



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Bruno Salgado Silva

Empresários e a previdência social no Brasil

Rio de Janeiro

2019

Bruno Salgado Silva

Empresários e a previdência social no Brasil



-Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientador: Prof. Dr. Renato Raul Boschi

Rio de Janeiro

2019

CATALOGAÇÃO NA FONTE

UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CCS/D - IESP

S164 Salgado Silva, Bruno.
Empresários e a previdência social no Brasil / Bruno Salgado Silva. –
2019.
96f. : il.

Orientador: Renato Raul Boschi.
Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade do Estado do
Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos

1. Previdência social – Brasil – Teses. 2. Empresários – Brasil - Teses. I.
Boschi, Renato Raul. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto
de Estudos Sociais e Políticos. III. Título.

CDU 351.54(81)

Rosalina Barros CRB-7 / 4204 - Bibliotecária responsável pela elaboração da ficha catalográfica.

Autorizo para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta
dissertação, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Bruno Salgado Silva

Empresários e a previdência social no Brasil

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 22 de fevereiro de 2019.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Renato Raul Boschi (Orientador)

Instituto de Estudos Sociais e Políticos- UERJ

Prof. Dr. João Feres Júnior

Instituto de Estudos Sociais e Políticos- UERJ

Prof. Dr. Arnaldo Provasi Lanzara

Universidade Federal Fluminense

Rio de Janeiro

2019

DEDICATÓRIA

À minha avó, Benedita Francisca Salgado (*in memoriam*) e à Lucia Maria Salgado, minha mãe, pessoas essenciais na minha vida.

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. e orientador Renato Raul Boschi, que sempre me tratou com enorme atenção, carinho e respeito ao longo dessa trajetória. E que de forma calorosa acolheu o projeto dessa investigação, dando-me total liberdade para avançar nos rumos da pesquisa.

À CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), pela bolsa de estudo concedida.

A João Feres Júnior, por todo apoio, aprendizado e confiança depositados durante esse período.

Ao Instituto de Ciências Humanas e Sociais (ICHS) da Universidade Federal Fluminense (UFF), em especial aos professores: Raphael Jonathas Lima, Thais Soares Kronemberger, Júlio de Andrade e Carlos Kramer, que em muito auxiliaram em minha formação e trajetória de vida.

Aos professores do Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP-UERJ), por esses anos de incessante aprendizado. Sou particularmente grato ao César Guimarães, Adalberto Moreira Cardoso e a San Romanelli.

Ao Núcleo de Estudos do Empresariado, Instituições e Capitalismo (NEIC) e ao Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa (GEMAA) pelas contribuições advindas das discussões e pesquisas desenvolvidas.

Ao Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento – INCT/PPED. Em especial à Sônia, Ana Carolina e Regina.

Aos funcionários do Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) pelas boas conversas, risadas e confraternizações que atenuaram a saudade de casa. Por essas e várias outras razões aproveito essa oportunidade para expressar meus agradecimentos ao Leonardo (Léo), José (Jacaré), Serginho, Alex, Romário, Silvinho, Junior Mendonça, Alquimédio, Alessandra, Bia, Nathalia Motta, Raquel, Greici, Marta e Aline.

Aos amigos de turma, que de certa forma contribuíram para que estar quase que diariamente na Rua da Matriz, número 82, no bairro de Botafogo fosse algo tão prazeroso. Em especial agradeço ao Yago Paiva, Gabriel Melo e Marcelo Calero.

A André Leão, amigo e companheiro de inúmeras partidas de futebol. Agradeço pelos conselhos, conversas e os bons momentos. Diga-se de passagem, somos conhecidos por ter boa sorte nos jogos.

A Carlos Pinho e Rafael Shoenmann que me acolheram de forma fraternal nessa nova fase da minha vida.

A Rodolfo Scotelaro pelas acaloradas conversas por paixões que temos em comum e a convivência nesse período.

Aos amigos de infância e longa data, Adônis Oliveira, Pedro Felipe Albuquerque, Rafael Salgado, Anna Rafaela Luna, Luiz Guimarães e Maria das Dores Guimarães, sem os quais a vida não seria tão alegre.

A Arnaldo Provasi Lanzara, amigo e inspiração. Serei eternamente grato por toda atenção, dedicação, paciência, generosidade e sabedoria partilhada. Faltam-me palavras para agradecer.

A toda a minha família, em especial aos meus avós, tios e tias que tanto me ensinaram, cada qual a sua maneira, que em alguma medida somos responsáveis pelo bem-estar dos semelhantes.

Aos meus pais, Lucia Maria, amor da minha vida, e Wanderley, pessoas sem as quais esse sonho não seria possível.

Por fim, mas não menos importante, agradeço ao Clube de Regatas Vasco da Gama pelas alegrias e tristezas proporcionadas no decorrer desta breve vida. Afinal, a pausa também faz parte da música.

RESUMO

SILVA, Bruno Salgado. *Empresários e a previdência social no Brasil*. Orientador: Renato Raul Boschi. 2019. 96f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

Este estudo tem como objetivo compreender como determinados atores empresariais exercem seu poder de mercado para persuadir o governo, através de atividades de lobby e captura da arena pública, nos processos de reforma no sentido de transformar os arranjos públicos de seguro social em esquemas privados de capitalização. Também se propõe a destacar as dinâmicas de mudança institucional que orientaram os processos de reforma previdenciária no Brasil a partir de 1998. Para tal esforço analítico, este estudo se apoiará na literatura sobre as reformas econômicas orientadas para o mercado e mudança institucional, assim como em documentos oficiais e informes divulgados pelas entidades de representação de classe ligadas ao setor industrial e financeiro. A partir de dados divulgados pelas entidades ligadas ao setor de previdência complementar (fechada e aberta), o estudo busca analisar a expansão e o comportamento desse setor durante os processos de reformas previdenciárias. A hipótese a ser ressaltada é que tais reformas tenderam a tornar o acesso aos benefícios previdenciários mais rígidos e menos atrativos para os segmentos de maior remuneração da classe trabalhadora, abrindo um precedente para a privatização dos fundos previdenciários.

Palavras chave: empresários; reformas; seguridade social; sistemas previdenciários; Brasil.

ABSTRACT

SILVA, Bruno Salgado. *Actors business and social security in Brazil*. Orientador: Renato Raul Boschi. 2019. 96f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2019.

This study aims to understand how certain business actors exercise their market power to persuade the government through lobbying and capture of the public arena in the reform processes in order to transform public social insurance arrangements into private capitalization schemes. It also proposes to highlight the dynamics of institutional change that have guided the social security reform processes in Brazil since 1998. For this analytical effort, this study will be based on the literature on market-oriented economic reforms and institutional change, as well as on official documents and reports published by the class representation entities related to the industrial and financial sector. Based on data released by entities related to the private pension sector (closed and open), the study seeks to analyze the expansion and behavior of this sector during the social security reform processes. The hypothesis to be emphasized is that such reforms have tended to make access to social security benefits more rigid and less attractive to the higher-paid segments of the working class, setting a precedent for the privatization of pension funds.

Keywords: businessmen. reforms. social security. pension systems. Brazil

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Medidas Recentes de Inclusão Previdenciária.....	25
Tabela 2 -	Impactos das medidas da Reforma Lula (números de PIB).....	47
Tabela 3 -	Servidores públicos estaduais em 2012 e situação do regime previdenciário em 2014.....	50
Tabela 4 -	Taxa de Adesão dos Servidores Públicos Federais	52
Tabela 5 -	Número de EFPC por tipo de patrocinador (público e privado) e de instituidor entre 1996 e 2012	57
Tabela 6 -	Participantes das EFPC por tipo de patrocinador (público e privado) e instituidor entre 1996 e 2012	58
Tabela 7 -	Ativos Financeiros das EFPC por tipo de patrocinador entre 1996 e 2012 (em bilhões de reais).....	60
Tabela 8 -	Distribuição regional das Entidades fechadas de previdência complementar, classificados por tipo de patrocínio 2016	61
Tabela 9 -	Ativo Total das EFPC, segundo patrocínio predominante. (em milhares) 4º trimestre de 2016.....	62
Tabela 10 -	Relação das 10 maiores EFPC, segundo os seus ativos. (em milhões) 4º trimestre de 2016	62
Tabela 11 -	Ranking das 10 maiores EFPC, segundo os seus ativos e por patrocínio predominante. (em milhões) 4º trimestre de 2016.....	63
Tabela 12 -	Quantidade de Participantes dos Planos de Previdência Aberta entre 1999 e 2012 (em milhões).....	66
Tabela 13 -	Participação Regional no mercado de PGBL em termos do valor da contribuição total no ano entre 2001 e 2012.....	67
Tabela 14 -	Patrimônio Líquido de Fundos de Previdência Aberta (PGBL, VGBL) entre 2001 e 2013 (bilhões de reais)	68
Tabela 15 -	Regras de Pensão por morte no Brasil – regra anterior, MP nº 664/2014 e regras aprovadas (Lei nº 13.135/2015).....	73

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1-	Gasto Público Social (%PIB) e Taxas Médias de Crescimento do PIB dos países da OCDE - 1980-2016.....	22
Gráfico 2-	Redução da Despesa devido ao Fator Previdenciário – 2000 a 2014 (Em bilhões, a preços de janeiro de 2015).....	39
Gráfico 3-	Alíquota de Tributação do Regime Progressivo.....	54
Gráfico 4-	Alíquotas de Tributação do Regime Regressivo.....	55

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRAPP	Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar
ANAPP	Associação Nacional das Entidades de Previdência Privada
ANBIMA	Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiros e de Capitais
ANFAVEA	Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores
ATC	Aposentadoria por tempo de contribuição
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CBIC	Câmara Brasileira da Indústria da Construção Civil
CNF	Confederação Nacional das Instituições Financeiras
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNSEG	Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização
CNB	Confederação Nacional dos Bancários
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DRU	Desvinculação de Receitas da União
EC	Emenda Constitucional
EFPC	Entidades Fechadas de Previdência Complementar
FAP	Fator Acidentário de Prevenção
FENAPREVI	Federação Nacional de Previdência Privada e Vida
FENASEG	Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados, de Capitalização e de Previdência Complementar Aberta
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FIPE	Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNCEF	Fundação dos Economiários Federais
FUNPRESF	Fundação de Previdência Complementar dos Servidores Públicos
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social

IRPF	Imposto de Renda de Pessoa Física
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MP	Medida Provisória
NHS	National Health System
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
OSS	Orçamento da Seguridade Social
PAGP	Plano com Atualização Garantida e Performance
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PETROS	Fundação Petrobrás de Seguridade Social
PC	Previdência Complementar
PGBL	Plano Gerador de Benefícios Livres
PL	Partido Liberal
PREVIC	Superintendência Nacional de Previdência Complementar
PREVI/BB	Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil
PRGP	Plano com Remuneração Garantida e Performance
PRSA	Plano com Remuneração Garantida e Performance sem Atualização
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSL	Partido Social Liberal
PT	Partido dos Trabalhadores
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
RPC	Regime de Previdência Complementar
STF	Supremo Tribunal Federal
SUSEP	Superintendência de Seguros Privados
UBE	União Brasileira de Empresários
VGBL	Vida Gerador de Benefícios

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	15
1	ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL E AS POLÍTICAS DE AJUSTE ESTRUTURAL	18
1.1	Contextualização do Estado de Bem-Estar Social e as Políticas de Austeridade.....	18
1.2	Processo de mudança institucional nos Sistemas Previdenciários.....	21
1.3	Políticas de Austeridade.....	26
1.4	A Previdência Social sob o escrutínio liberal	29
1.4.1	<u>Assistência aos Idosos</u>	29
1.4.2	<u>Seguro-Desemprego</u>	30
1.4.3	<u>Crise da Previdência Social</u>	31
2	EMPRESÁRIOS E A PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA (1995 – 2017)	32
2.1	Empresários e o processo Constituinte.....	32
2.2	A Constituição Federal de 1988.....	34
2.3	As Reformas de Fernando Henrique Cardoso (FHC).....	36
2.4	Empresários, interesses e a reforma.....	39
2.5	A Reforma de Luiz Inácio Lula da Silva.....	44
2.6	A 1º Reforma de Dilma Rousseff.....	51
2.7	Previdência Complementar Brasileira.....	56
2.7.1	<u>A Previdência Complementar Fechada</u>	57
2.7.2	<u>A Previdência Complementar Aberta</u>	64
2.8	A 2º Reforma de Dilma Rousseff.....	69
2.8.1	<u>Pensão por morte – MP nº664</u>	69
2.8.2	<u>Auxílio Doença – MP nº664</u>	70
2.8.3	<u>Tramitação da MP nº 664 no Congresso Nacional e sua conversão na Lei nº 13.135/2015</u>	70
2.8.4	<u>A fórmula 85/95 e a MP nº 676/2015</u>	75
2.9	O governo Michel Temer e a Proposta de Emenda à Constituição 287/2016 (PEC 287/2016).....	76
2.10	Empresários e a Proposta de Emenda à Constituição 287/2016.....	82
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	88
	REFERÊNCIAS	91

INTRODUÇÃO

O objetivo central deste trabalho é analisar o processo de escolha dos empresários industriais e financeiros em relação a determinados padrões de política social, visto que o modo de financiamento das políticas sociais interfere diretamente no desempenho das empresas. Busca-se identificar, destacando o discurso e a ação das entidades empresariais, os arranjos desejados pelos diferentes atores no sentido de imprimir determinados rumos à previdência social brasileira e as escolhas efetuadas pelos empresários diante destes arranjos.

As políticas de regulação pública do trabalho e a criação do seguro social público definiram os termos do compromisso firmado que origina o Estado de Bem-Estar Social. As políticas de regulação pública do trabalho buscam inibir a livre utilização do trabalho pelo comprador da força de trabalho, impedindo a deterioração física do portador desta e reduzindo a insegurança resultante de um contrato que opõe indivíduos dotados de recursos desiguais (DELGADO, 2001).

Nesse sentido, as políticas previdenciárias buscam reparar disfunções geradas pelo mercado, assegurando condições mínimas de sobrevivência aos trabalhadores, especialmente nas situações em que estes se encontram fora do mercado de trabalho, seja por motivos de velhice, doença ou desemprego.

Os empresários, de um modo geral, reagem contrariamente à adoção de políticas de regulação pública do trabalho assalariado. Na visão convencional do empresariado, tais políticas interferem indevidamente no poder que deriva de seu controle sobre o processo produtivo e a disciplina do trabalho. A escolha dos formatos em que tais políticas são estruturadas está associada, entre outras coisas, ao impacto que acarretam sobre a competitividade das empresas (Idem).

Desta forma, é razoável admitir que os empresários prefiram a implantação de um modelo de previdência social privado, assentado no sistema de capitalização, especialmente individual, em que as contribuições regulares são depositadas em fundos individuais que remuneram os trabalhadores de acordo com as taxas de juros prevalecentes e, dentro de regras previamente estipuladas, distribuem os resultados aos beneficiários. Além de evitar a participação patronal no custeio do sistema, este modelo é entendido como positivo para a formação de fundos de investimento à disposição dos empresários do setor financeiro e produtivo.

No entanto, nem sempre esta opção pode ser desejável para os empresários. Diante de alternativas que opõem a instituição de um sistema de cobertura universal sustentado por

impostos gerais e diretos a um sistema contributivo baseado na tributação sobre a folha de pagamentos, a escolha dos empresários depende do impacto que a implantação de tais sistemas ocasiona para o desempenho empresarial.

Conforme apontou Delgado (2001), caso a produção industrial de um determinado país se oriente primordialmente para o mercado interno e este esteja protegido da concorrência externa, é provável que a preferência empresarial recaia sobre o modelo contributivo baseado na tributação sobre a folha de pagamentos, visto que o custo envolvido em tal forma de financiamento pode ser transferido ao conjunto de consumidores. No caso de economias abertas, é provável que os empresários escolham um modelo de previdência sustentado por impostos gerais. A interação entre os empresários e os trabalhadores para as escolhas e rumos da política previdenciária é marcada por intensa disputa de interesses. Pode-se supor que os trabalhadores não prefiram um modelo de capitalização individual, em razão da insegurança de seus vínculos empregatícios, de sua limitada capacidade contributiva e pequena propensão à poupança. Assim, tendem a preferir, no caso de aposentadorias e pensões, modelos baseados na solidariedade intergeracional, que sejam não contributivos ou baseados no sistema de repartição simples, em que a contribuição dos que se encontram na ativa sustenta os rendimentos dos trabalhadores aposentados. Neste sentido, a formação de coalizões de suporte e apoio é decisiva na determinação dos regimes de previdência.

A partir das alterações no formato de regulação da economia mundial desde os anos 1970, o Estado de Bem-Estar Social tem sido alvo de diversas pressões, dentre as quais a dos empresários, que consideram os custos associados ao trabalho e à seguridade social um fator de redução da competitividade das empresas num ambiente marcado por maior liberalidade no comércio internacional. Este estudo procura destacar a perspectiva desenvolvida pelos empresários brasileiros em relação ao sistema previdenciário desde meados dos anos 1990 até a mais recente proposta de alteração previdenciária (Proposta de Emenda Constitucional nº 241/2016).

O estudo da postura do empresariado em face das políticas previdenciárias se fez através da análise de documentos de entidades empresariais desde 1995 até 2017 e dados divulgados pela Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) e Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC). O método histórico de análise documental permite ilustrar determinados padrões de comportamento dos atores, suas trajetórias, o contexto em que são construídas as opções e a relação que se estabelece entre suas escolhas e a configuração do mercado de previdência.

Foram privilegiados na investigação realizada documentos produzidos pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), pela Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF), Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiros e de Capitais (ANBIMA), Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (ABRAPP), Federação Nacional de Previdência Privada e Vida (FENAPREVI), Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados, de Capitalização e de Previdência Complementar Aberta (FENASEG), Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização (CNSEG).

O primeiro capítulo abordará os temas da retração do Estado de Bem-Estar Social e da ascensão e predomínio de políticas de ajuste estrutural. O segundo capítulo analisará os processos de reforma na previdência social, iniciados em 1998 e que tornaram os critérios para o acesso aos benefícios previdenciários mais rígidos; as tentativas de financeirização dos fundos da Seguridade Social, que buscam converter o trabalhador em um pequeno investidor; e a criação e expansão de um pilar previdenciário privado no país. Com a análise do comportamento dos empresários diante da previdência social brasileira, procuramos identificar as condições que favorecem ou dificultam a colaboração deste ator social na elaboração das políticas sociais necessárias à superação das desigualdades sociais que têm marcado o desenvolvimento brasileiro.

1 ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL E AS POLÍTICAS DE AJUSTE ESTRUTURAL

1.1 Contextualização do Estado de Bem-Estar Social e as Políticas de Austeridade

O Estado de Bem-Estar Social não é uma invenção arbitrária de políticos populistas, como sugere a teoria econômica neoclássica e neoliberal, mas resultado histórico de um processo de lutas sociais, de construção do Estado e de avanço dos direitos de cidadania. A primeira experiência de bem-estar surge na Alemanha nas últimas décadas do século XIX, onde o governo conservador do chanceler Otto Von Bismarck propõe o seguro social em busca de controle social e neutralização do movimento operário e dos partidos socialistas. A partir de sua introdução, o sistema de bem-estar evoluiu como resultado de negociações de classes e representação parlamentar, com a política social se estabelecendo com base em um compromisso entre o capital e o trabalho, se expandindo para além dos trabalhadores industriais a outras ocupações, assumindo novas formas e maiores benefícios (KERSTENETZKY; KERSTENETZKY, 2015; MANOW, 1997).

A construção do modelo alemão do Estado de Bem-Estar¹ como seguro social enraizado no contrato de trabalho por Bismarck inaugura o seguro nacional compulsório, organizado por categorias profissionais, contra o risco de perda da capacidade de gerar renda em razão de acidentes, doença, invalidez ou idade. O seguro é financiado por contribuições de empregados, empregadores e pelo próprio Estado (KERSTENETZKY, 2012; LANZARA, 2017). A segunda experiência se dá na Inglaterra, onde segundo Marshall (2009), o reconhecimento dos direitos sociais seria resultado da ideia de cidadania. O status de cidadania está assentado na noção de igualdade entre os cidadãos. E esta se materializa em direitos civis e políticos iguais. Ou seja, o exercício desses direitos por parte dos cidadãos reivindicará a ampliação da cidadania. Neste sentido, o modelo inglês é fundado no status de cidadania e estabelece o direito a um padrão mínimo para todos, financiado com recursos tributários, denominado seguridade social (PIERSON, 1998; KERSTENETZKY, 2012).

O período que se estende do final da Segunda Guerra Mundial ao início dos anos 1970 é de expansão das políticas sociais, que deixam de estar lastreadas apenas nos trabalhadores assalariados e passam a atingir outros grupos, como adolescentes, crianças e minorias étnicas (ESPING-ANDERSEN, 1988). Neste momento a quase totalidade dos países capitalistas

¹ Primeiro programa de compensações por acidente de trabalho (1871); primeiro programa seguro saúde para os trabalhadores (1883); aposentadorias para trabalhadores idosos e permanentemente deficientes (1889) (LANZARA, 2017).

centrais aproxima-se de um cenário de pleno emprego, o que favorece a expansão de pressões salariais e a ampliação de demandas por novas formas de política social, ocasionando dificuldades fiscais em diversos Estados (ESPING-ANDERSEN, 1990).

Destaca-se, no início desse período a importância do Relatório Beveridge (1942), que estabeleceu novos parâmetros de responsabilidade pública nacional nas áreas de seguridade e assistência social e criou o maior programa de saúde pública do mundo na época, o *National Health System* (NHS); e a Declaração da Filadélfia, da Organização Mundial do Trabalho, que caminhou para o combate à mercantilização do trabalho (OIT, 1944) (KERSTENETZKY, 2012).

A expansão dos serviços sociais públicos foi possível graças às políticas keynesianas adotadas pelos Estados para assegurar o pleno emprego e o crescimento econômico, além de contar com baixa inflação. Cabe mencionar que o Estado de Bem-Estar se tornou o maior empregador isolado em vários países (ESPING-ANDERSEN, 1990). O *National Health System* inglês, por exemplo, tornou-se o maior empregador da Europa Ocidental naquele período; e mesmo em 1985, em plena desaceleração econômica e pressão por redução, 11% do emprego na Alemanha e 26% na Suécia estavam atrelados ao Estado de Bem-Estar (PIERSON, 1998).

No início dos anos 70, observam-se sinais de esgotamento dos mercados existentes para os produtos que permitiram a expansão econômica do pós-guerra, e que se agrava com a industrialização de áreas cada vez mais expressivas da periferia e a redução da capacidade de endividamento dos Estados, empresas e da população (STREECK, 2014). Os dois processos contribuem para a redução da rentabilidade dos investimentos, renunciando a situação de crise que se manifestaria nos anos 70, abrindo manifestações contrárias ao Estado de Bem-Estar Social. A elevação dos preços do petróleo em 1973 é o fator exógeno que agrava a crise em curso desde o final da década de 1960 caracterizada, entre outras coisas, pela presença de um quadro de sobreinvestimento, diminuição da rentabilidade capitalista, em razão da elevação dos salários acima dos níveis de produtividade das economias, e esgotamento dos mercados para os bens duráveis e de consumo (STREECK, 2014). Em 1973, o Presidente Nixon rompe com a conversibilidade ouro do dólar e leva ao colapso os termos definidos em Bretton Woods, inaugurando a era das taxas flutuantes de câmbio, que criam condições para os movimentos especulativos do capital financeiro, agravados nos anos 80 (PIORE; SABEL, 1984).

A redução da produção em praticamente todos os países capitalistas e o aumento do desemprego surgem acompanhados de permanente inflação (STREECK, 2014). Os elementos centrais do pacto social do capitalismo do pós-guerra começaram a ser progressivamente questionados nas sociedades ocidentais: políticas de emprego, formação setorial dos salários

através de barganhas coletivas, participação dos trabalhadores nas decisões do local de trabalho e nas empresas, controle estatal sobre indústrias consideradas centrais para o desenvolvimento, estabilidade no emprego, direitos sociais universais (STREECK, 2014). A partir do diagnóstico neoconservador os dilemas da economia capitalista passam a ser associados à “explosão de demandas”, aos gastos estatais, à excessiva regulamentação do mercado de trabalho e capitais. Ganham destaque e voz propostas políticas de contenção salarial como formas de solucionar os problemas decorrentes da expansão do pleno emprego e dos programas sociais, tornando críveis as previsões kaleckianas de uma sublevação do capital diante das ameaças colocadas pela crescente indisciplina do trabalho provocada pelo aumento e generalização das expectativas democráticas de inclusão no sistema de bem-estar social (KALECKI, 1943). Acentuam-se pressões para que no comércio mundial sejam reduzidas as barreiras de proteção, e no plano interno, a redução das contribuições sobre a folha de pagamentos, a retirada do Estado como mediador do conflito capital-trabalho e a desregulamentação do mercado de trabalho com retração das políticas redistributivas.

Somam-se a estes argumentos as transformações estruturais da economia mundial, as mudanças na composição populacional, como, por exemplo, o aumento da expectativa de vida e a diminuição das taxas de fecundidade, que acarretam em um cenário no qual o número cada vez maior de dependentes inativos precisa ser sustentado por um grupo em idade ativa cada vez menor. Ou seja, corrobora a afirmação de que é preciso rever o pacto social do pós-guerra. Tal diagnóstico, contudo, refere-se especialmente ao caso Europeu, enquanto que em alguns países periféricos, sujeitos as mesmas mudanças demográficas, embora de menor magnitude, o pacto social sequer foi construído (KERSTENETZKY, 2012). Nesse sentido, reformas previdenciárias são adotadas aumentando o tempo de contribuição necessário para acessar os benefícios previdenciários, e reduzindo a responsabilidade pública na provisão dos benefícios, seja por meio de subsídios ou renúncias.

