir aposentadorias antecipadas. O RGPS oferece poucas opções: aceitar aposentadorias mais baixas ajustadas pelo fator previdenciário, ou complementar aposentadorias por meio de fundos de previdência privada.

O sistema do FGPS oferece a possibilidade de alterar o padrão de contribuições para assegurar aposentadorias mais adequadas à demanda da pessoa. Um indivíduo pode aceitar uma perda de VPL se for compensado com a possibilidade de alterar seu padrão de investimentos. Por exemplo, alguém que tenha herdado R\$ 10.000,00 aos vinte anos de idade poderia aumentar substancialmente sua aposentadoria garantida pelo Estado ao investir este valor no FGPS.

O sistema de FGPS pode também oferecer incentivos à adesão. Suponha uma pessoa com cinquenta anos de idade que tenha contribuído por 30 anos. Para esta pessoa, aderir ao FGPS implica um VPL negativo

---

<sup>269</sup> A princípio, esta ausência de reajuste seria vedada pelo art. 201, §4º, da CF: “§ 4º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei”. Na prática, é plausível se pensar em um cenário em que o Estado simplesmente não tenha dinheiro para manter tal reajuste sem comprometer a prestação de serviços básicos à sociedade. E este cenário torna-se mais provável a cada dia que se passa: o momento de pagar se aproxima, e o dinheiro para pagar não foi reservado.

<sup>270</sup> O que, note-se, afeta também a perspectiva das pessoas acerca da adequação de medidas distintas de reforma paramétrica do sistema: “Para os trabalhadores jovens, a melhor escolha é reduzir os benefícios correntes e preservar alíquota e tempo de contribuição. No outro extremo, os beneficiários preferem qualquer combinação de aumentos de alíquota e aumento de período de contribuição a perdas no valor de seu benefício. Para os trabalhadores que estão próximos de se aposentar, a melhor opção é ter um aumento progressivo e marginal de alíquotas, de modo que seu custo seja o menor possível”. GIAMBIAGI, Fabio e TAFNER, Paulo. Demografia [recurso eletrônico]: a ameaça invisível: o dilema previdenciário que o Brasil se recusa a encarar. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. p. 84

considerável; este prejuízo não seria compensável pelas outras vantagens do FGPS. Neste caso, o Estado pode oferecer um pagamento a esta pessoa como compensação pela saída do FGPS. Este pagamento seria inferior ao VPL para a Previdência, ou seja, o pagamento seria menor do que o ganho que o RGPS teria com a perda do fluxo de contribuições e benefícios para a pessoa. Mas pode ser suficiente para fazer a pessoa optar pelo FGPS. Neste caso, tanto a previdência como a pessoa ganham.

Em conclusão, tem-se que perspectivas e demandas pessoais podem tornar o FGPS uma opção atraente, mesmo quando esta opção implique um VPL positivo para o RGPS e negativo para a pessoa.

### *3.2.3 Preservando o Direito dos Remanescentes: Valor Econômico e Fluxo de Caixa*

A lógica de VPL positivo para o RGPS é um primeiro passo para assegurar que a opção pelo FGPS não viole o imperativo de solidariedade. Para garantir o atendimento à diretriz 3, é necessário solucionar outra questão: a sustentabilidade do fluxo de caixa no futuro próximo.

Suponha-se que todos os indivíduos com mais de cinquenta anos optassem pelo FGPS, sem demandar nenhum retorno pelo que já tenham contribuído para o RGPS. A princípio, poderia parecer um ótimo negócio para a Previdência: os benefícios que ela teria de pagar daqui a quinze anos certamente seriam mais caros que as contribuições que ela receberia destas pessoas. Em outras palavras, o VPL é certamente positivo para o RGPS.

O problema é que, com a perda de todas essas contribuições, o RGPS pode sofrer grande dificuldade em pagar benefícios no curto prazo. Pode ser um ótimo negócio no longo prazo, mas no curto prazo pode inviabilizar a sustentação do sistema.

Este é um problema comum em países que buscam inserir elementos de capitalização em seus sistemas de previdência<sup>271</sup>. A transição exige a

---

<sup>271</sup> “Argentina dramatically underestimated the cost of the transition, and during its recent economic crisis paid a heavy price for this mistake. In Chile the transition cost was also very high (about 5.7% of annual GDP during the 1980s and 1990s), but the general fiscal surplus was very helpful in dealing with this burden (Gill et al., 2005; Mesa-Lago, 2000)” CALVO, Esteban e WILLIAMSON, John B. “Old-age pension reform and modernization pathways: Lessons for China from Latin America” *Journal of Aging Studies* 22 (2008) 74–87. p. 84

disponibilidade de fluxos de caixa suficientes para manter simultaneamente o sistema atual. Para atender a esta demanda, propõe-se que a opção pelo FGPS só poderia ser admitida nos limites de disponibilidade de caixa do Estado brasileiro.

Em uma síntese deste tópico 3.2, entende-se que a opção pelo FGPS é compatível com a diretriz de solidariedade quando (1) não gera VPL negativo para o RGPS e (2) não gera restrição de caixa que inviabilize pagamentos de benefícios no curto prazo.

#### *3.2.4 A Vinculação das Contribuições à Previdência: artigo 167, XI, da Constituição Federal*

A Constituição Federal possui meios de defesa para garantir que alterações legislativas não prejudiquem o equilíbrio do sistema previdenciário. Nesta linha, merece destaque a art. 167, inciso XI:

Art. 167. São vedados: (...)

XI - a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, a, e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.

Este inciso fundamenta-se na mesma preocupação básica que orienta toda esta seção: dar a alguém a opção de não ter que contribuir para a aposentadoria do restante da coletividade implicaria prejuízo ao direito de terceiros.

Surge então a questão: a instituição de contas pessoais seria compatível com a regra de defesa do inciso I do art. 167? Entende-se que sim, por dois motivos.

O primeiro é que, do ponto de vista estrito, a proposta de FGPS deve ser entendida como uma opção dentro do regime geral de previdência. Neste sentido, as contribuições do art. 195, I, a, e II<sup>272</sup>, que são exatamente as

---

<sup>272</sup> Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; (...)

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;

contribuições afetadas por um FGPS, estarão sendo usadas apenas para pagamento dos benefícios do regime geral. Não haveria violação à norma.

A perspectiva que se deve ter sobre a matéria é que a criação de contas pessoais segue a mesma lógica geral do regime geral. No regime geral de hoje, a pessoa contribui ao longo dos anos para, pouco a pouco, adquirir o direito ao benefício. Na opção pelo FGPS, a pessoa também contribui pouco a pouco para, então, fazer jus ao benefício. Em ambos os casos, as contribuições estão sendo destinadas ao pagamento de benefícios previdenciários. A única diferença é a transparência quanto ao que a pessoa já contribuiu e ao que ela terá direito no futuro.

O segundo motivo é que, se atendidas as condições de VPL positivo e disponibilidade de fluxo de caixa já discutidas, não há violação ao direito de nenhum terceiro. Lembre-se que, nesse cenário, é vantajoso para o equilíbrio atuarial da previdência que a pessoa deixe de participar do agregado geral e tenha sua conta própria. Não há, assim, violação ao inciso XI do art. 167.

### *3.2.5 Financiando Benefícios não Programados*

A discussão até o momento enfocou o benefício de aposentadoria. Um ponto relevante é a eventual cobertura de outros benefícios, tais como pensões, aposentadorias por invalidez repentina, entre outros. Estes benefícios não são programados e podem ser demandados antes que o beneficiário tenha poupado suficientes recursos para financiá-los.

Este é um problema do ponto de vista coletivo porque outras pessoas não podem ser compelidas a pagar benefícios para alguém que não contribuiu no mesmo pool de riscos. A premissa básica do argumento de constitucionalidade da opção pelo FGPS é que o exercício dessa opção só é admissível se não for prejudicial ao equilíbrio atuarial e financeiro do RGPS como um todo. Este argumento não seria admissível se o ônus pelos benefícios não programados fosse mantido com a coletividade.

Propõe-se aqui que parte da contribuição seja dedicada à aquisição de certos seguros obrigatórios associados aos benefícios não programados previstos na CF<sup>273</sup>. Por exemplo, o segurado pode dedicar 1% da contribuição

---

<sup>273</sup> Refere-se aqui aos benefícios básicos previstos no art. 201:

para a aquisição de um seguro que lhe assegura uma anuidade pelo restante de sua vida em caso de incapacidade para o trabalho. Ou dedicar 0,5% da contribuição para a aquisição de seguro de vida para proteger seus dependentes.

O nível de cobertura e o máximo de contribuição que pode ser dedicada para a aquisição de seguros são pontos que precisariam de ajuste fino. Para os propósitos desta tese, o que importa é definir a aquisição de seguros como um mecanismo para assegurar que benefícios não programados sejam incluídos sem impor ônus adicional ao restante da coletividade.

Nota-se que certos benefícios não seriam compatíveis com a lógica de seguros. Destacam-se aqui os benefícios de maternidade e de salário-família. Em tais casos, a lógica do benefício não é de cobertura de riscos de vida. Trata-se de um incentivo e um apoio estatal à constituição e preservação de uma família. Em tais casos, pode fazer mais sentido manter a obrigação sob a guarda do Estado.

Note-se que estes benefícios não seguráveis envolvem custo relativamente reduzido. Por exemplo, em 2012, o custo mensal de benefício de salário maternidade era de apenas R\$ 55 milhões, o equivalente a cerca de 0,2% do total de R\$ 26 bilhões.

### **3.3 O Fundo de Garantia da Previdência Social: normas e estrutura**

Este tópico tem por objetivo propor uma arquitetura jurídica para o FGPS. A idéia é mostrar como o sistema poderia ser estruturado na prática caso se optasse por esta linha de política previdenciária.

---

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, observado o disposto no § 2

### 3.3.1 O FGTS como Modelo

O FGPS se inspira na estrutura do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS. O FGTS foi instituído em 1966 como uma opção à sistemática de estabilidade da Consolidação das Leis do Trabalho. Hoje é a regra padrão para todos os empregados e é regulado pela Lei nº 8.036/90.

O FGTS é um modelo adequado por dois motivos. O primeiro é que a estrutura dele contém os elementos básicos que orientam o FGPS: a lógica de poupança forçada de parte do salário, a retenção dos valores em conta vinculada impenhorável e o investimento dos valores ao longo do tempo em benefício do titular da conta.

O segundo motivo é que se trata de um instituto com quase cinqüenta anos de existência. O instituto possui a solidez da experiência de décadas. As suas regras evoluíram ao longo do tempo. Os brasileiros estão acostumados com o FGTS.

É interessante notar que a instituição da opção pelo FGTS na década de 60 implicou uma quebra de paradigma sobre a estabilidade de empregados. A forma de prestação de benefício e o nível de garantia percebidos por empregados variou significativamente. Em comparação à mudança promovida pelo FGTS, a proposta de FGPS é razoavelmente conservadora, uma vez que mantém as garantias básicas de prestação pelo Estado.

Feitas estas considerações, é importante ressaltar que o FGTS é uma inspiração apenas na sua conformação básica de contas pessoais. A proposta de FGPS que será feita a seguir pressupõe métodos bastante distintos de administração de recursos, investimento e resgate de valores.

A distinção de maior destaque refere-se à finalidade de retorno e à estrutura de gestão. O FGTS não tem foco em prover maior retorno e segurança para o beneficiário. E não é organizado para proteger e ampliar o patrimônio acumulado do correntista.

De acordo com a Lei nº 8.036/90, os depósitos efetuados nas contas vinculadas do FGTS são remunerados com correção monetária mais 3% de juros ao ano<sup>274</sup>. Esta é uma taxa inferior até mesmo à paga por títulos do governo,

---

<sup>274</sup> Art. 13. Os depósitos efetuados nas contas vinculadas serão corrigidos monetariamente com base nos parâmetros fixados para atualização dos saldos dos depósitos de poupança e capitalização juros de (três) por cento ao ano.

normalmente o investimento mais seguro de qualquer economia<sup>275</sup>. Para um fundo de investimentos, esse é um resultado muito aquém do esperado.

Este baixo retorno decorre da finalidade atribuída pela lei aos recursos do FGTS: habitação (pelo menos 60% dos recursos), saneamento básico e infraestrutura<sup>276</sup>. O FGTS foi, desde sua origem, vocacionado para fornecer recursos para políticas públicas. A rentabilidade é um detalhe, não o foco principal do sistema.

Os recursos do FGTS são hoje um elemento essencial para políticas da União. Essa dependência é ilustrada pela resistência do governo a tentativas recentes de majoração da remuneração dos depósitos<sup>277</sup>.

A proposta de FGPS desta tese, por outro lado, tem foco único na obtenção da melhor relação retorno/risco para o beneficiário. O objetivo é investir os recursos nos ativos que ofereçam o maior ganho financeiro a risco tolerável para o portfólio do titular da conta.

O segundo ponto fundamental de distinção do FGTS é a estrutura de gestão. O FGTS é gerido por entidades representativas de trabalhadores, empregadores e do Governo Federal. O Ministério das Cidades é responsável

---

<sup>275</sup> Em março de 2015, a taxa de juros real básica da economia já superava 5%: “O Brasil reassumiu a liderança do ranking mundial de juros reais, segundo levantamento feito pela consultoria MoneYou. Nesta quarta-feira, o Banco Central promoveu o quarto aumento consecutivo nos juros básicos da economia, que subiram de 12,25% para 12,75% ao ano - o maior patamar em seis anos.(...) De acordo com o estudo da consultoria MoneYou, o Brasil, após a nova alta promovida pelo BC, tem juros reais de 5,28% ao ano.” G1 ECONOMIA. “Brasil reassume liderança em ranking mundial de juros reais”. Notícia online divulgada em 04/03/2015. Disponível em <http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/03/brasil-reassume-lideranca-em-ranking-mundial-de-juros-reais.html>. Acesso em 25/09/2015.

<sup>276</sup> Art. 9º (...) § 2º Os recursos do FGTS deverão ser aplicados em habitação, saneamento básico e infra-estrutura urbana. As disponibilidades financeiras devem ser mantidas em volume que satisfaça as condições de liquidez e remuneração mínima necessária à preservação do poder aquisitivo da moeda.

§ 3º O programa de aplicações deverá destinar, no mínimo, 60 (sessenta) por cento para investimentos em habitação popular.

§ 4º Os projetos de saneamento básico e infra-estrutura urbana, financiados com recursos do FGTS, deverão ser complementares aos programas habitacionais.

<sup>277</sup> “Atualmente, o rendimento do FGTS é de 3% mais a Taxa Referencial (TR). Pela proposta defendida por deputados autores do projeto e o próprio presidente da Câmara, Eduardo Cunha (PMDB-RJ), o rendimento dobraria, alcançando mais de 6% ao ano. A nova taxa, se aprovada, valerá para os depósitos feitos a partir de 2016. A possível mudança divide opiniões e aumenta os gastos do governo federal. Considerada outro item da lista de “pautas-bomba” do Congresso, a proposta é criticada pelo Palácio do Planalto porque, segundo o governo, reduziria o volume de recursos disponível para financiar programas habitacionais como o Minha Casa, Minha Vida.” G1 ECONOMIA. “Veja como é hoje a correção do FGTS e como pode ficar”. Notícia online divulgada em 18/08/2015. Disponível em <http://g1.globo.com/economia/seu-dinheiro/noticia/2015/08/veja-como-e-hoje-correcao-do-fgts-e-como-pode-ficar.html>. Acesso em 25/09/2015.

pela gestão de orçamentos e aplicação de recursos<sup>278</sup>. Há um nítido caráter de controle estatal e coletivo sobre a gestão.

Este caráter estatal e coletivo suscita algumas preocupações. Há um conflito de interesses entre o objetivo do Estado de prover políticas públicas para todos e o objetivo de cada correntista de obter maior retorno e segurança.

Esse conflito de interesses é ilustrado por experiências específicas no âmbito previdenciário. Há notícias de gestão indevida de fundos previdenciários em prejuízo dos participantes<sup>279</sup>. E há notícia de uso de fundos para fins próprios do Estado<sup>280 281</sup>.

A proposta de FGPS impõe a autonomia das estruturas de gestão em face do Estado e da coletividade. A lógica é que as reservas de previdência

---

<sup>278</sup> “O FGTS é regido e administrado pelo Conselho Curador do FGTS (“CCFGTS”), colegiado tripartite composto por entidades representativas dos trabalhadores, dos empregadores e representantes do Governo Federal. É presidido pelo Ministro de Estado do Trabalho e Emprego e o Ministro de Estado das Cidades exerce a vice-presidência. A CAIXA é representada no Conselho pela Diretora de Fundos de Governo. (...)A gestão dos recursos do FGTS é realizada segundo as normas e diretrizes estabelecidas pelo CCFGTS, cabendo ao Ministério das Cidades a gestão da aplicação e elaboração dos orçamentos anuais e planos plurianuais de aplicação dos recursos além de acompanhar as metas físicas propostas.” BRASIL. Fundo de Garantia do Tempo de Serviço. Relatório De Administração - Exercício 2014. Disponível em [http://www.caixa.gov.br/Downloads/fgts-demonstracao-financeira/DEMONSTRACAO\\_FINANCEIRA\\_FGTS\\_2014.pdf](http://www.caixa.gov.br/Downloads/fgts-demonstracao-financeira/DEMONSTRACAO_FINANCEIRA_FGTS_2014.pdf). Acesso em 25/09/2015. P. 4

<sup>279</sup> “Após seis meses de investigação, a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc) chegou à conclusão de que os diretores e conselheiros do Postalís, o fundo de pensão dos funcionários dos Correios, foram responsáveis por parte do rombo de R\$ 5,6 bilhões no plano de benefício definido dos participantes do fundo. A constatação está em dois relatórios confidenciais, aos quais o ‘Estado’ teve acesso.” ESTADO DE SÃO PAULO. “Diretores são responsabilizados por rombo bilionário no fundo Postalís”. Notícia online divulgada em 08/05/2015. Disponível em <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral/diretores-sao-responsabilizados-por-rombo-bilionario-no-fundo-postalis,1681854>. Acesso em 25/09/2015.

<sup>280</sup> “A mudança que quer o governo do Paraná, comandado por Beto Richa (PSDB), é transferir 33 mil aposentados pagos pelo fundo financeiro, que integra o caixa do governo e está deficitário, para o fundo previdenciário, uma espécie de ‘poupança’ do sistema, que recebe contribuições do Estado e dos servidores e tem um saldo positivo de R\$ 8,5 bilhões. (...) O Ministério Público ainda destaca que o projeto foi aprovado de forma ‘abrupta, sem a adequada discussão e reflexão’, e que a ‘evidente pretensão [do governo do Paraná] é se apropriar dos recursos do fundo de previdência.” VALOR ECONÔMICO. “Procuradoria pede suspensão de lei de Richa que deu origem a protestos”. Notícia online divulgada em 09/05/2015. Disponível em <http://www.valor.com.br/politica/4042716/procuradoria-pede-suspensao-de-lei-de-richa-que-deu-origem-protestos>. Acesso em 25/09/2015.

<sup>281</sup> “O governador Rodrigo Rollemberg e os secretários da equipe econômica anunciaram nesta tarde (24) o envio de um projeto à Câmara Legislativa que autoriza o uso de recursos do Fundo do Iprev para pagar a próxima folha dos servidores aposentados. Pelo projeto, o GDF poderá usar o superavit financeiro do Iprev para pagar as aposentadorias. “Isso vai nos permitir pagar salários em dia e o 13º de quem fez aniversário em agosto”, disse o governador Rodrigo Rollemberg. (...)Os recursos serão devolvidos por meio de imóveis do governo.” CORREIO BRAZILIENSE. “Com risco de atrasar salários, GDF pretende usar recursos do Iprev”. Notícia online divulgada em 24/09/2015. Disponível em <http://blogs.correio braziliense.com.br/cb poder/2015/09/24/com-risco-de-atrasar-salarios-gdf-pretende-usar-fundo-do>. Acesso em 25/09/2015.

devem ser usadas única e exclusivamente para financiamento dos benefícios previdenciários. Estes fundos devem ser protegidos de desvios ou gestão indevida que possa por em risco a previdência do beneficiário.

Esse é um ponto fundamental para esta tese. A menção a criação de fundos pode suscitar a impressão de que seriam repetidos os erros e conflitos percebidos no passado com fundos públicos. Por isso, pretende-se deixar bem claro que a proposta de FGPS pressupõe (1) gestão profissional focada para maximização de retorno financeiro e (2) blindagem dos fundos em face de intervenções estatais.

### 3.3.2 A Lei nº 12.618/12 e a formação de poupança individual

A Lei nº 12.618/12 institui e regula o regime de previdência complementar para servidores públicos de cargo efetivo. Este regime tem natureza estritamente complementar, o que significa que não possui a mesma preocupação com riscos básicos que um sistema integral como um FGPS teria. Dito isso, este regime apresenta uma série de provisões de interesse e precedentes úteis para a proposição de uma estrutura normativa para o FGPS.

O primeiro ponto de interesse é a estrutura de transição. A Lei nº 12.618/12 impôs a observância do limite máximo dos benefícios do RGPS para servidores públicos federais. A princípio, este limite só seria aplicável para servidores que tivessem ingressado no serviço público após a vigência do regime complementar. Para servidores que tivessem ingressando anteriormente, este limite só seria aplicável se o servidor optasse por aderir ao regime complementar.

A Lei nº 12.618/12 estabeleceu um sistema de transição para tais servidores que optassem pela adesão. A transição é efetuada por meio do benefício especial. O benefício especial é um valor adicional pago além do limite máximo dos benefícios do RGPS.

A fórmula de cálculo do benefício especial é prevista nos parágrafos 2º a 6º do art. 3º<sup>282</sup>. De forma simplificada, a lógica do cálculo envolve três

---

<sup>282</sup> § 2º O benefício especial será equivalente à diferença entre a média aritmética simples das maiores remunerações anteriores à data de mudança do regime, utilizadas como base para as contribuições do servidor ao regime de previdência da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, atualizadas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou outro índice que venha a substituí-lo, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior

passos. O primeiro é a definição do valor máximo potencial do benefício. Este valor é equivalente à diferença entre (1) as maiores remunerações do servidor durante 80% do período de contribuição e (2) o limite máximo de benefícios do RGPS. A lógica é que essa é a diferença que a pessoa abdicou ao optar pelo regime complementar.

O segundo passo é calcular o fator de conversão. O fator de conversão é a proporção entre (1) o número de contribuições mensais efetuadas e (2) o número de contribuições totais que se esperava que a pessoa faria para se aposentar. A lei define esse número total de contribuições. No caso de homens sem privilégio adicional, esse número é 455.

O terceiro passo é a multiplicação do valor máximo potencial pelo fator de conversão. A lógica é que, quanto mais a pessoa tenha contribuído, mais alto será o benefício especial. Este sistema aproxima o valor a ser recebido no futuro ao valor que seria recebido se a pessoa não tivesse saído do regime próprio. Desta forma, a pessoa é compensada pelas contribuições feitas e incentivada a realizar a opção.

---

àquela competência, e o limite máximo a que se refere o caput deste artigo, na forma regulamentada pelo Poder Executivo, multiplicada pelo fator de conversão.

§ 3º O fator de conversão de que trata o § 2º deste artigo, cujo resultado é limitado ao máximo de 1 (um), será calculado mediante a aplicação da seguinte fórmula:

$$FC = Tc/Tt$$

Onde:

FC = fator de conversão;

Tc = quantidade de contribuições mensais efetuadas para o regime de previdência da União de que trata o art. 40 da Constituição Federal, efetivamente pagas pelo servidor titular de cargo efetivo da União ou por membro do Poder Judiciário, do Tribunal de Contas e do Ministério Público da União até a data da opção;

Tt = 455, quando servidor titular de cargo efetivo da União ou membro do Poder Judiciário, do Tribunal de Contas e do Ministério Público da União, se homem, nos termos da alínea "a" do inciso III do art. 40 da Constituição Federal;

Tt = 390, quando servidor titular de cargo efetivo da União ou membro do Poder Judiciário, do Tribunal de Contas e do Ministério Público da União, se mulher, ou professor de educação infantil e do ensino fundamental, nos termos do § 5º do art. 40 da Constituição Federal, se homem;

Tt = 325, quando servidor titular de cargo efetivo da União de professor de educação infantil e do ensino fundamental, nos termos do § 5º do art. 40 da Constituição Federal, se mulher.

§ 4º O fator de conversão será ajustado pelo órgão competente para a concessão do benefício quando, nos termos das respectivas leis complementares, o tempo de contribuição exigido para concessão da aposentadoria de servidor com deficiência, ou que exerça atividade de risco, ou cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, for inferior ao Tt de que trata o § 3º.

§ 5º O benefício especial será pago pelo órgão competente da União, por ocasião da concessão de aposentadoria, inclusive por invalidez, ou pensão por morte pelo regime próprio de previdência da União, de que trata o art. 40 da Constituição Federal, enquanto perdurar o benefício pago por esse regime, inclusive junto com a gratificação natalina.

§ 6º O benefício especial calculado será atualizado pelo mesmo índice aplicável ao benefício de aposentadoria ou pensão mantido pelo regime geral de previdência social.

A Lei nº 12.618/12 fixou o benefício recebido pela opção de transição entre regimes. Por um lado, isso simplificou a tomada de decisão ao deixar claro o que a pessoa ganharia ao sair. Por outro lado, engessou a estrutura de incentivos, inviabilizando a adequação da oferta a condições de mercado.

Esse sistema de transição não é necessariamente a melhor forma de criar uma opção entre regimes. A sua relevância para esta tese é como ilustração de que é plenamente viável estabelecer um regime geral com sub-regimes paralelos. E que é viável estruturar mecanismos de escolha para que pessoas possam optar por sair, ainda que parcialmente, de um regime focado apenas em repartição para um regime focado em parte em capitalização de reservas.

Um segundo ponto relevante da Lei é a exigência de contribuição para um fundo comum para benefícios não programados. De acordo com o §1º do art. 17<sup>283</sup>, parte das contribuições do participante e do patrocinador devem ser direcionados ao Fundo de Cobertura de Benefícios Extraordinários. Estes benefícios compreendem:

1. Morte do participante;
2. Invalidez do participante;
3. Aposentadoria para professores e pessoas com deficiência ou que exerçam atividades de risco ou insalubres;
4. Aposentadoria para mulheres;
5. Sobrevivência de assistido.

Estes benefícios podem ser divididos em dois grupos de interesse.

O primeiro grupo é o de riscos imprevisíveis coletivos. Entram neste grupo os benefícios por morte e invalidez do participante. A lógica aqui é que todos os participantes do fundo coletivo enfrentam, em maior ou menor grau, o

---

<sup>283</sup> § 1º O plano de custeio referido no **caput** deverá prever parcela da contribuição do participante e do patrocinador com o objetivo de compor o Fundo de Cobertura de Benefícios Extraordinários (FCBE), do qual serão vertidos montantes, a título de contribuições extraordinárias, à conta mantida em favor do participante, nas hipóteses e na forma prevista nesta Lei.

§ 2º As contribuições extraordinárias a que se refere o § 1º serão vertidas nas seguintes hipóteses:

I - morte do participante;

II - invalidez do participante;

III - aposentadoria nas hipóteses dos [§§ 4º e 5º do art. 40 da Constituição Federal](#);

IV - aposentadoria das mulheres, na hipótese da [alínea "a" do inciso III do § 1º do art. 40 da Constituição Federal](#); e

V - sobrevivência do assistido.

risco de sofrerem tais eventos. O financiamento para o fundo coletivo é, portanto, uma forma de seguro coletivo para os envolvidos.

O segundo grupo é o de transferência de renda. É o caso dos benefícios para professores, pessoas com deficiência, mulheres, e exercentes de atividades de risco ou insalubre. Neste caso, não há um risco coletivo propriamente dito. O contribuinte que não está nessas condições não recebe nenhum benefício. A lógica aqui é só transferir, para os participantes do sistema, o ônus de uma política pública de apoio a certos grupos. Ao invés de onerar a sociedade como um todo, onera-se um grupo específico.

O benefício de sobrevivência do assistido, a princípio, poderia ser parte do grupo de riscos imprevisíveis. Isso porque as pessoas com dependentes estariam financiando um seguro para o caso de seu falecimento. Não há, contudo, distinção entre as pessoas que efetivamente enfrentam tal risco e as pessoas que sequer possuem dependentes. Por este motivo, a sobrevivência pode ser melhor entendida como um mecanismo de transferência de renda.

Essa estrutura ilustra um elemento essencial para a proposta de FGPS: é plenamente possível estruturar um sistema de capitalização que assegure cobertura a riscos imprevisíveis. A Lei nº 12.618/12 vai até mais além, ao prever também mecanismos de transferência de riscos e renda entre grupos cobertos. Parece claro que é plausível a estruturação de uma estrutura de seguros que garanta também benefícios não programados.

Note-se que a opção da Lei não é a única possibilidade de cobertura de tais riscos. Como mencionado anteriormente, a imposição de seguros obrigatórios pode atender a mesma finalidade. E, ao propiciar a divisão de riscos entre um número maior de pessoas, seguros podem ser mais vantajosos do ponto de vista financeiro e atuarial.

O terceiro e último ponto que merece menção refere-se à gestão dos ativos. Há aqui três elementos de interesse.

O primeiro elemento é a vinculação da gestão a diretrizes e limites prudenciais. O artigo 15 da Lei<sup>284</sup> demanda obediência à normatização do

---

<sup>284</sup> Art. 15. A aplicação dos recursos garantidores correspondentes às reservas, às provisões e aos fundos dos planos de benefícios da Funpresp-Exe, da Funpresp-Leg e da Funpresp-Jud obedecerá às diretrizes e aos limites prudenciais estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional (CMN).

Conselho Monetário Nacional. Aplica-se assim ao regime complementar de servidores públicos a lógica geral de supervisão prudencial prevista no art. 9º da Lei Complementar nº 109/01 para previdência complementar em geral. Essa é a mesma lógica de cautela que se propõe a um FGPS.

O segundo elemento é a estrutura de gestão de ativos. O art. 15<sup>285</sup> permite a contratação de terceiros para a gestão dos recursos. Permite-se assim a profissionalização da gestão com foco em otimização da relação risco/retorno para os beneficiários. Mais uma vez, esta é a mesma orientação básica que guia a proposta de FGPS.

A lei também prevê vedação à administração de mais de 20% dos recursos por apenas um gestor<sup>286</sup>. Este é um ponto interessante ao demonstrar a preocupação com diversificação e com a redução do risco associado a má gestão. Não está claro se esse seria um elemento essencial para um sistema mais geral como é a proposta do FGPS. Para um sistema fechado e dependente de contratação por licitação como é o regime complementar para servidores, parece ser uma alternativa eficaz de contenção de risco.

O terceiro elemento é a portabilidade do direito acumulado. Este instituto já era previsto originalmente na LC 109/01<sup>287</sup>. Embora não seja explicitamente prevista na Lei 12.618/12, o regulamento da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal – FUNPRESP faz referência específica à possibilidade de transferência da administração de plano de benefícios para outra entidade de previdência complementar<sup>288</sup>.

---

<sup>285</sup> § 2º As entidades referidas no caput contratarão, para a gestão dos recursos garantidores prevista neste artigo, somente instituições, administradores de carteiras ou fundos de investimento que estejam autorizados e registrados na Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

<sup>286</sup> § 5º Cada instituição contratada na forma deste artigo poderá administrar, no máximo, 20% (vinte por cento) dos recursos garantidores correspondentes às reservas técnicas, aos fundos e às provisões.

<sup>287</sup> Art. 14. Os planos de benefícios deverão prever os seguintes institutos, observadas as normas estabelecidas pelo órgão regulador e fiscalizador: (...)

II - portabilidade do direito acumulado pelo participante para outro plano;(...)

Art. 27. Observados os conceitos, a forma, as condições e os critérios fixados pelo órgão regulador, é assegurado aos participantes o direito à portabilidade, inclusive para plano de benefício de entidade fechada, e ao resgate de recursos das reservas técnicas, provisões e fundos, total ou parcialmente.

<sup>288</sup> “Art. 15 Na transferência de administração de plano de benefícios para outra entidade de previdência complementar, parte do fundo administrativo registrado nas demonstrações contábeis do PGA da FUNPRESP-EXE, poderá ser transferido, observado o critério da equivalência patrimonial ao montante dos recursos garantidores do plano de benefícios para valoração da parcela devida. Parágrafo único: O Conselho Deliberativo decidirá a forma da devolução da parcela devida do fundo administrativo, podendo decidir pela transferência de ativo

Este elemento novamente ilustra a lógica de maior liberdade, segurança e concorrência inerente a um sistema de capitalização como o FGPS. As reservas da pessoa estão garantidas mesmo se ela se desvincular do empregador ou do fundo de pensão original. E é plenamente possível optar por outra administradora que a pessoa entenda ser mais competente. A portabilidade estabelece um incentivo claro para o aprimoramento da gestão ao mesmo tempo que fornece maior segurança e autonomia para o beneficiário.

Em conclusão, tem-se que a Lei 12.618/12 não só ilustra possíveis avenidas para a estruturação de um FGPS. Ela também demonstra a viabilidade de transição, ainda que parcial, para um sistema previdenciário sustentado por reservas reais. Esta transição não só preserva direitos anteriores, como também cria uma estrutura de lastro para garantir que benefícios futuros sejam pagos<sup>289</sup>.

### 3.3.3 Instituição por Lei Ordinária

O FGPS pode ser instituído por lei ordinária. Não há necessidade de reforma constitucional para que esta opção seja oferecida.

A Constituição fala que a previdência social será organizada em um regime geral de caráter contributivo. Ela não especifica como os benefícios devem ser estruturados e pagos. Não há nada que vede a instituição de formas diferenciadas de pagamento e financiamento, desde que observadas as exigências de cobertura e equilíbrio financeiro e atuarial previstas na Constituição.

---

permanente e/ou o parcelamento do valor. Art. 16 Na ocorrência da hipótese descrita neste capítulo será elaborado um documento onde serão detalhados os procedimentos, as etapas, os direitos e as obrigações das partes envolvidas durante e após a operação.” BRASIL. Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal. *Plano de Gestão Administrativa (Regulamento)*. Brasília, 2013. Disponível em <https://www.funpresp.com.br/portal/wp-content/themes/funpresp/downloads/regulamentoPGA.pdf>. Acesso em 24/09/2015. p. 7

<sup>289</sup> “A experiência internacional aponta que os fundos de pensão destinados a servidores públicos têm sido um sucesso. Dentre os doze maiores fundos de pensão em termos de patrimônio, somente um não é destinado a servidor público, que é o da General Motors. (...) A criação da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal- Funpresp está alinhada com as melhores práticas previdenciárias adotadas por países desenvolvidos e que prezam pela responsabilidade fiscal. O novo modelo previdenciário adotado para os servidores titulares de cargo efetivo aprovado pelo Congresso Nacional preserva a proteção previdenciária dos servidores e abre novas possibilidades que privilegiam aqueles que permanecerem mais tempo no serviço público”. FARIA JUNIOR, Jaime Mariz de. “A nova previdência dos servidores públicos federais: Lei nº 12.618, de 30/04/2012”. In Investimento, produtividade e previdência para o desenvolvimento : aspectos jurídicos, econômicos e sociais. Rio de Janeiro : Memory - Centro de Memória Jurídica, 2013. p. 21

Como mencionado anteriormente, há quem apresente objeção a esta assertiva. A objeção se fundaria na concepção do caráter “contributivo” e “solidário” do sistema. Nesta linha, nenhuma contribuição poderia ser alocada para qualquer conta que não fosse o fundo único e geral.

Esta objeção não se sustenta.

Do ponto de vista formal, é uma ilusão afirmar que exista um fundo puramente coletivo ou social. Quando a previdência concede um direito de aposentadoria, ela está na prática separando um fluxo de valores para benefício de alguém. O fato de esse fluxo não ser separado em uma conta individual não reduz em nada o efeito de transferência de recursos da previdência para um patrimônio individual.

Em uma situação de desequilíbrio financeiro, fica ainda mais claro o caráter individualista do RGPS. Se o sistema começa a sofrer de falta de recursos, quem irá sofrer serão as pessoas que receberão benefícios no futuro. Quem já recebeu no passado terá passado incólume pela crise. Esta situação é comparável a uma empresa em falência: há uma série de credores e uma estipulação legal da ordem de preferência. O RGPS possui uma ordem clara de preferências, em que aposentados atuais são privilegiados e aposentados futuros são ignorados. Não parece razoável dizer que este seja um sistema contributivo e solidário: é um sistema que define com clareza pessoas que adquiriram direitos e pessoas que não adquiriram.

Do ponto de vista material, o caráter contributivo do sistema é assegurado por uma variedade de fontes de recursos<sup>290</sup>. A proposta de FGPS envolve o isolamento apenas das contribuições incidentes sobre salários. E,

---

<sup>290</sup> Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

- a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;

- b) a receita ou o faturamento;

- c) o lucro;

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.

mais importante, só permite esta aplicação diferenciada das contribuições quando for financeiramente vantajosa para a Previdência Social.

Neste contexto, a opção pelo FGPS já configura em si uma contribuição para a previdência: a pessoa está dando à previdência mais do que ela receberia, como aferido pelo critério de VPL líquido. Neste contexto, fica evidente que o FGPS está aprimorando o caráter contributivo e solidário do sistema, não prejudicando.

É importante notar que o FGPS não implica saída ao regime geral de previdência. O que o FGPS faz é permitir a compartimentalização transparente de um fluxo de receitas e despesas esperadas para uma pessoa. Esta compartimentalização aumenta a liberdade de escolha dos segurados e reforça o equilíbrio financeiro do RGPS como um todo.

Em conclusão, o FGPS não prejudica o direito constitucional de qualquer pessoa: o segurado optante continua cercado de garantias, e os segurados não optantes são beneficiados por melhoria no equilíbrio atuarial da previdência. Sem prejuízo, não é possível dizer que haja ofensa à constituição. É plenamente viável, portanto, a instituição do RGPS por meio de lei ordinária.

#### 3.3.4 A Redação da Norma

Para exemplificar como o FGPS poderia ser estruturado na prática, propõe-se o projeto de lei modelo transcrita no Anexo XIX. O texto do projeto consolida os elementos discutidos ao longo desta tese. O presente item irá indicar brevemente a correlação entre o texto proposto e o teor desta tese.

O artigo primeiro indica o objeto da lei e seu âmbito de aplicação<sup>291</sup>:

Art. 1º Fica instituído o Fundo de Garantia da Previdência Social – FGPS no âmbito do Regime Geral da Previdência Social - RGPS.

Parágrafo único. O FGPS é uma opção de investimento e previdência disponível a todo segurado do RGPS, não possuindo caráter compulsório.

Dois elementos são destacados aqui. O primeiro é que o FGPS é uma parte do RGPS, e não uma alternativa a ele. O segundo é que o FGPS é uma opção, não possuindo caráter compulsório.

---

<sup>291</sup> Obedece-se aqui às normas sobre redação legislativa previstas na Lei Complementar nº 95/98.

O artigo segundo prevê as fontes de recursos para o FGPS:

Art. 2º O FGPS é constituído pelos saldos das contas vinculadas a que se refere esta lei, devendo ser aplicados em investimentos que assegurem a cobertura dos benefícios previdenciários do segurado.

§ 1º Serão transferidos para as contas vinculadas:

I – as contribuições dos segurados previstas nos arts. 20, 21 e 24 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991;

II – as contribuições da empresa previstas no art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, no montante correspondente às remunerações pagas ou creditadas ao titular da conta vinculada;

III – os rendimentos e receitas decorrentes do investimento dos recursos mantidos na conta vinculada;

IV – transferências realizadas pela União com o intuito de:

a) incentivar a adesão ao FGPS;

b) contribuir com a formação do FGPS do segurado;

c) reduzir o passivo descoberto do RGPS; e

d) promover objetivos de Previdência Social.

V – contribuições adicionais realizadas por segurado ou terceiros; e

VI – quaisquer outras receitas não vedadas por lei.

§ 2º As contas vinculadas em nome dos segurados são absolutamente impenhoráveis.

As fontes de recursos são aquelas mencionadas ao longo desta tese: contribuições sobre salários, rendas de investimentos, transferências pela União e contribuições voluntárias. Destaca-se aqui a impenhorabilidade das contas, refletindo disposição similar do FGTS<sup>292</sup>.

O artigo terceiro trata da administração das contas pela CEF:

Art. 3º As receitas do FGPS serão depositadas e mantidas em conta individual única na Caixa Econômica Federal – CEF.

§1º Os recursos depositados são de propriedade do segurado a que cada conta estiver vinculada, sendo vedados a sua retenção ou o repasse para outros programas e finalidades.

§2º A CEF administrará os recursos das contas individuais tendo em vista o objetivo único de máximo retorno financeiro compatível com o nível de risco calculado e aceito pelo segurado.

Há dois elementos de destaque neste texto. O primeiro é a exigência de que as contas sejam mantidas na CEF. O segundo é o foco em obter retornos para o segurado: o objetivo único é o retorno financeiro, e não se admite retenção ou desvio dos recursos.

O restante do artigo trata da administração dos recursos por terceiros:

---

<sup>292</sup> É o teor do art. 2º, §2º, da Lei nº 8.036/90: “§ 2º As contas vinculadas em nome dos trabalhadores são absolutamente impenhoráveis.”

§3º É facultado ao segurado indicar sociedades empresariais, sindicatos ou associações para a administração de seus recursos, observadas as seguintes exigências e diretrizes, além de outras a serem estabelecidas em regulamento:

I – todos os investimentos e rendimentos serão vinculados à conta individual na CEF;

II – os recursos somente serão investidos em classes de ativos admitidas pelo ente regulatório competente;

III – a exposição a risco deverá ser inferior aos limites estabelecidos pelo ente regulatório competente, que poderá, entre outras medidas, fixar percentuais máximos de exposição do portfólio para certas classes de ativos;

IV – a remuneração anual do gestor de recursos será restrita a:

a) Taxa de administração, que incidirá sobre o total de recursos administrados e que não poderá exceder 0,5%; e

b) Taxa de sucesso, que incidirá sobre o desempenho do gestor que exceda o parâmetro comparativo aplicável.

§4º É vedada a cobrança de taxas, indenizações, ressarcimentos ou quaisquer outras exigências além da remuneração prevista no §3º, IV.

§5º O parâmetro comparativo aplicável a que se refere o §3º, IV, b, será calculado pelo ente regulatório e corresponderá à taxa de retorno média obtida pela CEF na administração de contas do FGPS.

§6º A remuneração da CEF pela gestão do sistema será restrita à taxa de administração prevista no §3º, IV, “a”, observada a vedação prevista no §4º

O texto permite a indicação de terceiros para a gestão dos recursos. Esta gestão fica condicionada às regras de prudência estabelecidas pelo ente regulatório. A remuneração do gestor fica restrita a duas taxas: uma de administração, limitada a 0,5% e uma de sucesso. A taxa de sucesso adota como *benchmark* o desempenho da própria CEF. O objetivo aqui é estimular a gestão eficiente por terceiros e limitar a redução do valor investido em razão de taxas excessivas.

O art. 4º trata das hipóteses de resgate dos recursos poupados:

Art. 4º O resgate dos recursos mantidos em contas vinculadas do FGPS só será permitido para os seguintes propósitos e circunstâncias:

I – aquisição de anuidade vitalícia;

II – aquisição de anuidade para pensionista;

III – transferência para herdeiros em caso de morte;

IV – saque de valores que excedam o valor máximo de reservas admitido pelo FGPS; ou

V – aquisição de seguros para riscos à pessoa e a seus dependentes, nos termos e limites estabelecidos pelo ente regulatório competente.

§1º A anuidade vitalícia consiste em pagamento de quantia fixa mensal pelo restante da vida do segurado.

§2º A anuidade para pensionista consiste em pagamento de quantia fixa mensal pelo período a que o dependente do segurado fizer jus à pensão.

§3º As anuidades só poderão ser comercializadas pela CEF ou por instituições financeiras habilitadas para este serviço junto ao ente regulatório.

§4º As quantias pagas pelas anuidades serão atualizada anualmente de acordo com índice de preços definido pelo ente regulatório

§5º O valor máximo de reservas admitido pelo FGPS será equivalente ao preço atual de uma anuidade de 30 anos no valor de 10 vezes a renda média anual brasileira, a ser calculado e divulgado anualmente pelo ente regulatório competente.

Há cinco hipóteses de saques. Três das hipóteses (incisos I, II e V) replicam a estrutura de benefícios do RGPS. Atende-se assim à diretriz de não permitir redução nos direitos do segurado. As hipóteses III e IV tratam do que fazer com o excedente que não for usado para benefícios: o que sobrar após o falecimento da pessoa, e o que exceder os limites admitidos para reserva.

A instituição de um limite para reserva tem por objetivo evitar que o FGPS seja utilizado como instrumento de evasão fiscal. Propôs-se o valor equivalente a uma anuidade de 10 vezes a renda média anual brasileira<sup>293</sup> ao longo de 30 anos. Entende-se que este valor é suficiente para atender às demandas previdenciárias da pessoa; o excedente deixa de ter valor previdenciário e não deveria receber tratamento diferenciado de outros recursos. Por este motivo, entende-se que este excedente não deverá receber privilégios tributários, como se verá a seguir. Como este excedente não seria privilegiado por benefícios tributários nem seria utilizado para fins previdenciários, ele poderia ser sacado a qualquer momento.

O artigo quinto prevê medidas estatais para promoção da previdência no âmbito do FGPS:

Art. 5º A União promoverá a previdência dos optantes pelo FGPS por meio das seguintes medidas, entre outras:

I – aquisição de anuidade vitalícia no valor de um salário mínimo;  
II – transferência de recursos adicionais para a conta vinculada de segurado.

§1º A medida prevista no inciso I será realizada apenas em favor do segurado que:

I – tiver atendido os requisitos constitucionais para aposentadoria por idade; e

---

<sup>293</sup> Um parâmetro mais adequado seria o salário mínimo. Como a Constituição veda a vinculação do salário mínimo para qualquer fim, optou-se por não utilizar esta métrica.

II – não possuir recursos suficientes em sua conta vinculada para a aquisição do benefício de anuidade vitalícia.

§2º Na hipótese do inciso I, o saldo do FGPS do segurado será integralmente transferido à União.

§3º A medida prevista no inciso II:

I – poderá ser condicionada à realização de contribuições proporcionais pelo segurado;

II – será realizada apenas nos limites orçamentários autorizados para o período;

III – deverá priorizar segurados em situação de maior vulnerabilidade previdenciária.

A tônica deste artigo é de solidariedade. A aquisição de anuidades vitalícias busca assegurar que ninguém que atenda os requisitos constitucionais deixe de ter acesso à aposentadoria por idade.

A transferência de recursos adicionais, por sua vez, oferece uma autorização genérica para intervenções estatais focadas. O objetivo é que o Estado possa priorizar o uso de recursos para pessoas em situações mais vulneráveis. Seria o caso de uma pessoa pobre que, acometida por invalidez, não seja mais capaz de prover para si e para sua família. Ou o caso de alguém que faleça sem deixar recursos suficientes à manutenção de seus filhos. A ênfase aqui é em priorizar a atuação estatal para pessoas em necessidade, e não para a distribuição indiscriminada de benefícios.

O artigo sexto estabelece as condições para exercício da opção:

Art. 6º O exercício da opção pelo FGPS:

I – não poderá resultar em prejuízo financeiro ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS; e

II – poderá ser restrito quando ocasionar redução de fluxo de caixa que inviabilize o pagamento de benefícios do INSS previstos para o ano.

§1º O regulamento poderá definir o FGPS como a opção inicial para novos ingressantes no RGPS.

§2º O INSS divulgará os critérios para avaliação do ganho ou prejuízo financeiro decorrente da adesão de segurado ao FGPS.

§3º O INSS poderá:

I – condicionar o exercício da opção pelo FGPS a pagamento ao INSS, quando este pagamento for necessário para evitar o prejuízo financeiro de que trata o inciso I do caput;

II – estimular o exercício da opção pelo FGPS por meio de pagamentos diretos à conta vinculada do optante, quando o exercício desta opção resulte em ganho financeiro ao INSS.

§4º Na hipótese do inciso II do caput, o INSS divulgará os limites de perda de fluxo de caixa admitidos para o ano.

§5º, Na hipótese do inciso II do caput, será dada preferência aos optantes pelo FGPS que oferecerem o maior ganho financeiro e atuarial ao INSS.

O artigo reitera duas condições mencionadas nesta tese: ganho financeiro para o RGPS e disponibilidade de fluxo de caixa. Os parágrafos esclarecem como os critérios serão aplicados, abrindo a porta para adesões que sejam benéficas para o sistema. O parágrafo terceiro esclarece que o Estado pode tanto exigir pagamentos, no caso de opções financeiramente desvantajosas para o INSS, como oferecer pagamentos, quando o exercício da opção for financeiramente vantajoso. Os parágrafos 4º e 5º, por sua vez, esclarecem como ocorrerá o exercício de opção na hipótese de restrição de fluxo de caixa.

O artigo 7º trata do benefício tributário associado ao FGPS:

Art. 7º Ficam isentas de tributação sobre a renda:

I – as contribuições realizadas;

II – os ganhos financeiros obtidos em investimentos de recursos mantidos em contas do FGPS.

Parágrafo único. A isenção a que se refere o caput não se aplicará a contribuições e a ganhos financeiros que excedam o valor máximo de reservas admitido pelo FGPS.

O destaque do artigo é para a limitação do benefício ao valor máximo de reservas admitido pelo FGPS. O objetivo, como mencionado anteriormente, é evitar que o FGPS seja usado como mecanismo de evasão fiscal. A definição do valor máximo de reservas é realizada no art. 4º, §5º.

Finalmente, o artigo 8º define o ente regulatório competente:

Art. 8º A regulação do FGPS é de competência da Superintendência Nacional de Previdência Complementar - Previc.

Parágrafo único. A Previc exercerá, no âmbito do FGPS, as competências previstas nesta lei e na Lei nº 12.154, de 23 de dezembro de 2009.

A Previc já regula fundos de previdência complementar. O FGPS possui similaridade com tais fundos, havendo confluência de objeto regulatório. Idealmente, seria criado um ente regulatório próprio e adaptadas as leis de regência pertinentes. Como a estrutura regulatória em si não é o foco desta tese, optou-se por uma referência mais ágil a um ente regulatório existente.

### 3.3.5 *Emenda Constitucional*

Como mencionado no início desta seção, entende-se aqui que, dada a ausência de violação a qualquer direito constitucional, a instituição de um FGPS não demandaria emenda constitucional. Não se concorda com a tese de que a simples menção formal a “contributivo” impeça a alocação de recursos em contas identificadas.

Esta tese é contrária ao defendido por diversos autores. Por este motivo, com o intuito de aprofundar a tese, discute-se aqui o cenário em que uma emenda fosse necessária.

No que se refere ao aspecto material, reitera-se o que foi discutido anteriormente. A proposta de FGPS não viola nenhum direito individual ou coletivo. Na realidade, ela até aprimora direitos atuais por oferecer maior garantia de que as prestações prometidas pelo Estado seriam cumpridas. Sob este ponto de vista, bastaria que as condições coletiva e individual aqui discutidas fossem atendidas.

Do ponto de vista formal, entende-se que, caso necessária a alteração do texto constitucional, bastaria uma previsão autorizativa do modelo ora proposto. Não seria necessário redesenhar o texto constitucional. Como o FGPS essencialmente segue a mesma estrutura de cobrança de contribuições e os mesmos padrões mínimos de direito do RGPS, não é necessário modificar o restante do sistema.

Neste contexto, caso uma emenda à constituição fosse necessária para instituir o sistema proposto, entende-se que bastaria a inserção do seguinte parágrafo no art. 201 da Constituição Federal:

§14 A Lei poderá instituir a opção por contas vinculadas pessoais para o pagamento de benefícios previdenciários, observadas as seguintes normas:

I – a opção pela conta pessoal é uma decisão livre e exclusiva do empregado;

II – as contribuições realizadas pelo empregado e pelo seu empregador que tiverem como base de cálculo valores pagos ao empregado serão transferidas pelo regime geral para a conta vinculada;

III – a administração das contas deverá ser realizada de acordo com normas prudenciais previamente fixadas pelo órgão regulador;

IV – a opção só será admitida em condições financeiras que não impliquem prejuízo à capacidade de pagamento de benefícios do regime geral; e

V – o regime geral assegurará a complementação do benefício mínimo para o segurado que atender aos requisitos previstos neste artigo.

A redação acima proposta estabelece os requisitos básicos de segurança e de preservação de direitos de todos os envolvidos. E deixa para a norma infraconstitucional a fixação dos detalhes regulatórios pertinentes.

### **3.4 Formação de Reservas como Caminho para uma Previdência mais Eficaz e Justa**

Como mencionado na introdução, o foco desta tese é jurídico. Buscou-se essencialmente verificar se e como o FGPS seria compatível com o direito constitucional à previdência. Neste tópico pretende-se ir um pouco além deste objetivo jurídico básico e reiterar os motivos pelos quais o FGPS seria um mecanismo vantajoso para a previdência brasileira.

#### *3.4.1 A Necessidade de Reservas para Sustento das Promessas de Previdência*

O RGPS enfrenta um desafio demográfico formidável. A população idosa irá crescer a uma taxa acelerada. A população em idade de trabalho irá se reduzir. No futuro, o sistema terá que contar com menos contribuintes para bancar os benefícios de mais segurados.

Até aí, nada de surpreendente. Fundos de pensão de empresas e governos reconhecem esta dinâmica. E, para enfrentar esta dificuldade, guardam e investem recursos suficientes para bancar os benefícios do futuro.

O RGPS não fez isso até o momento. Não há reserva: apesar de o art. 250 da Constituição prever a criação de fundo para assegurar recursos para o pagamento, apenas recentemente foram iniciados esforços para desenvolvimento deste fundo<sup>294</sup>. As contribuições sobre o salário já não são suficientes para financiar os benefícios atuais, e a diferença tem que ser coberta por tributação geral sobre a economia.

Politicamente, pode ser difícil para qualquer governo criar tais reservas. Por mais sinistras que sejam as perspectivas do futuro, um governo com horizonte de quatro anos possui demandas imediatas para atender e pode

---

<sup>294</sup> Vide tópico 1.1.4

ser pouco propenso a reservar recursos para o futuro. E, mesmo que reserve tais recursos, a tentação a investi-los em projetos do governo ao invés de em ativos com retornos de mercado aumenta o risco de que os recursos não obterão os retornos necessários para financiamento da previdência.

A proposta de FGPS facilita a empreitada de constituição de reservas. Em primeiro lugar, por dar transparência: o contribuinte passa a saber exatamente para onde foi seu dinheiro e como ele está sendo investido. A previdência deixa de ser uma caixa preta e passa a ser compreensível e fiscalizável pelos segurados.

Em segundo lugar, o FGPS possibilita um senso de titularidade sobre o direito à previdência. O optante pelo FGPS pode ver para onde está indo seu dinheiro e passa a dividir a responsabilidade por garantir que seja bem investido.

Em terceiro lugar, o FGPS estimula a poupança. O sistema atual não oferece qualquer vantagem a quem poupar mais. Já o FGPS permite contribuições voluntárias para aumento dos benefícios futuros, favorecendo aqueles que poupem para o futuro. A possibilidade de contribuições diferenciadas ao longo do tempo também viabiliza a adequação do modelo geral às necessidades e possibilidades pessoais do segurado.

Para que o direito à previdência seja preservado no futuro, é necessário constituir reservas. E o FGPS parece ser a melhor forma para tanto.

### *3.4.2 Poupança e Investimento: de Trabalhador a Dono da Empresa*

O FGPS permite aos segurados compartilharem os ganhos percebidos pelo setor empresarial brasileiro. O segurado que optar por investir parte de seus recursos no setor produtivo<sup>295</sup> poderá virar sócio das grandes empresas nacionais e receber parte de seus lucros e ganhos.

---

<sup>295</sup> Especula-se que este direcionamento da poupança popular também ocasione maior crescimento da economia. A afirmativa é plausível; ela não é facilmente confirmável. Por este motivo, optou-se por não mencionar este ponto como uma das vantagens do FGPS. Neste contexto: “No fundo, a discussão da Previdência Social tem a ver com a poupança do país. É verdade que não se conseguiu até hoje provar que uma rede de Previdência diminui a poupança. Porém, os próprios chineses estão apostando nisso, ao investirem maciçamente na ampliação da saúde pública e da Previdência Social como forma de diminuir a taxa de poupança dos atuais 40% do PIB, aumentando a demanda interna e reduzindo a dependência da economia chinesa em relação à exportação para o mundo desenvolvido. O objetivo da reforma social levada a cabo atualmente na China – que está avançando a grandes e rápidos passos – é estimular o mercado interno, mesmo entendendo que isso poderá reduzir a produtividade da economia chinesa. No caso da América Latina e do Brasil, onde a taxa de poupança dificilmente alcança os 20% do

O volume de recursos poupados pela massa de trabalhadores e segurados pode se tornar uma parte expressiva da economia. Há quem argumente que investimentos por fundos de pensão tem sido uma das ferramentas mais eficazes para se socializar os resultados da economia nacional:

De fato, **o trabalhador americano, por meio de seu agente de investimentos, o fundo de pensão, é dono hoje de um setor da economia Americana** que, com exceção da agricultura, é **maior do que o que foi trazido para controle do governo por Allende no Chile para transformar o Chile em um “país socialista”, maior que o que foi nacionalizado pela Cuba de Castro, ou maior do que foi nacionalizado na Hungria ou na Polônia no auge do Stalinismo.**<sup>296</sup>

O investimento adequado de reservas de aposentadoria permite que trabalhadores gozem dos mesmos ganhos que grandes industrialistas. Permite que os lucros de grandes empresas sejam direcionados em benefício das pessoas em situação menos privilegiada na sociedade. E, como Drucker antecipou muitos anos atrás, é um mecanismo mais eficaz para socialização de meios de produção do que qualquer revolução.

