

Dipartimento di Scienze Politiche

Cattedra di Macroeconomia

Il lungo cammino della previdenza sociale
brasiliiana: un'analisi del quadro normativo
vigente e dell'impatto macroeconomico della
riforma costituzionale PEC 06/2019

Prof. Alessandro Pandimiglio

Romero De Oliveira Juca Filho
Matr. 087212

RELATORE

CANDIDATO

Anno Accademico 2019/2020

*Ai miei genitori,
Laide e Alessandro*

INDICE

Introduzione.....	4
CAPITOLO 1: Analisi del sistema previdenziale brasiliano: Dall'esclusività alla riforma Cardoso	6
1.1 Dalla legge Eloy Chaves alla nascita dell'INPS	6
1.2 Dal regime dittatoriale al welfare State della Costituzione del 1988	10
1.3 L'inversione ideologica degli anni Novanta: dalla nascita dell'INSS alla riforma Cardoso.....	14
1.3.1 La nascita dell'INSS	14
1.3.2 L'avvento del Neoliberalismo in Brasile e la Riforma Cardoso.....	16
CAPITOLO 2: Analisi descrittiva del sistema previdenziale brasiliano	20
2.1 Descrizione delle regole del sistema previdenziale brasiliano ed analisi del fenomeno dei pensionamenti precoci	20
2.2 Previsioni demografiche: Invecchiamento della popolazione brasiliana	24
2.3 Proiezione della spesa pensionistica: La sicurezza sociale è sostenibile?.....	30
CAPITOLO 3: Studio della Proposta di Emendamento costituzionale PEC 06/2019: Cosa cambierà?	36
3.1 Caratteristiche della PEC 06/2019 e Iter legislativo.....	36
3.2 Impatto della PEC 06/2019 sulla spesa previdenziale del RGPS e RPPS.....	41
Conclusioni.....	48
Bibliografia	50
Sitografia	50
Saggi e riviste	51
Abstract	52

Introduzione

Questo lavoro di tesi cerca di ripercorrere l'evoluzione legislativa di una delle riforme che maggiormente, negli ultimi anni, hanno impattato politicamente e socialmente in Brasile. Attualmente, infatti, una delle riforme più discusse è quella riguardante la previdenza sociale, che è stata rappresentata dalla proposta dell'Emenda à Constituição (PEC) n°6, proposta da parte del Presidente della Repubblica Federale Jair Bolsonaro al Congresso Nazionale il 20 febbraio 2019.

La ragione intrinseca all'intenso dibattito che storicamente ha caratterizzato il sistema previdenziale brasiliano si ritrova nell'evoluzione – sociale e fiscale – che il sistema ha affrontato nel corso degli anni. Già nel 2016, difatti, con la riforma proposta dal governo Temer (PEC no 287/2016) – ma non approvata durante l'iter della promulgazione – la previdenza sociale era la spesa principale del bilancio pubblico federale, con dei flussi finanziari legati alla previdenza, che corrispondevano a circa al 13% del Prodotto Interno Lordo brasiliano¹. L'impatto economico e fiscale del sistema di previdenza sociale è però andato di pari passo con il costante aumento negli anni del costo della spesa pubblica per la previdenza sociale, con importanti ripercussioni sulla sostenibilità di medio e lungo periodo sul sistema previdenziale brasiliano stesso.

Se da un lato è chiara l'importanza fiscale che la questione determina per le casse dello Stato, dall'altro la questione della riforma della previdenza sociale brasiliana assume anche un importante peso politico a causa della portata sociale del sistema, in quanto un cambiamento delle regole alla base del funzionamento del sistema coinvolge una grande porzione della popolazione fra coloro che sono contribuenti al sistema, in qualità di beneficiari diretti e indiretti.

Il peso politico del sistema di previdenza sociale brasiliano è stato, nel corso del Novecento, un fattore determinante per spiegare l'evoluzione del sistema previdenziale stesso. Spesso le riforme della previdenza sociale sono state lo specchio dell'ideologia politica ed economica del governo in carica, influenzando il gioco delle forze in campo e le stesse regole del sistema, anche alla luce della volontà dell'esecutivo di ottenere il consenso di una particolare classe di cittadinanza. Non sorprende dunque che in passato, e come vedremo nel corso di questo lavoro, la riforma della previdenza brasiliana abbia per molti anni conservato un carattere fortemente esclusivo, prevedendo regole e benefici volti solamente alle classi sociali più abbienti o sindacalmente più consistenti. Stretto, inoltre, è stato il legame fra l'evoluzione del sistema di previdenza sociale e la rilevanza storica dell'affermazione dei diritti sociali in Brasile negli anni Ottanta, periodo che ha portato a una rinnovata coscienza collettiva e alla volontà di estendere in modo egualitario e universale il sistema previdenziale brasiliano, e non a vantaggio di pochi. Nella definizione di questi argomenti, dal respiro sociale e politico, si è scelto un approccio puramente descrittivo e analitico, a vantaggio del lavoro stesso, privo di accezioni o di giudizio nei confronti del governo brasiliano in carica.

¹ *Efeitos redistributivos da reforma da previdência* in www.ipea.gov.br

Ad ogni modo, per affrontare il tema e la relativa discussione che ha comportato la riforma previdenziale brasiliana, non si può prescindere da un'analisi storica e politica del sistema stesso, in quanto l'universalità raggiunta oggi dall'Istituto Nazionale di Sicurezza Sociale (INSS), porta con sé i lasciti di un contrasto storico fra la costituzione formale e materiale del Paese.

Da un punto di vista della struttura, la tesi è composta da tre capitoli.

Il primo capitolo ripercorre l'evoluzione storica del sistema previdenziale brasiliano, dai primi anni Trenta – da quand'esso era rivolto solamente ai lavoratori ferroviari – fino all'universalità attribuita alla previdenza sociale attuale e che ha saputo guadagnarsi un ruolo di prim'ordine nella Carta Magna brasiliana. Inclusa dapprima nel sistema di sicurezza sociale brasiliano, la tutela del suo valore democratico e dei diritti dei lavoratori è entrata nella Carta Costituzionale a partire dal 1988.

Il primo capitolo si concluderà con l'analisi della riforma del sistema previdenziale avvenuta durante il governo Cardoso, che assieme ai principi della Costituzione del 1988, hanno influenzato in maniera incisiva il quadro di regole alla base del funzionamento del sistema previdenziale brasiliano prima della riforma PEC 06/2019.

A partire dall'evoluzione storica del sistema previdenziale brasiliano, il secondo capitolo ha come scopo quello di analizzare il funzionamento delle regole che caratterizzano i due regimi pubblici che compongono il sistema di previdenza sociale: Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS). Oltre alle regole, verranno analizzati gli impatti macroeconomici dei fenomeni alla base dell'insostenibilità del sistema previdenziale brasiliano, come l'invecchiamento della popolazione – con distorsioni significative nel lungo periodo fra il rapporto dei contribuenti e dei beneficiari al sistema – e il fenomeno dei pensionamenti precoci.

Quest'ultimo, in quanto un fenomeno intrinseco al quadro di regole del sistema previdenziale pre-riforma, ha contribuito, secondo molti studiosi, ad evidenziare la regressività del sistema di sicurezza sociale brasiliano.

I due capitoli, che esplicitano l'exkursus storico e le specifiche del sistema precedente alla riforma in questione, ben s'innestano nel terzo e ultimo capitolo, che delinea il caso previdenziale attuale. Il terzo capitolo, pertanto, analizza, da un lato, i punti principali della nuova Riforma previdenziale partendo dal percorso legislativo che ha portato la proposta ad essere promulgata, e dall'altro l'impatto finanziario delle nuove regole sugli indici macroeconomici del Brasile, considerando le proiezioni del deficit della previdenza sociale e del risparmio pubblico.

CAPITOLO 1: Analisi del sistema previdenziale brasiliano: Dall'esclusività alla riforma Cardoso

1.1 Dalla legge Eloy Chaves alla nascita dell'INPS

Durante i primi anni del 1900 il Brasile non possedeva un sistema previdenziale nazionale che garantisse l'erogazione di prestazioni pensionistiche a lavoratori e/o contribuenti del settore privato. Le prime norme di diritto previdenziale furono pertanto disposte dal decreto legislativo n° 9.912-A del marzo 1888, che fissavano come criteri di accesso al sistema pensionistico – da parte dei lavoratori pubblici delle poste dell'Impero brasiliano – il raggiungimento dell'età di 60 anni, il compimento di 30 anni di servizio e l'assoluta incapacità, fisica o morale, di continuare ad esercitare il proprio incarico.² Anche gli interventi legislativi statali degli anni successivi (Decreto n°221 anno 1890, decreto n° 942-A anno 1890, legge n°217 anno 1892), disposero le disposizioni di tutela previdenziale a favore di specifiche categorie di lavoratori pubblici, e rispettivamente: i ferroviari di Stato, i funzionari del *Ministério da Fazenda* e gli operai dell'Arsenale della Marina di Rio de Janeiro.

