

Elementos estruturais dos sistemas previdenciários: cobertura, regimes financeiros, modalidades de benefícios e modelos protetivos

Structural elements of social protection schemes: coverage, financing methods, types of benefits and models of social protection

Luis Lopes Martins

Resumo

O presente artigo busca oferecer, no lugar de uma perspectiva cronológica ou constitucional (que geralmente são os pontos de partida para o estudo das políticas de proteção social) uma abordagem dos seus elementos estruturais fundamentais, a fim de compreender seus objetivos centrais e quais são as formas possíveis para arquitetar juridicamente um mecanismo institucional capaz de alcançá-los. Para isso, trata dos principais parâmetros para aferição dos objetivos de um regime (cobertura pessoal, material e financeira), bem como das formas possíveis de estruturação (regime financeiro e modalidade dos benefícios). Em seguida, descreve como essas alternativas são tradicionalmente utilizadas nos formatos jurídicos mais comuns dos regimes de proteção social, tanto dos não contributivos (assistência social, universais e de renda básica universal) quanto nos contributivos (básicos e complementares). Por fim, traz as reflexões sobre a necessidade de combinação desses diferentes formatos para a organização de um sistema protetivo baseado em múltiplos níveis protetivos, que seja capaz de alcançar segurança econômica para os diferentes setores da sociedade.

Palavras-chave: Regimes Protetivos. Estrutura Jurídica. Modelos de Proteção Social. Modelo de múltiplos Pilares de Previdência.

Abstract

This article seeks to offer, instead of a chronological or constitutional perspective (which are generally the beginning of the examination of social protection schemes) an approach to their fundamental structural elements, in order to understand their objectives and what are the possible ways to legally architect an institutional mechanism capable of reach them. To this end, it deals with the main parameters for measuring the objectives of a scheme (personal, material and financial coverage), as well as the possible forms of structuring (financial scheme and type of benefits). It then describes how these alternatives are traditionally used in the most common legal formats of social protection regimes, both non-contributory (social assistance, universal schemes and universal basic income schemes) and contributory (basic and complementary). Finally, it reflects on the need to combine these different formats to organize a protective system based on multiple tiers and capable of achieving economic security for different sectors of society.

Keywords: Social Protection Schemes. Legal Structure. Social Protection Archetypes. Multi-tier Social Security.

1. Introdução: objeto e roteiro

O estudo dos mecanismos de proteção social,³ principalmente da assistência social, da previdência social e da previdência complementar, geralmente parte de lições iniciais sobre a história de seu desenvolvimento ou sobre suas bases constitucionais. Essas abordagens não são desarrazoadas: no primeiro caso elege-se a habitual perspectiva cronológica, enquanto no segundo o tema é iniciado a partir da hierarquia de normas, tão típica do Direito.

A ideia do presente artigo é oferecer um ponto de partida um pouco distinto, que permita analisar a previdência de forma estrutural, isto é, a partir de seus objetivos fundamentais e das diferentes estruturas existentes para alcançar esses objetivos.

Há uma razão para essa escolha. Quando o estudo da proteção social parte da análise das normas constitucionais, tende a deixar em segundo plano que a própria Constituição já efetuou uma série escolhas sobre os objetivos e as estruturas, o que pode omitir alternativas que valem a pena ser conhecidas, inclusive para fins de eventuais modificações constitucionais futuras. Da mesma forma, a abordagem cronológica pode dar pouca ênfase às alternativas que não foram implementadas no passado, bem como dos seus possíveis impactos e consequências.

Por isso, alguns questionamentos permanecem nessas duas perspectivas, em especial na constitucional. Como avaliar se o desenho normativo dos regimes protetivos definida na Constituição brasileira efetivamente alcança seus objetivos? O desenho institucional definido pela Constituição é o melhor para alcançar esses objetivos? Quais são as principais consequências tradicionalmente associadas ao desenho normativo definido pela Constituição? O que acontece caso o constituinte derivado modifique as escolhas originárias?

A noção de conceitos como cobertura financeira, material e populacional, regimes financeiros ou modelos de proteção social pode ser central para compreender melhor algumas das respostas possíveis para as questões anteriormente levantadas e, por isso, útil quem pretenda se aprofundar no estudo do direito previdenciário.

¹ MARTINS, Luis Lopes. Elementos estruturais dos sistemas previdenciários: cobertura, regimes financeiros, modalidades de benefícios e modelos protetivos. *Labuta*, v. 1, n. 1, p. 107-134, jan./jun. 2024.

² Martins, L. L. (2024). Elementos estruturais dos sistemas previdenciários: cobertura, regimes financeiros, modalidades de benefícios e modelos protetivos. *Labuta*, 1(1), 107-134.

³ Embora o título use o termo *previdência social* para simplificação e para evitar a utilização do termo *proteção social*, que pode gerar mais dúvidas que certezas, o estudo do presente trabalho é mais abrangente, incluindo também modelos não contributivos (como assistência social ou regimes universais) e de regimes previdenciários complementares. Essa diferenciação é adotada de forma mais precisa no texto.

Por isso, o presente artigo, com uso de metodologia descritiva, expõe as principais categorias e instituições elementares do direito previdenciário a partir de uma perspectiva estrutural dos regimes protetivos. Sempre que possível, buscou-se trazer exemplos de regimes protetivos concretos, nacionais e estrangeiros, para ilustrar as possibilidades de formatação.

Após a presente introdução, o texto descreve algumas categorias relacionadas aos objetivos de um regime previdenciário, ou seja, categorias que ajudam a mensurar de forma concreta a efetiva capacidade de um regime protetivo em garantir segurança econômica, notadamente: (i) o escopo populacional da cobertura; (ii) o escopo material da cobertura e (iii) o escopo financeiro da cobertura.

Em seguida, são apresentadas as formas de estruturação de regimes protetivos em si, isto é, (i) seus regimes financeiros e (ii) suas modalidades de benefícios. Por fim, a partir dos objetivos e das opções estruturais, são esmiuçados os modelos protetivos (i) não contributivos e (ii) contributivos, bem como as relações e combinações desses diferentes modelos para a formatação de um sistema de múltiplos níveis protetivos.

2. Como avaliar se um regime protetivo efetivamente garante segurança econômica?

Não faltam debates recentes sobre reforma dos regimes protetivos de diferentes países, com grande crescimento da percepção da importância dessas ferramentas para o orçamento público, para a criação de condições favoráveis ao desenvolvimento econômico ou mesmo no âmbito político. Embora esses sejam efeitos colaterais relevantes, algo elementar tem sido deixado para o segundo plano: todo regime de proteção social, seja ele assistencial, previdenciário ou de outra natureza, tem como objetivo central a garantia de segurança econômica aos seus destinatários.

Na prática, essa segurança econômica tem três dimensões principais, (i) redistribuição, (ii) compartilhamento de riscos e (iii) suavização da perda de renda dos indivíduos. Note-se que podemos, ainda, falar de tais objetivos em termos mais jurídicos, tais como garantia da dignidade da pessoa humana, solidariedade social, bem-estar e outros, não raramente previstos no texto constitucional.

Todavia, mesmo tendo com clareza tais objetivos, a mera palavra do Direito não sustenta a realidade (Barcelos, 2016), especialmente quando não dispomos de mecanismos para monitorar os resultados reais das disposições normativas. Por isso, inicia-se esse trabalho com

três parâmetros que ajudam a definir e avaliar mais concretamente tais objetivos, a fim de aferir em que condições a segurança econômica é efetivamente prestada. São eles (i) o escopo populacional da cobertura (quem é coberto?), (ii) o escopo material da cobertura (quando é coberto?) e (iii) o escopo financeiro da cobertura (quanto é coberto?).

2.1 Escopo pessoal da cobertura (quem é coberto?)

O primeiro aspecto para a avaliação de qualquer regime institucional protetivo é o seu escopo pessoal (ou escopo populacional) de cobertura, ou seja, quem são os indivíduos protegidos. Nenhum regime protetivo, por mais generoso que seja, oferece cobertura ampla e irrestrita a todos, de modo que cada modelo estabelece critérios próprios para delimitar quem tem acesso às suas prestações, com as limitações que lhe são típicas.

Por exemplo, modelos assistenciais têm como uma de suas principais características a existência de regras de demonstração de renda (*means-test*) que limitam seu escopo pessoal à população mais pobre. Nos regimes modelos previdenciários securitários, públicos ou privados, há a conhecida exigência contributiva, que restringe sua proteção aos indivíduos previamente filiados e que cumpram com requisitos mínimos de cotização. Até mesmo os chamados regimes universais, embora bastante abrangentes quando comparados com os demais, não são tão fiéis assim ao seu nome, já que sempre contam com critérios relacionados à cidadania ou ao tempo de residência no país, que podem excluir parte relevante da população nacional.⁴

Além dessas limitações inerentes à própria natureza dos arranjos descritos, há aquelas que decorrem de falhas ou insuficiências na implementação da política protetiva, exclusões que não são consequência das características fundamentais do regime, mas sim de problemas na sua efetivação.