As pressões para a desregulamentação acentuam-se dentro da Rodada Uruguai do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), que culminaria, na década de 90, na criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) e na fixação de normas antiprotecionistas rígidas (STIGLITZ, 2000). Ganham destaque as pressões para que os países periféricos promovam ajustes, combinando a abertura econômica, vinculação do valor de suas moedas ao dólar, redução do déficit público, privatizações, respaldadas por um conjunto de medidas propostas principalmente pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), denominado Consenso de Washington. Os governos e atores sociais que ignoraram estas pressões internacionais obtiveram menor crescimento econômico e redução de empregos nas últimas décadas

(SCHARPF, 2005; BOYER; BRACHE, 1996). Como assinala Dani Rodrik (2006), a política do FMI, neste período, ajudado e incitado pelo Banco Mundial, se tornou um mantra de “estabilizar, privatizar e liberalizar”.

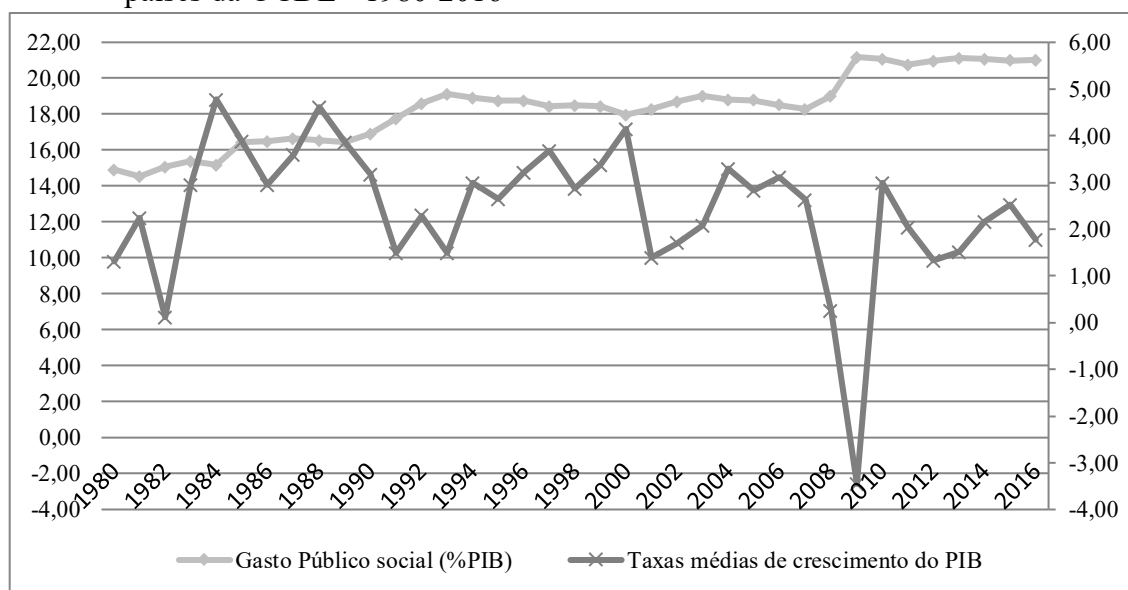
As novas condições geradas pela desestruturação dos formatos de regulação fixados no pós-guerra e a liberalização crescente do comércio mundial impactaram diretamente os Estados de Bem-Estar Social. Contudo é preciso destacar, à exceção do Chile e de países anglo-saxões, que as mudanças na estrutura das políticas de Bem-Estar têm sido marginais (KERSTENETZKY, 2012; KERSTENETZKY; PEREIRA, 2018), o que evidencia a importância que ainda dispõem os atores que resistem à sua dissolução, apesar da significativa redução do poder de classe dos trabalhadores assalariados. Paul Pierson (1996) afirma que a política do Estado de Bem-Estar Social se reconfigurou. Não é mais a política dos sindicatos e partidos social-democratas do pós-guerra, mas a política de seus beneficiários e empregados. Ou seja, os interesses e demandas dos grupos envolvidos diretamente na prestação e recebimento dos benefícios sociais moldam as políticas do Estado de Bem-Estar Social.

De uma forma geral, reformas restritivas tendem a encontrar resistências consideráveis por parte desses eleitorados. Determinados programas sociais têm maior probabilidade de suscitar reações organizadas em caso de desmantelamento, como é das aposentadorias e pensões. Ainda assim, como será discutido a seguir, temos observado nas últimas décadas mudanças privatizantes, principalmente incrementais, e um forte apelo para a adoção de políticas de austeridade, que inclusive ameaçam minar as bases sociais dos programas de seguridade social mais consolidados.

1.2 Processo de mudança institucional nos Sistemas Previdenciários

Estudos recentes apontam que, apesar das diversas investidas de desmonte do Estado de Bem-Estar Social e a recente crise financeira iniciada em 2007-2008, não houve uma contração do Estado social no que se refere ao gasto social, financiamento tributário e efetividade das suas políticas (KERSTENETZKY, 2012; KERSTENETZKY; PEREIRA, 2018). Os dados do gráfico abaixo revelam que a proporção do gasto social como porcentagem do PIB seguiu crescendo no bloco da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) mesmo quando o produto não crescia ou até mesmo se contraía, revelando um esforço estatal para compensar a crescente demanda e os recursos limitados devido à recessão (KERSTENETZKY; PEREIRA, 2018).

Gráfico 1 - Gasto Público Social (%PIB) e Taxas Médias de Crescimento do PIB dos países da OCDE - 1980-2016



Nota: o gasto público social está plotado no eixo à esquerda e as taxas de crescimento do PIB estão plotadas no eixo à direita.

Fonte: KERSTENETZKY; PEREIRA, 2018. OECD SOCX¹³/OECD Stats¹⁴

Contudo, e apesar do gasto público social não ter se reduzido ao longo do período, algo aconteceu no Estado de Bem-Estar Social e esta seção busca iluminar tais mudanças. Huber e Stephens (2001) e Blyth (2013) observam mudanças notórias no comportamento dos políticos, bem como novos “valores” permeando as reformas propostas a partir dos anos 1980. Na perspectiva desses autores, enquanto a situação econômica desfavorável dos anos 1970 foi percebida como apenas um tropeço em uma trajetória gloriosa que havia se estendido de 1945 a 1975. No entanto, a partir dos anos 1980, essa percepção mudou. Nesse novo período, as narrativas públicas passaram a enfatizar a austeridade, e diversas reformas foram propostas com o objetivo de reduzir a responsabilidade pública.

Conforme aponta Kerstenetsky (2012) na literatura sobre *Welfare State*, as reformas realizadas nas décadas de 1980 e 1990 foram objeto de avaliações bastante distintas. De um lado, algumas análises consideraram essas reformas como adaptações funcionais do Estado de Bem-Estar ao novo cenário econômico e social (PIERSON, 2006). Por outro lado, outras interpretações destacaram que essas reformas representaram processos de remercantilização e redução da responsabilidade pública na provisão de benefícios sociais (PALIER, 2010).

De acordo com a perspectiva de adaptação a novos riscos, as alterações nas políticas de Estado de Bem-Estar Social seriam uma forma de ajustar e adequar o sistema ao novo contexto sociopolítico e econômico. Esse novo ambiente é caracterizado por diversas mudanças, como desindustrialização, globalização, novas estruturas de classe e composição familiar,

transformações demográficas, novas relações de gênero, além de alterações no regime político, democratização e níveis crescentes de mobilização política (NULLMEIER & KAUFFMAN, 2010 *apud* KERSTENETZKY, 2012).

Essas características do novo cenário sociopolítico e econômico resultaram em novos riscos sociais, ou seja, novos desafios e vulnerabilidades enfrentados pela sociedade. Conseqüentemente, esse contexto também oferece novas oportunidades e demandas para o desenvolvimento e aprimoramento das políticas de bem-estar social (BANTING; MYLES, 2016).

Bonoli (2005) chama atenção que os riscos sociais, que justificaram a existência das políticas de bem-estar do pós-guerra, teriam sido substituídos por novos riscos. Mudanças tecnológicas restringiram o crescimento dos empregos, o aumento do peso do setor de serviços na economia, bem como o avanço da economia do conhecimento foram alguns dos fatores que reconfiguraram as relações de trabalho, acarretando em vínculos de trabalho menos seguros e mais precários. Isso exigiu um maior nível de qualificação profissional, levando a criação de um mercado de trabalho dual e ao desemprego de longa duração para alguns grupos específicos (ESPING-ANDERSEN, 1999; KERSTENETZKY, 2012).

Outro subconjunto de novos riscos é oriundo das mudanças demográficas (envelhecimento da população) e dos novos arranjos familiares composto por famílias monoparentais, os quais demandam novos formatos de proteção. Os novos riscos demandariam a reconfiguração do Estado de Bem-Estar para atender às demandas emergentes, visto que as políticas do pós-guerra foram concebidas em um cenário de economia industrial e emprego estável. Essas adaptações foram denominadas como “recalibragem” ou “transformação” do Estado de Bem-Estar (PIERSON, 2006). Dentre as novas áreas de ação, destacam-se as políticas ativas para o mercado de trabalho e as políticas de cuidados, que permitam conciliar a vida familiar com o trabalho (KERSTENETZKY, 2012).

Outras análises avaliam essas alterações na estrutura/formato dos programas sociais menos como “adaptações funcionais” e mais como uma “reestruturação”, com significativa redução da responsabilidade pública na provisão de benefícios e serviços (KERSTENETZKY, 2012).

Pierson (1996) destaca que ao longo das décadas de 1980 e 1990 ocorreu uma retração da responsabilidade pública nas políticas de bem-estar social, refletidas na redução do valor dos benefícios, estabelecimento de critérios de acesso mais rigorosos e restritivos aos programas sociais, bem como a introdução de formas de copagamento (PIERSON, 1996).

Além disso, a estrutura tributária também passou por alterações significativas nesse período, com um crescente apoio aos impostos indiretos e ao aumento das contribuições dos empregados. Tais mudanças contribuíram para um cenário menos universalista e redistributivo, afetando a amplitude e o alcance das políticas de bem-estar social.

O autor também ressalta que essas mudanças não foram exclusivas de um país ou região específica, mas ocorreram em diversos países da OCDE ao longo dos anos 1990. No que diz respeito às políticas de aposentadoria, houve o aumento da idade para se aposentar, e extensão do período necessário para requerer a aposentadoria plena em pelo menos onze países.

A terceira análise compreende as transformações das relações entre o público e o privado como o elemento marcante das mudanças econômicas e comportamentais ocorridas nas últimas décadas. Segundo tal interpretação, o primeiro momento do Estado de Bem-Estar é marcado pela centralidade na provisão pública, enquanto o segundo é caracterizado pelo avanço da participação privada na provisão (PALIER, 2005, 2010; KAUTTO, 2010).

O discurso em favor da provisão privada do bem-estar é cada vez mais influente, diante do aumento da demanda por ampliação dos benefícios e serviços sociais e as restrições à capacidade fiscal dos governos. Em resposta a essas pressões, reformas que implementam sistemas previdenciários de múltiplos pilares, provisão privada de serviços e políticas de *workfare*² têm sido adotadas, assim como as regras de elegibilidade para acesso aos benefícios e serviços sofrido alterações, tornando-se mais rígidas e exigindo maior contrapartida. (SEELEIB-KAISAR, 2008, 2016; KERSTENETZKY, 2012; PIERSON, 1998, 2006; ANTÍA; LANZARA, 2011; HUBER; STEPHENS, 2012). Na maioria dos países da área da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), tem sido observado um aumento da participação privada no oferta de serviços e benefícios sociais. Essa tendência é marcada pela redução de benefícios públicos e pelo estímulo à adesão a planos privados e ocupacionais, incentivados por meio de medidas regulatórias e ou incentivos tributários. A situação também ocorre na América Latina, conforme estudo de Antía e Lanzara (2011) para os casos chileno, uruguaio e brasileiro. Kerstenetsky (2012) sinaliza que enquanto os discursos e instituições apontaram para um processo de privatização e remercantilização, a ação pública atuou alterando o financiamento, por meio de renúncia fiscal e subsídios, e mudanças na regulação existente.

Em termos de resultados, as reformas nas aposentadorias resultaram em proteção mais frágil para aqueles que estavam fora do mercado de trabalho, redistribuição menor e maior

² As políticas de *workfare* podem ser definidas como políticas que exigem aos cidadãos que trabalhem em troca dos benefícios da assistência social. “Bem-estar em troca de trabalho”.

insegurança em relação ao valor futuro dos benefícios³. Em contrapartida, em alguns casos, as reformas permitiram a inclusão de empregados não padrão no sistema de seguridade social. Trabalhadores temporários, em tempo parcial e outras formas atípicas de trabalho foram incorporados à cobertura da previdência em alguns países. (KERSTENETZKY, 2012). Isso foi verificado no Brasil durante os governos Lula da Silva (2003-2006/2007-2010) e Dilma Rousseff (2011-2014/2015-2016), com as medidas que facultaram aos trabalhadores informais contribuírem para a previdência social, seja como microempreendedores, seja como contribuintes individuais. Entre as medidas legislativas, destaca-se a Emenda Constitucional nº 72/2013 que regulamentou o emprego doméstico – com a exigência de carteira de trabalho e garantia de jornada de trabalho legal, remuneração mínima e acesso à seguridade social (KERSTENETZKY, 2017). A tabela 1, abaixo, apresenta algumas das recentes medidas de inclusão previdenciária.

Tabela 1 - Medidas Recentes de Inclusão Previdenciária

Medida de Inclusão	Normativo
Incentivo à formalização de trabalhadores domésticos	Lei nº 11.324/2006
Plano Simplificado de inclusão Previdenciária	Lei Complementar nº 123/2006
Estímulo à formalização de trabalhadores temporários contratados por segurado especial	Lei nº 11.718/2008
Formalização de trabalhadores temporários contratados por produtor rural pessoa física	Lei nº 11.718/2008
Contratação simplificada de empregado por parte de Microempreendedor Individual (MEI)	Lei Complementar nº 128/2008
Instituição da figura do Microempreendedor Individual (MEI)	Lei Complementar nº 128/2008
Estímulo à formalização de facultativos de baixa renda	Lei nº 12.470/2011

Fonte: IPEA, 2015.

O Brasil tem assistido, nos últimos anos, a uma intensa disputa para a desmontagem das frágeis instituições responsáveis pelas políticas sociais no país. Um dos focos desta disputa tem sido, tal como nos países centrais, o sistema previdenciário. Dentre os atores comprometidos com a mudança do sistema previdenciário encontram-se os empresários industriais e financeiros, que veem nas mudanças preconizadas um instrumento para aumentar a

³ Atualmente a população chilena se aposenta com 1/3 do salário-mínimo nos regimes de capitalização instaurados no país durante a ditadura Pinochet.

competitividade das empresas (DELGADO, 2001) e fortalecer o mercado de capitais do país. As mudanças em curso têm ocorrido em meio a uma redução expressiva do poder da classe trabalhadora, vide o impacto da reforma trabalhista recentemente aprovada (Lei Nº 13.467, de 13/07/2017) e o enfraquecimento dos sindicatos.

1.3 Políticas de Austeridade

O apoio às reformas restritivas e privatizantes tende a ganhar apoio em períodos de baixo crescimento econômico, ou recessão. Milton Friedman (1962) afirmou que “só uma crise – real ou percebida- produz a verdadeira mudança. Quando essa crise ocorre, as medidas que se tomam dependem das ideias que pairam no ar”. A crise financeira de 2007-2008, real e percebida por quase toda população mundial, trouxe à tona os mesmos velhos argumentos liberais. Tais argumentos sempre tendem a reforçar a ideia de que o Estado, com seu nível de gastos sociais irresponsáveis para atender demandas de grupos corporativos, é o grande vilão que desvirtua a “natureza” da livre competição, apregoando medidas para “domesticar” o Leviatã benevolente. Esta breve seção, destina-se a compreender os pontos centrais do surgimento da ideia de austeridade que paira no ar ao longo da história a fim de utilizá-la como lente de análise para compreensão das reformas liberalizantes à luz dos documentos produzidos por entidades representativas do empresariado.

A austeridade emerge ao longo do tempo como uma consequência derivada de convicções partilhadas com relação à natureza e as atribuições do Estado na economia (BLYTH, 2013).

Durante a década de 1930, os liberais da Escola de Economia de Friburgo⁴ começaram a se preocupar com a incapacidade do sistema jurídico-institucional em evitar a criação e o abuso de poder econômico privado. Surge, nesse sentido, o medo da ordem administrativa governamental ser capturada por membros mais poderosos da ordem transacional, cartéis, poder privado e os sindicatos. O argumento é que o indivíduo precisava ser protegido do Estado, mas reconhece que o Estado não era a única ameaça com que valia a pena preocupar-se. O Estado deve possibilitar e melhorar as condições de funcionamento do mercado, especialmente da livre competição, incumbindo-se as instituições de regulação estatal de criar incentivos aos agentes econômicos privados (BLYTH, 2013).

Neste cenário emerge a constituição econômica, instrumento que possibilitará ao Estado garantir a ordem e uma política econômica baseada na ordem. Esta constituição econômica não

⁴ Walter Eucken; Franz Bohm; Hans Grossmann-Doerth.

pode ser imposta pelo Estado, deve ser fruto de um amplo debate e consenso dos membros da comunidade econômica – o chamado “povo do mercado” (STREECK, 2014) para os qual ela se aplica e a sua aplicação deve basear-se em um dever recíproco desses membros em agir de acordo com os termos estabelecidos (BLYTH, 2013).

Para que a constituição econômica se concretize, é preciso que a política estatal não fixe as condições de investimento ou manipule o nível de preços por meio de medidas intervencionistas. Ao contrário, dada sua preocupação em limitar o poder das burocracias públicas e das corporações de empresários e trabalhadores, a política de concorrência, apoiada pela política monetária de um Banco Central independente (o guardião contra qualquer abuso de poder pelas autoridades políticas), e a institucionalização da austeridade fiscal, constituíam o núcleo duro da constituição econômica (BLYTH, 2013). O foco na política de concorrência consiste na crença de que atacando a concentração e os cartéis e mantendo os preços estáveis o crescimento seria espontâneo. A competitividade nestes termos é entendida como a chave do crescimento. Desse modo, a concentração do mercado consiste na perda de competitividade dos Estados, e, portanto, acarreta em reduções dos salários.

Se os Estados quebrarem as regras, a única política possível é uma dieta de estrita austeridade para fazê-los regressar à conformidade, mais as sanções automáticas para os que não conseguirem manter-se dentro das regras. Como não se pode confiar nos Estados para proporcionarem a austeridade necessária, visto que estes tendem a ser capturados, há a necessidade de regras (o Novo Regime Fiscal brasileiro – Emenda Constitucional nº 95/2016 -enquadra-se aqui) e de uma autoridade monetária independente para garantir que os Estados se conformem com a ordem (atualmente, o governo brasileiro discute a necessidade de garantir a autonomia do Banco Central) (BLYTH, 2013). A partir disso, o crescimento voltará. No caso de alguns governos, se isso significar, estelionato eleitoral ou a deposição de alguns governos democraticamente eleitos, então que assim seja.

A democracia diante de tais argumentos se apresenta como um problema para a contenção dos gastos públicos, conforme apontou a teoria da escolha pública. Presumindo que os agentes internos do Estado não se comportavam de modo distinto dos demais, maximizando seus rendimentos, os teóricos da escolha pública afirmavam que a despesa do Estado coincidia com o calendário eleitoral para produzir crescimentos e recessões que eram a forma dos políticos maximizarem seus votos. Estes períodos de crescimento induzido geram inflação, que com o passar do tempo torna-se cada vez mais alta. Esta inflação induzida destrói as expectativas e cria incertezas. O único modo para sanar este problema seria ter uma instituição que se sobrepusesse com eficácia ao processo inflacionário de tomada de decisões. Aqui

encontramos a função do Banco Central independente, única instituição que pode se “comprometer de modo credível”, livre do escrutínio público, pronta para receitar o remédio amargo quando fosse necessário (BLYTH, 2013).

Se estas breves ideias apresentadas soam hoje tão familiares, é porque os mesmos argumentos estão sendo reciclados. A ideia de que a atual crise – a crise de 2008- foi gerada pelas políticas equivocadas do “esclerótico” Estado intervencionista coloca na ordem do dia a necessidade de restabelecer a “confiança dos investidores” para se iniciar a recuperação econômica. E isso, por sua vez, requer que esse Estado se livre das políticas redistributivas por meio de prescrições legais. Assim, o aspecto principal das políticas de austeridade hoje é atar as mãos do Estado, criando limites constitucionais ao endividamento público. Austeridade esta, diga-se, que assume um caráter permanente e que busca atrelar os interesses dos investidores e do mercado financeiro à Constituição ao desonerar os orçamentos públicos de eventuais despesas sociais, liberando recursos para o pagamento de juros que alimenta a sanha da aristocracia financeira.

1.4 A Previdência Social sob o escrutínio liberal

Uma das críticas mais contundentes ao sistema previdenciário público foi realizada pelo economista liberal austríaco Friedrich August von Hayek em sua obra “*Constitution of liberty*” (1960). Nesta seção apresentaremos, brevemente, parte dos argumentos desenvolvidos pelo autor, em razão de que estes mesmos argumentos serão encontrados nos posicionamentos dos atores empresariais ao longo dos processos de reformas, como se verá adiante.

A crítica hayekiana sugere que a oferta da assistência social pública induz os indivíduos a negligenciar a necessidade de formação de poupança privada, ocasionando um ônus para toda a sociedade. Segundo Hayek (1960), a criação de um sistema público previdenciário estimulará o surgimento de uma poderosa burocracia que, além de se apropriar indevidamente dos recursos de toda a sociedade, manipulará a opinião pública em direção ao expansionismo desenfreado do sistema previdenciário. Cabe lembrar que estes mesmos argumentos foram evocados pelos apoiadores da recente tentativa de reforma previdenciária brasileira. A seguir estão elencados mais alguns influentes argumentos desse autor no sentido de deslegitimar os sistemas previdenciários

1.4.1 Assistência aos Idosos

A assistência aos idosos é considerada particularmente grave, pois os governos impediram os idosos dos meios de sustento de que poderiam dispor. Os governos não cumpriram seus compromissos e seu dever de manter a moeda estável e a inflação controlada, ou seja, toda uma geração em idade de se aposentar teve seus recursos de aposentadoria desperdiçados e um número considerável de indivíduos encontra-se na pobreza. Na tentativa de “remediar um mal”, o governo impõe a nação um sistema permanente pelo qual a fonte comum de renda, a partir de certa idade, é uma pensão fixada por decisão política e paga com impostos gerais. Tal tentativa, de acordo com Hayek, ocasionaria problemas de enorme repercussão para as próximas gerações (HAYEK, 1960).

Segundo Hayek, o problema emerge em sua totalidade, quando o governo se encarrega de garantir não apenas o sustento e assistência mínimos, mas também níveis “adequados” aos idosos, independentemente da necessidade individual ou das contribuições de cada um. A partir do momento que o Estado assume o monopólio deste tipo de proteção, o benefício é oferecido não apenas aqueles contribuíram, mas também aos que não tiveram tempo e capacidade para fazê-lo; e quando chega o momento de pagar as pensões, elas não são pagas com os recursos acumulados para esse fim, mas constituem uma transferência de recursos da população economicamente ativa para os inativos (HAYEK, 1960).

1.4.2 Seguro-desemprego

O problema específico criado pelo seguro-desemprego, segundo Hayek, é como e quem deve ou não prestar aos desempregados assistência posterior baseada em seus salários, e em particular, se esta necessidade justifica uma redistribuição compulsória de renda de acordo com um princípio de justiça (HAYEK, 1960).

A justificativa favorável à prestação de assistência que exceda o mínimo garantido a todos é que mudanças súbitas e imprevisíveis da demanda de mão-de-obra são características do mercado de trabalho e o trabalhador não pode controlá-las. Essa justificativa é correta, segundo o autor, no que diz respeito ao desemprego em momentos de profunda recessão. Mas considera ainda que há outros fatores que também geram desemprego. Por exemplo, o desemprego periódico e previsível que ocorre na maioria das ocupações sazonais. Neste caso, é de interesse geral limitar a oferta de mão-de-obra a fim de que os ganhos sazonais sejam suficientes para sustentar o trabalhador durante o ano todo, ou que o fluxo de mão-de-obra seja mantido por deslocamentos periódicos de uma ocupação para outra. Há também a circunstância na qual o desemprego é efeito direto dos salários excessivamente elevados em determinado

setor, quer essa alta tenha ocorrido via ação sindical, quer por outras razões. Em ambos os casos, a solução para o desemprego exige certa flexibilidade dos salários e mobilidade dos próprios trabalhadores. Entretanto, segundo o autor, esses instrumentos acabam sendo reduzidos/limitados por um sistema que garante a todos os desempregados uma parte dos salários que costumavam receber durante a ativa (HAYEK, 1960).

Outro ponto destacado é que o seguro-desemprego atua em mercados de trabalho dominados pela ação coercitiva dos sindicatos e que foram estruturados sob forte influência destes, com o objetivo de garantir maior poder de pressão aos sindicatos. Segundo essa literatura, um sistema que exime os sindicatos da responsabilidade pelo desemprego provocado por sua política salarial atuante, e que atribui ao Estado a responsabilidade não apenas de sustentar, mas também de satisfazer aqueles que estão sem emprego em razão da política sindical, tornará mais grave o problema que tenta solucionar (HAYEK, 1960).