A redução das desigualdades sociais é, segundo a Constituição, um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. Promover a divisão dos ganhos econômicos do país parece atender a este objetivo.

### *3.4.3 Dinheiro para as Pessoas Certas: protegendo os mais pobres e evitando concentração de renda pela Previdência*

A Previdência brasileira não ajuda as pessoas mais pobres da população. Pelo contrário: as pessoas em pior situação no país são as pessoas menos propensas a fazer parte do RGPS:

---

PIB, talvez tenhamos de vir do lado oposto para um pouco menos de proteção e mais estímulo à produtividade ou, mais corretamente, uma proteção que seja direcionada para apoiar os trabalhadores de menor renda, em vez de ser um substituto caro à poupança para uma minoria mais abastada da população, aí incluídos os funcionários públicos” GIAMBIAGI, Fabio e TAFNER, Paulo. Demografia [recurso eletrônico]: a ameaça invisível: o dilema previdenciário que o Brasil se recusa a encarar. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. p. II

<sup>296</sup> Livre tradução de “Indeed, aside from farming, a larger sector of the American economy is owned today by the American worker through his investment agent, the pension fund, than Allende in Chile had brought under government ownership to make Chile a “Socialist country”, than Castro’s Cuba has actually nationalized, or than had been nationalized in Hungary or Poland at the height of Stalinism.” DRUCKER, Peter F. *The Pension Fund Revolution*. New Brunswick e Londres: Transaction Publishers, 1996. P. 2

Como se constata na Tabela 16.6, os **grupos nos quais a porcentagem de não cobertura é superior à sua participação na população** (última coluna) são: indivíduos com **até 15 anos, pardos (mas não negros)**, com **escolaridade até o fundamental incompleto**, moradores do Nordeste e Norte do país e que vivem em famílias **com renda per capita de até um salário mínimo**<sup>297</sup>.

Ainda neste sentido:

Como se observa na Tabela 16.7, **a maior probabilidade de ocorrência de não cobertura (55,4%) ocorre entre indivíduos que vivem em famílias com renda per capita de até ½ salário mínimo mensal**. Isso significa que, tomando aleatoriamente 100 indivíduos com essa faixa de renda familiar per capita, 55 não terão cobertura previdenciária. A segunda maior chance ocorre com indivíduos da região Norte do país. De cada 100 indivíduos que lá vivem, 40 não tem cobertura previdenciária. Em seguida, estão os indivíduos com até 15 anos de idade: de cada 100, 37% estão sem cobertura previdenciária.<sup>298</sup>

E concluindo:

O problema é que **apenas 2,2% das famílias extremamente pobres recebem benefícios previdenciários** (conforme Tabela 14.2). Esse quadro tende a perdurar, já que os adultos dessas famílias estão à margem do mercado de trabalho.<sup>299</sup>

Esta constatação é bastante importante para esta tese. O RGPS não é um sistema de apoio aos mais pobres. Ele é um sistema que coleta recursos de toda a sociedade em benefício da parcela mais rica da população. Lembrem-se que todos os consumidores são contribuintes indiretos da COFINS ao comprar bens e serviços no mercado, mas só a metade mais privilegiada da população recebe os benefícios previdenciários financiados por este tributo.

Por mais que se fale em solidariedade na previdência ao longo desta tese, o fato é que o sistema brasileiro é caracterizado por uma *solidariedade*

---

<sup>297</sup> GIAMBIAGI, Fabio e TAFNER, Paulo. Demografia [recurso eletrônico]: a ameaça invisível: o dilema previdenciário que o Brasil se recusa a encarar. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. p. 158

<sup>298</sup> GIAMBIAGI e TAFNER, op. cit., p. 165

<sup>299</sup> Idem., p. 145. Os autores destacam que, mesmo quando a previdência gera algum efeito sobre redução de pobreza, este efeito é pequeno: "O exercício mostra, em síntese, que aumentar os benefícios da Previdência Social além da inflação, mesmo que somente daqueles que ganham o piso previdenciário – que é um salário mínimo -, tem impacto 12 vezes menor sobre a miséria do que o mesmo recurso, caso fosse utilizado pelo Programa Bolsa-Família. Em poucas palavras, a Previdência reduz um pouco a pobreza, mas não é um instrumento desenhado para isso. É quase um efeito colateral." Idem, p. 147

*invertida*<sup>300</sup>: as pessoas mais pobres é que assumem o ônus de solidariedade para manter benefícios para os mais ricos. Este ônus sobre os mais pobres é exacerbado por um sistema que oferece elevadas vantagens sem respaldo financeiro, sem formação prévia de reservas para sustentá-las<sup>301</sup>.

Uma das vantagens oferecidas pelo FGPS é reduzir este efeito de concentração de renda. O segurado rico terá apenas os benefícios que suas contribuições puderem gerar autonomamente. Não há solidariedade invertida: não se irá tirar recursos de toda a sociedade para financiar os mais ricos.

A solidariedade proposta para o FGPS é “means-tested”, ou seja, ela é condicionada à verificação de que o beneficiário não possui meios para atender a suas próprias necessidades. Se alguma pessoa em situação de pobreza não é capaz de poupar o suficiente para sua aposentadoria, o Estado irá auxiliá-la a obter um benefício. Neste sistema, os recursos de COFINS e outras fontes de receita são usados solidariamente para ajudar aqueles em pior situação, e não para ajudar aqueles que já estão em posição privilegiada na sociedade.

#### 3.4.4 O público alvo de um FGPS

Um sistema de FGPS possivelmente não seria adequado a toda a população brasileira. Pessoas em situação profissional mais irregular não teriam a densidade de contribuições necessária para aproveitar plenamente essa alternativa. Para boa parte da população, a cobertura atual pelo RGPS pode

---

<sup>300</sup> Expressão empregada por Tavares ao discutir as vantagens diferenciadas aplicadas a regimes privilegiados de servidores públicos: “(...) a Constituição tem sido também palco de previsões de regras pontuais de aplicação de hipóteses especiais e excludentes da normatização geral, criadoras invariavelmente de vantagens corporativas anti-republicanas injustificáveis sob aspecto de seguro público e que acabam por onerar a parte majoritária mais pobre da sociedade, criando uma solidariedade invertida, na qual os mais carentes, através da carga geral de ingressos públicos, ajudam a manter benefícios para os mais ricos.” TAVARES, Marcelo Leonardo. “A constitucionalização do direito previdenciário”. In *A Constitucionalização do Direito: Fundamentos Teóricos e Aplicações Específicas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 958. Note-se que o autor, nesta citação, referia-se apenas a vantagens corporativas, e não ao regime geral de previdência social. Não há elementos que permitam concluir que este autor teria tal impressão do RGPS.

<sup>301</sup> Situação descrita por Tavares como de fartura aristocrática: “Privilegiou parte da população para quem as normas constitucionais e legais permitiam fruição de vantagens abusivas sem respaldo financeiro e alijou a maioria da proteção mesmo em configuração básica. A fartura aristocrática descontrolada sustentada com ingressos públicos minou reservas que deveriam ter sido formadas no período inicial de capitalização e deixou desprevenido o Estado garantidor, exigindo a repartição do custo entre todos no final do século XX e início do XXI.” TAVARES, op. cit. , p. 938

simplesmente ser uma opção superior. A questão então é: quem seria o público alvo de tal opção?

Propõe-se aqui que há dois grupos que, do ponto de vista do sistema previdenciário em geral, deveriam ser visados: 1) os segurados mais ricos; 2) os não segurados que não tem perspectiva de adesão contínua ao regime geral.

O primeiro grupo, de segurados mais ricos, é o grupo mais propenso a se aposentar cedo e a viver mais. Essas são as pessoas que tem o maior potencial de causar prejuízo financeiro ao sistema previdenciário. Do ponto de vista do regime geral, a saída dessas pessoas tem mais chance de gerar um valor presente líquido que melhore o equilíbrio atuarial do sistema.

E essas são também as pessoas que poderiam melhor empregar um FGPS para benefício próprio. A maior capacidade de investimento destas pessoas permitiria realizar maiores depósitos ao longo do tempo. Essa dinâmica permitiria a tais segurados obter aposentadorias em idade inferior e em valores maiores, sem impor qualquer ônus adicional ao sistema previdenciário geral. Esse tipo de flexibilidade, aliada à segurança e ao controle sobre a aposentadoria, podem ser atraentes para os segurados mais afluentes.

O segundo grupo é o de pessoas que simplesmente não tem perspectiva de adesão ao regime geral atual. O FGPS oferece a possibilidade de cobrança diferenciada que pode agregar tais pessoas ao sistema formal de emprego e previdência.

Hoje, ter um emprego formal com carteira assinada impõe um ônus de contribuições e FGTS de cerca de 38% do salário. Esse ônus desencoraja o emprego formal, contribuindo para a alta taxa de informalidade no trabalho no Brasil: em 2013, cerca de 46,4% dos trabalhadores eram informais<sup>302</sup>.

Um sistema de FGPS pode exigir contribuições mais baixas. Contribuições de 20%, ao invés de cerca de 31%, podem reduzir bastante o ônus imposto ao trabalho formal. A taxa de 20% é bem mais próxima da média internacional de cobrança e pode ser suficiente para a sustentação do benefício

---

<sup>302</sup> De acordo com a definição I do IPEA, que corresponde à seguinte divisão: (empregados sem carteira + trabalhadores por conta própria) / (trabalhadores protegidos + empregados sem carteira + trabalhadores por conta própria). BRASIL. Instituto De Pesquisa Econômica Aplicada. *Grau de informalidade - definição I*. Atualizado em 30/10/2014. Disponível em [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br). Acesso em 23/09/2015.

para a pessoa. E pode ser o impulso que pode trazer o trabalhador mais vulnerável para a formalidade.

Para o financiamento do RGPS em sentido coletivo, seria difícil realizar tal redução de alíquota. Haveria um problema de isonomia, já que contribuintes receberiam ônus diferenciados para sustentação do regime comum. E haveria enfraquecimento do equilíbrio atuarial do sistema, já que menores contribuições seriam recebidas, sem redução concomitante dos benefícios a que o sistema seria obrigado. Para o FGPS, em que as contribuições da pessoa são direcionadas primariamente a ela mesma, estas dificuldades são afastadas.

Um FGPS pode não ser uma solução plena para integração de pessoas em situação mais vulnerável. O que ele oferece é a possibilidade de maior integração de pessoas que simplesmente não seriam agregadas ao sistema. Em um cenário em que 46% dos trabalhadores simplesmente não tem qualquer proteção, esse tipo de incremento marginal pode oferecer alívio a milhões.

#### *3.4.5 Luz solar como desinfetante: garantindo transparência na previdência*

Talvez a maior vantagem ofertada pelo FGPS é impor transparência ao sistema de previdência brasileiro.

Um indicativo da falta de transparência do sistema é o número de projetos de lei em trâmite no Congresso que visam aumentar benefícios previdenciários para grupos específicos. A tabela abaixo indica alguns destes projetos para o ano de 2014:

<b>Projeto</b>	<b>Assunto</b>
<b>PL 8002/2014</b>	Altera a Lei nº 11.350, de 5 de outubro de 2006, para assegurar aos Agentes Comunitários de Saúde e Agente de Combate a endemias gozo de benefício previdenciário independente de contribuição no período que compreende janeiro de 1991 e dezembro de 2006.
<b>PL 7842/2014</b>	Altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para garantir ao aposentado que permanece ou retorna à atividade o direito à renúncia à aposentadoria e ao recálculo da renda mensal do benefício.
<b>PL 7820/2014</b>	Altera os arts. 29 e 48 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências, para extinguir o fator previdenciário.

<b>PL 7481/2014</b>	Acrescenta dispositivo à Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para assegurar o adicional de vinte e cinco por cento a todos os aposentados que necessitem do auxílio permanente de terceiros.
<b>PL 7049/2014</b>	Dispõe sobre a criação de renda suplementar mensal para a pessoa com deficiência segurada do Regime Geral da Previdência Social ou contribuinte de regime próprio de previdência, no exercício de atividade remunerada.
<b>PL 6870/2013</b>	Dispõe sobre a extensão do direito ao benefício do auxílio-acidente ao trabalhador autônomo - contribuinte individual e ao segurado facultativo - donas de casa, estudantes, síndicos de condomínio não remunerados, concedido pelo Regime Geral de Previdência Social.

Todos estes projetos implicam gastos para a Previdência Social. Estes gastos não são mencionados em nenhuma das justificações destes projetos. Esta é uma tendência geral em projetos que envolvem matéria previdenciária: eles simplesmente não consideram o impacto sobre o equilíbrio financeiro da Previdência. Benefícios são concedidos, e a conta é deixada para que gerações futuras paguem<sup>303</sup>.

O FGPS impõe transparência a estas reformas. E impõe que tais projetos assumam responsabilidade pela realidade. Como os benefícios do FGPS são financiados essencialmente pelos recursos acumulados, aumentos de benefícios terão de ser acompanhados de fluxos de caixa correspondentes para as contas dos beneficiários.

O FGPS não veda que medidas como as indicadas no quadro acima sejam efetuadas pelo Congresso. Ele só exige duas coisas. A primeira é que essas medidas sejam transparentes: o valor presente de um benefício tem que ser definido em termos monetários. A segunda é que as medidas sejam sustentadas em recursos econômicos reais e atuais: o dinheiro deve ser transferido para a conta da pessoa.

O FGPS permite que o país inteiro saiba o custo dos benefícios sendo atribuídos a certos grupos. E força o país a financiar estes custos com recursos reais, ao invés de forçar gerações futuras a arcar com eles.

<sup>303</sup> Neste sentido: “Na conjuntura atual, tudo que se vê oriundo do legislador são propostas demagógicas de aumentos descompromissadas com o equilíbrio financeiro e atuarial e projetos de alteração legal com o único propósito de constranger o atual governo, antigo opositor de reformas previdenciárias.” IBRAHIM, Fábio Zambite. A previdência social no estado contemporâneo: fundamentos, financiamento e regulação. Niterói, RJ: Impetus, 2011. P. 307

### **3.5 Limites do Modelo**

O FGPS é um modelo que apresenta potencial para tornar a previdência mais justa e sustentável. Não é um modelo perfeito, e é importante reconhecer suas limitações. Este tópico destaca algumas das limitações mais importantes do modelo.

A primeira limitação é que o FGPS não resolve o problema do descompasso entre as contribuições pagas por uma pessoa e os benefícios que ela recebe. O RGPS paga benefícios elevados a pessoas que se aposentaram em idade precoce. Estas pessoas gozam de um privilégio consideravelmente superior aos valores que contribuíram. Usando termos financeiros, elas receberam um VPL muito positivo da previdência, em prejuízo do restante dos segurados e da sociedade como um todo.

O FGPS funciona neste status quo, e funcionaria em uma situação em que estes privilégios fossem reduzidos. A sociedade brasileira terá de decidir se mantém estes privilégios, ou se decide reduzir os ônus percebidos (o que envolve ainda maior discussão sobre impactos a direitos adquiridos). O FGPS simplesmente não aborda esta questão, e pode operar qualquer que seja o cenário escolhido pela sociedade.

A segunda limitação do FGPS é que se trata apenas de um modelo para organização do sistema. Ele não resolve magicamente o problema de déficit periódico e de um passivo multibilionário descoberto.

O FGPS pode auxiliar a poupança e o equilíbrio financeiro do RGPS em diversas formas. A atribuição de responsabilidade pessoal pelas contas próprias pode incentivar maior poupança. Incentivo similar pode decorrer do tratamento tributário privilegiado. A exigência de transparência pode evitar a concessão de benefícios sem receita correspondente, o que permite reduzir a crescimento do déficit do RGPS.

O FGPS é uma estrutura que facilita a compreensão do problema previdenciário e orienta a alocação de recursos para cobrir as fraquezas do sistema. Ele não é uma fonte de recursos. Mesmo se este modelo fosse adotado, ainda seria necessário o investimento de recursos reais para resolver o problema da previdência.

### 3.6 Possibilidades de Incremento Gradual

Como mencionado na introdução desta tese, as medidas que compõem o FGPS foram apresentadas como um modelo unificado por um motivo específico: esta é a forma mais eficaz de demonstrar as possibilidades e as limitações de medidas de tal natureza. Mas não há dependência necessária entre as reformas propostas. É possível implementar gradualmente algumas das medidas.

A consecução de reformas depende de viabilidade técnica, econômica e política. Implementar um sistema agregado como o FGPS pode estar longe do campo de possibilidades de curto prazo. Mas implementar algumas das medidas ora propostas é factível e pode aprimorar o equilíbrio previdenciário por algumas décadas.

Como deve ter ficado claro ao longo desta tese, a medida crucial é poupar e investir. Quando a população economicamente ativa começar a encolher e o número de idosos aumentar, será necessário recorrer a reservas formadas nos anos de maior pujança. Nós precisamos, como um país, começar a criar estas reservas.

A opção institucionalmente mais fácil é a instituição do fundo de previdência previsto no art. 250. Toda a estrutura jurídica constitucional já está presente. E há pressão pelo próprio TCU para a implementação deste fundo. Esta é a medida mais premente e de maior impacto potencial.

Instituir o fundo não é suficiente. É necessário também depositar recursos suficientes para financiar as obrigações futuras. O Estado deve gradualmente transferir ativos e fazer pagamentos para constituição de base de ativos que seja equivalente ao VPL dos débitos futuros. Trata-se de colocar, em um fundo coletivo, o que no modelo do FGPS iria para contas pessoais.

A proposta de FGPS abrangia a atribuição de um caráter de impenhorabilidade para as contas pessoais. Se o Estado brasileiro optar por inserir recursos no fundo coletivo do art. 250, é essencial que o fundo tenha o mesmo caráter de “intocabilidade”<sup>304</sup>. É necessário instituir salvaguardas que

---

<sup>304</sup> É o mesmo raciocínio levantado pelo seguinte autor ao tratar de fundos de previdência para servidores públicos: “Os fundos regulamentados pela proposição aqui em análise terão, certamente, grande similaridade com aqueles patrocinados por empresas públicas ou

proíbam o uso para outras finalidades, por mais emergenciais que estejam. Uma sociedade democrática deve levar em conta o risco sempre presente de que líderes futuros tomem decisões problemáticas que prejudiquem o país no longo prazo. Em outras palavras, “estadistas iluminados não estarão sempre no comando”<sup>305</sup>.

Um ponto que demanda inspiração do FGPS é a política de investimentos. Mais especificamente, dois elementos citados nesta tese devem ser observados: 1) os investimentos devem ter por fim único aumentar o valor disponível para pagamento de benefícios futuros; 2) os investimentos devem seguir regras prudenciais para gerir a relação risco-retorno. A tentação de usar o fundo de previdência para outros fins é muito alta: que político não gostaria de usar bilhões guardados para construir uma obra pública com baixo retorno? É essencial que o dinheiro não seja utilizado desta forma.

Ainda no âmbito de política de investimentos, a descentralização do fundo em subunidades de controle é essencial do ponto de vista de gestão de recursos. Aqui o problema é de um dilema entre (1) eficiência e (2) impacto de mercado. A questão de eficiência é óbvia: uma estrutura unificada para mais ativos implica menor custo de administração em geral.

A questão de impacto de mercado, por sua vez, envolve a dificuldade de negociação de elevados valores por um único agente econômico. Para um fundo que detenha centenas de bilhões de reais em ativos, qualquer decisão de venda ou compra de ativos pode exceder a liquidez diária ou até semanal do ativo. Qualquer decisão de compra ou venda seria imediatamente notada pelo mercado e resultaria em piora das condições de negociação para o fundo. O fundo teria que criar mecanismos próprios de leilão e aquisição, potencialmente menos vantajosos.

---

sociedades de economia mista, tanto, entendemos, em suas eventuais virtudes quanto em seus eventuais defeitos, conforme dito acima. Aqui, gostaríamos apenas de ressaltar que, parece-nos ser ainda mais temerária a possibilidade da utilização do fundo como instrumento de política econômica pelos Governos, uma vez que é duvidosa a possibilidade de autonomia dessas entidades.” GUERZONI FILHO, Gilberto. “O regime de aposentadoria dos servidores públicos e militares: Diagnóstico e propostas de alteração”. In *Revista Brasileira de Direito Público*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2003. Ano 1. N. 1. P. 83

<sup>305</sup> Livre tradução de “Enlightened statesmen will not always be at the helm”. MADISON, James. “Federalist nº 10 – The Same Subject Continued: The Union as a Safeguard Against Domestic Faction and Insurrection”. In *The Federalist Papers*. Disponível em [http://thomas.loc.gov/home/histdox/fed\\_10.html](http://thomas.loc.gov/home/histdox/fed_10.html). Acesso em 05/05/2015.

A estrutura ideal do FGPS divide a gestão dos ativos entre tantos gestores quanto forem eficientes. A decisão do dilema entre eficiência e impacto de mercado é resolvida pela concorrência entre gestores. Se esta solução espontânea não for possível para o fundo do art. 250, uma possibilidade é a criação forçada de unidades com poder autônomo de decisão e alocação. Esta medida poderia ser incrementada pela verificação do desempenho de cada unidade e pelo estímulo à concorrência entre gestores de unidades.

Indo além da gestão do fundo do art. 250, é essencial que o Estado tome medidas para estimular a formação de poupança individual. Este, que é o fundamento do FGPS, pode ser um “seguro” contra o RGPS. O Brasil possui uma baixa taxa de poupança, e pode-se especular que isso resulte em parte do fato que pessoas esperam que o Estado irá manter suas promessas de previdência. Se o Estado não conseguir pagá-las, é crucial que pessoas tenham suas próprias reservas.

Os elementos citados nesta tese oferecem várias avenidas para estimular a poupança individual. Aportes adicionais pelo Estado na forma de contribuições equivalentes podem oferecer o incentivo que pessoas precisam para poupar mais. Benefícios fiscais já existem para planos de previdência privada; eles podem ser ampliados ou divulgados com maior destaque.

Outro incentivo à poupança individual que o Estado pode oferecer é simplesmente maior transparência. Oferecer maior detalhamento sobre os benefícios esperáveis da previdência ajuda pessoas a decidirem sobre seus futuros. Comunicação honesta sobre os riscos de demografia e não pagamento podem estimular comportamentos de poupança individual: se as pessoas souberem que o Estado pode não conseguir pagar, serão possivelmente mais propensas a resolver a situação por conta própria.

Estas são apenas algumas das medidas inspiradas no FGPS. Mesmo que o FGPS não se mostre uma alternativa viável como um conjunto unificado de medidas, ele pode ser inspiração para várias ações para melhoria da segurança da previdência que temos hoje.

### **3.7 Síntese e Conclusões**

A opção pelo FGPS não prejudica o direito à previdência do segurado optante. Isso porque o FGPS oferece garantias para que o optante não veja seus benefícios e cobertura reduzidos abaixo do mínimo previsto constitucionalmente.

O FGPS oferece dois tipos de garantias ao indivíduo. O primeiro tipo é prudencial e regulatório. O sistema demanda a obediência de uma série de regras sobre valor mínimo a ser poupado, forma de administração e investimento de recursos e contratação de seguros e benefícios. Estas regras reduzem a probabilidade de acumulação insuficiente de reservas.

O segundo tipo de garantia envolve solidariedade estatal. A lógica é que o Estado assegura o complemento de benefícios quando as reservas forem insuficientes para tanto. Este apoio estatal pode ocorrer tanto na forma de prestações assistenciais (já existentes no Brasil hoje), de complementação de benefícios ou de aportes para formação de reservas por pessoas em situação vulnerável.

A opção pelo FGPS também não prejudica o direito à previdência do ponto de vista sistêmico. Isso porque, da forma como aqui proposto, a opção pelo FGPS seria condicionada a dois fatores: 1) ganho financeiro para a previdência; 2) disponibilidade de caixa.

O ganho financeiro para a previdência é aferido pelo cálculo do valor presente líquido das contribuições e benefícios aos quais o segurado terá obrigação ou direito. Se este valor é positivo para a previdência, a opção pelo FGPS é boa não só para o indivíduo, como também para o aprimoramento do equilíbrio atuarial do sistema. Não haveria, assim, prejuízo ao direito coletivo à previdência. Se o valor é negativo para a previdência, a opção pelo FGPS deveria ser condicionada ao pagamento de valor que compense este valor negativo.

A disponibilidade de caixa é verificada pela capacidade de o sistema suportar redução proporcional de arrecadação no curto prazo. A lógica é que, mesmo que uma opção individual pelo FGPS seja vantajosa para a previdência, ela pode constranger a liquidez do sistema. Para evitar prejuízo ao direito coletivo à previdência, opções pelo FGPS devem ser condicionadas às possibilidades de fluxo de caixa do sistema previdenciário.

O FGPS se inspira no FGTS, um mecanismo também baseado em contas pessoais que conta com mais de 50 anos de experiência. Para a instituição de um FGPS, não seria necessária reforma constitucional: a redação atual do art. 201 da Constituição é ampla o suficiente para permitir estruturas diferenciadas de regulação previdenciária.

O FGPS oferece o potencial de vantagens significativas: 1) assegura reservas para pagamento de benefícios; 2) democratiza os ganhos percebidos pelo setor privado; 3) diminui o efeito de concentração de renda do RGPS; 4) oferece maior transparência à previdência. O FGPS também possui limitações claras: 1) não resolve o problema do descompasso entre contribuições passadas e benefícios obtidos hoje por segurados; 2) não traz de volta as décadas de poupança que deveriam ter ocorrido no passado para assegurar a viabilidade geral do RGPS hoje.

Embora o FGPS tenha sido descrito como um modelo teórico unificado, várias dos seus elementos componentes podem ser implementados de forma isolada no âmbito do RGPS. A destinação de recursos para formação de poupança é a medida mais óbvia. Estes recursos podem ser acompanhados de uma “inalienabilidade” face a futuros governantes, ou seja, de uma garantia de não poderem ser deslocados por interesse do governo. A gestão dos recursos pode ser orientada pelo máximo retorno, e pode ser transferida para unidades autônomas com capacidade de tomar decisões mais rápidas e a menor custo. E aportes estatais e benefícios fiscais podem estimular a formação de poupança própria como “seguro” contra eventuais dificuldades financeiras do RGPS.

## Capítulo IV – Previdência Pessoal como uma Previdência mais Justa

*It doesn't matter whether it's a white cat or a black, I think; a cat that catches mice is a good cat.*

Deng Xiaoping<sup>306</sup>

### 4.1 Síntese

Nas próximas décadas, a população idosa brasileira irá aumentar consideravelmente em comparação à população em geral. Isso impõe um ônus ainda maior a um sistema previdenciário (1) que já enfrenta hoje dificuldades de financiamento e (2) que não constituiu reservas para o futuro.

Outros países buscaram enfrentar este problema pela constituição de reservas, seja em fundos coletivos, seja em contas pessoais de segurados. Propõe-se aqui a opção pelo FGPS como um mecanismo de contas pessoais que complementa os esforços de capitalização de reservas já demandados pela Constituição brasileira.

A pesquisa na literatura jurídica e na jurisprudência do STF permitiu observar três diretrizes básicas que devem orientar qualquer esforço de reforma. Devem-se preservar direitos, regimes e escolhas anteriores. Deve-se manter equilíbrio entre riscos segurados e obrigações, observando o mínimo de seguridade exigido constitucionalmente. E o sistema não pode perder o caráter de solidariedade, tanto do ponto de vista de garantir os benefícios mínimos de um indivíduo, como do ponto de vista de obrigar cada indivíduo a contribuir para com os demais segurados.

Estas diretrizes são compatíveis com a proposta de opção pelo FGPS. Do ponto de vista do indivíduo, seu direito à previdência é assegurado com (1) a estruturação de uma regulação prudencial que promova reservas e seguros adequados e (2) a prestação de aportes e garantias estatais que eliminem o risco de benefícios abaixo dos previstos constitucionalmente. Do ponto de vista dos segurados em geral, o direito coletivo à previdência é assegurado ao se

---

<sup>306</sup> WIKIPEDIA CONTRIBUTORS. *Deng Xiaoping*. Wikipedia, The Free Encyclopedia. Disponível em: [http://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Deng\\_Xiaoping&oldid=630475387](http://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Deng_Xiaoping&oldid=630475387). Acesso em 21/10/2014.

condicionar a opção pelo FGPS a (1) ganho financeiro pela previdência e (2) disponibilidade de fluxo de caixa para pagamento de benefícios no curto prazo.

## **4.2 Conclusão**

O sistema de previdência brasileiro não é sustentável no longo prazo. Para preservar as promessas da previdência, é necessário constituir reservas. O FGPS oferece uma estrutura que viabiliza e incentiva esta constituição de reservas.

A pesquisa realizada ao longo desta tese observou freqüente resistência à instituição de um sistema de contas pessoais no Brasil. Esta resistência normalmente é justificada em interpretações excessivamente formalísticas de conceitos como “solidário” ou “contributivo”. Estes argumentos dão pouca ou nenhuma atenção à possibilidade de contas pessoais reforçarem e assegurarem o direito à previdência de milhões de brasileiros.

Esta tese não aceita objeções meramente formais. Se um mecanismo jurídico permite o aprimoramento do direito à previdência do ponto de vista tanto do indivíduo como da sociedade, não há por que se afirmar que este mecanismo seria incompatível com o direito constitucional à previdência. Parafraseando a citação de Deng Xiaoping, se este gato é capaz de pegar ratos, não devemos nos importar se ele é branco ou negro.

A Constituição brasileira fez grandes promessas para o futuro dos brasileiros. Agora, é necessário promover os meios para garantir que estas promessas sejam cumpridas, para esta geração e para as próximas.

## Referências Bibliográficas

ASHER, Mukul G. e BALI, Azad Singh. "Fairness and Sustainability of Pension Arrangements in Singapore: An Assessment". In *Malaysian Journal of Economic Studies*, Vol. 50 (2); pp. 175-191, December 2013. Disponível em <http://ssrn.com/abstract=2360405>. Acesso em 13/02/2014.

ANFIP - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL e FUNDAÇÃO ANFIP DE ESTUDOS DA SEGURIDADE SOCIAL. *Análise da Seguridade Social 2014*. Brasília: ANFIP, 2015. Disponível em [http://www.anfip.org.br/publicacoes/20150713162859\\_Analise-da-Seguridade-Social-2014\\_13-07-2015\\_20150710-Anlise-Seguridade-2014-Verso-Final.pdf](http://www.anfip.org.br/publicacoes/20150713162859_Analise-da-Seguridade-Social-2014_13-07-2015_20150710-Anlise-Seguridade-2014-Verso-Final.pdf). Acesso em 24/09/2015.

ASSOCIATION GÉNÉRALE DES INSTITUTIONS DE RETRAITE DES CADRES. *Bienvenue sur le site de l'Agirc*. <http://www.agirc.fr/>. Acesso em 03/01/2014

ASSOCIATION POUR LE RÉGIME DE RETRAITE COMPLÉMENTAIRE DES SALARIÉS. *Bienvenue sur le site de l'Arrco*. <http://www.arrco.fr/>. Acesso em 03/01/2014

ASSOCIATION POUR LE RÉGIME DE RETRAITE COMPLÉMENTAIRE DES SALARIÉS e ASSOCIATION GÉNÉRALE DES INSTITUTIONS DE RETRAITE DES CADRES. *Calcul des cotisations*. Disponível em <http://www.agirc-arrco.fr/particuliers/cotiser-pour-la-retraite/calcul-des-cotisations/>. Acesso em 05/01/2014

\_\_\_\_\_ *Calcul des points de retraite*. Disponível em <http://www.agirc-arrco.fr/particuliers/cotiser-pour-la-retraite/calcul-des-points-de-retraite/>. Acesso em 06/01/2014

\_\_\_\_\_ *Calcul des cotisations*. Disponível em <http://www.agirc-arrco.fr/particuliers/cotiser-pour-la-retraite/calcul-des-cotisations/>. Acesso em 06/01/2014

\_\_\_\_\_ *Chiffres clés*. Disponível em <http://www.agirc-arrco.fr/l-agirc-et-larrco/chiffres-cles/>. Acesso em 07/01/2014

\_\_\_\_\_ *S'informer sur sa retraite*. Disponível em <http://www.agirc-arrco.fr/particuliers/sinformer-sur-sa-retraite/>. Acesso em 07/01/2014

\_\_\_\_\_ *Pension de réversion*. Disponível em <http://www.agirc-arrco.fr/particuliers/pension-de-reversion/>. Acesso em 07/01/2014

AUERBACH, Alan J. e LEE, Ronald. "Welfare and generational equity in sustainable unfunded pension systems". In *Journal of Public Economics* 95 (2011).

AUSTRÁLIA. *Stronger Super*. Cartilha informativa (information Pack) de 21/09/2011. Disponível em [http://strongersuper.treasury.gov.au/content/publications/information\\_pack/downloads/information\\_pack.pdf](http://strongersuper.treasury.gov.au/content/publications/information_pack/downloads/information_pack.pdf). Acesso em 06/02/2014

\_\_\_\_\_ *Superannuation Industry (Supervision) Act 1993*. Disponível em <http://www.comlaw.gov.au/Details/C2013C00421>. Acesso em 04/02/2014.

AUSTRÁLIA. Department of Human Services. *Age Pension*. Disponível em <http://www.humanservices.gov.au/customer/services/centrelink/age-pension>. Acesso em 01/02/2014.

\_\_\_\_\_ *Income*. Disponível em <http://www.humanservices.gov.au/customer/enablers/income>. Acesso em 02/02/2014.

\_\_\_\_\_ *Disability Support Pension*. Disponível em <http://www.humanservices.gov.au/customer/services/centrelink/disability-support-pension>. Acesso em 01/02/2014.

AUSTRÁLIA. Australian Prudential Regulation Authority. *Superannuation Prudential Standards*. Disponível em <http://www.apra.gov.au/Super/PrudentialFramework/Pages/superannuation-prudential-standards.aspx>. Acesso em 05/02/2014.

AUSTRÁLIA. Australian Securities & Investments Commission. *Contributing extra to super*. Disponível em <https://www.moneysmart.gov.au/superannuation-and-retirement/how-super-works/super-contributions/contributing-extra-to-super>. Acesso em 03/02/2014.

\_\_\_\_\_ *How super works*. Disponível em <https://www.moneysmart.gov.au/superannuation-and-retirement/how-super-works>. Acesso em 03/02/2014.

\_\_\_\_\_ *Self-managed superfund (SMSF)*. Disponível em <https://www.moneysmart.gov.au/superannuation-and-retirement/self-managed-super-fund-smsf>. Acesso em 08/02/2014.

AUSTRÁLIA. Australian Taxation Office. *Choosing a super fund*. Disponível em <http://www.ato.gov.au/Individuals/Super/Compulsory-employer-contributions/Choosing-a-super-fund/>. Acesso em 04/02/2014.

\_\_\_\_\_ *Low income super contribution*. Disponível em <http://www.ato.gov.au/Individuals/Super/In-detail/Contributions/Low-income-super-contribution/>. Acesso em 04/02/2014.

BARROSO, Luís Roberto. Constitucionalidade e Legitimidade da Reforma da Previdência (Ascensão e queda de um regime de erros e privilégios). In Direito

público: estudos em homenagem ao professor" Adilson Abreu Dallari. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

BARTLETT, Bruce, The Laffer Curve, Part 1 (July 16, 2012). Tax Notes, Vol. 136, No. 3, 2012. Disponível em SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2155974>. Acesso em 23/09/2015.

BBVA. *A model for the pension system in Mexico: diagnosis and recommendations*. Disponível em [http://serviciodeestudios.bbva.com/KETD/fbin/mult/WP\\_1408\\_tcm348-423072.pdf?ts=2722014](http://serviciodeestudios.bbva.com/KETD/fbin/mult/WP_1408_tcm348-423072.pdf?ts=2722014). Acesso em 27/02/2014.

BERK, Jonathan e DEMARZO, Peter. *Corporate Finance*. Boston: Pearson, 2007.

BEVERIDGE, William. *Social insurance and allied services*. Relatório apresentado ao Parlamento por ordem de sua Majestade. Disponível em <http://www.sochealth.co.uk/resources/public-health-and-wellbeing/beveridge-report/>. Acesso em 04/05/2015

BOTTAZZI, Renata, JAPPELLI, Tullio e PADULA, Mario. "Retirement expectations, pension reforms, and their impact on private wealth accumulation". In *Journal of Public Economics* 90 (2006).

BRASIL. Banco Central do Brasil. *Conversão de moedas*. Disponível em <http://www4.bcb.gov.br/pec/conversao/conversao.asp>.

BRASIL. Constituição Federal de 1934. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm). Acesso em 07/07/2014

BRASIL. Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal. *Plano de Gestão Administrativa (Regulamento)*. Brasília, 2013. Disponível em <https://www.funpresp.com.br/portal/wp-content/themes/funpresp/downloads/regulamentoPGA.pdf>. Acesso em 24/09/2015.

BRASIL. Fundo De Garantia Do Tempo De Serviço. *Para o empregador*. Disponível em <http://www.fgts.gov.br/empregador/>. Acesso em 27/04/2014

\_\_\_\_\_. Relatório De Administração - Exercício 2014. Disponível em [http://www.caixa.gov.br/Downloads/fgts-demonstracao-financeira/DEMONSTRACAO\\_FINANCEIRA\\_FGTS\\_2014.pdf](http://www.caixa.gov.br/Downloads/fgts-demonstracao-financeira/DEMONSTRACAO_FINANCEIRA_FGTS_2014.pdf). Acesso em 25/09/2015.

BRASIL. Instituto De Pesquisa Econômica Aplicada. Grau de informalidade - definição I. Atualizado em 30/10/2014. Disponível em [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br). Acesso em 23/09/2015

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Projeção da População do Brasil por sexo e idade: 2000-2060*. Disponível em [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao\\_da\\_populacao/2013/default\\_tab.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2013/default_tab.shtm). Acesso em 16/04/2014

\_\_\_\_\_ *Total de ocupações, por tipo de inserção no mercado de trabalho, segundo as classes e as atividades - 2005-2009*. Disponível em [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasnacionais/2009/tabelas\\_pdf/tab14.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasnacionais/2009/tabelas_pdf/tab14.pdf). Acesso em 11/11/2014.

\_\_\_\_\_ *Renda média de todos os trabalhos - 2008-2013*. Disponível em <http://www.ipeadata.gov.br/>. Acesso em 25/09/2015

\_\_\_\_\_ *Rendimento médio anual, em valor corrente, segundo as classes e as atividades - 2005-2009*. Disponível em [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasnacionais/2009/tabelas\\_pdf/tab15.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasnacionais/2009/tabelas_pdf/tab15.pdf). Acesso em 11/11/2014

\_\_\_\_\_ *Sistema de Contas Nacionais Referência 2000 (IBGE/SCN 2000 Anual)*. Apud BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Ipeadata. Produto interno bruto (PIB). Disponível em <http://www.ipeadata.gov.br/>. Acesso em 14/04/2014.

BRASIL. Ministério da Fazenda. *Análise da Arrecadação das Receitas Federais – Dezembro de 2012*. Disponível em <http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/arre/2012/Analisemensaldez12.pdf>. Acesso em 14/04/2014.

\_\_\_\_\_ *Análise da Arrecadação das Receitas Federais – Dezembro de 2011*. Disponível em <http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/arre/2011/AnalisemensalDez11.pdf>. Acesso em 14/04/2014.

\_\_\_\_\_ *Análise da Arrecadação das Receitas Federais – Dezembro de 2010*. Disponível em <http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/arre/2010/Analisemensaldez10.pdf>. Acesso em 14/04/2014.

\_\_\_\_\_ *Análise da Arrecadação das Receitas Federais – Dezembro de 2009*. Disponível em <http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/arre/2009/Analisemensaldez09.pdf>. Acesso em 14/04/2014.

\_\_\_\_\_ *Análise da Arrecadação das Receitas Federais – Dezembro de 2008*. Disponível em <http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/arre/2008/Analisemensaldez08.pdf>. Acesso em 14/04/2014

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Preços e Taxas dos Títulos Públicos Disponíveis para Compra*. Disponível em

[http://www3.tesouro.gov.br/tesouro\\_direto/consulta\\_titulos\\_novosite/consultatitulos.asp](http://www3.tesouro.gov.br/tesouro_direto/consulta_titulos_novosite/consultatitulos.asp). Acesso em 30/10/2014.

\_\_\_\_\_ *Características dos títulos públicos*. Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/web/stn/caracteristicas-dos-titulos-publicos>. Acesso em 30/10/2014.

\_\_\_\_\_ *Resultado do Tesouro Nacional*. Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/resultado-do-tesouro-nacional>. Acesso em 24/09/2015.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Boletim estatístico de pessoal e informações organizacionais. Brasília: Maio de 2015. Disponível em [http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/boletim\\_estatistico\\_pessoal/2015/bol229\\_mai2015\\_parte\\_i\\_novo.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/boletim_estatistico_pessoal/2015/bol229_mai2015_parte_i_novo.pdf).

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Anuário Estatístico da Previdência Social – 2008. Disponível em [http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3\\_091028-191015-957.pdf](http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_091028-191015-957.pdf). Acesso em 21/03/2014.

\_\_\_\_\_ Anuário Estatístico da Previdência Social – 2009. Disponível em [http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3\\_111202-105616-011.pdf](http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_111202-105616-011.pdf). Acesso em 21/03/2014.

\_\_\_\_\_ Anuário Estatístico da Previdência Social – 2010. Disponível em [http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3\\_111202-105619-646.pdf](http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_111202-105619-646.pdf). Acesso em 21/03/2014.

\_\_\_\_\_ Anuário Estatístico da Previdência Social – 2011. Disponível em [http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/1\\_121023-162858-947.pdf](http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/1_121023-162858-947.pdf). Acesso em 21/03/2014.

\_\_\_\_\_ Anuário Estatístico da Previdência Social – 2012. Disponível em [http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2013/05/AEPS\\_2012.pdf](http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2013/05/AEPS_2012.pdf). Acesso em 21/03/2014

BRASIL. Superior Tribunal De Justiça. Recurso Especial 2008/0002796-2. Relator Ministro Luis Felipe Salomão. Julgamento em 02/05/2013. Publicação em 20/05/2013.

\_\_\_\_\_ Agravo Regimental Nos Embargos De Divergencia Em Agravo 2012/0262558-6, Relator Ministro Luis Felipe Salomão. Julgamento em 13/03/2013. Publicação em 15/03/2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 8. Relator Ministro Celso de Mello. Julgamento em 13/10/1999. Publicação em 04/04/2003.

\_\_\_\_\_ Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3105. Julgamento em 18/08/2004. Publicação em 18/02/2005

\_\_\_\_\_ Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3104. Julgamento em 26/09/2007. Publicação em 09/11/2007.

\_\_\_\_\_ Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3128. Julgamento em 18/08/2004. Publicação em 18/02/2005.

\_\_\_\_\_ Recurso Extraordinário nº 437640/RS. Relator Ministro Sepúlveda Pertence. Julgamento em 05/09/2006. Publicação em 02/03/2007.

\_\_\_\_\_ Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2111 / DF. Relator Ministro Sydney Sanches. Julgamento em 16/03/2000. Publicação em 05/12/2003.

\_\_\_\_\_ Recurso Extraordinário nº 219880/RN. Relator Ministro Moreira Alves. Julgamento em 24/04/1999. Publicação em 06/08/1999.

\_\_\_\_\_ Recurso Extraordinário nº 376846. Relator Ministro Carlos Velloso. Julgamento em 24/09/2003. Publicação em 02/04/2004.

\_\_\_\_\_ Recurso Extraordinário nº 278718. Relator Ministro Moreira Alves. Julgamento em 14/05/2002. Publicação em 15/06/2002.

\_\_\_\_\_ Informativo STF nº 762. Disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo762.htm>. Acesso em 05/05/2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 1338-18/2014*. Processo 005.956/2014-5. Relator Ministro Raimundo Carreiro. Julgado em sessão plenária de 28/05/2014.

BRITISH BROADCASTING CORPORATION. *Why do we pay national insurance?* Notícia online divulgada em 08/04/2010. Disponível em <http://www.bbc.co.uk/newsbeat/10078062>. Acesso em 15/01/2014

\_\_\_\_\_ *Flat-rate state pension 'expected to start in 2017'*. Notícia online divulgada em 14/01/2013. Disponível em <http://www.bbc.co.uk/news/business-20989050>. Acesso em 19/01/2014.

BROOKS, Sarah Marie. "Globalization and pension reform in Latin America". In *Latin American Politics & Society*, Volume 49, Number 4, Winter 2007

\_\_\_\_\_ *"Proteção social e integração econômica – a política da reforma previdenciária na era da mobilidade do capital"*. In *A Reforma da Previdência Social na América Latina*. COELHO, Vera Schattan P. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

BUCCI, Maria Paula Dallari. A reforma constitucional da previdência. O direito à aposentadoria como direito fundamental e seu conteúdo. In Revista de Direito Constitucional e Internacional. Vol. 12, Julho de 1995

CABLE NEWS NETWORK. *Controversial French reform gets final Senate approval*. Notícia online divulgada em 26/10/2010. Disponível em <http://www.cnn.com/2010/WORLD/europe/10/26/france.strikes/>. Acesso em 09/01/2014

\_\_\_\_\_. *El salario mínimo subirá 3.9% en México*. Disponível em <http://www.cnnexpansion.com/economia/2013/12/18/salario-minimo-sube-39-a-6729-pesos>. Acesso em 24/02/2014.

CALCIOLARI, Ricardo Pires. O orçamento da seguridade social e a efetividade dos direitos sociais. Curitiba: Juruá Editora, 2009.

CALVO, Esteban e WILLIAMSON, John B. "Old-age pension reform and modernization pathways: Lessons for China from Latin America" *Journal of Aging Studies* 22 (2008) 74–87.

CASEY, Bernard H. e DOSTAL, Jörg Michael. Pension Reform in Nigeria: How not to 'Learn from Others'. In *Global Social Policy* 2008 8: 238.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de e LAZZARI, João Batista. Manual de direito previdenciário. 12ª Edição. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.

CINGAPURA. Central Provident Fund Board. *Asset Enhancement*. Disponível em [http://mycpf.cpf.gov.sg/Members/Gen-Info/Sch-Svc/Asset\\_Enhancement.htm](http://mycpf.cpf.gov.sg/Members/Gen-Info/Sch-Svc/Asset_Enhancement.htm). Acesso em 11/02/2014.

\_\_\_\_\_. *CPF Contribution*. Disponível em <http://mycpf.cpf.gov.sg/Members/Gen-Info/Con-Rates/ContriRA>. Acesso em 12/02/2014.

\_\_\_\_\_. *CPF Life*. Disponível em [http://mycpf.cpf.gov.sg/Members/CPF\\_LIFE.htm](http://mycpf.cpf.gov.sg/Members/CPF_LIFE.htm). Acesso em 09/02/2014.

\_\_\_\_\_. *DPS Premiums&SumsAssured*. Disponível em <http://mycpf.cpf.gov.sg/NR/ronlyres/A6221A9E-70C1-42F5-A600-CC815A6DC65F/0/DSPPremiumsandSumsAssured.pdf>. Acesso em 10/02/2014.

\_\_\_\_\_. *First-time investment of your CPF*. Disponível em <http://mycpf.cpf.gov.sg/NR/ronlyres/9406C389-BC25-4627-A835-433671B9AA28/0/FirsttimeInvestmentofyourCPF.pdf>. Acesso em 11/02/2014.

\_\_\_\_\_. *General Information on the CPF Education Scheme*. Disponível em <http://mycpf.cpf.gov.sg/NR/ronlyres/5FCBB12F-FDC5-477E-9D90-BEAAA7B5541E/0/GeneralInformationontheCPFEducationScheme.pdf>. Acesso em 12/02/2014.

\_\_\_\_\_ *General Information on DPS.* Disponível em <http://mycpf.cpf.gov.sg/NR/rdonlyres/D553F86D-3D23-47E9-AA7C-190B1B0CAD86/0/GeneralInformationonDPS.pdf>. Acesso em 10/02/2014.

\_\_\_\_\_ *General Information on PHS.* Disponível em <http://mycpf.cpf.gov.sg/NR/rdonlyres/3C627EB8-80C5-4F24-A756-EA7D42A8B0FB/0/GeneralInformationonPHS.pdf>. Acesso em 10/02/2014.

\_\_\_\_\_ *General Information on PPS.* Disponível em <http://mycpf.cpf.gov.sg/NR/rdonlyres/4CF6B562-0EAF-4726-A62D-5A3ECF319FB2/0/GeneralInfoonPPS.pdf>. Acesso em 10/02/2014

\_\_\_\_\_ *Instruments that can be invested under CPFIS.* Disponível em [http://mycpf.cpf.gov.sg/NR/rdonlyres/DCD118FF-473E-4A5C-8A0F-322687316646/0/INV\\_InstrumentsunderCPFIS.pdf](http://mycpf.cpf.gov.sg/NR/rdonlyres/DCD118FF-473E-4A5C-8A0F-322687316646/0/INV_InstrumentsunderCPFIS.pdf). Acesso em 11/02/2014.

\_\_\_\_\_ *Investment Profits & Losses.* Disponível em <http://mycpf.cpf.gov.sg/NR/rdonlyres/0278724E-2CC2-4B4B-8479-420BBEAB8657/0/InvestmentProfitsandLosses.pdf>. Acesso em 11/02/2014.

\_\_\_\_\_ *Overview.* Disponível em <http://mycpf.cpf.gov.sg/CPF/About-Us/Intro/Intro.htm>. Acesso em 09/02/2014.

\_\_\_\_\_ *Private Medical Insurance Scheme (PMIS).* Disponível em <http://mycpf.cpf.gov.sg/NR/rdonlyres/60878985-CE68-4F3C-A53B-C624A5583067/0/PrivateMedicalInsuranceSchemePMIS.pdf>. Acesso em 10/02/2014.

\_\_\_\_\_ *Terms And Conditions For The Use Of Cpf Savings To Purchase Private Properties UnderTheCpf Residential Properties Scheme.* Disponível em [http://mycpf.cpf.gov.sg/NR/rdonlyres/C87AC087-FA24-48C6-A353-EB95928110BE/0/Housing\\_RPS\\_TermsandCondition.pdf](http://mycpf.cpf.gov.sg/NR/rdonlyres/C87AC087-FA24-48C6-A353-EB95928110BE/0/Housing_RPS_TermsandCondition.pdf). Acesso em 10/02/2014.

CINGAPURA. Ministry of Health. *Medishield.* Disponível em [http://www.moh.gov.sg/content/moh\\_web/home/costs\\_and\\_financing/schemes\\_subsidies/Medishield.html](http://www.moh.gov.sg/content/moh_web/home/costs_and_financing/schemes_subsidies/Medishield.html). Acesso em 10/02/2014.

CHICAGO TRIBUNE. "EU urges France to revamp pensions, rein in spending" Notícia online divulgada em 29/05/2013. Disponível em [http://articles.chicagotribune.com/2013-05-29/news/sns-rt-us-eu-economy-francebre94s0nb-20130529\\_1\\_pension-system-budget-deficit-france](http://articles.chicagotribune.com/2013-05-29/news/sns-rt-us-eu-economy-francebre94s0nb-20130529_1_pension-system-budget-deficit-france). Acesso em 08/01/2014.

CORREIA, Marcus Orione Gonçalves. Direito adquirido social. Revista do Advogado São Paulo, v. 24, nº 80.

\_\_\_\_\_ Os direitos sociais enquanto direitos fundamentais. In Direito previdenciário e constituição. Homenagem a Wladimir Novaes Martinez. São Paulo: LTr, 2004.

CORREIO BRAZILIENSE. “Com risco de atrasar salários, GDF pretende usar recursos do Iprev”. Notícia online divulgada em 24/09/2015. Disponível em <http://blogs.correiobraziliense.com.br/cbpoder/2015/09/24/com-risco-de-atrasar-salarios-gdf-pretende-usar-fundo-do>. Acesso em 25/09/2015.

DANTAS, Ivo. Direito adquirido, emendas constitucionais e controle da constitucionalidade. Rio de Janeiro, São Paulo e Recife: Renovar, 2004. 3ª Edição.

DE DEKEN, Johan. “Towards an index of private pension provision” In Journal of European Social Policy 2013 23.

DRUCKER, Peter F. *The Pension Fund Revolution*. New Brunswick e Londres: Transaction Publishers, 1996.

DUTCHNEWS.NL. *Dutch state pension age to rise in stages from next year*. Notícia online divulgada em 11/07/2012. Disponível em [http://www.dutchnews.nl/news/archives/2012/07/dutch\\_state\\_pension\\_age\\_to\\_ris.php](http://www.dutchnews.nl/news/archives/2012/07/dutch_state_pension_age_to_ris.php). Acesso em 30/01/2014

DUTCH ASSOCIATION OF INDUSTRY-WIDE PENSION FUNDS e DUTCH ASSOCIATION OF COMPANY PENSION FUNDS. *The Dutch Pension System: an overview of the key aspects*. Disponível em [http://www.pensioenfederatie.nl/Document/Publicaties/English%20publications/Nederlandse\\_pensioensysteem\\_Engelstalige\\_versie.pdf](http://www.pensioenfederatie.nl/Document/Publicaties/English%20publications/Nederlandse_pensioensysteem_Engelstalige_versie.pdf). Acesso em 28/01/2014.

DWORKIN, Ronald. *Justice in robes*. Cambridge, Massachusetts e Londres, Inglaterra: Harvard University Press, 2006

\_\_\_\_\_ *Is Democracy Possible Here? Principles for a new political debate*. Princeton e Oxford: Princeton University Press, 2006.

\_\_\_\_\_ *Life's Dominion – an argument about abortion, euthanasia and individual freedom*. Nova Iorque: Vintage Books, 1994

THE ECONOMIST. *The virtues of simplicity*. Edição de 19 de janeiro de 2013. Disponível em <http://www.economist.com/news/britain/21569720-governments-pension-reforms-announced-rather-quietly-week-could-prove-one-its-most>. Acesso em 17/01/2014

\_\_\_\_\_ *Those pension blues - Where Detroit has gone, Will others follow?* Disponível em <http://www.economist.com/news/united-states/21591189-where-detroit-has-gone-will-others-follow-those-pension-blues>. Acesso em 27/01/2014.

\_\_\_\_\_ *Practice makes imperfect – even experienced fund managers don't beat the market.* Edição de 09 de agosto de 2014. Disponível em <http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21611090-even-experienced-fund-managers-dont-beat-market-practice-makes-imperfect>. Acesso em 12/08/2014.

\_\_\_\_\_ *Prudence penalised.* Edição de 04 de outubro de 2014. Disponível em <http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21621883-european-savers-have-suffered-terrible-returns-pension-funds-prudence>. Acesso em 07/10/2014.

\_\_\_\_\_ *My money or your life - New financial instruments may help to make pension schemes safer.* Edição de 23 de agosto de 2014. Disponível em <http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21613335-new-financial-instruments-may-help-make-pension-schemes-safer-my-money-or-your>. Acesso em 07/10/2014.

\_\_\_\_\_ *Cracks in the façade - Strains in the pension fund hint at broader problems.* Edição de 23 de agosto de 2014. Disponível em <http://www.economist.com/news/asia/21613346-strains-pension-fund-hint-broader-problems-cracks-fa-ade>. Acesso em 07/10/2014

\_\_\_\_\_ *Still tightly monitored - International creditors remain sceptical about Greece's ability to reform without close supervision.* Edição de 26 de julho de 2014. Disponível em <http://www.economist.com/news/europe/21608791-international-creditors-remain-sceptical-about-greeces-ability-reform-without-close>. Acesso em 06/11/2014.

\_\_\_\_\_ *The cracks spread and widen - Panic about the Greek government's ability to repay its creditors is infecting other euro-area countries' sovereign debt. Where will it end?* Edição de 29 de abril de 2010. Disponível em <http://www.economist.com/node/16009119>. Acesso em 06/11/2014

\_\_\_\_\_ *The global debt clock - Our interactive overview of government debt across the planet.* Disponível em [http://www.economist.com/content/global\\_debt\\_clock](http://www.economist.com/content/global_debt_clock). Acesso em 06/11/2014.

\_\_\_\_\_ *Autumn of the patriarchs.* Edição de 01 de junho de 2013. Disponível em <http://www.economist.com/news/americas/21578710-traditional-demographic-patterns-are-changing-astonishingly-fast-autumn-patriarchs>. Acesso em 17/04/2014

\_\_\_\_\_ *Taxing wages.* Edição de 19 de abril de 2014. Disponível em <http://www.economist.com/news/economic-and-financial-indicators/21601018-taxing-wages>. Acesso em 29/04/2014.

THE ECONOMIST. *Child bribe.* Edição de 01 de junho de 2013. Disponível em <http://www.economist.com/news/americas/21578713-attempt-raise-birth-rate-child-bribe>. Acesso em 23/04/2014.

O ESTADO DE SÃO PAULO. "Governo quer mudar fórmula de aposentadoria". Entrevista com o Ministro da Previdência Social Carlos Gabas. Edição de 23 de fevereiro de 2015. Folha B6

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Congress of the United States. Congressional Budget Office. *Social Security Policy Options*. Disponível em [http://www.cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/ftpdocs/115xx/doc11580/07-01-ssoptions\\_forweb.pdf](http://www.cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/ftpdocs/115xx/doc11580/07-01-ssoptions_forweb.pdf). Acesso em 27/01/2014.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Social Security Administration. *Contribution And Benefit Base*. Disponível em <http://www.ssa.gov/OACT/cola/cbb.html>. Acesso em 22/01/2014.

\_\_\_\_\_ *Costof Living Adjustment*. Disponível em <http://www.ssa.gov/cola/>. Acesso em 24/01/2014.

\_\_\_\_\_ *Disability benefits*. Disponível em <http://www.ssa.gov/pgm/disability.htm>. Acesso em 24/01/2014.

\_\_\_\_\_ *Disability benefits*. Disponível em <http://www.ssa.gov/pubs/EN-05-10029.pdf>. Acesso em 24/01/2014.