Por exemplo, países com sistemas protetivos imaturos frequentemente limitam a proteção institucional a regimes assistenciais modestos e/ou regimes previdenciários destinados exclusivamente a servidores públicos e, apenas posteriormente a estendem aos demais grupos.⁵ Mesmo sistemas mais consolidados podem excluir percentuais relevantes da população, em especial grupos de maior grau de informalidade, como donas-de-casa, trabalhadores autônomos e/ou migrantes internacionais.

⁴ Esses outros modelos protetivos são explicados mais detalhadamente no capítulo 4.

⁵ Foi exatamente essa a trajetória da maior parte dos países ocidentais e que vemos hoje ainda hoje em países da região da Ásia e Pacífico ou da África Subsaariana, como Nigéria e Moçambique, em que, respectivamente, apenas 4,4% e 10,9% das populações contam com cobertura em face de ao menos um risco social (International Labour Office, 2017).

Na América Latina e Caribe, região com razoável tradição em matéria de proteção social, acima de um terço dos indivíduos não estão cobertos por qualquer regime, com a maior parte da população desprotegida em países como Equador, Bolívia e Colômbia. Inclusive na Europa, continente com as maiores taxas de cobertura protetiva no mundo, há países que contam com parcelas não desprezíveis de suas populações desprotegidas, como Espanha (19,1%) e Portugal (9,8%) (ILO, 2017).

O Brasil não foge à regra e conta com altos níveis de desproteção social, ou seja, de indivíduos que não se enquadram nos critérios exigidos para a concessão nem de prestações assistenciais, nem de prestações dos regimes básicos. A medida exata depende da metodologia adotada, mas é conservador afirmar que ao menos uma entre cada quatro brasileiros adultos está socialmente desprotegido⁶.

Vale destacar que, em alguns casos, uma cobertura populacional baixa pode não apenas ser insuficiente, mas inclusive tornar aquele regime um instrumento socialmente regressivo. Na prática, um regime previdenciário destinado apenas a trabalhadores com remunerações mais elevadas e que dependa intensamente do custeio por tributos gerais acaba por destinar rendas de camadas pobres para grupos em melhor situação econômica, um debate recorrente no Brasil em função de regras previdenciárias específicas para algumas categorias de trabalhadores⁷.

São muitos os desdobramentos e debates possíveis sobre o tema, mas o núcleo duro é a compreensão da cobertura populacional como um dos elementos centrais para aferir a efetiva capacidade protetiva de um mecanismo institucional de segurança econômica.

⁶ Por exemplo, Ansiliero *et alli* trazem estimativas dentro desse intervalo, todavia considerando apenas os trabalhadores. Nesse sentido, Ansiliero; Constanzi; Cifuentes, 2021. Em sentido similar, Ansiliero; Constanzi; Fernandes, 2019.

⁷ Naturalmente, esse efeito depende de outras variáveis, como a estrutura tributária nacional. No caso Brasileiro, Porto e Caetano tratam do tema nos seguintes termos: “Pesquisas com utilização de técnicas estatísticas mais sofisticadas confirmam o achado da regressividade da previdência dos servidores apontada pelos dados do déficit per capita. Medeiros e Souza (2013) concluem que o Estado reproduz desigualdades pré-existentes por meio da diferenciação de direitos previdenciários entre RPPS e RGPS, e que a previdência de servidores públicos e militares contribui com 4% da desigualdade total do país, mas atende somente a 1% da população. De modo análogo, Afonso e Fernandes (2005) concluem que é razoável inferir que, dada a diferenciação de regras, existe distribuição de renda intrageracional entre trabalhadores do setor privado e servidores públicos, ou seja, a taxa interna de retorno do RPPS tende a superar aquela do RGPS. Seguindo a mesma linha de conclusão, Hoffmann (2009) afirma que a previdência não contribui para redução da elevada desigualdade de renda brasileira em função da dualidade de regimes previdenciários entre RGPS e RPPS” (Porto; Caetano, 2015).

2.2 Escopo material da cobertura (quando é coberto?)

Outro determinante dos regimes de segurança social é seu escopo material, ou seja, os riscos sociais⁸ por ele atendidos. Praticamente todos os formatos tradicionais de proteção social exigem a ocorrência de determinados riscos sociais para a concessão de prestações,⁹ o que faz da cobertura material um dos principais parâmetros para compreender o efetivo alcance de um determinado regime protetivo.¹⁰

Historicamente, os riscos sociais cobertos foram limitados aos principais eventos relacionados com a perda da capacidade física de trabalhar, em especial velhice, incapacidade laborativa e morte. Essa concepção começou a ser alterada no período do pós-guerra, diante de um contexto social, econômico, demográfico e político favorável para um processo de ampliação protetiva¹¹ e a cobertura material superou o paradigma da simples perda da capacidade física de manter a própria renda via força de trabalho, passando a compreender também acontecimentos da vida social e econômica agora considerados legítimos para ensejar a proteção institucional, como maternidade, desemprego e encargos familiares¹².

⁸ Riscos sociais podem ser definidos como eventos a que as pessoas estão sujeitas na vida em sociedade e que provocam grande impedimento ou tornam socialmente indesejável que um indivíduo mantenha seu sustento ou de sua família pela utilização de sua força de trabalho. Sua cobertura é o objetivo central da maioria dos programas protetivos, à exceção de algumas propostas de renda básica, como detalhado mais adiante.

⁹ Isso vale inclusive para os modelos universais (beveridgianos), que devem ser diferenciados dos modelos de renda básica universal. Ambos os modelos asseguram a proteção sem a imposição de critérios contributivos (ao contrário dos regimes securitários) ou econômicos (ao contrário dos regimes assistenciais). Todavia, os modelos universais dirigem sua cobertura exclusivamente na hipótese de ocorrência de um risco social previsto, rol que, aliás, costuma ser bastante restrito. Assim, mesmo em um país com um regime universal, a demonstração de ocorrência de um determinado risco social (por exemplo, idade avançada) ainda será um dos critérios para a concessão de prestações. Isso é bem diferente das propostas de renda básica universal, que, ao menos em sua concepção mais tradicional, não é condicionada a tais riscos. Esse ponto será retomado no capítulo 4. As duas exceções que valem menção são os modelos de renda básica universal, em estágio ainda embrionário, e as políticas de transferência condicionada de renda, que também são tratadas no capítulo 4.

¹⁰ Tradicionalmente, são oito os principais riscos sociais cobertos pelos regimes de proteção social, (i) idade avançada, (ii) incapacidade permanente (também chamada de invalidez) ou deficiência, (iii) morte, (iv) acidentes laborais, (v) incapacidade temporária, (vi) desemprego, (vii) maternidade e (viii) encargos familiares. Aqui, ressalte-se, estão considerados apenas os regimes de proteção social econômica, e não os regimes de saúde. Essa lista de riscos, no entanto, está longe de ser uniforme nos trabalhos sobre o tema ou mesmo nos sistemas protetivos. Deficiência e incapacidade permanente por vezes são considerados riscos distintos, diferentes de incapacidade.

¹¹ Sobre o tema, Ibrahim (2011) expõe que: “No Pós-Guerra, surge uma tendência universalizadora do seguro social, com base nas premissas teóricas do Plano Beveridge. As maiores taxa de natalidade e crescimento econômico geraram a *euforia protetora*, com a consequente universalização da clientela, sem maiores distinções em razão das atividades econômicas, privilegiando a solidariedade”.

¹² Sobre a ascensão desses novos riscos sociais, vale reproduzir as palavras de Ibrahim: “Os reflexos negativos da pós-modernidade, no aspecto específico da imprevisibilidade de riscos sociais ou, ao menos, da maior consciência de tal imprevisão, têm evidenciado, mais claramente, a sociedade humana como maior causadora dos riscos existentes, e não mais a natureza, assim como, paradoxalmente, a importância da ação articulada da sociedade visando criar mecanismos mínimos de controle” (Ibrahim, 2011).