1.4.3 Crise da Previdência Social

Segundo o economista liberal austríaco, a “crise da Previdência Social” é resultado da transformação de um aparato planejado para aliviar a pobreza em instrumento de redistribuição de renda (HAYEK, 1960).

No próximo capítulo analisaremos a Previdência Social no Brasil, sua relação com o empresariado, e os processos de reformas que caminharam para tornar o acesso aos benefícios mais rígidos e incentivar o desenvolvimento do pilar privado no país.

2 EMPRESÁRIOS E A PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA 1995-2017

2.1 Empresários e o processo Constituinte

A ampliação dos direitos sociais na Constituição de 1988 foi recebida pelas entidades empresariais com preocupação sobre seu impacto para o funcionamento da economia. Em abril de 1988, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) divulgou estudo do seu Departamento Econômico apontando que os novos encargos previstos implicariam em aumento dos custos da produção industrial, do processo inflacionário, e da informalidade no mercado de trabalho; além de promoverem a redução da capacidade de investimento das empresas, e da competitividade das empresas brasileiras no exterior (SETTA, 1988; DELGADO, 2001). As mesmas considerações haviam sido apresentadas em março de 1987, quando da instauração da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais. A CNI rejeitava a “transformação do sistema nacional de Previdência Social em Seguridade Social”, afirmando não ser matéria constitucional. Também argumentava que o aumento da expectativa de vida da população, pressionando o pagamento de benefícios, e a porcentagem “relativamente baixa” da “população economicamente ativa sobre a população em geral” apontavam a “inviabilidade desta inovação”. Ainda segundo o documento a “filosofia estatizante” que orientara o tratamento da área da saúde afrontava a “liberdade de escolha” dos cidadãos (CNI, Proposições Iniciais do Empresariado Industrial à Assembleia Constituinte, p.60, 1987).

A CNI sugeria como princípios para a “ordem social” na nova Constituição, a supressão do poder normativo da Justiça do Trabalho, a subordinação da concessão de novos direitos ao aumento da produtividade da economia e uma reformulação de “toda disciplina constitucional da Previdência Social” (CNI, 1987, p.60-63). Para reformulação da previdência social, sugeria a eliminação da aposentadoria por tempo de serviço, a fixação da idade mínima de 65 anos para concessão de aposentadoria, exclusão da assistência médica e do seguro contra acidentes de trabalho do sistema previdenciário, a extinção da aposentadoria especial dos professores e da mulher e a criação de um Conselho Superior do Sistema Previdenciário, com representação paritária da União, empregadores e trabalhadores, de caráter consultivo e deliberativo. Além de propor o restabelecimento da contribuição paritária de empregadores, trabalhadores e da União para o financiamento do sistema previdenciário.

Os empresários brasileiros buscaram influenciar ativamente o processo constituinte desde o seu início, patrocinando as campanhas de um grande número de parlamentares

(DELGADO, 2001). Dentre as diversas articulações criadas para pressionar os constituintes destaca-se a União Brasileira de Empresários (UBE), criada em 1986, como um contraponto ao papel exercido pelas centrais dos trabalhadores.

As entidades empresariais criaram a expectativa de que o processo constituinte produzisse uma constituição sucinta. A partir dessa expectativa, a preocupação central dos empresários foi definir os limites da presença estatal na economia, limitando seu papel regulador. As proposições sobre políticas sociais eram restritas, em razão da expectativa de que fossem tratadas por legislação ordinária (DELGADO, 2001). Assim, as sugestões da CNI e da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) limitavam-se a retificações na operação do sistema previdenciário, além de propor o congelamento dos direitos sociais previstos na legislação em vigor. Não se propunha a redução do peso da previdência pública, mas destacava-se a necessidade de participação das “classes interessadas” em sua gestão (DELGADO, 2001).

Contudo, as expectativas empresariais foram frustradas. Abriu-se o caminho para a elaboração de uma Constituição detalhada, em que os diversos segmentos sociais buscavam incluir no texto constitucional dispositivos que os beneficiassem. A partir disso, no que se refere à ordem social, os empresários buscaram concentrar esforços para vetar ou atenuar os dispositivos que podiam interferir no controle da empresa e na prerrogativa patronal da demissão.

Barrar a tentativa de inserir na Constituição o princípio da estabilidade no emprego foi uma das principais preocupações apontadas pelas entidades empresariais ao longo de 1987. Como alternativa à estabilidade, os empresários sugeriram a criação de uma indenização compensatória para demissão sem justa causa e a consolidação do seguro-desemprego (JOBIM; MATOS, 1987). Por fim, os empresários conseguiram impedir a instituição da estabilidade, mas aceitaram a elevação dos custos da demissão.

Em suma, a ação empresarial ao longo do processo constituinte é marcada por dois movimentos. No primeiro as associações empresariais buscaram reduzir o papel atribuído ao Estado na economia brasileira, firmar princípios gerais em defesa do livre mercado e da primazia da iniciativa privada, embora aceitando a proteção estatal contra a concorrência externa e a existência de canais de intermediação corporativos com as esferas governamentais (DINIZ; BOSCHI, 1989; BOSCHI; DINIZ, 1997).

No que tange aos direitos sociais e a organização da rede de proteção social procuravam assegurar a sujeição da previdência social a critérios atuariais e evitar a expansão dos direitos sociais, mantendo os já vigentes na legislação em vigor. Com o avanço do processo Constituinte

em direção à ampliação de direitos sociais e à transformação do sistema nacional de Previdência Social em Seguridade Social, as entidades empresariais direcionam seus esforços para conter os dispositivos que poderiam afetar o controle dentro das empresas e a prerrogativa patronal de demissão. Vale destacar que as entidades patronais continuaram a demonstrar sua insatisfação com o rumo tomado pela constituinte.

2.2 A Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988 é o ponto culminante de uma longa trajetória de universalização de direitos e de relativa uniformidade de tratamento entre os cidadãos, ainda que parte desses direitos tenha sido implementada ao longo da década de 1990. No que se refere à área da Seguridade Social, diversas medidas foram adotadas. Dentre as principais inovações da Constituição de 1988, destacam-se: a criação do plano de benefícios unificado, no qual os benefícios foram equiparados para todos os trabalhadores; fixação de um piso de benefício indexado em um salário mínimo; autorização para aposentadoria antecipada em cinco anos dos trabalhadores rurais; preservação do direito das mulheres de se aposentarem cinco anos mais cedo e com cinco anos menos de tempo de contribuição do que os homens, tanto na aposentadoria por idade quanto por tempo de contribuição; separação do orçamento da seguridade social (OSS) do fiscal, com diversas fontes de financiamento –destaque para as contribuições sociais – e destinação de recursos estabelecida.

A previdência social brasileira é um sistema de natureza contributiva e filiação obrigatória, que oferece benefícios de aposentadoria e pensões por invalidez e morte. Além disso, engloba diversos auxílios, tais como auxílio-maternidade, auxílio-desemprego, auxílio-doença e amparo em casos de acidentes de trabalho. Possui uma grande agência estatal responsável pelos pagamentos das aposentadorias e demais benefícios aos trabalhadores brasileiros, com exceção dos servidores públicos, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), dotada de forte capacidade burocrática e ampla capilaridade territorial. Entre os benefícios estritamente concedidos pela Previdência Social, através do INSS, vale destacar que benefícios pagos no valor de 1 salário mínimo. Estes são destinados à maioria dos trabalhadores que exerciam atividades urbanas e estão filiados ao RGPS, e à quase totalidade dos trabalhadores rurais,⁵ representando aproximadamente 66% do total de pagamentos feitos pela Previdência Social (JACCOUD, 2009; LANZARA, 2015).

⁵ O Brasil possui um emblemático sistema de seguridade rural, que, além da contribuição para a redução substantiva da pobreza no campo e das disparidades entre as diferentes regiões do país, confere ao trabalhador rural o status de “segurado especial da previdência”.

Os níveis de cobertura previdenciária para a população idosa no Brasil são bastante amplos, próximos da universalidade. Mais de 80% dos idosos no país estão protegidos pelo sistema de previdência social. Além disso, a assistência social, que é um direito universal garantido pela Constituição de 1988, contempla benefícios que protegem os grupos mais vulneráveis, com destaque para os Benefícios de Prestação Continuada (BPC).⁶

A recente redução da pobreza e desigualdade verificada no Brasil dos últimos anos deve-se, em grande medida, às transferências da previdência e da assistência social. Porém, como apontam alguns estudos, no período 2003-2014, o crescimento com distribuição, via inclusão no mercado de trabalho, foi o propulsor da mudança estrutural na distribuição da renda. O movimento crescente de formalização do trabalho, somado ao aumento do salário mínimo e à melhor remuneração de todos os ocupados, com destaque para a ampliação dos benefícios previdenciários, produziu um forte impacto na redução da pobreza (LANZARA, 2015; KERSTENETSKY, 2017).

Segundo a visão fiscalista da política previdenciária, a ampliação da cobertura da Seguridade Social veio acompanhada do aumento dos gastos públicos e contribuiu para a deterioração da qualidade tributária e orçamentária do país (REZENDE; TAFNER, 2005; TAFNER; BOTELHO; ERBISTI, 2015). Contudo, frisa-se que o não reconhecimento e o não cumprimento do Orçamento da Seguridade Social deixa o debate fiscal enviesado, pois não se reconhece a Previdência como parte da Seguridade Social, que possui múltiplas fontes de financiamento.

Lastreados nessa interpretação, em 1994, devido às mudanças ocorridas na economia brasileira, foi instituída a desvinculação de parte dos recursos da Seguridade Social, por meio do Fundo Social de Emergência. Posteriormente, em 1997, esse fundo foi renomeado como Fundo de Estabilização Fiscal e, em 2000, passou a ser conhecido como Desvinculação das Receitas da União (DRU).

A DRU permite que 20% das receitas da Seguridade Social sejam desvinculadas, o que significa que esses recursos podem ser utilizados livremente pelo governo federal para diversas finalidades, inclusive para o pagamento dos juros da dívida pública. Essa medida foi implementada com o objetivo de dar maior flexibilidade ao governo no uso dos recursos públicos, em especial em momentos de necessidade de ajuste fiscal e estabilização econômica.

Em 2015 o governo federal enviou ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 87/2015, estendendo o instrumento até 2023 e aumentando a alíquota de

⁶ O BPC é uma transferência mensal de 1 salário mínimo a pessoas acima de 65 anos e a pessoas com deficiência, cuja renda mensal familiar per capita seja inferior a um quarto do salário mínimo.

desvinculação para 30% sobre a receita de contribuições sociais e econômicas, fundos constitucionais e compensações financeiras pela utilização de recursos hídricos para geração de energia elétrica e de outros recursos minerais. Esses desvios do orçamento da seguridade social resultaram no subfinanciamento das políticas de saúde e assistência, gerando também uma forte perda de receita para a previdência social.

O primeiro capítulo das recentes reformas previdenciárias começou a ser desenvolvido em 1998, a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 20, em dezembro daquele ano.

2.3 As Reformas de Fernando Henrique Cardoso (FHC)

Em março de 1995, durante o mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC), o governo apresentou uma proposta de alteração na previdência social para os trabalhadores do setor privado e para os servidores públicos. Essa proposta foi denominada Proposta de Emenda Constitucional nº 33, ou PEC 33.

A PEC 33 foi debatida na Câmara dos Deputados até julho de 1996. No entanto, devido à forte resistência ao tema, especialmente por parte da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e do Partido dos Trabalhadores (PT), a proposta foi retirada e reformulada, sendo reapresentada em 1997 (MARQUES; MENDES, 2004).

Após novas discussões e negociações, a proposta foi aprovada ao final de 1998 e convertida na Emenda Constitucional nº 20, promovendo alterações significativas nos sistemas de aposentadoria tanto do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que engloba os trabalhadores do setor privado, quanto no regime próprio dos servidores públicos.

As medidas da Emenda Constitucional nº 20 impactaram tanto o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) como o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). Para compreender este impacto, vale lembrar as regras que vigoravam anteriormente. O artigo 202 da Constituição Federal de 1988 definia que os trabalhadores vinculados ao RGPS poderiam se aposentar por idade aos 65 anos, no caso dos homens, e 60 anos, no caso das mulheres. Para os trabalhadores rurais havia uma redução de cinco anos. No caso da aposentadoria por tempo de serviço, o único requisito era de 35 anos de trabalho para os homens e 30 anos para as mulheres. Professores e professoras tinham direito à aposentadoria com cinco anos a menos. Havia a possibilidade da aposentadoria proporcional aos 30 anos de serviço para homens e 25 anos para mulheres. O salário do benefício era calculado com base na média dos 36 últimos salários de contribuição reais (GIAMBIAGI; AFONSO, 2015).

A Emenda Constitucional nº 20/1998 alterou diversos aspectos deste quadro. Já no *caput* do artigo 201, define que 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”. Dessa forma, criou-se uma preocupação com o aspecto contributivo e o equilíbrio do sistema previdenciário. Foi retirado do texto constitucional o período contributivo, que passou a poder ser definido por legislação ordinária, tornando eventuais alterações menos onerosas. A EC também redefiniu os termos da denominada “aposentadoria por tempo de contribuição” e não mais “tempo de serviço”. A possibilidade de aposentadoria antecipada aos professores foi restringida aos docentes da educação infantil e dos níveis médio e fundamental (Idem).

Para os funcionários públicos, o artigo 40 da Constituição estabelecia que a aposentadoria poderia ser obtida, com remuneração integral, aos 35 anos de serviço para os homens e aos 30 para as mulheres. Os docentes tinham direito com cinco anos a menos. Da mesma forma que no RGPS, havia a possibilidade da aposentadoria proporcional aos 30 anos de serviço para homens e 25 anos para mulheres. Por fim, havia o direito à aposentadoria aos 65 anos de idade para homens e 60 para mulheres, com proventos proporcionais (GIAMBIAGI; AFONSO, 2015).

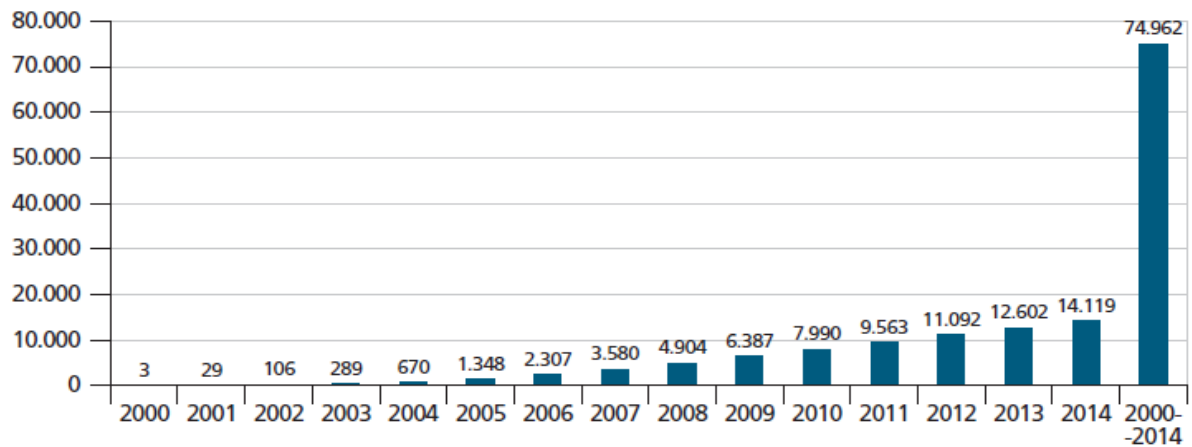
A Emenda Constitucional nº 20/1998, ao mudar este panorama, foi explícita ao mencionar o caráter contributivo do ente público e dos servidores ativos, e dos aposentados e pensionistas. Para obtenção da aposentadoria, passou a vigorar a compulsoriedade de pelo menos 10 anos de exercício no serviço público e cinco no cargo público. Além do requisito da idade mínima para aqueles que viessem a ingressar no serviço público, a partir da promulgação da emenda, 60 anos para homens e 55 para mulheres, acrescentou-se o requisito de 35 anos de contribuição no primeiro caso e 30 anos no segundo. Para a obtenção da aposentadoria com vencimentos proporcionais ao tempo de contribuição, a condição de elegibilidade única foi mantida em 65 anos e 60 anos, respectivamente (GIAMBIAGI; AFONSO, 2009; 2015).

A Emenda também criou um mecanismo que garantiu direitos adquiridos e uma regra de transição para aqueles que já estavam no funcionalismo público quando da aprovação da emenda. Estes servidores mantiveram o direito à aposentadoria aos 53 anos para homens e 48 anos para mulheres, desde que alcançassem ao menos 35 anos de contribuição homens, e 30 anos mulheres e pagassem um pedágio de 20% do tempo que lhe faltava para cumprir os requisitos apontados anteriormente (GIAMBIAGI; AFONSO, 2015; GIAMBIAGI, 2007).

O segundo capítulo de reformas previdenciárias ocorreu em 1999, com a adoção do fator previdenciário no cálculo das aposentadorias pagas pelo RGPS. Naquele ano, as alterações

introduzidas por meio do Decreto nº 3.265 e da Lei nº 9.876 deram continuidade ao processo de “desconstitucionalização” das regras previdenciárias e tiveram dois objetivos principais. O primeiro foi complementar as alterações iniciadas no ano anterior com a EC nº 20. O segundo objetivo foi aumentar o grau de justiça atuarial do sistema, fazendo com que o sistema previdenciário emitisse sinais “corretos” aos trabalhadores, no tocante à formalização e à declaração das contribuições. A emissão desses sinais se deu em razão de que o texto constitucional vigente até 1998 definia que o salário do benefício seria calculado com base nas 36 últimas contribuições. Logo, este era um período reduzido da vida ativa do trabalhador. Devido à forte resistência à introdução da idade mínima como critério para a concessão da aposentadoria, que inicialmente havia sido proposta na Emenda Constitucional nº 20 e não aprovada, o governo FHC adotou o fator previdenciário como uma alternativa para incentivar a permanência dos trabalhadores na atividade laboral e desestimular a chamada "aposentadoria precoce" (MARQUES; MENDES, 2004; DELGADO, 2006). O fator previdenciário leva em conta fatores como a idade do segurado, o tempo de contribuição, a expectativa de sobrevida e a média salarial. Com essa fórmula, o fator previdenciário reduz o valor do benefício para aqueles que se aposentam mais cedo, incentivando-os a permanecerem no mercado de trabalho por mais tempo. Como pode ser visualizado no gráfico 2 o fator previdenciário gerou uma redução das despesas de cerca de R\$ 75 bilhões no período de 2000 a 2014. Destaca-se que a redução das despesas tende a crescer de forma expressiva ao longo do tempo, visto que aumenta o estoque de benefícios afetados pelo fator.

Gráfico 2 - Redução da Despesa devido ao Fator Previdenciário – 2000 a 2014
(Em bilhões, a preços de janeiro de 2015).



Fonte: Ministério do Trabalho e Previdência Social e DataPrev, 2015.

Após a introdução do Fator Previdenciário, e da Reforma da Previdência de 1998, as regras de acesso às aposentadorias no RGPS tornaram-se mais rigorosas, especialmente no que se refere ao número mínimo de anos para requerer uma aposentadoria. A justificativa governamental sugeria que desencorajar a aposentadoria precoce e incentivar a permanência dos trabalhadores no mercado de trabalho por mais tempo, garantindo a sustentabilidade do sistema. Todavia, essas mudanças afetaram de forma mais severa os trabalhadores com menores remunerações e trajetórias irregulares de trabalho (MATIJASCIC, RIBEIRO e KAY, 2007; MATIJASCIC; KAY, 2008; LANZARA, 2015; 2016). Muitos trabalhadores tiveram dificuldade ou não conseguiram cumprir o tempo mínimo de contribuição exigido e, conseqüentemente, foram prejudicados no momento de solicitar a aposentadoria, o que gerou críticas e debates sobre a necessidade de se considerar as dificuldades enfrentadas pelos diferentes grupos de trabalhadores.

2.4 Empresários, interesses e a reforma.

No que se refere às entidades empresariais ligadas à previdência privada, foram pouco expressivas as participações da Associação Brasileira de Entidades de Previdência Privada (ABRAPP) e da Associação Nacional das Entidades de Previdência Privada (ANAPP). A primeira, representando o setor dos fundos fechados de previdência, manteve-se contrária à adoção da previdência privada segundo o modelo chileno, que, ao generalizar as entidades de previdência aberta para os trabalhadores, não beneficiaria diretamente os fundos de pensão. Suas demandas limitaram-se à defesa do caráter privado da previdência complementar e dos benefícios tributários de que dispõe o setor. Para os fundos abertos, a ABRAPP sugeria a

constituição de um modelo tripartite, baseado no Estado, nas empresas e nos trabalhadores. Já a ANAPP, representante do segmento ainda incipiente no Brasil, não se mobilizou abertamente pela privatização da previdência, embora os fundos abertos, que estão associados a seguradoras e conglomerados financeiros, estejam entre os principais beneficiários desta proposta. A Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN), entretanto, veicularia proposta de limitação da previdência pública apenas para os trabalhadores que recebessem dois salários mínimos, instituindo assim, o sistema complementar privado, organizado no sistema de capitalização (DELGADO, 2001).

Entre as entidades empresariais industriais, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) é que buscou apresentar proposta mais abrangente sobre o tema. A primeira iniciativa da Federação ocorre em abril de 1992, quando é organizado, pelo Instituto Roberto Simonsen, um seminário sobre a previdência social brasileira, cuja pauta indicava o rumo que seria seguido pela entidade que buscava influenciar a proposta a ser apresentada na revisão constitucional prevista para o ano de 1993 (DELGADO, 2001). O seminário sinalizava para a defesa da privatização da previdência, como uma “necessidade evidente”, pois “provavelmente em nenhuma outra área o Estado, reconhecidamente um mau administrador, se mostrou tão incompetente”. A privatização da previdência era, segundo Jones Santos Neves Filho, vice-presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e deputado federal do Partido Liberal (PL) no Espírito Santo, debatedor no primeiro painel do seminário, uma revisão necessária a ser efetuada na Carta Magna, que:

“Foi feita no momento mais sem sorte para o país, porque se viesse após a revolução da perestroika ela teria sido mais adequada às realidades do mundo moderno e às necessidades do Brasil. Foi uma Constituição feita em clima de pré-Muro de Berlim, com empolgação das esquerdas em geral, lançando nosso sistema de seguridade social à verdadeira imprevidência constitucional em que se encontra hoje” (Revista da Indústria, 1992).

Ao final de 1992 surgia a proposta da FIESP para corrigir o que se denominava como o “momento mais sem sorte para o país”. Reunindo numa mesma proposta sugestões para a reforma tributária e da previdência social, a FIESP apresentava a iniciativa como um esforço para “melhorar as condições de competitividade da produção nacional”, definindo “os princípios de um sistema adequado para uma economia aberta” (Revista da Indústria, 1992).

No que se refere à previdência social, o documento da FIESP sugere sua conversão a uma “Rede de Proteção Social ao Cidadão”, que “deverá garantir a todos os indivíduos uma renda mínima durante sua vida, educação e saúde básica. Para alcançar esse objetivo, a rede de proteção deveria contar com:

“o mínimo de interferência governamental em suas atividades-fim restringindo-se a atuação do Estado à arrecadação de recursos orçamentários para tal, à fiscalização e à distribuição de vouchers de serviços básicos a serem prestados competitivamente pelo setor privado e pelo setor público” (Revista da Indústria, 1992).

A “Rede de Proteção Social ao Cidadão” defendida pela FIESP – muito semelhante aos atuais arranjos mínimos e residuais de proteção contra à pobreza - estaria relacionada à criação de uma previdência social básica, cobrindo os trabalhadores que recebessem até três salários mínimos e financiada por contribuição compulsória, em conta individualizada, de todos os trabalhadores, públicos e privados, rurais e urbanos, no limite de 10% do salário de contribuição, além de uma contribuição solidária compulsória de 10% sobre todos os rendimentos do trabalho (DELGADO, 2001). Destaca-se que as empresas não contribuiriam, mas a partir da adoção do sistema transfeririam para os salários dos trabalhadores os valores correspondentes aos dispêndios com encargos sociais no modelo em vigor. Os trabalhadores que recebessem acima de três salários mínimos poderiam optar pelo ingresso no novo sistema ou pela permanência no sistema antigo. No primeiro caso, a diferença em relação ao teto previsto seria coberta por quotas dos fundos de ação das empresas estatais, compradas pelo governo. Caso optassem por permanecer no sistema antigo, deveriam pagar contribuições adicionais. Neste sentido, instalar-se-ia um sistema complementar privado para os trabalhadores com remuneração superior a três salários mínimos.

A “Rede de Proteção Social ao Cidadão” incluiria ainda o auxílio-desemprego, a assistência social aos incapacitados, o seguro-desemprego, seguro contra acidentes de trabalho, criação de um plano de saúde mínimo e a educação básica. O auxílio-desemprego, financiado por recursos orçamentários, envolveria o direito a uma refeição diária e meio salário mínimo para os trabalhadores desempregados, em troca de seis horas de trabalho em instituições públicas. Também incluía a assistência social aos incapacitados, permitindo aos idosos e deficientes, não cadastrados na previdência social, o recebimento de um *voucher* mensal no valor de um salário mínimo, financiado por recursos orçamentários geridos por instituições privadas. O seguro-desemprego, de caráter voluntário, garantiria renda mínima por seis meses ao desempregado, no valor definido pela contribuição do segurado e administrado por seguradoras privadas. O seguro contra acidentes seria custeado pelo segurado e administrado pelas federações patronais. O plano mínimo de saúde consistiria no direito a um “cheque-saúde”, no valor de US\$ 50, custeado por recursos orçamentários, a ser repassado a uma organização de saúde pública ou privada. Por fim, a educação básica seria garantida pelo direito que todas as crianças de 5 a 15 anos teriam a *vouchers* correspondentes ao salário-educação, custeados por recursos orçamentários. Todos os participantes da Rede seriam inscritos em um

“Registro Social do Cidadão”, com dados de identificação e controle tributário e de *vouchers* (Revista da Indústria, 1992; DELGADO, 2001).

