

Submetido em: 14/08/2018

Publicado em: 10/07/2020

REGIMES GERAIS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS ESTADOS PARTES DO MERCOSUL: REFORMAS ESTRUTURAIS, PARAMÉTRICAS E COMPARAÇÕES ENTRE OS SISTEMAS

GUSTAVO BARBY PAVANI¹

LUÍS ALEXANDRE CARTA WINTER²

MARCO ANTÔNIO CÉSAR VILLATORE³

SUMÁRIO: *INTRODUÇÃO. 1. MODELOS DE SISTEMAS PREVIDENCIÁRIOS. 2. SISTEMAS PREVIDENCIÁRIOS DO MERCOSUL. 2.1. Sistema previdenciário argentino. 2.2. Sistema previdenciário uruguaio. 2.3. Sistema previdenciário paraguaio. 2.4. Sistema previdenciário brasileiro. 2.5. Sistema previdenciário chileno. 3. VANTAGENS DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO E AUSÊNCIA DE IDADE MÍNIMA. CONSIDERAÇÕES FINAIS. REFERÊNCIAS.*

RESUMO: O presente artigo procura demonstrar os modelos prevalecentes nos regimes gerais dos sistemas previdenciários no Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), a partir da criação do

¹ Advogado, Graduado em Direito pela UNICURITIBA, Especialista em Direito e Processo do Trabalho pela Escola da Associação dos Magistrados do Trabalho da 9ª. Região, Mestrando em Direito Econômico e Desenvolvimento pela PUCPR. E-mail: gustavobarbypavani@gmail.com.

² Doutor em Integração da América Latina pelo USP/PROLAM e Mestre em Integração Latino-Americana pela Universidade Federal de Santa Maria. Advogado. Professor titular da Pontifícia Universidade Católica do Paraná na Graduação e na Pós-Graduação *stricto sensu* (Mestrado e Doutorado). Coordenador da Pós-Graduação (especialização) em Direito, logística e negócios internacionais na mesma instituição. E-mail: luisalexandrecartawinter@yahoo.com.br.

³ Advogado. Pós-Doutor pela *Università degli Studi di Roma II*, “Tor Vergata”; (2014). Doutor em Diritto del Lavoro, Sindacale e della Previdenza Sociale pela *Università degli Studi di Roma*, “La Sapienza”; (2001), revalidado pela Universidade Federal de Santa Catarina. Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1998). Professor Titular do Programa de Pós-Graduação em Direito na Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PPGD/PUCPR). Coordenador do Curso de Especialização em Direito do Trabalho da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Presidente do Instituto brasileiro de Ciências Jurídicas e Sociais (IBCJS). Professor Adjunto III da Universidade Federal de Santa Catarina. Membro do Centro de Letras do Paraná. Acadêmico da cadeira número 73 da Academia brasileira de Direito do Trabalho. Professor do UNINTER. Diretor Cultural, Ex-Diretor Administrativo e Ex-Conselheiro Geral do Instituto dos Advogados do Paraná.

referido bloco. A metodologia utilizada é a lógico dedutiva por meio de pesquisa bibliográfica e comparativa. Primeiramente, busca-se por meio de uma análise histórica expor as reformas estruturais e paramétrica ocorridas em cada sistema dos países integrantes, bem como indicar as peculiaridades de cada um e benefícios passíveis de concessão aos contribuintes. Posteriormente, busca-se avaliar, de forma comparada, se há uma prevalência de estabilidade e de benefícios de um sistema sobre os demais, bem como indicar possíveis alterações do sistema brasileiro utilizando como base as características dos demais integrantes do bloco. A pesquisa tem como objetivo analisar parte da bibliografia do assunto para uma compreensão dos regimes gerais dos sistemas previdenciários do bloco, diante das recentes reformas legislativas que se vivencia em cada um destes.

Palavras-chave: previdência social; regime geral; MERCOSUL; reformas; idade mínima.

GENERAL REGIME OF SOCIAL SECURITY OF THE MERCOSUL PARTIES: STRUCTURAL AND PARAMETRIC REFORMS AND COMPARISON BETWEEN SYSTEMS

ABSTRACT: This paper aims at demonstrating the models prevailing in the general regimes of social security systems in the Southern Common Market (MERCOSUR), since the creation of this bloc. The methodology used is the logical deductive through bibliographical and comparative research. Firstly, through a historical analysis, the structural and parametric reforms that took place in each of the member countries' systems, as well as the peculiarities of each one and the taxable benefits of taxpayers, were analyzed. Subsequently, it is sought to evaluate, in a comparative way, if there is a prevalence of stability and benefits of one system over the others, as well as to indicate possible changes of the Brazilian system based on the characteristics of the other members of the block. The research aims to analyze part of the bibliography of the subject for an understanding of the general regimes of the social security systems of the block, in view of the recent legislative reforms that are experienced in each of these.

Keywords: social security; general regime; MERCOSUL; reforms; minimum retirement age.

INTRODUÇÃO

A previdência social, apesar de contar com fontes de custeio próprias, em qualquer país é uma das maiores geradoras de gasto público e, a cada linha de governo que assume o poder, inevitavelmente acaba sendo objeto de questionamento e reformas.

Os Estados Partes do MERCOSUL historicamente utilizaram de um mesmo modelo de repartição em seus sistemas previdenciários, entretanto, após a criação do bloco, diversas mudanças ocorreram em seus sistemas, algumas nas próprias estruturas e modelos utilizados, outras paramétricas e de adaptação no modelo de repartição.