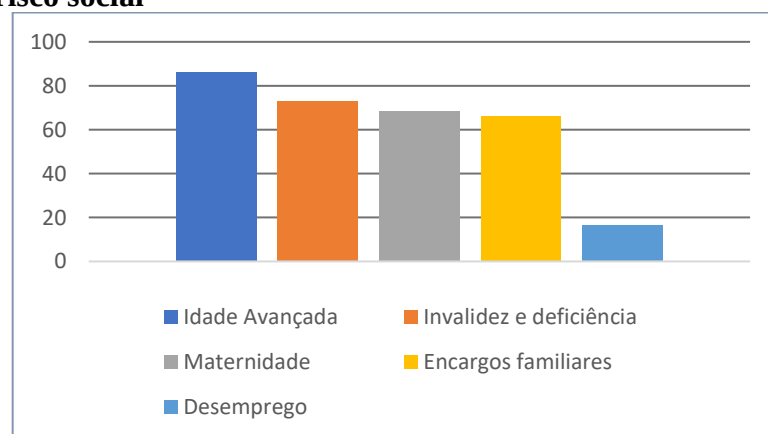
É interessante ver que esse o processo de ampliação da cobertura material não necessariamente foi alcançado em todos os países. Veja-se que, enquanto a imensa maioria dos países conta com cobertura em face de eventos como idade avançada (presente em 99% dos países), invalidez (98,3%), morte (98,5%) e acidentes laborais (98%), outros riscos como maternidade (78,6%) prestações familiares (61%), desemprego (50,6%) e paternidade (55,2%) não gozam da mesma abrangência (ILO, 2017).

Além disso, há diferenças marcantes entre os diferentes regimes de um mesmo país e o caso brasileiro é ilustrativo. Embora o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) conte com um extenso escopo material de ao menos nove riscos sociais, a assistência social tem cobertura limitada apenas à idade avançada e à deficiência. Da mesma forma, nos regimes complementares a cobertura pode depender dos termos contratuais de cada plano, mas geralmente são inferiores à do RGPS.

A previsão normativa da cobertura de um determinado risco social pela legislação nacional, no entanto, oferece um quadro apenas parcial da capacidade protetiva do sistema analisado. Além da cobertura legal, deve-se examinar a cobertura efetiva de cada regime no âmbito nacional, ou seja, qual percentual da população de fato está protegida em face de um determinado risco social. Por exemplo, uma pessoa que já tenha completado a idade exigida para aposentadoria, mas que tenha trabalhado por tempo inferior ao exigido pela legislação para a sua concessão está *legalmente* coberta pelo regime, mas não conta (ao menos não ainda) com a cobertura *efetiva* em face da idade avançada.

Ao analisar o indicador da cobertura efetiva é perceptível um aprofundamento das diferenças entre os riscos tradicionais e os mais recentes, como mostra a Figura 1, que traz a comparação de algumas dessas coberturas nas Américas:

Figura 1 – Cobertura populacional efetiva de riscos sociais nos sistemas protetivos nas Américas, por risco social



Fonte: ILO, 2017. Elaborado pelo Autor.

Por fim, ainda sobre a cobertura material efetiva, devem ser considerados outros fatores relacionados com a capacidade protetiva das prestações concedidas, como a duração dos benefícios. Enquanto determinadas prestações são usualmente vitalícias ou com duração vinculada à permanência do risco social (como aquelas relativas à idade avançada ou à incapacidade permanente), outras, como os benefícios em face da maternidade e do desemprego, habitualmente têm duração limitada, com períodos que podem variar expressivamente entre diferentes países ou regimes.¹³

Ou seja, os indivíduos cobertos por um determinado arranjo terão sua proteção efetiva balizada, em larga medida, pelo escopo material de cada regime, considerado a partir não apenas dos riscos sociais previstos pela legislação, mas da cobertura material efetiva.

2.3 Escopo financeiro da cobertura (quanto é coberto?)

Por fim, por mais que os mecanismos previdenciários sejam muitas vezes tratados em termos jurídicos de definição controvertida (como dignidade ou bem-estar), essa segurança econômica é, no final das contas, dinheiro. Ao fim e ao cabo, a segurança viabilizada pelos sistemas protetivos se concretiza na forma de prestações pecuniárias, que devem ser aptas a garantir adequadamente a subsistência econômica do indivíduo.¹⁴ Seria pouco útil um regime que, mesmo com ampla cobertura populacional e material, conferisse prestações irrisórias. Por isso, a análise dos níveis financeiros dos benefícios está ligada à própria capacidade dos regimes em alcançar seus objetivos, seja a garantia de níveis mínimos de subsistência, o compartilhamento de riscos ou suavização da perda de renda.

Dentre os indicadores mais relevantes para aferir a efetiva capacidade de proteção econômica de um regime protetivo, destaca-se o nível médio de reposição financeira, isto é, o percentual do benefício médio quando comparado com os ganhos médios dos trabalhadores durante atividade.

Além disso, a compreensão do escopo financeiro da cobertura permite uma melhor análise de seus efeitos para diferentes grupos e de eventuais efeitos progressivos ou regressivos.

¹³ Por exemplo, benefícios em face do desemprego podem ter duração de vários anos ou mesmo prazo indefinido, tal como ocorre na legislação belga ou também podem ter curtíssima duração, de apenas alguns meses, exemplo do próprio Brasil. Na maternidade, apenas 11 países oferecem proteção por mais de 26 semanas às mães, como Venezuela, Índia, Reino Unido e Noruega, enquanto, no outro extremo, 79 garantem a cobertura por período igual ou inferior a 14 semanas, dentre os quais Argentina, Bolívia e Alemanha (International Labour Office, 2015).

¹⁴ É bem verdade que existem outras prestações não pecuniárias no âmbito dos sistemas de proteção econômica, inclusive no Brasil, com a reabilitação. Apesar da importância dessas prestações, às quais podem ser acrescidas ainda outras como garantia de emprego, auxílio alimentar ou creches, o foco do presente trabalho são as prestações pecuniárias de cunho econômico, que, sem dúvidas, compõem o núcleo duro de tais mecanismos.

Por exemplo, todos os modelos não contributivos (como assistência social) e, não raramente, também alguns contributivos (como regimes previdenciários básicos) costumam contar com limites mínimos para as prestações, o que permite viabilizar uma efetiva garantia do mínimo existencial (que também pode ser referida como dignidade da pessoa humana, bem-estar ou redistribuição, a depender da abordagem).

No mesmo sentido, é comum que arranjos previdenciários, principalmente os públicos, garantam maiores níveis de reposição para pessoas com rendas menores, algo coerente com um objetivo de redistributivo e de compartilhamento de riscos. Por outro lado, essa análise do aspecto financeiro igualmente permite identificar efeitos indesejáveis, como os frequentes níveis de reposição inferiores para mulheres ou trabalhadores autônomos¹⁵ ou, ainda, a existência privilégios protetivos, uma discussão frequente no âmbito de regimes ou regras especiais voltadas para categorias específicas de trabalhadores.

Deve ser destacado, ainda, que há diversos tratados internacionais previdenciários e documentos de organismos multilaterais com indicadores objetivos para parametrizar tais debates, estipulando ou sugerindo o nível de reposição financeira mínimo de cada tipo de prestação. Esses são pontos particularmente úteis para debates dos limites para reformas previdenciárias nacionais, inclusive em âmbito judicial.¹⁶

Outro ponto de atenção nessa análise é que arranjos distintos podem colaborar para a garantia da reposição financeira dos indivíduos, tema que será melhor explorado no capítulo 4, que trata do modelo de múltiplos pilares.¹⁷ Por exemplo, os Estados Unidos possuem regime previdenciário básico relativamente tímido em termos de cobertura financeira, capaz de garantir reposição de apenas 50,5%, montante bem inferior à média de 61,4% da OCDE. Todavia, quando são considerados também os regimes complementares, a cobertura norte-americana média sobe para 87,7%, bastante superior aos 66,9% observados na média da organização.

A partir da cobertura pessoal, material e financeira, é possível fugir de generalidades e de conceitos indeterminados, para ter uma dimensão muito mais objetiva e dos pontos fracos e

¹⁵ Sobre essa discussão, ver Chłoń-Domińczak, 2017.

¹⁶ Como exemplo, a Convenção nº 102 da OIT trata sobre normas mínimas da seguridade social e, no âmbito dos limites mínimos de reposição financeira, prevê o piso de 50% para as prestações em face da incapacidade para o trabalho e de 40% para velhice.

¹⁷ Nesse ponto, outra característica relevante na perspectiva financeira é a capacidade de redistribuição dos diferentes regimes, bem como garantias asseguradas às rendas inferiores, em especial para os mecanismos de limites financeiros mínimos de proteção. Em geral, essas garantias são materializadas em quatro formas: (i) benefícios condicionados a critérios de renda, tais como nos regimes assistenciais ou complementações para benefícios mais baixos em regimes securitários, (ii) benefícios básicos sujeitos a critérios de residência, (iii) benefícios básicos sujeitos a critérios contributivos e (iv) benefícios contributivos mínimos, os dois últimos típicos de regimes securitários.

fortes de cada regime protetivo, ou seja, de quem, quando e quanto cada regime consegue proteger.

