

DIREITO FUNDAMENTAL À PREVIDÊNCIA SOCIAL E RISCOS DE ADOÇÃO DE UM REGIME EXCLUSIVO DE CAPITALIZAÇÃO NO BRASIL

FUNDAMENTAL RIGHT TO SOCIAL INSURANCE AND RISKS CONCERNING THE ADOPTION OF AN EXCLUSIVE PRIVATE PENSION SYSTEM IN BRAZIL

Eduardo Rocha Dias¹

RESUMO: Examina-se neste estudo o direito fundamental à previdência social e a necessidade de garantir uma fonte de rendimentos suficiente para a pessoa, bem como os dados sobre pobreza e informalidade constantes da Síntese de Indicadores Sociais do IBGE, de 2018, para verificar se a proposta de adoção de um regime privado de previdência social pode levar a um aumento do risco de insegurança de renda e a uma diminuição da cobertura. Para esse fim, são analisadas experiências internacionais objeto de estudo da OIT, para se concluir que um sistema privado de previdência pode aumentar a desigualdade, a insegurança e a informalidade. É possível a participação do setor privado na complementação do sistema público de previdência e a adoção de reformas paramétricas que assegurem sua sustentabilidade. O combate à informalidade e a ampliação da cobertura e da equidade do sistema devem ser as prioridades a ser buscadas por referidas reformas, além da garantia de uma renda adequada e suficiente na inatividade. Deve-se ainda ampliar o diálogo social e incluir a segurança de renda no debate sobre reforma da previdência.

Palavras-chave: Direito fundamental à previdência social; reforma da previdência; previdência privada; informalidade no mercado de trabalho; segurança de renda.

ABSTRACT: This study examines the fundamental right to social insurance and the imperative of implementing income security in pension systems. The paper also focuses on the data concerning poverty and informality, gathered by the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE) at the 2018 Social Indicators Synthesis. The analysis aims to assess if the adoption of a private pension system proposal can lead to an increase in the income insecurity risk and to a decrease in coverage. International experiences of pension systems' reversing privatization studied by the

¹ Doutor em Direito pela Universidade de Lisboa. Mestre em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Fortaleza. Procurador Federal. E-mail: eduardordias@hotmail.com

International Labor Organization are also examined leading to the conclusion that private pension systems increase inequality, insecurity and informality. Private sector participation is possible in order to supplement public pension schemes which can also benefit from parametric reforms that enhance their sustainability. Fighting informality and increasing pension systems' coverage and equity must be the priorities of such reforms if income security and adequacy are to be achieved. The paper concludes that more social dialogue is needed as well as the inclusion of income security in the debate concerning pension system reform.

Keywords: Fundamental right to social insurance; pension system reform; private pension system; informality in the labor market; income security.

1 Introdução

A recente PEC 6, de 2019, encaminhada pelo Governo brasileiro ao Congresso Nacional com a finalidade de alterar normas referentes à previdência social, previu, originariamente, a adoção de um regime de capitalização, a ser instituído na forma de lei complementar.

Muito embora não tenha sido mantido na versão aprovada pela Câmara dos Deputados em agosto de 2019, em dois turnos de votação, e posteriormente encaminhada ao Senado Federal, o regime de capitalização poderá voltar a ser discutido em outra proposta de emenda à Constituição².

Daí a oportunidade de examinar, a partir de experiências internacionais, coligidas pela Organização Internacional do Trabalho (OIT)³, e também a partir de dados constantes da Síntese de Indicadores Sociais, do IBGE, de 2018⁴, os possíveis riscos decorrentes da adoção de um regime de capitalização no Brasil.

Em especial pretende-se examinar como um regime de capitalização repercutiria sobre o grau de cobertura dos trabalhadores brasileiros e seu possível

² Capitalização da Previdência irá ao Congresso em Nova PEC, confirma Onyx. Disponível em <https://congressoemfoco.uol.com.br/economia/capitalizacao-da-previdencia-ira-ao-congresso-em-nova-pec-confirma-onyx/>. Acesso em 21/08/2019.

³ INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION – ILO. *Reversing pension privatizations: Rebuilding public pension systems in Eastern Europe and Latin America*. Geneva: ILO, 2018. Disponível em https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_648574.pdf. Acesso em 08/06/2019

⁴ BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101629.pdf>. Acesso em 07/06/2019.

impacto na redução da informalidade presente no país e na garantia futura de uma fonte de renda suficiente.

A abordagem será analítica e crítica, a partir de uma pesquisa documental e bibliográfica, de caráter qualitativa.

Inicialmente se analisará o direito fundamental à previdência social e a necessidade de garantir uma fonte de rendimentos suficiente para a pessoa. Em seguida serão referidos dados sobre pobreza e informalidade constantes da Síntese de Indicadores Sociais do IBGE, de 2018. Finalmente, após breve referência à previsão originária da PEC 6/2019 sobre o regime de capitalização, serão apontados possíveis riscos para a garantia de renda na inatividade e na velhice e para o nível de cobertura da previdência social brasileira.

2 O direito fundamental à previdência social

A previdência social tem como meta precípua garantir rendimentos para situações de perda de meios ou de aumento de encargos, decorrentes de contingências sociais. Trata-se de técnica surgida no contexto da questão laboral, baseando-se, portanto, na proteção da classe trabalhadora, a partir de um sistema de seguro social, financiado, conforme o clássico modelo bismarckiano, por contribuições dos trabalhadores, dos empregadores e do Estado.

É uma resposta coletiva e solidária a um conjunto de necessidades socialmente reconhecidas por meio do oferecimento de um conjunto de prestações⁵.

A partir de contribuições do modelo universalista beveridgiano, a proteção previdenciária se amplia até a chamada seguridade ou segurança social, incorporando dimensões que ultrapassam o seguro social e buscam uma proteção mais ampla.

A Convenção 102 da OIT, de 1952, a propósito, aprovada pelo Brasil por meio do Decreto Legislativo 269, de 2008, inclui a prestação de serviços médicos, auxílio-doença, seguro desemprego, benefício de velhice, benefícios por afastamento em razão de acidente de trabalho, benefício familiar, auxílio maternidade, benefício por invalidez e benefício por sobrevivência (pensão por morte) como prestações a serem oferecidas. A Convenção admite a utilização de

⁵ LOUREIRO, João Carlos. *Direito da segurança social: entre a necessidade e o risco*. Coimbra: Coimbra Editora, 2014, p. 47-48.

seguro para atender a algumas prestações oferecidas, conforme consta em seu art. 6º, desde que controlados por autoridades públicas ou administrados de acordo com normas estabelecidas conjuntamente por empregadores e trabalhadores.

O direito à segurança social, como direito humano e fundamental, foi reafirmado pelo Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), em seu art. 9º, que também autonomizou o direito à saúde em seu art. 12.

A Constituição Federal de 1988, adotando a expressão seguridade social, em seu art. 194, a define como um “conjunto integrado de ações dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”.

A previdência é tratada no art. 201 da Constituição, que prevê que será organizada sob a forma de um regime geral, de caráter contributivo e filiação obrigatória, observados critérios que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, determinadas contingências. São elas a cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte, idade avançada, a maternidade, o desemprego involuntário, encargos familiares por meio do salário-família (restrito aos segurados de baixa renda) e a reclusão, aos dependentes dos segurados de baixa renda. Também prevê, no § 10 do art. 201, a cobertura contra o risco de acidente de trabalho, “a ser atendida concorrentemente pelo regime geral de previdência social e pelo setor privado”. A PEC 6/2019, a propósito, altera a redação do § 10 do art. 201 e estende a possibilidade de cobertura pelo setor privado aos benefícios não programados, inclusive decorrentes de acidente de trabalho, na forma de lei complementar.

Verifica-se, portanto, que o Brasil atende integralmente ao que prevê a Convenção 102 da OIT. A previdência é prevista também no art. 6º da Constituição Federal de 1988 como um direito social. Seu perfil, de garantia de renda em substituição ou complementação à renda dos segurados e dependentes no caso de ocorrência de uma contingência social, permite enquadrá-la no conceito de direito fundamental social de Robert Alexy, como direito a uma prestação em sentido estrito. Trata-se de assegurar algo ao indivíduo, em face do Estado, que, “se dispusesse de meios financeiros suficientes e houvesse uma oferta suficiente no mercado, poderia também obter de particulares”⁶.