O artigo busca demonstrar quais foram as principais reformas estruturais ou paramétricas ocorridas nos Estados Partes do MERCOSUL desde a criação do mesmo, elencar os benefícios concedidos por cada e realizar uma breve comparação entre os sistemas, prezando pela análise do sistema brasileiro e suas peculiaridades em relação aos demais. Ao final, verificar e responder a questão se há uma prevalência de um sistema sobre os demais, no que diz respeito à estabilidade e cobertura.

Importante ressaltar que para os fins do presente artigo, somente serão analisados os regimes gerais de previdência social, no qual se enquadram os trabalhadores da iniciativa privada, não sendo abordados os regimes próprios ou públicos.

O presente estudo pretende, utilizando-se do método dedutivo e por meio de um levantamento bibliográfico, trazer um panorama histórico dos sistemas previdenciários do MERCOSUL, suas reformas e adequações, especialmente analisando o sistema previdenciário brasileiro.

No primeiro capítulo, será discorrido brevemente acerca do histórico da previdência social, sua natureza e características, bem como elencar os três principais modelos previdenciários utilizados no MERCOSUL.

O segundo capítulo se divide em tópicos para cada país integrante do bloco regional, com um aparte ao associado Chile em razão das características peculiares de seu sistema previdenciário. Especial atenção será dada ao histórico de reformas e pontos relevantes de cada sistema.

Por fim, ao terceiro capítulo, será respondido o questionamento de vantagens de um sistema sobre outro e avaliar a mutabilidade dos sistemas previdenciários e da necessidade de adequações dos mesmos.

1 MODELOS DE SISTEMAS PREVIDENCIÁRIOS

Em qualquer modelo que se analise, a contribuição previdenciária realizada de forma obrigatória tem como objetivo a cobertura dos riscos sociais, a proteção contra os infortúnios da vida, seja de forma imprevisível, tais quais acidentes ou doenças, ou ainda os previsíveis, como a idade avançada que impeça o exercício de uma atividade remunerada⁴.

A natureza jurídica da previdência é “institucional ou estatutária”, tendo em vista que há vinculação compulsória do segurado, por imposição estatal, ainda que nos casos de previdência por regime de capitalização individual com administração atribuída à iniciativa privada, continua existindo a obrigação de contribuição⁵.

Como características principais dos sistemas previdenciários, estão a autossustentabilidade, evitando a oneração, por vezes excessiva, do Estado para com os segurados, e diretamente ligada, a compulsoriedade, que visa evitar a inércia do particular para com seu futuro e a sobrecarga de responsabilidade do Estado para com o risco social⁶.

O contexto histórico da previdência social, em que pese existirem instrumentos muito anteriores relacionados à assistência social, data do final do século XIX quando em 1883, na Alemanha, o Chanceler Otto Von Bismarck instituiu um seguro obrigatório para os trabalhadores da indústria, custeado pelos empregados, empregadores e Estado. Logo em seguida, no ano de 1884, criou-se o seguro contra acidente de trabalho e em 1889 contra invalidez e velhice. Este sistema trouxe uma inovação não vista anteriormente, na qual o próprio Estado instituiu um seguro obrigatório por ele gerenciado⁷.

O modelo bismarckiano foi posteriormente confrontado pelo chamado modelo Beveridgeano, nascido na Inglaterra em 1942 no período pós-guerra e início do Welfare State. Este modelo prezava por uma cobertura universal (ao contrário do modelo bismarckiano que atuava como um seguro voltado exclusivamente aos trabalhadores), com um caráter mais abrangente e voltado para efetiva seguridade e assistência social⁸.

4 IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de Direito Previdenciário. 19. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2014. p. 28.

5 IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de Direito Previdenciário. 19. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2014. p. 29

6 IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de Direito Previdenciário. 19. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2014. p. 32.

7 TAVARES, Marcelo Leonardo. Direito Previdenciário: regime geral de previdência social e regras constitucionais do regime próprio de previdência social. 14. ed. rev. e atual. Niterói: Impetus, 2012. p. 53.

8 IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de Direito Previdenciário. 19. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2014. p. 48-50.

O modelo de proteção total historicamente não foi sustentável, e, com a queda de tais premissas governamentais, com posterior ascensão de governos neoliberais, os regimes previdenciários em todo o mundo tendem a um sistema misto, no qual a cobertura possui certa amplitude, mas também deve respeitar a necessidade de sustentabilidade do próprio sistema⁹.

Dentro dos sistemas previdenciários de cada país, existem diversos modelos já testados, abandonados ou ainda em verificação. A mutabilidade e adequação é característica dos sistemas previdenciários, tendo em vista que, devido à sua própria natureza, passam necessariamente por uma análise de equilíbrio financeiro e atuarial.

Entre os sistemas contributivos, três modelos podem ser elencados como preponderantes, especialmente na América Latina:

Repartição: as contribuições, de acordo com a legislação de cada país, são revertidas para um fundo único, normalmente gerido pelo Estado e que, de acordo com o cumprimento de determinados requisitos, poderá ser vertido individualmente para cada contribuinte. É o sistema de solidariedade intergeracional, adotado pelo Brasil, no qual os trabalhadores de hoje garantem o pagamento dos inativos e assim sucessivamente¹⁰.