3. Quais são as principais escolhas estruturais para o desenho de um regime protetivo?

Tendo em vista os objetivos de um regime protetivo e os parâmetros para a sua avaliação, cabe partir para as formas de arquitetar uma política pública a fim de alcançá-los. Uma vez que a proteção aqui tratada, como dito, quase sempre se materializa em dinheiro, duas perguntas são as fundamentais: como custear esses benefícios (regimes financeiros) e como pagar esses benefícios (modalidades de benefícios)?¹⁸

A análise de tais elementos estruturais deve, ainda, ser acompanhada da avaliação dos fatores fazem cada uma dessas alternativas serem mais ou menos interessantes para cada um dos agentes envolvidos nessa relação, em particular os beneficiários, o Estado e os empregadores.

3.1 Regime financeiro (como custear os benefícios?)

A primeira técnica de custeio é, naturalmente, via tributos gerais, ou seja, sem vincular contribuições específicas à finalidade protetiva. Por ser a forma mais comum de financiamento de outras políticas públicas, não há necessidade de maiores detalhamentos no presente artigo. Todavia, existem outras duas¹⁹ possibilidades típicas da estruturação financeira de regime protetivos contributivos e que merecem atenção de qualquer interessado na nessa área, notadamente (i) a repartição simples e (ii) a capitalização.

¹⁸ A essas duas perguntas, poderia ser acrescida, ainda, uma terceira: quem irá administrar o regime? Isto é, esse será um regime de gestão pública ou privada. Todavia, por delimitação e estrutura do texto, escolheu-se não focar nesse debate e trazê-lo apenas lateralmente no tópico 4.2, que trata dos regimes contributivos. Sobre esse debate, ver Barr, 2020.

¹⁹ Há, ainda, o regime de repartição de capitais de cobertura, espécie intermediária entre a repartição simples e a capitalização. Todavia, a ideia do presente artigo é apresentar as alternativas estruturais mais relevantes para permitir um contato inicial com tais conceitos, sem prejuízo da ressalva necessária sobre a existência de outras possibilidades.

3.1.1 Repartição Simples

No regime financeiro de repartição simples (ou *pay-as-you-go*) as contribuições vertidas pelos indivíduos vinculados ao regime são utilizadas para pagar os benefícios mantidos pelo regime naquele mesmo período. Dessa forma, o segurado contribui para o regime hoje e tais contribuições servem ao pagamento dos benefícios mantidos hoje.

Há, aqui, um pacto entre gerações, em que a geração ativa paga os benefícios dos atuais aposentados, com a expectativa de que a próxima geração irá custear seus benefícios na futura inatividade. Daí decorre a tão falada solidariedade intergeracional da repartição simples, caracterizada por essa relação de dependência e de responsabilidade entre distintas gerações.

Naturalmente, a repartição simples tende a ser fortemente influenciada por variáveis que alterem características fundamentais de cada geração, em especial mudanças demográficas (tal como aumento da expectativa de vida ou redução da natalidade) e econômicas (como produtividade ou rotatividade), de modo que alterações drásticas ou não adequadamente antevistas podem desequilibrar a relação entre o passivo herdado por uma geração e sua capacidade contributiva. Basta imaginar uma sociedade que passe por um processo de inversão de pirâmide etária e que saia de uma relação de cinco trabalhadores ativos para cada aposentado, para uma relação de igualdade ou mesmo de maior número de aposentados. Esse exemplo, embora bastante repetido, é pedagógico sobre alguns dos desafios atuais enfrentados nas últimas décadas pelos regimes que adotam esse modelo.

Quanto aos ajustes, eles costumam se dar majoritariamente via reformas paramétricas, ou seja, reformas que mudam os parâmetros e requisitos para a concessão dos benefícios, tais como aumento da idade mínima de aposentadoria, majoração do tempo contributivo ou aumento das contribuições, dentre outros, um processo visto em todos os regimes previdenciários públicos brasileiros.

Embora as críticas à técnica de repartição simples sejam bastante conhecidas e reproduzidas, não devem ser desprezadas algumas de suas qualidades, bem como alguns dos obstáculos para a modificação de regimes com essa configuração.

Em primeiro lugar, a própria solidariedade intergeracional gera efeitos que podem ser considerados desejáveis, por exemplo, ao conferir maior segurança e independência em relação ao mercado de capitais.²⁰ Além disso, existem dificuldades consideráveis para a realização de reformas estruturais que mudem o financiamento de repartição para capitalização, tendo em

²⁰ Sobre esse debate, veja-se Ibrahim, 2011; e Sinn, 2004.

vista que uma geração inteira já cumpriu com suas obrigações contributivas, mas ainda não auferiu seus direitos adquiridos ou acumulados ao gozo de prestações previdenciárias. Caso a solidariedade intergeracional seja interrompida e a próxima geração ativa passe a custear os próprios benefícios (o que acontece na capitalização, como será visto adiante), os direitos previdenciários da geração anterior deverão ser custeados de alguma maneira alternativa (comumente via tributos gerais), o que impõe um custo de transição tão elevado que, no limite, pode inviabilizar qualquer alteração significativa.²¹

3.1.2 Capitalização

Nos modelos capitalizados, as contribuições da geração em atividade não se destinam ao pagamento imediato de qualquer benefício, e sim são acumuladas em fundos com finalidade previdenciária, que serão investidos ao longo do tempo. Depois de capitalizadas (isto é, investidas), tais contribuições deverão produzir montantes equivalentes aos valores atuais dos benefícios a serem pagos aos beneficiários no respectivo período.

Ou seja, os recursos vertidos são acumulados e investidos, de forma que o montante resultante dessa soma (contribuições acrescidas do retorno dos investimentos) seja suficiente para pagamento dos benefícios no futuro. Em outras palavras, aqui não há transferência imediata de recursos de uma geração para outra, mas sim o acúmulo de recursos de uma geração em poupança e investimentos previdenciários. É essa reserva acumulada durante a fase ativa que custeará as prestações futuras do próprio indivíduo ou grupo.

Assim, a dinâmica de custeio ora descrita difere daquela observada na repartição simples, já que não há responsabilidade previdenciária de uma geração com outra, o que faz com que questões como o envelhecimento da população tendam a ser menos impactantes para esse regime financeiro. Ademais, a formação de fundos capitalizados pode ajudar a promover objetivos macroeconômicos interessantes, como aumento do nível de investimento e fomento ao mercado de capitais nacional²². Isso faz com que países com regimes capitalizados relevantes possam alcançar ativos previdenciários acumulados extraordinários, como nos casos de Países Baixos (151% do PIB nacional), Austrália (131%) e Estados Unidos (79%), enquanto outros países com sistemas com maior protagonismo dos regimes de repartição costumam apresentar

²¹ Veja-se, sobre a discussão de tais custos no caso brasileiro, Giambiagi, 2018.

²² O que depende da existência de outras condições, tais como uma adequada estrutura regulatória. Sobre o tema, ver Mesa-Lago, 2021.

montantes muito mais modestos, casos do próprio Brasil (11%), França (9%) e Alemanha (6%) (OECD, 2024).

Embora tais benefícios devam ser levados em conta, muitas vezes o regime de capitalização é tratado como uma solução absoluta a todos os problemas atribuídos à técnica de repartição simples, o que é um equívoco, dado que a mera ausência de solidariedade intergeracional direta não significa a inexistência de riscos. Permanecem como fatores sensíveis nesse formato os riscos regulatórios, de mercado e demográficos, já que, em alguma medida, a capitalização de longo prazo depende da capacidade dos indivíduos em adquirir bens de consumo no futuro, o que também externaliza algum grau de dependência geracional.²³

A ausência de solidariedade intergeracional tampouco representa a inexistência de outras formas de solidariedade. Mesmo um plano capitalizado pode viabilizar outras formas de compartilhamento dos riscos, tais como solidariedade entre gêneros (e.g. homens contribuem para subsidiar eventual aposentadoria antecipada das mulheres), entre carreiras (e.g. os profissionais que se aposentam com maior tempo de contribuição subsidiam a aposentadoria de profissionais que se aposentam mais cedo) ou entre indivíduos (e.g. indivíduos que faleceram antes do esperado subsidiam a aposentadoria de indivíduos que tenham sobrevivido além da expectativa média).

Isto é, a existência de um regime capitalizado não significa (ao menos não necessariamente) a necessidade de adoção de uma capitalização *individual*. A existência de mecanismos de solidariedade como os acima mencionados pode ser influenciada, dentre outros fatores, pela modalidade dos benefícios.

3.2 Modalidade de benefícios (como pagar os benefícios?)

Um dos fatores mais centrais para a definição dos efeitos de um regime previdenciário é a escolha da modalidade de benefícios, ou seja, a forma como os benefícios programados²⁴ serão pagos.

²³ Sobre o tema, Ibrahim, 2011.