Soltanto a partire dal 1923, con la promulgazione del decreto federale N° 4.682 – che la storiografia ricorda col nome di *Lei Eloy Chaves*³ – venne resa obbligatoria la creazione, per ogni compagnia ferroviaria del Paese, di un fondo previdenziale chiamato *Caixa de Aposentadorias e pensões (CAP)*. Tali fondi previdenziali, erano organizzati all'interno di ogni impresa ferroviaria e possedevano le caratteristiche di una forma di tutela assicurativa privata; il lavoratore, pertanto, otteneva il diritto di tutela previdenziale attraverso il proprio contributo finanziario e il diritto non era più eleggibile in caso di interruzione dei contributi o nel caso in cui il funzionario cambiasse impresa.⁴

La Gestione dell'amministrazione delle CAP interne alle compagnie ferroviarie, era esclusivamente effettuata da parte di un collegio di rappresentanza, composto in egual numero da rappresentanti datoriali e sindacali. In questa forma di sistema previdenziale privato, lo Stato esercitava solamente una funzione legislativa attraverso decreti federali, lasciando la gestione amministrativa e finanziaria ai privati.

Sorge spontaneo chiedersi per quale motivo il Congresso nazionale della Repubblica degli Stati Uniti Brasiliani abbia promulgato in quegli anni una legge rivolta proprio ai funzionari privati del settore ferroviario. Parte della storiografia concorda nell'affermare che i sindacati delle imprese ferroviarie erano più organizzati rispetto ad altri settori produttivi e che per questo possedevano maggiore potere di pressione politica.⁵ Tale argomentazione è colta favorevolmente nell'analisi svolta dalla sociologa Mariana Batich, che sottolinea come la capacità dei lavoratori ferroviari di rivendicare e inaugurare un sistema previdenziale sia dovuto

² Art. 195, Decreto n° 9.912-a, 26 marzo 1888, www2.camara.leg.br

³ www12.senado.leg.br

⁴ Gomes, a. m. de c. 1983. *Empresariado e legislação social na década de 30*, in *Revolução de 30: seminário internacional*, Brasília/ Rio de Janeiro, Editora da UnB/CPDOC-FGV, pag 289.

⁵ Breve histórico, 10 de Maio de 2017, Ministério da Economia.

in grande parte all'azione omogenea di classe e ciò potrebbe spiegare perché «nonostante l'economia brasiliana degli anni 20 avesse come principale prodotto di esportazione il caffè, non era prevista in quegli anni un sistema previdenziale che tutelasse i lavoratori rurali ma soltanto quelli ferroviari».⁶

È importante sottolineare che a differenza delle norme previdenziali disposte dai decreti precedenti al 1923, la legge *Eloy Chaves* – nell'articolo 9 – instaurava un più ampio concetto di copertura previdenziale a tutela dei lavoratori contribuenti alle CAP, prevedendo: aiuti medici in caso di malattia di un membro del nucleo familiare o di un individuo che risieda nella stessa abitazione o nello stesso nucleo economico, medicinali a un prezzo speciale secondo le disposizioni del consiglio di amministrazione, pensione per gli ereditari in caso di morte.⁷ La legge federale, oltre a includere diritti sociali inediti nell'esperienza del diritto previdenziale brasiliano, fissava inoltre dei requisiti di accesso alle pensioni, più flessibili rispetto all'esperienza previdenziale precedente, considerando, per l'ottenimento di una pensione completa, il soddisfacimento contemporaneo sia del raggiungimento dell'età di 50 anni (più bassa rispetto al passato) che di 30 anni di servizio effettivo. Inoltre, il 2° comma dell'art 12, prevedeva la possibilità di pensionarsi anche nel caso in cui il contribuente avesse raggiunto i 30 anni di servizio prima dell'età di 50 anni, disponendo in tal caso un beneficio con il 25% di riduzione sulla pensione completa.

L'impatto della legge Eloy Chaves del 1923 venne così visto come il primo passo per l'istituzione della previdenza sociale brasiliana,⁸ da una parte per la disposizione di diritti sociali inediti e più ampi a tutela dei lavoratori ferroviari, e dall'altra per aver innescato un processo di consapevolezza sociale che avrebbe portato anche nuove categorie di lavoratori a voler vedersi riconosciuti gli stessi diritti. Per questo, a partire dal 1923, vi sarebbe stato un maggiore intervento dello Stato nelle relazioni industriali, con l'intenzione di correggere eventuali conflitti fra capitale e lavoro, causati dalla presenza di rivendicazioni sociali da parte di nuove classi lavoratrici urbane che richiedevano migliori condizioni di vita.

A partire dagli anni Trenta del Novecento il quadro politico-sociale brasiliano cambiò, a causa di una profonda instabilità politica, che sarebbe culminata nella rivoluzione del 3 novembre 1930 e conclusa con l'occupazione dell'allora capitale Rio de Janeiro da parte dei rivoluzionari e la nomina di Getulio Vargas a capo del governo provvisorio. Durante il periodo precedente all'instaurazione dell'Era Vargas, si era consolidata in Brasile un'economia agricola fortemente dipendente dall'esportazione di caffè. Il prodotto aveva così tanta importanza nell'economia del Paese che l'influenza oligarchica esercitata dai gruppi – prevalentemente *Paulisti* – sulle manovre di politica economica, venne coniata con il termine politico di *café com leite*.⁹ A riprova di ciò, si veda la tabella 1.1 a seguire, che riporta il peso delle esportazioni di caffè sul totale delle esportazioni agricole del Paese nell'arco del decennio.

⁶ Batich, Mariana, *Previdência do trabalhador: uma trajetória inesperada*, São Paulo em Perspectiva, n.3, vol 18, Lug-Set 2004, pag 2.

⁷ Art 9°, comma 1,2,3, decreto federale n° 4.682.

⁸ Fernandes Segura, Fabiano, *Lei Eloy Chaves e Previdência Social no Brasil. Uma Análise Sociológica*, Annablume, 1969.

⁹ Vallone, Giuliana, *Crise de 1929 atingiu economia e mudou a ordem política no Brasil*, Folha de São Paulo, 2009.

Tabella 1.1 Peso esportazione caffè sul totale delle esportazioni agricole. **Fonte:** Motta et al. (1990), Agriculture and Foreign sector tables

Year	Total	Agricultural	Coffee	$\frac{\text{Coffee}}{\text{Total exports}}$	$\frac{\text{Coffee}}{\text{Agricultural exports}}$
1929	94.831	84.663	67.307	0.71	0.79
1930	65.746	54.225	41.179	0.63	0.76
1931	49.544	41.900	34.104	0.69	0.81
1932	36.630	32.560	26.238	0.72	0.81
1933	35.790	32.011	26.168	0.73	0.82
1934	35.240	31.159	21.541	0.61	0.69
1935	33.012	28.132	17.373	0.53	0.62
1936	39.069	33.079	17.786	0.46	0.54
1937	42.530	34.332	17.887	0.42	0.52
1938	35.945	28.915	16.192	0.45	0.56
1939	37.298	27.470	14.892	0.40	0.54

Con la crisi economica globale del 1929, alla caduta dei prezzi internazionali del caffè (Figura 1.1), si accompagnò un forte calo delle esportazioni di caffè nei paesi più colpiti. In Brasile l'esportazione del prodotto, che aveva raggiunto i 445 milioni di dollari nel 1929, franava prepotentemente fino a registrare cadute di 180 milioni di dollari nel solo 1930.¹⁰