Capitalização: as contribuições são revertidas para uma conta individual ou coletiva do ou dos contribuintes, sendo o benefício limitado à contribuição realizada durante o período e de acordo com o cumprimento de requisitos determinados por legislação¹¹.

Misto: modelo que utiliza tanto de contribuições para um fundo geral e estatal, como para capitalizações individuais. Geralmente, o fundo geral garante contribuições mínimas, para suprir apenas as necessidades mais básicas, enquanto o excedente é voltado para as contas de capitalização individuais¹².

Nos Estados Partes do MERCOSUL se verifica a existência de sistemas de repartição e misto, sendo que na América Latina também se verificam modelos exclusivos de capitalização, conforme será abordado.

9 IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de Direito Previdenciário. 19. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2014. p. 54

10 CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. Manual de Direito Previdenciário. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 31.

11 CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. Manual de Direito Previdenciário. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 32

12 CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. Manual de Direito Previdenciário. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p.32

2 SISTEMAS PREVIDENCIÁRIOS NO MERCOSUL

2.1 Sistema previdenciário argentino

Entre os Estados Partes do MERCOSUL, o sistema previdenciário argentino foi o que sofreu maiores alterações estruturais nos últimos anos. Até 1993, o sistema era de repartição simples, mas antes mesmo da reforma estrutural, já havia passado por diversas mudanças paramétricas.

Durante a ditadura argentina, no início dos anos 1980, houve uma drástica mudança na forma de financiamento das aposentadorias, vez que as contribuições por parte das empresas deixaram de existir, dando lugar ao financiamento por meio de recursos fiscais. A mudança foi fortemente questionada, tendo em vista que toda a população pagava impostos para financiamento do sistema previdenciário, mesmo sem ter acesso ao mesmo, especialmente os trabalhadores informais¹³.

Em 1983, com o fim da ditadura, também se restabeleceu as contribuições previdenciárias das empresas, entretanto, apesar da manutenção do financiamento fiscal o sistema ainda tinha sérios problemas, especialmente relacionado à alta informalidade, evasão fiscal e envelhecimento da população¹⁴.

Estes problemas levaram a uma reestruturação paramétrica do sistema em 1986, com novas formas de cálculo dos benefícios e consequente redução dos valores pagos a título de aposentadoria, com uma grande parcela da população recebendo valores mínimos de benefício¹⁵.

Com a eleição do presidente Carlos Menem em 1989, iniciou-se uma política com bases neoliberais de redução estatal e, conseqüentemente, de diversas privatizações, acarretando em uma reforma estrutural da previdência argentina no ano de 1993. O sistema de repartição simples foi substituído por um sistema misto, mantendo-se o sistema público de repartição, mas com regras muito mais exigentes para concessão de benefícios, e incluindo-se o sistema misto,

13 ARZA, Camila. Quem recebe o que? Princípios e impactos distributivos do sistema previdenciário argentino. In: Revista Tempo no Mundo, Brasília, v. 4, n. 2, p. 183-206, ago. 2012.

14 ARZA, Camila. Quem recebe o que? Princípios e impactos distributivos do sistema previdenciário argentino. In: Revista Tempo no Mundo, Brasília, v. 4, n. 2, p. 183-206, ago. 2012.

15 ARZA, Camila. Quem recebe o que? Princípios e impactos distributivos do sistema previdenciário argentino. In: Revista Tempo no Mundo, Brasília, v. 4, n. 2, p. 183-206, ago. 2012.

com parte da previdência pública e outra parte com um sistema de capitalização individual gerido por entidades privadas¹⁶.

Nessa reforma havia a possibilidade de escolher entre o sistema público reformado com regras mais rígidas e o sistema misto, altamente alardeado como mais benéfico. Ocorre que após o período de reforma não havia a possibilidade de retornar ao sistema público unicamente, em que pese ser possível a qualquer momento a mudança do sistema público para o misto¹⁷.

A escolha deste sistema misto trouxe diversas consequências negativas, como a redução da cobertura previdenciária, desigualdade de gênero e uma queda de mais de 75% das contribuições ao sistema público. Consequentemente, houve um aumento muito grande de benefícios assistenciais para a população não coberta pelo sistema previdenciário¹⁸.

Posteriormente, no ano de 2007, no governo do então presidente Nestor Kirchner, houve a aprovação da Lei 26.222, que alterava drasticamente o sistema misto e buscava fortalecer a parcela pública do mesmo. Para tanto, foi aberta a possibilidade de migração do sistema privado para o sistema inteiramente público, aumentando tanto o número de beneficiários quanto o número de contribuintes para este.

Estas mudanças afetaram de forma direta a própria sustentabilidade das entidades privadas, especialmente em razão da drástica redução dos contribuintes que migraram para o sistema público. Assim, no ano de 2009, já sob o governo populista de Cristina Kirchner, houve a reestatização do sistema previdenciário argentino, acabando com o sistema misto e com a capitalização individual vigente desde 1993.

Diante de tantas alterações legislativas e estruturais, o que se verifica no sistema previdenciário argentino é uma ruptura com os próprios princípios dos sistemas previdenciários, especialmente relacionado à sustentabilidade atuarial e previsibilidade do sistema a médio e longo prazo¹⁹.

16 GONZÁLEZ, Cristina. Nuevas tendencias del sistema de protección social em argentina em el nuevo milenio. *Textos & Contextos*, Porto Alegre, v. 11, n.2, p. 247-257, ago./dez. 2012.