²⁴ Há uma distinção importante entre riscos sociais programados e os não programados (ou de risco). Fundamentalmente, consideram-se benefícios programados aqueles em que a materialização do risco social coberto é passível de ser prevista com razoável certeza. Eventos como idade avançada, por exemplo, podem ser antecipados com alguma precisão, como benefícios em face da idade avançada. Nesses casos, os regimes geralmente exigem critérios mais severos para a concessão do benefício, sejam nos contributivos (e.g. número elevado de contribuições) ou nos não contributivos (e.g., número elevado de anos de residência). Os benefícios programados contrapõem-se aos chamados não programados ou de risco, que garantem a cobertura em face de acontecimentos de ocorrência mais incerta, tais como incapacidade laborativa, desemprego ou maternidade. Justamente pela indeterminação da ocorrência ou do momento da ocorrência do risco social, não seria razoável exigir o cumprimento de critérios temporalmente maiores para garantir a proteção em face desses infortúnios, sob

A divisão central nesse ponto é entre as modalidades de benefício definido (BD) e contribuição definida (CD), cujas características principais são constrangedoramente autoexplicativas. Nos planos BD, a prestação é definida, enquanto a fase contributiva varia para se ajustar ao nível necessário para pagamento da prestação. Nos planos CD acontece o contrário, com predefinição do nível contributivo e, portanto, eventuais ajustes no benefício para que se adeque ao montante acumulado.

Vale ressaltar, embora pedagógica, essa dicotomia entre as categorias ‘puras’ de BD e CD, todo o mundo (inclusive o Brasil), presencia recentemente o fortalecimento de opções híbridas, que tentam combinar atributos de ambas as categorias que tentam aproveitar as vantagens e, principalmente, mitigar seus riscos associados a cada modalidade. Feita essa pequena antecipação, cabe detalhar um pouco melhor cada uma das duas categorias.

3.2.1 Benefício Definido

Como dito, na modalidade BD há uma predefinição da fórmula para o cálculo de um benefício geralmente vitalício. Como a reserva necessária para o pagamento do benefício é função desta fórmula, o que varia no período de sua constituição é a contribuição necessária, que será avaliada ao longo do tempo e ajustada sempre que necessário, por exemplo, caso haja alteração na expectativa de sobrevida dos futuros beneficiários.

Em outras palavras, nos planos BD existe um resultado previamente estabelecido para o segurado, pois ele receberá um benefício vitalício e com valor previamente calculado, que pode ser um montante fixo, um percentual da última remuneração ou mesmo uma fórmula um pouco mais complexa. Essa é a forma mais tradicional de concessão de prestações previdenciárias e, na verdade, aquilo que a maior parte dos indivíduos associa ao que é, verdadeiramente, um benefício de aposentadoria. Tal intuição tem fundamento, na medida em que prestações BD tendem a se alinhar com o objetivo final de qualquer plano previdenciário, que é garantir que os indivíduos efetivamente contarão com a cobertura durante toda a sua idade avançada. Traduzindo tais características em termos dos objetivos anteriormente descritos, trata-se de modalidade que é marcada por uma forte capacidade de compartilhamento de riscos, bem como de suavização da perda da renda durante a aposentadoria.

Aqui, enquanto a fase de gozo da prestação é estável e segura, na medida em que o indivíduo sabe exatamente o montante que poderá auferir mensalmente até o final de sua vida,

perigo de desamparar boa parte dos trabalhadores. Como indicado no texto, a determinação da modalidade do plano de benefícios é dada principalmente pelos benefícios programados.

o contrário ocorre com a fase ativa, que é mais incerta, diante da dificuldade de mensurar qual será o gasto total do plano com cada indivíduo.

Note-se que é possível que um segurado sem dependentes faleça no mesmo dia de sua aposentadoria e, assim, tenha vertido décadas de contribuições sem auferir qualquer benefício em retorno. Por outro lado, outro segurado que sobreviva à expectativa de sobrevida média poderá receber um total de prestações bem superior ao que verteu ao regime. Veja-se, que, nesse caso, há necessária solidariedade entre os indivíduos cobertos pelo plano, de modo que o foco em seu equilíbrio atuarial não é aferido individual, mas coletivamente. Em outros termos, esse formato admite que determinados indivíduos contribuam mais do que recebam e outros contribuam menos do que recebam, desde que haja um equilíbrio coletivo. A ideia de tal modalidade (e seu principal desafio) é justamente equilibrar esses riscos individuais dentro do coletivo coberto.

Além disso, caso necessário, o regime deverá identificar eventuais desequilíbrios ao longo do tempo e ajustar o nível das contribuições tempestivamente. Essas alterações podem ser necessárias, por exemplo, por mudanças na expectativa de sobrevida da sociedade, em sua estrutura familiar, no mercado de trabalho ou mesmo nos resultados dos investimentos das reservas capitalizadas (se for o caso), dentre outros. Como se percebe, caso não sejam feitos os ajustes necessários a tempo, esse formato pode conduzir à insuficiência das contribuições para custeio dos benefícios, ou seja, a um déficit no plano.

Note-se que não há um vínculo necessário dessa modalidade com um regime financeiro específico, de modo que prestações BD podem perfeitamente ser pagas tanto via repartição simples (caso do RGPS) ou via capitalização (como muitos planos complementares fechados no Brasil).

3.2.2 Contribuição Definida

Os planos CD partem da lógica inversa dos planos BD e tentam garantir maior estabilidade durante o período contributivo, ainda que às custas de aumento da incerteza na fase inativa.

Assim, os planos estruturados na modalidade CD não predeterminam o valor do benefício a ser auferido, que variará em função das reservas acumuladas no período contributivo. Como a própria nomenclatura indica, o que é previamente definido é a contribuição, que pode ser um valor fixo ou relativo (um percentual da remuneração, por exemplo). Ao final do período contributivo, será apurado quanto foi acumulado na conta

individual do indivíduo, resultado das contribuições vertidas acrescidas do retorno dos investimentos.

Esse montante acumulado limita o direito previdenciário do segurado, ou seja, ele poderá auferir na inatividade tão somente o valor de sua reserva. Em geral, permite-se que o segurado escolha o valor e o prazo de recebimento do benefício, como dividir o valor acumulado ao longo de um número pré-determinado de anos escolhido pelo segurado ou convencionada previamente. Durante esse período, as reservas acumuladas serão permanentemente ajustadas de acordo com a rentabilidade dos investimentos e, uma vez esgotadas as reservas do participante, cessará o benefício.

Se o benefício é cessado e o segurado segue vivo, qual é a solução dada por um plano CD? A resposta é que cessa a cobertura daquele risco e o regime não mais oferecerá qualquer prestação, eis que foram esgotados os montantes acumulados individualmente. Justamente por isso, essa modalidade sofre críticas quanto à sua caracterização enquanto instrumento verdadeiramente previdenciário, por não garantir uma cobertura efetiva, mas apenas oferecer um mecanismo de poupança individual.

Percebe-se que, nesse caso, inexistente a solidariedade interpessoal observada nos planos BD, com uma extrema individualização da cobertura. Justamente por isso, regimes CD costumam ser associados ao regime financeiro de capitalização, ainda que atualmente tenha ganhado relevância a proposta da chamada capitalização nocional, que permite a formatação de prestações mais individualizadas no âmbito de regimes de repartição simples.

No mesmo sentido, como forma de equilibrar essa característica de individualização extrema típicas da CD, têm ganhado força modalidades intermediárias, chamadas de contribuição híbrida ou contribuição variável (CV), que tentam combinar características CD ou algum grau de solidariedade interpessoal. A título de exemplo, é possível que, ao término da fase de acumulação, seja oferecida uma alternativa vitalícia, com base no montante acumulado e, portanto, com riscos menores do que os observados em um BD puro.

4. Como estruturar um sistema protetivo?

Tendo em vista os elementos anteriormente descritos, bem como os objetivos centrais de redistribuição, compartilhamento de riscos e/ou a suavização da perda de renda, passa-se a mostrar como eles usualmente são combinados, a fim de apresentar os desenhos estruturais mais tradicionais de regimes protetivos.

Aqui, vale a pena ter em mente que geralmente tais modelos são falhos em promover ao menos um dos objetivos. Isso não significa, em absoluto, que tal modelo não sirva como mecanismo válido em um sistema nacional de proteção social, mas apenas que é necessário ter em vista quais problemas ele é capaz de promover e quais deverão ser enfrentados por outros instrumentos.

4.1 Regimes não contributivos

Arranjos não contributivos são os primeiros regimes protetivos institucionais modernos, tanto em termos cronológicos, dado seu surgimento de forma institucionalizada ainda no século XV, com as *Poor Laws* inglesas, quanto em termos estruturais, eis que constituem um primeiro nível de segurança dos sistemas protetivos.

A característica fundamental desses mecanismos, como a própria nomenclatura evidencia, é a inexistência de exigências contributivas prévias, de forma que a concessão das prestações jamais depende da demonstração de custeio individual anterior, mas sim de outros requisitos que serão detalhados adiante.