⁶ ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 499.

A proteção decorrente da Constituição demanda estruturação por meio de lei, que irá densificar o sistema de previdência social. Trata-se de direito fundamental que assegura, portanto, direitos subjetivos, a serem concretizados pelo legislador, em razão de normas vinculantes. Há sem dúvida certa margem de concretização, que não deve, porém, descurar da adequada proteção material do indivíduo face às contingências acima referidas. Essa proteção adequada envolve uma garantia de renda suficiente e previsível na hipótese de ocorrência das contingências cobertas.

O regime geral de previdência alcançava um total de 51.138.581 de contribuintes em 2017⁷. Há também a previsão de regimes próprios de previdência para servidores titulares de cargos efetivos, no art. 40, da Constituição, além de inatividade remunerada para os militares, na forma do inciso X do § 3º do art. 42. Em 2017, o número total de servidores estatutários e militares alcançava 7.734.652.

O financiamento da seguridade social se dá na forma do art. 195 da Constituição, de forma direta por meio de contribuições sociais e de forma indireta através de recursos dos orçamentos fiscais dos entes federados. A receita de contribuições sociais integra o orçamento da seguridade social, previsto no § 5º do art. 165 da Constituição. O art. 167, XI, da Constituição, por sua vez, vincula à previdência social a arrecadação de algumas das contribuições sociais previstas, no caso as do art. 195, I, “a”, e II, da Constituição.

Sobre a necessidade de uma reforma do sistema previdenciário brasileiro, cumpre referir auditoria realizada pelo TCU em 2017, analisando as contas da seguridade social no período de 2007 a 2016. Foram objeto de exame tanto o regime geral de previdência social, quanto o regime próprio dos servidores federais e os encargos previdenciários da União (EPU), que inclui pensões militares e pensões especiais. A conclusão da referida auditoria aponta para a existência de um desequilíbrio financeiro no orçamento da seguridade social, provocado em especial pelas contas da previdência social. Nesse sentido, e conforme destacado por Strapazzon⁸, entre 2007 e 2016 os gastos com saúde e assistência social permaneceram estáveis ao passo que os dispêndios foram maiores no RGPS, no regime próprio dos servido-

⁷ BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. *Boletim Estatístico da Previdência Social*. Vol. 26, nº 3. Março de 2019, p. 6. Disponível em <http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/05/beps19.03.pdf>. Acesso em 07/06/2019.

⁸ STRAPAZZON, Carlos Luiz. “A dança dos números – as contas da previdência e da seguridade social depois da auditoria do TCU de 2017”, em *Espaço Jurídico Journal of Law*, v. 18, n. 3, set./dez./2017, p. 808.

res federais e nos EPU, tendo as receitas previdenciárias crescido 43% ao passo que as despesas aumentaram 47%. Em 2016 a necessidade de financiamento era de R\$ 227 bilhões. Desse total, 65,9% se referiam ao RGPS, 18,9% ao RPPS de servidores civis da União e 15,01% ao sistema de proteção social dos militares.

A partir desse cenário, a proposta original do Governo, relativa à PEC 6/2019, pretendia introduzir um regime de capitalização, por meio de contas individualizadas, diferente do regime de repartição simples atualmente existente. Antes de examinar essa proposta, que não permaneceu na versão da PEC aprovada pela Câmara dos Deputados, cumpre destacar que um dos problemas mais relevantes a serem enfrentados por uma reforma da previdência é o relativo à existência de trabalhadores não protegidos, situados na informalidade. Para compreender esse quadro, é importante examinar estudo do IBGE constante da Síntese de Indicadores Sociais divulgada em 2018.

2 Um diagnóstico da informalidade no mercado de trabalho brasileiro

Uma primeira observação importante referente ao estudo do IBGE é quanto ao critério de pobreza por ele considerado. Utilizou-se para esse fim, como limite de renda, o valor recebido por residentes em domicílios que alcançasse até US\$ 5,5 PPC.