17 OLIVEIRA, Aldemir de. Aspectos da Aposentadoria por tempo de Serviço nos Estados-partes do Mercosul. Florianópolis, 2008. 227 f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC, Brasil. p. 130.

18 OLIVEIRA, Aldemir de. Aspectos da Aposentadoria por tempo de Serviço nos Estados-partes do Mercosul. Florianópolis, 2008. 227 f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC, Brasil. p. 130.

19 ARZA, Camila. Quem recebe o que? Princípios e impactos distributivos do sistema previdenciário argentino. In: *Revista Tempo no Mundo*, Brasília, v. 4, n. 2, p. 183-206, ago. 2012.

Reflexos desta ausência de previsibilidade do sistema previdenciário argentino ficaram evidentes recentemente, quando o atual governo do presidente Mauricio Macri, em meio a diversos protestos populares, aprovou em dezembro de 2017 a Lei 27.426, que, dentre outras questões, reduz os reajustes dos valores pagos a título de benefício²⁰.

A legislação previdenciária argentina, regulamentada pela Lei 24.241/93, prevê em seus artigos 46 a concessão dos seguintes benefícios: aposentadoria por invalidez, pensão por morte e aposentadoria ordinária, aos contribuintes homens a partir dos 65 anos de idade e mulheres a partir dos 60 anos.

2.2. Sistema previdenciário uruguaio

O Uruguai teve sua grande mudança estrutural no sistema previdenciário no ano de 1995, quando o antigo modelo de repartição foi substituído por um sistema misto, em que parte das contribuições e benefícios são administrados pelo Estado, em um sistema de repartição simples, e parte por empresas privadas, em um sistema de capitalização individual²¹.

No sistema uruguaio, as contribuições são obrigatórias tanto para o fundo público de repartição quanto para as contas de capitalização individuais. Ainda é possível uma terceira contribuição, facultativa, para os salários que excedam o limite de contribuição obrigatório.

O percentual recolhido mensalmente do trabalhador é de 15% do salário nominal, sendo que a distribuição de contribuições é definida pelo salário recebido pelo trabalhador. Na primeira faixa obrigatória, remunerações de até aproximadamente 4.5 salários mínimos uruguaio é destinada ao financiamento do sistema de repartição público, valores de 4.5 a 13.5 salários mínimos são obrigatoriamente destinados para o sistema de capitalização individual e valores superiores são de contribuição opcional para o sistema individual²².

Poucas mudanças ocorreram no sistema previdenciário uruguaio, merecendo destaque as ocorridas durante o governo de Tabaré Vázquez, com políticas para aumentar a formalização empregatícia e o acesso ao sistema previdenciário, por meio da Lei 17.963/2006. Ainda, em

20 CUÉ, Carlos; MOLINA, Frederico Rivas. Argentina ignora clamor popular e aprova reforma da previdência. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/12/19/internacional/1513674857_798593.html>. Acesso em: 02 jul. 2018.

21 VILLATORE, Marco Antônio César. A Reforma da Previdência Social no MERCOSUL e nos Países Integrantes. In: Revista do Tribunal Regional do Trabalho da Décima Quinta Região, São Paulo, v. 1, n.23, p. 128-138, 2003.

22 GARMENDIA, Gonzalo. Evaluación de la reforma del sistema de pensiones en Uruguay. In: Revista Perfiles Latinoamericanos, Ciudad de México, v. 18, n 35, p. 89-103, 2010.

2008 foi criado um benefício assistencial, para os setores mais vulneráveis da sociedade, sem vinculação a contribuições, por meio da Lei 18.241²³.

Após mais de 20 anos de funcionamento do sistema misto, em que pese sempre haver espaço para aprimoramentos, a conclusão que se extrai é de que os resultados foram positivos, reduzindo o déficit que havia no sistema anterior e aumentando a cobertura para grande parte da população, além de grande aceitação pública do sistema²⁴.

O sistema uruguaio prevê, por meio da Lei 16.713/1995, os seguintes benefícios previdenciários: aposentadoria comum, para os contribuintes de no mínimo 60 anos de idade e 35 anos de serviço, aposentadoria por incapacidade total e por idade avançada, subsídio temporário por incapacidade parcial e pensão por morte.

2.3 Sistema previdenciário paraguaio

O Paraguai foi um dos países a instituir um sistema previdenciário de forma mais tardia na América Latina, em que pese existir um instituto responsável pelo controle do mesmo desde 1943, somente ao final dos anos 70 houve uma estruturação deste²⁵.

A adequação do sistema se deu de forma mais robusta com a promulgação da constituição paraguaia de 1992. É um dos poucos países que não teve reformas em seu sistema previdenciário, ainda que paramétricas, motivo pelo qual também não há muita literatura ou discussão sobre o assunto.

Os motivos que justificam a falta de discussão são variados, mas podem ser destacados a população mais jovem, menor expectativa de vida, bem como menor cobertura e número de benefícios concedidos²⁶.

23 BUSQUETS, José Miguel; POSE, Nicolas. Las re-reformas de los sistemas de pensiones en Argentina, Bolivia, Chile y Uruguay. In: Revista Estado y Políticas Públicas, v. 4, n. 7, p. 105-122, 2016.