Em suma, as sugestões da FIESP levavam a criação de um sistema básico de aposentadoria, custeado pelos trabalhadores por meio de contribuições individuais e de uma contribuição solidária incidente sobre a folha de pagamentos das empresas, ao lado de um sistema complementar voluntário e privado.

Com a derrocada da revisão constitucional de 1993, a expectativa da FIESP em relação à reforma previdenciária seria associada à defesa das reformas estruturais, na agenda da Nova Política Econômica do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). Em outubro de 1994, Jorge Wahl escreve um artigo na revista da FIESP assinalando a existência de “muitas semelhanças entre as propostas dos empresários e o programa do governo FHC”, frisando as críticas que o então candidato do PSDB fizera à sobretaxação dos investimentos na estrutura tributária brasileira, a ênfase nas privatizações para a “modernização do parque industrial”, flexibilização do mercado de trabalho, desregulamentação da economia, e as reformas estruturais, em especial a tributária, administrativa e a previdenciária. Em relação a esta última, aponta que “empresários e governo voltam a estar de acordo”, em busca de um modelo que assegure “uma estrutura previdenciária básica a cargo do Estado, convivendo com fundos de pensão administrados pela iniciativa privada” (WAHL, 1994; DELGADO, 2001).

Ao final do artigo são apresentados as “Sugestões da Indústria”, indicando na seção “Políticas para ampliar o mercado, a produção e o emprego” a importância de transformar:

“o sistema previdenciário por repartição em planos de aposentadoria e pensões capitalizados em contas individuais, visando à estabilidade do consumo individual a longo prazo e à provisão de fundos para o financiamento de longo prazo para o investimento” (Pontos em Comum, FIESP, 1994).

A mesma expectativa perante o governo FHC instalou-se na Confederação Nacional da Indústria (CNI), que no documento “Rumo ao Crescimento – A Visão da Indústria” deplorava-se a conversão ao regime de repartição ocorrida na evolução do sistema previdenciário brasileiro e a “concessão de novos e crescentes benefícios” na Carta Magna, que instituiu um “sistema de seguridade social sem viabilidade econômica”. Apresentava uma proposta cujo objetivo era dar “um passo na direção da construção de um sistema previdenciário baseado na capitalização, com participação da iniciativa privada, sem aposentadorias especiais e com condições mínimas de financiamento não inflacionário”. As diretrizes desta proposta incluíam a separação da previdência social em relação à saúde e a criação de um sistema misto de previdência com:

“uma previdência oficial básica, funcionando sob o regime de repartição, com o benefício definido em torno de um salário mínimo, suportada de forma tripartite, pela União, empregadores e trabalhadores, a primeira mediante recursos de seu orçamento e os demais através da contribuição social incidente sobre a folha de salários” (CNI, Rumo ao Crescimento: a Visão da Indústria, RJ, 1994, p.9).

Neste ponto, destaca-se que apesar de manter a contribuição sobre a folha de salários, a CNI limitava de forma significativa o volume de sua incidência, uma vez que os benefícios da aposentadoria limitavam-se, no sistema básico, a um salário mínimo. Para os trabalhadores que recebessem rendimentos acima do mínimo, até o limite de dez salários mínimos, instituir-se-ia a previdência complementar obrigatória “sob o regime de capitalização, suportada com recursos exclusivos dos segurados e geridas por entidades de previdência pública ou privada”. Acima de dez salários mínimos prevaleceria a previdência privada, de caráter facultativo. Por fim, ainda sugeria a combinação de critérios de idade com tempo de serviço, extinguindo as aposentadorias especiais, com exceção dos casos de trabalho insalubre (DELGADO, 2001).

Constata-se que os aspectos centrais defendidos tanto da FIESP quanto da CNI estavam em reduzir a tributação incidente sobre a folha de pagamentos e a instituição do regime de capitalização. Contudo, foram as discussões sobre limite de idade que ganharam destaque na tramitação da proposta do governo.

No Encontro Nacional da Indústria realizado na capital federal em 25 de maio de 1996, após a Marcha a Brasília, Jorge Gerdau Joahnpeter apontava que:

“em relação à pauta mínima de reformas estruturais definidas pelo setor industrial, pode-se entender que, na ordem econômica, houve uma evolução importante no que concerne à flexibilização dos monopólios estatais e à eliminação das restrições ao capital estrangeiro (...) Quanto às demais reformas, as que mais afligem o setor empresarial são a da previdência, a administrativa e a tributária. Preocupa-nos que não se tenha optado claramente, na reforma da previdência, pelo sistema de capitalização” (Coro Afinado, Música de Protesto, in CNI, Indústria e Produtividade, n.296, agosto de 1996, p.17).

Em 1997, um ano após a Marcha a Brasília, em novo balanço do andamento das reformas estruturais, a FIESP afirmava que “pouca coisa mudou desde então. A emergência do apelo empresarial resultou quase nulo” (Revista da Indústria, 1997). No que se refere à reforma da previdência apontava que “perdeu-se um tempo precioso em discussões estéreis sobre limite de idade para aposentadorias, ignorando as transformações ocorridas no mundo”. Neste sentido, a reforma estaria distanciando-se das preocupações do empresariado:

“O texto aprovada na Câmara dos Deputados e enviado ao Senado não altera a legislação em vigor, principalmente em relação ao custo das obrigações sociais nos contratos de trabalho. A tramitação segue o mesmo ritmo lento que marca toda a pauta das reformas” (Revista da Indústria, 1997).

No “Fórum das Reformas - A Nação tem Pressa”, de 1997, a FIESP apresenta o estudo da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE): “Quanto custa para o País a não realização das reformas tributária, da previdência e administrativa”. As sugestões apresentadas pelo estudo são adotadas pela FIESP como posições da entidade (DELGADO, 2001). No quesito reforma da previdência, é sugerida a constituição de um sistema básico capitalizado e obrigatório (público ou privado) custeado pela contribuição dos trabalhadores em 15% de sua renda bruta, sendo que 10% reverteriam para a aposentadoria e 5% para os seguros de acidente e de vida, mais a taxa de administração. Ao lado deste sistema bancário, manter-se-ia um plano complementar, capitalizado e privado, de caráter facultativo. Por fim, seria criado um programa público assistencial para combate à pobreza, financiado com recursos orçamentários, “provenientes de base distinta da folha de salários”. O intuito do modelo seria o “alívio nas contas públicas, a redução das distorções introduzidas “pelos impostos sobre o trabalho formal” e o incentivo à poupança e investimento (Fórum das Reformas – A Nação tem Pressa: o Custo do Atraso, 1997, p.40).

2.5 A Reforma de Luiz Inácio Lula da Silva

A reforma previdenciária enviada pelo governo Lula – aprovada na Câmara dos Deputados em 07 de agosto de 2003 e no Senado em 19 de dezembro de 2003 – retomou os pontos relacionados ao regime dos servidores que foram derrotados durante a reforma promovida pelo governo FHC.

Em abril de 2003, o Executivo encaminhou ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 40. O objetivo da proposta, com foco principal no RPPS, foi baseado no diagnóstico sobre os déficits verificados nos RPPS, que poderiam comprometer o esforço fiscal do governo. O governo sinalizou a disposição de uniformizar as regras dos regimes previdenciários dos servidores públicos e dos trabalhadores do setor privado. Após tramitação no Congresso, a proposta se transformou na Emenda Constitucional nº 41, promulgada em dezembro de 2003. Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 47, promulgada em julho de 2005, alterou alguns pontos relacionados às condições de elegibilidade para as aposentadorias e colocou fim nesta rodada de reformas (GIAMBIAGI; AFONSO, 2015).

A proposta original encaminhada pelo Executivo era bastante incisiva, afetando tanto os trabalhadores ativos quanto uma parcela dos inativos. As principais medidas foram:

- Adoção de uma idade mínima de 60 anos para homens e 55 anos para mulheres para todos os funcionários públicos civis na ativa e não apenas para aqueles que ainda viessem a ingressar no serviço público.
- Fim da integralidade e paridade para os servidores ativos. Benefício calculado pela média.
- Instituição de alíquota de contribuição única de 11%.
- Instituição de alíquota de contribuição de 11% sobre os inativos, com valores superiores a R\$ 1.058,00.
- Limitação do valor máximo do benefício a R\$ 2.400,00 (na época, igual ao teto do RGPS, equivalente na ocasião a 10 salários mínimos) para os novos servidores; limitação do valor das pensões a R\$ 2.400,00 para os que não tinham direito adquirido.
- Redução do valor das pensões para 70% das aposentadorias das quais tiveram origem.
- Redução de 5% no valor do benefício para cada ano de antecipação em relação aos 60/55 definidos pela Emenda Constitucional nº 20/1998.
- Elevação do teto do RGPS de R\$ 1.800,00 para R\$ 2.400,00.

A proposta do Executivo enfrentou enorme resistência, em particular no que se refere ao fim da paridade e da integralidade para os servidores ativos. Como resultado, após o processo de debate, a PEC acabou aprovada na Câmara dos Deputados com modificações importantes. A primeira determinou que o fim da paridade e da integralidade passaria a valer apenas para os servidores públicos que viessem a ingressar no serviço público. De forma semelhante, a incidência de contribuição sobre o benefício dos inativos foi alterada: para os já inativos, os valores mudaram para R\$ 1.440,00 (União) e R\$ 1.200,00 (Estados e Municípios). Para os futuros inativos, manteve-se a contribuição apenas para os valores superiores a R\$ 2.400,00. A terceira alteração afetou as pensões: para aqueles com direito adquirido, não houve redução; para aqueles sem direito adquirido, a redução de 30% foi mantida para os ganhos superiores a R\$ 2.400,00. A quarta mudança fez com que a diminuição no benefício para aqueles que antecipassem a aposentadoria caísse de 5% para 3,5% por ano de antecipação, com vigência até 2005 (GIAMBIAGI; AFONSO, 2015).

Em agosto de 2003, nova Proposta de Emenda Constitucional, a de número 67, foi encaminhada ao Senado, acrescentando apenas uma modificação: cada ano adicional de contribuição acima do limite mínimo passou a dar direito à redução de um ano na idade de aposentadoria.

Com essas mudanças, deu-se o formato ao texto final, que foi aprovado e promulgado em dezembro de 2003, dando origem à Emenda Constitucional nº 41. Em julho de 2005, a EC nº 47, baseada no julgamento do Supremo Tribunal Federal (STF) realizado em 2004, introduziu mais uma última alteração neste capítulo de reformas: igualou a contribuição dos inativos para todas as esferas de governo, com incidência para valores acima de R\$ 2.508,72 (novo teto do RGPS) (GIAMBIAGI; AFONSO, 2015).

A tabela 2 apresenta a efetividade de cada medida, avaliada isoladamente e em conjunto, para reduzir o passivo atuarial. Os resultados apontam que o fim da paridade e da integralidade para os atuais servidores era a medida mais importante da proposta. Os dados também sugerem que se a proposta original tivesse sido aprovada, o passivo previdenciário teria se reduzido em 0,43 PIB. Já a versão aprovada diminuiu o passivo em 0,24 PIB (SOUZA et al, 2006).

Tabela 2 - Impactos das medidas da Reforma Lula (números de PIB)

Medida	Proposta Original	Câmara	Senado	STF
Passivo previdenciário pré-reforma	3,15	3,15	3,15	3,15
Medida				
Fim da integralidade e da paridade	- 0,20	-	-	-
Idade mínima de aposentadoria	- 0,15	- 0,24	-0,15	- 0,15
Contribuição dos inativos	- 0,10	- 0,10	- 0,10	- 0,05
Redução na pensão	- 0,03	- 0,02	- 0,02	- 0,02
Unificação da alíquota de contribuição	- 0,01	- 0,01	- 0,01	- 0,01
Teto de salários e benefícios	0,00	0,00	0,00	0,00
Teto do RGPS	0,02	0,02	0,02	0,02
Passivo Previdenciário após a reforma	2,73	2,82	2,90	2,91
Impacto conjunto das medidas	-0,43	- 0,33	- 0,25	- 0,24

Fonte: Souza et al., 2006

A aprovação da reforma da previdência foi marcada por uma indisposição do governo Lula com sua base sindical de apoio e com representantes do Partido dos Trabalhadores (PT) no Congresso Nacional. Houve resistência interna do partido, com parte dos deputados lançando um manifesto intitulado "Retomar o Crescimento Já!", que mencionava a reforma previdenciária (MARQUES; MENDES, 2004).

Na primeira votação realizada na Câmara dos Deputados, vinte e quatro deputados do PT votaram com o partido, porém fizeram declarações de voto criticando a proposta e explicando que estavam votando por disciplina partidária. Três deputados votaram contra a reforma e oito optaram pela abstenção. Os deputados que votaram contra acabaram sendo expulsos do partido, enquanto os que se abstiveram foram suspensos. (MARQUES; MENDES, 2004).

Parte das críticas direcionadas à reforma aprovada acusavam o governo de estar atendendo a interesses do capital financeiro. A aplicação do teto de R\$ 2.400,00 estaria associada à criação de fundos de pensão, visto que tornaria a previdência pública menos atrativa para os segmentos de maior remuneração. O governo estava convicto que a criação de fundos de pensão, para os servidores e para os demais trabalhadores, formaria poupança interna expressiva, que financiaria o desenvolvimento nacional. Parte dessa crença se deve a influência exercida por Ricardo Berzoini, Luis Gushiken e Adacir Reis no Palácio do Planalto (JARDIM, 2009).

Luis Gushiken, ex-presidente do Sindicato dos Bancários de São Paulo, foi um dos responsáveis pelo projeto de reforma previdenciária apresentada pelo PT e indicou o nome de Adacir Reis, especialista em previdência privada, para assumir a Secretaria de Previdência Complementar. Ao lado de Gushiken, Ricardo Berzoini, ex-presidente da Confederação Nacional dos Bancários (CNB/CUT), participou de campanhas e lobbies para a aprovação das Leis Complementares nº 108 e nº 109/2001, as quais autorizaram a criação e gestão dos fundos de pensão pelos sindicatos. Além de ter sido convidado para ocupar a pasta da Previdência, e posteriormente, a do Trabalho no governo Lula (JARDIM, 2009).

Como Ministro da Previdência, regularizou a previdência associativa e realizou campanhas de conscientização sobre o novo dispositivo. Junto com Adacir Reis, consolidou Secretaria de Previdência Complementar, e realçou a necessidade da educação previdenciária e financeira para a população brasileira. Diante da crise da previdência social, sugeriu os fundos de pensão como alternativa à insegurança oferecida pela previdência pública (JARDIM, 2007; 2009).

Visando expandir a cultura previdenciária, a Central Única dos Trabalhadores (CUT) passou a ministrar cursos em Previdência Complementar e regime próprio, em parceria com o Dieese e o Ministério do Trabalho para seus quadros internos. Seguindo essa direção o governo federal, por meio da Secretaria de Previdência Complementar, distribuiu, em 2005, exemplares da cartilha “Conheça os Fundos de Pensão”. A cartilha ressaltou a formação de uma cultura previdenciária por intermédio dos sindicatos. Além disso, o governo passou a premiar monografias que se interessassem pelo tema como parte das estratégias para consolidar a previdência complementar junto aos trabalhadores sindicalizados (JARDIM, 2009). Vale destacar que a educação financeira para os brasileiros é uma demanda recorrente nos documentos elaborados pelo mercado financeiro (Revista Fundos de Pensão, 2004).

Em maio de 2003, um mês após o envio do projeto de reforma previdenciária ao Congresso Nacional, o então ministro da Fazenda, Antônio Palocci, comunicou ao diretor gerente do Fundo Monetário Internacional (FMI), Horst Kohler, sobre os avanços do governo na recuperação econômica e implementação das reformas (MARQUES; MENDES, 2004).

O ministro ressaltou os esforços para construir consensos e destacou o envio de uma proposta ambiciosa de reforma tributária e previdenciária ao Congresso. Palocci informou que a política fiscal estava focada na redução da dívida pública, mencionando que a Lei de Diretrizes Orçamentárias enviada ao Congresso estabeleceu uma meta de superávit primário de médio prazo equivalente a 4,25% do PIB. Além disso, mencionou a aprovação de uma emenda constitucional que facilitou a regulação do setor financeiro, um passo considerado necessário para formalizar a autonomia operacional do Banco Central (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2003, p.1).

Diante dessa afirmação, constata-se que a reforma da desempenhou um papel significativo na colaboração para a obtenção de superávits primários expressivos. De acordo com estimativas do então ministro da Previdência, Ricardo Berzoini, as mudanças implementadas gerariam uma economia de aproximadamente R\$ 52 bilhões em um período de 20 anos, decorrentes das alterações nas regras de concessão de benefícios previdenciários. Além disso, outras medidas adotadas, como a cobrança de contribuição previdenciária de inativos e o aumento do teto de contribuição do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), contribuiriam para o aumento da arrecadação previdenciária.

Ao observar o Anuário Estatístico da Previdência Social para o ano de 2014 constata-se o avanço considerável de um dos principais pontos dessa reforma, qual seja, o estabelecimento de um teto para valores de benefícios de aposentadorias e pensões condicionado à criação de entidade de previdência complementar para servidores públicos.

Sete estados já haviam alterado a legislação com o objetivo de instituir a previdência complementar de seus servidores. Nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro, as respectivas entidades já estavam em funcionamento, assim como na União. Os estados do Espírito Santo e Minas Gerais tiveram seus regulamentos aprovados pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC), respectivamente, em fevereiro e abril de 2014. A partir dessa aprovação haveria o prazo de 180 dias para entrar em funcionamento as entidades de previdência complementar. Ceará, Pernambuco e Rondônia ainda aguardavam a aprovação de seus regulamentos pela PREVIC (IPEA, 2015).

Para compreender o impacto da alteração da previdência dos servidores nesses sete estados, em 2012 eles possuíam cerca de 1,4 milhão de servidores ativos e 1 milhão de inativos ou pensionistas. Em termos relativos, significam 50,8% dos servidores ativos, 52,4% dos inativos e 60,8% dos instituidores de pensão. Apenas o estado de São Paulo possuía mais de 500 mil ativos e 399 mil inativos e pensionistas no mesmo ano. A tabela abaixo apresenta a quantidade de servidores públicos estaduais para o ano de 2012 e a situação do regime previdenciário em 2014 (IPEA, 2015).

Tabela 3 - Servidores públicos estaduais em 2012 e situação do regime previdenciário em 2014.(Continua)

	Ativos	Inativos	Instituidores de pensão
Número			
Todos os Estados	2.842.347	1.420.660	543.992
Com previdência complementar aprovada	1.443.728	744.724	330.874
Com previdência complementar em funcionamento	744.350	453.812	228.784
%			
Todos os Estados	100	100	100
Com previdência complementar aprovada	50,8%	52,4%	60,8%

Com previdência complementar em funcionamento	26,2%	31,9%	42,1%
---	-------	-------	-------

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS)/MPS, 2015.

2.6 A 1º Reforma de Dilma Rousseff

A quarta rodada de reformas previdenciárias ocorreu durante o segundo ano do primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff. Em abril de 2012, por meio da Lei nº 12.618, foi instituído o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais efetivos. A criação da Fundação de Previdência Complementar dos Servidores Públicos (FUNPRESP), prevista na Emenda Constitucional nº 20/1998, junta-se com as reformas efetuadas nos governos Lula e FHC, no sentido de homogeneizar as regras dos RPPS e do RGPS. A partir disso, a previdência do funcionalismo federal passou a ser feita por meio de dois regimes: o primeiro, obrigatório, no regime de repartição (RPPS); e o segundo, voluntário, no regime de capitalização.

De acordo com os termos da lei, os valores das aposentadorias e pensões dos funcionários admitidos após o início de sua vigência, 01 de fevereiro de 2013, passaram a ter como limite máximo o mesmo valor do RGPS. Para custeá-los, os RPPS continuam a operar em regime de repartição, com alíquota de contribuição do empregado de 11% até o valor do teto do RGPS. O regime complementar, em caráter facultativo e administrado no formato de um regime de capitalização, como um regime de contribuição definida, será financiado por contribuições iguais do servidor e do patrocinador, até o limite de 8,5% do valor que exceder o teto. O servidor pode optar por fazer contribuições adicionais, porém estas não são acompanhadas pelo empregador (GIAMBIAGI; AFONSO, 2015).

Para os servidores que já se encontravam no exercício da função, foi dada a opção de adesão ao novo sistema. Neste caso, o reconhecimento das contribuições passadas, tendo em vista que os 11% da alíquota de contribuição incidiram sobre a totalidade de seu salário, lhe dá o direito a um benefício especial. Esse benefício é calculado com base na diferença corrigida em termo monetários entre os valores da remuneração mensal recebida antes da mudança e os valores do teto do RGPS, para 80% do período contributivo contado a partir de julho de 1994, multiplicada pelo fator de conversão estipulado (GIAMBIAGI; AFONSO, 2015).

O texto legal permitiu a criação de até três entidades de previdência complementar (FUNPRESP-LEG para o Poder Legislativo, FUNPRESP-EXE para o Poder Executivo e FUNPRESP-JUD para o Poder Judiciário). No entanto, apenas as duas últimas se materializaram, visto que o Legislativo decidiu firmar um convênio de adesão ao FUNPRESP-EXE.

Parte das justificativas do governo Dilma com a criação deste regime de previdência complementar, é que o mesmo impactaria positivamente as finanças públicas.

Os dados da FUNPRESP para o ano de 2017 revelam que a Fundação já possui 52 mil participantes, com arrecadação mensal de cerca de R\$ 30 milhões e patrimônio atual de R\$ 687 milhões. Os participantes contam com rentabilidade de 11,60% nos últimos 12 meses (72,49 % acumulados desde o início do funcionamento) (FUNPRESP, 2017).

A taxa de adesão ao plano de benefícios da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (Funpresp) teve um crescimento considerável ao longo dos anos. Em 2017, a taxa de adesão alcançou 99%, o que significa que quase todos os servidores públicos federais que ingressaram aderiram ao plano de benefícios. Em comparação com o primeiro ano da entidade, em dezembro de 2013 havia 2.219 adesões registradas, já em novembro de 2017, o número de participantes aumentou significativamente, atingindo um total de 52.052 adesões (FUNPRESP, 21/11/2017). A tabela 4, abaixo, apresenta a taxa de adesão dos servidores públicos federais ao longo do período.

Tabela 4 - Taxa de Adesão dos Servidores Públicos Federais

(Participantes do Plano ExePrev da Funpresp-Exe)			
Ano	Entrantes no Serviço Público (acima do teto INSS)	Adesões à Funpresp	Taxa de Adesão
2013	14.713	2.131	14%
2014	19.136	6.025	31%
2015	11.370	9.787	86%
2016	10.692	10.732	99%
2017	7.224	11.172	155%*
Total	63.135	39.847	63%

Nota: (*) inclui servidores ingressantes de outros anos e aqueles que migraram de regime.
Fonte: Base de Ingressos e Adesões de 21 de novembro de 2017 – SGP/MPDG

O interesse pelos planos de benefícios da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (FUNPRESP) tem aumentado significativamente, inclusive entre servidores que ingressaram antes da criação da entidade. Muitos desses servidores optaram por migrar do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) para o Regime de Previdência Complementar (RPC) oferecido pela FUNPRESP. Essa migração limita aposentadoria no RPPS ao teto do INSS, que é o valor máximo de benefício pago pelo regime público, mas ao mesmo tempo, garante a paridade contributiva da União na previdência complementar. Essa paridade contributiva da União é um dos atrativos para os servidores que optam pela migração. Isto é, que o empregador (União) contribuirá com um valor equivalente à contribuição do servidor para o plano de previdência complementar, até um limite estabelecido (FUNPRESP, 2017).

Conforme os dados do Ministério do Planejamento, um total de 12 mil servidores do Poder Executivo e do Legislativo optaram pela migração de regime. Desse grupo, 53% (ou 6.355 mil pessoas) aderiram ao FUNPRESP. A procura por informações junto à Fundação aumentou com a aprovação da Medida Provisória nº 805/2017, que aumentou, a partir de 1º de fevereiro de 2018, a alíquota de contribuição de 11% para 14% no RPPS.

O perfil das migrações do regime previdenciário, divulgado pela FUNPRESP, aponta que a maioria dos servidores que mudaram de sistema são homens com até 44 anos, que vivem no Distrito Federal e possuem rendimentos acima de R\$ 14 mil por mês. Por exemplo, a taxa de migração de trabalhadores do Banco Central foi de 18,5% e do Tribunal de Contas da União, 19,6%.

No geral, o índice de migração foi de 2,6% do total de funcionários que poderiam migrar. Apesar de ser um número baixo o custo de movimento deve ficar em torno de R\$ 200 milhões, em termos de renúncia de receitas pela União, que terá redução do pagamento de contribuição previdenciária de 11% do salário integral para 11% do teto do INSS. Além disso, outros R\$ 153 milhões serão gastos como despesas em função das contribuições que a União terá que fazer como patrocinadora do FUNPRESP. Por outro lado, o governo estima que o passivo com fluxos previdenciários reduzirá R\$ 12,5 bilhões nas próximas décadas.