Entre os residentes em domicílios com 60 ou mais anos de idade, a proporção de pobres é menor do que a de outros grupos etários (7,6% em 2016 e 8,1% em 2017) contra, por exemplo, aqueles com 0 a 14 anos de idade (42,9% em 2016 e 43,4% em 2017) ou aqueles com entre 15 e 29 anos de idade (29,1% em 2016 e 30,1% em 2017). Houve um aumento da pobreza, mas os idosos, com 60 ou mais anos são menos pobres que os integrantes de outras faixas etárias. Um dos fatores que explica essa menor proporção de pobreza é o fato de muitos idosos receberem prestações previdenciárias ou da assistência social.

A informalidade e a insuficiente cobertura da previdência, por sua vez, mostram-se elevadas. Por informalidade, a Síntese de Indicadores Sociais considerou o conceito adotado pela OIT a partir da 17ª Conferência Internacional dos Estatísticos do Trabalho - CIET, em 2003. Esse conceito é duplo, considerando tanto setores informais, enquanto unidades produtivas, como o trabalho informal, que leva em conta a mão de obra ocupada, a precariedade do trabalho

desempenhado e a falta de acesso a algum tipo de proteção social⁹. Segundo essa definição, em 2017, 37,3 milhões de pessoas estavam na informalidade, o que alcança 40,8% da população ocupada. Esse número supera o percentual de informalidade apurado em 2014, que alcançava 39,1% da força de trabalho ocupada.

Considerando um recorte por regiões, o maior nível de informalidade se encontra no Norte e no Nordeste brasileiros. Em 2017, a proporção de trabalhadores em ocupações informais alcançou 59,5% na Região Norte e 56,2% na Região Nordeste. As Regiões Sudeste e Sul, de outra banda, tinham menor grau de informalidade na força de trabalho, de 33,8% e 29,1% respectivamente.

Na Região Norte, o Estado do Pará, e, na Região Nordeste, o Estado do Maranhão, são aqueles com maior informalidade da força de trabalho, de 64,2% e 66,2%, respectivamente, em 2017. Por outro lado, Santa Catarina e Rio Grande do Sul apresentaram as menores proporções, de 23,3% e 29,8%, respectivamente.

Há ainda um recorte por raça que revela que o Estado do Amazonas foi onde havia a maior desvantagem para pessoas pretas ou pardas em termos de ocupação em trabalhos informais, com 62,9%. Para comparação, a proporção de pessoas ocupadas de cor branca em trabalhos informais naquela unidade da Federação foi de 48,7%, em 2017.

Quanto ao gênero, a proporção de homens e mulheres em trabalhos formais e informais mostra-se parecida, embora registre pesos distintos quando se analisam as diferentes categorias de trabalho informal. Enquanto os homens apresentam maior participação como empregados sem carteira, não registrados, e como trabalhadores por conta própria, as mulheres são mais numerosas em atividades de auxílio familiar e como trabalhadores domésticos não registrados.

Considerando por tipo de atividade econômica, o estudo do IBGE aponta que as atividades que mais concentraram trabalhadores informais foram os serviços domésticos (70,1%) e a Agropecuária (68,5%), no ano de 2017. Nos serviços domésticos houve um aumento do número de trabalhadores, diferentemente da agropecuária, onde tem havido uma redução. Por outro lado, em decorrência da

⁹ BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*. Rio de Janeiro: IBGE, 2018, p. 41. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101629.pdf>. Acesso em 07/06/2019.

piora recente no mercado de trabalho, todas as outras atividades sofreram elevação na proporção de trabalhadores informais nos três últimos anos, com destaque para construção (4,7 pontos percentuais), indústria (4,4 pontos percentuais) e demais serviços (4,2 pontos percentuais), o que reverte uma tendência de queda que vinha sendo observada desde 2012.

Introduzindo uma consideração por sexo nas atividades econômicas, verifica-se que a participação das mulheres no trabalho informal é superior à dos homens para a maior parte das atividades examinadas. Já o recorte por cor ou raça indica que há maior participação da população preta ou parda em trabalhos informais (46,9%) quando comparada com os trabalhadores brancos (33,7%).