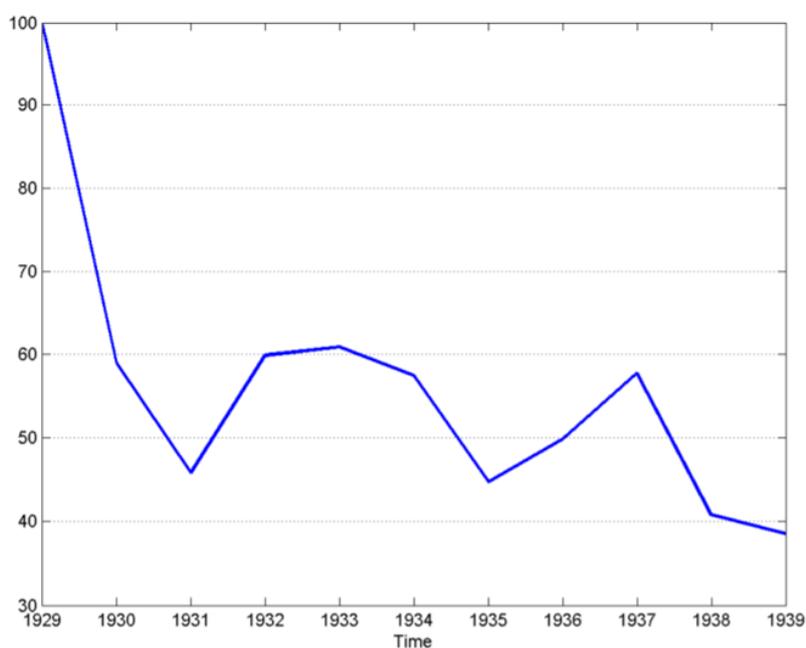


Figura 1.1 Calo delle esportazioni del caffè nel corso del decennio. Coffee prices (1929 =100) **Fonte:** IBGE (2006), Foreign sector tables, table 8, Consumer Price index – All Urban Consumers, BLS (2012)

¹⁰ *Ibidem.*

Nel tentativo di controllare il prezzo del prodotto, lo Stato acquistò grandi stock di caffè dai produttori di caffè per poi bruciarne circa 80 milioni di sacchi in modo da ridurre l'offerta e aumentare il prezzo internazionale.¹¹ Come spiegato da Wagner Pinheiro Pereira nel suo libro "A crise arruinou a oligarquia cafeeira, que já sofria pressões e contestações dos diferentes grupos urbanos e das oligarquias dissidentes de outros Estados, que almejavam o controle político do Brasil". (Pereira, *24 de outubro de 1929: A Quebra da Bolsa de Nova York e a Grande Depressão*, 2009).¹²

Il cambiamento economico causato dalla grande recessione del 1929 e le nuove rivendicazioni sociali iniziate a partire dal 1923 con la legge Eloy Chaves, costituiscono pertanto una base importante per comprendere il cambiamento del sistema previdenziale brasiliano durante l'Era Vargas (1930 – 1945). Come anticipato in precedenza, le CAP, in quanto fondi pensionistici regolati dalla legge federale gestiti da consigli amministrativi aziendali riferiti alla sola categoria di lavoratori del settore ferroviario, non erano controllati dallo Stato federale all'interno dell'amministrazione dei fondi, se non nei casi in cui ci fosse un eventuale conflitto giuridico fra l'amministrazione e i beneficiari.¹³ Tale quadro sarebbe tuttavia cambiato significativamente a partire dagli Anni Trenta, con una maggiore domanda di tutela previdenziale e il passaggio dalle CAP alle IAP, gli Istitutos de Aposentadoria e Pensão.

Con l'affermazione delle IAP, il sistema previdenziale brasiliano iniziò ad avere le caratteristiche di un sistema previdenziale nazionale, rivolgendosi non più a una sola categoria di lavoratori, come in passato, ma creando degli Istituti previdenziali che prevedevano un'aggregazione di contribuenti su base professionale. Su questo modello di riferimento, in quegli anni iniziarono a nascere Istituti pensionistici per particolari categorie di professionisti, come ad esempio l'Istituto de Aposentadoria e Pensões dei lavoratori marittimi, quello dei lavoratori bancari (IAPB), degli industriali (IAPI) e dei funzionari statali (IPASE).

Sebbene il sistema previdenziale brasiliano non fosse ancora universale, con l'istituzione delle IAP lo Stato iniziò a intervenire nell'amministrazione dei fondi pensionistici nominando dei rappresentanti del governo per la loro direzione¹⁴ e, soprattutto, la previdenza fu considerata per la prima volta all'interno del bilancio federale, data la necessità di reperire titoli di entrata per far fronte alle nuove spese in relazione alla gestione delle entità previdenziali create.¹⁵

In merito al funzionamento delle IAP, è importante sottolineare come i parametri di contribuzione e il valore del beneficio previdenziale erano decisi dai rappresentanti delle categorie professionali che facevano parte delle rispettive Istituzioni previdenziali (IAPB, IAPI, IPASE). Ogni Istituto, infatti, possedeva una differente legislazione e i tassi di contribuzione potevano variare dal 3% al 8% in base alla categoria professionale dei contribuenti. Di questo modo i professionisti provenienti da categorie con salari più alti potevano, contribuire in maniera più incisiva al proprio fondo previdenziale, includendo, in alcuni casi, anche servizi di

¹¹ Vallone, Giuliana, *Crise de 1929 atingiu economia e mudou a ordem politica no Brasil*, Folha de São Paulo, 2009.

¹² Pereira Pinheiro, Wagner, *24 De outubro De 1929. A Quebra Da Bolsa De Nova York E A Grande Depressão*, Companhia Editora Nacional, 2009.

¹³ Souza, Patricia, *Os direitos sociais na era Vargas*, UFMA, agosto 2005.

¹⁴ Souza, Patricia, *Os direitos sociais na era Vargas*, UFMA, agosto 2005.

¹⁵ Batich, Mariana, *Previdência do trabalhador: uma trajetória inesperada*, São Paulo em Perspectiva, n.3, vol 18, Lug-Set 2004, pag 2.

assistenza medica.¹⁶ Un quadro d'insieme della disomogeneità in termini di benefici offerti da ciascuna IAP emerge dalla tabella 1.2.

Tabella 1.2 Disomogeneità di benefici di ciascuna IAP. **Fonte:** Oliveira e Teixeira (1985, pag. 357)

Benefícios	IAPM (1933)	IAPB (1934)	IAPI (1938)	IAPETC (1938)	IPASE (1938)	IAPC (1940)*
Aposent./ idade		X		X	X	X
Aposent./ invalidez	X	X		X	X	X
Pensão	X	X	X	X	X	X
Ass. Med. Hospitalar	X	X	X		X	X
Ass. Farmacêutica	X	X				
Aux. Funeral		X		X		X
Pecúlio					X	X
Aux. Doença		X	X			X
Aux. Maternidade		X				X
Aux. Detenção		X				
Contr. Segurado	3%	4-7%	3-8%	3-8%	4-7%	3-8%

Il quadro diversificato dei benefici previsti per ogni Istituto IAP sarebbe rimasto invariato fino al 1960, quando – dopo anni di dibattito – il congresso nazionale brasiliano avrebbe promulgato la *Lei organica da previdencia social* (Legge N° 3.807) avente come obiettivo quello di uniformare i diritti stabiliti fra le differenti istituzioni create all'interno del sistema IAP.

A seguito della nuova definizione legislativa, nel 1966 venne istituito l'INPS - Instituto Nacional de Previdência Social – che di fatto ha rappresentato l'unificazione gestionale del sistema previdenziale in Brasile¹⁷ in grado di unire le istituzioni IAP formatesi in precedenza (IAPM, IAPC, IAPB, IAPI, IAPETEL, IAPTEC), in un unico istituto di previdenza nazionale. È importante ricordare che già al momento dell'istituzione dell'INPS il Brasile era governato da un regime militare dittatoriale che prese il potere nel 1964.¹⁸

1.2 Dal regime dittatoriale al welfare State della Costituzione del 1988

Gli anni fra il 1968 e il 1973 sono riconosciuti come gli anni del miracolo economico brasiliano in funzione della crescita esponenziale del Prodotto Interno Lordo e del contenimento dell'inflazione rispetto agli anni precedenti.

¹⁶ Souza, Patricia, *Os direitos sociais na era Vargas*, cit.

¹⁷ <http://www1.previdencia.gov.br>

¹⁸ Batich, Mariana, *Previdência do trabalhador: uma trajetória inesperada*, cit.