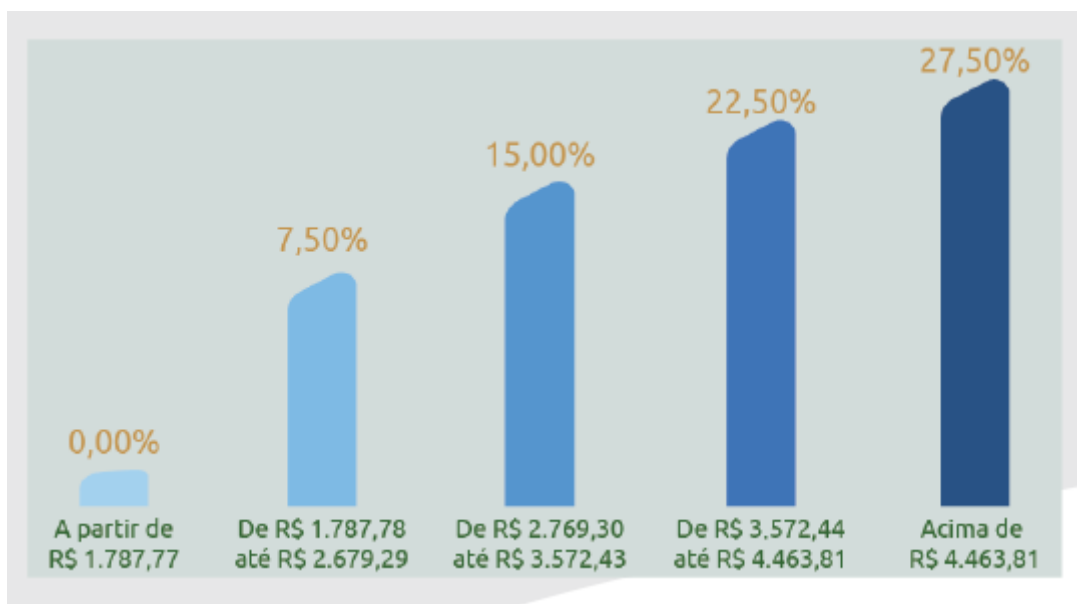
Dentre os incentivos para adesão aos Fundos de Previdência Complementar destaca-se a possibilidade de seus participantes escolherem o regime de tributação que incidirá sobre o seu plano de previdência. Tal prerrogativa foi criada pela Lei nº 11.053 de 2004.

No Regime Progressivo, as alíquotas do Imposto de Renda variam de 0% a 27,5%, dependendo do valor do benefício recebido pelo participante, sendo que quanto maior for o valor do benefício, maior será a alíquota de incidência.

No caso do resgate de recursos do plano de previdência complementar, é aplicada uma alíquota de retenção na fonte de 15% sobre o valor resgatado, a título de antecipação do Imposto de Renda. É importante mencionar que essa retenção na fonte é uma forma de antecipar o pagamento do Imposto de Renda devido sobre o valor resgatado, e eventuais diferenças entre o imposto retido na fonte e o imposto efetivamente devido serão ajustadas na Declaração de Ajuste Anual do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF).

Assim, pode-se afirmar que o Regime Progressivo é indicado para aqueles que efetuam contribuições em planos de previdência com uma visão de curto prazo. Essa opção também é destinada a pessoas que estão perto de usufruir do benefício de aposentadoria e para aqueles cujo benefício de aposentadoria será inferior à faixa isenta da tabela do Imposto de Renda.. O gráfico 3 apresenta a alíquota do IR de acordo com a renda.

Gráfico 3 - Alíquota de Tributação do Regime Progressivo



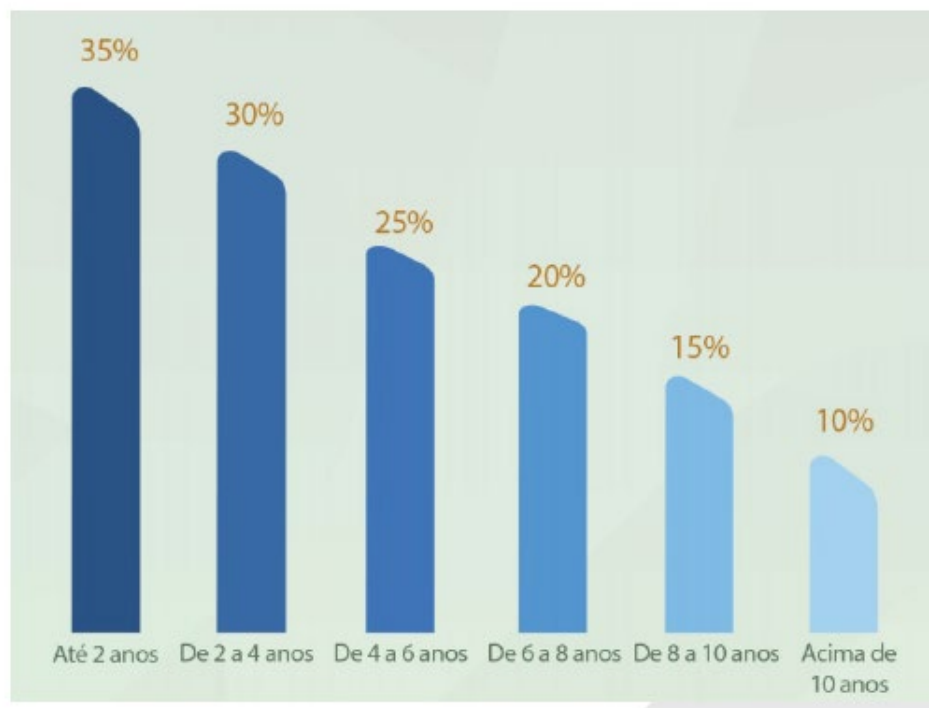
Fonte: Receita Federal para 2017, ano-calendário 2016.

O Regime Regressivo é baseado no período de acumulação de cada contribuição realizada. Nesse sistema, as alíquotas decrescem à medida que aumenta o tempo decorrido entre a data em que cada contribuição foi feita e a data em que o benefício ou resgate é pago ao participante. Quanto mais extenso for o prazo em que os recursos permanecem no Plano de Previdência, menor será a alíquota de tributação aplicada, sendo que a taxa máxima é limitada a 10%. Vale destacar ainda que este prazo continua a ser contado mesmo após a concessão do benefício, permitindo que o participante continue se beneficiando de alíquotas reduzidas ao realizar resgates futuros.

O valor do resgate ou benefício obtido no Regime Regressivo será tributado exclusivamente na fonte, isto é, não estará sujeito à Declaração de Ajuste Anual do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF). A tributação é definitiva e ocorre no momento do resgate, sem a possibilidade de compensação na Declaração de Ajuste Anual do IRPF.

Essa forma de tributação proporciona vantagem tributária para aqueles que planejam poupar em um plano de previdência por um longo período. Quanto mais tempo os recursos permanecerem investidos no plano, menor será a alíquota de tributação aplicada sobre o resgate ou benefício recebido. O gráfico 4 apresenta as alíquotas de tributação no decorrer do tempo.

Gráfico 4 - Alíquotas de Tributação do Regime Regressivo



Fonte: FUNPRESP, 2017.

Neste sentido, destaca-se que ambas as reformas abriram um precedente para a expansão dos fundos de pensão no país, ao introduzirem medidas restritivas que diminuíram a atratividade dos fundos da previdência pública, sobretudo para os trabalhadores cujos salários de contribuição eram bastante superiores em relação aos salários médios de contribuição dos trabalhadores filiados ao RGPS.

Desde então, a chamada Previdência Complementar, que organiza os fundos de capitalização das entidades abertas (com fins lucrativos e individuais) e fechadas (sem fins lucrativos e destinadas aos empregados de empresas e aos servidores públicos), tornou-se uma alternativa real de complementação dos rendimentos de aposentadoria tanto para os servidores

públicos como para os trabalhadores da iniciativa privada que querem receber benefícios superiores aos valores fixados pelo teto do RGPS.

Na próxima seção apresentaremos como a Previdência Complementar se estrutura no país e sua expansão ao longo do período.

2.7 Previdência Complementar Brasileira

Distinta da previdência dos servidores públicos e dos trabalhadores da iniciativa privada, a Previdência Complementar (PC) é um tipo optativo de previdência e tem crescido em determinados grupos socioeconômicos.

A Previdência Complementar é um recurso financeiro optativo destinado a prover renda a seus participantes ou a seus beneficiários. Essa modalidade de previdência caracteriza-se pelo regime de capitalização: as contribuições são aplicadas por uma entidade gestora até se tornarem benefícios por ocasião de eventos geradores, por exemplo, idade avançada, doença, acidente ou morte (PESSOA, 2015).

Dessa forma, diferencia-se do regime de repartição simples da Previdência Social, no qual as contribuições dos segurados são repartidas imediatamente entre os que já possuem direito aos benefícios. Devido a essa característica, o setor de Previdência Complementar atrai enorme interesse de atores empresariais, em razão de gerar parcela significativa de poupança necessária aos investimentos para o crescimento econômico do país.

No Brasil, conforme mencionado, a Previdência Complementar é dividida em aberta e fechada. A primeira é fiscalizada pela Superintendência de Seguros Privados (Susep), ligada ao Ministério da Fazenda. Os planos desta modalidade podem ser contratados por pessoas físicas ou jurídicas em geral. Em 2013, por exemplo, seus fundos mais conhecidos (Plano Gerador de Benefícios Livres – PGBL e Vida Gerador de Benefícios – VGBL) possuíam cerca de 12 milhões de participantes e patrimônio líquido de mais de R\$ 300 bilhões (Idem).

A Previdência Complementar fechada é regulada pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), ligada ao Ministério da Previdência Social. Seus planos podem ser adquiridos apenas por membros das entidades que deram início a estes planos. Entre estas Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC), também conhecidas como fundos de pensão, há empresas públicas e privadas, órgãos classistas e profissionais. Em 2012, as EFPC contavam com um total de três milhões de participantes e R\$ 719 bilhões de patrimônio líquido.

2.7.1 A Previdência Complementar Fechada

A tabela 5, abaixo, apresenta a evolução do número de instituidores e de patrocinadores de planos de previdência complementar fechada, entre 1996 e 2012. Ao longo desse período, foi observada uma diminuição de 8% no total de EFPC, sendo mais acentuada no setor público com uma queda de 27%, enquanto o setor privado a redução foi de apenas 6%. Apesar da redução geral, o número de instituidores apresentou um significativo crescimento de 217% em oito anos. Esse aumento revela um interesse crescente por parte de diferentes grupos e associações em oferecer alternativas de previdência aos seus membros (PESSOA, 2015).

Esses planos de previdência, associados a entidades representativas como sindicatos, cooperativas, entre outros, surgiram em 2001 a partir da edição da Lei Complementar nº 109. (Idem). No entanto os dados disponíveis sobre essa modalidade só aparecem a partir de 2004.

Tabela 5 – Número de EFPC por tipo de patrocinador (público e privado) e de instituidor entre 1996 e 2012 (Continua)

Ano	Instituidor	Patrocinador				Total
		Público			Privado	
		Municipal	Estadual	Federal		
2012	19	2	44	37	225	327
2011	19	2	45	37	234	337
2010	18	2	45	37	266	368
2009	18	2	42	38	269	369
2008	14	2	43	37	274	370
2007	12	2	42	37	274	367
2006	11	2	42	37	275	367
2005	13	2	41	38	278	372
2004	6	2	43	38	277	366
2003	0	2	43	39	274	358
2002	0	2	43	39	277	361
2001	0	2	43	42	272	359
2000	0	2	43	42	273	360
1999	0	2	59	34	265	360
1998	0	2	59	34	257	352
1997	0	2	63	36	238	339
1996	0	3	74	37	240	354

Fonte: Dados da Previc, 1996; 1997; 1998; 1999; 2000; 2001; 2002; 2003; 2004; 2005; 2006; 2007; 2008; 2009; 2010;2011;2012.

De acordo com a tabela 6, em 2012 o número total de participantes da Previdência Complementar Fechada era de aproximadamente 3 milhões de pessoas, representando uma quantidade pequena se comparada ao total de trabalhadores do país. Contudo, é importante observar que esse número encontra-se em expansão, tendo aumentado 42% entre os anos de 1996 e 2012, o que equivale a uma média anual de 2% (Idem). O crescimento constante revela que a previdência fechada tem ganhado espaço como opção de uma proteção previdenciária adicional.

A expansão na quantidade de participantes ficou concentrada no setor privado, com elevação expressiva de 95%. Por outro lado, no setor público, houve uma redução de 6% nesse quesito. Essa redução pode ser explicada pela observação dos valores referentes à esfera estadual nas tabelas 5 e 6, visto que os decréscimos nos números de participantes e de patrocinadores ocorreram nessa área do governo (PESSOA, 2015). Essa redução pode estar relacionada a mudanças na política de benefícios e aposentadorias, reformas no sistema previdenciário ou questões orçamentárias e administrativos nos estados. Este ponto, em especial, chama a atenção, pois a recente proposta de reforma previdenciária PEC nº 241/2016 obrigava estados e municípios a criarem regime complementar de previdência, conforme se verá adiante.

Tabela 6 - Participantes das EFPC por tipo de patrocinador (público e privado) e instituidor entre 1996 e 2012

Ano	Instituidor	Patrocinador				Total
		Público			Privado	
		Municipal	Estadual	Federal		
2012	101.057	2.161	252.520	926.295	1.806.142	3.088.175
2011	86.997	2.166	243.407	908.090	1.791.679	3.032.339
2010	74.139	2.108	234.747	846.609	1.747.733	2.905.336
2009	51.997	2.137	226.518	826.113	1.655.964	2.762.729
2008	30.627	2.186	231.021	833.719	1.594.726	2.692.279
2007	30.297	2.194	237.229	799.423	1.550.994	2.620.137
2006	24.118	2.232	225.974	767.857	1.481.845	2.502.026
2005	18.168	2.251	163.295	721.863	1.383.778	2.289.355
2004	470	2.275	223.727	728.709	1.399.895	2.355.076

2003	0	2.323	219.006	714.966	1.413.602	2.349.897
2002	0	2.306	219.664	705.034	1.413.659	2.340.663
2001	0	2.188	261.291	706.425	1.296.824	2.266.728
2000	0	2.154	256.130	724.936	1.274.966	2.258.186
1999	0	1.836	342.611	709.594	1.132.051	2.186.092
1998	0	1.879	326.392	697.089	1.085.667	2.111.027
1997	0	1.698	367.691	827.211	1.017.758	2.214.358
1996	0	1.670	400.753	850.452	926.827	2.179.702

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social/Previc, 1996; 1997; 1998; 1999; 2000; 2001; 2002; 2003; 2004; 2005; 2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2012.

De acordo com a tabela 7, a evolução do patrimônio líquido das EFPC apresentou um crescimento entre 1996 e 2012 de 244% em termos reais. Isso representa uma taxa de crescimento anual média de 8,3%. Pessoa (2015) aponta que em 1996, o patrimônio das EFPC representava 9% do PIB brasileiro. Ao final desse período de notável expansão, passou a equivaler 15% do PIB, representando uma tendência positiva para o segmento, bem como indicar uma maior confiança por parte dos trabalhadores e empresas em relação aos planos oferecidos.

Frisa-se, porém, que apesar do crescimento elevado, o patrimônio líquido das EFPC também enfrentou variação negativa, em especial durante crises econômicas nacionais e internacionais. Em 2008, por exemplo, ano da crise imobiliária americana, houve uma redução de 9%, refletindo a instabilidade financeira nos mercados mundiais. Em 2002, com as pesquisas eleitorais apontando para entrada de um novo candidato no Executivo federal, o patrimônio líquido caiu 2%, diante das incertezas no mercado. Além dessas, outras situações econômicas adversas impactaram o desempenho. Em 1998, ano da crise russa; em 2011, com a crise da dívida da Zona do Euro; e em 2012, quando o crescimento do PIB nacional foi apenas 0,9%. Nesses anos, a variação dos ativos das EFPC foi de 2,7%, 4,5% e 6,4%, respectivamente (Idem).

Tabela 7 – Ativos Financeiros das EFPC por tipo de patrocinador entre 1996 e 2012 (em bilhões de reais)

Ano	Patrocinador Público			Patrocinador Privado	Instituidor	Total
	Federal	Estadual	Municipal			
2012	401,3	61,5	0,3	254,0	1,7	718,7
2011	383,1	54,9	0,3	235,8	1,3	675,5
2010	388,6	53,5	0,3	232,1	0,9	675,3
2009	368,7	51,7	0,3	224,8	0,7	646,2
2008	324,5	48,5	0,2	210,4	0,4	584,0
2007	366,8	50,7	0,2	221,0	0,3	639,1
2006	308,3	47,0	0,2	194,9	0,3	550,6
2005	264,5	41,2	0,2	178,2	0,2	484,3
2004	241,9	39,2	0,2	165,1	-	446,3
2003	220,0	36,8	0,1	153,2	-	410,1
2002	183,6	33,1	0,1	134,6	-	351,4
2001	190,5	52,7	0,1	114,4	-	357,7
2000	171,7	45,6	0,1	109,5	-	326,9
1999	155,4	53,3	0,1	93,7	-	302,5
1998	127,3	46,1	0,1	74,9	-	248,4
1997	146,7	41,5	0,1	53,5	-	241,7
1996	133,9	35,6	0,0	39,4	-	209,0

Fonte: Dados da Previc, 1996; 1997; 1998; 1999; 2000; 2001; 2002; 2003; 2004; 2005; 2006; 2007; 2008; 2009; 2010;2011;2012.

Além do desempenho econômico nacional, mudanças na regulação previdenciária têm potencial para afetar significativamente a expansão das Entidades Fechadas de Previdência Complementar. Em setembro de 2012, a Resolução nº 12 do Conselho de Gestão de Previdência Complementar regulamentou a criação e a operação de fundos fechados de Previdência Complementar por parte de instituidores, como previsto pela Lei nº 109/2001 (PESSOA, 2015). A partir disso, conselhos profissionais, entidades classistas, sindicatos, cooperativas e demais pessoas jurídicas de caráter profissional passaram a oferecer planos previdenciários aos seus associados. Como é possível visualizar na Tabela 6, em 2011 cerca de 90 mil trabalhadores participavam desses planos. A tabela 7 revela que, neste mesmo ano, o patrimônio desse tipo de fundo já era superior a R\$ 1 bilhão.

Em abril de 2012, a Lei nº 12.618 instituiu o regime de Previdência Complementar para os servidores públicos federais dos três Poderes e limitou o teto das aposentadorias no mesmo valor da Previdência Social. Em setembro daquele ano, o Decreto nº 7.808 criou a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (FUNPRESP), para administrar os planos fechados do Executivo, Legislativo e Judiciário. Para o ano de 2017 a Fundação já contava com 52 mil participantes, arrecadação mensal de cerca de R\$ 30 milhões e patrimônio atual de R\$ 687 milhões.

Neste sentido, constata-se que as medidas de reforma adotadas pelos governos influenciam diretamente no processo de evolução dos fundos de previdência complementar. De acordo com os valores de 2012, quando comparado com os demais países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o patrimônio financeiro dos fundos de pensão no Brasil representava uma proporção menor em relação ao Produto Interno Bruto (PIB). Em média, nos países da OCDE, o patrimônio financeiro dos fundos de pensão equivalia a cerca de 36% do PIB dessas nações. Por outro lado, no caso brasileiro, o patrimônio dos fundos de pensão correspondia apenas a aproximadamente 15% do PIB nacional. Tais números revelam a existência de um potencial de crescimento que deverá ser explorado, assim como apontam para diferentes estágios de desenvolvimentos dos sistemas.

Na tabela 8, abaixo, é possível verificar a distribuição regional das Entidades fechadas de previdência complementar, classificados por tipo de patrocínio para o ano de 2016. Vale destacar a concentração do setor na região sudeste, sendo que os fundos de patrocínio público se concentram no Rio de Janeiro (19), e os fundos de patrocínio privado em São Paulo (104). Da mesma forma os fundos “instituídos” ou fundos sindicais estão concentrados no Estado de São Paulo. Chama atenção o fato do Estado do Rio de Janeiro possuir mais fundos de patrocínio público que o Distrito Federal (15) (PREVIC, 2016).

Tabela 8 - Distribuição regional das Entidades fechadas de previdência complementar, classificados por tipo de patrocínio 2016.

Região	Instituidor	Privado	Público	Total
Centro-Oeste	4	9	18	31
Nordeste	1	14	15	30
Norte		1	2	3
Sudeste	11	147	32	190
Sul	5	27	21	53
Total Geral	21	198	88	307

Fonte: PREVIC, 2016.

Dentre estas 88 Entidades Fechadas de Previdência Complementar de patrocínio público 49 são estaduais, 37 federais e 2 municipais. Juntas possuíam um ativo total de cerca de 485 bilhões para o 4º trimestre do ano de 2016 (PREVIC, 2016).

Tabela 9 - Ativo Total das EFPC, segundo patrocínio predominante. (em milhares)
4º trimestre de 2016

Patrocínio Predominante	Valor
1. Público	485.717.476
1.1 Federal	411.670.172
1.2 Estadual	73.657.886
1.3 Municipal	389.418
2. Privado	303.565.137
3. Instituidor	6.715.169
Total	795.997.781

Fonte: Anuário Estatístico PREVIC, 2016.

A partir da tabela 9, acima, se constata que o patrocínio público é responsável por 61,02% do ativo total de todo o setor, enquanto o privado representa apenas 38,14% e o instituidor 0,84% (PREVIC, 2016).

A tabela 10, abaixo, apresenta a relação das 10 maiores EFPC, segundo seus ativos para o 4º trimestre do ano de 2016. Observa-se que as 10 maiores EFPC representam 56,8% de todo o setor de previdência complementar fechada no país. Sendo que as três primeiras do ranking (Previ/BB, Petros e Funcef) possuem 39,8% de todo o segmento (PREVIC, 2016).

Tabela 10 - Relação das 10 maiores EFPC, segundo os seus ativos. (em milhões)
4º trimestre de 2016 (Continua)

Posição	EFPC	Ativos	%	Patrocínio Predominante
1	PREVI/BB	170.610	21,4%	Pública Federal
2	PETROS	85.331	10,7%	Pública Federal
3	FUNCEF	59.520	7,5%	Pública Federal
4	FUNCESP	27.617	3,5%	Privada
5	ITAU UNIBANCO	24.428	3,1%	Privada
6	VALIA	21.415	2,7%	Privada

7	SISTEL	17.288	2,2%	Privada
8	BANESPREV	15.769	2,0%	Privada
9	FORLUZ	15.626	2,0%	Pública Estadual
10	REAL GRANDEZA	14.430	1,8%	Pública Federal
Total 10		452.033	56,8%	
Total Geral		795.998	100%	

Fonte: PREVIC, 2016.

Em função da concentração do setor, a representatividade do segmento instituidor não foi visualizada nos dados analisados. Apesar de possuir apenas 0,84% dos ativos totais do setor, esse segmento apresentou crescimento de 217% em um período oito anos (PESSOA, 2015). Vale lembrar que ele foi criado em 2001, a partir da edição da Lei Complementar nº 109. Nesse sentido, a tabela 11 apresenta o ranking das 10 maiores EFPC, segundo os seus ativos e por patrocínio predominante para o 4º trimestre do ano de 2016.

Tabela 11 - Ranking das 10 maiores EFPC, segundo os seus ativos e por patrocínio predominante. (em milhões) 4º trimestre de 2016 (Continua)

Posição	Instituidor			Privado			Público		
	EFPC	Ativos	%	EFPC	Ativos	%	EFPC	Ativos	%
1	VIVA	2.538	37,8%	FUNCESP	27.617	9,1%	PREVI/BB	170.610	35,1%
2	QUANTIA	1.972	29,4%	ITAU UNIBANCO	24.428	8,0%	PETROS	85.331	17,6%
3	OABPREV-SP	562	8,4%	VALIA	21.415	7,1%	FUNCEF	59.520	12,3%
4	MULTIBRA INSTITUIDOR	474	7,1%	SISTEL	17.288	5,7%	FORLUZ	15.626	3,2%
5	OABPREV-PR	243	3,6%	BANESPREV	15.769	5,2%	REAL GRANDEZA	14.430	3,0%

6	OABPR EV-RJ	154	2,3%	FATL	11.017	3,6%	FAPES	10.923	2,2%
7	JUSPR EV	144	2,2%	PREVIDÊNC IA USIMINAS	9.061	3,0%	POSTALIS	10.178	2,1%
8	OABPR EV-MG	135	2,0%	TELOS	7.363	2,4%	FUNDAÇÃ O COPEL	9.484	2,0%
9	OABPR EV-SC	131	1,9%	MULTIBRA	6.713	2,2%	CENTRUS	6.944	1,4%
10	MÚTU OPREV	87	1,3%	VISÃO PREVI	5.729	1,9%	ECONOM US	6.640	1,4%
Total 10		6.440	95,9 %		146.40 1	48,2 %		389.68 5	80,2 %
Total Geral		6.715	100 %		303.56 5	100%		485.71 7	100%

Fonte: Anuário Estatístico PREVIC, 2016.

2.7.2 A Previdência Complementar Aberta

A Superintendência de Seguros Privados (Susep) é o órgão que fiscaliza e regula as empresas de previdência complementar aberta. Originalmente, ela foi criada pelo Decreto-lei nº 73/1966 para fiscalizar apenas apólices de seguros e planos de capitalização. Somente em 2001, com a Lei Complementar nº 109, reguladora da previdência complementar, estabeleceu-se que todos os planos de previdência aberta necessitariam de aprovação da Susep para serem comercializados.