A partir do critério de pobreza adotado, a Síntese de Indicadores Sociais do IBGE identificou 55 milhões de pessoas vivendo com menos de US\$ 5,50 PPC diários em 2017 (equivalente a por volta de R\$406,00 mensais). Ou seja, 26,5% da população, ou quase 55 milhões de pessoas. Em 2016 o percentual era de 25,7% da população. A maior parte dessas pessoas (mais de 25 milhões) concentrava-se na Região Nordeste. O Nordeste era também a região com maior percentual de sua população com renda inferior a esta linha, 44,8%, ao passo que esta proporção era de 12,8% no Sul. Na Região Sudeste, por sua vez, houve aumento de 1,3 pontos percentuais, passando de 16,1% para 17,4% da população¹⁰. Identificou-se como um dos grupos mais vulneráveis os núcleos compostos por arranjos cujo responsável é mulher sem cônjuge com filhos de até 14 anos de idade (56,9%). Caso o responsável por esse tipo de domicílio (monoparental com filhos) seja mulher preta ou parda, a incidência de pobreza sobe ainda mais, para 64,4%. Da mesma forma, a pobreza atinge mais as crianças e adolescentes de até 14 anos de idade (43,4%) e a homens e mulheres pretos ou pardos¹¹. Os idosos, portanto, se comparados ao restante da população, são menos vulneráveis.

3 A capitalização e seus limites a partir do exame da versão original da PEC

¹⁰ BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*. Rio de Janeiro: IBGE, 2018, p. 57. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101629.pdf>. Acesso em 07/06/2019.

¹¹ BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*. Rio de Janeiro: IBGE, 2018, p. 60. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101629.pdf>. Acesso em 07/06/2019.

6/2019

A versão original da PEC 6/2019 pretendia efetuar profunda reforma do sistema previdenciário, desconstituindo muitas de suas regras, que passariam a ser definidas em lei complementar, prevendo um regime alternativo de financiamento por capitalização, além de mecanismos que ampliam o tempo de contribuição e a idade, dificultando o acesso a benefícios.

O regime de capitalização foi abandonado na versão do Relator aprovada depois pela Câmara dos Deputados em dois turnos de votação. Seria disciplinado por lei complementar, conforme redação proposta para o art. 201-A da Constituição, na modalidade de contribuição definida, de caráter obrigatório para quem aderir, com a previsão de conta vinculada para cada trabalhador.

A versão original da PEC 6/2019 introduzia ainda o art. 115 nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, que previa que o novo regime de previdência social seria implementado alternativamente em relação ao regime geral de previdência social e aos regimes próprios de previdência dos servidores públicos, adotando, dentre outras diretrizes, previsão de garantia de um piso básico, não inferior ao salário mínimo, por meio de um fundo solidário, e a possibilidade de contribuições patronais e do trabalhador, dos entes federativos e do servidor, vedada a transferência de recursos públicos. Não definia, portanto, se seria obrigatória a contribuição do empregador – que constava como mera possibilidade. Previa, é certo, a garantia de um piso básico, não inferior ao salário mínimo, por meio de um fundo solidário, o que poderia minorar um dos problemas dos regimes de capitalização adotados em outros países, que é o baixo valor dos benefícios.

No entanto, a depender do número de anos de contribuição que viesse a ser exigido, poderia mostrar-se difícil preencher os requisitos de elegibilidade, o que levaria a que predominassem benefícios de valor mínimo ou que os trabalhadores tivessem de recorrer à assistência social. Pior, poderia levar a uma diminuição da cobertura e a maior informalidade.

Com efeito, estudos apontam que reformas privatizantes, que entreguem a entidades privadas a administração de recursos destinados ao pagamento de benefícios, não conseguem reverter, por si sós, o nível de informalidade¹². Pode

¹² CLARAMUNT, Carlos Ochando. “Assessing pension system reforms in Latin America”, em *International Social Security Review*, v. 57, n. 2, p. 28, abr-jun. 2004.

mesmo vir a aumentá-la, pois se instala uma seleção adversa, por aversão ao risco, que exclui do sistema privado trabalhadores de menor renda e mulheres, que tendem a ter uma maior rotatividade no mercado de trabalho e que assim dificilmente se tornam elegíveis para algum benefício por não conseguirem manter o nível de contribuições exigido¹³. A preocupação com a formalização consta também da agenda da Organização Internacional do Trabalho¹⁴, assegurando trabalho decente a todos. Como visto nos dados da Síntese de Indicadores Sociais do IBGE, a informalidade no Brasil é elevada e aumentou com a recente crise econômica e com a piora no mercado de trabalho. É desigual, afetando mais mulheres, que homens, mais negros e pardos que brancos e mais o Norte e o Nordeste que o Sul e o Sudeste.