Tabella 1.3 Andamento di vari indicatori nel corso degli anni **Fonte:** Appendice statistico in Giambiagi, F et al. Economia Brasileira Contemporânea. Campus, Rio de Janeiro (2005)

Indicadores Seleccionados	1968	1969	1970	1971	1972	1973
Taxa de crescimento do PIB (%)	9,8	9,5	10,4	11,3	11,9	14,0
Inflação (IGP,%)	25,5	19,3	19,3	19,5	15,7	15,6
Taxa de crescimento das exportações em US\$ (%)	13,7	22,9	18,5	6,0	37,4	55,3
Taxa de crescimento das importações em US\$ (%)	28,7	7,4	25,8	29,5	30,3	46,3
Saldo da Balança Comercial (em US\$ milhões)	26	318	232	-344	-241	7
Saldo em Conta Corrente (em US\$ milhões)	-582	-364	-839	-1.630	-1.688	-2.085
Divida Externa Líquida/Exportação de Bens	2,0	1,7	1,8	2,3	1,8	1,4
Saldo do Balanço de Pagamentos (em US\$ milhões)	97	531	534	537	2.538	2.380

Come si evince dalla tabella 1.3, emerge come negli anni del miracolo economico il PIL sia cresciuto a un tasso medio di 11.1% rispetto al tasso di crescita di 4.2% del triennio precedente. Inoltre, si evidenzia come anche l'inflazione sia stata contenuta, passando da una media di 45.5% nel triennio 1964-1967 a un tasso d'inflazione medio del 19.1% del quinquennio successivo.

Nonostante l'ampiezza del dibattito in merito alle cause della crescita economica brasiliana della fine degli Anni Sessanta, è possibile delineare tre grandi linee di pensiero.¹⁹ La prima enfatizza l'importanza della politica economica del periodo, cogliendo come fattore chiave per la crescita nazionale la politica monetaria espansiva - con ampie concessioni creditizie - e l'incentivo alle esportazioni.²⁰ La seconda attribuisce gran parte del miracolo economico all'ambiente esterno favorevole, sottolineando come la crescita economica del Paese sia stato conseguito attraverso i prestiti in dollari, ricevuti dalle istituzioni mondiali (come la Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale), a tasso variabile durante la Presidenza Nixon.²¹ La terza considera la politica economica programmatica del governo (PAEG), la ragione della crescita esponenziale del Prodotto Interno Lordo del Paese.²² Nonostante l'ampio dibattito circa le ragioni che determinarono o portarono alla manifestazione del miracolo economico, è importante notare come la tendenza economica positiva sia stato fondamentale per comprendere "l'espansione" del sistema previdenziale brasiliano durante la dittatura militare.

A partire dagli Anni Settanta del Novecento si inaugurò una nuova fase, caratterizzata dall'estensione dei benefici previdenziali a categorie di lavoratori non coperte come i lavoratori rurali, i lavoratori domestici e gli autonomi. L'estensione della tutela previdenziale a queste nuove categorie costituisce un importante passo verso il processo di universalizzazione della copertura assistenziale e dell'impianto sociale del sistema previdenziale brasiliano.²³ Nel 1971, difatti, venne creato il programma di assistenza ai lavoratori rurali PRORURAL, gestito dal

¹⁹ Giambiagi, Fabio, Veloso, Fernando, Villela, André, *Determinantes do "milagre" econômico brasileiro (1968-1973): uma análise empírica*, Revista Brasileira de Economia, vol.62 no.2, apr-jun 2008.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ <https://br.advfn.com/economia/inflacao/brasil/historia>

²² Giambiagi, Fabio, Veloso, Fernando, Villela, André, *Determinantes do "milagre" econômico brasileiro (1968-1973): uma análise empírica*, cit.

²³ Cordero, Beatriz Cardoso, *Universalização da Previdência Social no Brasil: uma questão ainda em aberto*, Instituto de Economia, Campinas, feb 2005.

fondo di assistenza ai lavoratori del settore FUNRURAL, prevedendo una legislatura previdenziale anche per questa categoria. Secondo Delgado e Schwazer, il FUNRURAL ha rappresentato un punto di svolta rispetto al principio contributivo *Bismarckiano*, stabilendo per la prima volta che i benefici previsti dal programma non dovessero essere strettamente vincolati da una obbligatorietà contributiva; l'erogazione della pensione era infatti prevista ai lavoratori rurali che avessero compiuto 65 anni di età, e corrispondeva al 50% del salario minimo più alto del Paese.²⁴

I lavoratori agricoli, dunque, non erano obbligati a effettuare una contribuzione diretta al fondo, poiché erano previsti dei finanziamenti basati sulla commercializzazione dei prodotti agricoli e su entrate provenienti da imprese urbane, così come disposto dall'art 15 della legge complementare n°11.

È inoltre importante sottolineare come nonostante la nuova forma di copertura previdenziale per i lavoratori agricoli sia stato un passo importante verso una maggiore inclusione sociale, i benefici previsti erano ridotti rispetto a quelli erogati dall'INPS ai lavoratori urbani. Fra i benefici erogati dal FUNRURAL non erano difatti previsti l'assistenza in caso di malattia, un'assicurazione in caso di infortunio e la pensione era prevista solamente per il "capofamiglia",²⁵ a scapito delle donne, escluse completamente dal beneficio previdenziale, così come rappresentato dalla tabella 1.4, riportante le categorie incluse nella Previdenza Sociale.

Tabella 1.4 Categorie incluse nella previdenza sociale **Fonte:** Anuario Estatístico da previdencia social / ministerio da previdencia social

Categorias Socioprofissionais Incorporadas à Previdência Social (1970–88)

Ano	Categoria socioprofissional
1971	Trabalhadores rurais
1972	Empregados domésticos
1973	Trabalhadores autônomos
1974	Idosos e portadores de deficiência de famílias carentes
1975	Estudantes, garimpeiros e empregadores rurais

L'ampliamento della tutela previdenziale a vantaggio di un più ampio strato sociale brasiliano avviata durante il regime dittatoriale - considerato da parte della storiografia come un mezzo per alleviare tensioni presenti nella stessa società brasiliana²⁶ - è stato ripresa anche negli Anni Ottanta, con l'apertura del Congresso Nazionale e l'elaborazione di una nuova costituzione nel 1988. La Costituzione varata nel 1988 – in vigore ancora oggi - viene ricordata con il nome di *Constituição Cidadã* per essere stata concepita all'interno di un disegno di re democratizzazione del Paese e in grado di introdurre nuovi principi costituzionali, come quello di *seguridade social*.

L'introduzione di un titolo nella Costituzione rivolto alla questione della sicurezza sociale indicata come un come una combinazione integrata di azioni introdotte dalla società e dai governi al fine di assicurare i diritti dell'assistenza sociale, della previdenza e i diritti relativi

²⁴ Lei complementar n° 11, de 25 de maio de 1971, in www2.camara.leg.br

²⁵ Parágrafo único, Lei complementar n° 11, de 25 de maio de 1971, in www2.camara.leg.br

²⁶ Batich, Mariana, *Previdência do trabalhador: uma trajetória inesperada*, cit.

alla salute²⁷ sottolineava il nuovo impegno da parte dello Stato di perseguire l'universalità della protezione sociale in Brasile, organizzando il potere pubblico in base ai seguenti obiettivi disposti costituzionalmente:

"I - Universalidade da cobertura e do atendimento; II - Uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; III - Seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; IV - Irredutibilidade do valor dos benefícios; V - Equidade na forma de participação no custeio; VI - Diversidade da base de financiamento; e VII - Caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados".(Constituição Federal, 1988)

Figura 1.2 Estratto dell'articolo 194

Il primo principio, che rappresenta l'universalità della copertura e del servizio, rimarcava l'imprescindibilità tra diritto e salute pubblica, estesa a tutta la popolazione. Veniva inoltre stabilita l'assistenza sociale a chi la necessitava e che la previdenza, nonostante fosse un diritto derivato da una contribuzione precedente – quale era il sistema INPS – veniva svincolata dal mero ambito lavorativo.²⁸ A partire dalla Costituzione del 1988, infatti, anche persone che non svolgono un'attività lavorativa remunerata possono far parte di programmi di sostegno previdenziale garantiti dallo Stato sul modello stabilito oltre trent'anni fa.