24 GARMENDIA, Gonzalo. Evaluación de la reforma del sistema de pensiones en Uruguay. In: Revista Perfiles Latinoamericanos, Ciudad de México, v. 18, n 35, p. 89-103, 2010.

25 MESA-LAGO, Carmelo. As reformas de previdência na América Latina e seus impactos nos princípios de seguridade social. Tradução da Secretaria de Políticas de Previdência Social. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2006. p. 19.

26 MESA-LAGO, Carmelo. As reformas de previdência na América Latina e seus impactos nos princípios de seguridade social. Tradução da Secretaria de Políticas de Previdência Social. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2006. p. 20.

A baixa adesão ao sistema previdenciário no Paraguai é um dos grandes problemas a ser enfrentado, especialmente em razão da alta informalidade de seu mercado de trabalho, ou ainda a sonegação e subdeclaração de valores recebidos²⁷.

Não há uma regulação para autônomos ou contribuintes individuais no sistema previdenciário paraguaio, sendo que a vinculação ao sistema é exclusiva para os empregados formais. Ainda, o Paraguai possui as mais baixas garantias aos beneficiários de todos os Estados Partes do MERCOSUL.

Para os empregados que desejarem, o Paraguai possui um sistema complementar, público e gerido por duas entidades estatais, para as quais o empregado pode contribuir além do sistema obrigatório de repartição simples²⁸.

O sistema previdenciário paraguaio é financiado tanto pelos empregados, com contribuição de 9% do salário, quanto pelos empregadores, com contribuição de 14% do valor pago ao trabalhador²⁹.

Verifica-se que no Paraguai o sistema previdenciário ainda não é objeto de grandes discussões, em razão dos motivos já citados anteriormente, entretanto, em um futuro próximo esta falta de discussão certamente trará consequências ao Estado, vez que a cobertura previdenciária é baixíssima, atingindo apenas 13% da população de acordo com estimativas do ano de 2007³⁰.

O sistema paraguaio prevê na Lei 98/1992 a aposentadoria ordinária, para os contribuintes com no mínimo 60 anos de idade e 25 de serviço comprovado, aposentadoria por invalidez decorrente de doença comum, aposentadoria por invalidez decorrente de acidente ou doença profissional, além da pensão por morte.

27 VILLATORE, Marco Antônio César. A Reforma da Previdência Social no MERCOSUL e nos Países Integrantes. In: Revista do Tribunal Regional do Trabalho da Décima Quinta Região, São Paulo, v. 1, n.23, p. 128-138, 2003.

28 OLIVEIRA, Aldemir de. Aspectos da Aposentadoria por tempo de Serviço nos Estados-partes do Mercosul. Florianópolis, 2008. 227 f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC, Brasil. p. 145.

29 VILLATORE, Marco Antônio César. A Reforma da Previdência Social no MERCOSUL e nos Países Integrantes. In: Revista do Tribunal Regional do Trabalho da Décima Quinta Região, São Paulo, v. 1, n.23, p. 128-138, 2003.

30 MESA-LAGO, Carmelo. As reformas de previdência na América Latina e seus impactos nos princípios de seguridade social. Tradução da Secretaria de Políticas de Previdência Social. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2006. p. 113.

2.4 Sistema previdenciário brasileiro

A Previdência Social brasileira é vista como um “seguro *sui generis*”, diante de características particulares como filiação compulsória, natureza coletiva e contributiva, mas também voltada para atender necessidades sociais, com os riscos sendo repartidos entre os segurados³¹.

Em consonância com o princípio da solidariedade, o sistema previdenciário brasileiro é pautado pelo regime de repartição simples de filiação obrigatória, conforme previsão do artigo 201 da Constituição de 1988.

Dentre os variados princípios que regem o Direito Previdenciário brasileiro e a Previdência Social, especial destaque se dá ao princípio específico da solidariedade, previsto no artigo 195, *caput*, da Constituição de 1988, o qual determina que, de forma direta, por meio das contribuições ou indireta, por meio de tributos, todos os membros da sociedade irão contribuir para o financiamento e manutenção do sistema³². Trata-se da cooperação entre todos os contribuintes para manutenção de um sistema protetivo universal, no qual o interesse individual do contribuinte é acessório, mas garantido pela expectativa de direito em caso de perda ou redução de sua capacidade laborativa³³.

Como grande parte dos sistemas previdenciários do MERCOSUL, a previdência brasileira teve origem em leis esparsas, abrangendo determinadas categorias e posteriormente institutos específicos para estas. Somente em 1966 houve a unificação dos diversos institutos existentes por meio do Decreto Lei nº. 72, que criou o INPS³⁴.

A Constituição de 1988 foi a primeira a tratar da Seguridade Social como um todo, abrangendo saúde, assistência e previdência. Posteriormente, em 1990 pela Lei 8.029, foi criado o atual INSS e em seguida, em 1991 criadas as Leis básicas da Seguridade Social, Lei

31 IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de Direito Previdenciário. 19. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2014. p. 53.

32 BALERA, Wagner. Direito previdenciário. 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Método, 2014. p. 41.

33 CAETANO, Marcelo. Abi-Ramia. Fundamentos acerca dos riscos associados à previdência social. (Texto para discussão nº. 1.214). Brasília: IPEA, 2006. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/imagens/stories/PDFs/TDs/td_1214.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2018. p. 8.

34 IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de Direito Previdenciário. 19. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2014. p. 59

8.212/1991 que trata do custeio e organização da Seguridade Social e Lei 8.213/1991 que trata dos benefícios da Previdência Social.