\_\_\_\_\_ *National Average Wage Index*. Disponível em <http://www.ssa.gov/OACT/cola/AWI.html>. Acesso em 22/01/2014.

\_\_\_\_\_ *Primary Insurance Amount*. Disponível em <http://www.ssa.gov/oact/COLA/piaformula.html>. Acesso em 23/01/2014.

\_\_\_\_\_ *Quarter of coverage*. Disponível em <http://www.ssa.gov/OACT/cola/QC.html>. Acesso em 22/01/2014.

\_\_\_\_\_ *Retirement benefits*. Disponível em <http://www.ssa.gov/pubs/EN-05-10035.pdf>. Acesso em 20/01/2014. p. 4

\_\_\_\_\_ *Social Insurance Programs*. Disponível em <http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssp/usp/oasdi.pdf>. Acesso em 20/01/2014.

\_\_\_\_\_ *Survivors Benefits*. Disponível em <http://www.socialsecurity.gov/pubs/EN-05-10084.pdf>. Acesso em 24/01/2014.

\_\_\_\_\_ *Your retirement benefit: how it is figured*. Disponível em <http://www.ssa.gov/pubs/EN-05-10070.pdf>. Acesso em 23/01/2014.

\_\_\_\_\_ Social Security Administration. *A Summary Of The 2013 Annual Reports - Social Security and Medicare Boards of Trustees*. Disponível em <http://www.ssa.gov/oact/trsum/>. Acesso em 25/01/2014.

\_\_\_\_\_ *Summary Of Provisions That Would Change The Social Security Program.* Disponível em <http://www.ssa.gov/OACT/solvency/provisions/summary.pdf>. Acesso em 26/01/2014.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. United States Census Bureau. *Annual Survey of Public Pensions: State & Local Data.* Disponível em <http://www.census.gov/govs/retire/>. Acesso em 25/01/2014.

EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS. *Further pension reform.* Disponível em <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2013/06/articles/fr1306021i.htm>. Acesso em 10/01/2014

EXAME. *Os 100 maiores fundos de pensão do país.* Disponível em <http://exame.abril.com.br/seu-dinheiro/ferramentas/fundos-de-pensao/>. Acesso em 12/08/14

FARIA JUNIOR, Jaime Mariz de. “A nova previdência dos servidores públicos federais: Lei nº 12.618, de 30/04/2012”. In Investimento, produtividade e previdência para o desenvolvimento : aspectos jurídicos, econômicos e sociais. Rio de Janeiro : Memory - Centro de Memória Jurídica, 2013.

FISHER, Walter H. e KEUSCHNIGG, Christian. *Pension reform and labor market incentives.* In Journal of Population Economics. Springer, vol. 23(2), 2010.

FOLHA DE SÃO PAULO. *Gasto público com Previdência Social pode quase dobrar até 2050.* Notícia online divulgada em 29/01/2014. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2014/01/1404340-gasto-publico-com-previdencia-social-pode-quase-dobrar-ate-2050.shtml>. Acesso em 24/04/2014.

FRANÇA. Centre des Liaisons Européennes et Internationales de Sécurité Sociale. *The French Social Security System – Retirement.* Disponível em [http://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime\\_france/an\\_3.html](http://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime_france/an_3.html). Acesso em 03/01/2014

FRANÇA. Décret nº 2009-1052 du 26 août 2009 portant création Du service dès retraites de l’Etat. Disponível em <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000021005979>. Acesso em 02/01/2014

FRANÇA. L’Assurance Retraite. *Le principe de La répartition.* Disponível em <https://www.lassuranceretraite.fr/cs/Satellite/PUBQSN/Qui-Sommes-Nous/Retraite-Securite-Sociale/Principe-Repartition?packedargs=null>. Acesso em 01/01/2014

\_\_\_\_\_ *La retraite du regime general.* Disponível em <https://www.lassuranceretraite.fr/cs/Satellite/PUBQSN/Qui-Sommes-Nous/Retraite-Securite-Sociale/Regime-General-Premier-Regime-France/Retraite-Regime-General?packedargs=null>. Acesso em 02/01/2014

\_\_\_\_\_ *Notre Réseau.* Disponível em <https://www.lassuranceretraite.fr/cs/Satellite/PUBQSN/Qui-Sommes-Nous/Missions-Organisation/Notre-Reseau?packedargs=null>. Acesso em 02/01/2014

\_\_\_\_\_ *L'Assurance Retraite. Le système de retraite français.* Disponível em <https://www.lassuranceretraite.fr/cs/Satellite/PUBQSN/Qui-Sommes-Nous/Retraite-Securite-Sociale/Regime-General-Premier-Regime-France/Systeme-Retraite-Francais?packedargs=null>. Acesso em 03/01/2014

\_\_\_\_\_ *Retraite de réversion. Conditions d'attribution.* Disponível em [http://www.legislation.cnav.fr/doc/dp/dd/ddc/pr/prn/BNL-EX\\_DP\\_DD\\_DDC\\_PR\\_PRN.htm](http://www.legislation.cnav.fr/doc/dp/dd/ddc/pr/prn/BNL-EX_DP_DD_DDC_PR_PRN.htm). Acesso em 07/01/2014

FRANÇA. Ministère de l'économie et des finances. *Le droit à pension de retraite.* Disponível em <http://www.pensions.bercy.gouv.fr/node/914>. Acesso em 02/01/2014

FRANÇA. GIP Info Retraite. *La retraite des salariés et non salariés Du secteur agricole.* Disponível em <http://www.info-retraite.fr/index.php?id=141>. Acesso em 03/01/2014

\_\_\_\_\_ *La retraite des professionnels libéraux.* Disponível em <http://www.info-retraite.fr/index.php?id=143>. Acesso em 03/01/2014

\_\_\_\_\_ *La retraite des cultes.* Disponível em <http://www.info-retraite.fr/index.php?id=149>. Acesso em 03/01/2014

\_\_\_\_\_ *L'Assurance retraite (La retraite de base des salariés du régime général).* Disponível em <http://www.info-retraite.fr/index.php?id=cnav0#a>. Acesso em 03/01/2014.

\_\_\_\_\_ *Glossaire - Plafond de la sécurité sociale.* Disponível em <http://www.info-retraite.fr/index.php?id=glossaire#glossaire27>. Acesso em 03/01/2014

\_\_\_\_\_ *L'Assurance retraite (La retraite de base des salariés du régime général).* Disponível em <http://www.info-retraite.fr/index.php?id=cnav0#a>. Acesso em 04/01/2014

\_\_\_\_\_ *Glossaire – Tauxplein.* Disponível em <http://www.info-retraite.fr/index.php?id=glossaire#glossaire8>. Acesso em 04/01/2014

\_\_\_\_\_ *Votre conjoint est décédé ou a disparu.* Disponível em <http://www.info-retraite.fr/index.php?id=conjoint>. Acesso em 07/01/2014.

FRANÇA. Rapport au Premier ministre. *Nos retraites demain: équilibre financier et justice.* Paris: Direction de l'information légale et administrative, 2013

Disponível em [http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/fichiers\\_joints/rapportmoreau.pdf](http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/fichiers_joints/rapportmoreau.pdf), acesso em 10/01/2014

FRANÇA, Giselle de Amaro e. O Poder Judiciário e as Políticas Públicas Previdenciárias. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2010.

G1 ECONOMIA. “Para governo, mudar correção do FGTS trará retorno 'severo' da inflação”. Notícia online divulgada em 04/04/2014. Disponível em <http://g1.globo.com/economia/noticia/2014/04/governo-diz-ao-stf-que-correcao-do-fgts-trara-retorno-severo-da-inflacao.html>. Acesso em 12/08/2014

\_\_\_\_\_ “Brasil reassume liderança em ranking mundial de juros reais”. Notícia online divulgada em 04/03/2015. Disponível em <http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/03/brasil-reassume-lideranca-em-ranking-mundial-de-juros-reais.html>. Acesso em 25/09/2015.

\_\_\_\_\_ “Veja como é hoje a correção do FGTS e como pode ficar”. Notícia online divulgada em 18/08/2015. Disponível em <http://g1.globo.com/economia/seu-dinheiro/noticia/2015/08/veja-como-e-hoje-correcao-do-fgts-e-como-pode-ficar.html>. Acesso em 25/09/2015.

GARCIA, Maria. “A emenda previdenciária e os direitos adquiridos”. In Atualidades Jurídicas. DINIZ, Maria Helena (coord.). São Paulo: Saraiva, 2001.

GIAMBIAGI, Fabio e TAFNER, Paulo. Demografia [recurso eletrônico]: a ameaça invisível: o dilema previdenciário que o Brasil se recusa a encarar. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GILL, Indermit, PACKARD, Truman G., YERMO, Juan e PUGATCH, Todd. *Keeping The Promise Of Old Age Income Security In Latin America*. Washington D.C.: World Bank, Latin America and Caribbean Region, September, 2004. Disponível em <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/10349/307330ENGLISH0en0breve0530Keeping.pdf?sequence=1>. Acesso em 17/09/2015.

THE GUARDIAN. *State pension reform unveils future £144 per week flat payment*. Notícia online divulgada em 14/01/2013. Disponível em <http://www.theguardian.com/money/2013/jan/14/state-pension-reform-flat-payment>. Acesso em 19/01/2014.

GUARDIANCICH, Igor. France – Current Pension System: first assessment of reform outcomes and outpu. European Social Observatory. Maio de 2010. Disponível em [http://www.ose.be/files/publication/2010/country\\_reports\\_pension/OSE\\_2010\\_CRpension\\_France.pdf](http://www.ose.be/files/publication/2010/country_reports_pension/OSE_2010_CRpension_France.pdf). Acesso em 09/01/2014

GUERZONI FILHO, Gilberto. "O regime de aposentadoria dos servidores públicos e militares: Diagnóstico e propostas de alteração". In *Revista Brasileira de Direito Público*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2003. Ano 1. N. 1.

GUIMARÃES, Ulysses. Discurso proferido na sessão de 5 de outubro de 1988. In BRASIL. Câmara dos Deputados. Publicado no DANC de 5 de outubro de 1988, p. 14380-14382. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/25-anos-da-constituicao-de-1988/constituente-1987-1988/pdf/Ulysses%20Guimaraes%20-%20DISCURSO%20%20REVISADO.pdf>. Acesso em 29/10/2014.

IBRAHIM, Fábio Zambite. *A previdência social no estado contemporâneo: fundamentos, financiamento e regulação*. Niterói, RJ: Impetus, 2011

\_\_\_\_\_ Expectativa de direito e direito adquirido na previdência social. In: *Revista de previdência social*, v. 29, n. 296, jul. 2005.

THE INDEPENDENT. AutumnStatement 2013: Workuntilyou're 70 - George Osborne accusedof 'living in fantasyland' over pensionreforms. Notícia online divulgada em 05/12/2013. Disponível em <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/work-until-youre-70-chancellor-accused-of-living-in-fantasy-land-over-autumn-statement-pension-reforms-8983752.html>. Acesso em 19/01/2014.

INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES. *¿Por qué es obligatorio aportar al Infonavit 5% del salario de mis trabajadores?* Disponível em [http://portal.infonavit.org.mx/wps/wcm/connect/Infonavit/Contactanos/Aclara+tus+dudas/Patrones/Quehago\\_paracumplir/01\\_Porqueobligatorio\\_aportarInfonavit](http://portal.infonavit.org.mx/wps/wcm/connect/Infonavit/Contactanos/Aclara+tus+dudas/Patrones/Quehago_paracumplir/01_Porqueobligatorio_aportarInfonavit). Acessoem 26/02/2014.

INVESTMENT & PENSIONS EUROPE. *New twist in Dutchpension reform*. Notícia online divulgada em novembro de 2012. Disponível em <http://www.ipe.com/new-twist-in-dutch-pension-reform/48145.article>. Acessoem 31/01/2014.

INVESTOPEDIA. *Multistage Dividend Discount Model*. Disponível em <http://www.investopedia.com/terms/m/multistageddm.asp>. Acesso em 04/05/2015.

JEFFERSON, Thomas. *The Papers of Thomas Jefferson*. Edited by Julian P. Boyd et al. Princeton: Princeton University Press, 1950---. Disponível em <http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch2s23.html>. Acesso em 22/10/2014.

KISSINGER, Henry A. *The White House Years*. New York: Simon & Schuster Paperbacks, 2011.

LIMA, Jesus Costa. Previdência Social: emenda constitucional; aposentadoria e Direito Adquirido. Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, v. 1, n. 10, out. 1999.

LOPES, Ana Frazão de Azevedo. “A reforma da previdência e a questão dos direitos adquiridos em face das regras de transição” in Revista de Direito Administrativo. Vol. 238. São Paulo: Renovar, 2004.

MADISON, James. “Federalist nº 10 – The Same Subject Continued: The Union as a Safeguard Against Domestic Faction and Insurrection”. In The Federalist Papers. Disponível em [http://thomas.loc.gov/home/histdox/fed\\_10.html](http://thomas.loc.gov/home/histdox/fed_10.html). Acesso em 05/05/2015.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. Direito adquirido na previdência social. São Paulo: LTr, 2010.

MATIJASCIC, Miko. “Previdência, crise fiscal e questão social no Brasil: notas introdutórias”. In MORHY, Lauro (org.). Reforma da previdência em questão. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.

MCMAHON, Michael. *Uprating and upgrading*. Post no blog Free Exchange da The Economist. Disponível em <http://www.economist.com/blogs/freeexchange/2013/12/britains-autumn-statement-3>. Acesso em 18/01/2014.

MESA-LAGO, Carmelo. *Social security and prospects for equity in Latin America*. Washington: Banco Mundial, 1992. Disponível em [http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/07/27/000386194\\_20120727044943/Rendered/PDF/WDP1400Box370076B00PUBLIC0.pdf](http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/07/27/000386194_20120727044943/Rendered/PDF/WDP1400Box370076B00PUBLIC0.pdf). Acesso em 16/09/2015.

\_\_\_\_\_ “A reforma estrutural dos benefícios de seguridade social na América Latina: modelos, características, resultados e lições”. In A Reforma da Previdência Social na América Latina. COELHO, Vera Schattan P. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

MÉXICO. *Disposiciones de carácter general aplicables a los retiros programados*. Disponível em [http://www.consar.gob.mx/normatividad/pdf/normatividad\\_emitida/circulares/DI\\_SPOSICIONES\\_aplicables\\_a\\_los\\_Retiros\\_Programados.pdf](http://www.consar.gob.mx/normatividad/pdf/normatividad_emitida/circulares/DI_SPOSICIONES_aplicables_a_los_Retiros_Programados.pdf). Acesso em 24/02/2014.

\_\_\_\_\_ *Ley Del Seguro Social – Nueva Ley publicada em el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995*. Disponível em <https://www.consar.gob.mx/normatividad/pdf/LSS.pdf>. Acesso em 26/02/2014.

MÉXICO. Comisión Nacional Del Sistema de Ahorro para el Retiro. *El sistema de ahorro para el retiro*. Disponível em [http://www.consar.gob.mx/principal/pdf/ciclo\\_vida\\_afore.pdf](http://www.consar.gob.mx/principal/pdf/ciclo_vida_afore.pdf). Acesso em 18/02/2014.

\_\_\_\_\_ *Metodología del cálculo.* Disponible em [https://www.consar.gob.mx/calculadoraahorro/calculadora\\_metodologia.aspx](https://www.consar.gob.mx/calculadoraahorro/calculadora_metodologia.aspx). Acesso em 25/02/2014.

\_\_\_\_\_ *Mexico's Pension Fund System.* Apresentação realizada por Carlos Ramírez Fuentes, Presidente do Consar. Novembro de 2013. Disponible em [http://www.consar.gob.mx/sala\\_prensa/pdf/presentaciones/2013/Chamber\\_of\\_Commerce.pdf](http://www.consar.gob.mx/sala_prensa/pdf/presentaciones/2013/Chamber_of_Commerce.pdf). Acesso em 17/02/2014.

\_\_\_\_\_ *Modalidades de pensión imss por cesantía en edad avanzada y vejez.* Disponible em [http://www.consar.gob.mx/principal/info\\_gral\\_trabajadores-imss\\_modalidades\\_pension\\_2.aspx](http://www.consar.gob.mx/principal/info_gral_trabajadores-imss_modalidades_pension_2.aspx). Acesso em 25/02/2014.

\_\_\_\_\_ *¿Qué Beneficios Tiene El Ahorro Voluntario? Y ¿Cómo Puedo Hacer Este Tipo De Ahorro En Mi Cuenta Individual De Afore?* Disponible em [http://www.consar.gob.mx/info\\_web/finanzas\\_personales/ahorro\\_voluntario/ahorro\\_beneficios\\_3.aspx](http://www.consar.gob.mx/info_web/finanzas_personales/ahorro_voluntario/ahorro_beneficios_3.aspx). Acesso em 19/02/2014.

\_\_\_\_\_ *¿Qué Es La Consar?.* Disponible em [http://www.consar.gob.mx/principal/info\\_gral\\_trabajadores-imss\\_consar.aspx](http://www.consar.gob.mx/principal/info_gral_trabajadores-imss_consar.aspx). Acesso em 17/02/2014.

\_\_\_\_\_ *Régimen de Inversión de IAs SIEFORES.* Apresentação para o 2º Foro Amexcap, setembro de 2013. Disponible em [http://www.consar.gob.mx/sala\\_prensa/pdf/presentaciones/2013/CONSAR\\_Amexcap\\_v1.pdf](http://www.consar.gob.mx/sala_prensa/pdf/presentaciones/2013/CONSAR_Amexcap_v1.pdf). Acesso em 20/02/2014.

\_\_\_\_\_ *Retiros Totales/pensión.* Disponible em [http://www.consar.gob.mx/principal/info\\_gral\\_trabajadores-imss\\_retiro\\_total\\_01.aspx](http://www.consar.gob.mx/principal/info_gral_trabajadores-imss_retiro_total_01.aspx). Acesso em 23/02/2014.

\_\_\_\_\_ *Subcuenta de vivienda.* Disponible em [http://www.consar.gob.mx/principal/info\\_gral\\_trabajadores-subcuenta\\_vivienda.aspx](http://www.consar.gob.mx/principal/info_gral_trabajadores-subcuenta_vivienda.aspx). Acesso em 26/02/2014.

\_\_\_\_\_ *Subcuentas y aportaciones.* Disponible em [http://www.consar.gob.mx/principal/info\\_gral\\_trabajadores-imss\\_tripartita.aspx](http://www.consar.gob.mx/principal/info_gral_trabajadores-imss_tripartita.aspx). Acesso em 26/02/2014.

MÉXICO. Instituto Mexicano Del Seguro Social. *A esto nos dedicamos.* Disponible em <http://www.imss.gob.mx/conoce-al-imss/a-esto-nos-dedicamos>. Acesso em 18/02/2014.

\_\_\_\_\_ *Solicitud de Asignación o Localización del Número de Seguridad Social.* Disponible em <http://www.imss.gob.mx/tramites/imss02008>. Acesso em 18/02/2014.

MNOOKIN, Robert, PEPPE, Scott R. e TULUMELLO, Andrew S. *Beyond winning – negotiating to create value in deals and disputes*. Cambridge: Harvard University Press, 2000.

MORAES, Alexandre de. Previdência social e os direitos adquiridos. *Revista da Previdência Social*. Ano XX, n. 184, p. 229-230, mar. 1996.

NASCIMENTO, Sérgio. *Interpretação do Direito Previdenciário*. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

NEW YORK TIMES. *Pension Plan in France Draws Few Admirers*. Notícia online divulgada em 28/08/2013. [http://www.nytimes.com/2013/08/29/world/europe/plan-to-tame-french-pension-shortfall-has-few-admirers.html?\\_r=2&](http://www.nytimes.com/2013/08/29/world/europe/plan-to-tame-french-pension-shortfall-has-few-admirers.html?_r=2&). Acesso em 08/01/2014

\_\_\_\_\_. *Social Security, Present and Future*. Editorial divulgado em 30/03/2013. Disponível em <http://www.nytimes.com/2013/03/31/opinion/sunday/social-security-present-and-future.html>. Acesso em 27/01/2014.

OANDA. *Conversor de Moedas*. Disponível em <http://www.oanda.com/lang/pt/currency/convert/>. Acesso em 17/02/2014.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Convenção n. 102 – Normas Mínimas da Seguridade Social. Aprovada na 35ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho. (Genebra — 1952). Vigência no plano internacional em 27.4.55. Disponível em <http://www.oit.org.br/node/468>. Acesso em 21/09/2015.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. *Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing. Disponível em [http://dx.doi.org/10.1787/pension\\_glance-2013-en](http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2013-en). Acesso em 08/01/2014

\_\_\_\_\_. *The old age pension system in the Netherlands*. Disponível em <http://www.oecd.org/site/iops/research/48238337.pdf>. Acesso em 28/01/2014.

\_\_\_\_\_. *Pensions at a Glance Asia/Pacific 2011*. Disponível em [www.oecd.org/countries/vietnam/49454618.pdf](http://www.oecd.org/countries/vietnam/49454618.pdf). Acesso em 13/02/2014.

\_\_\_\_\_. *Latin America: Tax revenues continue to rise, but are low and varied among countries, according to new OECD-ECLAC-CIAT report*. Disponível em <http://www.oecd.org/tax/latin-america-tax-revenues-continue-to-rise-but-are-low-and-varied-among-countries-according-to-new-oecd-eclac-ciat-report.htm>. Acesso em 24/04/2014.

\_\_\_\_\_. *Revenue Statistics - Comparative tables*. Disponível em <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>. Acesso em 24/04/2014.

\_\_\_\_\_ *Modelling the Tax Burden on Labour Income in Brazil, China, India, Indonesia and South Africa*. Disponível em [http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/modelling-the-tax-burden-on-labour-income-in-brazil-china-india-indonesia-and-south-africa\\_5k8x9b1sw437-en](http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/modelling-the-tax-burden-on-labour-income-in-brazil-china-india-indonesia-and-south-africa_5k8x9b1sw437-en). Acesso em 29/04/2014.

PENSION FUNDS ONLINE. *Country Profiles - Australia*. Disponível em <http://www.pensionfundsonline.co.uk/content/country-profiles/australia/80>. Acesso em 01/02/2014.

PORTER, Gary E. e TRIFTS, Jack W. "The career paths of mutual fund managers: the role of merit". In *Financial Analysts Journal*. Volume 70, Number 4. CFA Institute, 2014.

QUEIROZ, Bernardo Lanza, e FIGOLI, Moema Gonçalves Bueno. *Population aging and the rising cost of public pension in Brazil*. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 2011.

RAWLS, John. *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press, 2005.

\_\_\_\_\_ *A Theory of Justice*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2005

REDWOOD, Daniel, ARMSTRONG, John e PENNANEN, Teemu. *What level of pension contribution is needed to obtain an adequate retirement income*. Pensions Policy Institute, 2013. Disponível em [https://www.pensionspolicyinstitute.org.uk/uploadeddocuments/20131022\\_AE\\_Adequacy\\_FINAL\\_REPORT.pdf](https://www.pensionspolicyinstitute.org.uk/uploadeddocuments/20131022_AE_Adequacy_FINAL_REPORT.pdf). Acesso em 19/01/2014. p. 1 e 3

REINO UNIDO. *National Insurance - Overview*. Disponível em <https://www.gov.uk/national-insurance>. Acesso em 11/01/2014.

\_\_\_\_\_ *National Insurance Contributions – how much you pay*. Disponível em <https://www.gov.uk/national-insurance/how-much-national-insurance-you-pay>. Acesso em 11/01/2014.

\_\_\_\_\_ *Voluntary National Insurance contributions*. <https://www.gov.uk/voluntary-national-insurance-contributions>. Acesso em 12/01/2014.

\_\_\_\_\_ *Voluntary National Insurance contributions – Who can pay voluntary contributions*. <https://www.gov.uk/voluntary-national-insurance-contributions/who-can-pay-voluntary-contributions>. Acesso em 12/01/2014.

\_\_\_\_\_ *National Insurance credits*. Disponível em <https://www.gov.uk/national-insurance-credits/overview>. Acesso em 12/01/2014.

\_\_\_\_\_ *National Insurance credits - eligibility*. Disponível em <https://www.gov.uk/national-insurance-credits/eligibility>. Acesso em 12/01/2014

\_\_\_\_\_ *Workplace pensions – what your employer can and can't do.* Disponível em <https://www.gov.uk/employers-workplace-pensions-rules>. Acesso em 16/01/2014

\_\_\_\_\_ *National insurance – What National Insurance is for.* <https://www.gov.uk/national-insurance/what-national-insurance-is-for>. Acesso em 12/01/2014.

\_\_\_\_\_ *The basic State Pension.* Disponível em <https://www.gov.uk/state-pension/overview>. Acesso em 13/01/2014.

\_\_\_\_\_ *Retirement Age.* Disponível em <https://www.gov.uk/retirement-age>. Acesso em 17/01/2014

\_\_\_\_\_ *State pension age timetables.* Disponível em [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/181343/spa-timetable.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/181343/spa-timetable.pdf). Acesso em 17/01/2014

\_\_\_\_\_ *Deferring your state pension.* Disponível em [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/210220/DWP024.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/210220/DWP024.pdf). Acesso em 17/01/2014. p. 8

\_\_\_\_\_ *Additional State Pension - overview.* Disponível em <https://www.gov.uk/additional-state-pension>. Acesso em 13/01/2014.

\_\_\_\_\_ *Additional State Pension - eligibility.* Disponível em <https://www.gov.uk/additional-state-pension/eligibility>. Acesso em 13/01/2014.

\_\_\_\_\_ *Jobseeker's Allowance (JSA).* Disponível em <https://www.gov.uk/jobseekers-allowance>. Acesso em 13/02/2014.

\_\_\_\_\_ *Employment and support allowance.* Disponível em <https://www.gov.uk/employment-support-allowance>. Acesso em 14/01/2014.

\_\_\_\_\_ *Maternity allowance.* Disponível em <https://www.gov.uk/maternity-allowance>. Acesso em 14/01/2014

\_\_\_\_\_ *Bereavement allowance.* Disponível em <https://www.gov.uk/bereavement-allowance>. Acesso em 15/01/2014.

\_\_\_\_\_ *Autumn Statement 2013.* Disponível em <https://www.gov.uk/government/topical-events/autumn-statement-2013>. Acesso em 18/01/2014.

\_\_\_\_\_ *Chancellor George Osborne's Autumn Statement 2013 speech.* Disponível em <https://www.gov.uk/government/speeches/chancellor-george-osbornes-autumn-statement-2013-speech>. Acesso em 18/01/2014

REINO UNIDO. Her Majesty's Revenue and Customs. *CF10 (2013-14) - Application for exception from liability for Class 2 contributions.* Disponível em

<http://search2.hmrc.gov.uk/kb5/hmrc/forms/view.page?record=yKpjabZqCc8&fo rmid=433>. Acesso em 11/01/2014.

\_\_\_\_\_. *National Insurance Contributions*. Disponível em <http://www.hmrc.gov.uk/rates/nic.htm>. Acesso em 11/01/2014.

\_\_\_\_\_. *National Insurance for employers – the basics*. Disponível em <http://www.hmrc.gov.uk/payerti/getting-started/ni-basics.htm>. Acesso em 16/01/2014.

\_\_\_\_\_. *Rates and thresholds for employers 2013-14*. Disponível em <http://www.hmrc.gov.uk/payerti/forms-updates/rates-thresholds.htm>. Acesso em 16/01/2014.

REINO UNIDO. House of Commons Library. *National Insurance contributions: an introduction*. Última atualização em 08/11/2013. Disponível em <http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN04517/national-insurance-contributions-an-introduction>. Acesso em 15/01/2014. p.5

REUTERS. *French pension reform leaves big drain on finances*. Notícia online divulgada em 19/09/2013. Disponível em <http://www.reuters.com/article/2013/09/19/us-france-pensions-document-idUSBRE98I0K020130919>. Acesso em 09/01/2014

\_\_\_\_\_. *France's lower house squeezes through pension reform*. Disponível em <http://www.reuters.com/article/2013/10/15/us-france-pensions-idUSBRE99E0L420131015>. Acesso em 09/01/2014

ROCHA, Daniel Machado da. *O direito fundamental à previdência social na perspectiva dos princípios constitucionais diretivos do sistema previdenciário brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004.

SOCIALE VERZEKERINGSBANK. *AOW Pension Rates*. Disponível em [http://www.svb.nl/int/en/aow/hoo gte\\_aow/bedragen/index.jsp](http://www.svb.nl/int/en/aow/hoo gte_aow/bedragen/index.jsp). Acesso em 28/01/2014

SUCENA, Vinicius Teixeira. *Estimação da Curva de Laffer para o IPI no Brasil: uma abordagem de fronteira estocástica*. Dissertação de Mestrado. Brasília: Universidade de Brasília, 2008.

SUNSTEIN, Cass R. e THALER, Richard H. *Nudge – improving decisions about health, wealth and happiness*. Estados Unidos da América: Penguin Books, 2008.

TAVARES, Marcelo Leonardo. “A constitucionalização do direito previdenciário”. In *A Constitucionalização do Direito: Fundamentos Teóricos e Aplicações Específicas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007

\_\_\_\_\_ “Princípios constitucionais dos direitos fundamentais e o limite à reforma da previdência social.” In Curso de especialização em direito previdenciário - Vol. 1.1 Curitiba: Juruá, 2005.

\_\_\_\_\_ Previdência e Assistência Social – Legitimação e Fundamentação Constitucional Brasileira. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003

THE TELEGRAPH. *French president Francois Hollande cuts retirement age.* Notícia online divulgada em 06/06/2012. Disponível em <http://www.telegraph.co.uk/finance/financialcrisis/9314666/French-president-Francois-Hollande-cuts-retirement-age.html>. Acesso em 09/01/2014

\_\_\_\_\_ *Preserving pensions is a huge challenge.* Editorial online divulgado em 05/01/2014. Disponível em <http://www.telegraph.co.uk/comment/telegraph-view/10550804/Preserving-pensions-is-a-huge-challenge.html>. Acesso em 19/01/2014.

TORRES, Ricardo Lobo. A Metamorfose dos Direitos Sociais em Mínimo Existencial. In Direitos fundamentais sociais: estudos de direito constitucional, internacional e comparado. Rio de Janeiro e São Paulo: Renovar, 2003.

UHLIG, Harald e TRABANDT, Mathias, How Far are We from the Slippery Slope? The Laffer Curve Revisited (April 2011). MFI Working Paper No. 2009-005. Disponível em SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1533409> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1533409>. Acesso em 23/09/2015.

VALOR ECONÔMICO. “Procuradoria pede suspensão de lei de Richa que deu origem a protestos”. Notícia online divulgada em 09/05/2015. Disponível em <http://www.valor.com.br/politica/4042716/procuradoria-pede-suspensao-de-lei-de-richa-que-deu-origem-protestos>. Acesso em 25/09/2015.

WIKIPEDIA CONTRIBUTORS. *Deng Xiaoping.* Wikipedia, The Free Encyclopedia. Disponível em: [http://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Deng\\_Xiaoping&oldid=630475387](http://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Deng_Xiaoping&oldid=630475387). Acesso em 21/10/2014.

## **ANEXOS**

### Anexo I – Número de Benefícios Ativos 2008-2012

	2008	2009	2010	2011	2012
<b>TOTAL</b>	<b>25.975.630</b>	<b>26.831.267</b>	<b>27.999.034</b>	<b>28.909.419</b>	<b>29.883.423</b>
<b>BENEFÍCIOS DO RGPS</b>	<b>22.637.836</b>	<b>23.308.526</b>	<b>24.276.123</b>	<b>25.031.803</b>	<b>25.855.338</b>
<b>Previdenciários</b>	<b>21.852.564</b>	<b>22.542.287</b>	<b>23.465.630</b>	<b>24.214.301</b>	<b>25.035.331</b>
Aposentadorias	14.382.831	14.971.114	15.500.985	16.029.424	16.618.651
Tempo de Contribuição	4.055.909	4.243.951	4.415.784	4.601.456	4.790.753
Idade	7.525.381	7.870.352	8.171.820	8.465.050	8.808.969
Invalidez	2.801.541	2.856.811	2.913.381	2.962.918	3.018.929
Pensão por Morte	6.292.373	6.467.582	6.638.425	6.803.879	6.980.140
Auxílios	1.123.185	1.038.557	1.258.549	1.311.307	1.364.149
Doença	1.072.231	980.076	1.192.005	1.233.846	1.275.190
Reclusão	29.030	33.200	37.289	43.124	48.550
Acidente	21.924	25.281	29.255	34.337	40.409
Salário-Maternidade	53.222	64.378	67.142	69.246	72.039
Outros	953	656	529	445	352
Salário-Família	–	–	–	–	–
Abono de Permanência	820	541	431	363	287
Vantagem de Servidor	133	115	98	82	65
<b>Acidentários</b>	<b>785.272</b>	<b>766.239</b>	<b>810.493</b>	<b>817.502</b>	<b>820.007</b>
Aposentadoria por Invalidez	148.228	153.866	160.633	167.880	175.584
Pensão por Morte	127.852	126.530	125.122	123.665	122.076
Auxílios	509.192	485.843	524.738	525.957	522.347
Doença	161.992	140.833	176.629	173.505	166.276
Acidente	268.763	270.986	276.723	284.068	291.051
Suplementar	78.437	74.024	71.386	68.384	65.020

	2008	2009	2010	2011	2012
<b>BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS</b>	<b>3.330.163</b>	<b>3.512.866</b>	<b>3.712.005</b>	<b>3.865.949</b>	<b>4.016.247</b>
Amparos Assistenciais	2.955.360	3.178.365	3.413.084	3.600.473	3.777.778
Portador de Deficiência	1.521.410	1.633.420	1.785.185	1.911.134	2.024.666
Idoso	1.433.950	1.544.945	1.627.899	1.689.339	1.753.112
Pensão Mensal Vitalícia	15.161	14.712	14.159	13.488	12.908
Rendas Mensais Vitalícias	359.642	319.789	284.762	251.988	225.561
Invalidez	259.519	235.522	213.893	193.267	176.090
Idade	100.123	84.267	70.869	58.721	49.471
<b>ENCARGOS PREV. UNIÃO - EPU</b>	<b>7.631</b>	<b>9.875</b>	<b>10.906</b>	<b>11.667</b>	<b>11.838</b>

Fontes:BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Anuário Estatístico da Previdência Social – 2008*. Disponível em [http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3\\_091028-191015-957.pdf](http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_091028-191015-957.pdf). Acesso em 21/03/2014; BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Anuário Estatístico da Previdência Social – 2009*. Disponível em [http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3\\_111202-105616-011.pdf](http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_111202-105616-011.pdf). Acesso em 21/03/2014; BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Anuário Estatístico da Previdência Social – 2010*. Disponível em [http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3\\_111202-105619-646.pdf](http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_111202-105619-646.pdf). Acesso em 21/03/2014.; BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Anuário Estatístico da Previdência Social – 2011*. Disponível em [http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/1\\_121023-162858-947.pdf](http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/1_121023-162858-947.pdf). Acesso em 21/03/2014.; BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Anuário Estatístico da Previdência Social – 2012*. Disponível em [http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2013/05/AEPS\\_2012.pdf](http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2013/05/AEPS_2012.pdf). Acesso em 21/03/2014

**Anexo II – Valor de Benefícios Ativos 2008-2012**  
(em milhares de reais)

	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
<b>TOTAL</b>	<b>15.355.727</b>	<b>17.224.229</b>	<b>20.911.239</b>	<b>23.154.879</b>	<b>26.366.103</b>
<b>BENEFÍCIOS DO RGPS</b>	<b>13.957.969</b>	<b>15.571.881</b>	<b>18.996.308</b>	<b>21.024.880</b>	<b>23.843.267</b>
<b>Previdenciários</b>	<b>13.511.884</b>	<b>15.107.714</b>	<b>18.428.276</b>	<b>20.408.542</b>	<b>23.173.030</b>
Aposentadorias	9.467.059	10.668.300	12.641.424	14.027.048	15.945.688
Tempo de Contribuição	4.580.915	5.072.758	5.785.298	6.434.732	7.139.562
Idade	3.325.314	3.853.018	4.658.403	5.174.969	6.080.406
Invalidez	1.560.829	1.742.524	2.197.722	2.417.347	2.725.720
Pensão por Morte	3.188.853	3.601.050	4.698.508	5.192.492	5.906.736
Auxílios	828.589	801.236	1.046.286	1.141.889	1.265.368
Doença	806.605	774.080	1.011.840	1.099.302	1.212.473
Reclusão	14.389	17.654	22.233	27.262	33.316
Acidente	7.594	9.502	12.213	15.325	19.580
Salário-Maternidade	27.002	36.834	41.795	46.878	55.038
Outros	382	293	263	234	199
Salário-Família	–	–	–	–	–
Abono de Permanência	357	271	244	217	187
Vantagem de Servidor	24	22	19	17	13
<b>Acidentários</b>	<b>446.085</b>	<b>464.167</b>	<b>568.032</b>	<b>616.338</b>	<b>670.237</b>
Aposentadoria por Invalidez	119.294	133.702	160.320	180.584	204.802
Pensão por Morte	87.374	92.370	106.802	113.228	121.502
Auxílios	239.417	238.095	300.909	322.526	343.933
Doença	134.400	123.624	164.538	171.328	175.557
Acidente	97.044	106.512	126.520	141.111	157.822
Suplementar	7.972	7.958	9.851	10.087	10.553

	2008	2009	2010	2011	2012
<b>BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS</b>	<b>1.388.287</b>	<b>1.640.299</b>	<b>1.900.273</b>	<b>2.114.216</b>	<b>2.506.050</b>
Amparos Assistenciais	1.226.498	1.477.967	1.740.661	1.962.242	2.349.766
Portador de Deficiência	631.403	759.562	910.436	1.041.555	1.259.331
Idoso	595.095	718.405	830.226	920.687	1.090.434
Pensão Mensal Vitalícia	12.537	13.630	14.384	14.641	15.986
Rendas Mensais Vitalícias	149.252	148.702	145.229	137.333	140.299
Invalidez	107.700	109.518	109.085	105.330	109.528
Idade	41.551	39.184	36.143	32.003	30.771
<b>ENCARGOS PREV. UNIÃO - EPU</b>	<b>9.471</b>	<b>12.049</b>	<b>14.658</b>	<b>15.783</b>	<b>16.786</b>

Obs: O anuário Estatístico de 2012 ressalva que "As informações de valor correspondem à Mensalidade Reajustada (valor MR). A partir de 2010 o conceito de valor passou a considerar o valor efetivamente pago, aplicando-se as restrições de piso e tetos previdenciários ao valor da Mensalidade Reajustada"

Fontes: BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Anuário Estatístico da Previdência Social – 2008*. Disponível em [http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3\\_091028-191015-957.pdf](http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_091028-191015-957.pdf). Acesso em 21/03/2014; BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Anuário Estatístico da Previdência Social – 2009*. Disponível em [http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3\\_111202-105616-011.pdf](http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_111202-105616-011.pdf). Acesso em 21/03/2014; BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Anuário Estatístico da Previdência Social – 2010*. Disponível em [http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3\\_111202-105619-646.pdf](http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_111202-105619-646.pdf). Acesso em 21/03/2014.; BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Anuário Estatístico da Previdência Social – 2011*. Disponível em [http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/1\\_121023-162858-947.pdf](http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/1_121023-162858-947.pdf). Acesso em 21/03/2014.; BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Anuário Estatístico da Previdência Social – 2012*. Disponível em [http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2013/05/AEPS\\_2012.pdf](http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2013/05/AEPS_2012.pdf). Acesso em 21/03/2014

**Anexo III – Fluxo de Caixa Consolidado 2008-2012**  
(em milhares de reais)

	2008	2009	2010	2011	2012
<b>1. SALDO INICIAL</b>	<b>2.068.139</b>	<b>3.306.364</b>	<b>4.174.157</b>	<b>4.691.497</b>	<b>12.313.715</b>
<b>2. RECEBIMENTOS</b>	<b>243.489.097</b>	<b>273.523.679</b>	<b>312.640.915</b>	<b>351.544.706</b>	<b>396.683.576</b>
<b>2.1. PRÓPRIOS</b>	<b>180.004.470</b>	<b>200.617.520</b>	<b>233.512.580</b>	<b>271.405.799</b>	<b>304.880.912</b>
- Arrecadação Bancária	167.758.107	183.109.258	212.556.518	245.645.267	271.136.546
- Arrecadação - SIMPLES	455.496	171.234	103.406	57.444	–
- Arrecadação - SIMPLES NACIONAL	10.274.493	12.599.202	16.842.733	20.074.138	22.952.715
- Arrecadação – REFIS	304.919	222.213	129.279	119.729	112.831
- Arrecadação FNS / Comprev / Dec.6.900/09	–	726	963	1.644	12.975
- Arrecadação Lei nº 11.941/09		730.575	2.086.638	3.920.153	3.979.238
- Arrecadação - FIES	674.628	765.098	546.962	417.056	316.679
- Depósitos Judiciais	1.096.677	3.286.584	1.723.287	1.440.283	1.749.306
- Ressarcimento de Arrecadação	–1.786	–2.146	–17.121	–766	–11
- Restituições de Arrecadação	–216.659	–265.225	–460.085	–269.149	–367.881
- Arrecadação - CDP	–				
- Taxa de Administração Sobre Outras entidades	–341.404				
- Arrecadação / DARF'S					3.198.516
- Arrecadação / Compensação Lei nº 12.546					1.790.000
<b>2.2. RENDIMENTOS FINANCEIROS</b>	<b>150.462</b>	<b>–382.573</b>	<b>–192.343</b>	<b>145.217</b>	<b>–1.196.437</b>
- Remuneração s/ Arrecadação Bancária	3.230	1.229	1.454	2.328	1.430
- Rendimentos de Aplicações Financeiras	147.232	–383.802	–193.797	142.889	–1.197.867
<b>2.3 Outros</b>	<b>3.822.482</b>	<b>348.486</b>	<b>291.793</b>	<b>413.777</b>	<b>287.267</b>

	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
<b>2.4 Antecipação da Receita(Tesouro Nac.)</b>	<b>-2.857.759</b>	<b>3.054.874</b>	<b>-2.510.165</b>	<b>-479.138</b>	<b>1.285.232</b>
<b>2.5 Transferências da União</b>	<b>62.369.442</b>	<b>69.885.371</b>	<b>81.539.051</b>	<b>80.059.051</b>	<b>91.426.601</b>
- Recursos Ordinários	1.837.939	4.969.601	4.206.221	2.613.584	3.855.468
- Concursos e Prognósticos	88.182	108.323	232.512	302.620	489.743
- Operações de Crédito Externa	-133	2.004	4.085	10	903
- Contribuição Social sobre o Lucro	10.212.144	5.194.387	15.191.811	10.005.199	10.452.952
- COFINS e Plano de Seguridade Social Servidor	28.686.035	33.218.500	24.907.477	25.078.877	38.279.915
- Contrib. Provisória s/ Mov. Financeira	-	56	17.092	5.040.000	-
- Recursos Ordinários / COFINS – TRF	4.979.103	6.011.178	6.576.418	6.597.138	6.185.455
- Juros de Mora da Receita Adm. Pela SRF				365.499	-
- Contribuição sobre o Lucro – Contrapartida	1.263	1	6.753.836	-1	-
- Devolução do PSS/PASEP/Outros	74.971	-	314.829	-	-
- Receitas de Honorários de Advogados				375.946	-
- Compens. Finan.p/Expl. De Petr ou Gas. Natural				3.281.200	143.616
- COFINS - Devs. Imp. e Contrib. – EPU	1.025.300	1.161.251	1.072.035	1.228.131	1.436.674
- COFINS – LOAS	15.464.638	19.220.070	22.262.735	25.170.848	30.510.553
- Remuneração Disponib. Do Tesouro Nacional					71.324
<b>3. PAGAMENTOS</b>	<b>242.592.278</b>	<b>272.655.885</b>	<b>312.123.575</b>	<b>343.922.488</b>	<b>386.691.559</b>
<b>3.1. PAGAMENTOS INSS</b>	<b>225.943.079</b>	<b>254.419.857</b>	<b>291.012.024</b>	<b>318.923.929</b>	<b>358.163.559</b>
3.1.1 - Total de Benefícios (3)	218.025.308	247.043.466	279.657.323	309.332.496	348.923.494
3.1.1.1 - Total de Benefícios Pagos (a + b)	216.616.107	244.863.106	278.152.807	307.605.994	347.164.135
a) Benefícios Previdenciários	199.562.013	224.876.366	254.858.554	281.438.220	316.589.508
- Benefícios - INSS	194.103.209	217.343.110	246.304.238	272.838.836	308.298.553
- Sentenças Judiciais - TRF	4.979.103	6.011.178	6.576.418	6.597.138	6.185.455
- Sentenças Judiciais - INSS	479.702	495.296	652.653	615.191	605.096
- Comprev		1.026.782	1.325.245	1.387.054	1.500.403

	2008	2009	2010	2011	2012
b) Benefícios não Previdenciários	17.054.094	19.986.741	23.294.253	26.167.775	30.574.628
- Encargos Previdenciários da União	1.017.895	1.040.746	1.060.039	1.262.989	1.367.183
- Amparos Assistenciais – LOAS/RMV	16.036.198	18.945.995	22.234.214	24.904.786	29.207.445
3.1.2 Devolução de Benefícios	-1.409.201	-2.180.359	-1.504.516	-1.726.501	-1.759.359
3.1.3 Pessoal	6.928.640	7.366.021	8.982.088	8.920.565	8.789.576
3.1.4 Custeio	2.398.332	2.190.730	3.877.128	2.397.370	2.209.848
<b>3.2 Transferências a Terceiros</b>	<b>16.649.198</b>	<b>18.236.028</b>	<b>21.111.551</b>	<b>24.998.559</b>	<b>28.527.999</b>
- FNDE - Salário Educação	8.657.096	9.530.528	10.998.016	12.919.965	14.736.910
- INCRA	705.219	697.958	787.299	906.695	1.022.264
- DPC / FDEP - Marítimo	75.454	88.984	83.614	96.787	122.690
- SEFA - Fundo Aeroviário/ ANAC	90.269	92.999	104.972	123.681	111.835
- SDR / MAARA	124.060	122.874	138.772	159.852	180.255
- SENAI	680.018	749.274	909.092	1.130.905	1.317.980
- SESI	980.462	1.081.123	1.304.229	1.618.888	1.889.498
- SENAC	1.018.875	1.150.069	1.337.476	1.588.173	1.812.786
- SESC	1.900.601	2.108.116	2.420.022	2.860.906	3.258.706
- SEBRAE	1.471.174	1.595.093	1.850.962	2.179.311	2.487.346
- SENAR	269.361	285.949	320.578	408.654	440.239
- SEST	203.874	217.590	254.841	297.556	336.748
- SENAT	131.953	139.837	162.881	190.542	214.859
- SESCOOP	101.761	116.295	137.590	161.949	191.009
- APEX-BRASIL	209.069	226.844	263.461	310.248	354.138
- ABDI	29.952	32.499	37.745	44.447	50.735

	2008	2009	2010	2011	2012
<b>4. Taxa de administração s/ outras entidades</b>		<b>373.048</b>	<b>432.650</b>	<b>515.299</b>	<b>588.225</b>
<b>5. Saldo Previdenciário (Ar. Líq – Benef. Previd.)</b>	<b>-36.206.742</b>	<b>-42.867.922</b>	<b>-42.890.176</b>	<b>-35.546.278</b>	<b>-40.824.819</b>
<b>6. Saldo Ar. Líq. – Total de Benefícios Pagos</b>	<b>-54.670.037</b>	<b>-62.854.662</b>	<b>-66.184.429</b>	<b>-61.714.053</b>	<b>-71.399.447</b>
<b>7. Saldo Operacional (Receita - Pagamento Total)</b>	<b>1.238.223</b>	<b>867.793</b>	<b>517.340</b>	<b>7.622.218</b>	<b>9.992.018</b>
<b>8. Saldo Final</b>	<b>3.306.363</b>	<b>4.174.157</b>	<b>4.691.497</b>	<b>12.313.715</b>	<b>22.305.732</b>

Fontes:BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Anuário Estatístico da Previdência Social – 2008*. Disponível em [http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3\\_091028-191015-957.pdf](http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_091028-191015-957.pdf). Acesso em 21/03/2014; BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Anuário Estatístico da Previdência Social – 2009*. Disponível em [http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3\\_111202-105616-011.pdf](http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_111202-105616-011.pdf). Acesso em 21/03/2014; BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Anuário Estatístico da Previdência Social – 2010*. Disponível em [http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3\\_111202-105619-646.pdf](http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_111202-105619-646.pdf). Acesso em 21/03/2014.; BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Anuário Estatístico da Previdência Social – 2011*. Disponível em [http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/1\\_121023-162858-947.pdf](http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/1_121023-162858-947.pdf). Acesso em 21/03/2014.; BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Anuário Estatístico da Previdência Social – 2012*. Disponível em [http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2013/05/AEPS\\_2012.pdf](http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2013/05/AEPS_2012.pdf). Acesso em 21/03/2014

**Anexo IV – Arrecadação COFINS / PIS-PASEP e Evolução do PIB 2008-2012**  
(em milhões de reais)

	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
<b>Produto Interno Bruto</b>	3.032.203	3.239.404	3.770.085	4.143.013	4.392.094
<b>Arrecadação COFINS / PIS-PASEP *</b>	155.891	152.108	184.711	204.848	226.965
<b>como % PIB</b>	5,1%	4,7%	4,9%	4,9%	5,2%
<b>Receita Administrada pela RFB</b>	701.403	682.983	798.539	961.879	1.020.738
<b>como % PIB</b>	23,1%	21,1%	21,2%	23,2%	23,2%
<b>Receitas COFINS transferidas à Previdência</b>	50.155	59.611	54.819	58.075	76.413
<b>como % COFINS</b>	32,2%	39,2%	29,7%	28,4%	33,7%
<b>como % PIB</b>	1,7%	1,8%	1,5%	1,4%	1,7%

\* Observação: os relatórios de arrecadação utilizados demonstram os valores em preços do mês do ano a que o relatório se refere. Para padronizar a exposição, foi utilizado o relatório final de cada ano. Para o ano de 2008, foram somados os dados segregados de COFINS e PIS/PASEP

Fontes para arrecadação: BRASIL. Ministério da Fazenda. Análise da Arrecadação das Receitas Federais – Dezembro de 2012. Disponível em <http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/arre/2012/Analisemensaldez12.pdf>. Acesso em 14/04/2014. BRASIL. Ministério da Fazenda. Análise da Arrecadação das Receitas Federais – Dezembro de 2011. Disponível em <http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/arre/2011/Analisemensaldez11.pdf>. Acesso em 14/04/2014. BRASIL. Ministério da Fazenda. Análise da Arrecadação das Receitas Federais – Dezembro de 2010. Disponível em <http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/arre/2010/Analisemensaldez10.pdf>. Acesso em 14/04/2014. BRASIL. Ministério da Fazenda. Análise da Arrecadação das Receitas Federais – Dezembro de 2009. Disponível em <http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/arre/2009/Analisemensaldez09.pdf>. Acesso em 14/04/2014. BRASIL. Ministério da Fazenda. Análise da Arrecadação das Receitas Federais – Dezembro de 2008. Disponível em <http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/arre/2008/Analisemensaldez08.pdf>. Acesso em 14/04/2014.

Fonte para PIB: BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Sistema de Contas Nacionais Referência 2000 (IBGE/SCN 2000 Anual). Apud BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Ipeadata. Produto interno bruto (PIB). Disponível em <http://www.ipeadata.gov.br/>. Acesso em 14/04/2014.

**Anexo V – Projeções de População do IBGE – 2013 e 2050**

<b>IDADE</b>	<b>2013</b>	<b>2050</b>	<b>IDADE</b>	<b>2013</b>	<b>2050</b>	<b>IDADE</b>	<b>2013</b>	<b>2050</b>	<b>IDADE</b>	<b>2013</b>	<b>2050</b>
<b>TOTAL</b>	<b>201032714</b>	<b>226347688</b>	<b>22</b>	3422117	2457432	<b>45</b>	2581614	3162571	<b>68</b>	984402	2907572
<b>0</b>	2954150	1953104	<b>23</b>	3422667	2481178	<b>46</b>	2543273	3195509	<b>69</b>	915384	2795014
<b>1</b>	2986848	1974632	<b>24</b>	3417203	2505358	<b>47</b>	2504913	3226941	<b>70</b>	852273	2676526
<b>2</b>	3026265	1997509	<b>25</b>	3426929	2530210	<b>48</b>	2467344	3256716	<b>71</b>	799439	2548326
<b>3</b>	3068042	2021243	<b>26</b>	3460395	2555770	<b>49</b>	2431816	3285945	<b>72</b>	756717	2425085
<b>4</b>	3111751	2045754	<b>27</b>	3504920	2581827	<b>50</b>	2382332	3244304	<b>73</b>	717716	2312081
<b>5</b>	3156786	2070805	<b>28</b>	3544002	2608134	<b>51</b>	2313160	3236475	<b>74</b>	684198	2207039
<b>6</b>	3202677	2096202	<b>29</b>	3585399	2634359	<b>52</b>	2232574	3219827	<b>75</b>	642705	2089594
<b>7</b>	3248588	2121931	<b>30</b>	3589317	2660936	<b>53</b>	2153720	3202390	<b>76</b>	590892	1962118
<b>8</b>	3293935	2147924	<b>31</b>	3536446	2688293	<b>54</b>	2074548	3185840	<b>77</b>	538025	1849310
<b>9</b>	3338444	2174167	<b>32</b>	3446039	2716451	<b>55</b>	1993259	3166610	<b>78</b>	491889	1754306
<b>10</b>	3381622	2200034	<b>33</b>	3358823	2745563	<b>56</b>	1912458	3145256	<b>79</b>	450288	1671635
<b>11</b>	3423329	2225164	<b>34</b>	3268638	2775603	<b>57</b>	1833892	3125900	<b>80</b>	407976	1576725
<b>12</b>	3464722	2249784	<b>35</b>	3178982	2806239	<b>58</b>	1755727	3108577	<b>81</b>	367148	1472087
<b>13</b>	3433597	2273780	<b>36</b>	3097174	2837595	<b>59</b>	1678726	3093307	<b>82</b>	331643	1375214
<b>14</b>	3440896	2297156	<b>37</b>	3021593	2870340	<b>60</b>	1599166	3071495	<b>83</b>	300398	1285077
<b>15</b>	3437511	2318961	<b>38</b>	2942059	2904568	<b>61</b>	1517690	3039635	<b>84</b>	273579	1200372
<b>16</b>	3431974	2338843	<b>39</b>	2859362	2940278	<b>62</b>	1437849	3021487	<b>85</b>	241847	1104999
<b>17</b>	3427412	2357467	<b>40</b>	2788594	2976611	<b>63</b>	1361971	3024199	<b>86</b>	205529	1001926
<b>18</b>	3423573	2374879	<b>41</b>	2736595	3013496	<b>64</b>	1290556	3036030	<b>87</b>	171956	903682
<b>19</b>	3420917	2391105	<b>42</b>	2697983	3051138	<b>65</b>	1215028	3035500	<b>88</b>	144462	808453
<b>20</b>	3419627	2411920	<b>43</b>	2658641	3089216	<b>66</b>	1135060	3029090	<b>89</b>	121665	718759
<b>21</b>	3419712	2433949	<b>44</b>	2619784	3127042	<b>67</b>	1056976	2991283	<b>90+</b>	472891	3562951

Fonte: BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Projeção da População do Brasil por sexo e idade: 2000-2060*. Disponível em [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao\\_da\\_populacao/2013/default\\_tab.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2013/default_tab.shtm). Acesso em 16/04/2014.

## Anexo VI – Sistemas de Previdência no Mundo

### 1 França

O sistema de aposentadorias francês envolve uma pensão básica, complementada por uma pensão suplementar compulsória<sup>307</sup>. Ambos são financiados pelo regime de repartição (*répartition*, ou *pay-as-you-go*).

O princípio da repartição envolve o uso de contribuições de aposentadoria de trabalhadores ativos para pagar aposentados. Desta forma, as contribuições de hoje financiam as aposentadorias de hoje<sup>308</sup>.

Ao fim da segunda guerra mundial, foi criado o regime geral, que compreenderia todos os trabalhadores assalariados do setor privado, com exceção de agricultores. O sistema já era então fundado no princípio da repartição.

Uma lei de 22 de maio de 1946 estabeleceu o princípio de generalização da seguridade social para todos os cidadãos. A idéia era que toda a população ativa se beneficiasse de um seguro por idade avançada. Esta unificação acabou não acontecendo. Os regimes especiais, que haviam sido mantidos a título provisório em 1945, acabaram permanecendo. Estes regimes, que normalmente possuem uma origem histórica antiga, eram organizados em uma base socio-profissional ou de empresa, como por exemplo para servidores públicos. Os trabalhadores não assalariados também lograram a criação de regimes autônomos.

Há hoje três grandes categorias de regime de aposentadoria básica. O regime geral é responsável pelos trabalhadores assalariados do setor privado. O regime especial de assalariados do setor público compreende trabalhadores do Estado, de coletividades locais e de empresas públicas. O regime de não assalariados trata de artesãos, comerciantes, profissionais liberais e

---

<sup>307</sup> A descrição do funcionamento básico do sistema foi baseada nos sites oficiais do sistema de aposentadoria francês (<https://www.lassuranceretraite.fr/>), do Centro de Integração Européia e Internacional de Seguridade Social (<http://www.cleiss.fr/>), Regime de Aposentadorias de Funcionários do Estado (<http://www.pensions.bercy.gouv.fr/>) e do site Info Retraite (<http://www.info-retraite.fr/>), apontado em sites oficiais do Governo Francês como a fonte unificada de informações sobre aposentadoria (e.g. em <http://www.pensions.bercy.gouv.fr/vous-%C3%A0tes-actif/le-droit-%C3%A0-linformation-retraite/quest-ce-que-le-droit-%C3%A0-linformation-retraite>, acesso em 03/01/2014).