A OIT, em estudo de 2018¹⁵, apontou que, entre 1981 e 2014, 30 países privatizaram total ou parcialmente seus sistemas obrigatórios de aposentadorias, sendo catorze na América Latina e catorze na Europa do Leste e na antiga União Soviética, além de Nigéria e Gana na África.

Na América Latina, em especial, merece referência a reforma chilena, pioneira, empreendida em 1981, e as alterações estruturais, promovidas com o incentivo de organismos financeiros internacionais¹⁶, efetuadas ao longo da década de 1990 na previdência de vários países¹⁷. Seu foco era obter o equilíbrio das contas públicas no financiamento dos sistemas previdenciários. Também pretendia gerar um

¹³ DIAS, Eduardo Rocha e MACÊDO, José Leandro Monteiro de. *Curso de Direito Previdenciário*. 3ª edição. São Paulo: GEN/Método, 2012, p. 130.

¹⁴ INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION – ILO. *The informal economy: enabling transition to formalization*. Geneva: ILO, 2007. Disponível em https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms_110324.pdf. Acesso em 08/06/2019.

¹⁵ INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION – ILO. *Reversing pension privatizations: Rebuilding public pension systems in Eastern Europe and Latin America*. Geneva: ILO, 2018, p. 3. Disponível em https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_648574.pdf. Acesso em 08/06/2019.

¹⁶ É famoso o documento do Banco Mundial, de 1994, denominado *Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth*.

¹⁷ Adotando um regime privado, baseado na capitalização individual, em substituição aos regimes públicos anteriormente existentes, têm-se as reformas feitas na Bolívia e no México, em 1997, em El Salvador, em 1998, e na Nicarágua, em 2001. Em tais países, houve uma transição gradual do regime público para o privado, extinguindo-se (ou prevendo-se a extinção) do primeiro. Outros países adotaram o regime privado de forma paralela e concorrencial com o público, como foi o caso do Peru, em 1993, e da Colômbia, em 1994. Os dois regimes, nesse caso, competem entre si. Por fim, há reformas que se podem denominar de mistas, em que se mantém o regime público, ao qual cabe conceder benefícios básicos, e um regime privado e complementar. É o caso das reformas ocorridas na Argentina, em 1994, no Uruguai, em 1996, na Costa Rica, em 2001, e no Brasil. Na Argentina, destaque-se, a partir de dezembro de 2008, em decorrência da Lei 26.425/2008, voltou-se a adotar um único regime previdenciário público, estatizando-se o sistema privado de contas individuais anteriormente existente.

ciclo virtuoso de investimentos, pelo qual o mercado financeiro aplicaria os recursos obtidos dos trabalhadores em atividades econômicas gerando crescimento.

A posição da OIT, por outro lado, foi sempre crítica a essas propostas de privatização, defendendo a necessidade de: a) um pilar “zero”, não contributivo, destinado a assegurar um piso de proteção a idosos, um mínimo de renda, como a assistência social no Brasil; b) um pilar de seguro social obrigatório, financiado com contribuições de trabalhadores e empregadores, destinado a garantir um nível de subsistência adequado após a aposentadoria, passível também de reformas paramétricas para garantir sua sustentabilidade; c) um pilar complementar, voluntário ou obrigatório, destinado a suplementar os pilares anteriores; d) um pilar também complementar de poupança individual voluntária, feita para aqueles com disponibilidade financeira, gerido por instituições privadas mas reguladas e fiscalizadas pelo Estado¹⁸.