De forma geral, estes planos podem ofertar os seguintes benefícios: renda por sobrevivência, a ser paga ao participante que viver além de determinada idade contratada; renda por invalidez; pensão por morte e pecúlio por invalidez. Apesar da primeira modalidade de benefício, os dois tipos de plano mais solicitados são o VGBL e o PGBL.

Os participantes desses planos passam um período determinado aplicando recursos. Após este processo, os fundos acumulados são pagos sob a forma de uma renda mensal (vitalícia ou por certo prazo) ou mediante montante único. Nenhum desses planos garante rentabilidade mínima aos seus participantes. Esta depende do desempenho dos ativos nos quais os gestores dos fundos aplicam. Dessa forma, pode ser uma aplicação conservadora como a de um fundo com 100% de títulos públicos, ou mais agressiva, como a de um fundo com até 49% em ações (PESSOA, 2015).

A diferença entre esses dois tipos de fundo está na tributação. O imposto de renda incide no momento do resgate em ambos os casos. Todavia, no caso do VGBL, este imposto recai apenas sobre os rendimentos. No PGBL, ele é cobrado sobre os rendimentos e sobre o principal. Por isso, no caso deste, é possível deduzir as contribuições na declaração anual do imposto de renda até o limite de 12% da renda bruta recebida no ano (PESSOA, 2015).

Além do PGBL e do VGBL, existem os planos tradicionais garantidores de benefícios. Estes podem ser divididos em: Plano com Atualização Garantida e Performance (PAGP), que remunera os recursos aplicados corrigidos por um índice de inflação mais uma parcela predefinida dos resultados financeiros; Plano com Remuneração Garantida e Performance (PRGP), onde os beneficiários recebem o mesmo que aqueles do PAGP mais uma taxa de juros efetiva anual; Plano com Remuneração Garantida e Performance sem Atualização (PRSA), que paga o mesmo que o PRGP menos a correção pela inflação; e VAGP e VRGP, fundos semelhantes aos anteriores em relação à remuneração, mas, com a mesma diferença de tributação existente entre o VGBL e o PGBL. Há ainda o Fundo de Aposentadoria Programada Individual (FAPI), que se assemelha a uma poupança de longo prazo, não pagando benefícios como um plano de aposentadoria (PESSOA, 2015).

A tabela 12 apresenta a evolução da quantidade de participantes tanto de planos tradicionais como do PGBL e do VGBL entre 1999 e 2012. Para os dois últimos, a Susep disponibiliza os dados a partir de 2001 e 2002, respectivamente. Na tabela é possível constatar como o número total de participantes da previdência complementar aberta multiplicou-se por 15, totalizando mais de 21 milhões em 2012. Parte desse crescimento é atribuído à oferta de novos tipos de planos como o PGBL e o VGBL, que representam aproximadamente 55% dos participantes da Previdência Complementar aberta, e são populares devido as vantagens fiscais (Idem).

Tabela 12 - Quantidade de Participantes dos Planos de Previdência Aberta entre 1999 e 2012 (em milhões) (Continua)

Ano	Planos Tradicionais					PGBL	VGBL
	Aposentadoria	Pecúlio	Pensão	Outros	Todos		
2012	1,515	3,985	3,981	0,159	9,640	4,661	7,097
2011	1,505	3,651	3,342	0,158	8,656	4,127	5,782
2010	1,558	3,429	2,983	0,129	8,098	4,684	5,187
2009	1,381	5,725	2,601	0,111	9,818	3,514	3,489
2008	1,388	3,682	2,543	0,078	7,691	3,213	3,460

2007	1,455	3,078	2,166	0,062	6,761	2,947	2,953
2006	1,518	2,923	1,872	0,062	6,374	2,706	2,546
2005	1,635	2,830	1,728	0,039	6,233	2,577	2,122
2004	1,759	2,701	1,402	0,038	5,900	2,677	1,896
2003	1,677	2,363	1,351	0,026	5,416	1,851	1,111
2002	1,929	1,915	1,200	0,006	5,051	1,303	0,262
2001	2,225	1,746	1,116	0,004	5,091	0,857	-
2000	1,521	0,562	0,566	0,001	2,650	-	-
1999	0,911	0,269	0,129	0,001	1,309	-	-

Fonte: Dados da Susep, 2012.

Entre 2004 e 2012, o número de participantes dos planos tradicionais cresceu a uma média anual de 7%, enquanto o PGBL registrou aumento de 12% ao ano e o VGBL 24% ao ano. O crescimento significativo destes últimos é estimulado por alguns fatores como: tratamento tributário diferenciado; participantes podem escolher o tipo de fundo no qual os recursos serão aplicados, podendo optar por renda fixa ou um percentual investido em renda variável; portabilidade; transparência; e possibilidade de fazer planos para menores de idade. A renda e o acesso facilitado aos serviços bancários também podem vir a explicar a aplicação a esses planos. Por serem produtos destinados a complementar a aposentadoria, estes planos atraem trabalhadores com maiores rendimentos e maior acesso aos serviços bancários e produtos financeiros (PESSOA, 2015).

A Tabela 13 traz os dados sobre a concentração regional do mercado previdenciário. Assim, a partir dos dados, é possível verificar que a região sudeste possui a maior participação no mercado do PGBL, medida pela contribuição total ao ano. Entre 2001 e 2012, esta região foi responsável, em média, por 73% das contribuições anuais, enquanto a região nordeste com apenas 8% (Idem).

Tabela 13 - Participação Regional no mercado de PGBL em termos do valor da contribuição total no ano entre 2001 e 2012.(Continua)

Ano	Norte	Nordeste	Sul	Sudeste	Centro-Oeste
2012	2%	9%	11%	73%	5%
2011	2%	9%	11%	73%	5%

2010	3%	9%	12%	71%	5%
2009	3%	9%	12%	71%	5%
2008	3%	9%	12%	72%	5%
2007	3%	8%	12%	72%	5%
2006	2%	8%	12%	73%	4%
2005	2%	8%	12%	74%	4%
2004	2%	8%	12%	74%	4%
2003	2%	7%	11%	77%	4%
2002	2%	7%	12%	75%	4%
2001	1%	6%	16%	73%	3%

Fonte: Dados da Susep, 2001;2002;2003;2004;2005;2006;2007;2008;2009;2010;2011;2012.

Parte da explicação para essa concentração pode ser explicada por fatores como a região sudeste ser a mais populosa e concentrar as principais cidades e centros financeiros, além de contar com maior infraestrutura de serviços bancários e financeiros. Acrescenta-se a maior pujança econômica regional, que reflete em um número maior de trabalhadores com rendas mais elevadas e capacidade de poupança.

A tabela 14 apresenta o patrimônio líquido dos fundos PGBL e VGBL entre 2001 e 2013. Considerando apenas o período entre 2006 e 2013, observa-se um crescimento significativo de 213%, com uma média anual de crescimento de 20%. Em 2001, o patrimônio líquido dos fundos representava apenas 0,73% do PIB brasileiro, enquanto em 2013 essa proporção já havia aumentado para 6,54% (Idem).

Tabela 14 - Patrimônio Líquido de Fundos de Previdência Aberta (PGBL, VGBL) entre 2001 e 2013 (bilhões de reais)

Ano	PGBL	VGBL	Total
2013	79,0	237,6	316,6
2012	79,6	221,8	301,4
2011	73,0	179,2	252,2
2010	67,0	149,3	216,3
2009	61,3	122,1	183,3
2008	51,9	93,5	145,4
2007	47,0	80,7	127,6
2006	40,2	60,9	101,1
2005	32,2	43,2	75,4
2004	26,3	29,7	55,9
2003	20,6	16,7	37,3
2002	13,2	5,2	18,3
2001	9,6	-	9,6

Fonte: Dados Susep, 2001;2002;2003;2004;2005;2006;2007;2008;2009;2010;2011;2012;2013.

Entre 2006 e 2013, o VGBL apresentou crescimento superior ao PGBL, 290% contra 96% de aumento total, respectivamente. Os contribuintes do plano VGBL são atraídos pelo fato de ter apenas o rendimento gerado pelos investimentos tributado no momento do resgate. Soma-se a isso, a tributação regressiva, que considera o tempo de aplicação do investimento. Pessoa (2015) argumenta que esse benefício gera demanda tanto por parte dos contribuintes que fazem a declaração simplificada de imposto de renda como por aqueles que escolhem a declaração completa, mas desejariam aplicar acima dos 12% da renda tributável, que é o limite de abatimento para o PGBL.

2.8 A 2ª Reforma de Dilma Rousseff

No dia 30 de dezembro de 2014 o governo Dilma editou a Medida Provisória nº 664, que alterou significativamente as regras de pensão por morte e do auxílio-doença.

As principais alterações na pensão por morte no RGPS e no regime dos servidores federais foram: (1) exigência de carência para concessão do benefício; (2) estabelecimento de tempo mínimo de união ou casamento para que o cônjuge ou companheiro tenha direito à

pensão por morte; (3) e definição de tempo máximo de duração do benefício de pensão por morte, em especial para cônjuges jovens ou sem filhos. (4) mudança no cálculo do valor do benefício de pensão por morte para o RGPS. Anteriormente, o valor era integral e correspondia ao valor da aposentadoria que o falecido recebia ou teria direito a receber. Após a reforma, o valor da pensão foi ajustado e passou a ser proporcional à média dos salários de contribuição do segurado falecido (IPEA, 2015).

Quanto ao auxílio-doença, as alterações se concentraram no tempo de afastamento necessário para começar a receber o benefício e no cálculo do valor do auxílio-doença.

2.8.1 Pensão por morte – MP nº664

O benefício de pensão por morte no Brasil até a edição da MP nº 664 não exigia nenhuma carência contributiva, idade mínima para cônjuge e tempo mínimo de união (casamento ou união estável); valor do benefício independente do número de filhos cobertos e acúmulo integral com aposentadoria e renda do trabalho. A partir da edição da MP nº664/2014 foram introduzidos novos dispositivos que tornaram mais rígida a concessão da pensão por morte (IPEA, 2015).

A carência contributiva, antes inexistente, passou a ser de 24 contribuições mensais. Com a previsão de duas exceções: a primeira, caso o segurado fosse beneficiário de auxílio-doença ou aposentadoria por invalidez, e a segunda se a morte decorreu de acidente de trabalho, doença profissional ou do trabalho.

A introdução da carência teve como objetivo evitar comportamentos oportunistas, pois, segundo o governo, a situação anterior permitia que, mesmo após a morte, uma pessoa se tornasse segurada da Previdência, deixando a pensão por morte para seus dependentes, já que o prazo para pagamento da contribuição previdenciária só ocorre somente no mês seguinte ao da competência (IPEA, 2015). Contudo, de acordo com os dados do Ministério do Trabalho e Previdência Social, considerando as pensões concedidas em 2014, apenas 10.712 benefícios de pensão por morte não possuíam tempo de contribuição do instituidor inferior a dois anos. Isso corresponde a 2,6% do total de cerca de 410 mil pensões por morte concedidas em 2014.

Para que o cônjuge tenha direito a pensão por morte, passa a ser exigido que, no momento do óbito, haja casamento ou união estável por ao menos dois anos. Como exceções, tem-se a possibilidade em que o óbito seja decorrente de acidente posterior à união e o caso em que o cônjuge for considerado incapaz e sem possibilidade de reabilitação para o trabalho por

doença ou acidente, posterior a união, mediante exame médico-pericial de competência do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) (IPEA, 2015).

Esta mudança teve como objetivo minimizar fraudes, em razão de que algumas pessoas idosas simulam uniões com o intuito de gerar benefício em futuro próximo.

Outra alteração da MP nº 664 refere-se ao tempo de duração do benefício. Antes da medida a pensão por morte era vitalícia. Com a mudança, a pensão por morte passa a depender da expectativa de sobrevivência do cônjuge ou companheiro do segurado falecido no momento do óbito (Idem). Quanto maior a expectativa de sobrevivência do beneficiário, menor será o tempo de recebimento da pensão por morte. Ou seja, quanto mais jovem o beneficiário, menor o tempo de recebimento da pensão.

Essa alteração teve como objetivo tornar o RGPS mais equilibrado no longo prazo ao evitar o pagamento de pensão por morte por muitos anos. Somam-se a isso os impactos no mercado de trabalho, ao induzir os jovens viúvos a se manterem ou ingressarem no mercado de trabalho dada a limitação de tempo do benefício (IPEA, 2015).

O valor da pensão por morte deixa de ser integral e passa a ser igual a 50% do valor da aposentadoria que o segurado recebia ou teria direito se aposentado por invalidez no momento do óbito, acrescido de 10% dessa aposentadoria por dependente até o máximo de cinco. Vale frisar que a cota individual de 10% cessa com a perda da qualidade de dependente.

A lógica que permeou essa mudança, é que, com a morte de um membro da família, em geral, as despesas desta se reduzem. Assim como a presença de crianças e adolescentes aumenta os gastos familiares.

2.8.2 Auxílio Doença – MP nº664

O auxílio-doença tinha duas principais características em relação ao segurado empregado: era pago a partir do 16º dia de afastamento e seu valor era igual a 91% do salário de benefício (IPEA, 2015).

A MP nº 664/2014 alterou a maneira do cálculo, de modo que o valor do auxílio-doença não poderá exceder a média aritmética simples dos últimos doze salários de contribuição. Assim, o valor do benefício será calculado como antes, mas haverá a restrição de não ser maior que a média dos doze últimos salários de contribuição. Antes da mudança, era possível que o valor do benefício excedesse a remuneração então recebida pelo segurado, o que gerava desincentivo para retornar a atividade laboral, segundo o governo (IPEA, 2015).

Outra alteração a partir da MP nº 664 é que o INSS passa a ser o responsável pelo segurado, via pagamento do auxílio-doença, apenas após o 30º dia de afastamento. Tal medida, além de buscar maior equilíbrio de longo prazo para o RGPS, também cria incentivos para que as empresas invistam mais em saúde e segurança do trabalho, visto que a sua responsabilidade frente ao pagamento do salário do empregado afastado dobra, passando de quinze para trinta dias (Idem). Vale destacar que essa alteração foi alvo de severas críticas por parte do setor industrial.

Em suma, as mudanças na pensão por morte e no auxílio-doença buscaram introduzir mais racionalidade no RGPS e aumentar o incentivo ao trabalho entre seus segurados. Somam-se a isso, as consequências financeiras, como a melhora do equilíbrio de longo prazo do regime, visto que são alterações que diminuem os gastos com os dois benefícios.

2.8.3 Tramitação da MP nº 664 no Congresso Nacional e sua conversão na Lei nº 13.135/2015

A tramitação da MP nº 664/2014 no Congresso Nacional foi marcada por forte resistência às alterações propostas. A referida MP sofreu significativas alterações durante sua tramitação no Legislativo até sua conversão na Lei nº 13.135/2015. Vale ressaltar que foram apresentadas 517 emendas à MP nº 664/2014 que acabaram por minimizar seu impacto fiscal (IPEA, 2016).

Durante a discussão da medida no Congresso Nacional e posterior sanção do Executivo, o tempo mínimo de contribuição para pensões foi reduzido de 24 para 18 meses, assim como foi criado o pagamento de quatro meses de benefício para segurados que não tivessem esse número mínimo de contribuições. As exceções também foram alteradas de acidentes de trabalho para um conceito mais amplo e vago de acidente de qualquer natureza, sendo mantida a doença profissional ou do trabalho (IPEA, 2016). Essa mudança foi alvo de críticas por parte dos proponentes da reforma, visto que essa maior imprecisão pode aumentar o nível de judicialização da concessão de benefícios do INSS.

O estabelecimento de pagamento de quatro meses de benefícios para segurados que não cumprissem o tempo mínimo de casamento ou união estável acabou amenizando a proposta original e foi alvo de duras críticas, pois estimulavam comportamentos oportunistas. Cabe destacar que o tempo mínimo de dois anos de união para cônjuges também foi estendido para os servidores públicos federais por meio de alteração na Lei nº 8.112/1990 (IPEA, 2016).

Outra mudança importante em relação à proposta original refere-se à duração do benefício de pensão. Na proposta original a duração passaria a ser determinada pela expectativa

de sobrevivência do (a) viúvo (a), de forma que quanto maior a expectativa menor seria duração do benefício. No texto aprovado o critério deixou de ser a expectativa de sobrevivência e foi estabelecida uma faixa de idade que deverá ser atualizada a cada três anos de acordo com o incremento da expectativa ao nascer ou quando esse indicador tiver um incremento de pelo menos um ano (IPEA, 2016). Assim, para pessoas com idade de 44 anos ou mais o benefício é vitalício. Para pessoas com idade inferior a 44 anos, foi estabelecida a seguinte duração: 20 anos, entre 41 e 43 anos de idade; 15 anos, entre 30 e 40 anos de idade; 10 anos, entre 27 e 29 anos de idade; 6 anos, entre 21 e 26 anos de idade; 3 anos, com menos de 21 anos de idade. Essa medida também foi estendida aos servidores públicos federais.

Cabe mencionar que a Lei nº 13.135/2015 também introduziu um dispositivo que determina a perda de pensão em caso de simulação de casamento.

No que se refere à fórmula de cálculo de pensão por morte houve rejeição integral da proposta. O texto aprovado retornou a integralidade no valor do benefício e a manutenção da reversão de cotas dos dependentes (Idem).

Também houve alterações nas regras propostas para o auxílio-doença. A MP nº 664 propunha duas alterações em relação ao auxílio-doença: ampliação do prazo de afastamento, a cargo do empregador, de 15 para 30 dias para o segurado empregado; instituição de um teto para o valor do auxílio-doença que passava a ser a média dos doze últimos salários de contribuição. A primeira proposta foi justificada com o aumento ao longo do tempo da duração dos afastamentos que chegaram a uma média de cerca de oito meses, refletindo a maior participação daqueles decorrentes de doenças ou problemas crônicos. A medida significava transferência de custos do RGPS para os empregadores (IPEA, 2016). Contudo, essa medida foi rejeitada pelo Poder Legislativo, em função da resistência patronal à mudança.

A instituição para um teto do auxílio-doença foi aprovada pelo Legislativo e sancionada pela Presidente Dilma (PT) sem nenhuma alteração.

Do ponto de vista fiscal, as alterações implementadas com a Lei nº 13.135/2015 reduzirão as despesas com pensão por morte e auxílio-doença, todavia seu impacto foi significativamente reduzido em relação à proposta original. A tabela 15, abaixo, apresenta as regras de pensão por morte no Brasil que prevaleciam antes das alterações, com a proposta de reforma (MP nº 664/2014) e as regras sancionadas.

Tabela 15 - Regras de Pensão por morte no Brasil – regra anterior, MP nº 664/2014 e regras aprovadas (Lei nº 13.135/2015) (Continua)

Critério	Regra antes da MP nº 664	Regra da MP nº 664/2014	Regra sancionada pela Lei nº 13.135/2015
Carência	Concessão de pensão por morte independe de carência. Exigência apenas da qualidade de segurado.	Carência de dois anos de contribuição, exceto para acidentes do trabalho ou doença profissional ou do trabalho. Alteração também estendida para os servidores públicos federais.	A exigência foi reduzida para dezoito meses de contribuição, mas foi criado pagamento do benefício para quatro meses de contribuição para segurados que não cumprissem tal condicionalidade, além de alteração das exceções para acidente de qualquer natureza ou de doença profissional ou do trabalho. Essas alterações também foram estendidas para os servidores públicos federais.
Tempo mínimo de casamento ou união estável	Não havia exigência de tempo mínimo de casamento ou união estável.	Introdução da exigência de dois anos de casamento ou união estável. Exceção se óbito do instituidor fosse decorrente de acidente posterior ao casamento ou união estável ou se o cônjuge fosse considerado incapaz para exercício de atividade remunerada que garantisse a subsistência. Mudança estendida para os servidores públicos federais.	Embora tenha sido mantido o período mínimo de dois anos de casamento ou união estável, foi criado pagamento por quatro meses de contribuição para segurado que não cumprir essa condicionalidade. Exceção para caso de óbito do instituidor ter sido decorrente de acidente de qualquer natureza ou doença profissional ou do trabalho, bem como

			para cônjuges com invalidez ou deficiência, casos em que o fim do pagamento se dá, respectivamente, pela cessação da invalidez ou afastamento da deficiência. Mudança estendida para os servidores públicos federais.
Duração do benefício para cônjuges	Pensão para o cônjuge era vitalícia, independentemente da idade do cônjuge/ viúvo(a), na data do óbito do instituidor, mesmo que sem filhos, com plena capacidade laboral e sem dependência econômica, que é presumida.	Duração do benefício dependeria da expectativa de sobrevida do cônjuge na data de óbito do instituidor, sendo vitalícia para expectativa de sobrevida de até 35 anos (idade pela tabela atual de 44 anos ou mais) e variando de 3 a 15 anos para aqueles com expectativa de sobrevida acima de 35 anos. Atualização da idade seria anual, de acordo com publicação de nova tabela do IBGE. Alteração estendida para os servidores públicos federais.	Duração foi definida de acordo com a idade do cônjuge na data de óbito do instituidor, sendo vitalícia para 44 anos ou mais de idade e variando de 3 a 20 anos para aqueles com menos de 44 anos. Essas faixas passam a ser atualizadas no mínimo de três em três anos pelo incremento na expectativa de vida ao nascer ou quando o referido incremento desse indicador alcançar o mínimo de um ano. Alteração estendida para os servidores públicos federais.
Homicídio do instituidor doloso	Não havia restrição legal ao recebimento de pensão para dependente que cometesse crime doloso que	Excluía direito à pensão para o dependente condenado pela prática de crime doloso que resultasse na morte do segurado.	Foi mantida a perda de direito à pensão para o dependente condenado pela prática de crime de que tenha dolosamente resultado na morte

	resultasse na morte do instituidor.	Mudança estendida para os servidores públicos federais.	do segurado, mas após trânsito em julgado. Mudança estendida para os servidores públicos federais.
Valor do benefício	Valor é de 100% da aposentadoria que o instituidor recebia ou que teria direito se estivesse aposentado por invalidez, ou seja, 100% do salário de benefício, nesse último caso. A cessação da cota de um dependente reverte para os dependentes remanescentes.	Valor da aposentadoria passava a ser 50% de cota familiar + 10% por dependente da aposentadoria que o instituidor recebia ou que teria direito se estivesse aposentado por invalidez, mantida a garantia de salário-mínimo. Fim da reversão de cotas.	Regras propostas pela MP foram rejeitadas e foram mantidas as regras anteriores à MP.

Fonte: MP nº 664/2014, Lei nº 13.135/2015, Disoc/Ipea.

2.8.4 A fórmula 85/95 e a MP nº 676/2015

Durante a tramitação da MP nº 664/2014 no Congresso Nacional, houve a aprovação de uma emenda que estabelecia o fator 85/95. Essa alteração significava a não aplicação do fator previdenciário quando a soma de idade com o tempo de contribuição, no momento da requisição da aposentadoria, atingisse 85 para mulheres, com no mínimo 30 anos de contribuição, e 95 para homens, com pelo menos 35 anos de contribuição (IPEA, 2016).

Como os parâmetros de 35 e 30 anos de contribuição são definidos pela Constituição e, não podem ser alterados por lei, o mecanismo propõe alterar o cálculo do valor do benefício para quem atender a soma de 85/95. A medida afeta as chamadas aposentadorias por tempo de contribuição (ATC) que são os benefícios com maior valor no âmbito do RGPS. Destaca-se que ao elevar o valor das aposentadorias, essa medida gera aumento da despesa do RGPS a médio e longo prazo (IPEA, 2016).

Embora a então Presidente Dilma tenha vetado essa alteração no âmbito da MP nº 664/2014, houve a promulgação da Medida Provisória nº 676, de 17 de junho de 2015, que instituiu o fator 85/95 progressivo (de 85/95 para 90/100 até 2022). Todavia, no decorrer a tramitação no Congresso Nacional, foi modificada a velocidade de progressão, sendo que o

fator 90/100 será alcançado apenas em 31 de dezembro de 2026. Essa modificação representa um aumento da despesa no RGPS. A MP nº 676/2015 foi convertida na Lei 13.183/15.

2.9 O governo Michel Temer e a Proposta de Emenda à Constituição 287/2016 (PEC 287/2016)⁷

O atual cenário político brasileiro, marcado pela interrupção do segundo mandato da presidente Dilma Rousseff em setembro de 2016 abriu precedente para uma nova conjuntura liberalizante na área da seguridade social.

Ao se observar o novo cenário político brasileiro, e o empenho com o qual a nova coalizão política encaminha os projetos de reforma, entrevê-se que os objetivos de reforma convergem para uma institucionalização permanente da austeridade econômica. Para as elites políticas e econômicas que sustentam a coalizão reformista, há um entendimento comum de que as políticas econômicas anteriormente adotadas pelos governos da coalizão liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), políticas que sustentavam o crescimento através da expansão do crédito, do pleno emprego e das medidas redistributivas, foram responsáveis por mergulhar o país na crise⁸ (LANZARA; SILVA, 2018).

O diagnóstico que se fez, em relação às origens da crise, era o de que uma economia operando muito próxima ao pleno emprego, como a economia política produzida pelos governos da coalizão petista, pressionava em demasia os custos empresariais, elevando as taxas de inflação. A única alternativa para debelar a crise seria adotar o receituário; uma política econômica mais austera, capaz de desaquecer a economia, através da diminuição do consumo, dos salários e do gasto público, elevando assim a taxa de desemprego (LANZARA; SILVA, 2018). Seria necessário, portanto, produzir uma terapia de choque. No final desse processo, o crescimento surgiria espontaneamente, uma vez que o aumento da confiança dos investidores impulsionaria o consumo e os investimentos privados (DIEESE, 2016).