Ao confrontar tal formato com os aspectos estruturais descritos no capítulo 3, fica claro que, diante da ausência de custeio individual, seu custeio se dá via tributos gerais, não cabendo falar em adoção de repartição simples ou de capitalização. Da mesma forma, a ausência de financiamento individualizado obriga a adoção da modalidade de benefício definido, utilizada como padrão em todos os modelos ora tratados. Além disso, durante a leitura de cada um dos modelos, sugere que as características descritas sejam pensadas também a partir dos conceitos descritos no capítulo 2, isto é, de cobertura pessoal, material e financeira.

São diversas as formatações possíveis, mas três merecem maior destaque: (i) regimes assistenciais, (ii) regimes universais ou *beveridgianos* e (iii) regimes de renda básica universal.

4.1.1 Assistência Social

A assistência social foi o primeiro modelo de proteção social institucional moderno, surgido com o objetivo de reduzir os ânimos e os movimentos migratórios das classes pobres em um cenário de profunda crise econômica e social vivida pela Inglaterra no século XV. Ainda que esse formato tenha passado por uma série de modificações ao longo do tempo desde então, suas características fundamentais ainda são as mesmas, em especial a vinculação dos direitos

assistenciais a três requisitos fundamentais: (i) demonstração de pobreza (*means-test*); (ii) a materialização de um risco social (e.g., idade avançada ou incapacidade laboral) e (iii) o cumprimento de critérios de ordem geográfica (geralmente nacionalidade ou residência por um período mínimo).

A demonstração da pobreza é o mais paradigmático dos critérios da assistência social e implica sua limitação apenas aos grupos economicamente mais vulneráveis da população. Essa característica torna a assistência uma proteção *a posteriori*, ou seja, garantida como último recurso, apenas caso efetivamente demonstrado que, sem ela, o indivíduo situa-se em um patamar abaixo do mínimo existencial estabelecido para aquela sociedade. Esse requisito pode ser empregado de distintas formas, como a partir da renda individual, da renda familiar ou inclusive de maneira residual a outros mecanismos protetivos, isto é, garantindo a proteção assistencial sempre que demonstrado que o indivíduo não auferia renda de regimes contributivos (*pension-test*).

Quanto aos demais requisitos, a exigência de ocorrência de um risco social deixa claro que tal modelo não tem como objetivo o combate à miséria *per se*, mas apenas de uma miséria decorrente de um motivo considerado como socialmente legítimo (à época da criação das *Poor Laws*, usava-se o conceito de ‘pobreza honesta’), tais como idade avançada ou deficiência, os dois riscos sociais cobertos pela assistência brasileira.²⁵ Dessa forma, caso um indivíduo esteja em situação de miséria por razões não previstas no rol coberto (no caso brasileiro, podem ser mencionados incapacidade temporária, maternidade, desemprego ou outras fatalidades da vida), ele não estará coberto.

Por fim, tendo em vista que não há contribuições prévias para vincular o indivíduo ao regime, a assistência, como todos os regimes não contributivos, costuma valer-se de critérios geográficos, com a exigência de que o assistido seja cidadão daquele país ou que cumpra com requisitos de residência no país. Geralmente exige-se que tal residência seja regular e por um período mínimo, que podem chegar a até vinte anos, como para algumas prestações assistenciais na Argentina.²⁶

Uma outra faceta da assistência social que merece menção são os programas de transferência condicionada de renda, tal qual o Bolsa-Família brasileiro. Muitas vezes esses mecanismos são classificados em uma categoria própria, o que é justificado não apenas pela

²⁵ Fala-se, aqui, do benefício assistencial previsto na Constituição da República e na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS e não dos programas de transferência de renda, como o Bolsa-Família. Esse tópico será detalhado mais adiante.

²⁶ Sobre o tema, ver Martins, 2022.

sua relevância e certa autonomia dos programas assistenciais clássicos, mas também pela diferença nos seus requisitos de elegibilidade.

Das diferenças principais, destacam-se duas: (i) a ausência da exigência de ocorrência de um risco social para a concessão do benefício (embora em alguns casos tal ocorrência possa gerar majoração das prestações) e (ii) a existência de condicionalidades para a concessão e manutenção da prestação, principal marca desse formato. Por condicionalidade, entende-se a exigência de certas obrigações relacionadas ao desenvolvimento de capacidades básicas, principalmente no âmbito de educação ou saúde, como o cumprimento de cronograma vacinal ou participação em cursos educacionais.

Em função de tais características, em especial seu requisito econômico, a assistência social se materializa como um regime altamente progressivo, na medida em que os recursos dessa política costumam alcançar os estratos mais pobres da população. Por outro lado, sua estruturação exige significativos dispêndios administrativos, por exemplo, para controle das informações de renda, da composição familiar ou do preenchimento das condicionalidades. Ainda nos problemas tipicamente associados a esse formato, estão a estigmatização de seus beneficiários e a chamada “armadilha da pobreza”, ou seja, que os limites à percepção de outras fontes de renda acabem por criar uma estrutura de desincentivos que dificulte sair da condição de miséria.²⁷

4.1.2 Regimes Universais ou Beveridgianos

Tradicionalmente, a formatação dos sistemas de proteção nacional partiu da combinação de programas assistenciais com regimes contributivos securitários, ainda hoje um dos desenhos mais comuns no mundo e, inclusive, o utilizado pelo Brasil. Os problemas típicos desse desenho são bastante conhecidos, em especial o risco que parte significativa da população reste desprotegida, por não cumprir com os requisitos de pobreza para a assistência, ao mesmo tempo em que não preencher os requisitos contributivos exigidos pelo arranjo securitário.

Os regimes universais surgem com o objetivo de enfrentar esse problema e oferecer uma proteção social mais ampla, que fugisse dos dois paradigmas anteriores e alcançasse uma proteção social praticamente plena. Sua ideia fundamental é oferecer um regime não contributivo a todos aqueles afetados por riscos sociais e que cumpram com determinados

²⁷ Sobre o tema, ver Parijs; Vanderborght, 2018.

requisitos geográficos, mas afastando a exigência do requisito de demonstração de pobreza adotado na assistência.

É esse o modelo utilizado na saúde pública brasileira²⁸ ou em arranjos de proteção econômica de países como Nova Zelândia ou Países Baixos. Nesse formato, geralmente o regime garante uma prestação fixa a todos os cidadãos ou residentes que sejam afetados pelos riscos cobertos. É comum que essa camada protetiva pode ser combinada também com regimes complementares fortes, que garantam benefícios superiores ao valor fixo (normalmente baixo) garantido pelo regime universal.

Como consequência de tais características, os regimes protetivos universais invertem as qualidades observadas nos regimes assistenciais, ou seja, possibilitam uma cobertura pessoal muito mais abrangente e simplificada (por eliminar procedimentos administrativos e burocráticos para fiscalizar o cumprimento dos requisitos econômicos ou das condicionalidades), mas, por outro lado, apresentam menor progressividade, na medida em que os recursos distribuídos não serão concentrados nos grupos de pessoas mais necessitadas.

4.1.3 Renda Básica Universal

O último modelo protetivo não contributivo que merece atenção é a renda básica universal, formato que, embora tenha ganhado bastante espaço no debate público recente, ainda é incipiente e conta apenas com experiências embrionárias isoladas e, na maioria das vezes, muito limitadas, tais como ocorridas no Alasca ou na Finlândia.²⁹

À diferença do que ocorre nos dois modelos anteriormente descritos, a proposta da renda básica universal é que a proteção não dependa da ocorrência de qualquer risco social ou critério econômico, mas tão somente do cumprimento de critérios geográficos. Assim, o benefício seria, em princípio, garantido a todos os cidadãos ou residentes, ainda que possa haver alguma restrição etária (e.g., com sua garantia apenas aos cidadãos maiores de idade) ou mesmo uma implementação gradual, com fases prévias que apresentem restrições à cobertura pessoal ou material.

O aspecto central de tal formato é deixar de condicionar a proteção econômica estatal à capacidade de trabalho, garantindo-a aos cidadãos/residentes com base em seu pertencimento

²⁸ Vale mencionar que até a promulgação da Constituição de 1988, a saúde pública brasileira era contributiva, de forma que, assim como ainda acontece com os regimes previdenciários brasileiro, seus beneficiários eram apenas aqueles que vertiam contribuições específicas. Os demais indivíduos dependeriam de uma rede muito mais escassa, como alguns hospitais universitários ou instituições filantrópicas.

²⁹ Sobre o tema, ver Parijs; Vanderborght, 2018.

àquela coletividade. Mesmo quando comparada com os programas de transferência de renda (que também não costumam exigir a materialização de riscos sociais), a renda básica universal se diferencia não apenas pela ausência de requisitos econômicos, mas também por não impor qualquer condicionalidade. Aqui, o elemento ensejador do benefício não é a ocorrência de um risco social ou a necessidade de proteger indivíduos em situação extrema de miséria, mas sim a compreensão de que o êxito econômico da sociedade deve ser, em alguma medida, compartilhado entre todos seus membros.