Alla pari della prima miglione sociale, un'importante innovazione è sancita dal secondo principio. *L'uniformità ed equivalenza dei benefici fra la popolazione urbana e agricola* sanava la precedente distinzione fra la copertura previdenziale urbana e agricola in vigore nel Paese durante l'arco degli Anni Ottanta. infatti, come visto precedentemente il fondo statale per l'erogazione della previdenza urbana venne unificato a partire dal 1966 con l'istituzione dell'INPS; mentre per i lavoratori agrari era stato creato un fondo previdenziale durante la dittatura militare – il FUNRURAL – con diversi requisiti di accesso e tipologie di benefici.

A partire dal 1988, quindi, la Costituente ha deciso di stabilire introdurre nella Costituzione democratica i principi che avrebbero guidato il sistema pensionistico brasiliano negli anni seguenti. Come disposto dall'articolo 201 della Costituzione,

La previdenza sociale di regime generale sarà di natura contributiva e l'iscrizione sarà regolamentare. Rispettati i parametri di indicizzazione e di equilibrio finanziario, garantisce:

- I. Un sussidio di malattia, disabilità, vecchiaia e morte
- II. Un sussidio di maternità
- III. Un sussidio al lavoratore in stato di disoccupazione
- IV. un sussidio alle famiglie a reddito basso

V la pensione di sussistenza in caso di morte dell'assicurato al coniuge e i parenti a carico, soddisfatti i requisiti della § 2°.²⁹

²⁷ Art. 194, Título VIII Da Ordem Social, in www.senado.leg.br

²⁸ Cordero, Beatriz Cardoso, *Universalização da Previdência Social no Brasil: uma questão ainda em aberto*, cit.

²⁹ www.consiglio Veneto.it/crvportal/BancheDati/costituzioni/br/Costituzione_Brasile.html

L'articolo 7 assicura inoltre la pensione di vecchiaia a coloro che hanno ³⁰:

- I. presentato trenta anni (donna) o trentacinque anni (uomo) di contributi
- II sessanta anni (donna) o sessantacinque anni (uomo), con uno sconto di cinque anni per chi esercita l'attività in regime di finanza familiare e per i lavoratori agricoli³¹

Se la Costituzione ha definito una matrice democratica e comprensiva delle classi sociali in precedenza non incluse nel panorama del diritto nazionale, è negli anni a seguire che le linee dettate dalla Costituente sono state accolte e, talvolta, criticate a vantaggio di un miglioramento fattuale.

1.3 L'inversione ideologica degli anni Novanta: dalla nascita dell'INSS alla riforma Cardoso

1.3.1 La nascita dell'INSS

Come visto precedentemente, la Costituzione del 1988 ha stabilito in Brasile un sistema di sicurezza sociale, comprendente la salute, l'assistenza sociale e la previdenza, disponendo costituzionalmente i principi e le norme volte a regolare il sistema. Ciò ha rappresentato un ampio passo verso l'universalità dei benefici previdenziali, ancorando diritti sociali che prima erano "esclusivi" allo status di cittadini brasiliani.³² A partire dalla volontà della Costituente di passare dal concetto di previdenza sociale nazionale a quello più comprensivo di Sicurezza sociale – come disposto nel capitolo 2 della carta costituzionale – emerge l'importante innovazione organizzativa del sistema previdenziale brasiliano, caratterizzato dal passaggio dall'INPS all'Istituto nazionale di sicurezza sociale INSS, definito nel decreto legislativo n° 99.350 del 27 giugno 1990.

Anche il nuovo istituto nazionale INSS (in vigore ancora oggi) funziona secondo un regime a ripartizione ma si differenzia dal precedente istituto in quanto composto da tre componenti: Regime Geral de Previdência Social (RGPS), Regimes próprios de Previdência Social (RPPS) e Regime de Previdência Complementar (RPC).

Il Regime Geral de Previdência Social è pubblico e, in tal senso, è obbligatorio per tutte le persone giuridiche a cui si rivolge³³. La gestione del regime spetta all'INSS e al suo interno sono compresi tutti i lavoratori stabiliti dalla Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) – cioè dalla legge *trabalhista* brasiliana che regola le relazioni di lavoro salariato – e in egual misura, i lavoratori autonomi, domestici, rurali e facoltativi. L'RGPS è finanziato attraverso contribuzioni salariali e contributi del Tesoro nazionale, prevedendo tipologie di benefici a vincolo contributivo e non.

³⁰ *Ibidem.*

³¹ www.consiglioveneto.it/crvportal/BancheDati/costituzioni/br/Costituzione_Brasile.htm

³² Cordero, Beatriz Cardoso, *Universalização da Previdência Social no Brasil: uma questão ainda em aberto*, cit.

³³ Reis Adacir, Paixao Leonardo, *Private pensions in brazil*, Secretaria de previdencia complementar gabinete, www.gov.br

Anche i Regimes próprios de Previdência social (RPPS), sono pubblici e obbligatori ma si rivolgono ai funzionari di Stato delle unioni, degli Stati e dei municipi. Come disposto nell'articolo 40 della Costituzione del 1988 (testo originale esente da emende), è assicurato ai lavoratori pubblici designati un regime previdenziale di carattere contributivo, secondo criteri che osservino l'equilibrio finanziario.

Il Regime de Previdência Complementar (RCP) è un sistema di previdenza privato di natura complementare. Come disposto dall'articolo 202 della Costituzione del 1988, “è organizzato in maniera autonoma in relazione al regime generale di previdenza sociale, sarà facoltativo, basato sulla costituzione di riserve che garantiscono il beneficio contratto e regolato mediante legge complementare”. (Art 202 Costituzione della Repubblica Federale del Brasile, 2003).

Per quanto riguarda i benefici previdenziali sono state introdotte importanti innovazioni che possono essere così riassunte:

- è stato fissato un valore monetario minimo alla base di ogni beneficio erogato dal sistema previdenziale e corrispondente al salario minimo;
- i lavoratori agricoli sono stati inclusi all'interno del Regime generale di previdenza sociale, eliminando la differenziazione organizzativa vista in precedenza fra INPS e FUNRURAL;
- sono stati inclusi nella copertura previdenziale anche nuove categorie di beneficiari come persone anziane, persone con disabilità, membri familiari con basso reddito, a cui sono stati garantite nuove tipologie di benefici senza vincoli contributivi, come ad esempio il Benefício de Prestação Continuada (BPC).

A tal proposito, è importante sottolineare come l'introduzione di un valore minimo sia per i benefici previdenziali che per quelli di assistenza sociale – oltre alla copertura dei lavoratori agricoli – abbia garantito l'inclusione di milioni di brasiliani poveri sotto la copertura dell'INSS secondo una logica di universalità redistributiva.³⁴ La nuova logica redistributiva del sistema previdenziale brasiliano - che alcuni economisti hanno definito garantista o paternalista³⁵ - ha avuto un impatto incisivo sulla spesa pubblica dello Stato Federale. A prova di ciò si riporta in figura 1.3 la spesa data dai benefici dell'INSS dal 1980 al 2007 in percentuale del Prodotto Interno Bruto brasiliano.

³⁴ Goulart Patricia Martins, *Crise do capital o desmonte da Previdência Social no Brasil*, Serviço Social & Sociedade, no.130 São Paulo Sept. /Dec. 2017.

³⁵ Fagnani, Edoardo, *Previdência Social e Constituição Federal: Qual é a Visão dos Juristas*, revista Tributação, n° 57 – Jul-Dez 2010.

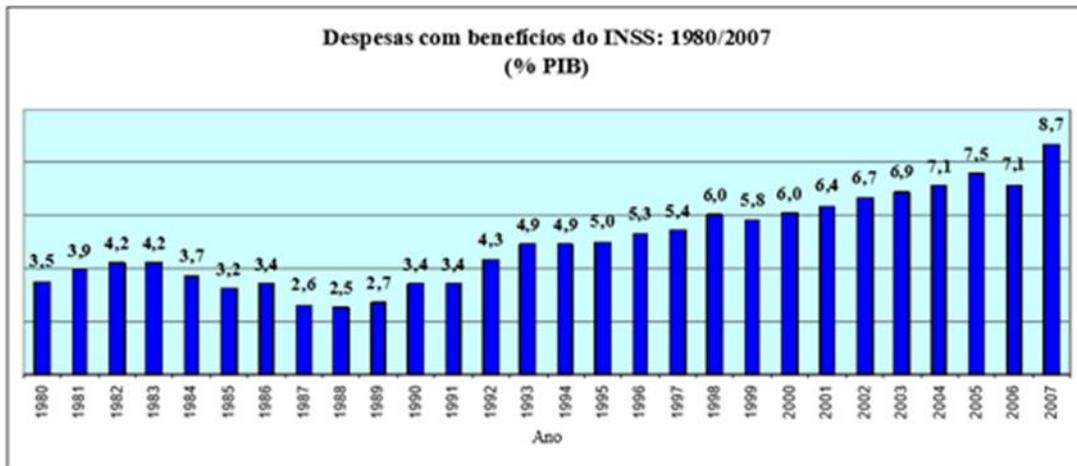


Figura 1.3 Spesa data dai benefici dell'INSS (1980-2007) in percentuale del PIB in Brasile **Fonte:** Giambiagi & Alem, 1999, pag. 229

È possibile notare che negli anni conseguenti la promulgazione della Costituzione del 1988, c'è stato un aumento della percentuale di spesa riferita ai benefici dell'INSS, passando da 2,5 nel 1988 a 8,7 nel 2007. Inoltre, come riportato negli Studi del dipartimento di Economia dell'OECD, il bilancio del Regime pensionistico generale è andato in passivo a partire dal 1996 a causa dell'aumento delle spese e dei beneficiari, come indicato in figura 1.4.