Vale destacar que o ajuste fora produzido com base nesse diagnóstico. Além disso, o *coroamento institucional da austeridade*, e que acusa o seu caráter permanente, deu-se com a promulgação da Emenda Constitucional nº 95 de 2016 (EC 95/2016), que fixa por 20 anos um teto para o crescimento das despesas públicas. O propósito de tal medida é estabelecer um

⁷ Esta seção reproduz argumentos que foram apresentados em congressos e seminários nacionais ao longo dos anos de 2017 e 2018 e publicados no artigo “Coalizões, Ajuste e Reformas: A Chilenização da Seguridade Social Brasileira?”, Revista Política Hoje, volume 27, n.1, 2018.

⁸ O discurso identifica as políticas adotadas pela coalizão petista como responsável por desarranjar o equilíbrio fiscal por haver gerado expectativas de inclusão em demasia.

“Novo Regime Fiscal”, constitucionalizando as metas da austeridade até 2036. Lastreada na opinião plenipotenciária do Ministro da Fazenda da época, a EC 95/2016 se desdobraria num ciclo virtuoso, pois:

“À medida que se controle o crescimento das despesas públicas, nós teremos um aumento da confiança; em consequência disso, a retomada do investimento; em consequência disso, o crescimento; em consequência disso, mais recursos disponíveis para investimento privado e consumo” (BRASIL, 2016).

Os objetivos declarados da EC nº 95 são reduzir o déficit fiscal e restaurar a confiança financeira. Porém, as projeções sugerem fortes evidências de que a emenda em pouco contribuirá para a redução do déficit e retardará o crescimento econômico. Ou seja, de acordo com a regra proposta, os gastos públicos não vão acompanhar o crescimento da renda e da população (ROSSI; DWECK, 2016). Além disso, a principal consequência da aprovação da EC nº 95 é diminuir drasticamente o gasto social federal, afetando o já minguado orçamento da seguridade social do país. Segundo alguns estudos, se um teto semelhante de gastos tivesse sido imposto a partir de 2003, o orçamento da saúde para 2015, por exemplo, teria sido reduzido em 43% (R\$ 55bi em vez de R\$ 100bi) (VIEIRA; BENEVIDES, 2016: 9).

Ainda de acordo com algumas projeções, o gasto primário total do Governo Federal passaria de 19,6% do PIB (2015), para 15,8% em 2026 e 12% em 2036. Considerando o aumento dos gastos com previdência em razão das mudanças demográficas, atualmente em torno de 8% do PIB, não haveria mais espaço fiscal para a manutenção dos gastos de saúde e educação em proporção ao PIB. Assim, dado que a nova regra congela as despesas com saúde e educação, fixando pisos cada vez mais decrescentes, estas passarão de 4% do PIB em 2015 para 2,7% do PIB em 20 anos, quando a população brasileira será 10% maior (ROSSI; DWECK, 2016). Com efeito, os impactos orçamentários da EC nº 95 já começaram a aparecer. Em 2017, as parcelas das dotações orçamentárias com saúde e educação do orçamento federal caíram, respectivamente, 17% e 19% (INESC, 2017).

Cabe ainda ressaltar que as medidas previstas pelo “Novo Regime Fiscal” somente lograriam se efetivar se fossem complementadas pelas reformas estruturais. É a partir desse diagnóstico, portanto, que a ênfase se volta para a contenção das despesas públicas, especialmente com as despesas relacionadas com a seguridade social, pois, de acordo com o Ministro da Fazenda: “o problema fiscal brasileiro decorre da existência de uma grande folha de previdência e assistência social que representa 70% dos dispêndios públicos”. Enfim, os entusiastas do Novo Regime Fiscal asseveram que o teto de gastos inscrito na Constituição irá

“disciplinar o conflito distributivo na medida em que o mesmo terá que ser resolvido civilizadamente ou por meio de coerções legais” (BRASIL, 2016).

Ora, é evidente que esse propósito revela a intenção da coalizão reformista de ancorar a proteção institucional do investidor, ou a do rentista, na Constituição de 1988, constringendo especialmente o crescimento das despesas vinculadas à seguridade social (LANZARA; SILVA, 2018).

Com a aprovação dessa medida, é possível antever outras consequências de caráter mais imediato, quais sejam: a revogação ou alteração da política de valorização do salário mínimo; e a desvinculação do piso dos benefícios previdenciários e assistenciais deste patamar básico. Assim, em vista do fato de os benefícios da seguridade social (previdência e assistência) seguirem a regra de reajuste do mínimo, as possíveis elevações das despesas com esses benefícios não seriam mais toleradas pelas novas regras constitucionais instituídas pela EC 95/2016 (DIEESE, 2016:12).

O que se percebe atualmente, após a instituição do Novo Regime Fiscal, é uma aceleração legislativa das propostas de reformas de apoio ao ajuste constitucionalizado. A aprovação da reforma trabalhista pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República (Lei Nº 13.467, de 13/07/2017) representou um enorme retrocesso aos direitos dos trabalhadores. A reforma trabalhista recentemente aprovada abriu a possibilidade para que negociações entre trabalhadores e empresas se sobreponham à legislação trabalhista. Negociações sobre o parcelamento de férias, jornada de trabalho e redução de salário são realizadas agora à revelia da lei. Não se pode subestimar o alcance dessa reforma, pois ela visa, entre outras coisas, desestruturar a base sindical que se constituiu em torno dos direitos trabalhistas e previdenciários, deixando o caminho livre para a adoção de reformas mais radicais no sistema de seguridade social (LANZARA; SILVA, 2018).

Cabe destacar que a nova coalizão política que governa o país deixou explícito que as metas do ajuste constitucionalizado somente seriam cumpridas se a reforma da previdência fosse aprovada. Prova disso, é que uma das primeiras iniciativas do governo recém-empossado, em 2016, foi desarticular a burocracia do setor previdenciário. Grande parte da estrutura dessa burocracia permanece atualmente subordinada ao Ministério da Fazenda, demonstrando a intenção do atual governo de tornar o setor previdenciário um mero apêndice da área econômica. Vale ainda enfatizar que, à testa da nova secretaria que trata dos assuntos previdenciários, foi colocado um burocrata oriundo da área da previdência complementar, e com forte trânsito nos meios empresariais e financeiros (SALGADO SILVA; LANZARA, 2017; LANZARA; SILVA, 2018). Ao analisar a agenda oficial do secretário, disponível para

consulta no site do Ministério da Fazenda, observa-se que durante o período de julho e dezembro de 2016 (período em que a reforma estava sendo gestada), a grande maioria de seus compromissos foram com o mercado financeiro, empresas privadas e representantes patronais. Cerca de vinte e um encontros com representantes de bancos, fundos de pensão e fundos de investimentos; três com organizações patronais e apenas um com as centrais sindicais. Dentre estes alguns nomes merecem ser destacados pela frequência, como a JP Morgan, Bradesco, Santander, Itáú, BBM, XP investimentos, Pimco e GAP Asset Management (BRASIL, 2017).

A reforma da previdência seria a condição *sine qua non* para retomar a “confiança dos investidores”. Com as escusas de que a previdência social seria o maior item de despesa a “onerar” o orçamento, e tendo como justificativa as sempre recorrentes previsões catastrofistas sobre o envelhecimento da população brasileira, a Proposta de Emenda à Constituição 287/2016 (PEC 287/2016) visa alterar o regime previdenciário brasileiro mediante a adoção de medidas bastante restritivas (LANZARA; SILVA, 2018).

A PEC 287/2016 é uma tentativa de inviabilizar sistemicamente o direito à seguridade social consagrado pela Constituição de 1988 (Idem). A proposta pretende unificar as regras de acesso às aposentadorias, reduzindo o valor dos benefícios previdenciários e assistenciais a patamares mínimos. Uma das medidas mais polêmicas, sem dúvida, é a adoção da aposentadoria por idade (65 anos), desconsiderando as desigualdades de gênero e de situações de trabalho, ao eliminar a redução de cinco anos de idade para a aposentadoria do trabalhador rural e ao suprimir o direito concedido às mulheres de se aposentarem com cinco anos a menos do que os homens. Prevê-se ainda uma drástica redução do valor das aposentadorias, com taxas de reposição bastante baixas. Nesse quesito, em particular, adotou-se regras irrealistas, considerando as especificidades do mercado de trabalho brasileiro; um mercado de trabalho fortemente rotativo e que exhibe altos índices de informalidade. De acordo com as novas regras, o valor do benefício de aposentadoria passa a ser calculado em 51% do salário de benefício mais um ponto percentual por ano de contribuição, contra os atuais 70% mais um ponto por ano. Assim, para ter acesso à aposentadoria integral (100% do salário de benefício), o trabalhador brasileiro precisaria combinar 65 anos de idade e 49 anos de contribuição. Ou seja, o trabalhador só terá direito ao valor integral do benefício de aposentadoria aos 65 anos, se ele entrar no mercado de trabalho formal aos 16 anos (idade mínima para o trabalho) e contribuir ininterruptamente por 49 anos (DIEESE/ANFIP, 2017).

Outras medidas restritivas dizem respeito às mudanças nas regras da aposentadoria por invalidez, cujo acesso por parte do segurado dependeria da comprovação de sua incapacidade permanente para o trabalho, e das aposentadorias especiais, que deixariam de ser concedidas

para o exercício de atividades que efetivamente prejudiquem a saúde do trabalhador.⁹ Merece destaque também a redução no valor das pensões, que além de desvinculadas do salário mínimo passariam a ser calculadas em 60% do valor da aposentadoria que o segurado recebe ou receberia caso se aposentasse por invalidez no momento do óbito (DIEESE/ANFIP, 2017).

Medida também polêmica, e que atenta contra os direitos da população em situação de vulnerabilidade, é a elevação progressiva da carência mínima de 65 para 70 anos para a concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC), deixando sem qualquer proteção parte considerável da população dependente desse benefício. Aliás, o fim da vinculação dos benefícios ao piso do salário mínimo, proposto sem ressalvas para o BPC, ao mesmo tempo em que põe em risco a manutenção do seu valor enseja uma oportunidade real para desvincular o reajuste das aposentadorias do RGPS do valor do salário mínimo; medida que a coalizão reformista considera ser indispensável para a consecução dos objetivos do ajuste no longo prazo. Além disso, a coalizão reformista considera que esses benefícios criam desincentivos para o trabalho, fazendo ecoar os velhos argumentos liberais que, em outros contextos, justificaram a adoção das mesmas medidas restritivas como estímulos à mercantilização do trabalho (LANZARA; SILVA, 2018).

Entretanto, a PEC 287 encontrou enorme resistência na sociedade civil e no próprio Congresso Nacional. Diante da dificuldade de sua aprovação a Comissão Especial da Câmara dos Deputados aprovou versão substitutiva em novembro de 2017, surgindo assim a Emenda Aglutinativa à PEC 287.

A Emenda Aglutinativa à PEC 287/2017 apresenta algumas vantagens em relação à proposta original do governo. Em primeiro lugar, por manter o salário mínimo como piso da Seguridade Social. Também por reduzir a proposta de idade mínima para a aposentadoria das mulheres de 65 anos para 62 anos e dos professores da educação básica, de ambos os sexos, para 60 anos. Ainda permitiu o acúmulo de pensão e aposentadoria, embora restrito ao valor máximo de dois salários mínimos; e diminuiu o “pedágio” na regra de transição; retirou todas as modificações no BPC; e manteve a idade de aposentadoria antecipada em cinco anos para os trabalhadores rurais (DIEESE, 2018: 3). Por outro lado, a nova proposta reduz significativamente o valor dos benefícios para os trabalhadores que optarem pela antecipação de suas aposentadorias. Por exemplo, quem se aposenta com 25 anos de contribuição, pela proposta original, teria um benefício calculado em 76% da média de todas as contribuições,

⁹ O texto da reforma exige reparação somente ao dano efetivo e a perda das condições de saúde do trabalhador, desconsiderando as situações de periculosidade no trabalho (DIEESE/ANFIP, 2017).

enquanto, pela atual proposta, o valor cai para 70% dessa média. Essa piora no cálculo do valor anula, para a maioria dos segurados, o aparente recuo na exigência de tempo de contribuição para a chamada “aposentadoria integral” que, originalmente, havia sido estabelecida em 49 anos de contribuição e, na versão aprovada na Comissão Especial da Câmara, passou para 40 anos (DIEESE, 2018: 3).

Em compasso com as reformas anteriores, a atual reforma também abre um considerável espaço de atuação para as seguradoras privadas e fundos de pensão. Aqui as medidas restritivas visam novamente reduzir a atratividade da previdência pública para os trabalhadores que recebem as maiores remunerações. Nesse quesito, a PEC 287 é explícita no seu intento de acabar com os “privilégios” relacionados à aposentadoria dos servidores públicos das três esferas de governo. Quanto aos servidores da União, a reforma propõe que a regra atual de aposentadoria compulsória passe de 70 para 75 anos. A PEC 287 também obriga estados e municípios a criarem regime complementar de previdência e, sobretudo, permite que sejam contratados benefícios complementares em planos abertos, oferecidos por entidades privadas do sistema financeiro (DIEESE/ANFIP, 2017). Assim, estaria aberto o caminho para a institucionalização de um pilar privado previdenciário no país. Vale lembrar que em maio de 2016 foi formada a Frente Previdenciária que tem como objetivo avançar na construção de propostas para o fortalecimento da previdência complementar e na interlocução com governo e entidades de representação (ANBIMA, 2017).

Não por acaso, concomitantemente ao encaminhamento do projeto de reforma surgem fortes apelos do setor financeiro para que a previdência complementar se torne uma realidade para os trabalhadores brasileiros. Cada vez mais se percebe uma propaganda agressiva de bancos e seguradoras privadas nos grandes veículos da mídia cujo objetivo é incitar a população a se filiar a esquemas privados de seguro. Soma-se a isso o discurso do governo que para justificar a necessidade da reforma, enfatiza que esta beneficiará “os mais pobres” contra os “privilégios” corporativos de servidores públicos e sindicatos. O informativo institucional da Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiros e de Capitais (ANBIMA) é emblemático nesse sentido:

“São assuntos de extrema relevância para nossos mercados, para os quais queremos estar presentes e apresentar propostas. [...] As propostas devem abranger um conjunto de iniciativas que vise o aprimoramento da gestão, a qualificação dos profissionais, além de ações de convergência regulatória, sempre reforçando o papel da previdência complementar no mercado de capitais e buscando o alinhamento com as práticas internacionais.” (INFORMATIVO ANBIMA, ano VII/ nº83/ agosto de 2016)

2.10 Empresários e a proposta de emenda à Constituição 287/2016

Diversas manifestações favoráveis a reforma previdenciária foram emitidas por entidades empresariais ligadas ao setor industrial e financeiro, assim como por organismos internacionais, como o Banco Mundial que publicou o documento “Um Ajuste Justo” no qual elogia a proposta enviada ao Congresso e ainda sugere novas medidas a serem adotadas futuramente.

Outros atores como as agências de *rating*, que são responsáveis pela classificação de risco de crédito, acompanharam sistematicamente as movimentações do governo diante da busca por votos favoráveis a aprovação da proposta. A cada insucesso por parte do governo Michel Temer em aprovar a reforma tais agências ameaçavam reduzir a nota de classificação do Brasil, tendo um papel não desprezível na disseminação de crises de desconfiança, e reforçando atitudes de pânico e “comportamento manada.” Após o fracasso em aprovar a reforma a agência de classificação de riscos Moody’s emitiu posicionamento demonstrando expectativas diante do próximo governo:

“Após as eleições presidenciais em outubro, a Moody’s espera que a próxima administração retome esforços para aprovar reformas fiscais que serão necessárias, a da Previdência em particular, para que se cumpra com o teto de gastos constitucional. Há consenso entre líderes políticos de que os custos políticos e econômicos do não cumprimento com o teto de gastos são muito elevados para serem ignorados. Em caso de descumprimento, os esforços de consolidação fiscal seriam enfraquecidos, abalando a confiança do mercado na capacidade das instituições do país de resolver seu desequilíbrio fiscal estrutural e, em consequência, atrapalhando a forte recuperação econômica atualmente em curso, renovando as pressões sobre o desempenho fiscal.

A Moody's, portanto, espera que o próximo governo trabalhe efetivamente com o Congresso para aprovar de uma reforma da Previdência que seja suficientemente abrangente, de forma a conter o crescimento de despesas obrigatórias e assegurar o cumprimento do teto constitucional.” (Moody’s, 09/04/2018)

No que se refere ao setor financeiro, a Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF)¹⁰, entidade máxima de representação dos interesses do sistema financeiro, procurou influenciar diretamente no processo de reforma.

¹⁰ A Confederação Nacional das Instituições Financeiras representa a: Associação Brasileira de Bancos (ABBC), Associação Brasileira de Bancos Internacionais (ABBI), Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança (ABECIP), Associação Brasileira das Empresas de Cartões de Crédito e Serviços (ABECS), Associação Brasileira das Empresas de Leasing (ABEL), Associação Nacional das Instituições de Crédito, Financiamento e Investimento (ACREFI), Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais (ANBIMA), Associação Nacional das Corretoras e Distribuidoras de Títulos de Valores, Câmbio e Mercadorias (ANCORD), Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN).

Nos documentos intitulados “Agenda do Setor Financeiro 2017 e 2018” a entidade revela suas intenções diante da reforma. Por meio desse documento, a CNF afirma que sua função é subsidiar o Congresso Nacional e o governo sobre temas ligados ao setor financeiro, ou vinculados a questões que a afetam o “ambiente de negócios em que opera o setor, tais como os trabalhistas e os previdenciários” (CNF, 2017: 27). Declara, portanto, que pretende “desempenhar o papel que lhe reserva a Constituição” ao apoiar todas as iniciativas que visem formar um ambiente de maior segurança jurídica para os contratos e fortalecer o mercado financeiro, iniciativas estas que, segundo a entidade, serão insuficientes se não vierem acompanhadas de uma mudança de mentalidade da população brasileira em direção à acumulação privada de poupança. Assim, a estratégia da CNF, explícita em tal documento, é apoiar iniciativas “que permeiem toda formação do futuro consumidor” (CNF, 2017:26). O propósito da entidade é formar o consumidor em perspectiva, instilando neste o apreço por um comportamento diligente no que se refere às suas finanças pessoais; o foco aqui é o incremento da capacidade de poupança individual, transformando o indivíduo imprevidente e dependente do Estado em um pequeno investidor (LANZARA; SILVA, 2018).

A subseção destinada ao reajuste dos benefícios merece destaque em função da CNF afirmar que os reajustes das pensões e aposentadorias devem “atender às restrições orçamentárias da União, estados e municípios”. A vinculação de reajuste dos benefícios previdenciários ao salário mínimo pode implicar ganhos reais que não se justificam, porque não refletem ganhos de produtividade. Ou seja, a Confederação defende que não existe razão econômica que justifique a vinculação dos benefícios previdenciários aos reajustes do salário mínimo. Em uma de suas justificativas afirma que a vinculação da correção dos benefícios ao salário mínimo acarreta ônus excessivos nos orçamentos públicos dos entes federativos, e redução de sua capacidade de investimento em saúde, educação e segurança (CNF, 2017: 29).

Segundo o documento, o modelo previdenciário brasileiro estaria consumindo a sustentabilidade financeira do setor público, impedindo que os recursos orçamentários sejam aplicados nos mais pobres. Também declara que o déficit explosivo da previdência seria decorrente do próprio formato solidário do sistema previdenciário brasileiro, em que as contribuições dos trabalhadores ativos financiam as aposentadorias da geração precedente, em detrimento dos regimes de capitalização.

Aponta ainda que seria um equívoco circunscrever a “crise previdenciária” a um problema meramente atuarial de combate ao déficit operacional do sistema, sugerindo que a solução para essa crise estaria em fundar um “novo modelo previdenciário para novos trabalhadores” (CNF, 2017:27). Assim, como proposta de reforma, a CNF defende que as

aposentadorias sejam organizadas em duas bases. A primeira corresponderia ao atual RGPS e se assentaria, por sua vez, em dois pilares; um, com característica de benefício definido, cujo reajuste seria desvinculado do salário mínimo, e em sistema de repartição (destinado para os trabalhadores mais pobres); e outro de contribuição definida e em sistema de capitalização (contas individualizadas), que cobriria os trabalhadores com “capacidade contributiva”. A segunda base corresponderia à atual previdência complementar, aberta ou fechada – fruto das reformas precedentes- que continuaria a atrair os trabalhadores com as melhores remunerações (CNF, 2017:28). Portanto, estaria consolidado o caminho para a construção de um pilar previdenciário privado no país.

Recentemente, em julho de 2018, foi realizado o seminário “Seguro, Previdência e Inovação” promovido pelo jornal Folha de São Paulo e a Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização (CNseg). Durante o seminário, o presidente da CNseg, Marcio Serôa de Araújo Coriolano, relatou a preocupação do setor que mesmo já tendo alcançado participação equivalente a 6,5% no PIB, tendo movimentado mais de R\$ 425 bilhões em 2017 e acumulado R\$ 1,2 trilhão em reservas, precisa de um “novo período de alavancagem”, via retomada do crescimento, promoção de um ambiente regulatório estável e progressista, que facilite produtos inclusivos, destinados à população de menor renda. Além da necessidade de reformas estruturais, apontou como prioridade a produção e difusão de informações sobre os seguros para a população em geral. Como exemplo desse esforço de comunicação institucional, citou às 2.500 horas de programação jornalística e os 1300 programas produzidos pela CNseg, que já foram veiculados em mais de 2.150 emissoras de rádio, de 1.450 municípios (CNseg, 2018).

Outro quesito destacado durante o evento foi a pesquisa realizada pela Federação Nacional de Previdência Privada e Vida (FenaPrevi) que revelou que 51% dos brasileiros continuam acreditando que o sistema previdenciário é sustentável e apenas 28% declaram compreender que os desequilíbrios das contas têm origem no atual modelo de aposentadorias e no envelhecimento da população. Como caminho a ser trilhado para superar a “desinformação”, o presidente da Fenaprevi, Edson Franco, afirmou que “o novo mandatário, então, terá que travar uma batalha fenomenal contra a desinformação”. E frisou que para estabelecer uma nova agenda previdenciária, o novo governo deverá “dar clareza ao tema, capitaneando um debate honesto, apartidário, baseado na realidade das contas públicas. Deverá, sobretudo, enfrentar os interesses corporativos para assegurar uma reforma socialmente justa, combatendo os privilégios e cortando na própria carne” (FENAPREVI, 2018).

No tocante ao papel desempenhado pelo empresariado industrial, destaca-se a atuação da CNI como precursora da defesa da reforma previdenciária. Enquanto os interesses da FIESP ficaram mais ligados à redução da taxa de juros, desburocratização, reforma política e liberação de crédito, a CNI inicia suas movimentações diante da necessidade de alterações na previdência em 2013 com o documento “Mapa Estratégico da Indústria 2013-2022”. Nesse documento sugere alterar a regra de reajuste do salário mínimo; estabelecer critérios de elegibilidade para aposentadoria, como adoção de idade mínima para as aposentadorias por tempo de contribuição; eliminar ou reduzir as regras diferenciadas para a aposentadoria de mulheres e professores; alterar as regras de concessão e cálculo dos benefícios de pensão por morte. Vale destacar que esta última sugestão foi o foco da última reforma do governo Dilma.

Assim que os debates em torno de uma nova reforma ressurgiram em 2016, a CNI lançou o site “Previdência: Reforma Hoje, Tranquilidade Amanhã”, no qual afirma que as mudanças são fundamentais para a manutenção do pagamento dos benefícios, estabilização das contas públicas e criação de condições para o crescimento sustentável. Segundo, Robson Braga de Andrade, presidente da CNI:

"Ao promover o reequilíbrio das contas públicas, a reforma da Previdência não beneficiará apenas os aposentados. Toda a sociedade ganhará, porque o ajuste das contas públicas, associado a outras medidas de longo prazo que assegurem competitividade das empresas, promoverá o aumento da produção e dos investimentos, estimulará a criação de empregos e o crescimento da economia (Previdência: Reforma Hoje, Tranquilidade Amanhã)."

Também foi criado por parte da Confederação o “Previdenciômetro”, no qual é calculado instantaneamente quanto seria economizado caso a reforma fosse aprovada em 1º de junho de 2017. Segundo o Previdenciômetro, até 01 de janeiro de 2019 seriam economizados quase 5 bilhões de reais. Com esses valores seria possível construir 3.270 km de rodovias, 196 novos hospitais, 1.179 escolas, 77.846 novas moradias.

No documento intitulado “Agenda para o Brasil sair da crise 2016-2018”, a CNI aponta que a crise brasileira se aprofundou de forma dramática. A saída para a crise demanda um conjunto de iniciativas nas áreas fiscal e de competitividade (CNI, 2016). Segundo o documento é preciso evitar atalhos e atuar sobre as causas da deterioração da economia, dentre elas o ajuste fiscal em longo prazo, reforma da previdência social, implementação de mecanismos de controle do gasto público, valorização da negociação coletiva, regulamentação da terceirização, exclusão de acidentes de trajeto do cálculo do Fator Acidentário de Prevenção (FAP) (CNI,

2016). Destaca-se que dessas medidas propostas apenas a reforma da previdência social ainda não avançou.

Como solução para a Previdência Social a CNI propõe reformar o RGPS baseado nas seguintes premissas: adoção de idade mínima para as aposentadorias por tempo de contribuição; equiparação gradual do diferencial do tempo de contribuição entre mulheres e homens, e trabalhadores rurais e demais; equiparação das regras de aposentadoria dos professores às dos demais trabalhadores; desvinculação do valor dos benefícios previdenciários do salário mínimo; e diferenciação do piso dos benefícios previdenciários do piso dos benefícios assistenciais (CNI, 2016).