<sup>308</sup>FRANÇA. L'AssuranceRetraite. *Le principe de La répartition*. Disponível em <https://www.lassuranceretraite.fr/cs/Satellite/PUBQSN/Qui-Sommes-Nous/Retraite-Securite-Sociale/Principe-Repartition?packedargs=null>. Acesso em 01/01/2014

agricultores. Estes regimes compreendem, respectivamente, 68,6%, 18,2% e 13,2% dos contribuintes ativos.

Para assalariados do setor privado, o sistema de seguridade básico é composto pela Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse (CNAV<sup>309</sup>) e sua rede regional, formada por 16 Caisse d'Assurance Retraite et de Lasanté Au Travail (CARSAT), pelas Caisse Générale de Sécurité Sociale (CGSS) em territórios (departamentos) além-mar e pela Caisse de Sécurité Sociale (CSS) em Mayotte.

A CNAV tem por função<sup>310</sup> organizar e administrar a aposentadoria do regime geral da Seguridade Social. A CNAV, como caixa nacional, estabelece e busca assegurar a implementação de orientações em matéria de seguro de idade avançada e ação social. Ela realiza projeções sobre a situação financeira do regime e faz avaliações sobre sistemas de aposentadoria<sup>311</sup>.

As caixas regionais, por sua vez, gerenciam a aposentadoria pelo regime geral. Elas asseguram a manutenção de contas dos contribuintes, o cálculo e o pagamento de pensões e de benefícios sociais. As caixas são organismos de direito privados com uma finalidade pública.

Funcionários públicos, militares e magistrados, por sua vez, podem se beneficiar de uma pensão de aposentadoria do Estado<sup>312</sup>. Para tanto, o funcionário ou magistrado deve ter completado pelo menos dois anos de serviço e ter cumprido uma exigência de idade mínima. Para militares, o direito à pensão depende do cumprimento de 15 anos de serviço.

Os direitos à pensão são avaliados em razão da situação adquirida na data de exercício dos direitos (aposentadoria ou morte, em caso de pensão). Também são avaliados com base na legislação em vigor naquela data.

Este regime é mantido pelo Service de Retraite de l'État (SRI), uma entidade ligada ao Ministério de Economia e Finanças. O SRI, criado pelo

---

<sup>309</sup>FRANÇA. L'Assurance Retraite. *La retraite du regime general*. Disponível em <https://www.lassuranceretraite.fr/cs/Satellite/PUBQSN/Qui-Sommes-Nous/Retraite-Securite-Sociale/Regime-General-Premier-Regime-France/Retraite-Regime-General?packedargs=null>. Acesso em 02/01/2014

<sup>310</sup> FRANÇA. L'Assurance Retraite *Notre Reseau*. Disponível em <https://www.lassuranceretraite.fr/cs/Satellite/PUBQSN/Qui-Sommes-Nous/Missions-Organisation/Notre-Reseau?packedargs=null>. Acesso em 02/01/2014

<sup>311</sup> A CNAV também atua como caixa de aposentadoria regional para a região de Ile-de-France, região administrativa no centro da França em que Paris é situada

<sup>312</sup> FRANÇA. Ministère de l'économie et des finances. *Le droit à pension de retraite*. Disponível em <http://www.pensions.bercy.gouv.fr/node/914>. Acesso em 02/01/2014

Decreto n° 2009-1052, de 26 de agosto de 2009<sup>313</sup>, é encarregado da gestão administrativa e financeira do regime de aposentadoria e invalidez de funcionários civis e militares do Estado.

O terceiro regime, pertinente aos trabalhadores não assalariados e agricultores, na verdade compreende uma série de mini-regimes. Cada um destes mini-regimes possui regras e estrutura própria. Por exemplo, agricultores vinculam-se à Mutualité Sociale Agricole<sup>314</sup>, advogados são cobertos pela Caisse Nationale des Barreaux Français<sup>315</sup> e membros de congregações religiosas aposentam-se pela caisse d'Assurance Vieillesse Invalidité Maladie des Cultes<sup>316</sup>.

As estruturas descritas acima são responsáveis pela manutenção da pensão básica. Esta pensão básica deve ser complementada por uma pensão suplementar. A legislação francesa prevê que esta pensão suplementar é compulsória para todos os empregados sujeitos a seguro por idade avançada do regime geral<sup>317</sup>.

As pensões suplementares são administradas por outras entidades. A Association Générale des Institutions de Retraite des Cadres (AGIRC) gerencia o regime de aposentadoria suplementar de executivos do setor privado da indústria, do comércio, de serviços e da agricultura<sup>318</sup>. A Association des Régimes de Retraite Complémentaires (ARRCO), por sua vez, administra aposentadorias suplementares para todos os empregados do setor privado da indústria, do comércio, de serviços e da agricultura<sup>319</sup>. Outros grupos possuem suas próprias organizações, como a Caisse de Retraite du Personnel Navigant

---

<sup>313</sup> FRANÇA. Décret n° 2009-1052 du 26 août 2009 portant création Du service des retraites de l'Etat. Disponível em <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000021005979>. Acesso em 02/01/2014

<sup>314</sup> FRANÇA. GIP Info Retraite. *La retraite des salariés et non salariés du secteur agricole*. Disponível em <http://www.info-retraite.fr/index.php?id=141>. Acesso em 03/01/2014

<sup>315</sup> FRANÇA. GIP Info Retraite. *La retraite des professionnels libéraux*. Disponível em <http://www.info-retraite.fr/index.php?id=143>. Acesso em 03/01/2014

<sup>316</sup> FRANÇA. GIP Info Retraite. *La retraite des cultes*. Disponível em <http://www.info-retraite.fr/index.php?id=149>. Acesso em 03/01/2014

<sup>317</sup> FRANÇA. Centre des Liaisons Européennes et Internationales de Sécurité Sociale. *The French Social Security System – Retirement*. Disponível em [http://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime\\_france/an\\_3.html](http://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime_france/an_3.html). Acesso em 03/01/2014

<sup>318</sup> ASSOCIATION GÉNÉRALE DES INSTITUTIONS DE RETRAITE DES CADRES. *Bienvenue sur le site de l'Agirc*. <http://www.agirc.fr/>. Acesso em 03/01/2014

<sup>319</sup> ASSOCIATION POUR LE RÉGIME DE RETRAITE COMPLÉMENTAIRE DES SALARIÉS. *Bienvenue sur le site de l'Arrco*. <http://www.arrco.fr/>. Acesso em 03/01/2014

Professionnel de l'Aéronautique Civile – CRPN para aviação civil e a Caisse Générale de Retraite des Caisses d'Epargne – CGRCE para caixas de poupança<sup>320</sup>.

A aposentadoria base do regime geral (pelas regras CNAV) é baseada em contribuições pagas pelo assalariado e pelo patrão<sup>321</sup>. O assalariado deve pagar 6,75% de seu salário base que não exceda o teto da previdência<sup>322</sup>. Deve também pagar 0,1% sobre a totalidade do salário, independente do teto. O patrão, por sua vez, deve pagar 8,4% sobre o salário que não exceda o teto e 1,6% sobre a totalidade do salário.

Para se aposentar, o contribuinte deve ter 60 ou 62 anos de idade (varia de acordo com o ano de nascimento do contribuinte). Para poder gozar de algum benefício, o contribuinte deve estar no sistema há pelo menos um trimestre. Para poder obter os maiores benefícios (*taux plein*, que será descrita a seguir), deve permanecer pelo menos entre 160 a 166 trimestres (variação também de acordo com o ano de nascimento do contribuinte).

O benefício de aposentadoria a ser percebido é definido em função de quatro fatores: 1) salário; 2) taxa de substituição; 3) tempo de permanência efetiva no seguro; 4) tempo de permanência máxima no seguro.

O salário anual médio é definido como média dos salários percebidos durante os melhores anos do trabalhador (10 a 25 anos, dependendo do ano de nascimento). Não se consideram, para salários a partir de 2005, valores que excedam o teto da previdência.

A taxa de substituição<sup>323</sup> é a porcentagem do salário médio que será recebido a título de aposentadoria. A ideia subjacente é que a aposentadoria

---

<sup>320</sup>FRANÇA. L'Assurance Retraite. *Le système de retraite français*. Disponível em <https://www.lassuranceretraite.fr/cs/Satellite/PUBQSN/Qui-Sommes-Nous/Retraite-Securite-Sociale/Regime-General-Premier-Regime-France/Systeme-Retraite-Francais?packedargs=null>. Acesso em 03/01/2014

<sup>321</sup>FRANÇA. GIP Info Retraite. *L'Assurance retraite (La retraite de base dessalariés du régime général)*. Disponível em <http://www.info-retraite.fr/index.php?id=cnav0#a>. Acesso em 03/01/2014. Esta é a fonte de referência para as informações dos próximos parágrafos.

<sup>322</sup> Em 01/01/2008, este teto era de € 2.773,00 por mês, ou € 33.276,00 por ano. Fonte: FRANÇA. GIP Info Retraite. *Glossaire - Plafond de lasécurité sociale*. Disponível em <http://www.info-retraite.fr/index.php?id=glossaire#glossaire27>. Acesso em 03/01/2014

<sup>323</sup> Note-se que essa definição associa-se ao conceito de *taux* previsto na fórmula de cálculo observada em FRANÇA. GIP Info Retraite. *L'Assurance retraite (La retraite de base des salariés du régime général)*. Disponível em <http://www.info-retraite.fr/index.php?id=cnav0#a>. Acesso em 04/01/2014. A expressão *taux de remplacement*, que também possui o significado de taxa de substituição, é descrita no glossário (FRANÇA. GIP Info Retraite. *Glossaire–Tauxplein*. Disponível em <http://www.info-retraite.fr/index.php?id=glossaire#glossaire8>. acesso em

consiste na substituição da renda de emprego. A substituição, contudo, não é plena: o aposentado passa a receber apenas uma fração do que recebia enquanto empregado. A ideia de substituição de renda é bastante comum no desenho e no estudo de sistemas de previdência, como se verá novamente ao longo desta tese.

A taxa de substituição é fixada em razão da duração do seguro (medida em trimestres que o segurado permaneceu no âmbito do seguro). A taxa máxima de substituição (*taux plein*) é de 50%. O segurado que se aposentar antes do tempo de contribuição mínimo ou antes da idade exigida sofrerá um desconto (*décote*) definitivo sobre a taxa de substituição a ser utilizada no seu cálculo de aposentadoria. Quando o segurado fizer jus à taxa plena, sua aposentadoria nunca será inferior a um mínimo (*minimum contributif*).

O tempo de permanência no seguro (*durée d'assurance au régime général*) é o número de trimestres que o segurado cumpriu. O tempo de permanência máxima no seguro, por sua vez, é o período de 150 a 166 trimestres de contribuição (dependendo da data de nascimento).

Para se calcular o valor de aposentadoria a que o segurado tem direito, aplica-se a seguinte fórmula:

$$\text{Salário médio} * \text{taxa substituição} * \frac{\text{Tempo de permanencia}}{\text{Tempo máximo}}$$

Tem-se assim que a definição do valor da aposentadoria envolve três passos. O primeiro passo é calcular o salário médio pertinente. O segundo passo é identificar qual é a taxa de substituição aplicável àquele aposentado e então multiplicar esta taxa pelo salário médio. O terceiro passo envolve calcular qual é a proporção do tempo máximo exigido que foi efetivamente cumprida, e então multiplicar esta proporção pelo resultado do segundo passo.

O trabalhador com mais de 60 anos que continuar a trabalhar mesmo após já ter o tempo de contribuição necessário para obter a taxa de substituição máxima receberá uma majoração na sua pensão futura (*surcote*). Para cada

---

04/01/2014) como a relação entre a aposentadoria e o último salário. As diferenças entre os conceitos são as seguintes: 1) o *taux* descrito no corpo deste texto refere-se apenas à aposentadoria base, enquanto o *taux de remplacement* oficial refere-se à aposentadoria base e complementar; 2) o *taux* descrito no corpo deste texto aplica-se à média de salários, enquanto o *taux de remplacement* oficial refere-se ao último salário.

trimestre de contribuição adicional, o beneficiário receberá majoração de 1,25%<sup>324</sup>.

Em caso de morte de cônjuge, o sobrevivente tem direito a uma pensão (*pension de réversion*)<sup>325</sup>. Para o regime base, o sobrevivente tem de possuir 55 anos para ter direito à pensão. Também serão considerados, para a concessão de direito à pensão, os recursos profissionais (salários, rendas, aposentadorias, etc) e recursos do casal (em caso de novo casamento, concubinação, etc). Se estes recursos excedem o teto, não haverá direito à pensão.

A pensão por morte é calculada com base na aposentadoria que era recebida pelo falecido, ou que seria recebida se ele morreu antes da idade de aposentadoria. Normalmente, a pensão é equivalente a 54% da aposentadoria do falecido. Algumas condições podem aumentar a pensão, tais como a existência de filhos e a situação de invalidez.

A aposentadoria suplementar, por sua vez, envolve um outro cálculo de contribuição e benefícios<sup>326</sup>. As contribuições incidem sobre uma base de cálculo formada por salários, ganhos, licenças remuneradas, vantagens em espécie que não sejam excluídas de contribuições sociais e gorjetas. Não entram na base de cálculo ressarcimentos de despesas profissionais, benefícios familiares e proventos de aposentadoria (de iniciativa do empregador) e de demissão até os limites de isenção de contribuições para seguridade social. Também não entram na base de cálculo as contribuições de empregadores para o financiamento dos regimes de aposentadoria suplementar ARRCO, AGIRC e AGFF.

A base de contribuições é dividida em escalas (tranches) de salário. Para a ARRCO, a escala 1 vai até o teto da previdência, e a escala dois vai até

---

<sup>324</sup> Esta é a regra aplicável a partir de 2009. Para períodos entre 2004 e 2008, a majoração seguia as seguintes regras: 1) 0,75% pelos quatro primeiros trimestres; 2) 1% a partir do quarto trimestre; 3) 1,25% por trimestre após o aniversário de 65 anos do segurado.

<sup>325</sup> FRANÇA. GIP Info Retraite. *Votre conjoint est décédé ou a disparu*. Disponível em <http://www.info-retraite.fr/index.php?id=conjoint>. Acesso em 07/01/2014, e em FRANÇA. L'AssuranceRetraiteRetraite de réversion. Conditions d'attribution. Disponível em [http://www.legislation.cnnav.fr/doc/dp/dd/ddc/pr/prn/BNL-EX\\_DP\\_DD\\_DDC\\_PR\\_PRN.htm](http://www.legislation.cnnav.fr/doc/dp/dd/ddc/pr/prn/BNL-EX_DP_DD_DDC_PR_PRN.htm). Acesso em 07/01/2014

<sup>326</sup> ASSOCIATION POUR LE RÉGIME DE RETRAITE COMPLÉMENTAIRE DES SALARIÉS e ASSOCIATION GÉNÉRALE DES INSTITUTIONS DE RETRAITE DES CADRES. *Calculdescotisations*. Disponível em <http://www.agirc-arrco.fr/particuliers/cotiser-pour-la-retraite/calcul-des-cotisations/>. Acesso em 05/01/2014

3 vezes o teto. Para a AGIRC, a escala B está entre 1 e 4 vezes o teto. A escala C está entre 4 e 8 vezes o teto.

As taxas de contribuição variam de acordo com a escala de salário. Para a base de cálculo prevista na escala 1 da ARRCO, impõem-se contribuições de 7,5% mais 2% para financiamento da AGFF (Association pour la gestion du fonds de financement Agirc et Arrco). Esta contribuição para a AGFF serve para financiar pensões de aposentados com a taxa máxima de substituição antes de 65/67 anos, e seu pagamento não resulta em pontos para o contribuinte (o sistema de pontos será melhor explicado a seguir).

Para salários que ultrapassem o teto da previdência, o valor em excesso será afetado por taxas de contribuição diferentes. Para não executivos, o salário compreendido na escala 2 da ARRCO será sujeito a contribuição base de 20%, mais 2,20% para a AGFF. Para executivos, o salário compreendido na escala B da AGIRC será sujeito a contribuição de 20,30%, mais 2,20% para AGFF e mais 0,35% para a Contribution Exceptionnelle et Temporaire (CET), que também não conta pontos para aposentadoria. A escala C, por sua vez, é onerada com taxa de 20,30% para a AGIRC e 0,35% para CET<sup>327</sup>.

Estas porcentagens representam o agregado das contribuições do empregador e do assalariado. Para cada escala, há uma previsão normativa própria de qual parcela é arcada por cada parte. Por exemplo, em 2013, a escala 1 da ARRCO é dividida em 4,5% para o empregador e 3% para o assalariado. Esta repartição de taxas pode ser alterada por convenção coletiva entre empregador e assalariado.

O pagamento de contribuições cria direito a pontos de aposentadoria complementar<sup>328</sup>. Estes pontos são registrados em uma conta de aposentadoria. O número de pontos acumulados é calculado a partir da seguinte fórmula:

$$\text{Base de cálculo} * \frac{\text{Taxa de Aquisição de Pontos}}{\text{Preço de um Ponto}}$$

É importante notar que a taxa de aquisição de pontos não é a mesma coisa que a taxa de contribuição. Na verdade, a taxa de contribuição equivale a

---

<sup>327</sup> Note-se que as taxas AGIRC e ARRCO de 2013 irão ser elevadas em 0,13% em 2014 e em 0,12% em 2015.

<sup>328</sup> ASSOCIATION POUR LE RÉGIME DE RETRAITE COMPLÉMENTAIRE DES SALARIÉS e ASSOCIATION GÉNÉRALE DES INSTITUTIONS DE RETRAITE DES CADRES. *Calcul des points de retraite*. Disponível em <http://www.agirc-arrco.fr/particuliers/cotiser-pour-la-retraite/calcul-des-points-de-retraite/>. Acesso em 06/01/2014

125% vezes a taxa de aquisição de pontos<sup>329</sup>. Por exemplo, para a escala 1 ARRCO, a taxa de contribuição é de 7,5%, mas a taxa de aquisição de pontos é de apenas 6%. Isso significa que, em um salário de €1000,00, o contribuinte terá de contribuir €75,00, mas apenas €60,00 contarão para fins de aquisição de pontos. O valor de aquisição de pontos é então dividido pelo preço por ponto<sup>330</sup>.

No momento da aposentadoria, o número de pontos acumulados é multiplicado pelo valor do ponto em vigor<sup>331</sup>. Pontos obtidos em caso de desemprego ou doença também podem eventualmente ser somados. O montante da pensão pode ser majorado para pessoas com filhos ou minorado em certas condições<sup>332</sup>.

Em caso de morte do beneficiário, uma parte da aposentadoria complementar pode ser revertida a sucessores cônjuges ou órfãos dos dois pais<sup>333</sup>. Algumas condições devem ser cumpridas para cônjuges, tais como o divorciado não ter se casado novamente e ter chegado a uma certa idade (55 anos ARRCO, 60 anos AGIRC). As condições de idade são dispensadas em caso de invalidez do beneficiário ou existência de dois filhos com idade reduzida (18 anos em geral ou 25 para estudantes, aprendizes ou jovens em busca de emprego). O órfão de dois pais deve possuir menos de 21 anos (25 anos para a ARRCO) ou ser inválido.

---

<sup>329</sup>ASSOCIATION POUR LE RÉGIME DE RETRAITE COMPLÉMENTAIRE DES SALARIÉS e ASSOCIATION GÉNÉRALE DES INSTITUTIONS DE RETRAITE DES CADRES. *Calcul des cotisations*. Disponível em <http://www.agirc-arrco.fr/particuliers/cotiser-pour-la-retraite/calcul-des-cotisations/>. Acesso em 06/01/2014

<sup>330</sup> Em 2013, o preço por ponto era de €15.2284 para a ARRCO e de €5.3006 para a AGIRC (ASSOCIATION POUR LE RÉGIME DE RETRAITE COMPLÉMENTAIRE DES SALARIÉS e ASSOCIATION GÉNÉRALE DES INSTITUTIONS DE RETRAITE DES CADRES. *Calcul des points de retraite*. Disponível em <http://www.agirc-arrco.fr/particuliers/cotiser-pour-la-retraite/calcul-des-points-de-retraite/>. Acesso em 07/01/2014)

<sup>331</sup> Em 2013, o valor do ponto de aposentadoria era de €1,2513 para a ARRCO e de €0,4352 para a AGIRC (ASSOCIATION POUR LE RÉGIME DE RETRAITE COMPLÉMENTAIRE DES SALARIÉS e ASSOCIATION GÉNÉRALE DES INSTITUTIONS DE RETRAITE DES CADRES. *Chiffres clés*. Disponível em <http://www.agirc-arrco.fr/l-agirc-et-larrco/chiffres-cles/>. Acesso em 07/01/2014)

<sup>332</sup>ASSOCIATION POUR LE RÉGIME DE RETRAITE COMPLÉMENTAIRE DES SALARIÉS e ASSOCIATION GÉNÉRALE DES INSTITUTIONS DE RETRAITE DES CADRES. *S'informer sur sa retraite*. Disponível em <http://www.agirc-arrco.fr/particuliers/sinformer-sur-sa-retraite/>. Acesso em 07/01/2014

<sup>333</sup>ASSOCIATION POUR LE RÉGIME DE RETRAITE COMPLÉMENTAIRE DES SALARIÉS e ASSOCIATION GÉNÉRALE DES INSTITUTIONS DE RETRAITE DES CADRES. *Pension de réversion*. Disponível em <http://www.agirc-arrco.fr/particuliers/pension-de-reversion/>. Acesso em 07/01/2014

Para cônjuges, esta pensão por morte é equivalente a 60% da aposentadoria complementar do assalariado ou aposentado falecido. Neste cálculo, não é levado em conta o redutor em razão de antecipação da aposentadoria. Se o falecido era aposentado, a pensão não poderá ser superior à sua aposentadoria. O valor do ponto é o mesmo para a aposentadoria comum. O órfão de dois pais, por sua vez, recebe pensão por cada pai no montante de 50%, no caso da ARRCO, e de 30%, no caso da AGIRC.

Estas são as regras básicas do sistema de pensões francês. Passa-se agora a estudar o seu desempenho e reformas recentes.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE apresenta os seguintes indicadores-chave para o sistema de pensões francês em 2012<sup>334</sup>:

Variável	Métrica	França	OCDE
Renda média do trabalhador	Euros	36.700	32.400
	Dólar EUA	48.400	42.700
Gastos públicos com pensões	% PIB	13,7	7,8
Expectativa de vida	Ao nascer	81,6	79,9
	Aos 65 anos	20,8	19,1
População acima 65 anos	% população em idade de trabalho	30,0	25,5

O alto custo do sistema tem gerado preocupações quanto à sua sustentabilidade e quanto ao impacto desse ônus sobre as contas públicas. Em maio de 2013, preocupações com o estado do sistema levaram a União Européia a solicitar abertamente que o governo francês reforme suas pensões<sup>335</sup>. Entre as medidas recomendadas pela União Européia estão regras de indexação e o aumento da idade de aposentadoria.

O próprio governo francês já havia reconhecido estas dificuldades e iniciado estudos para enfrentá-la. Em 2013, foi constituída a Comissão Moreau

<sup>334</sup> ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. *Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing. Disponível em [http://dx.doi.org/10.1787/pension\\_glance-2013-en](http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2013-en). Acesso em 08/01/2014. p. 251

<sup>335</sup> CHICAGO TRIBUNE. "EU urges France to revamp pensions, rein in spending" Notícia online divulgada em 29/05/2013. Disponível em [http://articles.chicagotribune.com/2013-05-29/news/sns-rt-us-eu-economy-francebre94s0nb-20130529\\_1\\_pension-system-budget-deficit-france](http://articles.chicagotribune.com/2013-05-29/news/sns-rt-us-eu-economy-francebre94s0nb-20130529_1_pension-system-budget-deficit-france). Acesso em 08/01/2014.

para estudar a situação atual do sistema e propor alterações<sup>336</sup>. O relatório final desta Comissão foi publicado em junho de 2013<sup>337</sup>. O relatório afirma que, desde os anos 1990, o sistema tem de confrontar o desafio duplo resultante dos efeitos do *baby-boom* pós segunda guerra mundial e do aumento da esperança de vida, bem como de um ambiente econômico mais incerto.

A comissão estabeleceu a premissa de que, uma vez encontrado um equilíbrio financeiro em 2020, as medidas de reforma a serem tomadas seriam cada vez mais razoáveis. Com base neste horizonte, e com o intuito de garantir a perenidade do sistema, fez três recomendações<sup>338</sup>.

A primeira recomendação é no sentido de alcançar o equilíbrio financeiro. O primeiro objetivo é lograr o reequilíbrio em 2020, o que envolveria discussões sobre aumento de arrecadação, redução de despesas (alterando a forma de indexação de pensões) e idade mínima e tempo exigido no seguro<sup>339</sup>. O segundo objetivo é gerar uma trajetória de equilíbrio de longo prazo, o que poderia ser realizado mesmo em cenários negativos com a orientação adequada do sistema. O terceiro objetivo seria alcançar esta orientação adequada por meio da adaptação de receitas e despesas de modo a neutralizar choques econômicos ou demográficos.

A segunda recomendação é que este esforço seja dividido equitativamente<sup>340</sup>. Isto envolve eliminar desigualdades na aquisição de direitos, promover a convergência entre regimes, expandir a liberdade de escolha para o contribuinte e definir perspectivas de cooperação e aproximação de regimes.

A terceira recomendação envolve aumentar a taxa de emprego de pessoas mais velhas tendo em vista o impacto negativo (*pénibilité*) do trabalho<sup>341</sup>. O aumento da taxa de emprego envolve mobilizar os atores envolvidos e conhecer melhor a evolução das transições entre emprego e aposentadoria. Envolve também melhorar a gestão de carreiras e competências,

---

<sup>336</sup>EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS. *Further pension reform*. Disponível em <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2013/06/articles/fr1306021i.htm>. Acesso em 10/01/2014

<sup>337</sup> FRANÇA. Rapport au Premier ministre. Nos retraites demain: équilibre financier et justice. Paris: Direction de l'information légale et administrative, 2013. Disponível em [http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/fichiers\\_joints/rapportmoreau.pdf](http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/fichiers_joints/rapportmoreau.pdf), acesso em 10/01/2014

<sup>338</sup>*Op. cit.*, p. 8

<sup>339</sup>*Op. cit.*, pp. 84, 90 e

<sup>340</sup>*Op. cit.*, p. 117

<sup>341</sup>*Op. cit.*, p. 151

bem como organizar o fim de carreiras. A melhora das condições de trabalho, por sua vez, envolve ações de prevenção de risco profissional, nova reflexão sobre a penosidade do trabalho na função pública e a limitação e consideração, ao longo da carreira, de exposições a fatores de penosidade.

Em 2013, o governo francês propôs um aumento do tempo de contribuição mínimo de 41,5 anos (ou 166 trimestres) para 43 anos, além de leves aumentos de tributação sobre empregados e companhias. Pagamentos de aposentadorias não seriam reduzidos<sup>342</sup>. Com isso, o governo francês espera eliminar o déficit do regime privado, de doze bilhões de dólares, até 2020. À época, estas propostas foram criticadas por ambos os lados, com certos grupos considerando as reformas insuficientes enquanto outros grupos temem um progressivo desmantelamento das proteções sociais francesas. O fato de a proposta afetar apenas o sistema geral de pensões, não enfrentando os problemas do déficit do sistema para funcionários públicos, também foi suscitado como um ponto problemático da reforma.

Do ponto de vista orçamentário, as críticas a reformas do governo atual sustentaram-se no fato de que, segundo documentos do próprio governo que foram enviados a legisladores em conjunto com o projeto de lei, o impacto no déficit de pensões seria reduzido<sup>343</sup>. De acordo com estes documentos, o deficit das pensões do setor público seria reduzido em apenas 800 milhões de euros. O estado francês ainda teria de arcar com déficit de 7,9 bilhões de euros. Para pensões do setor privado, a reforma possui um impacto projetado maior: espera-se um déficit de 300 milhões de euros em 2020, ao invés dos 7,6 bilhões de euros esperados caso não ocorra a reforma. Do ponto de vista agregado, o déficit em 2020 ainda é esperado no patamar de 12,7 bilhões de euros. A proposta de reforma foi aprovada na Assembléia Nacional francesa por 270 votos a favor e 249 contra<sup>344</sup>.

---

<sup>342</sup> NEW YORK TIMES. *Pension Plan in France Draws Few Admirers*. Notícia online divulgada em 28/08/2013. [http://www.nytimes.com/2013/08/29/world/europe/plan-to-tame-french-pension-shortfall-has-few-admirers.html?\\_r=2&](http://www.nytimes.com/2013/08/29/world/europe/plan-to-tame-french-pension-shortfall-has-few-admirers.html?_r=2&). Acesso em 08/01/2014

<sup>343</sup> REUTERS. *French pension reform leaves big drain on finances*. Notícia online divulgada em 19/09/2013. Disponível em <http://www.reuters.com/article/2013/09/19/us-france-pensions-document-idUSBRE98I0K020130919>. Acesso em 09/01/2014

<sup>344</sup> REUTERS. *France's lower house squeezes through pension reform*. Disponível em <http://www.reuters.com/article/2013/10/15/us-france-pensions-idUSBRE99E0L420131015>. Acesso em 09/01/2014

A experiência francesa demonstra o nível de dificuldade política associada a qualquer reforma previdenciária. A discussão acerca da idade de aposentadoria é talvez o elemento mais nítido desta discussão. Em 2010, o governo de Nicolas Sarkozy suportou enormes protestos para conseguir passar uma alteração no sistema que aumentou a idade mínima de 60 anos para 62 anos, entre outras medidas<sup>345</sup>. Dois anos depois, o novo presidente da França, François Hollande, cumpriu uma promessa feita durante sua campanha e determinou a redução da idade de volta para 60 anos<sup>346</sup>.

A dificuldade em realizar mudanças duradouras e de grande impacto é histórica. Das quatro grandes tentativas de reforma tentadas até 2010, duas falharam (Plano Juppé, em 1995, e Thomas Laws, em 1997) e duas passaram (Balladur, em 1993, e Raffarin, em 2003)<sup>347</sup>. Mesmo as reformas que lograram passar tiveram impacto reduzido, tendo focado em alterações incrementais sobre forma de cálculo de benefícios, duração do período de contribuição e instalação de planos de poupança individual. A essência do sistema antigo permanece intocada, assim como seus problemas financeiros de longo prazo.

## 2 Reino Unido

O sistema de pensões do reino unido envolve uma pensão básica (state pension), que pode ser ampliada para uma pensão adicional pelo Estado ou pelo empregador. O sistema é organizado pelo National Insurance, órgão do governo britânico responsável por certos benefícios sociais, incluindo previdenciários.

---

<sup>345</sup>CABLE NEWS NETWORK. *Controversial French reform gets final Senate approval*. Notícia online divulgada em 26/10/2010. Disponível em <http://www.cnn.com/2010/WORLD/europe/10/26/france.strikes/>. Acesso em 09/01/2014

<sup>346</sup> THE TELEGRAPH. *French president Francois Hollande cuts retirement age*. Notícia online divulgada em 06/06/2012. Disponível em <http://www.telegraph.co.uk/finance/financialcrisis/9314666/French-president-Francois-Hollande-cuts-retirement-age.html>. Acesso em 09/01/2014

<sup>347</sup> GUARDIANICHI, Igor. *France – Current Pension System: first assessment of reform outcomes and output*. European Social Observatory. Maio de 2010. Disponível em [http://www.ose.be/files/publication/2010/country\\_reports\\_pension/OSE\\_2010\\_CRpension\\_France.pdf](http://www.ose.be/files/publication/2010/country_reports_pension/OSE_2010_CRpension_France.pdf). Acesso em 09/01/2014

Os pagamentos para a National Insurance foram introduzidos em 1911<sup>348</sup>. O objetivo era prover uma rede de segurança governamental para trabalhadores que enfrentassem dificuldades.

A maioria das receitas de contribuições são pagas para o National Insurance Fund – NIF<sup>349</sup>. O fundo é separado de outras rendas tributárias, e é usado exclusivamente para pagar benefícios vinculados a contribuições (contributory benefits). O fundo opera no sistema pay-as-you-go, ou seja, as contribuições deste ano pagam pelos benefícios deste ano.

Nos anos em que o fundo opera em déficit, ele é coberto por rendas de tributação geral. Nos anos em que as contribuições excedem a despesa, o fundo constrói um excedente. Este excedente é investido em grande parte em gilts (títulos do governo britânico), o que na prática implica o governo estar emprestando para o próprio governo.

Em 1992, o Government Actuary britânico afirmou que um excedente de um sexto das despesas com benefícios, como mínimo recomendável para assegurar um valor de giro suficiente<sup>350</sup>. Hoje, isto equivaleria a 16 bilhões de libras (62 bilhões de reais<sup>351</sup>). Em comparação, nota-se que o excedente real acumulado possui hoje um valor de 29 bilhões de libras (113 bilhões de reais).

A contribuição para a National Insurance é obrigatória para pessoas nas seguintes condições<sup>352</sup>:

- 16 anos ou mais de idade;
- empregado recebendo mais de £149 por semana (R\$ 585);
- auto-empregado com lucro superior a £ 5.725 por ano (R\$ 22.495)

---

<sup>348</sup> BRITISH BROADCASTING CORPORATION. *Why do we pay national insurance?* Notícia online divulgada em 08/04/2010. Disponível em <http://www.bbc.co.uk/newsbeat/10078062>. Acesso em 15/01/2014

<sup>349</sup> REINO UNIDO. House of Commons Library. *National Insurance contributions: an introduction*. Última atualização em 08/11/2013. Disponível em <http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN04517/national-insurance-contributions-an-introduction>. Acesso em 15/01/2014. p.5

<sup>350</sup> *Op. cit.*, p. 6

<sup>351</sup> Taxa de conversão de R\$ 3,92/ £ obtida no site oficial do Banco Central do Brasil (BRASIL. Banco Central do Brasil. *Conversão de moedas*. Disponível em <http://www4.bcb.gov.br/pec/conversao/conversao.asp>). Acesso em 11/01/2014. Esta taxa será usada nas referências a Libras Esterlinas a seguir.

<sup>352</sup> REINO UNIDO. *National Insurance - Overview*. Disponível em <https://www.gov.uk/national-insurance>. Acesso em 11/01/2014.

O montante exato a ser pago depende da renda e da condição de emprego da pessoa. Pessoas empregadas pagam contribuições da Classe 1<sup>353</sup>. Neste patamar, o contribuinte paga 12% da renda semanal compreendida entre £149 (R\$ 585) e £797 (R\$ 3.131). O empregado também paga 2% sobre a renda que exceder £797. O seguro é pago junto com tributos. O empregador retém os valores de contribuição do salário.

Pessoas auto-empregadas também tem obrigação de pagar para o National Insurance. Estas pessoas devem pagar contribuições de classe 2 e classe 4. A classe 2 consiste no pagamento de £2,70 (R\$ 10,61) por semana. Este pagamento é dispensado para pessoas com lucro inferior a £ 5.725 (R\$ 22.495) por ano que solicitem isenção<sup>354</sup>. A classe 4, por sua vez, envolve o pagamento de 9% dos lucros entre £7.755 (R\$ 30.472) e £41.450 (R\$ 162.873), e 2% sobre os lucros que excederem £41.450.

Além dos pagamentos mencionados acima, há uma série de casos especiais que envolvem contribuições diferenciadas. É o caso, por exemplo, de mulheres casadas, pescadores e voluntários. Uma lista completa das contribuições devidas por cada grupo pode ser encontrada no site oficial da autoridade tributária do Reino Unido (Her Majesty's Revenue and Customs)<sup>355</sup>.

Em certas situações, é possível realizar contribuições voluntárias<sup>356</sup>. Realizar tais contribuições pode ser de interesse da pessoa em três circunstâncias: estar em idade próxima à idade de aposentadoria mas não ter os 30 anos mínimos de contribuição; ter espaços vazios no histórico de seguridade e querer preenchê-los; ou saber que não será capaz de pagar 30 anos de contribuições durante a vida de trabalho e querer evitar espaços vazios (o que implica ter mais anos para benefícios por luto). As contribuições voluntárias só

---

<sup>353</sup>REINO UNIDO. *National Insurance Contributions – how much you pay*. Disponível em <https://www.gov.uk/national-insurance/how-much-national-insurance-you-pay>. Acesso em 11/01/2014.

<sup>354</sup>REINO UNIDO. Her Majesty's Revenue and Customs. *CF10 (2013-14) - Application for exception from liability for Class 2 contributions*. Disponível em <http://search2.hmrc.gov.uk/kb5/hmrc/forms/view.page?record=yKpjabZqCc8&formid=433>. Acesso em 11/01/2014.

<sup>355</sup>REINO UNIDO. Her Majesty's Revenue and Customs. *National Insurance Contributions*. Disponível em <http://www.hmrc.gov.uk/rates/nic.htm>. Acesso em 11/01/2014.

<sup>356</sup> REINO UNIDO. *Voluntary National Insurance contributions*. <https://www.gov.uk/voluntary-national-insurance-contributions>. Acesso em 12/01/2014.

podem ser realizadas por pessoas em certas condições, tais como baixa renda, trabalho no exterior e desemprego<sup>357</sup>.

Pessoas em condições especiais podem também obter créditos para a seguridade social mesmo sem fazer contribuições<sup>358</sup>. Estes créditos podem contar como contribuições de classe 1 ou 3.

As circunstâncias especiais que autorizam a obtenção de crédito normalmente envolvem alguma dificuldade pessoal ou alguma atividade incentivada pelo governo. Por exemplo, podem obter crédito pessoas desempregadas buscando emprego, pessoas em licença maternidade, cônjuges de membros das forças armadas e pessoas presas indevidamente<sup>359</sup>.

Empregadores também possuem responsabilidades pelo pagamento de pensões<sup>360</sup>. São obrigados por lei a inscrever, em um sistema de pensão, trabalhadores entre 22 anos e a idade de pensão que trabalhem no Reino Unido e ganhem pelo menos £ 9.440 (R\$ 37.093) por ano. Fora destas situações, o empregador também será obrigado a inscrever o empregado que faça uma solicitação neste sentido. O empregador não será obrigado a fazer contribuições se o empregado ganhar até £ 473 (R\$ 1.858) por mês, £ 109 (R\$ 428) por semana ou £ 436 (R\$ 1.713) por 4 semanas.

O empregador deve pagar contribuições sobre a renda e os benefícios recebidos pelo empregado que excedam um patamar mínimo<sup>361</sup>. As contribuições são processadas e pagas junto com a folha de pagamento no sistema PAYE (Pay As You Earn). Os valores a serem pagos variam de acordo com classes de contribuição. A classe 1 é calculada a partir dos ganhos do empregado. A classe 1A é paga sobre certos benefícios em espécie pagos por

---

<sup>357</sup> Uma lista completa das situações que fazem jus a contribuições voluntárias e das taxas aplicáveis pode ser encontrada em REINO UNIDO. *Voluntary National Insurance contributions – who can pay voluntary contributions*. <https://www.gov.uk/voluntary-national-insurance-contributions/who-can-pay-voluntary-contributions>. Acesso em 12/01/2014.

<sup>358</sup> REINO UNIDO. *National Insurance credits*. Disponível em <https://www.gov.uk/national-insurance-credits/overview>. Acesso em 12/01/2014.

<sup>359</sup> Uma lista completa pode ser encontrada em REINO UNIDO. *National Insurance credits - eligibility*. <https://www.gov.uk/national-insurance-credits/eligibility>. Acesso em 12/01/2014

<sup>360</sup> REINO UNIDO. *Workplace pensions – what your employer can and can't do*. Disponível em <https://www.gov.uk/employers-workplace-pensions-rules>. Acesso em 16/01/2014

<sup>361</sup> REINO UNIDO. Her Majesty's Revenue and Customs. *National Insurance for employers – the basics*. Disponível em <http://www.hmrc.gov.uk/payerti/getting-started/ni-basics.htm>. Acesso em 16/01/2014.

empregadores e terceiros a empregados. A classe 1B é paga por empregadores que tenham feito um acordo com a Her Majesty's Revenue and Customs.

O valor exato dos pagamentos varia de acordo com a classe e a categoria da situação do empregado. As categorias são identificadas por letras de A a L e associam-se a elementos como idade, situação conjugal e existência de pensão própria do empregador. Como regra básica<sup>362</sup>, pode-se considerar que o empregador paga 13,8% dos ganhos que excederem o patamar mínimo (primary threshold). Para o período 2013-2014, este patamar mínimo era de £ 149 (R\$ 585) por semana, £ 646 (R\$ 2.538) por mês e £ 7.755 (R\$ 30.472) por ano.

Os benefícios a serem recebidos também dependem da classe das contribuições<sup>363</sup>. As contribuições de classe 1, aplicáveis a empregados, dão direito ao rol completo de benefícios<sup>364</sup>:

- Pensão básica do Estado
- Pensão adicional do Estado
- Provisão (allowance) para pessoas em busca de emprego baseada em contribuições
- Provisão para emprego e suporte baseada em contribuições
- Provisão para maternidade
- Benefícios por luto

Outras classes de contribuições não gozam de todos estes benefícios. Para a classe 2, aplicável a pessoas auto empregadas, não está abrangido o direito a pensão adicional nem a provisão para busca de emprego. A classe 3, referente a contribuições voluntárias, compreende apenas os benefícios de pensão básica e por luto. Finalmente, as contribuições da classe 4 não contam para obtenção de benefícios estatais.

---

<sup>362</sup> Pode-se encontrar uma lista das taxas de contribuições devidas em REINO UNIDO. Her Majesty's Revenue and Customs. *Rates and thresholds for employers 2013-14*. Disponível em <http://www.hmrc.gov.uk/payerti/forms-updates/rates-thresholds.htm>. Acesso em 16/01/2014.

<sup>363</sup> REINO UNIDO. *National insurance – What National Insurance is for*. <https://www.gov.uk/national-insurance/what-national-insurance-is-for>. Acesso em 12/01/2014.

<sup>364</sup> Note-se que estes são benefícios associados a contribuições. A National Insurance é responsável por outros benefícios, tais como apoio de renda e benefícios para crianças, que não serão explorados nesta tese.

A pensão básica do Estado consiste no pagamento regular pelo governo que pode ser obtido ao se chegar na idade de pensão<sup>365</sup>. O valor máximo que podia ser obtido em janeiro de 2014 era de £110,15 (R\$ 432,82) por semana. Este valor é majorado anualmente<sup>366</sup>. É possível aumentar a pensão recebida para £66 (R\$ 259,34) se a pensão básica for menor que isso, se a pessoa for casada ou em parceria civil e se a pessoa atende as regras para obtenção de direito à pensão.

A idade de pensão varia entre 61 e 68 anos, dependendo da data de nascimento da pessoa e de seu gênero (masculino ou feminino)<sup>367</sup>. A idade exata tem variado em razão de alterações legislativas recentes<sup>368</sup>. Para fazer jus à pensão, a pessoa deve ter pelo menos 30 anos de contribuição.

É possível adiar o momento de recepção da pensão. Neste caso, o beneficiário poderá optar entre receber um pagamento único ajustado, referente ao valor adiado, ou um aumento no valor da pensão periódica recebida<sup>369</sup>.

A pensão adicional do Estado é uma quantidade adicional de dinheiro que pode ser recebida além da pensão básica<sup>370</sup>. A pensão adicional é baseada nas contribuições para a National Insurance. A quantia recebida depende da renda da pessoa e dos benefícios que ela já obteve. Não há uma quantia fixa. A pensão adicional é concedida automaticamente, a menos que a pessoa tenha optado por sair.

A pensão adicional compreende dois sistemas. O State Earnings-Related Pension Scheme (SERPS) recebia as contribuições de pessoas empregadas entre 1978 e 2002. A State Second Pension recebe contribuições

---

<sup>365</sup> REINO UNIDO. *The basic State Pension*. Disponível em <https://www.gov.uk/state-pension/overview>. Acesso em 13/01/2014.

<sup>366</sup> A taxa usada para a majoração é a maior entre as seguintes: 1) crescimento médio de salários; 2) crescimento dos preços no Reino Unido medido pelo Consumer Price Index; 3) 2,5%.

<sup>367</sup> REINO UNIDO. *Retirement Age*. Disponível em <https://www.gov.uk/retirement-age>. Acesso em 17/01/2014

<sup>368</sup> Uma lista das datas de aposentadoria para cada grupo pode ser encontrada em REINO UNIDO. *State pension age time tables*. Disponível em [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/181343/spa-timetable.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/181343/spa-timetable.pdf). Acesso em 17/01/2014

<sup>369</sup> REINO UNIDO. *Deferring your state pension*. Disponível em [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/210220/DWP024.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/210220/DWP024.pdf). Acesso em 17/01/2014. p. 8

<sup>370</sup> REINO UNIDO. *Additional State Pension - overview*. Disponível em <https://www.gov.uk/additional-state-pension>. Acesso em 13/01/2014.

de empregados ou de certos tipos de beneficiários a partir de 2002<sup>371</sup>. É possível solicitar exclusão da pensão adicional, desde que o empregador tenha feito esta solicitação e ofereça um sistema alternativo. Neste caso, empregador e empregado pagam menos contribuições para a National Insurance.

A provisão para pessoas em busca de emprego (jobseekers' allowance) é um estipêndio semanal pago para pessoas em busca de emprego<sup>372</sup>. O valor mínimo é de £56,80 (R\$ 223,19) por semana. Há dois tipos de provisão: por contribuições e por idade. A provisão decorrente de contribuições permite a obtenção de benefício semanal de £56,80 (R\$ 223,19) a £71,70 (R\$281,74) por 182 dias. A provisão baseada em renda envolve um benefício semanal entre £56,80 (R\$ 223,19) e £112,55 (R\$ 442,25).

A provisão para emprego e suporte (employment and support allowance) oferece apoio para pessoas doentes ou incapacitadas<sup>373</sup>. Este apoio pode ser na forma de suporte financeiro, se a pessoa está impossibilitada de trabalhar, ou ajuda personalizada para que a pessoa possa trabalhar. Nas primeiras treze semanas, o beneficiário receberá estipêndio semanal de £56,80 (R\$ 223,19), se tiver menos de 25 anos, e de £71,70 (R\$281,74), se tiver mais de 25 anos. A partir da 14ª semana, o beneficiário será incluído em um grupo de atividades de trabalho ou em um grupo de suporte, caso em que receberá, respectivamente, £100,15 (R\$ 393,53) ou £106,50 (R\$ 418,48). Usualmente, o grupo de suporte é procurado por pessoas cuja doença ou incapacidade limita consideravelmente sua capacidade de ação. Para receber o benefício, a pessoa não pode estar recebendo certos outros benefícios, como provisão para busca de emprego. É possível cumular a recepção deste benefício com renda de emprego, desde que a renda de emprego seja limitada.

---

<sup>371</sup> Mais especificamente, devem contribuir as pessoas nas seguintes condições: 1) empregados recebendo mais de £5.668 (R\$ 22.271) por ano; 2) cuidando de crianças abaixo de 12 anos de idade e solicitando benefícios para crianças; 3) cuidando de pessoas doentes ou incapazes por mais de 20 horas por semana e solicitando crédito do sistema (Carer's credit); 4) trabalhando como cuidador adotivo e solicitando crédito do sistema; 5) recebendo outros benefícios devido a doença ou incapacidade. REINO UNIDO. *Additional State Pension - eligibility*. Disponível em <https://www.gov.uk/additional-state-pension/eligibility>. Acesso em 13/01/2014.

<sup>372</sup> REINO UNIDO. *Jobseeker's Allowance (JSA)*. Disponível em <https://www.gov.uk/jobseekers-allowance>. Acesso em 13/02/2014.

<sup>373</sup> REINO UNIDO. *Employment and support allowance*. Disponível em <https://www.gov.uk/employment-support-allowance>. Acesso em 14/01/2014.

A provisão para maternidade é paga para pessoas que não fazem jus ao pagamento legal para maternidade (statutory maternity pay<sup>374</sup>). A beneficiária recebe o menor valor entre £136,78 (R\$ 537,46) por semana e 90% da renda semanal. Os pagamentos começam 11 semanas antes da data esperada de nascimento e serão feitos por até 39 semanas. Para fazer jus ao benefício, a pessoa deve estar empregada, auto-empregada (tendo contribuído ou obtido isenção de contribuição) ou ter cessado de trabalhar recentemente. A pessoa também deve ter trabalhado por pelo menos 26 semanas das 66 semanas antes da data esperada de nascimento, e deve ter recebido mais que £30 (R\$ 117,88) por semana em qualquer período de 13 semanas.

A provisão por luto (bereavement allowance) é um pagamento para viúvos ou parceiros sobreviventes em uma união civil<sup>375</sup>. O beneficiário deve possuir idade entre 45 anos e a idade de obtenção de pensão. A provisão é paga por 52 semanas da data da morte do cônjuge ou parceiro civil. O pagamento semanal aumenta com a idade do sobrevivente, indo de um máximo de £32,49 (R\$ 127,67) para pessoas com 45 anos até £108,30 (R\$ 425,55) para pessoas entre 55 anos e a idade de aposentadoria. O valor exato pode depender do tempo de contribuição do falecido. Note que este não é o único benefício possível em caso de morte de cônjuge: por exemplo, há também a provisão para pais viúvos (widowed parent's allowance), o pagamento de luto (bereavement payment, um pagamento único de £2.000 (R\$ 7.858) e o pagamento de funeral.

Feita esta descrição das regras de aposentadoria, passa-se à análise do desempenho do sistema e de esforços de reforma.

A OCDE apresenta os seguintes indicadores para o Reino Unido em 2012<sup>376</sup>:

Variável	Métrica	Reino Unido	OCDE
Renda média do trabalhador	Libras	35.900	26.300
	Dólar EUA	58.300	42.700
Gastos públicos com pensões	% PIB	6,2	7,8

<sup>374</sup> REINO UNIDO. *Maternity allowance*. Disponível em <https://www.gov.uk/maternity-allowance>. Acesso em 14/01/2014

<sup>375</sup> REINO UNIDO. *Bereavement allowance*. Disponível em <https://www.gov.uk/bereavement-allowance>. Acesso em 15/01/2014.

<sup>376</sup> OCDE, *op. cit.*, p. 357

Expectativa de vida	Ao nascer	80,4	79,9
	Aos 65 anos	19,3	19,1
População acima 65 anos	% população em idade de trabalho	28,9	25,5

Um estudo realizado pelo Pensions Policy Institute observou que a renda de aposentadoria proveniente de pensões públicas e privadas é incerta<sup>377</sup>. Considerando um alvo de taxa de reposição de renda de 67%, o estudo observou que 49% dos casos verificados em modelagem conseguiriam chegar ao alvo de renda. Nesta linha, observou que a poupança à taxa mínima de contribuição de 8% pode não ser suficiente para alguns indivíduos. E, quanto maior a renda da pessoa, menor a probabilidade de conseguir alcançar a taxa de reposição esperada.

De acordo com a The Economist, o sistema britânico é, ao mesmo tempo, muito complexo e muito pouco generoso<sup>378</sup>. A pensão básica substitui apenas 37% da renda do aposentado mediano, comparado com 61% na média da OCDE<sup>379</sup>. Uma pesquisa do Departamento de Trabalho e Pensões descobriu que 63% dos entrevistados concordaram com a declaração de que “às vezes as pensões parecem tão complicadas que eu não consigo realmente entender o que é a melhor coisa a fazer”<sup>380</sup>.

Estas circunstâncias levaram o governo a propor reformas para simplificar o sistema, incluindo a unificação dos valores recebidos pela maioria dos aposentados a partir de 2017. O novo sistema envolveria um pagamento único de £144 (R\$ 565) por semana, a ser atualizado por inflação<sup>381</sup>. No novo

<sup>377</sup> REDWOOD, Daniel, ARMSTRONG, John e PENNANEN, Teemu. *What level of pension contribution is needed to obtain an adequate retirement income*. Pensions Policy Institute, 2013. Disponível em [https://www.pensionspolicyinstitute.org.uk/uploadeddocuments/20131022\\_AE\\_Adequacy\\_FINAL\\_REPORT.pdf](https://www.pensionspolicyinstitute.org.uk/uploadeddocuments/20131022_AE_Adequacy_FINAL_REPORT.pdf). Acesso em 19/01/2014. p. 1 e 3

<sup>378</sup> THE ECONOMIST. *The virtues of simplicity*. Edição de 19 de janeiro de 2013. Disponível em <http://www.economist.com/news/britain/21569720-governments-pension-reforms-announced-rather-quietly-week-could-prove-one-its-most>. Acesso em 17/01/2014

<sup>379</sup> Esta comparação pode não ser completamente precisa. De acordo com a OCDE (*op. cit.*, p. 136), a média de substituição de esquemas públicos é de 41%. A taxa média de 68% considera também a renda de pensões privadas.

<sup>380</sup> A redação original da declaração é “sometimes pensions seem so complicated that I cannot really understand the best thing to do”. THE ECONOMIST, *op. cit.*

<sup>381</sup> BRITISH BROADCASTING CORPORATION. *Flat-rate state pension 'expected to start in 2017'*. Notícia online divulgada em 14/01/2013. Disponível em <http://www.bbc.co.uk/news/business-20989050>. Acesso em 19/01/2014.

sistema, o tempo de contribuição mínima seria elevado de 30 anos para 35 anos. Seria afastada a possibilidade de optar por sair da pensão adicional.

Os planos de reforma foram bem aceitos por especialistas em pensões<sup>382</sup>. Para eles, os planos encorajam pessoas a economizar para a aposentadoria.

Em 05 de dezembro de 2013, o governo britânico publicou sua declaração de outono (Autumn Statement), na qual detalha os planos do governo para a economia<sup>383</sup>. Um dos pontos debatidos nesta declaração é a revisão das idades de aposentadoria tendo em vista a necessidade de redução do deficit orçamentário e da dívida do país.

A declaração de outono foi apresentada em um discurso do chanceler George Osborne<sup>384</sup>. Neste discurso, alguns pontos chave foram mencionados:

- A pensão semanal será aumentada em £2,95 (R\$ 11,59);
- Aposentados atuais terão a oportunidade de fazer contribuições voluntárias para aumentar sua renda de aposentadoria;
- para garantir a sustentabilidade das pensões, a idade de aposentadoria será revisada periodicamente de acordo com a situação demográfica;
- Um princípio justo para a revisão da idade é que pessoas possam esperar passar um terço da vida adulta em aposentadoria;
- os últimos dados de expectativa de longevidade indicam a necessidade de extensão da idade de aposentadoria para 68 na década de 2030 e 69 no fim da década de 2040

Michael McMahon, Professor de Economia da Universidade de Warwick, considera sensatas estas previsões de crescimento da idade mínima<sup>385</sup>. O problema das propostas, segundo o professor, está no princípio de que a pessoa passará um terço da vida adulta recebendo pensões. Ao invés

---

<sup>382</sup> THE GUARDIAN. *State pension reform unveils future £144 per week flat payment*. Notícia online divulgada em 14/01/2013. Disponível em <http://www.theguardian.com/money/2013/jan/14/state-pension-reform-flat-payment>. Acesso em 19/01/2014.

<sup>383</sup> REINO UNIDO. *Autumn Statement 2013*. Disponível em <https://www.gov.uk/government/topical-events/autumn-statement-2013>. Acesso em 18/01/2014.

<sup>384</sup> REINO UNIDO. *Chancellor George Osborne's Autumn Statement 2013 speech*. Disponível em <https://www.gov.uk/government/speeches/chancellor-george-osbornes-autumn-statement-2013-speech>. Acesso em 18/01/2014

<sup>385</sup> MCMAHON, Michael. *Uprating and upgrading*. Post no blog Free Exchange da The Economist. Disponível em <http://www.economist.com/blogs/freeexchange/2013/12/britains-autumn-statement-3>. Acesso em 18/01/2014.

disso, qualquer novo sistema deveria ser baseado em princípios que consideram a combinação de aumentos na expectativa de vida em uma idade apropriada (como 60 anos), aumentos na renda e mudanças no custo de vida que afete particularmente domicílios de aposentados.

As propostas sofreram críticas pelo potencial ônus impostos a pessoas em condições mais frágeis, tais como trabalhadores manuais e pessoas que deixaram de trabalhar cedo por doença ou para cuidar de parentes<sup>386</sup>. Grupos de pressão representando aposentados questionam a imposição de mais anos de trabalho sobre pessoas que executaram trabalhos penosos durante a carreira.

Outras mudanças anunciadas pelo governo envolvem facilitar a contratação de pensões privadas. Um editorial do jornal britânico *The Telegraph* elogiou estas mudanças e enfatizou a necessidade de reforma<sup>387</sup>. De acordo com o jornal, o fato é que seguridade social custa um quarto de todo o gasto público, e metade disso vem de pensões. À medida que a população envelhece, o gasto aumenta, transformando-se em um desafio passado de uma geração com altos impostos para outra. O jornal conclui que, nas próximas décadas, será necessário um movimento em direção a maior emprego do setor privado antes que o sistema entre em dificuldades financeiras.

### *3 Estados Unidos da América*

A provisão federal pública de pensões de aposentadoria pelo Estado nos EUA é realizada por meio do programa Old-Age, Survivors, and Disability Insurance (OASDI). O programa oferece benefícios para substituição de renda perdida em razão de aposentadoria, incapacidade ou morte. Há também sistemas de pensões a nível estadual e municipal.

Em nível federal, o programa OASDI faz parte da Seguridade Social do país. Para boa parte da população, o programa e a seguridade social são o

---

<sup>386</sup> THE INDEPENDENT. Autumn Statement 2013: Work until you're 70 - George Osborne accused of 'living in fantasyland' over pension reforms. Notícia online divulgada em 05/12/2013. Disponível em <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/work-until-youre-70-chancellor-accused-of-living-in-fantasy-land-over-autumn-statement-pension-reforms-8983752.html>. Acesso em 19/01/2014.