B. Financial balance as per cent of GDP

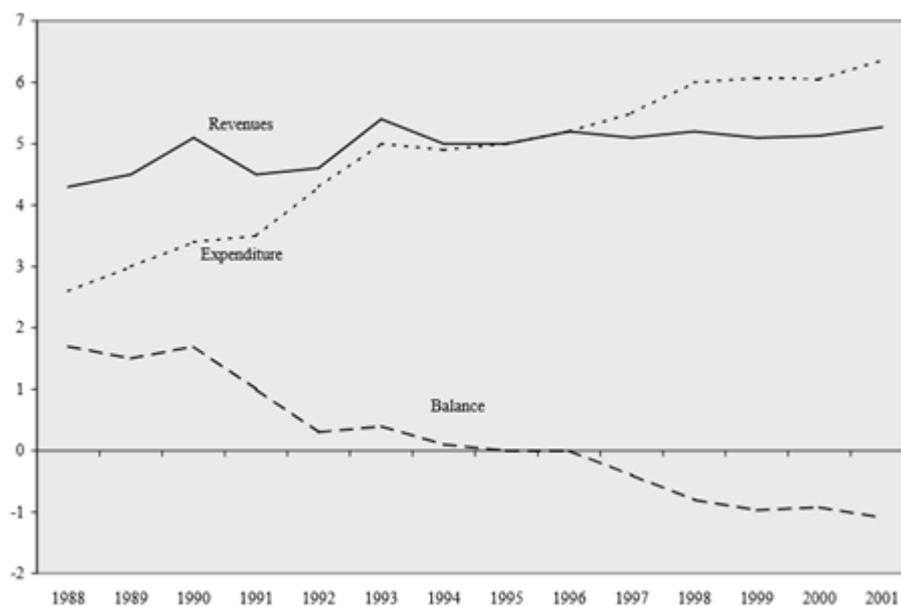


Figura 1.4 Bilancio finanziario come percentuale del GDP **Fonte:** Boletim Estatístico de Previdência Social/ MPAS

1.3.2 L'avvento del Neoliberalismo in Brasile e la Riforma Cardoso

A partire dalla Costituzione del 1988, nonostante le trasformazioni coerenti rispetto alla volontà del costituente – come la nascita dell'INSS - il cambiamento della società brasiliana non è stato esente da dibattiti e da una forte opposizione. In tal senso, si parla di una forte

opposizione ideologica che vede contrapposte da un lato l'impianto socialdemocratico voluto dalla Costituente e dall'altro una nuova classe politica di stampo neoliberale, favorevole a una svolta rispetto all'idea ampliata di protezione sociale vista come la ragione dell'ingovernabilità finanziaria del Paese.

In realtà, la declinazione del neoliberalismo in Brasile venutosi a creare a partire dagli anni Novanta, è il frutto del più ampio processo di influenza politica coniato con il nome di Consenso di Washington, affermatosi in America Latina.

Come sottolineato da Giuseppe Di Gaspare in *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria*, a partire dagli Anni Ottanta «l'incremento dei tassi d'interesse del dollaro fa immediatamente levitare il deficit di bilancio per l'aumento degli oneri del debito pubblico» nei Paesi che - durante la svalutazione del dollaro a seguito dell'abbandono del sistema Bretton Woods - avevano contratto debiti in dollari a tasso variabile. In quest'ottica si spiega il ruolo assunto in Paesi in via di sviluppo come il Brasile, del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Mondiale. Molti Paesi in via di sviluppo, al fine di ottenere dilazioni nei pagamenti dei debiti contratti e per evitare il default, si sono rivolti al FMI per la concessione di prestiti che in sostanza hanno avuto come scopo quello di allungare i tempi per il pagamento del debito, al contempo incrementandolo.³⁶ È importante ricordare che la concessione di prestiti da parte del Fondo monetario internazionale è stata accompagnata dalla richiesta, verso i Paesi in via di sviluppo, di tagliare le spese e di liquidare gli attivi patrimoniali e gli asset economici più redditizi per far fronte ai debiti. Ciò si è tradotto nei in un'apertura dell'economia interna assoggettata dalla cura liberista all'interno dei Paesi in via di sviluppo.

A questo punto sarebbe coerente domandarsi, in che maniera è stata declinata la cura liberista in Brasile, rispetto alla previdenza sociale? Per quale motivo la sicurezza sociale pensata nella costituzione del 1988 è stata vista come la causa dell'ingovernabilità del Paese?³⁷

Partendo dal secondo quesito, alcuni economisti hanno evidenziato delle incoerenze fra i principi disposti nella Costituzione e le politiche economiche dell'esecutivo, una differenza dunque fra la Costituzione formale e quella materiale. Come sottolinea l'economista Aloísio Teixeira in *O financiamento da seguridade social em 1989: novos caminhos, velhos problemas*, «i governi a partire dal 1988 non hanno formulato una proposta di bilancio della sicurezza sociale conforme ai principi disposti nella carta costituzionale»³⁸. In particolare, tali difformità riguardano l'amministrazione finanziaria della sicurezza sociale in contrapposizione con gli intenti della Costituente.

Come emerge dagli studi dell'economista R.M Marques, in parallelo all'implementazione dei nuovi benefici sociali previsti dalla Costituzione, è stata promulgata la legge federale 8.212 - Lei de *Organização e Custeio da seguridade social* - che trasferì parte dei fondi per la sicurezza sociale al finanziamento dei lavoratori pubblici che si occupavano della previdenza dell'Unione³⁹, al contrario di quanto disposto dall'articolo 195 della Carta costituzionale.

³⁶ Di Gaspare, Giuseppe, *Teoria e Critica della globalizzazione finanziaria*, Cedam, Padova, 2012, pag 32.

³⁷ Fagnani, Edoardo, *Previdência Social e Constituição Federal: Qual é a Visão dos Juristas*, revista Tributação, n° 57 - Jul-Dez 2010.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ Cordero, Beatriz Cardoso, *Universalização da Previdência Social no Brasil: uma questão ainda em aberto*, cit.

Inoltre, nel 1994 venne istituito il *Fundo Social de Emergência* (FSE) attraverso l'emendamento costituzionale di revisione n°1. Tale fondo è un meccanismo che consente al governo federale di trasferire il 20% dei contributi previsti originariamente per le spese riferite alla salute, all'educazione, ai benefici previdenziali e agli ausili assistenziali, con l'obiettivo di risanare il del bilancio finanziario federale e a vantaggio della stabilità economica.⁴⁰ Il fondo FSE sarebbe diventato successivamente DRU - *Desvinculação das receitas da união*, nome con cui viene conosciuto oggi.

Il risultato della differenza fra Costituzione formale e materiale - in particolare riguardo al finanziamento della sicurezza sociale – portò diversi economisti brasiliani a vedere il protezionismo sociale ampliato, a seguito della Costituzione del 1988, come una promessa che lo Stato non era in grado di mantenere, in particolar modo se non accompagnata da un adatto equilibrio finanziario.

Ritornando al primo quesito posto precedentemente, appare rilevante considerare il ruolo delle istituzioni internazionali – FMI e Banca Mondiale – e la politica del Consenso di Washington, per spiegare l'entità della cura liberista in Brasile e in particolare i suoi effetti sulla sicurezza sociale.