O debate sobre os possíveis benefícios e malefícios de tal formato é bastante rico, mas podem ser referidos como pontos positivos principais apontados pelos defensores da RBU sua enorme abrangência populacional, a redução de condutas clientelistas, redução da estigmatização relacionadas às políticas assistenciais e efeitos benéficos a eficiência na alocação dos trabalhadores, ao oferecer uma rede de segurança para que estes encontrem labor compatível com suas habilidades e pretensões. Também são apontados os custos administrativos menores e a redução de barreiras informacionais, além, é claro, dos debates e fundamentos morais e filosóficos sobre a própria natureza do trabalho e da proteção social.³⁰

Por outro lado, são feitas críticas também sobre os possíveis efeitos sobre o mercado de trabalho, com criação de desincentivos para que os beneficiários busquem o labor, sobre a baixa progressividade desse formato, e, principalmente, sobre os enormes custos inerentes à garantia de um benefício concedido praticamente à totalidade da população nacional.

4.2 Regimes contributivos

Por mais que haja crescido o debate sobre benefícios assistenciais, universais ou da RBU, os grandes protagonistas de qualquer sistema nacional de proteção nacional ainda são os regimes contributivos. Eles formam hoje o núcleo duro de praticamente qualquer sistema protetivo, bem como, na enorme maioria dos países, a maior despesa pública nacional e uma das políticas com maior apelo social, econômico e político.

Nesse formato, como o próprio nome não deixa escapar, o elemento central para a proteção é a existência de vínculo contributivo prévio, em que o indivíduo (geralmente o trabalhador) verteu cotização específica para o regime, característica que permite que os regimes contributivos sejam estruturados de maneiras mais diversas e complexas que os não contributivos.

³⁰ Sobre o tema, ver Parijs; Vanderborght, 2018.

Por exemplo, uma escolha inicial relevante é a própria administração dos regimes. Embora os principais regimes contributivos nacionais costumem contar com administração pública, é comum que entes privados ofereçam e administrem planos previdenciários, o que seria muito mais difícil no âmbito de regimes institucionais não contributivos. Da mesma forma, é recomendável, como se verá no capítulo seguinte, que os países articulem uma proteção previdenciária contributiva baseada não apenas em um regime, mas em uma combinação de múltiplos pilares, públicos e privados.

Também quanto à estruturação é possível a utilização de arranjos mais complexos que os observados nos regimes não contributivos, com adoção, no que diz respeito ao financiamento, tanto da repartição simples quanto da capitalização e no que diz respeito à modalidade das prestações, tanto de benefício definido como de contribuição definida.

Dito isso, embora todos possam ser classificados como regimes contributivos e suas características estejam cada vez menos bem delimitadas, uma divisão ainda útil é a entre modelos básicos e complementares, que leva em conta sua função dentro do sistema nacional e está usualmente relacionada a certas características estruturais.

Os regimes básicos seriam a primeira esfera de proteção contributiva garantida pelo Estado, geralmente de filiação obrigatória e associados a um modelo de administração pública, repartição simples e benefício definido, ou seja, todas as características que tendem a aumentar a redistributividade e o compartilhamento de riscos do arranjo, além, é claro, de também permitirem suavização da perda de renda. Em oposição, esses seriam combinados com regimes complementares, tradicionalmente caracterizados por administração privada, financiamento capitalizado e modalidade de contribuição definida,³¹ o que os torna, ao menos em princípio, mais individualizados e limitados ao objetivo de suavização da perda de renda.

Todavia, ainda que conhecer tais características fundamentais seja válido, novamente é importante compreender que esses dois arquétipos estão cada vez menos rígidos. Em primeiro lugar, diversas regiões do mundo (em especial a América Latina) promoveram reformas que mudaram características elementares de seus sistemas protetivos, as chamadas reformas previdenciárias estruturais. Nesses casos, os regimes básicos passam por mudanças como sua privatização (ainda que parcial), adoção da modalidade CD e/ou a utilização da capitalização,

³¹ Quanto à modalidade de benefícios nos regimes complementares, a predominância da CD é um fenômeno mais recente e, ainda hoje, existem inúmeros exemplos de regimes e planos que adotam modalidades BD ou híbridas, algo inclusive recomendado em orientações de organizações multilaterais para certos pilares protetivos. De qualquer forma, para efeitos pedagógicos, é possível afirmar que atualmente há associação dos regimes complementares com a formatação CD.

dentre outros. Além do famoso caso chileno, outros países que passaram por processos similares são México e Colômbia.

Ademais, reformas estruturais profundas podem ocorrer não apenas pela substituição das estruturas elementares dos regimes básicos, mas também via a redução dos regimes básicos (principalmente em termos de reposição financeira) e fomento ou criação de regimes complementares, ou seja, aqueles regimes desenhados para servirem como uma camada adicional de proteção ao regime básico.

Normalmente, esses regimes complementares não são voltados para estratos mais pobres da população, mas isso não significa que eles sejam um mecanismo exclusivo para os extremamente ricos. Diversos países adotam regimes básicos relativamente modestos combinados com arranjos complementares relevantes, não raramente de filiação obrigatória, que assumem protagonismo na reposição previdenciária mesmo para trabalhadores de renda média e, em alguns casos, até mesmo de rendas menores. Além do já mencionado caso dos Estados Unidos, Reino Unido, Dinamarca e África do Sul são exemplos de países que historicamente adotam esse formato. Além disso, outros como Uruguai passaram a adotá-lo após reformas estruturais.

Algo similar também ocorreu com os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) brasileiros. Desde o início da década passada, diversos entes federativos vinham limitando o montante dos benefícios de seus RPPS ao limite máximo do RGPS e, concomitantemente criando planos complementares de previdência para compensar tal alteração, medida permitida pela Emenda Constitucional nº 20/1998 e tornada obrigatória por ocasião da reforma promovida pela EC 103/2019. Sem dúvidas, o caso mais ilustrativo de tais regimes complementares é o dos planos administrados pela Funpresp, voltados para os servidores públicos federais.

Mesmo quando as mudanças não são tão profundas, é cada vez mais comum a utilização de estruturas intermediárias em substituição a esses modelos puros, com a tentativa de combinar seus benefícios e mitigar suas desvantagens. A título de exemplo, a modalidade de benefícios que mais ganhou peso nas últimas décadas no âmbito da previdência complementar fechada brasileira foi justamente a de contribuição variável. Mesmo alguns planos recentes formalmente classificados como CD, como os oferecidos pela Funpresp, guardam características de solidariedade que definitivamente o afastam do arquétipo de CD puro. No âmbito do RGPS, a última reforma previdenciária, ocorrida em 2019, tinha em seu projeto inicial a proposta de inserir no Brasil a capitalização nocional, aproximando o pagamento das prestações a uma modalidade CV.

4.3 Sistema de múltiplos pilares

A partir da descrição dos elementos estruturais fundamentais e dos principais modelos, fica evidente que cada uma dessas alternativas protetivas possui pontos fortes e fracos, alcançando públicos e objetivos distintos. É claro que um regime privado, capitalizado e CD dificilmente garantirá a redistribuição necessária para o atendimento de pessoas em estado de extrema miséria. Por outro lado, um regime assistencial não será capaz de alcançar uma elevada cobertura pessoal e, mesmo outros formatos não contributivos serão incapazes de viabilizar uma adequada suavização da perda de renda para indivíduos de renda média ou alta.

Por isso, ao longo das últimas décadas estabeleceu-se consenso sobre a importância de que os países instituíam não apenas um regime protetivo, mas um sistema integrado de regimes que, em conjunto, sejam capazes de garantir a segurança e estabilidade econômica nacional. Naturalmente, esse sistema e seus regimes componentes devem estar adaptados a cada realidade social, laboral e econômica, inexistindo uma solução universal que possa ser aplicada para todos os contextos (Holzmann, 2008). Ainda assim, há concordância sobre alguns princípios e aspectos fundamentais gerais que devem orientar a estruturação desse sistema baseado em múltiplos níveis (ou pilares) de proteção.

Algumas terminologias ou detalhes mudam de acordo com as diferentes concepções sobre o tema, mas, de uma forma geral, os principais organismos multilaterais, como OIT, OCDE ou Banco Mundial, reconhecem a necessidade de formatar um sistema composto por, ao menos, quatro regimes protetivos com características distintas.

Em primeiro lugar, deve ser constituído um pilar não contributivo capaz de garantir um piso protetivo mínimo, especialmente com o fim de promover redistribuição para as pessoas mais vulneráveis. Sua formatação pode ocorrer via assistência social ou um regime universal, e, portanto, com custeio via tributos gerais e na forma de benefício definido.³² Por exemplo, países como Brasil, Espanha ou Estados Unidos adotam primeiros pilares assistenciais, enquanto Nova Zelândia e Países Baixos utilizam arranjos universais.