Dos 30 países examinados, 18 reverteram a privatização, em especial na América Latina e no Leste da Europa. Foram eles a República Bolivariana da Venezuela, em 2000, o Equador, em 2002, Nicarágua, em 2005, Bulgária, em 2007, Argentina, em 2008, Eslováquia, também em 2008, Estônia, Letônia e Lituânia, em 2009, o Estado Plurinacional da Bolívia, em 2009, Hungria, em 2010, Croácia e Macedônia, em 2011, Polônia, em 2011, a Federação Russa, em 2012, o Cazaquistão, em 2013, a República Checa, em 2016, e a Romênia, em 2017.

A tendência atual parece ser de reversão do processo de privatização dos sistemas de previdência e de ampliação da intervenção estatal com o fim de aprofundar exigências de direitos humanos e de direitos fundamentais referentes à previdência social¹⁹. O estudo da OIT é contundente ao afirmar que o experimento de privatização fracassou. E entre os motivos, tem-se a insegurança de renda, decorrente dos riscos do mercado de capitais, onde os recursos das contribuições são normalmente aplicados, e a baixa cobertura dos trabalhadores²⁰. Os altos custos

¹⁸ INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION – ILO. *Reversing pension privatizations: Rebuilding public pension systems in Eastern Europe and Latin America*. Geneva: ILO, 2018, pp. 6-9. Disponível em https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_648574.pdf. Acesso em 08/06/2019.

¹⁹ ORTIZ, Pablo Arellano. *Reto actual de las pensiones de vejez. Fin da las AFP? Regreso a reparto?* Santiago: Librotecnia, 2015, p. 39-40.

²⁰ INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION – ILO. *Reversing pension privatizations: Rebuilding public pension systems in Eastern Europe and Latin America*. Geneva: ILO, 2018, p. 4. Disponível em https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_648574.pdf. Acesso em 08/06/2019.

de transição, de um regime de repartição para outro de capitalização é um fator também a considerar.

A OIT é crítica de posições alarmistas referentes a crises causadas por aumento da longevidade e outras causas demográficas. Muito embora a maturação de sistemas de previdência acarrete aumento dos gastos, esse é um resultado esperado, a ser atacado por meio de reformas paramétricas que garantam a sustentabilidade do sistema. O desenho e a reforma de sistemas de previdência social, para a OIT, devem basear-se nos seguintes princípios: a) universalidade, decorrente do caráter de direito humano (e também fundamental) da seguridade ou segurança social, conforme deflui do art. 22 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, não se permitindo que ninguém fique de fora; b) solidariedade social e financiamento coletivo, que permitam redistribuição de renda na sociedade e evitem que os riscos sejam suportados pelos indivíduos apenas, o que ocorre com sistemas privados de aposentadorias e pensões; c) adequação e previsibilidade dos benefícios, que acarrete segurança de renda; d) responsabilidade primária e geral do Estado em garantir proteção social, assegurando sustentabilidade financeira, fiscal e econômica, com a devida consideração para a equidade e a justiça social; e) não discriminação, igualdade de gêneros e atenção a necessidades especiais, considerando, por exemplo, os problemas que decorrem para as mulheres, de permanecer no mercado de trabalho em razão da maternidade ou de tarefas de cuidado; f) sustentabilidade financeira, fiscal e econômica, atraindo a necessidade de avaliações atuariais periódicas e adoção de reformas paramétricas; g) transparência e gestão fiscal eficiente; h) envolvimento dos parceiros sociais e de outros detentores de interesses, impondo-se um diálogo social e a representação e consulta aos sujeitos protegidos e afetados por reformas²¹.

O estudo da OIT apontou seguintes falhas nos sistemas privados com relação às quais é necessária atenção: a) taxas de cobertura estagnadas ou em decréscimo, isto é, houve redução do número de contribuintes em relação à força de trabalho total e aumento da ineficiência da arrecadação, que deixou de ser centralizada e passou a ser pulverizada entre instituições privadas, levando a uma diminuição do número de pessoas protegidas e consequente aumento da

²¹ INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION – ILO. *Reversing pension privatizations: Rebuilding public pension systems in Eastern Europe and Latin America*. Geneva: ILO, 2018, pp. 11-12. Disponível em https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_648574.pdf. Acesso em 08/06/2019.