<sup>387</sup> THE TELEGRAPH. *Preserving pensions is a huge challenge*. Editorial online divulgado em 05/01/2014. Disponível em <http://www.telegraph.co.uk/comment/telegraph-view/10550804/Preserving-pensions-is-a-huge-challenge.html>. Acesso em 19/01/2014.

mesmo<sup>388</sup>. A cobertura é quase universal, com mais de 96% dos empregos nos EUA cobertos. As receitas de contribuições são depositadas em dois fundos, o Federal Old-Age and Survivors Insurance Trust Fund e o Federal Disability Insurance Trust Fund. Estes fundos são responsáveis pelo pagamento de benefícios e pelo pagamento das despesas operacionais do programa.

Para obter benefícios de aposentadoria, a pessoa deve trabalhar e pagar tributos para a Seguridade Social<sup>389</sup>. Estas contribuições dão direito a “créditos” para benefícios de seguridade. O número de créditos necessário depende de quando a pessoa nasceu. Os créditos continuam vigentes mesmo se a pessoa cessar de trabalhar antes de ter créditos suficientes para benefícios. Neste caso, ela deverá obter mais créditos antes de poder gozar de qualquer benefício.

O benefício a ser pago varia de acordo com o quanto a pessoa recebeu durante a sua vida de trabalho<sup>390</sup>. Quanto maior a renda durante o trabalho, maiores os benefícios de aposentadoria. Se a pessoa deixou de trabalhar em algum período durante a vida, receberá renda inferior à recebida por pessoas que trabalharam sem interrupções.

O pagamento de benefícios também depende da idade da pessoa na data de aposentadoria. A idade mínima de aposentadoria é 62 anos. Pessoas que se aposentam nesta idade receberão aposentadoria menor que pessoas aposentadas em idade mais avançada. A idade mínima para a pessoa obter benefícios plenos de aposentadoria é 67 anos. Pessoas nascidas antes de 1960 podem obter o mesmo nível de benefícios entre 66 e 67 anos. Viúvos e viúvas podem começar a receber benefícios aos 60 anos, ou 50 anos se forem incapacitados.

Pessoas que não consigam trabalhar por razões de saúde podem solicitar benefícios por incapacidade (disability benefits). Esse benefício é equivalente a benefícios plenos de aposentadoria. A pessoa que esteja

---

<sup>388</sup> ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Social Security Administration. *Social Insurance Programs*. Disponível em <http://www.ssa.gov/policy/docs/progdsc/ssp/ssp/oasdi.pdf>. Acesso em 20/01/2014.

<sup>389</sup> ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Social Security Administration. *Retirement benefits*. Disponível em <http://www.ssa.gov/pubs/EN-05-10035.pdf>. Acesso em 20/01/2014. p. 4

<sup>390</sup> *Op. cit.*, p. 5 e ss. A exposição que se segue utilizará este documento como referência.

recebendo benefícios por incapacidade ao chegar na idade de aposentadoria terá os benefícios convertidos em benefícios por aposentadoria.

É possível adiar o recebimento da aposentadoria. Neste caso, cada ano adicional de trabalho adiciona mais um ano de rendimentos para o registro de seguridade. Rendas maiores também implicam benefícios de aposentadoria maiores. O benefício também aumenta automaticamente por uma certa percentagem entre o momento em que é alcançada a idade de aposentadoria plena e o momento em que a pessoa efetivamente se aposenta (ou em que alcança a idade de 70 anos).

Como se verá adiante, o sistema de seguridade oferece um nível de substituição de renda de cerca de 40% da renda pré-aposentadoria. A própria administração da seguridade social recomenda que as pessoas tenham outras pensões, economias e investimentos para chegar ao nível recomendado de 70-80% de substituição da renda pré-aposentadoria.

Membros da família de aposentados também podem receber benefícios nos seguintes casos:

- Cônjuges acima de 62 anos de idade;
- Cônjuges com menos de 62 anos de idade que estejam cuidando de filho incapacitado ou com menos de 16 anos;
- Ex-cônjuges acima de 62 anos de idade;
- Filhos até 18 anos (ou 19 se estudando em tempo integral e com ensino médio incompleto);
- Filhos incapacitados, mesmo se acima de 18 anos de idade.

Há um limite aos benefícios que podem ser gozados pela família do aposentado. Normalmente este limite é de 150 a 180% do benefício recebido pelo próprio aposentado. Se os benefícios devidos a cônjuge e filhos excederem este limite, eles serão reduzidos. O benefício do aposentado em si não será reduzido.

Os benefícios de seguridade social podem ser tributados. Pessoas que pagam impostos como indivíduos (ao invés de como casais) podem ser sujeitos a imposto de renda tendo por base de cálculo até 50% dos benefícios,

caso situados entre 25 mil e 34 mil dólares (entre 59 e 80 mil reais)<sup>391</sup>, e até 85% dos benefícios, se situados acima destes valores. Para casais que apresentem declarações conjuntas, as bases de cálculo seriam de cerca de 50% dos benefícios, caso situados entre 32 e 44 mil dólares (entre 75 e 103 mil reais), e de 85%, caso superiores a esses valores.

Se a pessoa contribuiu com os tributos de seguridade social, ela pode receber outras pensões de trabalho sem sofrer impactos sobre seus benefícios de seguridade social. Por outro lado, se a pensão de trabalho implica afastamento da cobertura da seguridade social (por exemplo, se trabalha para o governo federal), os benefícios de seguridade social podem ser reduzidos.

Os benefícios de seguridade são concedidos para pessoas que obtenham créditos de seguridade, mais formalmente identificados como quarter of coverage (QC)<sup>392</sup>. O QC é a unidade básica para definir se uma pessoa está coberta pela seguridade social. O valor de renda mínimo para permitir a obtenção de um QC é \$ 1.200,00 (R\$ 2.832,24). Uma pessoa pode obter no máximo quatro QCs por ano, independentemente de sua renda total.

As contribuições devidas para a seguridade social são de 6,2% para empregados e 6,2% para empregadores<sup>393</sup>. Autônomos pagam a taxa integral de 12,4%. A base de cálculo para os pagamentos é limitada a um teto, calculado cada ano com base no índice de salários médios<sup>394</sup>. Este teto foi fixado no patamar de \$ 117 mil (R\$ 276 mil) em 2014. Desta forma, alguém que tenha renda anual igual ou superior a \$ 117 mil terá de pagar contribuições anuais de \$ 7.254,00 (R\$ 17.120,89). Seu empregador terá de pagar igual valor em contribuições<sup>395</sup>.

---

<sup>391</sup> Taxa de conversão de R\$ 2,36/ \$ obtida no site oficial do Banco Central do Brasil (BRASIL. Banco Central do Brasil. Op. cit. Acesso em 22/01/2014. Esta taxa será usada nas referências a Dólares a seguir.

<sup>392</sup> ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Social Security Administration. *Quarter of coverage*. Disponível em <http://www.ssa.gov/OACT/cola/QC.html>. Acesso em 22/01/2014.

<sup>393</sup> ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Social Security Administration. *Contribution And Benefit Base*. Disponível em <http://www.ssa.gov/OACT/cola/cbb.html>. Acesso em 22/01/2014.

<sup>394</sup> O índice também é usado para calcular benefícios de aposentadoria. O índice é atualizado anualmente pela mudança percentual nos salários médios, medida por dados de salário tabulados pela Seguridade Social. ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Social Security Administration. *National Average Wage Index*. Disponível em <http://www.ssa.gov/OACT/cola/AWI.html>. Acesso em 22/01/2014.

<sup>395</sup> Há também contribuições para o Medicare, um programa de seguridade social dedicado a garantir seguro de saúde para pessoas acima de 65 anos. Como o foco desta tese é o sistema de previdência e pensões, o programa Medicare não será abordado.

Os benefícios de aposentadoria são calculados com base nos rendimentos ao longo da vida<sup>396</sup>. Os rendimentos são ajustados ou indexados para refletir mudanças em salários médios desde o ano em que os salários foram originalmente recebidos. Calcula-se então o rendimento médio indexado mensal (average indexed monthly earnings) recebido nos 35 anos em que a pessoa recebeu a maior remuneração.

Este rendimento médio indexado é utilizado como base para o cálculo do montante segurado primário, o primary insurance amount (PIA)<sup>397</sup>. O cálculo do PIA envolve a segregação do rendimento indexado em três parcelas, de valores crescentes. Cada uma destas parcelas é multiplicada por uma porcentagem de substituição. A idéia desta segregação é garantir um alto nível de substituição para as rendas mais baixas e um nível menor para rendas mais altas.

Para o ano de 2014, as parcelas são divididas nos seguintes patamares: 1) até \$ 816 (R\$ 1.925); 2) entre \$816 e \$ 4.917 (R\$ 11.601); 3) acima de \$4.917. Os valores da parcela 1 são multiplicados em 90%, da parcela 2 em 32% e da parcela 3 em 15%<sup>398</sup>. Os valores obtidos são então somados. Por exemplo, uma pessoa cujo rendimento indexado mensal seja de \$ 10.000 obterá \$ 734,40 da primeira parcela (equivalente a 90% vezes \$816), \$1.312,32 da segunda parcela (equivalente a 32% vezes \$4.101, que é o valor entre \$ 816 e \$ 4.917) e \$ 884,85 da terceira parcela (15% vezes o valor que excede \$ 4.101). Seu benefício é, então, de \$ 2.931,50<sup>399</sup>.

O cálculo acima ilustra um ponto mencionado anteriormente, qual seja a possibilidade de uma taxa de substituição de renda comparativamente baixa. Para o exemplo acima, a substituição foi de 29% da renda média da pessoa. Supondo que a renda da pessoa tenha subido ao longo do tempo, sua renda imediata pré-aposentadoria era provavelmente superior à média geral de \$ 10.000, o que implica uma taxa ainda menor de substituição. Quanto menor for

---

<sup>396</sup> ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Social Security Administration. *Your retirement benefit: how it is figured*. Disponível em <http://www.ssa.gov/pubs/EN-05-10070.pdf>. Acesso em 23/01/2014.

<sup>397</sup> ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Social Security Administration. *Primary Insurance Amount*. Disponível em <http://www.ssa.gov/oact/COLA/piaformula.html>. Acesso em 23/01/2014.

<sup>398</sup> Números identificadores das parcelas indicados aqui apenas para facilitar referência. Não são identificados desta forma na fonte oficial do Governo dos Estados Unidos da América.

<sup>399</sup> O valor é arredondado para o menor múltiplo de \$ 0,10.

a renda da pessoa, maior será esta taxa de substituição. Como mencionado anteriormente, a Seguridade Social dos Estados Unidos estima que a taxa de substituição para segurados é de cerca de 40%.

O valor de aposentadoria é reajustado periodicamente pelo COLA (cost-of-living adjustment)<sup>400</sup>. O propósito do COLA é garantir que o poder de compra dos benefícios de seguridade social não seja reduzido pela inflação. O ajuste é baseado no aumento percentual no índice de preços ao consumidor para trabalhadores urbanos<sup>401</sup> entre o terceiro trimestre do último ano em que o COLA foi determinado e o terceiro trimestre do ano atual. Se não há aumento, não há o ajuste COLA. Em 2014, os benefícios de seguridade social devem ser ajustados em 1,5%.

O contribuinte da seguridade social também ganha benefícios em caso de incapacidade (disability)<sup>402</sup>. Os benefícios são pagos para a pessoa e certos membros da família dela se (1) a pessoa trabalhou suficiente para fazer jus ao benefício e (2) a pessoa sofre de uma condição médica que a impede de trabalhar ou deve impedi-la de trabalhar por pelo menos 12 meses ou terminar em morte. A quantidade de anos de trabalho exigida para fazer jus ao benefício depende da idade da pessoa. Por exemplo, alguém com 30 anos deverá ter pelo menos 2 anos de trabalho para fazer jus aos benefícios<sup>403</sup>.

A seguridade social também oferece benefícios em razão da morte do trabalhador<sup>404</sup>. Assim como no caso de benefícios por incapacidade, a quantidade de anos de trabalho exigidos para a pessoa fazer jus a este benefício varia de acordo com a idade da pessoa. Em qualquer situação, nunca serão necessários mais que dez anos de trabalho para se fazer jus aos benefícios.

Os benefícios em razão da morte beneficiam cônjuges, filhos e pais dependentes. Viúvos podem receber benefícios plenos ao alcançarem a idade

---

<sup>400</sup> ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Social Security Administration. *Cost of Living Adjustment*. Disponível em <http://www.ssa.gov/cola/>. Acesso em 24/01/2014.

<sup>401</sup> O Consumer Price Index for Urban Wage Earners and Clerical Workers (CPI-W) é determinado pelo Bureau de Estatísticas de Trabalho no Departamento do Trabalho (equivalente ao Ministério do Trabalho brasileiro).

<sup>402</sup> ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Social Security Administration. *Disability benefits*. Disponível em <http://www.ssa.gov/pgm/disability.htm>. Acesso em 24/01/2014.

<sup>403</sup> ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Social Security Administration. *Disability benefits*. Disponível em <http://www.ssa.gov/pubs/EN-05-10029.pdf>. Acesso em 24/01/2014. P. 6

<sup>404</sup> ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Social Security Administration. *Survivors Benefits*. Disponível em <http://www.socialsecurity.gov/pubs/EN-05-10084.pdf>. Acesso em 24/01/2014. p. 4 e ss.

de aposentadoria (67 anos<sup>405</sup>), e pensões reduzidas a partir dos 60 anos de idade. Viúvos incapacitados podem receber a partir dos 50 anos. Ex-cônjuges podem receber benefícios se cuidam de filho que recebe benefícios da seguridade social e é mais novo que 16 anos ou incapacitado. Filhos não casados podem receber benefícios até os 19 anos. Filhos de qualquer idade podem receber benefícios se sofreram de incapacidade antes dos 22 anos e continuam nesta condição. Pais dependentes podem receber benefícios se possuem 62 anos ou mais.

Além do sistema geral de seguridade social, há ainda regimes especiais de aposentadoria para servidores públicos. A cobertura e as regras destes regimes próprios variam entre os diversos entes federativos. Em 2009, o departamento do censo norte-americano contava mais de 3.418 sistemas diferentes de aposentadoria para servidores públicos no país<sup>406</sup>. Esta tese não analisará as regras destes sistemas diversos e irá usar o sistema geral da seguridade social como padrão para comparação internacional.

Passa-se agora à discussão sobre a situação do sistema e esforços recentes de reforma.

A OCDE apresenta os seguintes indicadores para os Estados Unidos em 2012<sup>407</sup>:

Variável	Métrica	EUA	OCDE
Renda média do trabalhador	Dólares EUA	47.600	42.700
Gastos públicos com pensões	% PIB	6,8	7,8
Expectativa de vida	Ao nascer	78,8	79,9
	Aos 65 anos	19,2	19,1
População acima 65 anos	% população em idade de trabalho	22,8	25,5

É esperado que, no futuro próximo, o sistema comece a enfrentar dificuldades de pagamento. Desde 2010, os dispêndios excedem a receita não

<sup>405</sup> Para pessoas nascidas a partir de 1962.

<sup>406</sup> ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. United States Census Bureau. *Annual Survey of Public Pensions: State & Local Data*. Disponível em <http://www.census.gov/govs/retire/>. Acesso em 25/01/2014.

<sup>407</sup> OCDE, *op. cit.*, p. 362

associada a juros<sup>408</sup>. Os gestores dos fundos da seguridade social estimam que os custos excedam receitas nos próximos 75 anos. O déficit foi de 49 bilhões de dólares (R\$ 115 bilhões) em 2010, \$ 45 bilhões (R\$ 106 bilhões) em 2011 e \$ 55 bilhões (R\$ 129 bilhões) em 2012. Estima-se que o déficit entre 2013 e 2018 esteja na média de \$ 75 bilhões (R\$ 176 bilhões). Após 2018, espera-se que o déficit aumente consideravelmente à medida que o crescimento da renda se desacelere para a taxa sustentável após a conclusão da recuperação econômica. Outro fator potencialmente problemático é a expectativa de aumento do número de beneficiários a uma taxa substancialmente mais rápida que o aumento do número de trabalhadores cobertos.

As receitas de juros ainda são suficientes para sustentar o déficit, o que significa que as reservas dos fundos combinados ainda devem crescer até 2020. Este crescimento não será suficiente para evitar a queda na proporção de reservas para os custos projetados de um ano<sup>409</sup>. Após 2020, as reservas serão resgatadas para pagar o que exceder receitas tributárias e juros sobre capital. Espera-se completo esgotamento do fundo em 2033. Após isso, a receita tributária deve ser suficiente para pagar cerca de três quartos dos benefícios esperados até 2087.

Os gestores dos fundos recomendaram a realização imediata de reformas pelos legisladores. Como orientação para possíveis reformas, indicaram a análise do Atuário Chefe da Administração da Seguridade Social. A análise do Atuário Chefe prevê uma série de mudanças em diversos pontos do sistema, tais como as seguintes<sup>410</sup>:

- Redução ou alteração no modo de cálculo do ajustamento periódico do valor dos benefícios (COLA);
- Modificar o valor dos benefícios recebidos por medidas como as seguintes:

---

<sup>408</sup> ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Social Security Administration. *A Summary Of The 2013 Annual Reports - Social Security and Medicare Boards of Trustees*. Disponível em <http://www.ssa.gov/oact/trsum/>. Acesso em 25/01/2014.

<sup>409</sup> Essa proporção é conhecida como o combined trust fund ratio.

<sup>410</sup> A análise geral, bem como os diversos cenários projetados, pode ser encontrada em ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Social Security Administration. *Summary Of Provisions That Would Change The Social Security Program*. Disponível em <http://www.ssa.gov/OACT/solvency/provisions/summary.pdf>. Acesso em 26/01/2014. Note que a enumeração registrada no corpo do texto é apenas indicativa - há uma série de alternativas e cenários propostos.

- Reduzir fórmula PIA para que benefícios cresçam de acordo com a inflação ao invés de acordo com salários;
- ajustar benefícios de acordo com evolução da expectativa de longevidade;
- Reduzir gradualmente as proporções PIA de 32% e 15% para 21% e 10%;
- Aumentar o número de anos usados para calcular benefícios;
- Aumentar a idade em que a pessoa pode começar a receber benefícios;
- reduzir benefício recebido por cônjuge;
- Aumentar os tributos sobre folha de pagamento de 12,4% hoje para até 15,3%;
- Aumentar o teto de contribuição;
- Investir recursos dos fundos de seguridade em ações (equity) para aumentar retornos sobre investimentos;
- tributar benefícios recebidos da seguridade social.

O escritório de orçamento do Congresso dos EUA avaliou diversas opções para reforma<sup>411</sup>. Neste estudo, destacou o fato de que as opções afetam grupos distintos da população de forma diferenciada. Certas opções, como um aumento do imposto sobre a folha de pagamento, afetam todos os participantes proporcionalmente. Outras, como a tributação de rendimentos acima de um patamar ou a redução da progressividade no cálculo dos benefícios, possuem efeitos concentrados em certos grupos.

A necessidade de reforma é majorada pela relevância do sistema para manutenção do bem-estar de idosos. Menos de metade dos domicílios com pessoas entre 55 e 64 anos tem economias para aposentadorias<sup>412</sup>. Embora o benefício médio seja relativamente modesto (\$1.265, ou R\$2.984), a maioria dos aposentados (aqueles com renda anual até \$32.600, ou R\$ 76.919) recebem entre dois terços e toda sua renda da Seguridade Social. Mesmo para pessoas com rendas mais altas a seguridade social representa quase metade da renda.

---

<sup>411</sup> ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Congress of the United States. Congressional Budget Office. *Social Security Policy Options*. Disponível em [http://www.cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/ftpdocs/115xx/doc11580/07-01-ssoptions\\_forweb.pdf](http://www.cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/ftpdocs/115xx/doc11580/07-01-ssoptions_forweb.pdf). Acesso em 27/01/2014.

<sup>412</sup> NEW YORK TIMES. *Social Security, Present and Future*. Editorial divulgado em 30/03/2013. Disponível em <http://www.nytimes.com/2013/03/31/opinion/sunday/social-security-present-and-future.html>. Acesso em 27/01/2014.

Os regimes próprios de previdência de Estados e Municípios também enfrentam crises. Um exemplo marcante da fragilidade de tais proteções é a experiência recente da cidade de Detroit. Em dezembro de 2013, o município obteve uma decisão judicial lhe protegendo contra seus credores<sup>413</sup>. Trata-se possivelmente da maior falência municipal na história dos Estados Unidos.

O Juiz que proferiu esta decisão entendeu que as leis federais de falência tratam pensões como contratos e permitem que estes contratos sejam quebrados. Este entendimento pode ter graves conseqüências sobre a aposentadoria de servidores em outros estados, já que o precedente cria a possibilidade de entes federativos endividados cortarem os benefícios de aposentados. É possível que a Corte Suprema tenha de apreciar a matéria.

#### 4 Holanda

O sistema holandês sustenta-se em três pilares<sup>414</sup>. O primeiro é a pensão estatal, a AOW. O segundo consiste em pensões coletivas suplementares. O terceiro compreende produtos de pensão individuais.

A AOW é financiada de acordo com a lógica *pay-as-you-go*. Pessoas com idade inferior a 65 anos pagam contribuições para financiar os benefícios pagos àqueles com idade acima de 65.

A AOW fornece uma renda básica. O nível de renda é vinculado ao salário mínimo legal. Casais recebem 50% do salário mínimo por cônjuge, o que corresponde a aproximadamente €718 (R\$ 2.358<sup>415</sup>) por pessoa<sup>416</sup>. Pessoas vivendo sozinhas recebem 70% do salário mínimo, o que corresponde a aproximadamente € 1.040 (R\$ 3.416). A pessoa faz jus ao benefício

---

<sup>413</sup> THE ECONOMIST. *Those pension blues - Where Detroit has gone, will others follow?* Disponível em <http://www.economist.com/news/united-states/21591189-where-detroit-has-gone-will-others-follow-those-pension-blues>. Acesso em 27/01/2014.

<sup>414</sup> DUTCH ASSOCIATION OF INDUSTRY-WIDE PENSION FUNDS e DUTCH ASSOCIATION OF COMPANY PENSION FUNDS. *The Dutch Pension System: an overview of the key aspects*. Disponível em [http://www.pensioenfederatie.nl/Document/Publicaties/English%20publications/Nederlandse\\_pensioensysteem\\_Engelstalige\\_versie.pdf](http://www.pensioenfederatie.nl/Document/Publicaties/English%20publications/Nederlandse_pensioensysteem_Engelstalige_versie.pdf). Acesso em 28/01/2014. p. 9 e ss.

<sup>415</sup> Taxa de conversão de R\$ 3,28/ €, referente a 27/01/2014, obtida no site oficial do Banco Central do Brasil (BRASIL. Banco Central do Brasil. Op. cit. Acesso em 28/01/2014). Esta taxa será usada nas referências a Euros a seguir

<sup>416</sup> SOCIALE VERZEKERINGS BANK. *AOW Pension Rates*. Disponível em [http://www.svb.nl/int/en/aow/hooqte\\_aow/bedragen/index.jsp](http://www.svb.nl/int/en/aow/hooqte_aow/bedragen/index.jsp). Acesso em 28/01/2014

gradualmente, recebendo direito a 2% do valor integral por ano de moradia ou trabalho no país.

O sistema AOW é financiado com contribuições sobre rendimentos. A taxa de contribuição é limitada a 18,25%<sup>417</sup>. Quando o envelhecimento da população levar a uma situação em que as contribuições não sejam mais suficientes para financiar os dispêndios, o déficit será coberto pela fazenda pública.

O segundo pilar, de pensões coletivas suplementares, envolve pensões administradas por um fundo de pensões ou uma companhia de seguros<sup>418</sup>. De acordo com as leis holandesas, os fundos de pensão são financeiramente independentes das empresas. A maior parte do dinheiro de pensões na Holanda é administrada por fundos de pensão. Estes fundos assumem a forma de fundações e, devido à independência em face das empresas associadas, não serão afetados se a empresa entrar em dificuldades financeiras.

Os recursos do segundo pilar são financiados em um sistema de capitalização. Isso significa que as pensões são financiadas pelas contribuições pagas pelos membros no passado e pelos retornos obtidos no investimento destas contribuições.

Há três diferentes tipos de fundos de pensão. Pensões de setores (industries) compreendem trabalhadores em um setor inteiro, tais como construção ou hotelaria. Pensões corporativas são associadas a uma única empresa. E há fundos de pensão para profissões independentes como médicos e dentistas.

A princípio, não há obrigação legal de participar de um fundo de pensão. Esta regra sofre exceção quando for decidido prover um esquema de pensão para certos empregados, caso em que o governo pode tornar o esquema obrigatório para um setor ou profissão como um todo. Empresas que não estejam

---

<sup>417</sup> ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. *The old age pension system in the Netherlands*. Disponível em <http://www.oecd.org/site/iops/research/48238337.pdf>. Acesso em 28/01/2014.

<sup>418</sup> DUTCH ASSOCIATION OF INDUSTRY-WIDE PENSION FUNDS e DUTCH ASSOCIATION OF COMPANY PENSION FUNDS. *Op. cit.* P. 10 e ss. A exposição a seguir irá utilizar este documento como fonte.

sujeitas a um esquema compulsório podem criar um fundo próprio ou contratar uma seguradora para gerir sua pensão.

O caráter compulsório destes fundos setoriais visa garantir economia de escala e gestão eficiente dos esquemas. Também visa assegurar que todos os empregados participem de um bom esquema de pensão. Outra vantagem associada aos fundos setoriais é a portabilidade: empregados podem mudar de empresas dentro do setor sem ter um impacto sobre sua pensão.

As características e a organização dos fundos de pensão são determinados por empregados e empregadores. A legislação holandesa exige que o Conselho de Administração do fundo contenha representantes dos empregados e empregadores em igual proporção. A maioria dos fundos terceiriza a gestão do portfólio de investimentos para uma seguradora ou um administrador de pensões especializado.

Mais de 90% dos empregados participa de esquemas de pensão. Três quartos de todos os empregados estão em um fundo setorial. O tamanho dos fundos varia consideravelmente: enquanto o maior fundo possui mais de um milhão de membros e mais de €150 bilhões (R\$ 492 bilhões) em capital investido, outros fundos possuem menos de 100 membros e um capital investido de apenas alguns milhões de euros.

Para reduzir o custo de administração do fundo, algumas características foram buscadas. Como mencionado acima, economias de escala são ativamente buscadas. A ausência de objetivo de lucro também é apontada como redutor de custos. Contratos padronizados, com pouco espaço para escolha individual, também ajudam a diminuir custos de gestão. O custo médio de administração em 2004 era de 3,5% das contribuições.

O terceiro pilar do sistema holandês é formado por produtos financeiros individuais. Normalmente são utilizados por autônomos e empregados em setores sem um esquema coletivo. Qualquer pessoa pode comprar estes produtos. Os produtos gozam de benefícios fiscais.

Passa-se agora à análise do desempenho do programa e de esforços de reforma.

A OCDE apresenta os seguintes indicadores para a Holanda em 2012<sup>419</sup>:

Variável	Métrica	Holanda	OCDE
Renda média do trabalhador	Euros	46.400	32.400
	Dólares EUA	61.200	42.700
Gastos públicos com pensões	% PIB	5,1	7,8
Expectativa de vida	Ao nascer	80,9	79,9
	Aos 65 anos	19,2	19,1
População acima 65 anos	% população em idade de trabalho	27,3	25,5

A pensão estatal na Holanda possui um papel relativamente menor em comparação com os países vistos até o momento. Esta circunstância é visível no menor percentual do PIB gasto no setor. Esse caráter reduzido não foi suficiente para tornar o sistema imune a reformas em razão da evolução demográfica da população.

Em 2012, nova legislação previu a ampliação da idade de aposentadoria<sup>420</sup>. Os novos patamares serão de 66 anos de idade a partir de 2019 e de 67 anos a partir de 2023. A mudança é significativa, uma vez que a idade de aposentadoria havia sido mantida em 65 anos desde a criação do esquema em 1957. A medida é parte de um pacote de medidas de austeridade.

O segundo pilar também é alvo de reformas. Em 2012, o governo estabeleceu novas regras com o intuito de evitar cortes em benefícios ou aumentos de contribuições<sup>421</sup>. De acordo com o pacote de reformas, fundos descapitalizados poderiam obter uma isenção de um ano da obrigação de aumentar contribuições devidas para recuperar o equilíbrio financeiro. Só esta alteração poderia implicar uma redução do aumento de contribuições devidas do valor de €3,8 bilhões (R\$ 12,48 bilhões) projetados para apenas €200 milhões (R\$ 656 milhões).

<sup>419</sup> OCDE, *op. cit.*, p. 302

<sup>420</sup> DUTCHNEWS.NL. *Dutch state pension age to rise in stages from next year*. Notícia online divulgada em 11/07/2012. Disponível em [http://www.dutchnews.nl/news/archives/2012/07/dutch\\_state\\_pension\\_age\\_to\\_ris.php](http://www.dutchnews.nl/news/archives/2012/07/dutch_state_pension_age_to_ris.php). Acesso em 30/01/2014

<sup>421</sup> INVESTMENT & PENSIONS EUROPE. *New twist in Dutch pension reform*. Notícia online divulgada em novembro de 2012. Disponível em <http://www.ipe.com/new-twist-in-dutch-pension-reform/48145.article>. Acesso em 31/01/2014.

No âmbito desta reforma, fundos de pensão podem solicitar uma solução de contribuição personalizada ou difundir no tempo os cortes necessários para equilibrar o sistema. Para fazer jus a esta possibilidade, os fundos tem de aceitar algumas novas regras.

A primeira mudança que devem aceitar é o aumento da idade de pensão que é usada para o cálculo da proporção da aposentadoria que o contribuinte faz jus. A idade parâmetro seria ampliada de 65 para 67 anos. Além disso, aumentos na expectativa de vida devem ser descontados nos direitos existentes. Finalmente, fundos não poderão mais indexar direitos de pensão enquanto sua taxa de solvência estiver abaixo de 110%.

O pacote de reformas também inaugura uma nova taxa de desconto, aplicando uma taxa especial para obrigações com durações de 20 anos ou mais<sup>422</sup>. O objetivo da nova taxa é evitar a necessidade de se utilizar instrumentos financeiros caros para contornar os riscos (hedge) associados a estas obrigações.

Com as novas medidas, espera-se que os cortes de benefícios como proporção das obrigações totais caiam de 4,9% para 0,8%. O número de fundos que precisará realizar ajustes também será reduzido. É possível argumentar, por outro lado, que o efeito será modesto, adicionando não mais que 3 ou 4 pontos percentuais à taxa de solvência média dos fundos. E menos ainda para fundos que atendam população mais idosa.

O De Nederlandsche Bank (DNB), órgão regulador do sistema, entende que ainda há necessidade de grandes reformas estruturais. Segundo Joanne Kellermann, uma diretora do DNB, a taxa média de capitalização (funding rate) encontrava-se no patamar de 96,6%, um nível considerado insustentável. De acordo com a diretora, a solução depende de moderar arranjos de pensão excessivamente generosos.

---

<sup>422</sup>A taxa de desconto é um elemento fundamental para a regulação de fundos. Ela é o elemento que permite avaliar o valor presente das obrigações futuras e, conseqüentemente, averiguar se o fundo terá capacidade de pagar as pensões.

## 5 Austrália

O sistema australiano compreende dois esquemas diferentes. O primeiro consiste na pensão estatal por idade. O segundo consiste em um sistema compulsório de pagamentos e capitalização.

A pensão por idade é paga a pessoas com idade acima de 65 anos<sup>423</sup>. Para fazer jus à pensão, a pessoa deve residir e estar no país no dia em que solicita a pensão. Deve também ter residido no país por um período contínuo não inferior a 10 anos. Alternativamente, a pessoa pode fazer jus se a soma dos períodos não contínuos de residência for superior a 10 anos, com um dos períodos superior a 5 anos.

O valor da pensão varia de acordo com a renda da pessoa. A pensão básica para solteiros é de \$751,70 (R\$ 1.587,97<sup>424</sup>) e para casais de \$1.133,20 (R\$ 2.393,88)<sup>425</sup>. Estes valores geralmente são suplementados por um adicional de \$46,50 (R\$ 98,23) para cada cônjuge ou \$61,70 (R\$ 130,34) para solteiros.

Os valores recebidos serão ajustados de acordo com a renda que a pessoa auferir simultaneamente ao recebimento da pensão. Esta renda pode ser proveniente de ativos financeiros ou de outras formas<sup>426</sup>. O ajuste é efetuado a partir da renda recebida pela pessoa ao longo de quinze dias. Verifica-se se essa renda supera \$ 156 (R\$ 329), no caso de pessoas solteiras, e \$276 (R\$ 583), no caso de casais. Pessoas cuja renda seja inferior a estes limites receberão o pagamento integral. Caso a renda exceda estes limites, o pagamento estatal será reduzido à taxa de \$ 0,50 para cada dólar de renda que exceda o limite.

---

<sup>423</sup> AUSTRÁLIA. Department of Human Services. *Age Pension*. Disponível em <http://www.humanservices.gov.au/customer/services/centrelink/age-pension>. Acesso em 01/02/2014. Mulheres nascidas antes de 1949 alcançam a idade devida aos 64 anos e meio.

<sup>424</sup>Taxa de conversão de R\$ 2,11/ AUD, referente a 31/01/2014, obtida no site oficial do Banco Central do Brasil (BRASIL. Banco Central do Brasil. Op. cit. Acesso em 02/02/2014). Esta taxa será usada nas referências a dólares australianos a seguir

<sup>425</sup>Estes valores não incluem o suplemento para energia limpa (\$10,30 ou \$13,70). Também não foram indicados aqui os valores relativos a casais separados devido a questões de saúde e os valores relativos a pessoas afetadas pelas regras transicionais para quem recebia pensões parciais até 19/09/2009.

<sup>426</sup>As regras específicas para tratamento de cada tipo de renda podem ser encontradas em AUSTRÁLIA. Department of Human Services. *Income*. Disponível em <http://www.humanservices.gov.au/customer/enablers/income>. Acesso em 02/02/2014.

O sistema também prevê um corte total de pagamentos para pessoas cuja renda exceda um certo valor. Este limite é de \$ 1810,20 (R\$ 3.824,05) para solteiros e \$ 2.769,60 (R\$ 5.850,78) para casais<sup>427</sup>.

O sistema de pensões estatal também oferece uma pensão de apoio a pessoas que sofram de condições que as impeçam de trabalhar<sup>428</sup>. Para fazer jus a esta pensão, a pessoa deve possuir mais de 16 anos de idade, possuir uma condição debilitante, ser incapaz de trabalhar ou ser treinado para trabalhar por 15 horas ou mais por semana acima com renda igual ou acima do salário mínimo e ter sido avaliado como portador de condição severa ou como participante de programa de apoio.

A pensão por idade estatal é financiada pelas receitas tributárias gerais do país<sup>429</sup>. Empregados e empregadores não precisam pagar contribuições específicas para a pessoa fazer jus à pensão.

A pensão por idade apresenta características mais próximas de políticas assistenciais do que de políticas previdenciárias, uma vez que: 1) independe de contribuições; 2) é oferecida a toda a população que atenda os critérios de residência; 3) é reduzida substancialmente e até eliminada para pessoas com renda suficiente para atender a suas próprias necessidades. Por este motivo, entende-se que o verdadeiro sistema de aposentadoria australiano consiste no segundo esquema, que será estudado agora.

O sistema Superannuation é um sistema de aposentadoria baseado na capitalização de contribuições<sup>430</sup>. Empregadores são obrigados a fazer contribuições periódicas. A pessoa também pode fazer suas próprias contribuições para aumentar suas reservas. Em algumas ocasiões, o governo irá realizar suas próprias contribuições para as reservas de uma pessoa.

---

<sup>427</sup>Há outros valores para pessoas em situações especiais, tais como casais afetados por doença ou pessoas afetadas por regras de transição. Os valores limitadores também se aplicam à pensão de apoio a pessoas incapacitadas para o trabalho.

<sup>428</sup>AUSTRÁLIA. Department of Human Services. *Disability Support Pension*. Disponível em <http://www.humanservices.gov.au/customer/services/centrelink/disability-support-pension>. Acesso em 01/02/2014.

<sup>429</sup> PENSION FUNDS ONLINE. *Country Profiles - Australia*. Disponível em <http://www.pensionfundsonline.co.uk/content/country-profiles/australia/80>. Acesso em 01/02/2014.

<sup>430</sup> AUSTRÁLIA. Australian Securities & Investments Commission. *How super works*. Disponível em <https://www.moneysmart.gov.au/superannuation-and-retirement/how-super-works>. Acesso em 03/02/2014.

Empregadores são obrigados a pagar 9,25% do salário do empregado para um fundo (superfund). Esta é a chamada Garantia Super (SuperGuarantee). A Garantia está aumentando gradativamente e deve alcançar o patamar de 12% em 2019.

As contribuições são acumuladas em um fundo e investidas. Ao se aposentar, a pessoa utilizará o dinheiro resultante das contribuições e do retorno dos investimentos para financiar sua aposentadoria.

Há um tratamento tributário preferencial para pessoas que realizam contribuições adicionais a seus fundos<sup>431</sup>. Para tanto, a pessoa deve pedir para seu empregador que redirecione parte do salário para uma contribuição para o fundo. Esta opção se chama sacrifício de salário (salary sacrificing). O optante recebe uma taxa especial de tributação de 15% a incidir sobre o valor sacrificado. Esta opção é particularmente interessante para pessoas com rendas mais altas devido ao caráter progressivo do imposto de renda australiano.

Há um limite para a contribuição por sacrifício de salário. O máximo que a pessoa pode contribuir neste esquema favorecido é \$ 25.000 (R\$ 52.812). Neste valor está incluída a contribuição de 9,25% do empregador. Este teto é majorado para pessoas com idade próxima da aposentadoria.

É possível também realizar contribuições além do sacrifício de salário. Estas contribuições são conhecidas como “não concessionais” porque a pessoa não recebe um tratamento tributário privilegiado.

Pessoas com rendas baixas também recebem contribuições do governo para seus fundos<sup>432</sup>. Esta contribuição, conhecida como “low income supercontribution” (LISC), é aplicável a pessoas com renda anual abaixo de \$ 37.000 (R\$ 78.162). Estas pessoas recebem até \$ 500 (R\$ 1.056, valores para ano fiscal 2012/2013). O valor exato a ser recebido é equivalente a 15% das contribuições concessionais feitas pelo empregador e pelo empregado.

A pessoa não precisa se inscrever ou realizar qualquer ação para fazer jus à LISC. O governo utiliza informações apresentadas pelos próprios

---

<sup>431</sup> AUSTRÁLIA. Australian Securities & Investments Commission. *Contributing extra to super*. Disponível em <https://www.moneysmart.gov.au/superannuation-and-retirement/how-super-works/super-contributions/contributing-extra-to-super>. Acesso em 03/02/2014.

<sup>432</sup> AUSTRÁLIA. Australian Taxation Office. *Low income super contribution*. Disponível em <http://www.ato.gov.au/Individuals/Super/In-detail/Contributions/Low-income-super-contribution/>. Acesso em 04/02/2014.

fundos para verificar a aplicabilidade do direito à pessoa. Além da exigência de baixa renda, o governo também verifica os seguintes requisitos: 1) pessoa fez contribuições para o fundo no ano; 2) a pessoa não possuía um visto temporário para residência no ano; 3) 10% ou mais da renda da pessoa vem de seu negócio ou emprego.

Uma característica de relevo do sistema australiano é a possibilidade de cada indivíduo escolher o fundo que melhor atenda suas necessidades<sup>433</sup>. Para fazer jus a este direito de escolha, a pessoa deve atender a uma das três condições: 1) seus pagamentos super são efetuados por um esquema (award) federal ou um antigo esquema estadual hoje conhecido como ‘notional agrément preserving state award’; 2) estar empregado sob um esquema que não exija suporte super; 3) não estar empregado sob qualquer esquema ou acordo industrial. Além destas condições, também não poderão participar do esquema servidores públicos excluídos por lei e pessoas em certos tipos de fundos de benefícios definidos.

Os superfunds são regulados de acordo com o Superannuation Industry (Supervision) Act 1993<sup>434</sup> e regulamentos posteriores. O sistema possui três órgãos reguladores, com destaque para a Australian Prudential Regulation Authority (APRA). Também estão envolvidos no monitoramento e na regulação do sistema a Australian Securities and Investments Commission (ASIC) e o Commissioner of Taxation.

Os fundos são sujeitos a regulação prudencial para assegurar a manutenção dos valores e a aposentadoria dos contribuintes. Entre as regras prudenciais que os fundos devem seguir, destacam-se as seguintes<sup>435</sup>:

- Gestão de riscos: o fundo<sup>436</sup> deve possuir uma declaração de “apetite para riscos”, deve manter uma estratégia de gestão de riscos, deve notificar a

---

<sup>433</sup> AUSTRÁLIA. Australian Taxation Office. *Choosing a super fund*. Disponível em <http://www.ato.gov.au/Individuals/Super/Compulsory-employer-contributions/Choosing-a-super-fund/>. Acesso em 04/02/2014.

<sup>434</sup> AUSTRÁLIA. Superannuation Industry (Supervision) Act 1993. Disponível em <http://www.comlaw.gov.au/Details/C2013C00421>. Acesso em 04/02/2014.

<sup>435</sup> AUSTRÁLIA. Australian Prudential Regulation Authority. *Superannuation Prudential Standards*. Disponível em <http://www.apra.gov.au/Super/PrudentialFramework/Pages/superannuation-prudential-standards.aspx>. Acesso em 05/02/2014.

<sup>436</sup> As regras a seguir são aplicáveis a todas entidades registráveis (“all registrable superannuation entity”). Para simplificar a exposição, será usada a expressão “fundo” para se referir ao destinatário das normas.

APRA quando notar potencial desvio da estrutura de gestão de riscos e deve manter recursos financeiros, técnicos e humanos adequados;

- Governança de investimentos: o fundo deve:
  - Formular objetivos específicos e mensuráveis para cada opção de investimento, incluindo objetivos de retorno e de risco;
  - Desenvolver e implementar um processo adequado de revisão (due diligence) para a seleção de investimentos;
  - Determinar medidas apropriadas para o monitoramento contínuo do desempenho dos investimentos;
  - Rever periodicamente objetivos e estratégias de investimento;
  - Formular um plano de gestão de liquidez;
- Adequação de gestores: fundo deve assegurar-se de que os indivíduos em posição de responsabilidade no fundo sejam adequados (fit and proper), avaliando a posse de habilidades, experiência, conhecimentos, integridade e honestidade;
- Governança: o Conselho (board) do fundo deve prever procedimentos para sua renovação, avaliação, remuneração e auditoria;
- Terceirização (outsourcing): fundo deve possuir processos de monitoramento de terceirização de atividades relevantes de negócio (material business activities), possuir acordos juridicamente vinculantes para toda terceirização de tais atividades e deve notificar a APRA de tais terceirizações;
- Auditoria: o fundo deve contratar um auditor para efetuar auditoria e avaliação de acordo com normas da APRA, e os relatórios produzidos devem ser apresentados para a APRA.

Um ponto relevante da regulação do sistema é a possibilidade de a pessoa gerir seu próprio fundo de aposentadoria. Os fundos auto-gerenciados (self-managed superfunds - SMSF) podem ser criados pela própria pessoa que se julgue capaz de gerir seus próprios investimentos<sup>437</sup>. Estes fundos podem ter de um a quatro membros e devem seguir regras estritas fixadas pela Autoridade Tributária Australiana (Australian Taxation Office). A pessoa que opta por criar

---

<sup>437</sup> AUSTRÁLIA. Australian Securities & Investments Commission. *Self-managed super fund (SMSF)*. Disponível em <https://www.moneysmart.gov.au/superannuation-and-retirement/self-managed-super-fund-smsf>. Acesso em 08/02/2014.

um fundo auto-gerenciado assume responsabilidade pessoal por todas as decisões feitas pelo fundo.

Passa-se agora à análise do desempenho do programa e de esforços de reforma.

A OCDE apresenta os seguintes indicadores para a Austrália em 2012<sup>438</sup>:

Variável	Métrica	Austrália	OCDE
Renda média do trabalhador	Dólares Australia	73.500	41.100
	Dólares EUA	76.400	42.700
Gastos públicos com pensões	% PIB	3,5	7,8
Expectativa de vida	Ao nascer	82,4	79,9
	Aos 65 anos	20,8	19,1
População acima 65 anos	% população em idade de trabalho	23,1	25,5

Como o sistema de Superannuation sustenta-se na capitalização da poupança pelo próprio beneficiário ao longo do tempo, não há direitos ou expectativas de direitos que possam constituir um déficit propriamente dito. A saúde do sistema depende da segurança e do retorno aos investimentos realizados. Assim, em contraste com sistemas caracterizados pelo método pay-as-you-go, reformas do sistema australiano estão mais associadas a reduzir custos e aumentar eficiência do sistema do que em reequilíbrio de contas.

Entre as medidas de reforma recentes, destaca-se a simplificação do sistema com a criação do MySuper<sup>439</sup>. Trata-se de um produto novo que substituirá os produtos padrão de fundos. Os produtos MySuper terão regras e características simples, independentemente de quem os ofereça. O objetivo é permitir que interessados possam comparar fundos com maior facilidade com base em apenas algumas diferenças-chave. Esta escolha pode ser feita com confiança de que o produto atenderá os padrões mínimos. A padronização busca também evitar que as pessoas paguem por adicionais que elas não precisem ou não usem.

---

<sup>438</sup> OCDE, *op. cit.*, p. 211

<sup>439</sup> A descrição de reformas que se segue utilizará como fonte o seguinte: AUSTRÁLIA. *Stronger Super*. Cartilha informativa (information Pack) de 21/09/2011. Disponível em [http://strongersuper.treasury.gov.au/content/publications/information\\_pack/downloads/information\\_pack.pdf](http://strongersuper.treasury.gov.au/content/publications/information_pack/downloads/information_pack.pdf). Acesso em 06/02/2014.

Cada fundo poderá ofertar um MySuper com uma estratégia de investimentos única e diversificada. As taxas (fees) cobradas também deverão ser padronizadas e disponíveis para todos os membros prospectivos do fundo. Apesar desta padronização, empregadores ainda poderão negociar com fundos para obter um desconto na taxa de administração para seus empregados.

Fundos também poderão oferecer um produto MySuper personalizado para empregadores com mais de 500 empregados. Neste caso, os detalhes dos produtos diferenciados deverão ser comunicados à APRA e publicados separadamente pelos gestores.

Os gestores do MySuper deverão descrever com clareza a taxa de retorno esperada para os próximos 10 anos, bem como o nível de risco que o gestor tenha considerado apropriado para os membros. Fundos também poderão estabelecer opções de “ciclo de vida”. Estas opções permitem que o fundo transfira automaticamente os membros para portfólios de investimento diferenciados à medida que alcancem certa idade. A lógica aqui é adequar as características de risco e alocação à proximidade da aposentadoria.

As taxas que podem ser cobradas pelos fundos ficam restritas a taxa de administração, taxa de investimento (incluindo taxa por desempenho), spreads em compras e vendas, taxa de saída e taxa de mudança (estes três últimos só à medida em que cubram o custo do fundo). Todas as taxas devem estar incluídas nestas descrições padrão. A taxa de desempenho também deve seguir certas regras, tais como: uma taxa base reduzida para refletir os ganhos potenciais advindos de taxa de desempenho, levando em conta eventual teto de taxas; medidas de desempenho devem ser feitas após tributos e após custos; parâmetro de comparação (benchmark) refletindo os riscos dos investimentos; período de testes adequado.

Uma parte relevante da regulação dos novos fundos é a obrigatoriedade de os fundos oferecerem seguros de vida e por incapacidade permanente. Esta provisão permite o *opt-out*, ou seja, membros podem optar por não receber este seguro do fundo e obtê-lo de outra forma.

Outro elemento significativo de reforma é o SuperStream. Trata-se de um pacote de reformas desenvolvido para aprimorar o “back-office” do sistema. Trata-se de aprimorar a infra-estrutura de gestão, controle e execução das atividades do fundo. Entre as medidas incluídas nas reformas estão: estabelecer

novos padrões de dados e e-commerce para transações; permitir o uso de números tributários (tax file numbers) como localizadores primários de contas; facilitar consolidação de contas e melhorar o tratamento de contribuições feitas sem dados suficientes.

Com o Superstream, espera-se um aumento na produtividade do sistema. A padronização de dados permite processamento automático e ágil de transações. O uso do sistema será facilitado para usuários e menos contas devem ser perdidas. A redução do número de contas múltiplas também deve diminuir taxas de administração e prêmios de seguros.

Também serão realizadas reformas sobre a regulação de fundos auto-geridos. Serão exigidos certos requisitos de independência de auditores para assegurar a confiabilidade das auditorias como instrumento de monitoramento regulatório. Também será exigido que transações entre partes relacionadas sejam realizadas no mercado ou acompanhadas de uma avaliação do valor dos ativos, de modo a assegurar a transparência destas transações e evitar que sejam utilizadas para fuga a exigências regulatórias.

Do ponto de vista de governança do sistema, as reformas preveem uma série de medidas para aumentar o nível de exigência para com gestores. Entre estas medidas, inclui-se a criação do dever de os gestores darem prioridade aos interesses dos membros do fundo quando este dever conflitar com outros deveres assumidos. Inclui também a necessidade de gestores desenvolverem uma estratégia de seguros e gerirem os seguros para o benefício dos membros.

Outras medidas de reforma de governança envolvem a otimização do processo de tomada de decisão sobre investimentos e a alteração do mecanismo geral de gestão de riscos operacionais. O governo expandirá as obrigações (*covenants*) que os gestores deverão observar ao desenvolver sua estratégia de investimentos, demandando a consideração de custos esperados, tributos esperados e disponibilidade de informação sobre avaliação de ativos. Do ponto de vista de gestão de riscos, o governo substituirá o sistema atual de exigências de capital por um sistema de manutenção de reservas de risco operacional.

## 6 Cingapura

O sistema de pensões e seguridade social de Cingapura é estruturado na forma do Central Provident Fund (Fundo Central de Provisão), ou CPF. O CPF possui um escopo bastante amplo, oferecendo aos cidadãos os benefícios de aposentadoria, serviços de saúde, propriedade de imóvel domiciliar, proteção familiar e aumento de patrimônio<sup>440</sup>.

A lógica de funcionamento do CPF é a formação de poupança individual para a provisão de necessidades de seguridade e aposentadoria. Empregados e empregadores são obrigados a realizar contribuições mínimas para o CPF. O CPF, então, transfere estas contribuições para contas pessoais do empregado.

As contribuições são alocadas para três contas diferentes, de acordo com o propósito da poupança. A poupança na conta comum (ordinary) pode ser utilizada para comprar uma moradia, pagar o seguro CPF, investimentos e para educação. A conta especial pode ser utilizada para idade avançada e para investimento em produtos associados a aposentadoria. A conta Medisave pode ser empregada para despesas de hospitalização e seguros de saúde aprovados.

Um elemento de interesse no sistema cingapuriano é esta ênfase em bens socialmente úteis. O governo força o trabalhador a poupar uma parcela substancial de sua renda, como se verá a seguir. E o cidadão pode utilizar essa poupança apenas para certos bens considerados úteis pelo governo.

Todas as poupanças nas contas CPF tem um retorno mínimo garantido pelo governo de 2,5%<sup>441</sup>. Além deste mínimo, o governo garante 1% adicional de retorno para os valores acumulados até \$ 60.000 (R\$ 112.752)<sup>442</sup> no saldo combinado, e até \$ 20.000 (R\$ 37.584) na conta comum.

O governo oferece uma série de opções para uso dos recursos mantidos nas contas CPF. A seguir, serão descritos alguns programas de maior destaque.

---

<sup>440</sup> CINGAPURA. Central ProvidentFundBoard. *Overview*. Disponível em <http://mycpf.cpf.gov.sg/CPF/About-Us/Intro/Intro.htm>. Acesso em 09/02/2014.

<sup>441</sup> Até 31 de dezembro de 2013, contas especiais, de aposentadoria e de medisave tinham um mínimo garantido de 4%.

<sup>442</sup> Taxa de conversão de R\$ 1,87/ SGD, referente a 07/02/2014, obtida no site oficial do Banco Central do Brasil (BRASIL. Banco Central do Brasil. Op. cit. Acesso em 09/02/2014). Esta taxa será usada nas referências a dólares de Cingapura a seguir.

O programa CPF Lifelong Income For the Elderly (renda vitalícia para idosos), ou CPF-LIFE, assegura um pagamento mensal a partir da idade de saque dos benefícios (drawdown age, ou DDA) por toda a duração da vida da pessoa<sup>443</sup>. Pessoas que fizerem 55 anos após 01/01/2013 serão automaticamente inscritas no CPF-LIFE desde que possuam, na sua conta de aposentadoria, \$ 40.000 (R\$ 75.168) acumulados ao fazer 55 anos ou \$ 60.000 (R\$ 112.752) quando alcançarem a DDA. Pessoas que já tenham feito 55 anos antes de 01/01/2013 poderão solicitar sua inclusão no CPF life até o seu 80º aniversário<sup>444</sup>.

Os valores das contas Medisave podem ser empregados para financiar despesas médicas e planos de saúde. Neste âmbito, o governo de Cingapura oferece a opção do MediShield<sup>445</sup>. Trata-se de um seguro básico de saúde de baixo custo. Para evitar o uso excessivo de serviços de saúde, o Medishield exige co-pagamento pelo usuário. Estes co-pagamentos podem ser feitos com o uso das reservas na conta Medisave.

Os recursos da conta Medisave também podem ser utilizados para aquisição de seguros privados de saúde no âmbito do Esquema de Seguro Médico Privado (Private Medical Insurance Scheme, ou PMIS)<sup>446</sup>. O PMIS permite o pagamento de seguros tanto para a pessoa como para seus dependentes. Os pagamentos não podem exceder os tetos fixados pelo governo para cada faixa etária<sup>447</sup>. O PMIS permite apenas a contratação de planos integrados aprovados. Estes planos oferecem benefícios além da cobertura básica do MediShield.

O Esquema de Proteção a Dependentes (Dependants' Protection Scheme, ou DPS) é um sistema de seguros que oferece dinheiro para o

---

<sup>443</sup> CINGAPURA. Central Provident Fund Board. *CPF Life*. Disponível em [http://mycpf.cpf.gov.sg/Members/CPF\\_LIFE.htm](http://mycpf.cpf.gov.sg/Members/CPF_LIFE.htm). Acesso em 09/02/2014.

<sup>444</sup> O CPF Life vem expandir a proteção para longevidade que era antes fornecida pelo programa CPF Minimum Sum, que assegurava uma renda mensal para suportar um padrão básico de vida.

<sup>445</sup> CINGAPURA. Ministry of Health. *Medishield*. Disponível em [http://www.moh.gov.sg/content/moh\\_web/home/costs\\_and\\_financing/schemes\\_subsidies/Medishield.html](http://www.moh.gov.sg/content/moh_web/home/costs_and_financing/schemes_subsidies/Medishield.html). Acesso em 10/02/2014.

<sup>446</sup> CINGAPURA. Central Provident Fund Board. *Private Medical Insurance Scheme (PMIS)*. Disponível em <http://mycpf.cpf.gov.sg/NR/rdonlyres/60878985-CE68-4F3C-A53B-C624A5583067/0/PrivateMedicalInsuranceSchemePMIS.pdf>. Acesso em 10/02/2014.

<sup>447</sup> Os valores variam entre \$ 800 (R\$ 1.503) para pessoas abaixo de 65 anos e \$1400 (R\$ 2.630) para pessoas acima de 80 anos.

trabalhador ou seus dependentes em caso de morte ou incapacidade permanente do segurado<sup>448</sup>. A adesão ao DPS pelo trabalhador é opcional.

Os prêmios do DPS podem ser pagos tanto pela conta comum como pela conta especial. A cobertura máxima assegurada é de \$ 46.000 (R\$ 86.443) até a idade de 60 anos. O valor exato coberto depende do pagamento integral do prêmio. Se a pessoa não possuir economias suficientes para a cobertura máxima, poderá optar entre pagar a diferença diretamente para o segurador ou aceitar um valor segurado menor, até o mínimo de \$ 5.000 (R\$ 9.396)<sup>449</sup>.

Outra possível destinação dos pagamentos é a compra da casa própria. Esta possibilidade ocorre no âmbito do Esquema Público de Moradia (Public Housing Scheme, ou PHS)<sup>450</sup>, um programa introduzido em 1968. O objetivo do programa é auxiliar membros do CPF a comprar apartamentos em Cingapura para ocupação. Os membros podem usar suas reservas para fazer um pagamento parcial e completar o restante com dinheiro ou com um empréstimo residencial. Caso seja realizado um empréstimo, o membro poderá utilizar contribuições futuras para o CPF para pagar o empréstimo.

Além do PHS, é possível também a compra de imóveis no âmbito do Esquema de Propriedades Privadas (Private Properties Scheme, ou PPS)<sup>451</sup>. Este programa tem por objetivo auxiliar membros a comprar ou construir propriedades privadas para ocupação própria ou para aluguel. O programa se aplica apenas a propriedades localizadas em terrenos sem ônus (freehold land) ou que estejam associados a um contrato (lease) de pelo menos 30 anos. A pessoa poderá utilizar suas reservas CPF para pagar diretamente o preço da propriedade, pagar empréstimos obtidos para a compra da propriedade e pagar

---

<sup>448</sup> CINGAPURA. Central Provident Fund Board. *General Information on DPS*. Disponível em <http://mycpf.cpf.gov.sg/NR/rdonlyres/D553F86D-3D23-47E9-AA7C-190B1B0CAD86/0/GeneralInformationonDPS.pdf>. Acesso em 10/02/2014.