O Brasil não passou por reformas estruturais em seu sistema previdenciário, entretanto, diversas reformas paramétricas foram realizadas ao longo dos últimos 30 anos, seja por meio de Emendas Constitucionais, Leis e ainda por Decretos ou Medidas Provisórias.

A maior reforma no Regime Geral da Previdência Social brasileira foi realizada em 1998, por meio da Emenda Constitucional 20/1998, que trouxe importantes alterações na estrutura previdenciária nacional.

Originalmente, o benefício por tempo de contribuição adveio da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 33/1995, que propunha a alteração do artigo 202 da Constituição de 1988, prevendo a idade mínima de 65 anos para homens e 60 para mulheres, com algumas exceções em razão da natureza do serviço prestado, como trabalho rural, condições especiais ou de magistério.

Durante a tramitação da PEC, a idade foi alterada para 60 anos para homens e 55 anos para mulheres. Quando da votação do requerimento para a inclusão desta, foram computados 307 votos a favor, um a menos do que os 308 votos necessários para a aprovação da idade mínima.

A não aprovação da idade mínima foi considerada uma derrota para o governo, tendo em vista que seria constitucionalmente prevista e alteraria todo o sistema previdenciário brasileiro, ao menos com relação ao benefício por tempo de contribuição.

Assim, uma versão mais enxuta da proposta foi aprovada, com alterações que visavam a redução de valores de benefícios, extinção de aposentadoria proporcional e requisitos mais rígidos para concessão aos ingressantes no sistema³⁵. Em razão da não aprovação da idade mínima, já no ano seguinte o governo conseguiu aprovar a Lei 9.876/1999, que trouxe uma nova forma de cálculo para as aposentadorias, com a inclusão do fator previdenciário, como forma de desestimular a aposentadoria precoce³⁶.

35 CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. op. cit. p. 52.

36 CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. Manual de Direito Previdenciário. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 575

O fator previdenciário vigorou até o ano de 2015, quando pela MP 676/2015, posteriormente convertida na Lei 13.813/2015, foi instituída a fórmula 85/1995, que concedia a possibilidade de aposentadoria pelo valor integral aos segurados que optassem pelo benefício por tempo de contribuição, deixando de incidir o fator previdenciário no cálculo do benefício.

Por fim, importante destaque se dá ao número de benefícios previdenciários à disposição dos contribuintes do sistema brasileiro, de acordo com o cumprimento de determinados requisitos estabelecidos por lei, sendo eles: auxílio-doença, auxílio acidente, aposentadoria por invalidez, aposentadoria por idade, aposentadoria por tempo de contribuição (sem idade mínima), aposentadoria especial, salário maternidade, salário família, pensão por morte e auxílio reclusão.

2.5 Sistema previdenciário chileno

Em que pese não integrar o MERCOSUL como membro, o sistema previdenciário chileno merece destaque por suas características. O Chile foi um dos primeiros países do mundo a instituir o sistema de capitalização individual privado como sistema previdenciário, em 1981, durante a ditadura militar de Pinochet.

Diante de um regime ditatorial, a reforma chilena carecia de legitimidade, tendo em vista que não houve qualquer discussão ou integração da sociedade, sendo imposta e fundamentada em uma suposta ineficiência e insustentabilidade do sistema público adotado anteriormente³⁷.

O sistema chileno demonstrou inconsistências previsíveis diante de uma contribuição para contas individuais, como a pouca cobertura, benefícios baixos e desigualdades de gênero. Em 2000 apenas 52.9% da força de trabalho possuía cobertura previdenciária. Importante ressaltar que o Chile é um dos únicos países em que a contribuição patronal não é obrigatória. O empregado contribuiu com 10% para um fundo a sua escolha³⁸.

Assim, em 2006 o governo chileno instaurou uma comissão para ampla discussão com a sociedade acerca de adaptações e necessidade de reformas no sistema. No ano de 2008 foi

37 MESA-LAGO, Carmelo; BERTRANOU, Fabio. Pension reforms in Chile and social security principles, 1981–2015. In: *International Social Security Review* (Print), v. 69, p. 25-45, jan./mar. 2016.

38 KRITZER, Barbara; KAY, Stephen; SINHA, Tapen. Reformas previdenciárias na América Latina: a nova geração de sistemas de contas individuais. In: *Revista Tempo do Mundo / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*. v. 1, n. 1, p. 87-162. Brasília: Ipea, dez. 2009.

aprovada a reforma visando amenizar as distorções do sistema de capitalização individual adotado, especialmente com uma maior participação do Estado no financiamento de benefícios.

Especial atenção, com bons resultados, foi dada para a inclusão de um maior número de trabalhadores no sistema previdenciário, com um aumento de 2% na cobertura entre 2008 e 2014, bem como na cobertura dos auto-empregados, que saltou de 4% para 20% no mesmo período. Ainda, a cobertura para mulheres teve um aumento de 10%.

Entretanto, a maior alteração foi com relação à benefícios não tipicamente previdenciários, mas assistenciais, visando suprir a falta de suporte e a redução da pobreza, especialmente para a camada mais idosa da população.

Dois benefícios foram criados, um para as pessoas acima de 65 anos que não recebiam nenhum valor a título de previdência e outro a título de complementação para pessoas acima de 65 anos, mas que recebiam valores baixíssimos.