Em seguida, sugere-se a sobreposição de três pilares contributivos, gradualmente mais individualizados. O primeiro deles tem como objetivo garantir um nível básico de reposição financeira para os trabalhadores e proporcionar suavização da perda de renda em caso de ocorrência de um risco social. Sua filiação costuma ser obrigatória para todos os que exercem

³² Em alguns casos esse pilar também pode ser provido via benefícios mínimos garantidos dentro do próprio regime contributivo, ainda que, nesse caso, a depender dos critérios de elegibilidade, possa haver alguma discussão sobre seu enquadramento como prestação não contributiva.

atividades remuneradas e, em alguns casos, esse pode ser o primeiro nível efetivo de segurança econômica para a maior parte da população (vide Figura 3). Dado que, além da função de suavização de perda de renda, esse pilar também possui objetivos redistributivos e solidários, geralmente ele é administrado pelo poder público e com a modalidade de benefício definido, ainda que existam exceções notáveis, como a do Chile. No caso brasileiro, esse pilar é ocupado pelo RGPS e pelos RPPS.

Para as rendas mais elevadas, orienta-se a formatação de um terceiro pilar relacionado à ocupação laboral do trabalhador, frequentemente com forte base na relação de emprego formal. Esse nível geralmente é estruturado de forma capitalizada, administração privada e comporta maior variação quanto à obrigatoriedade ou não de filiação ou quanto à modalidade de benefício, embora recentemente tenham predominado as modalidades CD ou híbrida. Mesmo que as funções do terceiro e do quarto pilar sejam entrelaçadas no Brasil, pode-se dizer que a previdência complementar associada ao vínculo de emprego (o pode acontecer tanto via planos abertos quanto fechados) cumpre essa função no país.

Por fim, recomenda-se que o Estado promova um último pilar complementar mais individual, que seja privado, capitalizado e estruturado na forma CD, cuja adesão seja facultativa, a fim de permitir um mecanismo para aqueles que pretendam contar com um nível ainda maior de reposição previdenciária. É o caso dos planos complementares individuais no Brasil.

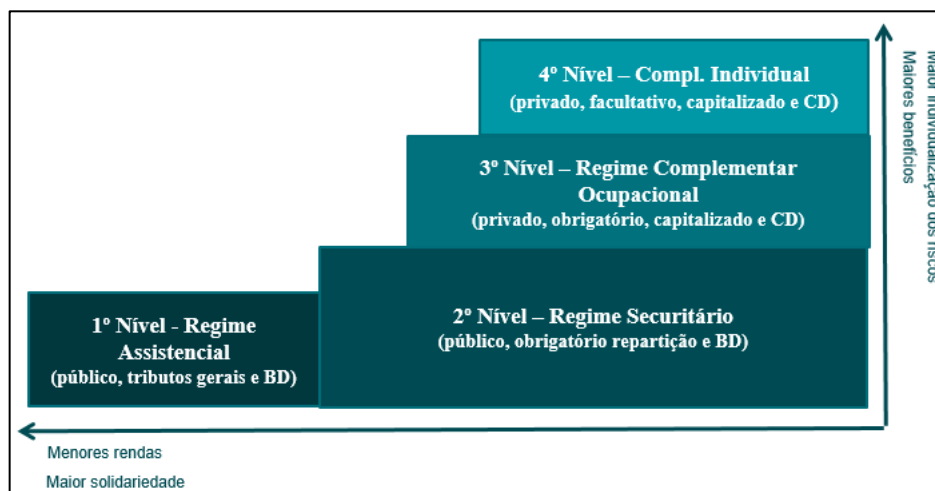
Por exemplo, dois formatos bastante comuns no mundo e em conformidade com tais recomendações podem ser ilustradas pelas Figuras 2 e 3:

Figura 2 – Exemplo de sistema protetivo na teoria de múltiplos pilares



Elaborada pelo Autor.

Figura 3 – Exemplo de sistema protetivo na teoria de múltiplos pilares



Elaborado pelo Autor.

Naturalmente, essas são apenas duas das inúmeras formatações possíveis de sistemas de proteção em múltiplos níveis. Mais do que uma exaustão dos modelos possíveis, o importante é compreender seus princípios fundamentais, bem como a relevância de uma formatação com sobreposição de arranjos com características distintas em termos tanto de sua estruturação, quanto de seus objetivos.

5. Conclusão

Como dito no início do texto, o objetivo do presente trabalho é oferecer uma perspectiva ao mesmo tempo básica e pouco frequente, com a descrição dos elementos estruturais fundamentais de qualquer regime protetivo.

Essa é uma perspectiva relevante não apenas por identificar conceitos centrais, mas também por oferecer novos caminhos práticos na operacionalização do direito previdenciário. Exemplificativamente, é perceptível a utilidade de alguns dos elementos tratados para compreender os impactos e as consequências de algumas das propostas recentes de reformas estruturais no Brasil, bem como para o desenho de teses jurídicas.

Veja-se, nesse sentido, que embora a EC nº 103/2019 tenha aprovado majoritariamente mudanças paramétricas no âmbito do RGPS, isto é, mudanças nos requisitos e critérios dos benefícios, como tempo mínimo de contribuição, idade ou fórmula de cálculo, seu o projeto original previa alterações estruturais muito mais profundas, modificando seu regime financeiro

e as modalidades de benefício do RGPS. No âmbito do que foi efetivamente aprovado, promoveu-se relevante reforma estrutural no âmbito dos RPPS, com determinação de que todos os entes federativos que ainda não o tenham feito, limitam seus regimes previdenciários públicos e o complementem via um regime privado, capitalizado e de contribuição definida.

Além disso, embora seja difícil prever com exatidão qualquer mudança futura, é bastante conservador afirmar que essa não foi a última reforma estrutural do sistema protetivo nacional, o que reforça a importância dos conceitos explorados para a compreensão das consequências jurídicas, econômicas e sociais da proteção social brasileira.

Referências

ANSILERO, Graziela; CONSTANZI, Rogério Nagamine; CIFUENTES, Ricardo. **Acompanhando a cobertura previdenciária pela PNAD Contínua**: propostas de indicadores para as diferentes versões da pesquisa. Brasília: IPEA, 2021.

ANSILERO, Graziela; CONSTANZI, Rogério Nagamine; FERNANDES, Alexandre. **A cobertura previdenciária segundo a PNAD Contínua**: uma proposta de mensuração da proporção de protegidos entre ocupados e idosos residentes no país. Brasília: IPEA, 2019.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Direitos fundamentais e direito à justificativa**: devido procedimento na elaboração normativa. Editora Forum. 2016.

BARR, Nicholas. **The economics of the welfare state**. Nova Iorque: Oxford University Press. 2020.

CHŁOŃ-DOMIŃCZAK, Agnieszka. **Gender Gap in Pensions**: Looking ahead. Bruxelas, Parlamento Europeu. 2017.

GIAMBIAGI, Fabio. SIDONE, Otávio. **A reforma previdenciária e o teto do Regime Geral de Previdência Social (RGPS)** (texto para discussão). BNDES. 2018.

HOLZMANN, Robert *et alli*. **Pension Systems and Reform Conceptual Framework**. World Bank. 2008.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **A previdência social no estado contemporâneo: fundamentos, financiamento e regulação**. Niterói. Impetus. 2011.

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE (ILO). **Social protection for maternity**: key policy trends and statistics. Geneva, 2015.

_____. **World social protection report 2017-19**: universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals. Geneva: ILO, 2017.

MARTINS, Luis Lopes. **Proteção social brasileira de migrantes internacionais**: Obstáculos, tendências e propostas. 2022. Tese (Doutorado em Direito Previdenciário e do Trabalho) - PPGD, Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ. Rio de Janeiro.

MESA-LAGO, Carmelo. **Evaluación de cuatro décadas de privatización de pensiones em américa latina (1980-2020)**: promesas y realidades. Bonn: Fundación Friedrich Ebert, 2021.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Pension funds' assets (indicator)**. 2024.

PARIJS, Philippe van; VANDERBORGHT, Yannick. **Renda básica**: uma proposta radical para uma sociedade livre e economia sã. São Paulo: Cortez, 2018.

PORTO, Valéria; CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. **A previdência dos servidores públicos federais: um regime sustentável?** Brasília: CONSAD, 2015.

SINN, Hans-Werner. **The pay-as-you-go pension system as fertility insurance and an enforcement device**. Journal of Public Economics. 2004.

Sobre o autor

Luis Lopes Martins: Professor de Direito Previdenciário da Fundação da Fundação Getúlio Vargas – FGV e da pós-graduação em Direito Previdenciário da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUCRS; Doutor em Direito Previdenciário e do Trabalho pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ e Mestre em Direito da Regulação pela FGV. ORCID: 0009-0001-9821-0924. E-mail: luis.martins@fgv.br