A partire dalla Presidenza di Fernando Henrique Cardoso (1995), si è affermato in Brasile un forte governo neoliberale avente come obiettivo centrale quello di rompere con alcuni dei lasciti dello Stato interventista che promulgò la Costituzione del 1988. La svolta neoliberale fu pertanto caratterizzata da:

- Un'importante apertura verso l'entrata di capitale estero, caratterizzata dall'abolizione della discriminazione costituzionale verso le imprese estere;
- Un aumento delle privatizzazioni, tra le quali si ricorda quella di Telebras nel 1998 (la più grande privatizzazione nel mondo in quel momento, con U.S. \$ 22 Billioni);⁴¹
- L'apertura commerciale con riduzione di tasse sui prodotti stranieri e la possibilità di importare prodotti prima vietati;
- Taglio della spesa pubblica.

A partire da quest'ultimo punto, si spiega l'azione del governo Cardoso in merito al sistema di sicurezza sociale con l'emendamento costituzionale n° 20 del 1998, che aveva nella riduzione della spesa pubblica il suo obiettivo finale. Fra i principali cambiamenti nel Regime Geral de Previdência Social (RGPS) si ricordano:

- La creazione del fattore previdenziale: a seguito dell'emenda 20/98 sono state introdotte nuove regole per il calcolo del valore della pensione; si è passati dal considerare la media del salario di contribuzione degli ultimi 36 mesi a considerare la media dell'80% dei più alti salari di contribuzione di tutta la vita lavorativa del beneficiario,⁴² moltiplicata per il fattore previdenziale. Tale innovazione ha portato da un lato ad aumentare l'arco temporale contributivo alla base del calcolo della prestazione e dall'altro a considerare un nuovo indice: il fattore previdenziale (f).

⁴⁰ Emenda constitucional de revisão n° 1, de 01 de março de 1994, in <http://www.planalto.gov.br/>

⁴¹ Kingstone, R. Peter, *Privatizing telebrás: Brazilian political institutions and policy performance, comparative politics*, vol. 36, no. 1 (oct., 2003), pp. 21-40.

⁴² http://www1.previdencia.gov.br/docs/pdf/inf_nov99.pdf

$$f = \frac{Tc \times a}{Es} \times \left(1 + \frac{Id + Tc \times a}{100} \right)$$

Tale indice considera: il Tempo di contribuzione (Tc), l'aliquota di contribuzione (a= 0,31) l'Aspettativa di vita (ES), l'Età del beneficiario (Id). Il nuovo metodo di calcolo tiene conto di più variabili rispetto al passato e ha portato alla fine dell'erogazione della Pensione integrale.⁴³

- Estinzione del pensionamento per tempo di servizio: Con la PEC 20/98 è stato sostituito il pensionamento per tempo di servizio, con il pensionamento per tempo di contribuzione fissandolo a 35 anni per gli uomini e 30 per le donne, come disposto dall' art 201:

§ 7º. “É assegurada aposentadoria no regime geral da previdência social, nos termos da lei, obedecidas as seguintes condições:

I – Trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher” (Art. 201, 1998).⁴⁴

- Estinzione delle pensioni speciali, ad eccezione dei professori di insegnamento primario, secondario e infantile.⁴⁵

Allo stesso modo, anche i *Regimes próprios de Previdência social* (RPPS) hanno subito alcune variazioni, fra le quali si ricordano:

- Estinzione del pensionamento per tempo di servizio, utilizzando il tempo di contribuzione;
- Introduzione di un'età minima – di 60 anni per gli uomini e 55 per le donne – per il pensionamento volontario, come disposto dall'articolo 40;⁴⁶
- Introduzione di un tetto massimo in relazione ai benefici verso funzionari pubblici;
- Eliminazione del pensionamento speciale per i professori universitari.

Sebbene le modifiche apportate non siano state di carattere strutturale, tali cambiamenti hanno evidenziato una netta inversione ideologica rispetto ai presupposti alla base della Carta costituzionale del 1988. A partire dagli anni Novanta, si sono seguite anche altre riforme che confermano l'azione dei governi federali verso una riduzione della spesa per la sicurezza sociale, fra le quali si ricordano le riforme dei governi Lula PEC 41/2003 e Dilma PEC 70/2012. Tali riforme hanno sì contribuito alla formazione dell'attuale sistema previdenziale brasiliano, la cui descrizione si rimanderà al secondo Capitolo, ma a causa dell'evoluzione degli indici macroeconomici brasiliani - relativi alla spesa pubblica, all'invecchiamento demografico e al deficit di bilancio – è emersa, a partire dal tentativo di riforma del governo Temer (PEC 287/16), la necessità di una riforma più incisiva, al fine di rendere il sistema di sicurezza sociale brasiliano sostenibile.

⁴³ <https://www.adusp.org.br/files/revistas/30/r30a06.pdf>

⁴⁴ Emendamento costituzionale n° 20 del 1998, in www.senado.leg.br

⁴⁵ Cordero, Beatriz Cardoso, *Universalização da Previdência Social no Brasil: uma questão ainda em aberto*, cit.

⁴⁶ Emendamento costituzionale n° 20 del 1998, in www.senado.leg.br

CAPITOLO 2: Analisi descrittiva del sistema previdenziale brasiliano

2.1 Descrizione delle regole del sistema previdenziale brasiliano ed analisi del fenomeno dei pensionamenti precoci

Riprendendo l'evoluzione storica del sistema previdenziale brasiliano, questo paragrafo si propone come scopo quello di fornire al lettore un quadro delle regole alla base del funzionamento dell'INSS a seguito dell'ultima riforma costituzionale avvenuta nel 2012. Tali regole costituiscono il sistema previdenziale brasiliano antecedente alla proposta di emendamento costituzionale PEC 06/2019, stipulata dal governo Bolsonaro e consegnata dal Presidente, 20 febbraio 2019 al Congresso Nazionale.⁴⁷

La scelta di soffermarsi sulle regole alla base del sistema previdenziale attuale nasce dalla volontà di concludere il discorso sull'evoluzione della previdenza sociale in Brasile con un quadro definito, al fine di evidenziare l'impatto che tale sistema di regole ha avuto sulla società brasiliana.

Come visto in precedenza, l'Istituto nazionale di sicurezza sociale INSS è composto da tre regimi: Regime geral de previdencia social RGPS, regime privato de previdencia sociale RPPS e RPC.

I primi due funzionano secondo un modello pensionistico a ripartizione semplice, mentre l'RPC è facoltativo e complementare. Si ricorda inoltre, che il regime RGPS si rivolge ai lavoratori di iniziativa privata stabiliti dalla CLT divisi generalmente fra lavoratori rurali e urbani mentre l'RPPS comprende: i funzionari pubblici delle Unioni, dei Distretti, degli Stati, includendo anche militari e magistrati.

Attualmente, i lavoratori tutelati dal regime RGPS, hanno il diritto di ricevere una pensione completa secondo due modalità: al raggiungimento dell'età pensionabile (pensionamento per età) ed in base al tempo di contribuzione (pensionamento per tempo di contribuzione).

Le regole per il pensionamento per età nel regime RGPS cambiano se si considerano i lavoratori urbani o quelli del settore rurale. Per i primi, il pensionamento per età è concesso se rispettato contemporaneamente il raggiungimento dell'età pensionabile (fissata a 65 anni per gli uomini ed a 60 anni per le donne), e di un periodo minimo di contribuzione fissato a 15 anni. Per i lavoratori rurali invece, il pensionamento per età si ottiene con il raggiungimento dell'età di 60 anni per gli uomini e 55 anni per le donne (5 anni in meno rispetto ai lavoratori urbani) e con la presentazione di almeno 15 anni di servizio nel settore agricolo. Dunque, nel caso dei lavoratori rurali non è necessario un periodo di contribuzione vincolante, in quanto è possibile pensionarsi anche senza aver contribuito al sistema se raggiunta l'età pensionabile e lavorato nel settore per almeno 15 anni.