Ainda assim, grandes problemas persistem no sistema chileno e para os quais ainda se buscam alternativas, vez que os levantamentos demonstram que 35% da força de trabalho e 16% dos idosos ainda não possuem cobertura previdenciária, bem como os valores recebidos a título de aposentadorias continuam muito baixos para a maior parte da população, sendo necessária a intervenção do Estado com os subsídios para adequar o valor a um mínimo aceitável.

3 VANTAGENS DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO E AUSÊNCIA DE IDADE MÍNIMA

Analisando os sistemas previdenciários dos Estados Partes do MERCOSUL e, como exceção em razão de suas peculiaridades, do Chile como país associado ao bloco, verificam-se algumas vantagens no sistema brasileiro, não constantes nos demais países, além de uma aparente estabilidade do mesmo.

Existe um grande número de benefícios previdenciários no sistema brasileiro que não se verificam nos demais sistemas do MERCOSUL e que garantem maior cobertura aos segurados, além das aposentadorias básicas e benefícios temporários.

Entretanto, uma das grandes disparidades do sistema brasileiro não só para com os integrantes do bloco regional, mas também para com a grande maioria dos sistemas mundiais é a ausência de uma idade mínima no que diz respeito à aposentadoria por tempo de contribuição.

Estudos comparados demonstram que dentro das legislações previdenciárias, pouquíssimos países possuem o benefício por tempo de contribuição sem a vinculação à uma idade mínima, ocorrendo além do Brasil, apenas no Irã, Iraque e Equador. Mesmo nestes países somente se permite a aposentadoria por tempo de contribuição caso o segurado pare de trabalhar, o que não ocorre no caso brasileiro³⁹.

Os dados brasileiros demonstram que a idade média de concessão do benefício de aposentadoria por tempo de contribuição era de 55 anos para os homens e 52 anos para as mulheres no ano de 2014. Não somente a reduzida idade média de concessão é importante na análise, mas também a expectativa de vida dos brasileiros após a aposentadoria, de 23,4 anos para os homens e 30 anos para as mulheres. É clara a insustentabilidade do sistema, tendo em vista que, no caso das mulheres os números refletem que receberão benefício por tempo similar ao de contribuição⁴⁰.

A aposentadoria por tempo de contribuição sem o estabelecimento de uma idade mínima quebra com um dos pilares do direito previdenciário, que é a proteção social, pelo simples fato de que não há risco social a ser protegido na concessão deste benefício⁴¹.

Poucos benefícios suscitam tamanha dissociação da previsão constitucional de equilíbrio financeiro e atuarial quanto o benefício por tempo de contribuição, tendo em vista que vai frontalmente contra o equilíbrio racional relacionado ao envelhecimento da população e alterações demográficas, além das próprias projeções atuariais.

A aposentadoria por tempo de contribuição recebe duras críticas pelo fato de que, sem a limitação de uma idade mínima, esta “não é vista como um benefício tipicamente previdenciário, pois não há qualquer risco social sendo protegido – o tempo de contribuição não traz presunção de incapacidade para o trabalho”, tanto é que grande parte dos aposentados

39 NERY, Pedro Fernando. A Decisão de R\$ 70 Bilhões: sobre constitucionalidade, ausência de omissão legislativa e riscos fiscais da desaposentadoria. 2014. (Boletim Legislativo nº 15). Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/boletins-legislativos/Bol15>>. Acesso em: 25 jun. 2018. p. 3.

40 CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. Previdência: desigualdade, incentivos e impactos fiscais. In: MONASTERIO, Leonardo Monteiro; NERI, Marcelo Côrtes; SOARES, Sergei Suarez Dillon (Org.). Brasil em desenvolvimento 2014: estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2014. p. 217-235.

41 IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de Direito Previdenciário. 19. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2014. p. 609

continuam trabalhando por muitos anos. Ainda, o benefício privilegia classes superiores, com remunerações mais altas, ao passo que tem mais facilidade de comprovar o tempo de contribuição do que o trabalhador de renda mais baixa⁴².

A implementação de uma idade mínima é necessária, a exemplo da grande maioria dos países do mundo com um sistema previdenciário equilibrado, “para que o sistema consiga cumprir sua função protetiva sem implicar a falência do sistema e, portanto, a continuidade das coberturas sociais”⁴³.

Desta forma, verifica-se que o sistema brasileiro mesmo sendo um dos mais constantes e com menos alterações e reformas do MERCOSUL, ainda carece de adaptações e reformas visando a própria sustentabilidade a médio e longo prazo, especialmente no que diz respeito a determinados benefícios como o por tempo de contribuição.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Verifica-se que os sistemas previdenciários no MERCOSUL iniciaram com um mesmo modelo de repartição, entretanto, especialmente ao longo dos últimos 30 anos sofreram diversas alterações, algumas estruturais e outras paramétricas.

É da própria natureza dos sistemas previdenciários a mutabilidade, adaptável às mudanças sociais, econômicas e, principalmente, demográficas, ao passo que são mais facilmente previstas. No que diz respeito ao sistema brasileiro, existe clara previsão constitucional para tanto, diante da necessidade de equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário prevista no *caput* do artigo 201 da Constituição de 1988.