<sup>449</sup> CINGAPURA. Central Provident Fund Board. *DPS Premiums & Sums Assured*. Disponível em <http://mycpf.cpf.gov.sg/NR/rdonlyres/A6221A9E-70C1-42F5-A600-CC815A6DC65F/0/DPSPremiumsandSumsAssured.pdf>. Acesso em 10/02/2014.

<sup>450</sup> CINGAPURA. Central Provident Fund Board. *General Information on PHS*. Disponível em <http://mycpf.cpf.gov.sg/NR/rdonlyres/3C627EB8-80C5-4F24-A756-EA7D42A8B0FB/0/GeneralInformationonPHS.pdf>. Acesso em 10/02/2014.

<sup>451</sup> CINGAPURA. Central Provident Fund Board. *General Information on PPS*. Disponível em <http://mycpf.cpf.gov.sg/NR/rdonlyres/4CF6B562-0EAF-4726-A62D-5A3ECF319FB2/0/GeneralInfoonPPS.pdf>. Acesso em 10/02/2014.

tributos e custos incidentes sobre a compra, refinanciamento ou construção do imóvel<sup>452</sup>.

Como mencionado anteriormente, o CPF garante uma taxa mínima de retorno para os investimentos nas contas do sistema. Pessoas que desejem investir suas reservas de forma diferente podem fazê-lo, devendo para tanto exercer prudência em avaliar o risco e o retorno dos investimentos que realizam.

Membros do CPF podem investir suas reservas em dois esquemas diferenciados<sup>453</sup>. O CPFIS-OA (CPF Investment Scheme – Ordinary Account) permite o investimento dos valores da conta comum. O CPFIS-SA (CPF Investment Scheme – Special Account) permite o investimento dos valores da conta especial.

Os esquemas CPFIS permitem diversos tipos de investimento, tais como ações, títulos governamentais, fundos listados e ouro, entre outros. O montante que pode ser investido em cada ativo, porém, varia de acordo com a conta de origem<sup>454</sup>. Por exemplo, até 35% das economias do CPFIS-OA podem ser investidas em ações e até 10% em fundos listados referentes a ouro. O CPFIS-SA, por sua vez, não permite nenhum destes dois investimentos.

Para poder investir, a pessoa deve possuir pelo menos \$ 20.000 (R\$ 37.584) na conta comum (para CPFIS-OA) e pelo menos \$ 40.000 (R\$ 75.168) na conta especial (para CPFIS-SA)<sup>455</sup>. Apenas os valores que excedam estes patamares podem ser investidos. Parte da racionalidade por trás deste limite é fazer com que o beneficiário possa usufruir do 1% a mais de retorno garantido oferecido pelo governo até estes limites.

---

<sup>452</sup> CINGAPURA. Central Provident Fund Board. *Terms And Conditions For The Use Of Cpf Savings To Purchase Private Properties Under The Cpf Residential Properties Scheme*. Disponível em [http://mycpf.cpf.gov.sg/NR/rdonlyres/C87AC087-FA24-48C6-A353-EB95928110BE/0/Housing\\_RPS\\_TermsandCondition.pdf](http://mycpf.cpf.gov.sg/NR/rdonlyres/C87AC087-FA24-48C6-A353-EB95928110BE/0/Housing_RPS_TermsandCondition.pdf). Acesso em 10/02/2014.

<sup>453</sup> CINGAPURA. Central Provident Fund Board. *Asset Enhancement*. Disponível em [http://mycpf.cpf.gov.sg/Members/Gen-Info/Sch-Svc/Asset\\_Enhancement.htm](http://mycpf.cpf.gov.sg/Members/Gen-Info/Sch-Svc/Asset_Enhancement.htm). Acesso em 11/02/2014.

<sup>454</sup> CINGAPURA. Central Provident Fund Board. *Instruments that can be invested under CPFIS*. Disponível em [http://mycpf.cpf.gov.sg/NR/rdonlyres/DCD118FF-473E-4A5C-8A0F-322687316646/0/INV\\_InstrumentsunderCPFIS.pdf](http://mycpf.cpf.gov.sg/NR/rdonlyres/DCD118FF-473E-4A5C-8A0F-322687316646/0/INV_InstrumentsunderCPFIS.pdf). Acesso em 11/02/2014.

<sup>455</sup> CINGAPURA. Central Provident Fund Board. *First-time investment of your CPF*. Disponível em <http://mycpf.cpf.gov.sg/NR/rdonlyres/9406C389-BC25-4627-A835-433671B9AA28/0/FirsttimeInvestmentofyourCPF.pdf>. Acesso em 11/02/2014.

Como o propósito é aumentar as reservas de aposentadoria, os ganhos obtidos nos investimentos não podem ser sacados<sup>456</sup>. Os ganhos podem ser utilizados para outros esquemas CPF. Os ganhos e dividendos obtidos não são tributáveis.

O esquema de educação permite o uso das poupanças CPF na conta comum para pagar os valores cobrados por instituições de ensino (*tuition*)<sup>457</sup>. Além dos gastos da própria pessoa, podem ser também pagos os valores cobrados de seus filhos ou cônjuges. O esquema de educação somente pode ser utilizado para cursos em tempo integral realizados em instituições educacionais locais autorizadas.

O estudante é obrigado a repagar o montante retirado com juros. Trata-se essencialmente de um empréstimo. A taxa de juros aplicável é a vigente para a conta comum entre o momento em que o dinheiro é retirado até o momento em que o empréstimo é completamente amortizado. Juros começam a ser computados a partir do momento em que o valor é retirado da conta e continuam a ser computados até o pagamento completo. Juros são calculados mensalmente e capitalizados anualmente. A amortização do valor principal retirado deve começar um ano após o estudante se formar ou sair da instituição educacional.

Os serviços indicados acima são apenas algumas das formas de emprego das poupanças CPF. Até o momento, esta exposição teve dois objetivos. O primeiro era ilustrar a diversidade de possibilidades de emprego das contribuições acumuladas, destacando a singularidade do sistema cingapuriano de estímulo a bens socialmente úteis. O segundo é dar o contexto adequado para se compreender a elevada obrigação de poupança estipulada no país. Como se verá a seguir, as taxas cobradas são elevadas, e só fazem sentido tendo em vista a amplitude de possibilidades de emprego dos valores poupados.

---

<sup>456</sup> CINGAPURA. Central Provident Fund Board. *Investment Profits & Losses*. Disponível em <http://mycpf.cpf.gov.sg/NR/rdonlyres/0278724E-2CC2-4B4B-8479-420BBEAB8657/0/InvestmentProfitsandLosses.pdf>. Acesso em 11/02/2014.

<sup>457</sup> CINGAPURA. Central Provident Fund Board. *General Information on the CPF Education Scheme*. Disponível em <http://mycpf.cpf.gov.sg/NR/rdonlyres/5FCBB12F-FDC5-477E-9D90-BEAAA7B5541E/0/GeneralInformationontheCPFEducationScheme.pdf>. Acesso em 12/02/2014.

O sistema exige contribuições de empregadores e empregados. As taxas exatas aplicáveis são determinadas a partir de duas variáveis primárias: a renda total da pessoa e a sua idade<sup>458</sup>.

A variável renda define a aplicabilidade das taxas plenas de contribuição. A tabela abaixo indica as escalas aplicáveis para 2014:

<b>Salário Total Mensal</b>	<b>Contribuição Empregado</b>	<b>Contribuição Empregador</b>
\$0 – 50 (R\$ 0-93)	Não exigida contribuição	Não exigida contribuição
\$50-500 (R\$ 93-939)	Não exigida contribuição	Taxas Plenas de Contribuição
\$500-750 (R\$ 939-1409)	Taxas de transição (phased in)	Taxas Plenas de Contribuição
>\$750 (> R\$1409)	Taxas Plenas de Contribuição	Taxas Plenas de Contribuição

A variável idade, por sua vez, define as taxas específicas aplicáveis a cada grupo. A tabela abaixo indica as taxas plenas de contribuição pertinentes a 2014:

<b>Idade do Empregado (em anos)</b>	<b>Taxa de Contribuição (em % do salário mensal)</b>		
	<b>Contribuição Empregador</b>	<b>Contribuição Empregado</b>	<b>Contribuição Total</b>
Até 35	16	20	36
35-45	16	20	36
45-50	16	20	36
50-55	14	18.5	32.5
55-60	10.5	13	23.5
60-65	7	7.5	14.5
65	6.5	5	11.5

<sup>458</sup> A exposição que se segue é baseada em CINGAPURA. Central Provident Fund Board. *CPF Contribution*. Disponível em <http://mycpf.cpf.gov.sg/Members/Gen-Info/Con-Rates/ContriRA>. Acesso em 12/02/2014.

A idade do empregado também determina a destinação das contribuições. A tabela abaixo indica quanto do pagamento mensal é destinado a cada conta CPF:

Idade do Empregado (em anos)	Alocação das Contribuições (em % do salário mensal)		
	Conta Comum	Conta Especial	Conta Medisave
Até 35	23	6	7
35-45	21	7	8
45-50	19	8	9
50-55	13.5	9.5	9.5
55-60	12	2	9.5
60-65	3.5	1.5	9.5
65	1	1	9.5

Como pode se observar das tabelas acima, o sistema de contribuições segue duas orientações básicas. A primeira é diminuir o ônus total de contribuição à medida que a pessoa envelhece. Desta forma, ela pode poupar mais quando estiver saudável e jovem e gastar maior parte de sua renda quando alcançar idade mais avançada. A segunda orientação é diminuir a alocação para as contas comum e especial e aumentar a alocação para a conta Medisave com o aumento de idade. Esta conformação permite refletir os maiores custos de saúde associados à maior idade. E é compatível com a lógica de que vários outros usos das contas comum e especial (educação, casa própria, investimentos, etc) deixam de ser tão relevantes para a pessoa mais velha e com patrimônio mais estabilizado.

Passa-se agora à análise de desempenho e reformas do sistema.

A tabela a seguir apresenta os seguintes indicadores para Cingapura em 2008 segundo a OCDE<sup>459</sup>. Não foi possível, até o momento em que este texto foi escrito, obter os dados pertinentes a 2012.

Variável	Métrica	Cingapura	OCDE
Renda média do trabalhador	Dólares Cingapura	53.700	58.600
	Dólares EUA	37.200	40.600
Gastos públicos com pensões	% PIB		7,0

<sup>459</sup> ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. *Pensions at a Glance Asia/Pacific 2011*. Disponível em [www.oecd.org/countries/vietnam/49454618.pdf](http://www.oecd.org/countries/vietnam/49454618.pdf). Acesso em 13/02/2014. p.76

Expectativa de vida	Ao nascer	80,4	78,9
	Aos 65 anos	83,7	83,1
População acima 65 anos	% população em idade de trabalho	13,8	23,6

Em análise realizada sobre o sistema de pensões de Cingapura, Asher e Bali<sup>460</sup> argumentam que o esquema CPF é sustentável do ponto de vista mais estrito. O sistema é obrigado apenas a devolver os saldos acumulados, com os juros garantidos pelo governo. Estas promessas são críveis, dadas as finanças públicas sólidas do país e a importância eleitoral do sistema.

Os autores consideram que esta sustentabilidade estrita é importante, mas insuficiente para assegurar sustentabilidade real de renda na velhice. Isso porque a ausência de coletivização de riscos implica a exposição de indivíduos a riscos macroeconômicos e outros riscos para os quais não estão adequadamente preparados. Há indicativos de que a taxa de reposição de renda pode ser insuficiente, uma vez que a maioria dos membros ativos que chegou à idade de 55 anos em 2011 não foi capaz de alcançar a soma mínima estipulada para esta idade.

As críticas realizadas pelos autores parecem decorrer da situação confortável em que Cingapura se encontra. Segundo os autores, o sistema é financeiramente sustentável e considerações fiscais, econômicas e institucionais não constituem obstáculos significativos a eventuais aprimoramentos.

Reformas recentes parecem indicar que esta situação pode não ser tão sustentável ou segura. Em agosto de 2014, o governo anunciou a instituição do “Silver Support Scheme”, pelo qual o governo completa os pagamentos do esquema de aposentadoria<sup>461</sup>. Esta iniciativa envolve algum desvio da lógica de não-redistribuição, e pode indicar um reconhecimento da insuficiência do sistema.

<sup>460</sup> ASHER, Mukul G. e BALI, Azad Singh. Fairness and Sustainability of Pension Arrangements in Singapore: An Assessment. *Malaysian Journal of Economic Studies*, Vol. 50 (2); pp. 175-191, December 2013. Disponível em <http://ssrn.com/abstract=2360405>. Acesso em 13/02/2014.

<sup>461</sup> THE ECONOMIST. *Cracks in the façade - Strains in the pension fund hint at broader problems*. Edição de 23 de agosto de 2014. Disponível em <http://www.economist.com/news/asia/21613346-strains-pension-fund-hint-broader-problems-cracks-fa-ade>. Acesso em 07/10/2014.

## 7 México

O sistema de aposentadoria mexicano é chamado de Sistema de Ahorro para el Retiro. O sistema consiste em um esquema de contribuições definidas alocadas a contas individuais<sup>462</sup>. As contas são administradas por agentes privados chamados de Administradores de Fondos para el Retiro, ou AFOREs.

O sistema mexicano atual é o resultado de reformas realizadas em 1997. Até então, o México possuía um sistema Pay-As-You-Go para empregados do setor privado. As reformas criaram o sistema de contas individuais. Em 2007, servidores públicos foram incorporados ao sistema de contas individuais.

Atualmente, há 12 AFOREs no mercado. Estas administradoras gerenciam cerca de 50 milhões de contas e mais de 2 trilhões de pesos mexicanos (R\$ 359 bilhões<sup>463</sup>). Este montante é equivalente a 12,7% do Produto Nacional Bruto do país e representa 21,8% de toda a poupança doméstica.

A reforma do sistema visava os seguintes benefícios, entre outros:

- Viabilidade financeira: O sistema é sustentável independentemente de transições demográficas;
- Solidariedade: Pensão mínima e quota social são garantidas e financiadas pela tributação geral do estado;
- Alocação de recursos a projetos produtivos: o sistema financia empresas e projetos que geram empregos;
- Liberdade de escolha: empregados podem escolher entre os 12 AFOREs e podem escolher mudar pelo menos uma vez por ano.

Atualmente, o sistema é regulado pela Comisión Nacional Del Sistema de Ahorro para el Retiro – CONSAR<sup>464</sup>. A CONSAR estabelece regras

---

<sup>462</sup> MÉXICO. Comisión Nacional Del Sistema de Ahorro para el Retiro. *Mexico's Pension Fund System*. Apresentação realizada por Carlos Ramírez Fuentes, Presidente do Consar. Novembro de 2013. Disponível em [http://www.consar.gob.mx/sala\\_prensa/pdf/presentaciones/2013/Chamber\\_of\\_Commerce.pdf](http://www.consar.gob.mx/sala_prensa/pdf/presentaciones/2013/Chamber_of_Commerce.pdf). Acesso em 17/02/2014. A exposição que se segue é baseada primariamente nesta fonte.

<sup>463</sup> Cotação para o peso mexicano à taxa média de R\$ 0,18 por peso no dia 16/02/2014. Taxa obtida em OANDA. *Conversor de Moedas*. Disponível em <http://www.oanda.com/lang/pt/currency/convert/>. Acesso em 17/02/2014.

<sup>464</sup> MÉXICO. Comisión Nacional Del Sistema de Ahorro para el Retiro. *¿Qué Es La Consar?*. Disponível em [http://www.consar.gob.mx/principal/info\\_gral\\_trabajadores-imss\\_consar.aspx](http://www.consar.gob.mx/principal/info_gral_trabajadores-imss_consar.aspx). Acesso em 17/02/2014.

de funcionamento do sistema, resguarda os recursos dos trabalhadores e verifica se os valores poupados foram investidos de acordo com os parâmetros e limites estabelecidos. A CONSAR possui o poder de impor multas e sanções por descumprimento das normas aplicáveis.

Outra instituição importante para o sistema mexicano é o Instituto Mexicano Del Seguro Social, ou IMSS<sup>465</sup>. O IMSS é responsável por uma série de ações de seguridade, tais como seguros de riscos de trabalho, enfermidade, invalidez, vida e idade avançada, entre outros. O Número de Seguridad Social, ou NSS, também é fornecido pelo IMSS<sup>466</sup>.

Uma vez obtido o NSS, a pessoa pode escolher uma AFORE. Cada AFORE conta com 4 Sociedades de Inversión de Fondos para el Retiro (SIEFORE) básicas<sup>467</sup>. Cada SIEFORE investe recursos de acordo com a idade dos trabalhadores. A idéia é assegurar que as poupanças sejam mantidas em instrumentos com uma relação de risco e retorno adequada para o número de anos pendentes até a aposentadoria. As SIEFORE são enquadradas nas seguintes faixas etárias: 36 anos ou menos (SB4); entre 37 e 45 anos (SB3); entre 46 e 59 anos (SB2); 60 anos ou mais (SB1).

É essencial para o sistema que a pessoa escolha uma AFORE. Pessoas que não escolhem uma AFORE não podem receber extrato da conta, realizar investimentos voluntários, sacar recursos ou corrigir dados. Ao mesmo tempo que o sistema atribui liberdade de escolha, impõe também sobre a pessoa a responsabilidade pela escolha.

Os extratos de conta devem prever tanto o rendimento fornecido como a comissão cobrada pela AFORE. O governo recomenda o indicador de rendimento líquido para a comparação entre AFOREs. Para facilitar a comparação entre as diversas administradoras, o governo disponibiliza comparativos em um site oficial ([www.consar.gov.mx](http://www.consar.gov.mx)). Até o momento, o

---

<sup>465</sup>MÉXICO. Instituto Mexicano Del Seguro Social. *A esto nos dedicamos*. Disponível em <http://www.imss.gob.mx/conoce-al-imss/a-esto-nos-dedicamos>. Acesso em 18/02/2014.

<sup>466</sup>MÉXICO. Instituto Mexicano Del Seguro Social. *Solicitud de Asignación o Localización del Número de Seguridad Social*. Disponível em <http://www.imss.gob.mx/tramites/imss02008>. Acesso em 18/02/2014.

<sup>467</sup> MÉXICO. Comisión Nacional Del Sistema de Ahorro para el Retiro. *El sistema de ahorro para el retiro*. Disponível em [http://www.consar.gob.mx/principal/pdf/ciclo\\_vida\\_afore.pdf](http://www.consar.gob.mx/principal/pdf/ciclo_vida_afore.pdf). Acesso em 18/02/2014.

rendimento histórico do sistema tem sido da ordem de 12,5%, taxa nominal, ou 6,05%, taxa real.

As contribuições compulsórias ao sistema são efetuadas pelo empregado, pelo empregador e pelo governo, e somam um total de 6,5% da remuneração do empregado. O empregador é responsável por contribuição de 5,15%, o empregado por 1,125% e o governo complementa com 0,225%.

O governo também realiza contribuições adicionais para trabalhadores de renda inferior a 15 salários mínimos. Trata-se da chamada “cuota social”, regulada no art. 168 da Leydel Seguro Social<sup>468</sup>. Os valores foram estabelecidos em 2009 e variam de acordo com a renda da pessoa, entre \$3,87 a 3,22 (R\$ 0,68 a 0,56) por dia de salário de contribuição. Estes valores são atualizados trimestralmente de acordo com índice nacional de preços ao consumidor.

Além das contribuições compulsórias, é possível injetar novos recursos nas contas AFORE. Estas poupanças voluntárias podem ocorrer de três formas diferentes: contribuições voluntarias (aportaciones voluntarias), contribuições de longo prazo (aportaciones de largo plazo) e contribuições complementares para aposentadoria (aportaciones complementarias del retiro)<sup>469</sup>.

As contribuições voluntárias podem ser realizadas a qualquer momento e no montante desejado pela pessoa. Os investimentos serão retidos por pelo menos dois meses. Estas contribuições podem ser deduzidas de tributos cobráveis da pessoa, desde que as seguintes condições sejam atendidas: 1) não exceda 10% da renda acumulável ou 5 vezes o salário mínimo anual; 2) permaneçam na AFORE até que a pessoa cumpra 65 anos de idade. O imposto sobre renda é aplicável sobre a contribuição acumulada e é calculado com base nos juros reais acumulados no momento em que o dinheiro é retirado.

---

<sup>468</sup> MÉXICO. *Ley Del Seguro Social – Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995*. Disponível em <https://www.consar.gob.mx/normatividad/pdf/LSS.pdf>. Acesso em 26/02/2014. Note-se que estes valores aplicam-se a trabalhadores da iniciativa privada. A cuota social para trabalhadores do estado está prevista na Leydel ISSTE.

<sup>469</sup> MÉXICO. Comisión Nacional Del Sistema de Ahorro para el Retiro. *¿Qué Beneficios Tiene El Ahorro Voluntario? Y ¿Cómo Puedo Hacer Este Tipo De Ahorro En Mi Cuenta Individual De Afore?* Disponível em [http://www.consar.gob.mx/info\\_web/finanzas\\_personales/ahorro\\_voluntario/ahorro\\_beneficios\\_3.aspx](http://www.consar.gob.mx/info_web/finanzas_personales/ahorro_voluntario/ahorro_beneficios_3.aspx). Acesso em 19/02/2014.

As contribuições de longo prazo devem permanecer pelo menos 5 anos para que a pessoa possa gozar do benefício fiscal correspondente. As contribuições são isentas de impostos até o limite de 152.000 pesos por ano (R\$ 27.236,40). Tributos são pagos no ano em que as contribuições são retiradas, e o governo garante que a alíquota de imposto de renda aplicável nunca será maior que a taxa vigente no momento em que a contribuição foi realizada.

As contribuições complementares para aposentadoria devem necessariamente ser mantidas investidas na AFORE até que a pessoa cumpra 65 anos ou tenha direito a pensão. Não há possibilidade de retirada antecipada. Assim como as contribuições voluntárias, o benefício fiscal só se aplica aos valores investidos que não excedam 10% da renda acumulável ou 5 vezes o salário mínimo anual. A alíquota aplicável de imposto de renda no momento da retirada é de 0,6% sobre o total dos juros.

Estas três contribuições apresentam algumas características comuns. Elas podem ser feitas por três tipos de trabalhadores: 1) trabalhadores com conta individual e contribuintes obrigatórios do IMSS ou do Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), a instituição responsável por seguridade de empregados públicos; 2) trabalhadores com conta individual que, no momento, não contribuem de forma obrigatória; 3) trabalhadores que tem conta individual por escolha própria, sem contribuir ou ter contribuído. Não se exigem montantes de depósito mínimos ou máximos. Não se exige um saldo mínimo para o pagamento de rendimentos.

As contribuições adicionais são investidas em uma SIEFORE adicional. Se a AFORE não contar com uma SIEFORE adicional, poderá ser investido em uma SIEFORE básica escolhida pelo trabalhador e que seja distinta da SIEFORE básica para sua idade. A AFORE cobrará uma comissão específica para este tipo de contribuição.

Além das contribuições, é possível também a injeção de recursos provenientes do Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit)<sup>470</sup>. O Infonavit é responsável por gerir contas individuais de trabalhadores. A Constituição mexicana exige que empregadores paguem 5%

---

<sup>470</sup> MÉXICO. Comisión Nacional Del Sistema de Ahorro para el Retiro. *Subcuenta de vivienda*. Disponível em [http://www.consar.gob.mx/principal/info\\_gral\\_trabajadores-subcuenta\\_vivienda.aspx](http://www.consar.gob.mx/principal/info_gral_trabajadores-subcuenta_vivienda.aspx). Acesso em 26/02/2014.

dos salários para estas contas<sup>471</sup>. O propósito original das contas é financiar a aquisição de moradias pelos trabalhadores. Caso os recursos acumulados não sejam utilizados para este propósito, poderão ser realocados para financiamento de pensões.

As contribuições descritas acima são parte de uma conta única genérica, que se subdivide em três contas: 1) subcuenta de retiro, cesantía em edad avanzada y vejez: compreende os valores de contribuições compulsórias de empregado, empregador e governo, bem como a cota social; 2) subcuenta de aportaciones voluntarias: compreende as contribuições voluntárias; 3) subcuenta de vivienda: compreende os valores recolhidos para a Infonavit<sup>472</sup>.

A regulação do regime de investimento destes valores poupados tem em vista os seguintes objetivos<sup>473</sup>:

- Segurança dos recursos: busca-se diversificar os portfólios de investimento;
- Proporcionar pensões melhores: fomentar uma rentabilidade elevada e sustentável;
- Impulsionar o desenvolvimento de mercados: inovação financeira, maior liquidez e melhor formação de preços;
- Contribuir ao crescimento econômico: promover a produtividade e financiar projetos produtivos.

Ao longo do tempo, a regulação do setor foi evoluindo para novas medidas de risco e maior permissibilidade de ativos diferenciados. A linha do tempo a seguir descreve parcialmente a evolução regulatória:

Ano	Evolução
1998	Início SAR; investimentos primariamente em títulos estatais
2001	Derivativos e empréstimos são permitidos

<sup>471</sup>INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES. ¿Porqué es obligatorio aportar al Infonavitel 5% del salario de mis trabajadores? Disponível em [http://portal.infonavit.org.mx/wps/wcm/connect/Infonavit/Contactanos/Aclara+tus+dudas/Patrones/Quehago\\_paracumplir/01\\_Porqueobligatorio\\_aportarInfonavit](http://portal.infonavit.org.mx/wps/wcm/connect/Infonavit/Contactanos/Aclara+tus+dudas/Patrones/Quehago_paracumplir/01_Porqueobligatorio_aportarInfonavit). Acesso em 26/02/2014.

<sup>472</sup> MÉXICO. Comisión Nacional Del Sistema de Ahorro para el Retiro. *Subcuentas y aportaciones*. Disponível em [http://www.consar.gob.mx/principal/info\\_gral\\_trabajadores-imss\\_tripartita.aspx](http://www.consar.gob.mx/principal/info_gral_trabajadores-imss_tripartita.aspx). Acesso em 26/02/2014.

<sup>473</sup> MÉXICO. Comisión Nacional Del Sistema de Ahorro para el Retiro *Régimen de Inversión de lãs SIEFORES*. Apresentação para o 2º Foro Amexcap, setembro de 2013. Disponível em [http://www.consar.gob.mx/sala\\_prensa/pdf/presentaciones/2013/CONSAR\\_Amexcap\\_v1.pdf](http://www.consar.gob.mx/sala_prensa/pdf/presentaciones/2013/CONSAR_Amexcap_v1.pdf). Acesso em 20/02/2014.

2002	O Valor em Risco (VaR) é introduzido como limite regulatório
2005	São introduzidos fundos em bolsa (Exchange Traded Funds, ou ETFs) e valores estrangeiros
2007	Instrumentos estruturados são permitidos
2008	Entra em vigor o Indicador de Rendimiento Neto (IRN)
2010	Ficam permitidos investimentos em ofertas iniciais públicas e dívida subordinada
2011	Commodities passam a ser permitidas. Ampliadas as divisas e países admissíveis.
2013	Ampliação de divisas e países admissíveis. Mudanças em medidas de controle de riscos

A conformação atual do sistema permite o investimento em instrumentos bastante variados. E prevê regras prudenciais para assegurar que os investimentos sejam realizados de acordo com as necessidades específicas de cada grupo etário. A tabela abaixo indica exemplos de limites de investimento para cada SIEFORE em 2013<sup>474</sup>. A lógica é que os fundos podem aceitar os riscos inerentes a uma classe de ativos até o limite estabelecido por lei.

	<b>Limite por SIEFORE Básica</b>			
	<b>SB1</b>	<b>SB2</b>	<b>SB3</b>	<b>SB4</b>
Diferencial do valor em risco condicional (menor ou igual a)	0,3%	0,45%	0,7%	1%
Renda Variável	5%	25%	30%	40%
Instrumentos em Moedas	30%	30%	30%	30%
Dívida Comum mxBBB a mxBBA ou moedas BB a AAA	5%	5%	5%	5%
Dívida subordinada mxBB+ a mxBBB- ou moedas B+ a BB-	1%	1%	1%	1%
Instrumentos estrangeiros BBB- a AAA (único emissor/contraparte)	5%	5%	5%	5%
Sobre uma mesma Emissão	Máximo 30% / \$300 M (53Mreais)			
Valores estrangeiros	20%	20%	20%	20%
Instrumentos em bolsa	10%	15%	20%	30%
Instrumentos Estruturados	0%	15%	20%	20%
Proteção Inflacionária	Sim	Não	Não	Não
Commodities	0%	5%	10%	10%

Na interpretação da tabela, é importante lembrar que a SB 4 representa o grupo mais jovem e a SB 1 o grupo mais idoso. Como pode se notar, quanto mais jovem o grupo, maior o risco admitido. Segue-se assim a

<sup>474</sup>Idem, slide 10. Tabela transcrita apenas parcialmente para ilustrar evolução.

lógica de que pessoas mais jovens são mais capazes de enfrentar riscos financeiros, uma vez que o longo prazo permite a reversão de perdas e a acumulação de novos valores.

Estes níveis diferenciados de conservadorismo para cada tipo de SIEFORE básica tem como consequência retornos distintos. O rendimento médio ponderado para SIEFOREs SB1 foi de 8,56%, para SB2 de 9,93%, para SB3 de 10,89% e para SB4 de 12,03%<sup>475</sup>.

A flexibilidade de investimentos também possibilita maior concorrência entre AFOREs. A diversidade de opções de investimento exige competência dos gestores para escolher a exposição mais adequada a cada classe de ativos. A habilidade dos gestores é traduzida no retorno padronizado das SIEFOREs daquela AFORE, e esse retorno padronizado pode ser usado por poupadores como parâmetro de comparação e seleção entre AFOREs concorrentes. Além disso, a possibilidade de alocação diferenciada também permite a oferta de SIEFOREs que atendam às demandas específicas de retorno e risco de cada nicho específico. Pessoas diferentes tem níveis diferentes de tolerância ao risco, e com a expansão de possibilidades de investimento, AFOREs podem se posicionar para atender níveis de tolerância específicos de risco.

A competição e diferenciação entre AFOREs pode ser vislumbrada em dois indicadores. O primeiro é o retorno médio entre as SIEFOREs de cada AFORE. Por exemplo, a SB4 da AFORE SURA teve rendimento de 13,44%, enquanto a SB4 da AFORE Inbursa teve de apenas de 6,38%. Para SB1, a PensionISSTE teve rendimento de 9,67%, enquanto a Afirme Bajío teve de 6,45%. Esta variação entre retornos de SIEFOREs do mesmo grupo é um bom indicador de que as AFOREs estão apresentando ofertas diferenciadas na disputa pelo poupador.

Um segundo indicador de relevo é a redução contínua no valor das comissões cobradas pelas AFOREs para a gestão de recursos. Em 1999, a comissão média era de 8,61%. Em 2012, este patamar caiu para 1,32%. E o governo acredita que ainda há um longo caminho a se percorrer nesta redução.

---

<sup>475</sup> Números pertinentes ao fechamento de 2011.

A ampliação do rol de oportunidades de investimento resultou em redução da concentração de títulos do governo federal no portfólio das SIEFOREs. A título de ilustração, observa-se que, em 2000, mais de 95% do portfólio era composto por tais títulos. Em 2013, esta proporção caiu para 50,68%. Os maiores componentes do restante dos portfólios eram títulos privados nacionais (18,1%), títulos de renda variável internacional (15,6%) e títulos de renda variável nacional (9,5%).

Além do aprimoramento do retorno sobre o investimento, a ampliação das possibilidades de aplicação também visa viabilizar um círculo virtuoso de crescimento econômico e geração de emprego. A idéia é que a poupança dos trabalhadores leve a estabilidade macroeconômica e ao financiamento de atividades produtivas. Estas atividades, por sua vez, criam renda e empregos, que levam então a maior renda dos trabalhadores e maior poupança. A nova poupança reinicia o círculo. Neste contexto, observa-se que, em 2013, as SIEFOREs financiavam cerca de 653 milhões de pesos (R\$ 117 milhões) em atividade no setor privado no México.

A poupança acumulada e investida é usada então para o pagamento de benefícios de aposentadoria. Antes de detalhar as condições para o exercício do direito de uso destes recursos, cabe mencionar que os recursos podem ser empregados também em duas outras situações<sup>476</sup>. Em caso de matrimônio, a pessoa poderá receber 30 dias de salário. Em caso de desemprego, a pessoa pode receber entre 30 e 90 dias de salário, a partir do 46º dia na situação de desemprego.

O direito ao uso dos recursos de aposentadoria surge com 60 anos de idade. Aos 57 anos, a AFORE responsável deve revisar a conta e informar o poupador sobre a situação atual e eventuais diligências que deva realizar. Aos 60 anos, a AFORE deve entrar em contato com a pessoa para orientá-la sobre opções de aposentadoria e sobre os trâmites que devem ser realizados para receber a pensão.

Além de 60 anos de idade, a pessoa deve também ter contribuído por 1250 semanas. A pensão será calculada de acordo com o montante guardado e

---

<sup>476</sup> MÉXICO. Comisión Nacional Del Sistema de Ahorro para el Retiro. *El sistema de ahorro para el retiro*. Disponível em [http://www.consar.gob.mx/principal/pdf/ciclo\\_vida\\_afore.pdf](http://www.consar.gob.mx/principal/pdf/ciclo_vida_afore.pdf). Acesso em 18/02/2014

com a idade da pessoa. Entre 60 e 64 anos de idade, a pessoa recebe a pensão por desemprego (cesantía). Após os 65 anos de idade, recebe a pensão por velhice (vejez).

É admitida também a aposentadoria antecipada para pessoas abaixo da idade exigida<sup>477</sup>. Para tanto, a pessoa deve ter acumulado recursos suficientes em sua conta para adquirir uma renda vitalícia que supere em mais de 30% o valor da pensão mínima garantida. Além disso, deve também possuir recursos para contratar seguro de vida para familiares. Se os recursos forem suficientes para cumprir estes dois requisitos, a pessoa poderá receber os recursos excedentes acumulados na conta individual em uma parcela ou mais.

A pessoa que tiver contribuído tanto para o regime anterior de 1973 como para o novo regime de 1997 é considerada um trabalhador em transição<sup>478</sup>. Esta pessoa pode escolher o regime que preferir. A discussão a seguir irá abordar apenas a aposentadoria pelo regime de 1997.

Há três opções de benefícios que podem ser pagos no momento da aposentadoria: a) renda vitalícia; b) aposentadoria programada; c) pensão garantida. Todas estas opções irão utilizar os recursos acumulados na AFORE escolhida pela pessoa.

A pensão garantida ocorre quando a pessoa tem direito a uma pensão e não conseguiu acumular recursos suficientes para contratar as opções de renda vitalícia ou aposentadoria programada. Neste caso, o IMSS indicará à pessoa que ela tem direito à pensão garantida, equivalente a um salário mínimo vigente no Distrito Federal por mês. Em dezembro de 2013, o salário mínimo para o Distrito Federal foi estabelecido no montante de 67,29 pesos por dia (R\$ 12,05)<sup>479</sup>. A pensão será inicialmente paga com os recursos acumulados na conta individual. Quando estes recursos se esgotam, o IMSS continua os pagamentos.

---

<sup>477</sup> MÉXICO. Comisión Nacional Del Sistema de Ahorro para el Retiro. *Modalidades de pensión IMSS por cesantía em edada vanzada y vejez*. Disponível em [http://www.consar.gob.mx/principal/info\\_gral\\_trabajadores-imss\\_modalidades\\_pension\\_2.aspx](http://www.consar.gob.mx/principal/info_gral_trabajadores-imss_modalidades_pension_2.aspx). Acesso em 27/02/2014.

<sup>478</sup> MÉXICO. Comisión Nacional Del Sistema de Ahorro para el Retiro. *Retiros Totales/pensión*. Disponível em [http://www.consar.gob.mx/principal/info\\_gral\\_trabajadores-imss\\_retiro\\_total\\_01.aspx](http://www.consar.gob.mx/principal/info_gral_trabajadores-imss_retiro_total_01.aspx). Acesso em 23/02/2014.

<sup>479</sup> CABLE NEWS NETWORK. *El salario mínimo subirá 3.9% en México*. Disponível em <http://www.cnnexpansion.com/economia/2013/12/18/salario-minimo-sube-39-a-6729-pesos>. Acesso em 24/02/2014.

A renda vitalícia é um produto que pode ser comprado de uma seguradora. Ela garante um patamar específico de renda pelo restante da vida da pessoa. A renda vitalícia também cobre pensões de outros beneficiários em caso de falecimento do principal<sup>480</sup>.

A aposentadoria programada é contratada diretamente com a AFORE. Permite uma renda maior que a renda vitalícia, desde que a pessoa tenha recursos suficientes em sua conta para contratar. Este contrato só pode ser celebrado uma vez: a pessoa não pode mudar de AFORE posteriormente.

A aposentadoria programada é regulada pelas “*Disposiciones de carácter general aplicables a los retiros programados*”, de junho de 2012<sup>481</sup>. Para fazer jus a esta modalidade, o optante deve solicitar à administradora que abra uma Conta de Pensão e, quando for o caso, um seguro de vida em favor de beneficiários.

Ao solicitar esta modalidade, a pessoa é informada que não há garantia de pagamento em caso de esgotamento dos recursos. Os pagamentos podem variar por ano e, se o montante acumulado se esgotar, a pessoa deixará de receber a pensão.

Uma vez criada a conta de pensão, são transferidos os valores acumulados para a nova conta. Estes valores podem ser investidos em SIEFORES do tipo SB1 ou em sociedade de investimentos considerada conforme ao regime de investimentos aplicável. É possível também transferir valores de poupanças voluntárias para incrementar a pensão. Neste caso, a transferência é irrevogável.

O cálculo da pensão a ser recebida na modalidade programada é efetuado a partir de uma fórmula estabelecida pelo governo. Nesta fórmula, é empregada a Unidad de Renta Vitalícia (URV), que consiste no valor atuarial necessário para financiar uma unidade de pensão anual<sup>482</sup>. Em outras palavras,

---

<sup>480</sup> MÉXICO. Comisión Nacional Del Sistema de Ahorro para el Retiro. *Modalidades de pensión imss por cesantía em edad avanzada y vejez*. Disponível em [http://www.consar.gob.mx/principal/info\\_gral\\_trabajadores-imss\\_modalidades\\_pension\\_2.aspx](http://www.consar.gob.mx/principal/info_gral_trabajadores-imss_modalidades_pension_2.aspx). Acesso em 25/02/2014.

<sup>481</sup> MÉXICO. *Disposiciones de carácter general aplicables a los retiros programados*. Disponível em [http://www.consar.gob.mx/normatividad/pdf/normatividad\\_emitida/circulares/DISPOSICIONES\\_aplicables\\_a\\_los\\_Retiros\\_Programados.pdf](http://www.consar.gob.mx/normatividad/pdf/normatividad_emitida/circulares/DISPOSICIONES_aplicables_a_los_Retiros_Programados.pdf). Acesso em 24/02/2014.

<sup>482</sup> MÉXICO. Comisión Nacional Del Sistema de Ahorro para el Retiro. *Metodología del cálculo*. Disponível em [https://www.consar.gob.mx/calculadoraahorro/calculadora\\_metodologia.aspx](https://www.consar.gob.mx/calculadoraahorro/calculadora_metodologia.aspx). Acesso em 25/02/2014.

trata-se do valor presente de uma série de pagamentos de um peso ao longo do tempo. Estes pagamentos são ponderados por sua probabilidade de ocorrência, calculada de acordo com uma tabela de mortalidade. O valor da URV varia periodicamente de acordo com a atualização das tabelas de mortalidade e as flutuações nas taxas de juros usadas para o desconto para valor presente dos pagamentos futuros.

O valor da pensão mensal é originalmente calculado como a divisão entre o saldo da conta de pensão e o fator de URV correspondente à idade e sexo do pensionado, multiplicado por doze. Para este cálculo, retira-se do saldo da conta eventuais montantes referentes a seguro de vida. A partir do segundo ano, administradoras devem usar o URV vigente na data de aniversário do contrato. O cálculo será então realizado com base no saldo do último dia do mês anterior a este aniversário.

O optante pela modalidade de aposentadoria programada pode optar por trocar de modalidade de pensão para adquirir uma renda vitalícia. Neste caso, a administradora irá transferir à seguradora o remanescente dos valores poupados.

Passa-se agora ao estudo de desempenho e reformas do sistema.

A OCDE apresenta os seguintes indicadores para o México em 2012<sup>483</sup>:

Variável	Métrica	México	OCDE
Renda média do trabalhador	Pesos México	94.100	553.600
	Dólares EUA	7.300	42.700
Gastos públicos com pensões	% PIB	1,7	7,8
Expectativa de vida	Ao nascer	77,3	79,9
	Aos 65 anos	18,7	19,1
População acima 65 anos	% população em idade de trabalho	11,4	25,5

<sup>483</sup> ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. *Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing. Disponível em [http://dx.doi.org/10.1787/pension\\_glance-2013-en](http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2013-en). Acesso em 08/01/2014. p. 299

Um estudo do banco BBVA sobre o desempenho do modelo observou sucesso limitado<sup>484</sup>. Por um lado, o sistema teve efeitos macroeconômicos positivos, com o aumento de poupanças financeiras e o desenvolvimento de mercados financeiros. Outro efeito positivo foi a contenção do ônus fiscal associado ao antigo sistema pay-as-you-go.

Por outro lado, o sistema não logrou o nível de cobertura desejado devido à alta taxa de informalidade no mercado de trabalho. Além disso, a taxa de substituição de renda para pensões por idade será baixa, devido a problemas como baixas taxas de contribuição. De acordo com as projeções do banco, na ausência de reformas, taxas de cobertura devem continuar baixas e pensões adequadas só serão obtidas por aqueles com longo histórico de emprego.

Entre as reformas propostas pelo estudo do BBVA para o aprimoramento do sistema estão: 1) aumentar a taxa de contribuição, possivelmente de forma gradual, para se atingir o patamar de 11,5% em 2015; 2) eliminação gradual da aposentadoria antecipada de modo a diminuir o custo fiscal com pessoas ainda no regime anterior; 3) integrar, em um único programa, todos os esquemas de pensões assistenciais (ou seja, para as quais a pessoa não precisa ter previamente contribuído), de modo que o governo possa fazer contribuições para um fundo que consiga pagar por estes programas; 4) incentivar poupança pela população mais jovem com subsídios proporcionais aos valores formalmente contribuídos; 5) reformar sistemas estaduais e municipais para diminuir seu impacto fiscal futuro; 6) incorporação compulsória de trabalhadores autônomos; 7) aumentar o incentivo tributário à poupança voluntária.

O governo também reconhece a existência de espaço para melhora no sistema<sup>485</sup>. As contribuições obrigatórias são baixas, poupanças voluntárias são insuficientes e a densidade de trabalho é baixa. A cobertura é limitada. O ambiente de investimentos é difícil e taxas de gestão de ativos são altas. Os

---

<sup>484</sup> BBVA. *A model for the pension system in Mexico: diagnosis and recommendations*. Disponível em [http://serviciodeestudios.bbva.com/KETD/fbin/mult/WP\\_1408\\_tcm348-423072.pdf?ts=2722014](http://serviciodeestudios.bbva.com/KETD/fbin/mult/WP_1408_tcm348-423072.pdf?ts=2722014). Acesso em 27/02/2014. P. 2

<sup>485</sup> MÉXICO. Comisión Nacional Del Sistema de Ahorro para el Retiro. *Mexico's Pension Fund System*. Apresentação realizada por Carlos Ramírez Fuentes, Presidente do Consar. Novembro de 2013. Disponível em [http://www.consar.gob.mx/sala\\_prensa/pdf/presentaciones/2013/Chamber\\_of\\_Commerce.pdf](http://www.consar.gob.mx/sala_prensa/pdf/presentaciones/2013/Chamber_of_Commerce.pdf). Acesso em 28/02/2014.

sistemas anteriores de pensões ainda estão em operação e os custos de sua manutenção estão crescendo. Há pouca compreensão sobre finanças.

Para abordar este desafio, o governo prevê uma agenda de reformas compreendendo as seguintes ações:

- Aumentar o nível de contribuições compulsórias;
- Aumentar o teto de investimento em títulos estrangeiros;
- Reduzir taxas de gestão de ativos por instrumentos regulatórios;
- Incluir trabalhadores autônomos (independentes) no sistema;
- Dar mais flexibilidade ao regime de investimentos (escolha de ações estrangeiras, limites de capital social de empresas, participação em empresas não listadas – private equity);
- Aumentar poupança voluntária com contribuições simultâneas pelo governo na proporção das contribuições efetuadas (matching contributions);
- Reformar os sistemas de pensões antigos;
- Melhor desempenho da economia mexicana em geral.

## 8 Chile

### 8.1 Descrição Geral do Sistema

O sistema de pensões chileno é, desde 1980, fundamentado na capitalização individual<sup>486</sup>. O sistema é conhecido pela sigla AFP, referente às Administradoras de Fondos de Pensiones, que serão melhor descritas a seguir.

Os benefícios principais mantidos pelo sistema são pensões por velhice, por invalidez e de sobrevivência. O objetivo é assegurar, a trabalhadores que tenham concluído sua vida laboral, uma renda estável e similar àquela recebida durante sua vida ativa.

O sistema é organizado em torno de três pilares complementares: o pilar de benefícios de caráter solidário, o pilar contributivo obrigatório centrado na capitalização individual e o pilar de poupança voluntária, que abrange diversos instrumentos de poupança e benefícios complementares.

---

<sup>486</sup> CHILE. Subsecretaría de Previsión Social. *Sistema de Pensiones*. Disponível em [http://www.previsionsocial.gob.cl/subprev/?page\\_id=7227](http://www.previsionsocial.gob.cl/subprev/?page_id=7227). Acesso em 28/02/2014.

O pilar solidário é composto por dois benefícios orientados a 60% da população mais pobre do país. Esta população teve, por diversos motivos, participação restrita no sistema contributivo de pensões. Os benefícios são a *Pensión Básica Solidaria* (PBS) e o *Aporte Previsional Solidario* (APS), ambos nas modalidades velhice ou invalidez. A PBS é orientada àqueles que não tem direito a pensão em nenhum regime provisional. O APS é orientado àqueles que participaram no sistema contributivo e obtiveram uma pensão reduzida.

O pilar contributivo é de filiação e contribuição compulsória para trabalhadores empregados e, a partir de 2015, para trabalhadores autônomos que emitam recibos. É voluntário para autônomos que não emitam recibo e para aqueles que realizem atividades não remuneradas que queiram contribuir na modalidade "afiliado voluntario".

O pilar voluntário envolve alternativas de poupança complementares à contribuição obrigatória, permitindo aumentar o montante da pensão ou antecipar a idade de aposentadoria. Este pilar envolve o *Ahorro Previsional Voluntario Individual* (APV), o *Ahorro Previsional Voluntario Colectivo* (APVC), e a *Cuenta de Ahorro Voluntario*. Estas alternativas envolvem algumas vantagens, tais como benefícios tributários, bonificação estatal e retiradas antecipadas.

Feita essa descrição geral do sistema, passa-se a estudar os diversos instrumentos específicos mencionados acima.

## 8.2 O Pilar Solidário

A *Pensión Básica Solidaria* - PBS, parte do pilar solidário, é um benefício monetário de caráter mensal<sup>487</sup>. Na modalidade velhice, fazem jus à PBS todos aqueles que, ao alcançar 65 anos de idade, não tenham direito a pensão por regime de previdência. Para fazer jus a esta pensão, exige-se também que o beneficiário tenha: a) 20 anos de residência no Chile após os 20 anos de idade; b) tenha morado no Chile em 4 dos 5 anos anteriores ao pedido; c) possuir registro de previdência social (ficha de *protección social*); d) pertencer aos 60% das famílias mais pobres. A observância destes requisitos é revisada anualmente e o benefício poderá ser removido se algum requisito deixar de ser

---

<sup>487</sup> CHILE. Subsecretaría de Previsión Social. *Pensión Básica Solidaria*. Disponível em [http://www.previsionsocial.gob.cl/subprev/?page\\_id=7430](http://www.previsionsocial.gob.cl/subprev/?page_id=7430). Acesso em 02/03/2014.

atendido. O valor do benefício é de \$82.058 (R\$ 343,00)<sup>488</sup>. O valor é reajustado de acordo com variação do índice de preços.

Há também a modalidade de invalidez da PBS. Para fazer jus a esta pensão, a pessoa deve atender os seguintes requisitos: a) ter entre 18 e 65 anos de idade; b) ser declarado inválido por comissão médica da superintendência de pensões; c) ter residido no país pelo menos 5 dos últimos 6 anos; d) possuir registro de previdência social (ficha de protección social); e) pertencer aos 60% das famílias mais pobres. O benefício possui o mesmo valor que o PBS para velhice, e também é revisto anualmente.

O aporte previsional solidario (APS) é a outra faceta do pilar solidário<sup>489</sup>. Na modalidade velhice, trata-se de um aporte mensal em dinheiro destinado a complementar pensões de velhice ou de dependentes sobreviventes. A complementação é limitada ao teto de \$266.731 (R\$ 1.114,94). Para fazer jus a esta complementação, a pessoa deve: a) ter 65 anos ou mais; b) receber pensão inferior ao teto indicado acima; c) ter ao menos 20 anos de residência no Chile, contados desde os 20 anos de idade; d) ter vivido no país pelo menos 4 dos últimos 5 anos; e) possuir registro de previdência social (ficha de protección social); f) pertencer aos 60% das famílias mais pobres.

A modalidade invalidez do APS complementa pensões por invalidez até o teto da PBS (\$82.058, ou R\$ 343,00). Os requisitos são: a) ter entre 18 e 65 anos; b) ter pensão por invalidez inferior ao valor da PBS; c) ser declarado inválido por comissão médica da superintendência de pensões; d) ter residido no país pelo menos 5 dos últimos 6 anos; e) possuir registro de previdência social (ficha de protección social); f) pertencer aos 60% das famílias mais pobres. Ambas as modalidades de APS são revisadas anualmente.

### 8.3 Pensões AFP – Estrutura e Contribuições Compulsórias

As pensões AFP são formadas a partir de capitalização individual<sup>490</sup>. Os afiliados poupam recursos em contas individuais e esses valores são

---

<sup>488</sup> Taxa de conversão de R\$ 0,00418 / CLP, referente a 28/02/2014, obtida no site oficial do Banco Central do Brasil (BRASIL. Banco Central do Brasil. Op. cit. Acesso em 01/03/2014). Esta taxa será usada nas referências a pesos chilenos a seguir.

<sup>489</sup> CHILE. Subsecretaría de Previsión Social. *Aporte Previsional Solidario*. Disponível em [http://www.previsionsocial.gob.cl/subprev/?page\\_id=7428](http://www.previsionsocial.gob.cl/subprev/?page_id=7428). Acesso em 02/03/2014.

<sup>490</sup> CHILE. Subsecretaría de Previsión Social. *Pensiones AFP*. Disponível em [http://www.previsionsocial.gob.cl/subprev/?page\\_id=8444](http://www.previsionsocial.gob.cl/subprev/?page_id=8444). Acesso em 03/03/2014.

posteriormente utilizados para financiar suas pensões. O saldo acumulado é proveniente de diversas fontes, tais como contribuições obrigatórias e voluntária, retorno dos investimentos mantidos na conta, aportes adicionais da AFP em caso de invalidez ou sobrevida de dependentes e aportes derivados do sistema de garantias mínimas.

Os fundos acumulados são de propriedade do trabalhador e não serão perdidos ou retirado em nenhuma hipótese além das previstas para usufruto do direito. A regulação do sistema exige completa separação entre os valores depositados nas contas e o patrimônio da AFP que administra a conta. Em caso de falência ou liquidação da AFP, os recursos depositados serão transferidos para outras administradoras escolhidas pelos titulares das contas. Caso o titular não escolha outra administradora no prazo devido, esta escolha é feita pelo governo sem custo para a pessoa.

A AFP somente poderá cobrar comissões de administração quando ocorrer movimentação na conta do afiliado. As AFPs estão autorizadas a investir os valores depositados tanto no mercado nacional como no internacional. Os investimentos podem gerar rentabilidade positiva ou negativa, impactando os fundos mantidos.

A afiliação ao sistema é realizada uma única vez para toda a vida do indivíduo<sup>491</sup>. A afiliação é mantida mesmo se a pessoa passar período desempregada. Note-se que a afiliação é apenas ao sistema em geral, e não a uma AFP em particular. A pessoa pode trocar de AFP quando entender conveniente.

A incorporação do trabalhador ao sistema de pensões é formalizada pela primeira contribuição. A partir de agosto de 2012, novos trabalhadores deverão necessariamente passar os primeiros 24 meses vinculados à AFP que tiver ganho licitação para administração de contas individuais.

Esta licitação é uma inovação proveniente da Lei n 20.255, que reformou o sistema de pensões. A reforma foi motivada pela constatação de que não se observava mobilidade entre AFPs apesar da diferença de custo de administração entre diversas AFPs. Esta falta de sensibilidade aos custos de

---

<sup>491</sup> CHILE. Subsecretaría de Previsión Social. *Afiliación al Sistema de Capitalización Individual*. Disponível em [http://www.previsionsocial.gob.cl/subprev/?page\\_id=9593](http://www.previsionsocial.gob.cl/subprev/?page_id=9593). Acesso em 03/03/2014.

gestão poderia ter impacto negativo sobre o retorno total da poupança, uma vez que a primeira etapa de poupança possui impacto relevante sobre os resultados futuros de seus investimentos.

A Superintendência de Pensões adjudicará a licitação à entidade que oferecer a menor comissão sobre o depósito de contribuições periódicas. As ofertas devem ser inferiores à menor comissão existente no mercado na data.

Os benefícios para os trabalhadores afiliados são financiados com as seguintes contribuições<sup>492</sup>:

<b>Benefício</b>	<b>Empregador</b>	<b>Empregador</b>	<b>Autônomo</b>
Pensões AFP	-	10%	10%
Seguros Invalidez e Vida	1,26%	-	1,26%
Comissão AFP	-	0,77-2,36%	0,77-2,36%
Saúde	-	7%	7%
Acidentes de trabalho / enfermidades	0,95%	-	0,95%
Seguro desemprego: prazo indefinido	2,4%	0,6%	-
Seguro desemprego: prazo fixo	3%	-	-

As contribuições do trabalhador são descontadas de sua remuneração. Note-se que a contribuição de 10% para pensões AFP deve incidir sobre a remuneração e a renda tributável mensal.

A comissão AFP varia de acordo com a entidade escolhida pelo trabalhador para administrar suas pensões. A menor taxa, de 0,77%, é aquela cobrada pela AFP Modelo. A mais alta (2,36%) é cobrada pela Planvital. A taxa média é de 1,47%<sup>493</sup>. O trabalhador pode escolher a AFP que quiser<sup>494</sup>.

O seguro de invalidez e de vida protege certos beneficiários em caso de falecimento do trabalhador e assegura uma pensão por invalidez em caso de perda da capacidade laboral. O valor exato cobrado pelo seguro é definido por uma licitação realizada a cada dois anos.

Trabalhadores jovens recebem um subsídio associado a suas contribuições iniciais<sup>495</sup>. Para fazer jus ao direito, a pessoa deve possuir idade

<sup>492</sup> CHILE. Subsecretaría de Previsión Social. *Cotizaciones Previsionales*. Disponível em [http://www.previsionsocial.gob.cl/subprev/?page\\_id=9595](http://www.previsionsocial.gob.cl/subprev/?page_id=9595). Acesso em 04/03/2014.

<sup>493</sup> As outras quatro AFPs cobravam, em março de 2014, as seguintes taxas: Habitat: 1,27%; Capital: 1,44%; Cuprum: 1,48%; Provida: 1,54%.

<sup>494</sup> Reitera-se que novos trabalhadores devem passar os primeiros 24 meses com a AFP que tiver vencido a licitação.

<sup>495</sup> CHILE. Subsecretaría de Previsión Social. *Subsidio a lacuenta individual*. Disponível em [http://www.previsionsocial.gob.cl/subprev/?page\\_id=10377](http://www.previsionsocial.gob.cl/subprev/?page_id=10377). Acesso em 10/03/2014.

entre 18 e 35 anos e receber remuneração igual ou inferior a 1,5 vezes o salário mínimo mensal, o equivalente a \$ 310.000 (R\$ 1.316)<sup>496</sup>. Trabalhadores que recebam aumentos manterão o benefício desde que (a) o aumento não supere dois salários mínimos e (b) o aumento ocorra a partir do 13º mês de percepção do benefício.

O subsídio é equivalente a 50% de uma contribuição previdenciária sobre uma renda mínima mensal. O benefício é depositado diretamente na conta de capitalização individual do trabalhador. O subsídio será mantido durante as 24 primeiras contribuições do empregado junto à AFP.

#### 8.4 Modalidades de Pensões

A contribuição aos fundos ocasiona o direito a três tipos de pensões possíveis: 1) velhice; 2) velhice antecipada; 3) invalidez e sobrevivência<sup>497</sup>. A pensão por velhice é o direito de receber uma pensão ao se alcançar a idade legalmente prevista para tanto. Em 2014, esta idade era de 65 anos para homens e 60 anos para mulheres.

A pensão por velhice antecipada pode ser obtida por aqueles que tenham a capacidade financeira para adquirir uma pensão igual ou superior a 70% dos rendimentos médios. Outra condição para fazer jus a este direito é que a pensão obtida seja igual ou superior a 80% da Pensión Máxima com Aporte Solidario (PMAS) vigente à época da aceitação da pensão.

A pensão por invalidez consiste em um pagamento mensal àqueles afiliados declarados inválidos por Comissão Médica da Superintendência de Pensões. Há dois níveis de invalidez. A total envolve dois terços de perda da capacidade. A parcial envolve perda de metade da capacidade. A porcentagem é determinada por Comissões Médicas Regionais, cuja decisão (dictamen) pode ser objeto de recurso perante a Comissão Médica Central. Esta avaliação é revista a cada três anos.