Um ano após a divulgação dessa agenda, a Confederação realizou um monitoramento e avaliação de como as propostas estavam avançando. No quesito reformar a Previdência Social, a PEC 287/2016 foi bem avaliada, “indo além das premissas propostas” originalmente (CNI, 2017).

Diante das dificuldades em aprovar a proposta o então presidente Michel Temer (MDB) se reuniu com mais de 150 líderes empresariais pedindo um maior comprometimento destes com a aprovação da reforma:

“Vim aqui pedir aos senhores para ligar para o seu deputado, seu senador, dizer que o setor produtivo precisa disso. Há uma consciência hoje de que é necessário, é possível e não traz prejuízo para ninguém”. (Discurso Michel Temer, 12/12/17).

Durante o evento, Temer ainda afirmou que “toda a imprensa” está apoiando a reforma e a população está começando a entender a necessidade de mudanças. Por fim, os empresários presentes se manifestaram favoráveis à reforma. O presidente da Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (Anfavea), Antonio Carlos Megale, demonstrou o apoio do setor automotivo. “Temos que avançar, gerando empregos de qualidade. E, para isso, precisa ter essa previsibilidade. Isso vem quando a economia se estabiliza e a reforma da Previdência é fundamental” (EBC, 12/12/2017).

O presidente da Câmara Brasileira da Indústria da Construção Civil (CBIC), José Carlos Martins, foi ao Planalto demonstrar seu apoio à reforma. Ele afirmou que é possível conversar com os deputados, “republicanamente, à luz do dia” para convencê-los a aprovar a matéria (EBC, 12/12/2017).

A partir desse apelo presidencial, diversos líderes industriais, como Robson Braga de Andrade, presidente da CNI, Flávio Castelo Branco, gerente-executivo de Política Econômica

da CNI, Paulo Skaf, presidente da FIESP, começaram a publicar artigos na grande mídia relatando a importância da aprovação da medida. Em artigo publicado no jornal Folha de São Paulo, Robson Braga afirma:

“[...]”

A verdade é uma só: ou este governo faz a reforma da Previdência ou o próximo terá de fazê-la para o país não quebrar. A alternativa seria aumentar impostos, mas isso já está claro que a sociedade não aceita. Então, não há e não haverá escapatória: o Brasil precisa enfrentar o problema; quanto mais cedo e mais transparentemente, melhor para as contas públicas e para a nossa democracia.”

[...]”

“[...]”

Não sou ingênuo a ponto de pedir aos políticos que pensem apenas no Brasil e deixem de lado seus interesses eleitorais. Mas escrevo este artigo para argumentar que é possível fazer convergir ambos. Existem situações em que, inclusive para os políticos, quanto melhor, melhor, especialmente se têm possibilidades reais de chegar ao poder. Deixemos o quanto pior, melhor para os que estão, por suas próprias limitações, fora do jogo.”

“Pelo menos por uma vez, vamos raciocinar com a cabeça e não com o fígado.”

[...] (Folha de SP, 04/12/17)

No entanto, essas iniciativas foram em vão. A reforma não avançou e as expectativas empresariais foram associadas à agenda econômica do então candidato a presidência da República Jair Bolsonaro (PSL). Durante o evento promovido pela CNI com os presidentiáveis em Brasília, o candidato foi aplaudido inúmeras vezes, e Robson Braga ainda afirmou: “Nós não estamos preocupados com a direita. Queremos um presidente que tenha consciência da situação do Brasil e que possa colocar o Brasil no rumo do crescimento”.

Com o fim do processo eleitoral é possível antever que o debate em torno da reforma previdenciária ganhará ainda mais força. O presidente eleito, Jair Bolsonaro, já afirmou em seu plano de governo que pretende introduzir o modelo de capitalização individual paulatinamente no país, oferecendo redução dos encargos trabalhistas como incentivo à adesão. Vale destacar que após o resultado nas urnas, o Ibovespa bateu recorde *intraday* logo na abertura e houve o destravamento de um volume de ao menos US\$ 33 bilhões em transações de mercado de capitais, incluindo ofertas de ações, dívida e operações de fusão e aquisição (CNF, 30/10/18).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O propósito da presente dissertação foi analisar o processo de escolha do empresariado industrial e financeiro diante de determinados padrões da política previdenciária brasileira. Analisou-se o empresariado como um ator interessado no processo de financeirização dos fundos da seguridade social. Para tanto, procurou-se a partir de documentos oficiais e posicionamentos divulgados pelos sindicatos patronais vislumbrar como estes atores exercem sua influência nas decisões governamentais, no sentido de transformar os regimes públicos, universais e solidários em esquemas individuais de capitalização.

Um dos objetivos da pesquisa também foi analisar, concomitantemente aos processos de reformas previdenciárias, o comportamento do setor de previdência complementar no país que vem crescendo nos últimos 10 anos a uma taxa anual de dois dígitos e ainda possui um enorme espaço para avançar.

A primeira parte da dissertação se debruça sobre as alterações ocorridas nos Estados de Bem-Estar Social a partir dos anos de 1970. Tais mudanças foram avaliadas pela literatura de forma bastante distinta, por um lado foram compreendidas como um processo de recalibragem das políticas de *welfare* em função dos novos riscos sociais. De outro, foram interpretadas como um recuo na responsabilidade pública e em direção à privatização crescente dos riscos. Nossa análise se insere nessa segunda linha de interpretação, compreendendo a clivagem público-privado como elemento central dessa nova fase do *Welfare State*.

Constatou-se ao longo da investigação que a maioria dos países da OCDE passaram por reformas de natureza privatizantes e tornaram o acesso aos benefícios previdenciários mais rígidos. Parte considerável dessas alterações foram justificadas a partir do diagnóstico de envelhecimento da população e a necessidade de manter a estabilidade financeira dos regimes previdenciários.

Todavia, ao analisar esses discursos favoráveis a mudança foi possível perceber a existência de um apelo abstrato em direção à austeridade permanente. Essa austeridade permanente enseja um processo de construção institucional cujo principal objetivo é constitucionalizar os objetivos da reforma ao retirá-los da disputa política democrática, elevando os reclames distributivos de uma determinada coalizão vitoriosa ao *status* constitucional. Os principais objetivos da reforma, portanto, como a redução do conteúdo redistributivo do Estado, induziriam mudanças que aumentariam a “capacidade do Estado” de proteger os direitos de propriedade, extrair receitas, centralizar sua estrutura fiscal e administrativa, e de institucionalizar de vez os objetivos do ajuste, inviabilizando quaisquer

tentativas de se modificar a política orçamentária para contemplar expectativas que ultrapassem os limites da austeridade fiscal.

É a partir dessa direção que as propostas de reforma da seguridade social, que visam restringir benefícios ou privatizar os fundos do seguro social, criam expectativas de vultosas transferências de recursos entre diferentes grupos da sociedade. Criam, por assim dizer, uma expectativa de que a renda previdenciária entesourada para o pagamento de benefícios seja alienada, tão logo se faça sentir os efeitos das medidas restritivas ou privatizantes sobre os benefícios.

Na visão dos agentes empresariais e financeiros, o desentesouramento dessa renda caminharia simultaneamente com o fortalecimento dos mercados de capitais. Ao produzirem uma realocação de recursos da seguridade social para o setor financeiro, tais reformas exacerbam os conflitos distributivos, alimentando a cobiça por crédito nos mercados de capitais doméstico e internacional. Tais reformas, quando não optam por uma total privatização dos fundos públicos previdenciários, à semelhança do que ocorreu em alguns países, a exemplo do Chile, tendem a produzir medidas restritivas que diminuem a atratividade do seguro social público para a força de trabalho organizada, especialmente para os trabalhadores com as maiores remunerações e rendimentos, tal como vem ocorrendo em alguns países que consolidaram abrangentes sistemas de aposentadoria fundamentados no chamado modelo bismarckiano de seguro social (PALIER, 2010).

Na segunda parte, a intenção foi identificar, destacando o discurso e a ação das entidades empresariais, os arranjos desejados pelos diferentes atores no sentido de imprimir determinados rumos à previdência social brasileira e as escolhas efetuadas pelos empresários diante destes arranjos.

Averiguou-se que os empresários industriais preferem um modelo de previdência social privado, assentado no sistema de capitalização, especialmente individual, que reduz a incidência de tributos sobre a folha de pagamentos aumentando a competitividade da indústria. Já o empresariado financeiro compreende o modelo de capitalização como um nicho de mercado, que contribui para o fortalecimento do mercado de capitais no país.

A partir das diversas reformas previdenciárias que ocorreram ao longo do período analisado foi possível verificar que as medidas adotadas pelos governos influenciaram diretamente no processo de evolução dos fundos de previdência complementar. Comparando o percentual de ativos dos fundos de pensão sobre o PIB, para os valores de 2012, diante dos demais países da OCDE observa-se que em média o patrimônio financeiro dos fundos de pensão equivalia a 36% do PIB, enquanto para o caso brasileiro apenas 15%. Esse dado revela a

existência de um potencial de crescimento a ser explorado. Vale destacar que a última tentativa de reforma na previdência, PEC 287/2016, previa a obrigatoriedade de criação de fundos complementares de previdência para estados e municípios.

Ao fim e ao cabo, deve-se ter em vista que a constitucionalização dos objetivos do ajuste e a privatização dos fundos públicos previdenciários, condição primordial para a manutenção de “orçamentos equilibrados”, vêm se tornando uma regularidade na gestão das políticas macroeconômicas de diversos países, convertendo-se num poderoso artifício de neutralização das políticas redistributivas. E uma vez constitucionalizados esses objetivos, torna-se bastante difícil revertê-los, mesmo diante de situações de relativo descontentamento popular, pois nas palavras um tanto trágicas de Wolfgang Streeck (2014), mas não menos realistas, com essas reformas deixaríamos de ser o povo soberano do Estado de Bem-estar Social para nos tornarmos definitivamente o “povo do mercado”.

REFERÊNCIAS

ANTÍA, F.; LANZARA, A. L. La multipilarización de los sistemas previsionales en el escenario posreforma: Chile, Uruguay y Brasil. *Revista Internacional de Seguridad Social*. Vol.64, 1/2011.

ANBIMA - INFORMATIVO ANBIMA, ano VII/ nº83/ agosto de 2016.

ANBIMA - Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais. Informativo, ANO VIII – nº94 – julho/2017.

BANTING, K.; and MYLES, J. *Framing the New Inequality: The Politics of Income Redistribution in Canada*. Vancouver: University of British Columbia Press, 2016.

BLYTH, M. 2013. *Austerity: The History of a Dangerous Idea*, NY, Oxford University Press. , 2013.

BONOLI, G. The Politics of the New Social Policies: Providing Coverage Against New Social Risks In Mature Welfare States. *Policy e Politics*, v.33, n.3, p. 431-49, 2005.

BOSCHI, R.; DINIZ, E. Estabilização e Reformas Econômicas: a visão das Elites Empresariais e Sindicais, in *Teoria e Sociedade*, Belo Horizonte, UFMG, n.1, 1997.

BOYER, R; BRACHE, D. (1996), *States against Markets: The Limits of Globalization, 1996*.

BRAGA, R.A. A cabeça, não o fígado. *Jornal Folha de S. Paulo* em 4 de dezembro de 2017. Disponível em: <http://www.portaldaindustria.com.br/cni/canais/reforma-da-previdencia/artigos/artigos-a-cabeca-nao-o-figado-robson-braga-de-andrade/> Acesso em: 25/11/18.

BRASIL. Câmara dos Deputados. “Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016”. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016.

BRASIL, Ministério da Fazenda. Secretaria da Previdência. Agenda Oficial. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/assuntos/agenda/secretario-de-previdencia/2017-07-11?month:int=7&year:int=2017>. Acesso em: 12/ 07/2017.

CNF – Confederação Nacional das Instituições Financeiras. (2017), *Agenda do Setor Financeiro*. Brasília: CNF, 2017.

CNF – Confederação Nacional das Instituições Financeiras. (2018), *Agenda do Setor Financeiro*. Brasília: CNF, 2018.

CNF – Fim da eleição destrava cerca de US\$ 33bi em transações. Disponível em: <http://www.cnf.org.br/noticia/-/blogs/fim-de-eleicao-destrava-cerca-de-us-33-bi-em-transacoes> Acesso em: 26/11/2018.

CNI, *Proposições Iniciais do Empresariado Industrial à Assembleia Constituinte*, p.60, 1987.

CNI. Rumo ao Crescimento: a Visão da Indústria, Rio de Janeiro, 1994, p.9.

CNI. Coro Afinado, Música de Protesto, in CNI, Indústria e Produtividade, n.296, agosto de 1996, p.17.

CNI. Depois de um ano, País ainda espera, in Revista da Indústria, n.43, maio de 1997, p.14.

CNI – Agenda para o Brasil sair da crise 2016-2018, Brasília, CNI, 2016.

CNI – Agenda para o Brasil sair da crise 2016-2018, Brasília, CNI, 2017.

CNseg - Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização. “Seguro, Previdência e Inovação”. São Paulo: CNseg, 2018.

DELGADO, I.G. Previdência Social e Mercado no Brasil. LTR, São Paulo, 2001.

DELGADO, G. *et al.* Avaliação de resultados da Lei do Fator Previdenciário (1999-2004). Brasília: Ipea, 2006. (Texto para Discussão, n. 1161).

DIEESE -PEC nº 241/2016: o Novo Regime Fiscal e seus possíveis impactos. *Nota Técnica, n.161*, set. São Paulo: DIEESE, 2016, pp. 1-15.

DIEESE- O Discurso de defesa da Reforma da Previdência em questão. Nota técnica, n.190, fev. São Paulo: DIEESE, 2018, pp. 1-11.

DIEESE/ANFIP. *Previdência: reformar para excluir? Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira*. Brasília: DIEESE/ ANFIP, 2017.

DINIZ, E.; BOSCHI, R. Empresários e Constituinte: Continuidade e Rupturas no Modelo de Desenvolvimento Capitalista no Brasil, in CAMARGO, A e DINIZ, E. (1989).

DISCURSO do Presidente Michel Temer – Planalto 12/12/17 - Discurso do Presidente da República, Michel Temer, durante reunião de líderes empresariais - Palácio do Planalto. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/discursos/discursos-do-presidente-da-republica/discurso-do-presidente-da-republica-michel-temer-durante-reuniao-de-lideres-empresariais-palacio-do-planalto> Acesso em: 20/11/18

EBC – Empresa Brasileira de Comunicações – Temer pede ajuda de empresários para angariar votos a favor da reforma. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-12/temer-pede-ajuda-de-empresarios-para-angariar-votos-favor-da-reforma> Acesso em: 25/11/18

ESPING-ANDESERN, G. *Politics Against Markets*, New Jersey, Princeton University Press, 1988.

ESPING-ANDERSEN, G. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

ESPING-ANDERSEN, G. *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

FRIEDMAN, M. *Capitalism and Freedom*. (Chicago: University of Chicago Press), 1962.

FENAPREVI - Federação Nacional de Previdência Privada e Vida. Desinformação embaralha debate sobre Previdência. Caderno de Cobertura de Pessoas – Planos de Acumulação. Rio de Janeiro, 2017.

FENAPREVI - Federação Nacional de Previdência Privada e Vida. Desinformação embaralha debate sobre Previdência. Disponível em: <http://fenaprevi.org.br/fenaprevi/servicos-apoio/noticias/desinformacao-embaralha-debate-sobre-previdencia.html> Acesso em: 16/08/2018.

FUNDOS DE PENSÃO [revista], n. 278, nov. 2002; n. 296, jul./ago. 2004.

FUNPRESP – Funpresp em números. 2017. Disponível em: <https://www.funpresp.com.br/investimentos/funpresp-em-numeros/> Acesso em: 27/11/2018.

GIAMBIAGI, F.; AFONSO, L.E. Previdência do setor público e INSS: A fotografia e o filme. In: TAFNER, P. e BOTELHO, C. e ERBISTI, R. (orgs.). Reforma da previdência – a visita da velha senhora. Brasília: Gestão Pública.

GIAMBIAGI, F.; AFONSO, L.E. Cálculo da alíquota de contribuição previdenciária atualmente equilibrada: uma aplicação ao caso brasileiro. Revista Brasileira de Economia, v. 63, n.2, p. 153-179, 2009.

GIAMBIAGI, F. et al. Impacto de reformas paramétricas na Previdência Social brasileira: simulações alternativas. Pesquisa e Planejamento Econômico. Rio de Janeiro: IPEA, v. 37, n.2, p.175-220, ago.2007.

HAYEK, F. A., *The Constitution of Liberty* (1960) University of Chicago Press.

HUBER, E.; STEPHENS, J.D. *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in the Global Markets*. Chicago: University of Chicago Press, 2001.

HUBER, E; STEPHENS, J. D. The development of social policy regimes in the ISI period. In: HUBER, Evelyne; STEPHENS, John D. *Democracy and the Left: Social Policy and Inequality in Latin America*. Chicago/London: The University Of Chicago Press, 2012.

INESC. (2017), “Orçamento 2017 prova: teto dos gastos achata despesas sociais e beneficia sistema financeiro.” Disponível em: <http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-do-inesc/2017/marco/orcamento-2017-prova-teto-dos-gastos-achata-despesas-sociais-e-beneficia-sistema-financeiro>

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Brasil - Políticas Sociais:acompanhamento e análise | BPS | n. 23 | 2015. Brasília. Ipea, 2015.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Brasil - Políticas Sociais:acompanhamento e análise | BPS | n. 24 | 2016. Brasília. Ipea, 2016.

JACCOUD, L. Proteção Social no Brasil: debates e desafios. In: Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília, MDS/UNESCO 2009, p. 57-86.

JARDIM, M.C. “Nova” Elite no Brasil? Sindicalistas e ex-sindicalistas no mercado financeiro. *Sociedade e Estado*, Brasília, v.24, n.2, p. 363-399, maio/ago.2009.

JARDIM, M.C. *Entre a solidariedade e o risco: sindicatos e fundos de pensão em tempos de governo Lula*. 2007. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal de São Carlos, 2007.

JOBIM, R.; MATOS, G. CNI articula negociação de um novo pacto, in CNI, *Indústria e Produtividade*, n.222, set.1987.

KALECKI, M. (1943), «Political Aspects of Full Employment», in: *Political Quarterly* 14 (1943), p. 322-331.

KAUTTO, M. The Nordice Countries. In: Castles, F. et al (eds). *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 586-601.

KERSTENETZKY, C.L. O estado do bem-estar social na idade da razão: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo. Campus/Elsevier, 2012.

KERSTENETZKY, C.L. Foi um pássaro, foi um avião? Dossiê Políticas Sociais e Redistribuição. *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo. V36.02. Julho, 2017.

KERSTENETZKY, C.L.; KERSTENETZKY, J. O Estado (de Bem-Estar Social) como Ator do Desenvolvimento: Uma História das Ideias. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 58, no 3, 2015, pp. 581 a 615.

KERSTENETZKY, C. L.; PEREIRA, G. O estado de bem-estar social resiste? Uma investigação preliminar dos desenvolvimentos recentes do estado social nos países da OCDE (1980-2016). Rio de Janeiro, 2018. Mimeo.

LANZARA, A. P. Capacidades Estatais, Trabalho e Seguridade Social: África do Sul, Argentina e Brasil em Perspectiva Comparada. Texto para Discussão (IPEA. Brasília), v. 2052, p. 1-54, 2015.

LANZARA, A. P.. Estado, Trabalho e Seguridade Social no Brasil: Legados, Transformações e Desafios. *Revista do Serviço Público*, v. 67, p. 32-55, 2016.

LANZARA, A.P. (2017), *A Construção Histórica do Estado Social no Brasil e no Chile: do mutualismo ao seguro*. Curitiba, Ed. CRV.

LANZARA, A. P. ; SILVA, B.S . Coalizões, Ajuste e Reformas: A Chilenização da Seguridade Social Brasileira?. *POLITICA HOJE (UFPE. IMPRESSO)*, v. 27, p. 5-21, 2018.

MATIJASCIC, M.; RIBEIRO, José O. L.; KAY, S. Mercado de trabalho e previdência social no Brasil. Carta Social e do Trabalho, Campinas, Instituto de Economia da Unicamp, Centro de Estudos Sindicais e do Trabalho, n. 7, 2007. Disponível em: http://www.eco.unicamp.br/cesit/boletim/Versao_integral_07.pdf

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

MARQUES, R. M.; MENDES, A. O governo Lula e a contra-reforma previdenciária. *São Paulo em Perspectiva*, 18(3):3-15, 2004.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Carta de intenção referente à terceira revisão do acordo do Brasil com o FMI, 2003. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 14 ago. 2018.

MPAS – MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. *Informe da Previdência Social*, Brasília, v. 15, n. 3, mar. 2003.

MOODY'S -2018 – Moody's altera perspectiva do rating do Brasil para estável de negativa; rating Ba2 afirmado. Disponível em: https://www.moodys.com/research/Moodys-altera-perspectiva-do-rating-do-Brasil-para-estvel-de--PR_382015 Acesso em: 27/11/2018.

MANOW, P. Social insurance and the german political economy. Max Planck Institute for the Study of Societies. Discussion Paper, n. 97, v.2,p.2-48, 1997.

MARSHALL, T.H. Citizenship and Social Class. In: MANZA, J.; SAUDER, M. (eds). *Inequality and Society*. Nova York: W.W, Norton and Co, 2009.

NULLMEIER, F.; KAUFMANN, F.X. Post-Welfare State Development. In: CASTLES, F. et al. (eds). *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 2010. P.61-81.

PALIER, B. Ambiguous Agreement, Cumulative Change: French Social Policy in the 1990. In W. Streeck & K. Thelen (eds.). *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford: Oxford University Press, 2005, pp. 127-145.

PALIER, B. "Continental Western Europe". In: CASTLES, F. *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford, 2010.

PESSOA, M. Perspectivas para a previdência complementar brasileira. In: TAFNER, P.; BOTELHO, C.; ERBISTI, R. (orgs.) *Reforma da previdência – a visita da velha senhora*. Brasília: Gestão Pública.

PIERSON, C. *Beyond the welfare state – the new political economy of welfare*. Cambridge: Polity Press, 1998.

PIERSON, C. *Beyond the welfare state- the new political economy of welfare*. Cambridge: Polity Press, 2006.

PIERSON, P. The new politics of the Welfare State. *World Politics*, v.48, n.2, p.143 -179, 1996.

PIORE, M. J; SABEL, C.F. *The second industrial divide: possibilities for prosperity*, New York, Basic Books, 1984.

- PREVIC, (2016). Informe Estatístico Trimestral. Disponível em:
<https://www.gov.br/previc/pt-br/publicacoes/informe-estatistico-trimestral>
- REVISTA DA INDÚSTRIA - A Previdência Social no Brasil, in Revista da Indústria, n.2, abril/junho, 1992, p.77.
- REVISTA DA INDÚSTRIA - Uma proposta de Reforma Tributária e de Seguridade Social, in Revista da Indústria, n.4, outubro/dezembro, 1992, pp. 7 e 11.
- REVISTA DA INDÚSTRIA – Fórum das Reformas – A nação tem Pressa: o Custo do atraso, São Paulo, FIESP/CIESP, junho de 1997, p.40.
- REZENDE, F.; TAFNER, P. (eds). O Brasil: o estado de uma nação. Rio de Janeiro: IPEA, 2005.
- RODRIK, D. Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? *Journal of Economic Literature*. 44,4 (dezembro de 2006): 973.
- ROSSI, P; DWECK, E. (2016), “Impactos do Novo Regime Fiscal na Saúde e na Educação”, *Cadernos de Saúde Pública*, v. 32, n.12: pp. 01-05.
- SALGADO SILVA, B.; LANZARA, A. P. . COALIZÕES DISTRIBUTIVAS E A REFORMA DA PREVIDÊNCIA NO BRASIL: O PAPEL DO SISTEMA FINANCEIRO. In: Seminário Internacional América Latina: Políticas e Conflitos Contemporâneos, 2017, Belém. II Seminário Internacional América Latina: Políticas e conflitos contemporâneos - SIALAT. Belém: Universidade Federal do Pará, 2017. v. 2. p. 412-441.
- SCHARPF, F. (2005), “Apuntes para una teoria del gobierno multinivel en Europa”, em Agustí Cerrillo i Martínez (coordinador) *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, INAP, Madrid, pp. 173-202.
- SETTA, H. Novos encargos oneram a Indústria, in *Indústria e Produtividade*, n.228, abril, 1988.
- SEELEIB-KAISER, M. *Welfare State Transformations: comparative perspectives*. 2008.
- SOUZA, A.P.F de et al. Resultados fiscais da reforma de 2003 no sistema de previdência social brasileiro. *Pesquisa e Planejamento Econômico*. Rio de Janeiro: IPEA, v.36, n.1, p.1-38, 2006.
- STIGLITZ, J.E. 2000. *Globalization and its Discontents*. NY, Norton. 2000.
- STREECK, W. *Buying Time. The Delayed Crisis of Democratic Capitalism*. London, Verso, 2014.
- TAFNER, P.; BOTELHO, C.; ERBISTI, R. *Reforma da Previdência: a visita da velha senhora*. Gestão Pública. Brasília. 2015.

VIEIRA, F.S.; BENEVIDES, R.P. *Os impactos do Novo Regime Fiscal para o financiamento do Sistema Único de Saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil*. Nota Técnica - 2016 - setembro - Número 28 – Disoc.

WAHL, J. Pontos em Comum, FIESP- Notícias, n. 80, outubro de 1994, p.5.