Entre os sistemas do bloco regional, os sistemas brasileiros e paraguaios foram os que menos sofreram reformas nos últimos 30 anos, porém, há clara discrepância entre a abrangência e cobertura dos dois sistemas, com uma ampla vantagem ao caso brasileiro. A ausência de modificações no sistema paraguaio também se justifica por ter se estruturado mais tarde em comparação aos demais países, estando em uma fase inicial no sistema na qual as contribuições ainda são amplamente maiores que os benefícios pagos.

42 IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de Direito Previdenciário. 19. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2014. p. 618

43 CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. Previdência: desigualdade, incentivos e impactos fiscais. In: MONASTERIO, Leonardo Monteiro; NERI, Marcelo Côrtes; SOARES, Sergei Suarez Dillon (Org.). Brasil em desenvolvimento 2014: estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2014. p. 217-235.

A vantagem do sistema brasileiro também é verificada no que diz respeito à ampla gama de benefícios concedidos pelo sistema aos seus contribuintes, não ocorrendo da mesma forma nos países vizinhos, que em sua grande maioria limitam os benefícios à pensão por morte, invalidez e aposentadoria ordinária, sempre com o estabelecimento de uma idade mínima.

Neste sentido, o Brasil pode retirar uma importante lição e, por meio de reformas muitas vezes já discutidas no cenário nacional, buscar a eliminação do benefício por tempo de contribuição sem a vinculação a uma idade mínima, extremamente onerosa para o sistema e claramente destoante das próprias características do sistema, ao passo que não há qualquer risco social ou incapacidade por idade protegida pelo instituto.

Desta forma, é imprescindível enfrentar a necessidade de alterações periódicas no sistema previdenciário, de forma a adequar o mesmo às tendências econômicas, sociais e demográficas da sociedade, visando garantir a sua autossustentabilidade e cumprir sua função social de forma efetiva.

REFERÊNCIAS

ARZA, Camila. Quem recebe o que? Princípios e impactos distributivos do sistema previdenciário argentino. *In: Revista Tempo no Mundo*, Brasília, v. 4, n. 2, p. 183-206, ago. 2012.

BALERA, Wagner. **Direito previdenciário**. 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Método, 2014. p. 41.

BUSQUETS, José Miguel; POSE, Nicolas. Las re-reformas de los sistemas de pensiones en Argentina, Bolivia, Chile y Uruguay. *In: Revista Estado y Políticas Públicas*, v. 4, n. 7, p. 105-122, 2016.

CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. Previdência: desigualdade, incentivos e impactos fiscais. *In: MONASTERIO, Leonardo Monteiro; NERI, Marcelo Côrtes; SOARES, Sergei Suarez Dillon (Org.). Brasil em desenvolvimento 2014: estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2014. p. 217-235.

CAETANO, Marcelo. Abi-Ramia. **Fundamentos acerca dos riscos associados à previdência social**. (Texto para discussão nº. 1.214). Brasília: IPEA, 2006. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1214.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2018. p. 8.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. **Manual de Direito Previdenciário**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 31.

CUÉ, Carlos; MOLINA, Frederico Rivas. **Argentina ignora clamor popular e aprova reforma da previdência.** Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/12/19/internacional/1513674857_798593.html>. Acesso em: 02 jul. 2018.

GARMENDIA, Gonzalo. Evaluación de la reforma del sistema de pensiones en Uruguay. *In: Revista Perfiles Latinoamericanos*, Ciudad de México, v. 18, n 35, p. 89-103, 2010.

GONZÁLEZ, Cristina. Nuevas tendencias del sistema de protección social em argentina em el nuevo milenio. *In: Textos & Contextos*, Porto Alegre, v. 11, n.2, p. 247-257, ago./dez. 2012.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 19. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2014. p. 28.

KRITZER, Barbara; KAY, Stephen; SINHA, Tapen. Reformas previdenciárias na América latina: a nova geração de sistemas de contas individuais. *In: Revista tempo do mundo / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*. v. 1, n. 1, p. 87-162. Brasília: Ipea, dez. 2009.

MESA-LAGO, Carmelo. **As reformas de previdência na América Latina e seus impactos nos princípios de seguridade social**. Tradução da Secretaria de Políticas de Previdência Social. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2006. p. 19.

MESA-LAGO, Carmelo; BERTRANOU, Fabio. Pension reforms in Chile and social security principles, 1981–2015. *In: International Social Security Review (Print)*, v. 69, p. 25-45, jan./mar. 2016.

NERY, Pedro Fernando. **A Decisão de R\$ 70 Bilhões**: sobre constitucionalidade, ausência de omissão legislativa e riscos fiscais da desaposentadoria. 2014. (Boletim Legislativo nº. 15). Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/boletins-legislativos/Bol15>>. Acesso em: 25 jun. 2018. p. 3.

OLIVEIRA, Aldemir de. Aspectos da Aposentadoria por tempo de Serviço nos Estados-partes do Mercosul. Florianópolis, 2008. 227 f. **Tese (Doutorado em Direito)**. Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC, Brasil.

TAVARES, Marcelo Leonardo. **Direito Previdenciário: regime geral de previdência social e regras constitucionais do regime próprio de previdência social**. 14. ed. rev. e atual. Niterói: Impetus, 2012.

VILLATORE, Marco Antônio César. A Reforma da Previdência Social no MERCOSUL e nos Países Integrantes. *In: Revista do Tribunal Regional do Trabalho da Décima Quinta Região*, São Paulo, v. 1, n. 23, p. 128-138, 2003.