---

<sup>496</sup> Cálculo realizado com valor do salário mínimo de \$ 210.000 para pessoas entre 18 e 65 anos de idade. Note-se que a lei prevê ainda um salário mínimo de \$ 156.770 para pessoas fora desta faixa etária, e um salário mínimo de \$ 135.463 para fins não remuneracionais. CHILE. Dirección del Trabajo. *¿Cuál es el valor del ingreso mínimo mensual?* Disponível em <http://www.dt.gob.cl/consultas/1613/w3-article-60141.html>. Acesso em 10/03/2014.

<sup>497</sup> CHILE. Subsecretaría de Previsión Social. *Tipos y modalidades de pensión*. Disponível em [http://www.previsionsocial.gob.cl/subprev/?page\\_id=9596](http://www.previsionsocial.gob.cl/subprev/?page_id=9596). Acesso em 04/03/2014.

A pensão por sobrevivência (sobrevivência) é um benefício pago a membros do grupo familiar de um afiliado falecido. O benefício é pago a cônjuge que era casado com o falecido há pelo menos 6 meses, se o falecido estava ativo, ou 3 anos, se o falecido era aposentado. Mães de filho sem laço matrimonial com o falecido também fazem jus se é solteira ou viúva e se vivia às custas do falecido. Outros beneficiários são filhos solteiros com menos de 18 anos (menos de 24 se são estudantes), filhos inválidos de qualquer idade e pais do falecido, neste último caso quando não houver outros beneficiários.

As pensões podem ser recebidas no âmbito de quatro modalidades diferentes.

A modalidade de aposentadoria programada (retiro programado) consiste em um pagamento feito pela AFP com o uso dos fundos acumulados. O montante exato da pensão é calculado e atualizado em função dos seguintes elementos: 1) saldo da conta individual; 2) rentabilidade dos fundos; 3) expectativa de vida do afiliado ou de seus beneficiários; 4) taxa de cálculo vigente para aposentadorias programadas. O montante de pensão varia a cada ano, diminuindo com o tempo. Em caso de falecimento da pessoa, o saldo remanescente será usado para pagar pensões de sobrevivência a beneficiários. Se não houver beneficiários, os fundos remanescentes serão pagos como herança.

O afiliado que tiver optado pela aposentadoria programada poderá a qualquer momento trocar de modalidade de pensão. Basta para tanto que as rendas mensais pactuadas sejam iguais ou superiores às respectivas pensões solidárias básicas e cumpram com requisitos legais correspondentes. Os beneficiários do afiliado gozam do mesmo direito de troca, caso em que o pedido de troca deve ser assinado por todos os beneficiários.

A modalidade de renda vitalícia imediata (renta vitalícia imediata) envolve a celebração de um contrato com uma Companhia de Seguros de Vida. Por meio deste contrato, a companhia obriga-se a pagar uma renda mensal por toda a vida do afiliado e, uma vez falecido este, a pagar pensão a seus beneficiários. Nesta modalidade, a AFP transfere à seguradora os fundos previdenciários do afiliado para pagar pela pensão contratada. O afiliado poderá optar por esta modalidade somente se sua pensão for maior ou igual ao montante da pensão básica solidária. Nesta modalidade, o afiliado poderá

solicitar condições especiais de cobertura para melhorar a situação de seus beneficiários em caso de seu falecimento.

A modalidade de renda temporal com renda vitalícia diferida (renda temporal con renda vitalicia diferida) também envolve um contrato com uma companhia seguradora. Neste contrato, a seguradora se obriga a pagar uma pensão mensal a partir de uma data futura. Até esta data, o afiliado recebe mensalmente uma pensão financiada com fundos retidos para este propósito em sua conta AFP. A lógica subjacente a esta modalidade é de divisão de riscos. O afiliado assume o risco financeiro apenas pelo período entre o início da aposentadoria e o advento da data futura prevista no contrato. Após este momento, a seguradora assume o risco de pagar a pensão independentemente da longevidade da pessoa.

A modalidade de renda vitalícia imediata com aposentadoria programada (renda vitalícia imediata con retiro programado) envolve a divisão dos fundos acumulados na APF. Parte dos fundos é usada para adquirir uma renda vitalícia imediata. A pessoa pode solicitar condições especiais de cobertura para este contrato. A outra parte dos fundos é usada para financiar uma pensão por aposentadoria programada.

## 8.5 Administração de Recursos

Os recursos mantidos na conta individual são de propriedade do trabalhador e administrados pela AFP. Para assegurar que os recursos sejam geridos de forma prudente, a regulação de fundos de pensão prevê o sistema de multifundos (multifondos)<sup>498</sup>.

De acordo com este sistema, cada AFP pode administrar fundos em 5 tipos distintos de categorias, classificados de acordo com seu nível de risco rentabilidade. O nível de risco é aferido a partir da proporção do portfólio investido em títulos de renda variável. A tabela abaixo indica os patamares de renda variável admitidos para cada tipo de fundo:

<b>Multifundo</b>	<b>Máximo</b>	<b>Mínimo</b>
Fundo A (mais arriscado)	80%	40%

<sup>498</sup> CHILE. Subsecretaría de Previsión Social. Sistema de Multifondos. Disponível em [http://www.previsionsocial.gob.cl/subprev/?page\\_id=10274](http://www.previsionsocial.gob.cl/subprev/?page_id=10274). Acesso em 14/03/2014.

Fundo B (arriscado)	60%	25%
Fundo C (intermediário)	40%	15%
Fundo D (conservador)	20%	5%
Fundo E (mais conservador)	5%	0%

As AFP devem obrigatoriamente ofertar fundos nas categorias B a E. A categoria A é voluntária. A princípio, afiliados podem escolher em que fundo depositar suas poupanças, podendo manter recursos em até dois fundos distintos.

A liberdade de escolha entre fundos é limitada pela idade da pessoa. Até os 35 anos, qualquer pessoa possui liberdade plena para optar por qualquer dos fundos. A partir dos 35 anos, fica vedada a opção pelo fundo A. Há ainda outra faixa de restrição, aplicável a homens com mais de 55 anos, mulheres com mais de 51 anos e aposentados. Pessoas em qualquer destas situações não podem investir nem no fundo A nem no fundo B.

## 8.6 Seguros Complementares

Como observado na tabela de contribuições acima, o sistema AFP prevê contribuições para outros serviços além de aposentadoria, acidentes de trabalho e desemprego. No caso de saúde, o regime também é baseado na lógica de opção<sup>499</sup>.

No Chile, há um sistema público e um sistema privado de saúde. O sistema público é administrado pelo Fondo Nacional de Salud – FONASA. O sistema é baseado na lógica de repartição, e é financiado tanto pelos 7%<sup>500</sup> de contribuição como por recursos provenientes de tributação geral. Indigentes e não contribuintes formam parte da FONASA. Os benefícios oferecidos são idênticos para todos os filiados, independentemente do montante efetivamente pago e do tamanho do grupo familiar coberto.

O atendimento pela FONASA pode ocorrer de duas maneiras distintas. A modalidade institucional (cuidado fechado) envolve a prestação do

<sup>499</sup> CHILE. Subsecretaría de Previsión Social. *Sistema de Salud*. Disponível em [http://www.previsionsocial.gob.cl/subprev/?page\\_id=7229](http://www.previsionsocial.gob.cl/subprev/?page_id=7229). Acesso em 11/03/2014.

<sup>500</sup> Note-se que os 7% são limitados a 4,921 UFs, o equivalente a \$ 115.743 ou R\$ 483,81. Valor da UF em 07/03/2014 obtido em CHILE. Banco Central de Chile. *Indicadores Diarios*. Disponível em <http://si3.bcentral.cl/Indicadoresiete/secure/Indicadoresdiarios.aspx>. Acesso em 07/03/2014.

serviço de saúde em hospitais ou centros de atenção primária. Exige-se do atendido um co-pagamento que varia de acordo com o nível de renda da pessoa. Pessoas abaixo de um certo patamar de renda são isentas de copagamento.

A modalidade aberta envolve a realização de serviços médicos por prestadores privados. Neste caso, o co-pagamento depende do nível do prestador de saúde. Indigentes e não contribuintes estão excluídos desta modalidade.

O sistema privado de saúde é composto de Instituciones de Salud Previsional (ISAPREs) e por prestadores particulares de saúde. As ISAPREs funcionam a base de contratos particulares. O trabalhador pode transferir os 7% de contribuição para a ISAPRE e complementar o valor pago com recursos próprios.

O seguro para acidentes de trabalho e enfermidades (Seguro ante Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales) é estabelecido pelo Estado para cobrir contingências de enfermidades<sup>501</sup>. Além dos 0,95% da remuneração do trabalhador, também é cobrada uma contribuição adicional diferenciada em função da atividade de risco, podendo chegar até 3,4 % ou até mesmo 6,8% em casos especiais.

O seguro contempla três tipos de prestação:

- Preventivas: envolve uma série de obrigações de fiscalização e informação pelo Estado, pelo empregador e pelo empregado, tais como vigilância da segurança do ambiente de trabalho, informação sobre os riscos usuais ao trabalho, denúncia de acidentes, etc.
- Econômicas: tem por objetivo manter a renda do trabalhador durante o tratamento, e é concedida em três regimes distintos:
  - Incapacidade temporária: aplicável quando a recuperação completa e reintegração ao trabalho for possível; dá o direito de receber renda equivalente à média das remunerações mensais dos três meses anteriores; é outorgada por um período de 52 semanas, extensível até 104;

---

<sup>501</sup> CHILE. Subsecretaría de Previsión Social. *Seguro ante Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales*. Disponível em [http://www.previsionsocial.gob.cl/subprev/?page\\_id=7506](http://www.previsionsocial.gob.cl/subprev/?page_id=7506). Acesso em 12/03/2014.

- Incapacidade permanente (invalidez): a invalidez é classificada de acordo com a perda da capacidade de obter renda do trabalhador; o benefício consiste em uma pensão mensal cujo valor será associado à classificação de invalidez (parcial, total ou necessidade de terceiros para subsistência) e nunca superará 140% do salário base;
- Morte: paga-se até 3 salários mínimos para financiamento das despesas funerárias e incide a pensão por sobrevivida para dependentes, em valor não superior à pensão que o trabalhador receberia em caso de invalidez ou no momento da morte.
- Médicas: cobre desde a atenção primária em razão de um acidente até a reabilitação completa ou encerramento dos sintomas; inclui atenção médica, medicamentos, próteses, reabilitação física, gastos de transporte, entre outros.

O seguro para desemprego (seguro de cesantia) é um seguro obrigatório para trabalhadores empregados a partir de outubro de 2002<sup>502</sup>. O modelo combina uma obrigação de poupança em contas individuais de desemprego, de propriedade dos trabalhadores, com a criação de um Fundo Solidário como fonte de financiamento complementar à poupança individual para assegurar o pagamento de benefícios enquanto o trabalhador está desempregado.

Trabalhadores com contrato por prazo indeterminado terão uma conta de aposentadoria para a qual tanto o trabalhador (0,6% da remuneração) como o empregador (1,6%) contribuirão. No caso de trabalhadores com contrato por prazo fixo, apenas o empregador contribuirá (2,8%). A base de cálculo das contribuições é limitada a um teto de 105,4 unidades de fomento (\$2.479.030, ou R\$ 10.362)<sup>503</sup>.

O fundo solidário, por sua vez recebe aportes do Estado e de empregadores. O Estado paga por mês 18.816 unidades tributárias mensais

<sup>502</sup> CHILE. Subsecretaría de Previsión Social. *Régimen de Cesantía*. Disponível em [http://www.previsionsocial.gob.cl/subprev/?page\\_id=7237](http://www.previsionsocial.gob.cl/subprev/?page_id=7237). Acesso em 13/03/2014.

<sup>503</sup> Valor da UF de 23.520,21 referente a 07/03/2014, obtido em CHILE. Banco Central de Chile. *Indicadores Diarios*. Disponível em <http://si3.bcentral.cl/Indicadoresiete/secure/Indicadoresdiarios.aspx>. Acesso em 07/03/2014.

(UTMs)<sup>504</sup>, o equivalente a 776 milhões de pesos chilenos ou 3,2 milhões de reais. Empregadores pagam 0,8%, no caso de contratos com prazo indefinido, e 0,2%, no caso de contratos com prazo definido.

O seguro desemprego é administrado pela Administradora de Fondo de Cesantia AFC Chile S.A., que em 2002 ganhou a licitação para prestar este serviço por 10 anos, atualmente prorrogada por mais 10 anos. A AFC subcontrata serviços de atendimento de AFPs, o que permite que o trabalhador seja atendido pela própria AFP a que esteja filiado.

Para poder utilizar os recursos da conta individual de desemprego, a pessoa deve estar desempregada e ter um mínimo de contribuições (6 em contratos por prazo fixo, 12 por prazo indeterminado)<sup>505</sup>. É irrelevante a causa do desemprego. O primeiro saque será equivalente a 50% da média das últimas remunerações. Esta porcentagem vai sendo reduzida mensalmente até chegar ao patamar de 20%, que será mantido a partir do 7º mês até o esgotamento dos recursos. O pagamento se interrompe com um novo contrato de trabalho.

Para fazer jus aos benefícios do fundo solidário, a pessoa deve atender a uma série de requisitos. Ela deve estar desempregada e não possuir recursos suficientes em sua conta individual. Ela deve ter realizado pelo menos 12 contribuições nos últimos 24 meses, das quais 3 devem ser contínuas e com o mesmo empregador. Enquanto estiver recebendo o benefício, deve se apresentar mensalmente ao escritório municipal de intermediação laboral (Oficina Municipal de Intermediación Laboral – OMIL) para confirmar o desemprego. Finalmente, a causa de término de emprego deve ser uma das seguintes: 1) encerramento do prazo do contrato; 2) conclusão do trabalho que deu origem ao contrato; 3) caso fortuito ou força maior; 4) necessidade da empresa.

O benefício pelo fundo solidário é limitado a 5 meses para contratos com prazo indefinido e 2 meses para contratos com prazo fixo. Se a taxa de desemprego nacional estiver 1% acima da taxa média dos últimos 4 anos, poderá ser estendido em 2 meses o benefício para contratos com prazo fixo. O valor pago será equivalente a 50% da remuneração média, observado o teto de

---

<sup>504</sup> Valor da UTM de 41.263,00, referente a março de 2014. *Op. cit.*

<sup>505</sup> AFC CHILE. *Benefícios*. Disponível em <http://www.afchile.cl/publico/Beneficios.html>. Acesso em 13/03/2014.

\$247.583 (R\$ 1.034) e o piso de \$114.670 (R\$ 479,32). A porcentagem (e o teto e piso equivalentes) são reduzidos gradualmente até o patamar de 25% no sétimo mês. Note-se que os valores pagos são originalmente financiados com a conta individual e apenas complementados com o fundo solidário.

O benefício só pode ser obtido 2 vezes a cada cinco anos. O benefício será suspenso se a pessoa obtiver novo contrato de trabalho, recusar injustificadamente oferta de trabalho da OMIL com remuneração acima de 50% da última remuneração recebida, recusar injustificadamente uma bolsa de capacitação oferecida pela OMIL ou abandonar o curso ou assistir a menos de 75% das aulas.

### 8.7 O Pilar de Poupança Voluntária

O Ahorro Previsional Voluntario Individual (APV Individual) envolve depósitos na conta individual com o intuito de aumentar o valor da pensão a ser recebida ou antecipar a data de aposentadoria<sup>506</sup>. A contribuição voluntária também permite compensar períodos sem contribuição em razão de desemprego ou outras causas.

Contribuições voluntárias gozam de benefícios tributários até o limite mensal de 50 Unidades de Fomento (UF), equivalentes a \$ 1.176.010,50 (R\$ 4.915,72). Os aportes podem ser realizados a qualquer momento pelo trabalhador, eliminando a tributação global correspondente.

Estas contribuições voluntárias não são consideradas para a determinação do direito à garantia estatal de pensão mínima, para o aporte adicional para pensões por invalidez ou sobrevivência de beneficiário ou para determinação de aporte previdencial solidário.

O Ahorro Previsional Voluntario Colectivo (APVC) é um programa que pode ser adotado por uma empresa para complementar a aposentadoria de seus empregados. Neste programa, o empregador complementa as contribuições voluntárias realizadas pelo empregado.

O programa deve ser estabelecido por um contrato celebrado entre o empregador e uma instituição autorizada para administrar fundos de APVC. Para dar mais flexibilidade ao sistema, são também permitidos planos em que

---

<sup>506</sup> CHILE. Subsecretaría de Previsión Social. *Ahorro Previsional Voluntario (APV)*. Disponível em [http://www.previsionsocial.gob.cl/subprev/?page\\_id=10377](http://www.previsionsocial.gob.cl/subprev/?page_id=10377). Acesso em 07/03/2014.

somente o empregador contribua. Neste caso, o empregador poderá efetuar aportes diferenciados para os planos de poupança do trabalhador.

São autorizadas a administrar fundos para APVI e APVC: 1) AFPs; 2) fundos mútuos; 3) fundos de investimento; 4) fundos para moradia; 5) bancos; 6) companhias de seguro de vida; 7) intermediários de valores com planos aprovados pela Superintendencia de Valores y Seguros.

As contribuições para APVI e APVC gozam de vantagens tributárias. Há duas opções de regime tributário para tais contribuições.

Pela primeira opção, os aportes não são descontados da base tributária do imposto único de segunda categoria. O El Impuesto Único de Segunda Categoría a los Sueldos, Salarios y Pensiones é um tributo progressivo pago mensalmente por toda pessoa que receba renda por atividade laboral exercida em emprego cujo montante exceda o valor mensal de 13,5 unidades tributárias mensuais, o equivalente a \$557.050,50 (R\$ 2.328,47)<sup>507</sup>. A vantagem deste regime é que quando os fundos são sacados, só será pago imposto pela rentabilidade obtida.

Os trabalhadores que optem por este regime gozam de um benefício chamado de bonificación estatal. Trata-se de um aporte pelo governo no montante de 15% dos aportes que o trabalhador destine para incrementar o montante de sua pensão final. A base de cálculo para o aporte do governo consiste nos aportes realizados ao longo do ano calendário que não superem o teto de dez vezes o total de contribuições obrigatórias efetuadas pelo trabalhador no período. A bonificación paga também não poderá superar o teto de 6 unidades tributárias mensais, o equivalente a \$247.578 (R\$ 1.034).

A bonificação estatal e sua rentabilidade não serão sujeitas a imposto de renda enquanto não forem retiradas. Se o trabalhador retira estes aportes adicionais antes de se aposentar, a AFP ou a instituição correspondente transferirá os 15% pagos a título de bonificación de volta para a Tesorería General de la República.

---

<sup>507</sup> Definição obtida em CHILE. Servicio de Impuestos Internos. *Impuesto unico de segunda categoria diciembre 2013*. Disponível em [http://www.sii.cl/pagina/valores/segundacategoria/imp\\_2da\\_diciembre2013.htm](http://www.sii.cl/pagina/valores/segundacategoria/imp_2da_diciembre2013.htm). Acesso em 07/03/2014.

A segunda opção de regime tributário permite o desconto dos aportes da base de cálculo do imposto único de segunda categoria. Quando os fundos são retirados de AFP ou instituição autorizada, são retidos 15% a título de imposto único. No momento de retirada dos aportes, o trabalhador deverá pagar uma sobretaxa ao impuesto global complementário<sup>508</sup> a que esteja obrigado a pagar ao retirar os valores como excedente disponível, se for o caso.

Note-se que, independentemente da alternativa de regime tributário escolhida, os aportes não poderão exceder 600 unidades fiscais (\$ 14.112.126, ou R\$ 58.988) por ano calendário.

Uma outra modalidade de poupança voluntária é o depósito contratado (depósito convenido), por meio do qual o trabalhador se obriga por contrato a realizar pagamentos para sua conta de capitalização individual. Esta modalidade é operacionalizada por meio de um contrato subscrito pelo trabalhador com seu empregador. Este contrato prevê que o empregador irá transferir somas a AFP ou a instituição autorizada.

As somas transferidas são depositadas em uma conta de capitalização individual de depósitos transferidos. Estes valores são independentes das contribuições compulsórias e voluntárias.

O contrato pode prever um montante fixo pago de uma vez pelo empregador, uma percentagem mensal da remuneração do trabalhador ou até mesmo um valor fixo mensal. As somas não tem limite em relação à remuneração tributável, e os valores que não ultrapassarem 900 unidades fiscais (\$21.116.189 ou R\$ 88.483) não são sujeitos a imposto. Além disso, estas poupanças não serão consideradas para efeito da determinação do direito à garantia estatal de pensão mínima.

Os depósitos contratados devem ser firmados por escrito entre o trabalhador e o empregador. O contrato assinado será enviado à AFP à qual se encontra incorporado o trabalhador no mês anterior à data do primeiro depósito.

Os depósitos só podem ser retirados no momento de aposentadoria, seja aumentando o montante de pensão, seja como parte do excedente de livre

---

<sup>508</sup> O imposto global complementar é um imposto anual incidente sobre todas as rendas tributáveis de primeira e segunda categoria percebidas por pessoas naturais domiciliadas ou residentes no Chile. Definição obtida em CHILE. Servicio de Impuestos Internos. *Impuesto global complementario (impuesto a las personas naturales)*. Disponível em [http://www.sii.cl/portales/inversionistas/imp\\_chile/impuesto\\_global.htm](http://www.sii.cl/portales/inversionistas/imp_chile/impuesto_global.htm). Acesso em 09/03/2014.

disposição. Neste último caso, deve-se calcular a taxa de imposto global complementar correspondente.

A última modalidade de interesse é a conta de poupança voluntária (cuenta de ahorro voluntario). Trata-se de uma conta criada como complemento da conta de capitalização individual. O objetivo é constituir uma fonte de poupança adicional para afiliados. Esta conta é independente das contas administradas pela AFP.

O titular pode realizar quantos depósitos quiser nesta conta, de forma regular ou não. Os valores são de livre disposição do titular, observado o limite de 6 retiradas por ano.

É possível autorizar a AFP a administradora a transferir fundos da conta de poupança voluntária para a conta de capitalização individual para cobrir as contribuições previdenciárias correspondentes. Afiliados pensionistas também podem transferir parte ou total dos fundos para a conta de capitalização individual para aumentar o montante da pensão.

Os fundos mantidos na conta não são considerados para a aferição do direito a garantia estatal de pensão mínima, nem para o aporte adicional para pensões. O saldo da conta de um afiliado falecido integra sua massa de bens.

Administradoras podem cobrar, a título de comissão, uma porcentagem do saldo mantido nestas contas. Administradoras tem liberdade para definir sua comissão, desde que seja realizada de modo uniforme para todos os afiliados.

Os fundos são tributados quando são retirados da conta de poupança voluntária. O trabalhador pode optar por dois regimes de tributação distintos: o regime geral e o regime opcional. Pelo regime geral, é aplicado um fator de ponderação sobre as retiradas. Este fator de ponderação considera os ganhos ou perdas em relação ao saldo existente na conta na data da operação. O fator permite obter a fração do ganho sujeita a tributação ou a fração da perda que pode ser utilizada para dedução de tributo. O valor do saldo é atualizado ao final do exercício com base na variação do índice de preços e é informado ao afiliado por um certificado emitido anualmente pela AFP. O regime opcional, por sua vez, consiste em um crédito ou débito aplicável ao imposto global complementar ou ao imposto único sobre rendas de trabalho.

### 1.1.8.8 Desempenho do Sistema e Reformas

A OCDE apresenta os seguintes indicadores para o Chile em 2012<sup>509</sup>:

Variável	Métrica	Chile	OCDE
Renda média do trabalhador	Pesos Chile (m)	6.22	20.45
	Dólares EUA	13.000	42.700
Gastos públicos com pensões	% PIB	3,6	7,8
Expectativa de vida	Ao nascer	79,8	79,9
	Aos 65 anos	19,5	19,1
População acima 65 anos	% população em idade de trabalho	16,0	25,5

O modelo chileno suscita manifestações fortes tanto do ponto de vista de seu sucesso como do ponto de vista de seus pontos fracos.

Por um lado, o sistema é elogiado por ter enfrentado a crise financeira do sistema estatal anterior e por oferecer pensões adequadas aos contribuintes. Neste sentido, merece destaque um estudo realizado em 2013 por instituição associada à Universidade Católica do Chile e noticiado na mídia<sup>510</sup>. Este estudo, que observou 28.000 domicílios, demonstrou que trabalhadores do sexo masculino que contribuíram os 10% obrigatórios por 40 anos ou mais obtiveram rendas de aposentadorias equivalentes a 87% de seus maiores salários. Destes 87%, 73% foram possibilitados pelos rendimentos dos recursos poupados.

Por outro lado, o sistema também suscita críticas quanto a seu nível de cobertura e funcionalidade. Em 2005, o periódico britânico *The Economist* mencionava<sup>511</sup>, como problema associados ao modelo chileno, a exigência de que trabalhadores contribuíssem por pelo menos 80% de suas vidas de trabalho. À época, quase metade da força de trabalho não contribuía, incluindo 95% dos

<sup>509</sup> ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. *Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing. Disponível em [http://dx.doi.org/10.1787/pension\\_glance-2013-en](http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2013-en). Acesso em 08/01/2014. p. 229

<sup>510</sup> INVESTORS.COM. Yes, Chile's Private Pension Model Works, Big Time. Editorial online divulgado em 26/09/2013. Disponível em <http://news.investors.com/ibd-editorials/092613-672776-score-another-one-for-the-chilean-model-of-private-pensions.htm>. Acesso em 14/03/2014. A versão original do estudo não foi encontrada até o momento

<sup>511</sup> THE ECONOMIST. Pondering pensions - Ageing model requires facelift. Edição de 10 de novembro de 2005. Disponível em <http://www.economist.com/node/5149330>. Acesso em 15/03/2014.

autônomos. Outra dificuldade é a relativamente alta comissão cobrada por AFPs e a aparentemente reduzida competitividade do sistema.

Parte das críticas dirigidas ao modelo foram enfrentadas por reformas no sistema de pensões a partir de 2008. A descrição do sistema realizada acima já contempla estas inovações. Em apresentação institucional realizada pela Superintendência de Pensões do Chile em conferência internacional sobre pensões, as seguintes reformas foram discutidas<sup>512</sup>:

- Criação da PBS para não contribuintes;
- Criação do APS;
- Leilões para AFPs administrarem recursos de novos afiliados e para seguros de incapacidade e vida;
- Introdução de elementos para promover igualdade de gênero no sistema, tais como bolsas por filho, compensação em caso de divórcio e pensões por morte;
- Introdução de supervisão baseada em riscos para AFPs;
- Maior flexibilidade do regime de investimentos de fundos de pensão.

A lógica geral associada a estas reformas é ampliar cobertura e prover uma rede de seguridade mais eficaz para aqueles incapazes de contribuir. Do ponto de vista do pilar solidário, o diagnóstico do governo foi que (1) o pilar oferecia cobertura limitada a indivíduos excluídos ou com pouca participação no mercado formal de trabalho e (2) grande proporção dos indivíduos, especialmente mulheres, apresenta baixa densidade de contribuições e não alcança o número mínimo de contribuições exigido.

Em resposta a este diagnóstico, o governo empreendeu duas medidas de reforma. Estabeleceu o PBS para indivíduos incapazes de contribuir e pertencentes aos 60% mais pobres. E criou o APS para complementar pensões pequenas e evitar desincentivos à poupança.

Neste contexto, observou-se avanços na cobertura, possivelmente em razão das reformas. Entre setembro de 2008 e dezembro de 2010. O número de mulheres beneficiárias do PBS subiu de cerca de 325.000 para mais de 400.000. O PBS médio, por sua vez, subiu de cerca de \$ 60.000 (R\$ 248) para

---

<sup>512</sup>CHILE. Superintendencia de Pensiones. *Coverage in the Chilean Pension System*. Apresentação realizada por Solange Bernstein em fevereiro de 2011. Disponível em <http://www.oecd.org/site/iops/principlesandguidelines/47342258.ppt>. Acesso em 15/03/2014.

mais de \$80.000 (R\$ 330). O APS, por sua vez, cobria em dezembro de 2010 cerca de 200.000 mulheres e 150.000 homens, com um benefício médio um pouco abaixo de \$80.000 (R\$ 330).

No que se refere ao pilar contributivo, o diagnóstico observou quatro elementos. A princípio, há alto nível de cobertura ocupacional, ou seja, alta proporção de trabalhadores pagando contribuições. Por outro lado, muitos indivíduos apresentam baixa densidade de contribuições, o que implica níveis inadequados de poupança para a velhice. Observou-se também que trabalhadores autônomos apresentam uma falta de contribuições e uma baixa taxa de poupança. Finalmente, notou-se que trabalhadores jovens apresentam baixa densidade de contribuições, algo provavelmente associado a seus altos níveis de desemprego.

Três ações foram empreendidas para enfrentar esta situação. Ferramentas adicionais foram instituídas para supervisionar o pagamento. Trabalhadores autônomos passaram a ser vinculados ao sistema como opção original a partir de 2012, e obrigatoriamente a partir de 2015. Foi criado também o subsídio para contratação de jovens e para as contribuições realizadas por eles.

Após a realização destas reformas, foram recuperados até agosto de 2010 mais de um milhão de dólares (R\$ 2,3 milhões) em contribuições não pagas, beneficiando 70.000 trabalhadores. Até novembro de 2010, 6.090 indivíduos tornaram-se afiliados voluntários, principalmente mulheres interessadas em obter o bônus por filho. O número de subsídios para jovens, por sua vez, não teve uma trajetória linear. Para ilustrar a variação, note-se que o número estava em 8.000 em março de 2009, 18.000 em outubro de 2009, 1.000 em março de 2010, 23.000 em abril de 2010 e 1.000 em julho de 2010 (números aproximados de leitura de gráfico).

O diagnóstico do pilar voluntário observou que os níveis de poupança voluntária parecem insuficientes, especialmente entre trabalhadores de renda média ou baixa. Para estes trabalhadores, as isenções tributárias oferecidas não representam um incentivo relevante. Em resposta a este cenário, o governo instituiu os planos coletivos de poupança voluntária (APVC). O governo também estabeleceu o sistema de aportes paralelos proporcionais às contribuições efetuadas pelo trabalhador. Em resposta a estas reformas, o número de contas

APV que podem receber o subsídio permaneceu relativamente estável em torno de 80.000, com um aumento proporcional do número de depósitos isentos de tributos no momento de retirada.

A apresentação é concluída com um apanhado das lições aprendidas com o desenvolvimento do sistema e das reformas. A cobertura não pode ser medida apenas pelo número de pessoas contribuindo em um dado momento. É importante que pessoas sejam encorajadas a contribuir cedo. O sistema deve contemplar a variedade de condições entre indivíduos e fornecer ferramentas para que trabalhadores diferentes constituam suas pensões. Finalmente, notou-se que o monitoramento do desempenho do sistema é essencial para que as reformas sejam fundamentadas em informações pertinentes.

## Anexo VII – Alterações Promovidas por Emendas Constitucionais

### Emenda Constitucional nº 20/1998 – Alterações no Texto Constitucional

Dispositivo	Redação Original	Nova Redação	Síntese da Alteração
<b>Art. 7, XII</b>	XII - salário-família para os seus dependentes;	XII - salário-família pago em razão do dependente do trabalhador de baixa renda nos termos da lei;	Restringe salário-família a trabalhadores de baixa renda
<b>Art. 7, XXXIII</b>	XXXIII - proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre aos menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de quatorze anos, salvo na condição de aprendiz;	XXXIII - proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos;	Exige idade mínima de 14 anos para aprendizes
<b>Art 37, §10</b>	(inexistente)	§ 10 - É vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do art. 40 ou dos arts. 42 e 142 com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis na forma desta Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração.	Veda a percepção simultânea de aposentadoria e remuneração ativa por servidor público.
<b>Art. 40</b>	Art. 40. O servidor será aposentado: I - por invalidez permanente, sendo os proventos integrais quando decorrentes de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei, e proporcionais nos demais casos; II - compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de serviço; III - voluntariamente:	Art. 40 - Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.	Transfere requisitos de aposentadoria para parágrafos. Prevê a necessidade de observância de equilíbrio financeiro e atuarial.  Regra sobre tempo em magistério transferida para §5º.

- a) aos trinta e cinco anos de serviço, se homem, e aos trinta, se mulher, com proventos integrais;
- b) aos trinta anos de efetivo exercício em funções de magistério, se professor, e vinte e cinco, se professora, com proventos integrais;
- c) aos trinta anos de serviço, se homem, e aos vinte e cinco, se mulher, com proventos proporcionais a esse tempo;
- d) aos sessenta e cinco anos de idade, se homem, e aos sessenta, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de serviço.

**Art. 40, §1º**

§ 1º - Lei complementar poderá estabelecer exceções ao disposto no inciso III, "a" e "c", no caso de exercício de atividades consideradas penosas, insalubres ou perigosas.

§ 1º - Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma do § 3º:

I - por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei;

II - compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição;

III - voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, observadas as seguintes condições:

a) sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinqüenta e

Altera condições e requisitos de aposentadoria de servidores. Esclarece proporcionalidade a tempo de contribuição para invalidez permanente não decorrente de serviço. Aposentadoria compulsória fica proporcional a tempo de contribuição, não de serviço.

Aposentadoria voluntária com proventos integrais passa a depender também de cumprimento de requisito de idade, além da previsão de tempo de serviço ou contribuição. Substitui referência a tempo de serviço por tempo de contribuição.

Aposentadoria voluntária com proventos proporcionais passa a necessariamente depender de idade mínima.

Regra do texto original parcialmente mantida como exceção prevista no novo §4º.

		cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher; b) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição.	
<b>Art. 40, §2º</b>	§ 2º - A lei disporá sobre a aposentadoria em cargos ou empregos temporários.	§ 2º - Os proventos de aposentadoria e as pensões, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão.	Estabelece a remuneração do cargo efetivo do servidor como o teto para proventos.  Regra do texto original alterada pelo §13.
<b>Art. 40, §3º</b>	§ 3º - O tempo de serviço público federal, estadual ou municipal será computado integralmente para os efeitos de aposentadoria e de disponibilidade.	§ 3º - Os proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão calculados com base na remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria e, na forma da lei, corresponderão à totalidade da remuneração.	Remuneração de cargo efetivo passa a ser base de cálculo para proventos de aposentadoria.  Regra do texto original deixa de constar do artigo.
<b>Art. 40, §4º</b>	§ 4º - Os proventos da aposentadoria serão revistos, na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria, na forma da lei.	§ 4º - É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados os casos de atividades exercidas exclusivamente sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidos em lei complementar.	Veda requisitos e critérios diferenciados para aposentadoria. Excetua condições especiais que afetem saúde ou integridade física.  Versa sobre tema tratado no texto original do §1º.  Regra do texto original parcialmente mantida no §8º.
<b>Art. 40, §5º</b>	§ 5º - O benefício da pensão por morte corresponderá à totalidade dos vencimentos ou proventos do servidor falecido, até o limite estabelecido em lei, observado o disposto no parágrafo anterior.	§ 5º - Os requisitos de idade e de tempo de contribuição serão reduzidos em cinco anos, em relação ao disposto no § 1º, III, "a", para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício	Prevê redução de cinco anos para requisitos de idade e contribuição para professores. Restringe a magistério para educação até ensino médio.

		das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.	Regra do texto original parcialmente mantida no §7º.
<b>Art. 40, §6º</b>	§ 6.º As aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais serão custeadas com recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores, na forma da lei.	§ 6º - Ressalvadas as aposentadorias decorrentes dos cargos acumuláveis na forma desta Constituição, é vedada a percepção de mais de uma aposentadoria à conta do regime de previdência previsto neste artigo.	Veda a percepção de mais de uma aposentadoria.  Regra do texto original deixa de constar do artigo. Lógica de contribuição inserida na expressão “tempo de contribuição” no §1º.
<b>Art. 40, §7º</b>	(inexistente)	§ 7º - Lei disporá sobre a concessão do benefício da pensão por morte, que será igual ao valor dos proventos do servidor falecido ou ao valor dos proventos a que teria direito o servidor em atividade na data de seu falecimento, observado o disposto no § 3º.	Fixa o limite à pensão por morte aos proventos que o servidor teria direito na data de seu falecimento.  Versa sobre tema tratado no texto original do §5º.
<b>Art. 40, §8º</b>	(inexistente)	§ 8º - Observado o disposto no art. 37, XI, os proventos de aposentadoria e as pensões serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e aos pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei.	Revisão de proventos deve observar teto de remuneração do serviço público. Substitui a expressão genérica “inativos” por “aposentados” e “pensionistas”.  Versa sobre tema tratado no texto original do §4º.
<b>Art. 40, §9º</b>	(inexistente)	§ 9º - O tempo de contribuição federal, estadual ou municipal será contado para efeito de aposentadoria e o tempo de serviço correspondente para efeito de disponibilidade.	Segrega o tratamento a ser atribuído a tempo de contribuição e tempo de serviço no contexto de serviço prestado para fins distintos.

			Versa sobre tema tratado no texto original do §3º.
<b>Art. 40, §10</b>	(inexistente)	§ 10 - A lei não poderá estabelecer qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício.	Veda a contagem de tempo de contribuição fictício.
<b>Art. 40, §11</b>	(inexistente)	§ 11 - Aplica-se o limite fixado no art. 37, XI, à soma total dos proventos de inatividade, inclusive quando decorrentes da acumulação de cargos ou empregos públicos, bem como de outras atividades sujeitas a contribuição para o regime geral de previdência social, e ao montante resultante da adição de proventos de inatividade com remuneração de cargo acumulável na forma desta Constituição, cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, e de cargo eletivo.	Teto salarial do funcionalismo é aplicável em caso de cumulação de aposentadoria com rendas de outras aposentadorias, atividade coberta pela previdência social e cargos públicos.
<b>Art. 40, §12</b>	(inexistente)	§ 12 - Além do disposto neste artigo, o regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo observará, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o regime geral de previdência social.	Prevê aplicabilidade a servidores de critérios do regime geral de previdência.
<b>Art. 40, §13</b>	(inexistente)	§ 13 - Ao servidor ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração bem como de outro cargo temporário ou de emprego público, aplica-se o regime geral de previdência social.	Servidor em cargo em comissão, emprego público ou cargo temporário passa a ser regido pelo regime geral de previdência.
<b>Art. 40, §14</b>	(inexistente)	§ 14 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituíam regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderão fixar, para o valor das	Versa sobre tema tratado no texto original do §2º. Permite que entes federados limitem valor máximo de benefícios, desde que criem regime de previdência complementar para servidores.

		aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.	
<b>Art. 40, §15</b>	(inexistente)	§ 15 - Observado o disposto no art. 202, lei complementar disporá sobre as normas gerais para a instituição de regime de previdência complementar pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para atender aos seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo.	Regras sobre previdência complementar para servidores devem ser estabelecidas por lei complementar.
<b>Art. 40, §16</b>	(inexistente)	§ 16 - Somente mediante sua prévia e expressa opção, o disposto nos §§ 14 e 15 poderá ser aplicado ao servidor que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar.	Servidores ingressos no serviço público antes da instituição de regime complementar não terão seus benefícios limitados, salvo se expressamente optarem.
<b>Art. 42, §1º</b>	§ 1º Aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do art. 14, § 8º; do art. 40, § 3º; e do art. 142, §§ 2º e 3º, cabendo a lei estadual específica dispor sobre as matérias do art. 142, 3º, inciso X, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos Governadores	§ 1º - Aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do art. 14, § 8º; do art. 40, § 9º; e do art. 142, §§ 2º e 3º, cabendo a lei estadual específica dispor sobre as matérias do art. 142, § 3º, inciso X, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos governadores.	Corrige referência a parágrafo decorrente de novo texto do art. 40.
<b>Art. 42, §2º</b>	§ 2º Aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios e a seus pensionistas, aplica-se o disposto no art. 40, §§ 4º e 5º; e aos militares do Distrito Federal e dos Territórios, o disposto no art. 40, § 6º	§ 2º - Aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios e a seus pensionistas, aplica-se o disposto no art. 40, §§ 7º e 8º."	Corrige referência a parágrafos decorrente de novo texto do art. 40. Exclui referência a parágrafo cuja norma original foi afastada do texto.
<b>Art. 73, §3º</b>	§ 3º - Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias,	§ 3º - Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias,	Retira previsão de exercício mínimo de cargo para aposentadoria de ministros do

	prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça e somente poderão aposentar-se com as vantagens do cargo quando o tiverem exercido efetivamente por mais de cinco anos.	prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40.	TCU. Prevê aplicabilidade do art. 40 aos ministros do TCU.
<b>Art. 93, VI</b>	VI - a aposentadoria com proventos integrais é compulsória por invalidez ou aos setenta anos de idade, e facultativa aos trinta anos de serviço, após cinco anos de exercício efetivo na judicatura;	VI - a aposentadoria dos magistrados e a pensão de seus dependentes observarão o disposto no art. 40;	Uniformiza a aposentadoria de magistrados com as regras para demais servidores públicos.
<b>Art. 100, §3º</b>	(inexistente)	§ 3º - O disposto no "caput" deste artigo, relativamente à expedição de precatórios, não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em lei como de pequeno valor que a Fazenda Federal, Estadual ou Municipal deva fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado.	Exclui obrigações de pequeno valor da regra de ordem cronológica para pagamento de precatórios.
<b>Art. 114, §3º</b>	(inexistente)	§ 3º - Compete ainda à Justiça do Trabalho executar, de ofício, as contribuições sociais previstas no art. 195, I, "a", e II, e seus acréscimos legais, decorrentes das sentenças que proferir."	Justiça do trabalho fica competente para executar contribuições sociais de empregador e empregado decorrentes de suas decisões.
<b>Art. 142, §3º, IX</b>	IX - aplica-se aos militares e a seus pensionistas o disposto no art. 40, §§ 4º, 5º e 6º;	IX - aplica-se aos militares e a seus pensionistas o disposto no art. 40, §§ 7º e 8º;	Corrige referência a parágrafos decorrente de novo texto do art. 40. Exclui referência a parágrafo cuja norma original foi afastada do texto.
<b>Art. 153, §2º, II</b>	II - não incidirá, nos termos e limites fixados em lei, sobre rendimentos provenientes de aposentadoria e pensão, pagos pela previdência social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a pessoa com idade superior a sessenta e cinco anos, cuja renda total seja	(revogado)	Permite cobrança de imposto de renda sobre rendimentos de aposentadoria e pensão recebidos por pessoas com mais de 65 anos.

	constituída, exclusivamente, de rendimentos do trabalho.		
<b>Art. 167, XI</b>	(inexistente)	XI - a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, "a", e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.	Exige que contribuições de trabalhadores e empregados sejam usadas apenas para pagar benefícios de previdência.
<b>Art. 194, § único</b>	VII - caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.	VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.	Define quatro participantes para gestão da seguridade. Trabalhadores, empregadores, aposentados e governo devem ter participação em órgãos colegiados.
<b>Art. 195, caput</b>	I - dos empregadores, incidente sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro; II - dos trabalhadores;	I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; b) a receita ou o faturamento; c) o lucro; II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;	Esclarece a incidência de contribuições sobre empregador e empregado. Prevê aplicabilidade de contribuições a empresa ou entidade equiparada. Expande base para rendimentos pagos a pessoa física a qualquer título. Prevê que base pode ser receita ou faturamento.  Retira rendas de aposentadoria e pensão pelo RGPS da incidência de contribuições de empregados.
<b>Art. 195, §8º</b>	§ 8º - O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais, o garimpeiro e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a seguridade social	§ 8º - O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a seguridade social mediante a aplicação de	Inclui garimpeiros na regra de contribuição sobre resultado da comercialização.

	mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e farão jus aos benefícios nos termos da lei.	uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e farão jus aos benefícios nos termos da lei.	
<b>Art. 195, §9º</b>	(inexistente)	§ 9º - As contribuições sociais previstas no inciso I deste artigo poderão ter alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas, em razão da atividade econômica ou da utilização intensiva de mão-de-obra.	Permite cobrança diferenciada de contribuições sociais de empresas em razão de sua atividade.
<b>Art. 195, §10</b>	(inexistente)	§ 10 - A lei definirá os critérios de transferência de recursos para o sistema único de saúde e ações de assistência social da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e dos Estados para os Municípios, observada a respectiva contrapartida de recursos.	Exige que critérios de transferência de recursos entre entidades federadas para saúde e assistência social observem critérios previstos em lei e contrapartida de recursos.
<b>Art. 195, §11</b>	(inexistente)	§ 11 - É vedada a concessão de remissão ou anistia das contribuições sociais de que tratam os incisos I, "a", e II deste artigo, para débitos em montante superior ao fixado em lei complementar.	Veda o perdão de dívidas de contribuições para débitos que superarem valor fiado em lei complementar.
<b>Art. 201</b>	Art. 201. Os planos de previdência social, mediante contribuição, atenderão, nos termos da lei, a: I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte, incluídos os resultantes de acidentes do trabalho, velhice e reclusão; II - ajuda à manutenção dos dependentes dos segurados de baixa renda; III - proteção à maternidade, especialmente à gestante; IV - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;	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;	Determina que RGPS deva observar as seguintes características: - caráter contributivo; - filiação obrigatória; - atendimento de critérios de preservação de equilíbrio financeiro e atuarial.  Altera a lista de atendimento pela previdência no seguinte sentido: - exclui menção a eventos resultantes de acidente de trabalho e reclusão (vide §10); - cobertura a exclusão e dependentes de segurados de baixa renda passa a ocorrer por salário-família e auxílio-reclusão;

		V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º.	- insere menção a pensão por morte do segurado
<b>Art. 201, §1º</b>	§ 1º - Qualquer pessoa poderá participar dos benefícios da previdência social, mediante contribuição na forma dos planos previdenciários.	§ 1º - É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do regime geral de previdência social, ressalvados os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidos em lei complementar.	Veda adoção de critérios diferenciados para aposentadoria. Permite exceção para casos especiais de saúde e integridade física definidos em lei complementar.  Regra do texto original deixa de constar do artigo.
<b>Art. 201, §2º</b>	§ 2º - É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei.	§ 2º - Nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo.	Mantém regra prevista no texto original do §5º.  Regra do texto original mantida no §4º.
<b>Art. 201, §3º</b>	§ 3º - Todos os salários de contribuição considerados no cálculo de benefício serão corrigidos monetariamente.	§ 3º - Todos os salários de contribuição serão devidamente atualizados, na forma da lei.	Salários de contribuição passam a ser atualizados na forma da lei, ao invés de corrigidos monetariamente.
<b>Art. 201, §4º</b>	§ 4º - Os ganhos habituais do empregado, a qualquer título, serão incorporados ao salário para efeito de contribuição previdenciária e conseqüente repercussão em benefícios, nos casos e na forma da lei.	§ 4º - É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei.	Mantém regra prevista no texto original do §2º.  Regra do texto original mantida no §11º.
<b>Art. 201, §5º</b>	§ 5º - Nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo.	§ 5º - É vedada a filiação ao regime geral de previdência social, na qualidade de segurado facultativo, de pessoa participante de regime próprio de previdência.	Veda que participante de regime próprio de previdência possa participar do RGPS.  Regra do texto original mantida no §2º.
<b>Art. 201, §6º</b>	§ 6º - A gratificação natalina dos aposentados e pensionistas terá por base o valor dos proventos do mês de dezembro de cada ano.	§ 6º - A gratificação natalina dos aposentados e pensionistas terá por base o valor dos proventos do mês de dezembro de cada ano.	Mantém a norma original.
<b>Art. 201, §7º</b>	§ 7º - A previdência social manterá seguro coletivo, de caráter complementar e	§ 7º - É assegurada aposentadoria no regime geral de previdência social, nos	Altera condições de idade e tempo de contribuição para aposentadoria pelo

	facultativo, custeado por contribuições adicionais.	termos da lei, obedecidas as seguintes condições: I - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher; II - sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, reduzido em cinco anos o limite para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal.	regime geral, com destaque para a exclusão dos últimos 36 salários de contribuição como base de cálculo do benefício.  Versa sobre tema tratado no texto original do art. 202.  Regra do texto original deixa de constar do artigo.
<b>Art. 201, §8º</b>	§ 8º - É vedado subvenção ou auxílio do Poder Público às entidades de previdência privada com fins lucrativos.	§ 8º - Os requisitos a que se refere o inciso I do parágrafo anterior serão reduzidos em cinco anos, para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.	Prevê redução de requisitos de idade e tempo de contribuição para professores.  Versa sobre tema tratado no texto original do art. 202.  Regra do texto original parcialmente mantida no art. 202, §3º.
<b>Art. 201, §9º</b>	(inexistente)	§ 9º - Para efeito de aposentadoria, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos regimes de previdência social se compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei.	Mantém regra prevista no texto original do art. 202, §2º.
<b>Art. 201, §10</b>	(inexistente)	§ 10 - Lei disciplinará a cobertura do risco de acidente do trabalho, a ser atendida concorrentemente pelo regime geral de previdência social e pelo setor privado.	Determina que lei regulará acidentes de trabalho e prevê cobertura pelo RGPS e pelo setor privado.
<b>Art. 201, §11</b>	(inexistente)	§ 11 - Os ganhos habituais do empregado, a qualquer título, serão incorporados ao salário para efeito de contribuição	Mantém regra prevista no texto original do §4º.

		previdenciária e conseqüente repercussão em benefícios, nos casos e na forma da lei.	
<b>Art. 202, caput</b>	<p>Art. 202. É assegurada aposentadoria, nos termos da lei, calculando-se o benefício sobre a média dos trinta e seis últimos salários de contribuição, corrigidos monetariamente mês a mês, e comprovada a regularidade dos reajustes dos salários de contribuição de modo a preservar seus valores reais e obedecidas as seguintes condições:</p> <p>I - aos sessenta e cinco anos de idade, para o homem, e aos sessenta, para a mulher, reduzido em cinco anos o limite de idade para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, neste incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal;</p> <p>II - após trinta e cinco anos de trabalho, ao homem, e, após trinta, à mulher, ou em tempo inferior, se sujeitos a trabalho sob condições especiais, que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidas em lei;</p> <p>III - após trinta anos, ao professor, e, após vinte e cinco, à professora, por efetivo exercício de função de magistério.</p>	<p>Art. 202 - O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar.</p>	<p>Prevê a existência de um regime de previdência privada complementar com as seguintes características:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Autonomia perante RGPS;</li> <li>- Benefícios garantidos por constituição de reservas;</li> <li>- Adesão facultativa;</li> <li>- Regulação por lei complementar</li> </ul> <p>Regra do texto original parcialmente mantida no art. 201, §7º.</p>
<b>Art. 202, §1º</b>	<p>§ 1º - É facultada aposentadoria proporcional, após trinta anos de trabalho, ao homem, e, após vinte e cinco, à mulher.</p>	<p>§ 1º - A lei complementar de que trata este artigo assegurará ao participante de planos de benefícios de entidades de previdência privada o pleno acesso às informações relativas à gestão de seus respectivos planos.</p>	<p>Assegura acesso a informações de gestão de planos de previdência por seus participantes.</p> <p>Regra do texto original deixa de constar do artigo.</p>
<b>Art. 202, §2º</b>	<p>§ 2º - Para efeito de aposentadoria, é assegurada a contagem recíproca do</p>	<p>§ 2º - As contribuições do empregador, os benefícios e as condições contratuais</p>	<p>Prevê que contribuições para planos de previdência privada não integram contrato</p>

	tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos sistemas de previdência social se compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei.	previstas nos estatutos, regulamentos e planos de benefícios das entidades de previdência privada não integram o contrato de trabalho dos participantes, assim como, à exceção dos benefícios concedidos, não integram a remuneração dos participantes, nos termos da lei.	de trabalho nem integram remuneração de participantes.
<b>Art. 203, §3º</b>	(inexistente)	§ 3º - É vedado o aporte de recursos a entidade de previdência privada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, suas autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e outras entidades públicas, salvo na qualidade de patrocinador, situação na qual, em hipótese alguma, sua contribuição normal poderá exceder a do segurado.	Regra do texto original mantida no art. 201, §9º.  Mantém vedação a financiamento de entidade privada, excetuada hipótese em que poder público atue como patrocinador.  Versa sobre tema tratado no texto original do art. 201, §8º.
<b>Art. 202, §4º</b>	(inexistente)	§ 4º - Lei complementar disciplinará a relação entre a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, inclusive suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente, enquanto patrocinadoras de entidades fechadas de previdência privada, e suas respectivas entidades fechadas de previdência privada.	Determina que atuação do poder público como patrocinador de previdência privada será disciplinada por lei complementar.
<b>Art. 202, §5º</b>	(inexistente)	§ 5º - A lei complementar de que trata o parágrafo anterior aplicar-se-á, no que couber, às empresas privadas permissionárias ou concessionárias de prestação de serviços públicos, quando patrocinadoras de entidades fechadas de previdência privada.	Regramento sobre poder público como patrocinador de previdência privada aplica-se a permissionárias e concessionárias de serviços públicos.
<b>Art. 202, §6º</b>	(inexistente)	§ 6º - A lei complementar a que se refere o § 4º deste artigo estabelecerá os requisitos para a designação dos membros das	Lei complementar definirá requisitos para designação de diretores e integrantes de

		diretorias das entidades fechadas de previdência privada e disciplinará a inserção dos participantes nos colegiados e instâncias de decisão em que seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação.	órgãos colegiados envolvendo entidades fechadas de previdência privada.
<b>Art. 248</b>	(inexistente)	Art. 248 - Os benefícios pagos, a qualquer título, pelo órgão responsável pelo regime geral de previdência social, ainda que à conta do Tesouro Nacional, e os não sujeitos ao limite máximo de valor fixado para os benefícios concedidos por esse regime observarão os limites fixados no art. 37, XI.	RGPS deve obedecer teto do funcionalismo público.
<b>Art. 249</b>	(inexistente)	Art. 249 - Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento de proventos de aposentadoria e pensões concedidas aos respectivos servidores e seus dependentes, em adição aos recursos dos respectivos tesouros, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão constituir fundos integrados pelos recursos provenientes de contribuições e por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desses fundos.	Permite a criação de fundos para financiamento de regimes de previdência de servidores.
<b>Art. 250</b>	(inexistente)	Art. 250 - Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento dos benefícios concedidos pelo regime geral de previdência social, em adição aos recursos de sua arrecadação, a União poderá constituir fundo integrado por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desse fundo.	Permite a criação de fundo para garantir pagamento de benefícios do RGPS.

*Emenda Constitucional nº 20/1998 – Regras de Transição*

**Redação**

**Síntese**

<p>Art. 3º - É assegurada a concessão de aposentadoria e pensão, a qualquer tempo, aos servidores públicos e aos segurados do regime geral de previdência social, bem como aos seus dependentes, que, até a data da publicação desta Emenda, tenham cumprido os requisitos para a obtenção destes benefícios, com base nos critérios da legislação então vigente.</p> <p>§ 1º - O servidor de que trata este artigo, que tenha completado as exigências para aposentadoria integral e que opte por permanecer em atividade fará jus à isenção da contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria contidas no art. 40, § 1º, III, "a", da Constituição Federal.</p> <p>§ 2º - Os proventos da aposentadoria a ser concedida aos servidores públicos referidos no "caput", em termos integrais ou proporcionais ao tempo de serviço já exercido até a data de publicação desta Emenda, bem como as pensões de seus dependentes, serão calculados de acordo com a legislação em vigor à época em que foram atendidas as prescrições nela estabelecidas para a concessão destes benefícios ou nas condições da legislação vigente.</p> <p>§ 3º - São mantidos todos os direitos e garantias assegurados nas disposições constitucionais vigentes à data de publicação desta Emenda aos servidores e militares, inativos e pensionistas, aos anistiados e aos ex-combatentes, assim como àqueles que já cumpriram, até aquela data, os requisitos para usufruírem tais direitos, observado o disposto no art. 37, XI, da Constituição Federal.</p>	<p>Preserva direito a aposentadoria pelas regras anteriores para quem já tenha cumprido requisitos para obtenção de benefícios.</p> <p>Isenta de contribuição previdenciária o servidor que permanecer em serviço após reunir requisitos para aposentadoria.</p>
<p>Art. 4º - Observado o disposto no art. 40, § 10, da Constituição Federal, o tempo de serviço considerado pela legislação vigente para efeito de aposentadoria, cumprido até que a lei discipline a matéria, será contado como tempo de contribuição.</p>	<p>Conta tempo de serviço como tempo de contribuição.</p>
<p>Art. 5º - O disposto no art. 202, § 3º, da Constituição Federal, quanto à exigência de paridade entre a contribuição da patrocinadora e a contribuição do segurado, terá vigência no prazo de dois anos a partir da publicação desta Emenda, ou, caso ocorra antes, na data de publicação da lei complementar a que se refere o § 4º do mesmo artigo.</p>	<p>Prevê vigência da regra referente a contribuições da administração como patrocinadora.</p>
<p>Art. 6º - As entidades fechadas de previdência privada patrocinadas por entidades públicas, inclusive empresas públicas e sociedades de economia mista, deverão rever, no prazo de dois anos, a contar da publicação desta Emenda, seus planos de benefícios e serviços, de modo a ajustá-los atuarialmente a seus ativos, sob pena de intervenção, sendo seus dirigentes e os de suas respectivas patrocinadoras responsáveis civil e criminalmente pelo descumprimento do disposto neste artigo.</p>	<p>Demanda revisão de entidades de previdência privada para ajustar planos de benefícios a ativos.</p>
<p>Art. 7º - Os projetos das leis complementares previstas no art. 202 da Constituição Federal deverão ser apresentados ao Congresso Nacional no prazo máximo de noventa dias após a publicação desta Emenda.</p>	<p>Demanda envio de projetos de lei sobre previdência complementar em 90 dias.</p>

Art. 8º - Observado o disposto no art. 4º desta Emenda e ressalvado o direito de opção a aposentadoria pelas normas por ela estabelecidas, é assegurado o direito à aposentadoria voluntária com proventos calculados de acordo com o art. 40, § 3º, da Constituição Federal, àquele que tenha ingressado regularmente em cargo efetivo na Administração Pública, direta, autárquica e fundacional, até a data de publicação desta Emenda, quando o servidor, cumulativamente:

I - tiver cinquenta e três anos de idade, se homem, e quarenta e oito anos de idade, se mulher;

II - tiver cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se dará a aposentadoria;

III - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:

a) trinta e cinco anos, se homem, e trinta anos, se mulher; e

b) um período adicional de contribuição equivalente a vinte por cento do tempo que, na data da publicação desta Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea anterior.