informalidade²²; b) valor dos benefícios deteriorado, ou seja, redução da taxa de substituição, ou percentual da renda na atividade substituída pelo benefício, violando o princípio da adequação e suficiência e padrões mínimos prescritos, por exemplo, pela Convenção 102 da OIT²³; c) ampliação da desigualdade de gênero e de renda; d) custos de transição elevados aumentando pressões fiscais; e) custos administrativos elevados; f) baixa governança com captura das funções de regulação e supervisão; g) concentração do setor de seguros privados; h) mais benefícios para o setor financeiro; i) efeitos limitados no mercado de capitais de países emergentes; j) riscos demográficos e de mercado financeiro transferidos aos indivíduos e k) deterioração do diálogo social.

Conclusões

Verifica-se que o nível de informalidade e de desigualdade de renda no Brasil é elevado e que é preciso considerar os riscos que a adoção de um sistema exclusivamente privado de previdência pode ensejar. A falta de um debate adequado, que considere as experiências internacionais e que permita a participação dos sujeitos afetados é preocupante.

É preciso considerar a experiência de outros países que reverteram a privatização de seus sistemas de previdência e a possibilidade de aumento da informalidade, da desigualdade e da insegurança de renda que tais sistemas acarretam, afetando negativamente o direito fundamental à previdência social. É possível utilizar o setor de seguros e previdência privada na complementação dos benefícios, como pilar adicional a um sistema público de previdência, sem desconsiderar a necessidade de reformas paramétricas e que levem a maior sustentabilidade e equidade ao sistema atual.

O combate à informalidade e a inclusão dos trabalhadores que estão fora da previdência deve ser a prioridade de qualquer reforma da previdência de forma a estender a proteção social a todos, sem deixar ninguém para trás.

²² INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION – ILO. *Reversing pension privatizations: Rebuilding public pension systems in Eastern Europe and Latin America*. Geneva: ILO, 2018, pp. 13-14. Disponível em https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_648574.pdf. Acesso em 08/06/2019.

²³ INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION – ILO. *Reversing pension privatizations: Rebuilding public pension systems in Eastern Europe and Latin America*. Geneva: ILO, 2018, pp. 14-15. Disponível em https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_648574.pdf. Acesso em 08/06/2019.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2008.

BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101629.pdf>. Acesso em 07/06/2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. *Boletim Estatístico da Previdência Social*. Vol. 26, nº 3. Março de 2019. Disponível em <http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/05/beps19.03.pdf>. Acesso em 07/06/2019.

CLARAMUNT, Carlos Ochando. “Assessing pension system reforms in Latin America”, em *International Social Security Review*, v. 57, n. 2, pp. 25-46, abr-jun. 2004.

CONGRESSO EM FOCO. *Capitalização da Previdência irá ao Congresso em nova PEC, confirma Onyx*. Disponível em <https://congressoemfoco.uol.com.br/economia/capitalizacao-da-previdencia-ira-ao-congresso-em-nova-pec-confirma-onyx/>. Acesso em 21/08/2019.

DIAS, Eduardo Rocha e MACÊDO, José Leandro Monteiro de. *Curso de Direito Previdenciário*. 3ª edição. São Paulo: GEN/Método, 2012.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION – ILO. *The informal economy: enabling transition to formalization*. Geneva: ILO, 2007. Disponível em https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms_110324.pdf. Acesso em 08/06/2019.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION – ILO. *Reversing pension privatizations: Rebuilding public pension systems in Eastern Europe and Latin America*. Geneva: ILO, 2018. Disponível em https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_648574.pdf. Acesso em 08/06/2019.

LOUREIRO, João Carlos. *Direito da segurança social: entre a necessidade e o risco*. Coimbra: Coimbra Editora, 2014.

ORTIZ, Pablo Arellano. *Reto actual de las pensiones de vejez. Fin da las AFP? Regreso a reparto?* Santiago: Librotecnia, 2015.

STRAPAZZON, Carlos Luiz. “A dança dos números – as contas da previdência e da seguridade social depois da auditoria do TCU de 2017”, em *Espaço Jurídico Journal of Law*, v. 18, n. 3, set./dez./2017, pp. 791-828.