Art. 8º (...)

§ 1º - O servidor de que trata este artigo, desde que atendido o disposto em seus incisos I e II, e observado o disposto no art. 4º desta Emenda, pode aposentar-se com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, quando atendidas as seguintes condições:

I - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:

a) trinta anos, se homem, e vinte e cinco anos, se mulher; e

b) um período adicional de contribuição equivalente a quarenta por cento do tempo que, na data da publicação desta Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea anterior;

II - os proventos da aposentadoria proporcional serão equivalentes a setenta por cento do valor máximo que o servidor poderia obter de acordo com o "caput", acrescido de cinco por cento por ano de contribuição que supere a soma a que se refere o inciso anterior, até o limite de cem por cento

Art. 8º (...)

§ 2º - Aplica-se ao magistrado e ao membro do Ministério Público e de Tribunal de Contas o disposto neste artigo.

§ 3º - Na aplicação do disposto no parágrafo anterior, o magistrado ou o membro do Ministério Público ou de Tribunal de Contas, se homem, terá o tempo de serviço exercido até a publicação desta Emenda contado com o acréscimo de dezessete por cento.

§ 4º - O professor, servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que, até a data da publicação desta Emenda, tenha ingressado, regularmente, em cargo efetivo de magistério e que opte por aposentar-se na forma do disposto no "caput", terá o tempo de serviço exercido até a publicação desta Emenda contado com o acréscimo de dezessete por cento, se homem, e de vinte por cento, se mulher, desde que se aposente, exclusivamente, com tempo de efetivo exercício das funções de magistério.

§ 5º - O servidor de que trata este artigo, que, após completar as exigências para aposentadoria estabelecidas no "caput", permanecer em atividade, fará jus à isenção da contribuição previdenciária

Assegura aposentadoria a servidores que tenham atendido as exigências de tempo de atividade, contribuição e idade previstas no artigo.

Assegura aposentadoria proporcional a servidores que tenham atendido as exigências previstas no parágrafo.

Prevê aplicabilidade da norma a magistrado, Ministério Público e Tribunal de Contas.  
Prevê acréscimo na contagem de tempo de serviço para alguns grupos profissionais.

até completar as exigências para aposentadoria contidas no art. 40, § 1º, III, "a", da Constituição Federal

Art. 9º - Observado o disposto no art. 4º desta Emenda e ressalvado o direito de opção a aposentadoria pelas normas por ela estabelecidas para o regime geral de previdência social, é assegurado o direito à aposentadoria ao segurado que se tenha filiado ao regime geral de previdência social, até a data de publicação desta Emenda, quando, cumulativamente, atender aos seguintes requisitos:

I - contar com cinquenta e três anos de idade, se homem, e quarenta e oito anos de idade, se mulher; e

II - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:

a) trinta e cinco anos, se homem, e trinta anos, se mulher; e

b) um período adicional de contribuição equivalente a vinte por cento do tempo que, na data da publicação desta Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea anterior.

§ 1º - O segurado de que trata este artigo, desde que atendido o disposto no inciso I do "caput", e observado o disposto no art. 4º desta Emenda, pode aposentar-se com valores proporcionais ao tempo de contribuição, quando atendidas as seguintes condições:

I - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:

a) trinta anos, se homem, e vinte e cinco anos, se mulher; e

b) um período adicional de contribuição equivalente a quarenta por cento do tempo que, na data da publicação desta Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea anterior;

II - o valor da aposentadoria proporcional será equivalente a setenta por cento do valor da aposentadoria a que se refere o "caput", acrescido de cinco por cento por ano de contribuição que supere a soma a que se refere o inciso anterior, até o limite de cem por cento.

§ 2º - O professor que, até a data da publicação desta Emenda, tenha exercido atividade de magistério e que opte por aposentar-se na forma do disposto no "caput", terá o tempo de serviço exercido até a publicação desta Emenda contado com o acréscimo de dezessete por cento, se homem, e de vinte por cento, se mulher, desde que se aposente, exclusivamente, com tempo de efetivo exercício de atividade de magistério.

Art. 10 - O regime de previdência complementar de que trata o art. 40, §§ 14, 15 e 16, da Constituição Federal, somente poderá ser instituído após a publicação da lei complementar prevista no § 15 do mesmo artigo.

Art. 11 - A vedação prevista no art. 37, § 10, da Constituição Federal, não se aplica aos membros de poder e aos inativos, servidores e militares, que, até a publicação desta Emenda, tenham ingressado novamente no serviço público por concurso público de provas ou de provas e títulos, e pelas demais formas previstas na Constituição Federal, sendo-lhes proibida a percepção de mais de uma aposentadoria pelo regime de previdência a que se refere o art. 40 da Constituição Federal, aplicando-se-lhes, em qualquer hipótese, o limite de que trata o § 11 deste mesmo artigo.

Assegura aposentadoria a segurados do RGPS que tenham atendido as exigências de tempo de atividade, contribuição e idade previstas no artigo.

Assegura aposentadoria proporcional a segurados do RGPS que tenham atendido as exigências previstas no parágrafo.

Exige prévia regulação sobre previdência complementar para servidores antes de instituição de regimes complementares.

Afasta a vedação a recepção simultânea de aposentadoria e remuneração ativa para servidores que tenham ingressado novamente por concurso. Mantém vedação de percepção de mais de uma aposentadoria. Prevê aplicabilidade do teto de remuneração para servidores.

Art. 12 - Até que produzam efeitos as leis que irão dispor sobre as contribuições de que trata o art. 195 da Constituição Federal, são exigíveis as estabelecidas em lei, destinadas ao custeio da seguridade social e dos diversos regimes previdenciários.	Assegura validade e manutenção das contribuições sociais então vigente.
Art. 13 - Até que a lei discipline o acesso ao salário-família e auxílio-reclusão para os servidores, segurados e seus dependentes, esses benefícios serão concedidos apenas àqueles que tenham renda bruta mensal igual ou inferior a R\$ 360,00 (trezentos e sessenta reais), que, até a publicação da lei, serão corrigidos pelos mesmos índices aplicados aos benefícios do regime geral de previdência social.	Estabelece critério inicial para acesso a salário-família e auxílio-reclusão até que lei regule matéria.
Art. 14 - O limite máximo para o valor dos benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição Federal é fixado em R\$ 1.200,00 (um mil e duzentos reais), devendo, a partir da data da publicação desta Emenda, ser reajustado de forma a preservar, em caráter permanente, seu valor real, atualizado pelos mesmos índices aplicados aos benefícios do regime geral de previdência social.	Estabelece teto inicial para benefícios do RGPS.
Art. 15 - Até que a lei complementar a que se refere o art. 201, § 1º, da Constituição Federal, seja publicada, permanece em vigor o disposto nos arts. 57 e 58 da Lei nº 8213, de 24 de julho de 1991, na redação vigente à data da publicação desta Emenda.	Mantém regulação vigente sobre condições que prejudiquem saúde ou integridade física até publicação de lei complementar regulando a matéria.

*Emenda Constitucional nº 41/2003 – Alterações no Texto Constitucional*

<b>Dispositivo</b>	<b>Redação Original</b>	<b>Nova Redação</b>	<b>Síntese da Alteração</b>
<b>Art. 37, XI</b>	XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio	XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio	Estabelece tetos de remuneração para Estados, Distrito Federal e Municípios.

	mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal;	mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;	
<b>Art. 40</b>	Art. 40 - Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.	Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.	Prevê que regime de previdência deve ter caráter “solidário”. Prevê contribuições por ente público, servidores ativos e inativos e pensionistas.
<b>Art. 40, §1º</b>	§ 1º - Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma do § 3º: I - por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional	§ 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos §§ 3º e 17: I - por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional	Prevê aplicação da regra de atualização do valor de cálculo base. Prevê que invalidez permanente deve ocorrer “na forma da lei”, ao invés de resultar de situações “especificadas em lei”.

	ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei;	ou doença grave, contagiosa ou incurável, na forma da lei;	
<b>Art. 40, §3º</b>	§ 3º - Os proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão calculados com base na remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria e, na forma da lei, corresponderão à totalidade da remuneração.	§ 3º Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei.	Aposentadoria de servidores passa a ser calculada de acordo com remunerações utilizadas como base para contribuições do servidor. Anteriormente considerava a remuneração no cargo efetivo em que foi aposentado.
<b>Art. 40, §7º</b>	§ 7º - Lei disporá sobre a concessão do benefício da pensão por morte, que será igual ao valor dos proventos do servidor falecido ou ao valor dos proventos a que teria direito o servidor em atividade na data de seu falecimento, observado o disposto no § 3º.	§ 7º Lei disporá sobre a concessão do benefício de pensão por morte, que será igual:  I - ao valor da totalidade dos proventos do servidor falecido, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso aposentado à data do óbito; ou  II - ao valor da totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se deu o falecimento, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso em atividade na data do óbito.	Prevê novos tetos para pensões por morte, tendo como critério o teto do RGPS.
<b>Art. 40, §8º</b>	§ 8º - Observado o disposto no art. 37, XI, os proventos de aposentadoria e as pensões serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e aos pensionistas	§ 8º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei.	Desvincula os proventos de aposentadoria e pensões de modificações na remuneração de servidores ativos. Prevê que será assegurado reajuste de benefícios para preservação de valor real.

	quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei.		
<b>Art. 40, §15</b>	§ 15 - Observado o disposto no art. 202, lei complementar disporá sobre as normas gerais para a instituição de regime de previdência complementar pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para atender aos seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo	§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o disposto no art. 202 e seus parágrafos, no que couber, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida.	Prevê que regime de previdência complementar para servidores será regulado por lei ordinária, e não mais complementar. Execução do regime complementar ocorrerá por entidades fechadas de natureza pública. Benefícios complementares somente ocorrerão na modalidade de contribuição definida.
<b>Art. 40, §17</b>	(inexistente)	§ 17. Todos os valores de remuneração considerados para o cálculo do benefício previsto no § 3º serão devidamente atualizados, na forma da lei.	Prevê atualização de valores de remuneração para cálculo de proventos de aposentadoria.
<b>Art. 40, §18</b>	(inexistente)	§ 18. Incidirá contribuição sobre os proventos de aposentadorias e pensões concedidas pelo regime de que trata este artigo que superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos.	Exige contribuição de aposentadorias e pensões que excederem o teto do RGPS.
<b>Art. 40, §19</b>	(inexistente)	§ 19. O servidor de que trata este artigo que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas no § 1º, III, a, e que opte por permanecer em atividade fará jus a um abono de	Prevê abono compensando a contribuição previdenciária para servidores que continuem em serviço apesar de poderem se aposentar voluntariamente.

		permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no § 1º, II.	
<b>Art. 40, §2º</b>	(inexistente)	§ 20. Fica vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos, e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal, ressalvado o disposto no art. 142, § 3º, X." (NR)	Veda a existência de mais de um regime próprio de previdência para servidores em cada ente estatal.
<b>Art. 42, §2º</b>	§ 2º Aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios e a seus pensionistas, aplica-se o disposto no art. 40, §§ 7º e 8º.	§ 2º Aos pensionistas dos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios aplica-se o que for fixado em lei específica do respectivo ente estatal.	Pensionistas de militares passam a ser tratados de acordo com lei específica.
<b>Art. 48, XV</b>	XV - fixação do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, por lei de iniciativa conjunta dos Presidentes da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I	XV - fixação do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º; 150, II; 153, III; e 153, § 2º, I.	Dispensa lei de iniciativa conjunta dos três poderes para fixação de subsídios de Ministro do STF.
<b>Art. 96, II, b</b>	b) a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juizes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver, ressalvado o disposto no art. 48, XV	b) a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juizes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver;	Exclui ressalva quanto à propositura de lei para fixação de subsídio a Ministros. Complementar à retirada da exigência de lei de iniciativa conjunta no art. 48, XV.
<b>Art. 142, §3º, IX</b>	IX - aplica-se aos militares e a seus pensionistas o disposto no art. 40, §§ 7º e 8º;	(revogado)	Militares e seus pensionistas não seguem mais regras gerais sobre pensão por morte e reajuste. Complementar a alteração do art. 42, §2º.
<b>Art. 149, §1º</b>	§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio,	§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em	Exige a instituição de contribuição por servidores para financiamento de regime próprio.

	em benefício destes, de sistemas de previdência e assistência social.	benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40, cuja alíquota não será inferior à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União.	Alíquota de contribuição não poderá ser inferior à cobrada de servidores da União.
<b>Art. 201, §12</b>	(inexistente)	§ 12. Lei disporá sobre sistema especial de inclusão previdenciária para trabalhadores de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário-mínimo, exceto aposentadoria por tempo de contribuição." (NR)	Assegura benefício de um salário-mínimo a trabalhadores de baixa renda.
<b>Art. 8º da EC 20/98</b>	Art. 8º - Observado o disposto no art. 4º desta Emenda e ressalvado o direito de opção a aposentadoria pelas normas por ela estabelecidas, é assegurado o direito à aposentadoria voluntária com proventos calculados de acordo com o art. 40, § 3º, da Constituição Federal, àquele que tenha ingressado regularmente em cargo efetivo na Administração Pública, direta, autárquica e fundacional, até a data de publicação desta Emenda, quando o servidor, cumulativamente: I - tiver cinqüenta e três anos de idade, se homem, e quarenta e oito anos de idade, se mulher; II - tiver cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se dará a aposentadoria; III - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de: a) trinta e cinco anos, se homem, e trinta anos, se mulher; e b) um período adicional de contribuição equivalente a vinte por cento do tempo que, na data da publicação desta Emenda,	(revogado)	Elimina o direito a aposentadoria voluntária de acordo com regras anteriores que havia sido previsto pela Emenda Constitucional nº 20. Nova regra foi estabelecida pelo art. 2º da Emenda Constitucional nº 40.

---

faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea anterior.

§ 1º - O servidor de que trata este artigo, desde que atendido o disposto em seus incisos I e II, e observado o disposto no art. 4º desta Emenda, pode aposentar-se com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, quando atendidas as seguintes condições:

I - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:

a) trinta anos, se homem, e vinte e cinco anos, se mulher; e

b) um período adicional de contribuição equivalente a quarenta por cento do tempo que, na data da publicação desta Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea anterior;

§ 2º - Aplica-se ao magistrado e ao membro do Ministério Público e de Tribunal de Contas o disposto neste artigo.

§ 3º - Na aplicação do disposto no parágrafo anterior, o magistrado ou o membro do Ministério Público ou de Tribunal de Contas, se homem, terá o tempo de serviço exercido até a publicação desta Emenda contado com o acréscimo de dezessete por cento.

§ 4º - O professor, servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que, até a data da publicação desta Emenda, tenha ingressado, regularmente, em cargo efetivo de magistério e que opte por aposentar-se na forma do disposto no "caput", terá o tempo

---

de serviço exercido até a publicação desta Emenda contado com o acréscimo de dezessete por cento, se homem, e de vinte por cento, se mulher, desde que se aposente, exclusivamente, com tempo de efetivo exercício das funções de magistério.

§ 5º - O servidor de que trata este artigo, que, após completar as exigências para aposentadoria estabelecidas no "caput", permanecer em atividade, fará jus à isenção da contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria contidas no art. 40, § 1º, III, "a", da Constituição Federal

**Art. 10 da EC 20/98**

Art. 10 - O regime de previdência complementar de que trata o art. 40, §§ 14, 15 e 16, da Constituição Federal, somente poderá ser instituído após a publicação da lei complementar prevista no § 15 do mesmo artigo. (revogado)

Retira a exigência de prévia lei complementar para instituição de regime de previdência complementar para servidores.

### *Emenda Constitucional nº 41/2003 – Regras de Transição*

#### **Redação**

#### **Síntese**

Art. 2º Observado o disposto no art. 4º da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, é assegurado o direito de opção pela aposentadoria voluntária com proventos calculados de acordo com o art. 40, §§ 3º e 17, da Constituição Federal, àquele que tenha ingressado regularmente em cargo efetivo na Administração Pública direta, autárquica e fundacional, até a data de publicação daquela Emenda, quando o servidor, cumulativamente:

I - tiver cinquenta e três anos de idade, se homem, e quarenta e oito anos de idade, se mulher;

II - tiver cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria;

III - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:

Prevê a possibilidade de aposentadoria para servidores ingressos na administração antes da EC nº 20. Prevê redução de proventos de inatividade em caso de aposentadoria antecipada em relação às exigências de idade agora previstas na Constituição.

a) trinta e cinco anos, se homem, e trinta anos, se mulher; e  
b) um período adicional de contribuição equivalente a vinte por cento do tempo que, na data de publicação daquela Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea a deste inciso.

§ 1º O servidor de que trata este artigo que cumprir as exigências para aposentadoria na forma do caput terá os seus proventos de inatividade reduzidos para cada ano antecipado em relação aos limites de idade estabelecidos pelo art. 40, § 1º, III, a, e § 5º da Constituição Federal, na seguinte proporção:  
I - três inteiros e cinco décimos por cento, para aquele que completar as exigências para aposentadoria na forma do caput até 31 de dezembro de 2005;  
II - cinco por cento, para aquele que completar as exigências para aposentadoria na forma do caput a partir de 1º de janeiro de 2006.

§ 2º Aplica-se ao magistrado e ao membro do Ministério Público e de Tribunal de Contas o disposto neste artigo.

§ 3º Na aplicação do disposto no § 2º deste artigo, o magistrado ou o membro do Ministério Público ou de Tribunal de Contas, se homem, terá o tempo de serviço exercido até a data de publicação da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, contado com acréscimo de dezessete por cento, observado o disposto no § 1º deste artigo.

§ 4º O professor, servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que, até a data de publicação da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, tenha ingressado, regularmente, em cargo efetivo de magistério e que opte por aposentar-se na forma do disposto no caput, terá o tempo de serviço exercido até a publicação daquela Emenda contado com o acréscimo de dezessete por cento, se homem, e de vinte por cento, se mulher, desde que se aposente, exclusivamente, com tempo de efetivo exercício nas funções de magistério, observado o disposto no § 1º.

§ 5º O servidor de que trata este artigo, que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas no caput, e que opte por permanecer em atividade, fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no art. 40, § 1º, II, da Constituição Federal.

§ 6º Às aposentadorias concedidas de acordo com este artigo aplica-se o disposto no art. 40, § 8º, da Constituição Federal.

Art. 3º É assegurada a concessão, a qualquer tempo, de aposentadoria aos servidores públicos, bem como pensão aos seus dependentes, que, até a data de publicação desta Emenda, tenham cumprido todos os requisitos para obtenção desses benefícios, com base nos critérios da legislação então vigente.

§ 1º O servidor de que trata este artigo que opte por permanecer em atividade tendo completado as exigências para aposentadoria voluntária e que conte com, no mínimo, vinte e cinco anos de contribuição, se mulher, ou trinta anos de contribuição, se homem, fará jus a um abono de permanência

Resguarda direito a aposentadoria por regras anteriores a servidores que tenham cumprido requisitos para benefícios antes da publicação da Emenda.

equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no art. 40, § 1º, II, da Constituição Federal.

§ 2º Os proventos da aposentadoria a ser concedida aos servidores públicos referidos no caput, em termos integrais ou proporcionais ao tempo de contribuição já exercido até a data de publicação desta Emenda, bem como as pensões de seus dependentes, serão calculados de acordo com a legislação em vigor à época em que foram atendidos os requisitos nela estabelecidos para a concessão desses benefícios ou nas condições da legislação vigente.

Art. 4º Os servidores inativos e os pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, em gozo de benefícios na data de publicação desta Emenda, bem como os alcançados pelo disposto no seu art. 3º, contribuirão para o custeio do regime de que trata o art. 40 da Constituição Federal com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos.

Parágrafo único. A contribuição previdenciária a que se refere o caput incidirá apenas sobre a parcela dos proventos e das pensões que supere:

I - cinquenta por cento do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição Federal, para os servidores inativos e os pensionistas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II - sessenta por cento do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição Federal, para os servidores inativos e os pensionistas da União.

Art. 5º O limite máximo para o valor dos benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição Federal é fixado em R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais), devendo, a partir da data de publicação desta Emenda, ser reajustado de forma a preservar, em caráter permanente, seu valor real, atualizado pelos mesmos índices aplicados aos benefícios do regime geral de previdência social.

Art. 6º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelo art. 2º desta Emenda, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação desta Emenda poderá aposentar-se com proventos integrais, que corresponderão à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei, quando, observadas as reduções de idade e tempo de contribuição contidas no § 5º do art. 40 da Constituição Federal, vier a preencher, cumulativamente, as seguintes condições:

I - sessenta anos de idade, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade, se mulher;

II - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

III - vinte anos de efetivo exercício no serviço público; e

Prevê incidência de contribuições previdenciárias sobre inativos e pensionistas.

Estabelece teto para benefícios do RGPS.

Prevê regras especiais para aposentadoria com proventos integrais para servidores que atendam condições previstas no artigo.

IV - dez anos de carreira e cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria.

Art. 7º Observado o disposto no art. 37, XI, da Constituição Federal, os proventos de aposentadoria dos servidores públicos titulares de cargo efetivo e as pensões dos seus dependentes pagos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, em fruição na data de publicação desta Emenda, bem como os proventos de aposentadoria dos servidores e as pensões dos dependentes abrangidos pelo art. 3º desta Emenda, serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei.

Prevê revisão de acordo com remuneração de servidores ativos para aposentadorias de servidores que tenham cumprido requisitos para aposentadoria antes da publicação da emenda.

Art. 8º Até que seja fixado o valor do subsídio de que trata o art. 37, XI, da Constituição Federal, será considerado, para os fins do limite fixado naquele inciso, o valor da maior remuneração atribuída por lei na data de publicação desta Emenda a Ministro do Supremo Tribunal Federal, a título de vencimento, de representação mensal e da parcela recebida em razão de tempo de serviço, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento da maior remuneração mensal de Ministro do Supremo Tribunal Federal a que se refere este artigo, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos.

Prevê teto para benefícios para servidores.

Art. 9º Aplica-se o disposto no art. 17 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias aos vencimentos, remunerações e subsídios dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza.

Prevê possibilidade de redução de remuneração de servidores acima do teto.

<b>Dispositivo</b>	<b>Redação Original</b>	<b>Nova Redação</b>	<b>Síntese da Alteração</b>
<b>Art. 37, §11</b>	(inexistente)	§ 11. Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei.	Exclui parcelas de caráter indenizatório do teto de remuneração para servidores.
<b>Art. 37, §12</b>	(inexistente)	§ 12. Para os fins do disposto no inciso XI do caput deste artigo, fica facultado aos Estados e ao Distrito Federal fixar, em seu âmbito, mediante emenda às respectivas Constituições e Lei Orgânica, como limite único, o subsídio mensal dos Desembargadores do respectivo Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, não se aplicando o disposto neste parágrafo aos subsídios dos Deputados Estaduais e Distritais e dos Vereadores.	Permite que Estados e DF fixem, como teto único, o subsídio de desembargadores.
<b>Art. 40, §4º</b>	§ 4º - É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados os casos de atividades exercidas exclusivamente sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidos em lei complementar.	§ 4º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados, nos termos definidos em leis complementares, os casos de servidores: I portadores de deficiência; II que exerçam atividades de risco; III cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física	Permite requisitos e critérios diferenciados para aposentadoria para servidores portadores de deficiência ou que exerçam atividades de risco.
<b>Art. 40, §21</b>	(inexistente)	§ 21. A contribuição prevista no § 18 deste artigo incidirá apenas sobre as parcelas de proventos de aposentadoria e de pensão que superem o dobro do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o	Contribuição sobre aposentadorias fica restrita a parcelas que excedam o dobro do limite do RGPS no caso de beneficiário portador de doença incapacitante.

		art. 201 desta Constituição, quando o beneficiário, na forma da lei, for portador de doença incapacitante.	
<b>Art. 195, §9º</b>	§ 9º As contribuições sociais previstas no inciso I deste artigo poderão ter alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas, em razão da atividade econômica ou da utilização intensiva de mão-de-obra.	§ 9º As contribuições sociais previstas no inciso I do caput deste artigo poderão ter alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas, em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão-de-obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho.	Permite alíquotas diferenciadas para contribuições sobre empregador e empresa tendo em vista o porte da empresa ou a condição estrutural do mercado de trabalho.
<b>Art. 201, §1º</b>	§ 1º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do regime geral de previdência social, ressalvados os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidos em lei complementar.	§ 1º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do regime geral de previdência social, ressalvados os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física e quando se tratar de segurados portadores de deficiência, nos termos definidos em lei complementar.	Permite requisitos e critérios diferenciados para aposentadorias para segurados portadores de deficiência.
<b>Art. 201, §12</b>	§ 12. Lei disporá sobre sistema especial de inclusão previdenciária para trabalhadores de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário-mínimo, exceto aposentadoria por tempo de contribuição.	§ 12. Lei disporá sobre sistema especial de inclusão previdenciária para atender a trabalhadores de baixa renda e àqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencentes a famílias de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário-mínimo.	Prevê inclusão previdenciária a pessoas dedicadas a trabalho doméstico pertencentes a famílias de baixa renda, com benefício garantido de um salário mínimo.
<b>Art. 201, §13</b>	(inexistente)	§ 13. O sistema especial de inclusão previdenciária de que trata o § 12 deste artigo terá alíquotas e carências inferiores às vigentes para os demais segurados do regime geral de previdência social	Prevê alíquotas e carências menores para trabalhadores de baixa renda ou sem renda e dedicados ao trabalho doméstico.

<b>Art. 6º, parágrafo único da EC 41/03</b>	Parágrafo único. Os proventos das aposentadorias concedidas conforme este artigo serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, na forma da lei, observado o disposto no art. 37, XI, da Constituição Federal. (revogado)	Exclui a revisão de benefícios de acordo com servidores em atividade para servidores aposentados com proventos integrais na forma do art. 6º da EC 41/03.
---	--	---

### *Emenda Constitucional nº 47/2005 – Regras de Transição*

<b>Redação</b>	<b>Síntese</b>
<p>Art. 2º Aplica-se aos proventos de aposentadorias dos servidores públicos que se aposentarem na forma do caput do art. 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, o disposto no art. 7º da mesma Emenda.</p> <p>Art. 3º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelos arts. 2º e 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até 16 de dezembro de 1998 poderá aposentar-se com proventos integrais, desde que preencha, cumulativamente, as seguintes condições:</p> <p>I trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;</p> <p>II vinte e cinco anos de efetivo exercício no serviço público, quinze anos de carreira e cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria;</p> <p>III idade mínima resultante da redução, relativamente aos limites do art. 40, § 1º, inciso III, alínea "a", da Constituição Federal, de um ano de idade para cada ano de contribuição que exceder a condição prevista no inciso I do caput deste artigo.</p> <p>Parágrafo único. Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadorias concedidas com base neste artigo o disposto no art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, observando-se igual critério de revisão às pensões derivadas dos proventos de servidores falecidos que tenham se aposentado em conformidade com este artigo.</p>	<p>Servidores aposentados com proventos integrais na forma do art. 6º da EC 41/03 terão revisão de benefícios proporcional a ativos.</p> <p>Prevê regra adicional de aposentadoria para servidores ingressos antes da EC nº 20/98, permitindo redução da idade mínima de aposentadoria de acordo com tempo de contribuição adicional.</p>

Art. 4º Enquanto não editada a lei a que se refere o § 11 do art. 37 da Constituição Federal, não será computada, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput do mesmo artigo, qualquer parcela de caráter indenizatório, assim definida pela legislação em vigor na data de publicação da Emenda Constitucional nº 41, de 2003.	Exclui parcelas indenizatórias do teto de remuneração mesmo antes da previsão em lei destas parcelas.
Art. 6º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, com efeitos retroativos à data de vigência da Emenda Constitucional nº 41, de 2003.	Retroage efeitos da emenda para a data de vigência da EC nº 41/03.

*Emenda Constitucional nº 70/2012 – Alterações no Texto Constitucional*

<b>Dispositivo</b>	<b>Redação Original</b>	<b>Nova Redação</b>	<b>Síntese da Alteração</b>
<b>Art. 6º-A da EC 41/03</b>	(inexistente)	<p>Art. 6º-A. O servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação desta Emenda Constitucional e que tenha se aposentado ou venha a se aposentar por invalidez permanente, com fundamento no inciso I do § 1º do art. 40 da Constituição Federal, tem direito a proventos de aposentadoria calculados com base na remuneração do cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei, não sendo aplicáveis as disposições constantes dos §§ 3º, 8º e 17 do art. 40 da Constituição Federal.</p> <p>Parágrafo único. Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadorias concedidas com base no caput o disposto no art. 7º desta Emenda Constitucional, observando-se igual critério de revisão às pensões derivadas dos proventos desses servidores</p>	Prevê direito a aposentadoria com proventos integrais para servidor aposentado por invalidez permanente, caso tenha ingressado antes da publicação da emenda.

*Emenda Constitucional nº 70/2012 – Regras de Transição*

<b>Redação</b>	<b>Síntese</b>
Art. 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, assim como as respectivas autarquias e fundações, procederão, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias da entrada em vigor desta Emenda Constitucional, à revisão das aposentadorias, e das pensões delas decorrentes, concedidas a partir de 1º de janeiro de 2004, com base na redação dada ao § 1º do art. 40 da Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, com efeitos financeiros a partir da data de promulgação desta Emenda Constitucional.	Prevê revisão de aposentadorias concedidas a partir de 01/01/04 com base na redação anterior da EC 20/98.

Fonte: BRASIL. Casa Civil. Constituição. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 13/08/14.

### Anexo VIII – Simulações Financeiras

Simulações de Benefícios de Aposentadoria por Salário de Acordo com Taxas de Juros<sup>513</sup>

Número Salários Mínimos	1	2	5	10
<b>Salário</b>	<b>724,00</b>	<b>1.448,00</b>	<b>3.620,00</b>	<b>7.240,00</b>
Contribuição segurado - Faixa 1	57,92	-	-	-
Contribuição segurado - Faixa 2	-	130,32	-	-
Contribuição segurado - Faixa 3	-	-	398,20	482,93
Contribuição Empresa	144,8	289,60	724,00	1.448,00
<b>Contribuição Mensal</b>	<b>202,72</b>	<b>419,92</b>	<b>1.122,20</b>	<b>1.930,93</b>
<b>Cenário 1</b>				
Taxa Real Retorno - Período Acumulação	4%	Retorno - Período Gozo Benefício		2%
Acumulado em 35 anos	R\$ 182.430,86	R\$ 377.892,49	R\$ 1.009.885,11	R\$ 1.737.670,49
<b>Valor Mensal do Benefício</b>	<b>R\$ 771,63</b>	<b>R\$ 1.598,39</b>	<b>R\$ 4.271,55</b>	<b>R\$ 7.349,89</b>
<b>Cenário 2</b>				
Taxa Real Retorno - Período Acumulação	6%	Retorno - Período Gozo Benefício		2%
Acumulado em 35 anos	R\$ 280.278,67	R\$ 580.577,24	R\$ 1.551.542,62	R\$ 2.669.679,75
<b>Valor Mensal do Benefício</b>	<b>R\$ 1.185,50</b>	<b>R\$ 2.455,69</b>	<b>R\$ 6.562,62</b>	<b>R\$ 11.292,04</b>
<b>Cenário 3</b>				
Taxa Real Retorno - Período Acumulação	8%	Retorno - Período Gozo Benefício		3%
Acumulado em 35 anos	R\$ 434.341,30	R\$ 899.706,98	R\$ 2.404.389,33	R\$ 4.137.140,30
<b>Valor Mensal do Benefício</b>	<b>R\$ 2.050,56</b>	<b>R\$ 4.247,60</b>	<b>R\$ 11.351,33</b>	<b>R\$ 19.531,80</b>

<sup>513</sup> Premissas: Segurado contribui apenas nos 35 anos finais de sua carreira (e.g. entre os 30 e os 65 anos de idade); segurado recebe benefícios por 25 anos (e.g. entre os 65 e os 90 anos de idade).

## **Anexo XIX – Projeto de Lei Modelo para o FGPS**

### PROJETO DE LEI Nº

Estabelece o Fundo de Garantia da Previdência Social no âmbito do Regime Geral da Previdência Social.

### **O CONGRESSO NACIONAL decreta:**

Art. 1º Fica instituído o Fundo de Garantia da Previdência Social – FGPS no âmbito do Regime Geral da Previdência Social - RGPS.

Parágrafo único. O FGPS é uma opção de investimento e previdência disponível a todo segurado do RGPS, não possuindo caráter compulsório.

Art. 2º O FGPS é constituído pelos saldos das contas vinculadas a que se refere esta lei, devendo ser aplicados em investimentos que assegurem a cobertura dos benefícios previdenciários do segurado.

§ 1º Serão transferidos para as contas vinculadas:

I – as contribuições dos segurados previstas nos arts. 20, 21 e 24 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991;

II – as contribuições da empresa previstas no art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, no montante correspondente às remunerações pagas ou creditadas ao titular da conta vinculada;

III – os rendimentos e receitas decorrentes do investimento dos recursos mantidos na conta vinculada;

IV – transferências realizadas pela União com o intuito de:

- a) incentivar a adesão ao FGPS;
- b) contribuir com a formação do FGPS do segurado;
- c) reduzir o passivo descoberto do RGPS; e
- d) promover objetivos de Previdência Social.

V – contribuições adicionais realizadas por segurado ou terceiros; e

VI – quaisquer outras receitas não vedadas por lei.

§ 2º As contas vinculadas em nome dos segurados são absolutamente impenhoráveis.

Art. 3º As receitas do FGPS serão depositadas e mantidas em conta individual única na Caixa Econômica Federal – CEF.

§1º Os recursos depositados são de propriedade do segurado a que cada conta estiver vinculada, sendo vedados a sua retenção ou o repasse para outros programas e finalidades.

§2º A CEF administrará os recursos das contas individuais tendo em vista o objetivo único de máximo retorno financeiro compatível com o nível de risco calculado e aceito pelo segurado.

§3º É facultado ao segurado indicar sociedades empresariais, sindicatos ou associações para a administração de seus recursos, observadas as seguintes exigências e diretrizes, além de outras a serem estabelecidas em regulamento:

I – todos os investimentos e rendimentos serão vinculados à conta individual na CEF;

II – os recursos somente serão investidos em classes de ativos admitidas pelo ente regulatório competente;

III – a exposição a risco deverá ser inferior aos limites estabelecidos pelo ente regulatório competente, que poderá, entre outras medidas, fixar percentuais máximos de exposição do portfólio para certas classes de ativos;

IV – a remuneração anual do gestor de recursos será restrita a:

- a) Taxa de administração, que incidirá sobre o total de recursos administrados e que não poderá exceder 0,5%; e
- b) Taxa de sucesso, que incidirá sobre o desempenho do gestor que exceda o parâmetro comparativo aplicável.

§4º É vedada a cobrança de taxas, indenizações, ressarcimentos ou quaisquer outras exigências além da remuneração prevista no §3º, IV.

§5º O parâmetro comparativo aplicável a que se refere o §3º, IV, b, será calculado pelo ente regulatório e corresponderá à taxa de retorno média obtida pela CEF na administração de contas do FGPS.

§6º A remuneração da CEF pela gestão do sistema será restrita à taxa de administração prevista no §3º, IV, “a”, observada a vedação prevista no §4º.

Art. 4º O resgate dos recursos mantidos em contas vinculadas do FGPS só será permitido para os seguintes propósitos e circunstâncias:

I – aquisição de anuidade vitalícia;

II – aquisição de anuidade para pensionista;

III – transferência para herdeiros em caso de morte;

IV – saque de valores que excedam o valor máximo de reservas admitido pelo FGPS; ou

V – aquisição de seguros para riscos à pessoa e a seus dependentes, nos termos e limites estabelecidos pelo ente regulatório competente.

§1º A anuidade vitalícia consiste em pagamento de quantia fixa mensal pelo restante da vida do segurado.

§2º A anuidade para pensionista consiste em pagamento de quantia fixa mensal pelo período a que o dependente do segurado fizer jus à pensão.

§3º As anuidades só poderão ser comercializadas pela CEF ou por instituições financeiras habilitadas para este serviço junto ao ente regulatório.

§4º As quantias pagas pelas anuidades serão atualizada anualmente de acordo com índice de preços definido pelo ente regulatório

§5º O valor máximo de reservas admitido pelo FGPS será equivalente ao preço atual de uma anuidade de 30 anos no valor de 10 vezes a renda média anual brasileira.

Art. 5º A União promoverá a previdência dos optantes pelo FGPS por meio das seguintes medidas, entre outras:

I – aquisição de anuidade vitalícia no valor de um salário mínimo;

II – transferência de recursos adicionais para a conta vinculada de segurado.

§1º A medida prevista no inciso I será realizada apenas em favor do segurado que:

I – tiver atendido os requisitos constitucionais para aposentadoria por idade; e

II – não possuir recursos suficientes em sua conta vinculada para a aquisição do benefício de anuidade vitalícia.

§2º Na hipótese do inciso I, o saldo do FGPS do segurado será integralmente transferido à União.

§3º A medida prevista no inciso II:

I – poderá ser condicionada à realização de contribuições proporcionais pelo segurado;

II – será realizada apenas nos limites orçamentários autorizados para o período;

III – deverá priorizar segurados em situação de maior vulnerabilidade previdenciária.

Art. 6º O exercício da opção pelo FGPS:

I – não poderá resultar em prejuízo financeiro ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS; e

II – poderá ser restrito quando ocasionar redução de fluxo de caixa que inviabilize o pagamento de benefícios do INSS previstos para o ano.

§1º O regulamento poderá definir o FGPS como a opção inicial para novos ingressantes no RGPS.

§2º O INSS divulgará os critérios para avaliação do ganho ou prejuízo financeiro decorrente da adesão de segurado ao FGPS.

§3º O INSS poderá:

I – condicionar o exercício da opção pelo FGPS a pagamento ao INSS, quando este pagamento for necessário para evitar o prejuízo financeiro de que trata o inciso I do caput;

II – estimular o exercício da opção pelo FGPS por meio de pagamentos diretos à conta vinculada do optante, quando o exercício desta opção resulte em ganho financeiro ao INSS.

§4º Na hipótese do inciso II do caput, o INSS divulgará os limites de perda de fluxo de caixa admitidos para o ano.

§5º, Na hipótese do inciso II do caput, será dada preferência aos optantes pelo FGPS que oferecerem o maior ganho financeiro e atuarial ao INSS.

Art. 7º Ficam isentas de tributação sobre a renda:

I – as contribuições realizadas;

II – os ganhos financeiros obtidos em investimentos de recursos mantidos em contas do FGPS.

Parágrafo único. A isenção a que se refere o caput não se aplicará a contribuições e a ganhos financeiros que excedam o valor máximo de reservas admitido pelo FGPS.

Art. 8º A regulação do FGPS é de competência da Superintendência Nacional de Previdência Complementar - Previc.

Parágrafo único. A Previc exercerá, no âmbito do FGPS, as competências previstas nesta lei e na Lei nº 12.154, de 23 de dezembro de 2009.

Art. 9º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

## **Anexo X – Descrição Geral dos Benefícios Previdenciários e das Fontes de Custeio**

### **Benefícios**

A Constituição Federal prevê, em seu artigo 6º, que a previdência social é um dos direitos sociais protegidos constitucionalmente. A regulamentação deste direito, por sua vez, é efetuada por uma variedade de normas contidas em diplomas distintos.

A própria Constituição estabelece algumas normas gerais mais concretas. Neste sentido, o artigo 40, com seus 21 parágrafos, estabelece normas gerais para a previdência para servidores públicos e prevê até mesmo regras de transição para novo regime. Como o foco desta tese está no regime geral de previdência social, o artigo 40 não será analisado com mais detalhe.

No âmbito privado, a seção III (da previdência social) do capítulo II (da seguridade social) do título VIII da Constituição (da ordem social) estabelece a estrutura geral do Regime Geral de Previdência Social – RGPS. Mais especificamente, o artigo 201 estabelece a lógica geral do sistema, as hipóteses de cobertura, os requisitos para obtenção de direito e outras regras gerais para o setor. Esta regulamentação é o primeiro objeto de atenção desta seção.

O caput do artigo 201 prevê proteção previdenciária para nove circunstâncias específicas:

1. Evento de doença;
2. Invalidez;
3. Morte;
4. Idade;
5. Maternidade;
6. Desemprego involuntário;
7. Salário família (para dependentes de segurado de baixa renda);
8. Auxílio-reclusão (para dependentes de segurado de baixa renda);
9. Pensão por morte a companheiro ou dependente;

A princípio, a Constituição relega à legislação a tarefa de estabelecer as condições e termos de recebimento dos benefícios previstos. A exceção de destaque é a regulamentação dos requisitos essenciais para o evento de idade.

Neste âmbito, são previstos duas condições básicas: idade e tempo de contribuição.

A condição de idade consiste na exigência de que a pessoa já tenha alcançado 65 anos de idade, se homem, e 60, se mulher. Estes parâmetros de idade são reduzidos em cinco anos para trabalhadores rurais e para trabalhadores que exerçam atividade em regime de economia familiar.

A condição de tempo de contribuição é a exigência de que a pessoa tenha contribuído por 35 anos, se homem, e 30, se mulher. Estes parâmetros são reduzidos em cinco anos para professor com tempo de serviço exclusivamente dedicado a ensino fundamental e médio.

No âmbito da legislação infraconstitucional, a norma de maior interesse é a Lei nº 8.213/91. Esta lei, que dispõe sobre planos de benefícios da previdência social, define as prestações básicas a serem oferecidas ao segurado e prevê os requisitos para concessão de benefícios.

As prestações previstas na lei associam-se às nove circunstâncias mencionadas na Constituição, e são divididas de acordo com o beneficiário primário. O segurado imediato pode gozar dos seguintes benefícios: 1) aposentadoria por invalidez; 2) aposentadoria por idade; 3) aposentadoria por tempo de contribuição, 4) aposentadoria especial; 5) auxílio-doença; 6) salário-família; 7) salário-maternidade; 8) auxílio-acidente. O dependente goza dos benefícios de (1) pensão por morte e (2) auxílio-reclusão. A pessoa que seja simultaneamente segurado e dependente pode fazer jus aos benefícios de (1) pecúlios, (2) serviço social e (3) reabilitação profissional.

Para fazer jus a alguns dos benefícios mencionados, exige-se um número mínimo de contribuições mensais. Esse período de carência varia de acordo com o benefício. Exigem-se 12 contribuições para o direito a auxílio-doença e aposentadoria por invalidez. Para salário maternidade, o número mínimo é 10<sup>514</sup>. No caso de aposentadoria por idade, por tempo de serviço ou especial, são exigidas 180 contribuições.

O valor da maioria dos benefícios do sistema é calculado com base no “salário-de-benefício” (SB). Há dois métodos de cálculo para o SB, a serem empregados de acordo com o benefício em questão. Um dos métodos é aplicável

---

<sup>514</sup> Não se exige carência para salário maternidade para trabalhadoras avulsas e empregadas domésticas (art. 26, VI).

a aposentadorias por invalidez, aposentadorias especiais, auxílio-doença e auxílio-acidente. Neste caso, é realizada a média aritmética dos maiores “salários-de-contribuição” correspondentes a 80% de todo o período contributivo

O segundo método é aplicado para cálculo dos benefícios de aposentadoria por idade ou por tempo de contribuição. Neste caso, também é realizada a média aritmética dos maiores “salários-de-contribuição” correspondentes a 80% de todo o período contributivo. A diferença é que, para o segundo método, a média é então corrigida pelo fator previdenciário.

O fator previdenciário pode ser entendido como um mecanismo de ajuste demográfico e financeiro. Foi introduzido pela Lei nº 9.876/99, e é calculado de acordo com uma fórmula que leva em conta, no momento de aposentadoria, o tempo de contribuição, a expectativa de sobrevida, a idade e uma alíquota de contribuição. A lógica geral é de que idades e tempos de contribuição maiores implicarão maiores valores de aposentadoria, enquanto maiores expectativas de idade levarão a menores valores de aposentadoria.

Para o cálculo do SB, são considerados todos os ganhos habituais do empregado sobre os quais tenham incidido contribuições previdenciárias, com exceção do décimo-terceiro. Em qualquer hipótese, o SB nunca será inferior a um salário mínimo e nunca será superior ao teto do salário-de-contribuição.

O cálculo do SB é realizado pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Os salários-de-contribuição utilizados para fins de cálculo são corrigidos mensalmente de acordo com a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC.

O benefício de aposentadoria por invalidez é devido ao segurado incapaz e insuscetível de reabilitação para atividade que lhe garanta subsistência. A causa da invalidez deve ser posterior à filiação ao RGPS. O benefício persistirá somente enquanto se mantiver a invalidez e a ausência de atividade.

O valor do benefício de aposentadoria por invalidez é de 100% do SB. Este valor será acrescido de 25% se o beneficiário depender de assistência permanente de outra pessoa.

A aposentadoria por idade depende do atendimento dos requisitos de idade. O valor do benefício é de 70% do SB, mais 1% por cada 12 contribuições. O valor não poderá superar 100% do SB. A pessoa que tiver mais de 70 anos

poderá sofrer aposentadoria compulsória se tiver cumprido o período de carência e se a empresa em que trabalha fizer pedido neste sentido.

Trabalhadores rurais foram beneficiados por uma regra específica para a aposentadoria por idade. Tais trabalhadores, quando enquadrados como segurados obrigatórios, podem requerer aposentadoria por idade desde que comprovem exercício de atividade rural em número de meses equivalente à carência. O benefício terá o valor de um salário mínimo.

Nos termos do art. 143 da Lei, o pedido de aposentadoria por idade por trabalhador rural deveria ser feito dentro de 15 anos, contados a partir da vigência da lei. Esta redação foi objeto de diversas mudanças ao longo do tempo. A regra também foi alterada sem modificação do texto legal. A última disposição a tratar sobre a matéria é o art. 2º da Lei nº 11.718/08, que prorrogou o prazo de solicitação até 31 de dezembro de 2010.

A aposentadoria por tempo de serviço depende do cumprimento de um período mínimo de 25 anos para mulheres e 30 anos para homens. O valor básico do benefício mensal será de 70% do SB no momento em que o período mínimo de contribuição é alcançado. Este valor é acrescido de 6% por cada ano adicional de atividade, até o máximo de 100%.

A aposentadoria especial é destinada àqueles que tenham trabalhado sujeitos a condições que prejudiquem a saúde ou a integridade física durante certo período definido em lei. O valor do benefício será de 100% do SB.

O auxílio-doença é oferecido ao segurado que ficar incapacitado para o trabalho por mais de 15 dias consecutivos. O valor do benefício é de 91% do SB.

O salário-família é um benefício pago de acordo com o número de filhos ou equiparados. O valor do benefício foi definido originalmente na lei e é atualizado periodicamente.

O salário-maternidade é devido à segurada por 120 dias, contados a partir de os 28 dias antes do parto. O benefício também é percebido por pessoas que adotarem ou obtiverem guarda judicial para fins de adoção. O benefício consiste em uma renda mensal igual à remuneração integral. A princípio, cabe ao empregador financiar este benefício. No caso de trabalhadora avulsa ou empregada de microempendedor individual, a Previdência Social pagará o benefício.

A pensão por morte é devida ao conjunto dos dependentes do segurado que falecer. O valor é equivalente a 100% da aposentadoria que o segurado recebia ou que receberia se se aposentasse por invalidez na data de seu falecimento. O valor será rateado entre os dependentes. A parte individual da pensão não será paga se o pensionista morrer, se o filho não portador de deficiência incapacitante completar 21 anos e se o pensionista tiver sua invalidez cessada ou sua interdição levantada<sup>515</sup>.

O auxílio-reclusão é devido aos dependentes de segurado recolhido à prisão. Para fazer jus ao benefício, o segurado não pode receber remuneração da empresa nem gozar de auxílio-doença, de aposentadoria ou de abono de permanência em serviço. O valor e as demais condições do benefício são as mesmas da pensão por morte.

O auxílio-acidente é uma indenização em razão de lesões decorrentes de acidentes de qualquer natureza que impliquem redução da capacidade para o trabalho. O valor do benefício é de 50% do SB. O auxílio-acidente é devido mesmo que a pessoa receba salário ou outro benefício. A exceção é a aposentadoria, que não pode ser cumulada com o auxílio-acidente. A cessação do benefício ocorre com aposentadoria ou óbito do segurado.

### **Fontes de Custeio**

Assim como no caso dos dispêndios, a regulação das fontes de financiamento da previdência social também está prevista em diversas normas. A diferença, neste caso, é que a Constituição não tratou com mais detalhe da matéria, deixando a definição das fontes essencialmente para a legislação infraconstitucional.

Do ponto de vista constitucional, a norma de maior interesse é o art. 149 da Carta Magna. Este artigo prevê a possibilidade de instituição de contribuições sociais pela União. Este artigo também contém parágrafo prevendo a possibilidade de outros entes federativos instituírem contribuições para custeio de regimes próprios de previdência.

---

<sup>515</sup> As características da pensão por morte foram substancialmente alteradas pela MPV 664, atualmente em análise pelo Congresso Nacional.

A Lei nº 8.212/91 é a fonte de maior interesse para o presente tópico. Trata-se da lei de organização da seguridade social, a norma que estabelece os princípios, competências e estrutura do sistema de seguridade brasileiro.

De acordo com esta norma, o orçamento da Seguridade Social compreende as seguintes receitas:

1. Receitas da união
2. Receitas das contribuições sociais, o que compreende as seguintes contribuições:
  - a. Das empresas, incidentes sobre remuneração a segurados;
  - b. Dos empregados domésticos;
  - c. Dos trabalhadores, incidentes sobre o salário de contribuição;
  - d. Das empresas, incidentes sobre faturamento e lucro;
  - e. Incidentes sobre a receita de concursos e prognósticos
3. Receitas de outras fontes, o que compreende multas, receitas de serviços, doações e outras receitas, como se especificará melhor mais adiante.

A primeira fonte, receitas da união, é composta de recursos fixados na lei orçamentária federal. De acordo com o art. 16 da Lei, a União é responsável por eventuais insuficiências financeiras da Seguridade Social, quando decorrentes do pagamento de benefícios de prestação continuada da Previdência Social.

Cabe aqui ressaltar a significância desta disposição. Pela lei brasileira, o Estado federal está obrigado a assegurar a liquidez do sistema. Isso significa que soluções alternativas a uma crise, tais como a redução de benefícios ou a eventual decretação de falência do sistema, são juridicamente inviáveis de acordo com a legislação vigente. E provavelmente problemáticas de acordo com a lógica constitucional de direitos adquiridos. Esta responsabilidade imposta à União pode limitar consideravelmente a capacidade do Estado de promover políticas públicas no futuro. Esta é uma consideração bastante importante para o objeto desta tese, uma vez que deixa claro que a sociedade brasileira como um todo poderá ser a vítima de um eventual fracasso na manutenção do equilíbrio financeiro do sistema.

Para estes pagamentos pela União, a Lei autoriza expressamente o uso das contribuições sobre o faturamento e o lucro da empresa, desde que seja

assegurada a destinação de recursos da mesma fonte para assistência social e Saúde. Estes valores, assim como os valores provenientes de contribuições incidentes sobre concursos de prognósticos, serão repassados mensalmente pelo Tesouro Nacional.

A contribuição pelo trabalhador segurado variará entre 8% e 11%. A alíquota exata varia de acordo com a remuneração do trabalhador. Em março de 2014, a escala a seguir vigorava para trabalhadores empregados<sup>516</sup>:

<b>Salário Contribuição</b>	<b>Alíquota</b>
Até R\$ 1.317,07	8%
De R\$ 1.317,08 a 2.195,12	9%
De R\$ 2.195,13 a 4.390,24	11%

É importante observar que a tabela transcrita aplica-se apenas a segurados empregados. Pessoas em outras condições de emprego, tais como segurados individuais, trabalhadores avulsos e segurados facultativos, serão sujeitos a outros patamares e alíquotas. Entende-se, por ora, que a tabela acima é suficientemente ilustrativa do patamar de contribuição para orientar a análise.

A contribuição pela empresa é de 20% da soma das remunerações pagas aos empregados. Estas remunerações são definidas pela lei em sentido amplo, incluindo valores recebidos a qualquer título, tais como gorjetas, ganhos habituais sob forma de utilidades e outros. Também serão pagos 20% sobre as remunerações pagas ou creditadas a contribuintes individuais que prestem serviços à empresa. Estas porcentagens são acrescidas em 2,5% para instituições financeiras mencionadas na lei.

Um ponto importante a se observar é que a contribuição da empresa, ao contrário da contribuição do segurado, não é limitada ao salário de contribuição. Isso significa que, ao mensurar a contribuição total incidente sobre a remuneração do empregado, deve-se distinguir entre pessoas que recebem abaixo do teto do salário de contribuição e pessoas que recebem acima do teto do salário de contribuição. Para o primeiro grupo, a contribuição devida será equivalente a até 31% de sua remuneração. Para o segundo grupo, a

---

<sup>516</sup> BRASIL. Ministério da Previdência Social. Formas de Contribuição: Empregado. Disponível em <http://www.previdencia.gov.br/inicial-central-de-servicos-ao-segurado-formas-de-contribuicao-empregado/>. Acesso em 23/03/2014.

contribuição deverá ser dividida entre a parcela de até 11%, limitada ao salário de contribuição, e a parcela de 20%, incidente sobre toda a remuneração.

Empresas cujas atividades envolvam riscos à saúde ou à integridade física dos trabalhadores também deverão efetuar uma contribuição adicional para financiamento de aposentadoria especial e outros benefícios decorrentes de tais riscos. O pagamento incide sobre as remunerações pagas ou creditadas aos trabalhadores, sejam empregados, sejam avulsos. A alíquota aplicável varia entre 1 e 3%, de acordo com o nível de risco oferecido pelas atividades.

Finalmente, a empresa paga 15% sobre o valor bruto de serviços prestados por cooperativas de trabalho<sup>517</sup>.

Além das contribuições sobre a remuneração do trabalhador, a empresa deve contribuir também com base em seu lucro e em seu faturamento total.

A contribuição social para o financiamento da seguridade social (COFINS) é mencionada no art. 23, I, da Lei nº 8.212/91 e regulada com mais detalhes pela Lei Complementar nº 70/91. A alíquota, por sua vez, foi estabelecida pela Lei nº 9.718/98. Há uma variedade de normas prevendo casos especiais de alíquotas e bases de contribuição. Para os fins desta tese, somente será apresentada a regra geral mais abrangente.

A base de cálculo da COFINS é o faturamento mensal, entendido como a receita bruta da pessoa jurídica. A alíquota geral vigente para COFINS e PIS/PASEP é de 3% (regime cumulativo)<sup>518</sup> ou de 7,6% para COFINS e 1,65% para PIS/PASEP (regime não cumulativo)<sup>519</sup>.

A contribuição social sobre o lucro líquido foi instituída pela Lei nº 7.689/88. A base de cálculo para o tributo é o valor do resultado do exercício antes da provisão para imposto de renda. As alíquotas atuais foram definidas

---

<sup>517</sup> Note-se que, assim como no restante da exposição sobre este tópico, esta descrição visa apenas ilustrar as regras gerais aplicáveis, não esgotando a regulação estatal sobre a matéria.

<sup>518</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Receita Federal. *Regime de incidência cumulativa*. Disponível em <http://www.receita.fazenda.gov.br/PessoaJuridica/PisPasepCofins/RegIncidenciaCumulativa.htm>. Acesso em 07/11/2014.

<sup>519</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Receita Federal. *Regime de incidência não-cumulativa*. Disponível em <http://www.receita.fazenda.gov.br/PessoaJuridica/PisPasepCofins/RegIncidenciaNaoCumulativa.htm>. Acesso em 07/11/2014.

pela lei nº 11.727/08. A alíquota geral é de 9%. Para certas pessoas jurídicas envolvidas com atividades financeiras, a alíquota é de 15%.

A lei nº 8.212/91 estabelece ainda normas específicas para certas atividades profissionais. Nesta linha, empregadores domésticos devem contribuir com 12% do salário-de-contribuição do empregado doméstico, e empregadores rurais que sejam pessoa física devem contribuir com 2% para financiamento geral da previdência e 0,1% para financiamento específico de prestações por acidentes de trabalho, calculados sobre a receita bruta proveniente da comercialização da produção.

A última fonte de receita enquadrada pela lei como proveniente de contribuições sociais é a proveniente de concursos de prognósticos. O valor é equivalente à renda líquida dos concursos após dedução de valores destinados ao programa de crédito educativo. Enquadram-se como concursos de prognósticos todos os concursos de sorteios de números, loterias e apostas em todos os níveis federativos.

A categoria de “outras receitas” abrange as demais fontes da previdência, e compreendem:

1. multas, atualização monetária e juros moratórios;
2. remuneração recebida por serviços de arrecadação, fiscalização e cobrança prestados a terceiros;
3. receitas provenientes de prestação de outros serviços e de fornecimento ou arrendamento de bens;
4. demais receitas patrimoniais, industriais e financeiras;
5. doações, legados, subvenções e outras receitas eventuais;
6. 50% (cinquenta por cento) dos valores obtidos e aplicados em decorrência do confisco de bens associados ao tráfico ilícito de entorpecentes;
7. 40% (quarenta por cento) do resultado dos leilões dos bens apreendidos pelo Departamento da Receita Federal;
8. outras receitas previstas em legislação específica.