Sono previste nel regime RGPS anche altre modalità di pensionamento speciali fra cui si ricordano:

- a) Pensionamento speciale: è previsto nei casi in cui il lavoratore durante il periodo di contribuzione, sia stato esposto ad agenti nocivi – chimici, fisici, biologici – secondo le

⁴⁷ <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/02/20/bolsonaro-chega-ao-congresso-para-entregar-proposta-de-reforma-da-previdencia.ghtml>

disposizioni dell'articolo art. 57, § 3°, da Lei 8.213/1991. In questo caso, il tempo di contribuzione, considerato "speciale", dovrà essere moltiplicato per un fattore di conversione stabilito al fine di rendere possibile per tali categorie di lavoratori, l'accesso al pensionamento per tempo di contribuzione prima dei 35/30 anni di servizio.⁴⁸

b) Pensionamento d'invalidità: è garantito ai lavoratori che a causa di malattia o di incidente, risultino impossibilitati di svolgere un'attività lavorativa, secondo la perizia medica della previdenza sociale.

c) Pensionamento per morte

Un quadro descrittivo della percentuale di cittadini coinvolti nell'ottenimento di benefici tramite le diverse tipologie di pensionamento è fornito dal grafico sotto riportato che comprende all'interno del pensionamento per età (Idade) sia i lavoratori urbani che rurali, e considera i pensionamenti speciali assieme a quelli per tempo di contribuzione.

Sommando i benefici erogati attraverso il pensionamento per età dei lavoratori urbani e rurali e considerando i pensionamenti speciali a seguito della conversione a pensionamento per tempo di contribuzione è possibile mostrare attraverso la figura 2.1 un quadro della portata delle diverse modalità di pensionamento (Tempo de contribuicao).

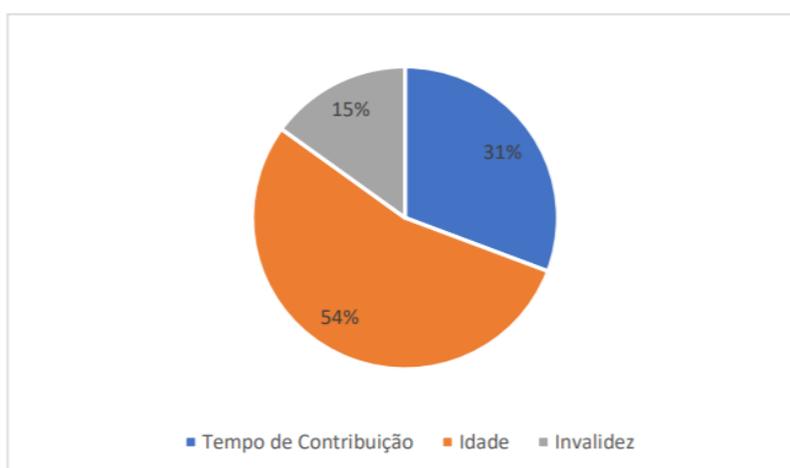


Figura 2.1 Pensionamenti del RGPS concesse per tipologia fra il 2014 e il 2016 in percentuale sul totale **Fonte:** Boletim Estatístico da Previdência Social

Emerge come nel regime RGPS, il pensionamento per età sia quello che eroga la prestazione pensionistica alla maggior parte dei cittadini iscritti con il 54% del totale. Tuttavia, come riportato nel grafico estratto dagli studi del Bolettino statistico della previdenza sociale del Dicembre 2017 in tabella 2.1, si evidenzia che di media il valore ultimo erogato dall'INSS per il pensionamento per tempo di contribuzione sia superiore rispetto a quello erogato tramite il pensionamento per età e di invalidità.

⁴⁸ www.previdenciarista.com

Tabella 2.1 Valore pensionamento per diverse categorie **Fonte:** Boletim Estático da Previdência Social

Idade	R\$1.105,03
Invalidez	R\$1.417,63
Tempo de Contribuição	R\$2.306,15

La differenza consistente nella media del valore delle retribuzioni del pensionamento per età rispetto a quello per tempo di contribuzione, viene spiegato secondo gli studi di... O campos in dal fatto che il pensionamento per tempo di contribuzione sia ottenuto da classe di lavoratori con una maggiore qualificazione professionale, capaci per mantenersi per più tempo nel mercato lavorativo formale (a contratto) contribuendo in maniera più incisiva all'INSS.⁴⁹

Nel caso del Regime proprio de previdencia social RPPS, resta invariato il criterio alla base del pensionamento d'invalidità, mentre cambiano le regole alla base del pensionamento per età e per quello per tempo di contribuzione. Inoltre, nel regime RPPS, è da sottolineare l'introduzione del pensionamento *compulsorio*, obbligatorio per tutti i funzionari pubblici al raggiungimento dell'età di 70 anni.

L'eleggibilità al pensionamento per età nel RPPS, si ottiene con il raggiungimento di 60 anni per gli uomini e di 55 anni per le donne rispettando - oltre al vincolo dell'età - anche la presentazione di almeno 10 anni di servizio pubblico. Mentre è importante sottolineare che per l'eleggibilità al pensionamento per tempo di contribuzione nel regime RPPS, sia richiesto non solo il raggiungimento di un periodo di contribuzione pari a 35 anni per gli uomini e 30 anni per le donne, ma soprattutto viene richiesta un'età minima di pensionamento fissata a 60 anni per gli uomini e a 55 anni per le donne. L'Introduzione di un'età minima cambia sostanzialmente le regole per l'ottenimento per una pensione per tempo di contribuzione fra il regime RGPS ed RPPS, in quanto nel primo, è prevista la possibilità di pensionarsi a qualsiasi età dopo il raggiungimento dei 35/30 anni di contribuzione richieste.

La mancanza di un'età minima nella modalità per tempo di contribuzione del regime RGPS ha alimentato il dibattito circa la necessità di una riforma più incisiva del sistema previdenziale brasiliano, a causa del fenomeno del pensionamento precoce. Molti lavoratori infatti, dopo aver raggiunto il periodo minimo di contribuzione, si pensionano anche se sono in piena età produttiva e ciò - come vedremo - ha importanti ripercussioni sull'equilibrio del sistema economico brasiliano.

Al momento, Il Brasile si trova fra i tredici Paesi al mondo in cui è consentito il pensionamento per tempo di contribuzione senza il vincolo di un'età minima;⁵⁰ infatti, - nel regime RGPS - è possibile pensionarsi dopo un tempo di contribuzione di 35 anni (uomini) e 30 anni (donne) a prescindere dall'età. Attualmente, secondo i dati forniti dall'IBGE l'età media

⁴⁹ Campos, Daniel, *Considerações e Reflexões sobre a Previdência Social do Brasil*, in Instituto de Economia Federal do Rio de Janeiro, aprile 2018.

⁵⁰ Paiva, Luis Henrique, Rangel, Leonardo Alves, *O impacto das aposentadorias precoces na produção e na produtividade dos trabalhadores brasileiros*, in Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016.

in cui la popolazione si pensiona per tempo di contribuzione – nel regime RGPS - è di 55,6 anni per gli uomini e 52,8 anni per le donne⁵¹ mentre la speranza di vita stimata a partire da queste fasce d'età, è di 24,2 anni per gli uomini e 30,9 anni per le donne. Un'erogazione precoce della prestazione pensionistica da parte dell'INSS a favore di beneficiari che in realtà si trovano in età produttiva può provocare importanti distorsioni al sistema socioeconomico del paese. In primo luogo, un pensionamento precoce come emerge nello studio degli economisti Paiva e Rangel può portare ad una perdita di produttività a causa del pensionamento precoce di lavoratori che in realtà potrebbero continuare a svolgere la propria funzione.⁵²

In secondo luogo, e in modo ancor più marcante, il fenomeno del pensionamento precoce, presenta una doppia pressione finanziaria al bilancio della previdenza sociale poiché da un lato le prestazioni in favore dei beneficiari hanno una durata lunga se considerata la speranza di vita della popolazione e dall'altro il sistema previdenziale riceve contributi dai lavoratori tutelati per minor tempo⁵³.

Inoltre, i dati dimostrano come attualmente, i lavoratori nel regime RGPS appartenenti a fasce di reddito più basse non riescono a contribuire secondo le regole stabilite nella modalità per tempo di contribuzione a causa della maggiore difficoltà a rimanere nel mercato del lavoro formale rispetto agli strati più ricchi della popolazione.⁵⁴ Non sorprende dunque che il 54% della popolazione - parte del regime RGPS - , si pensioni attraverso il pensionamento per età, con un'età media di 65,5 anni per gli uomini e 61,5 anni per le donne una volta raggiunto il periodo minimo di contribuzione richiesto (15 anni urbani, 10 rurali).

Come mostrato negli studi di Costanzi e Ansiliero (2017a), attraverso il grafico in figura 2.2, la maggior parte dei pensionati precoci si concentra nelle fasce di popolazione con reddito mensile più elevato.⁵⁵

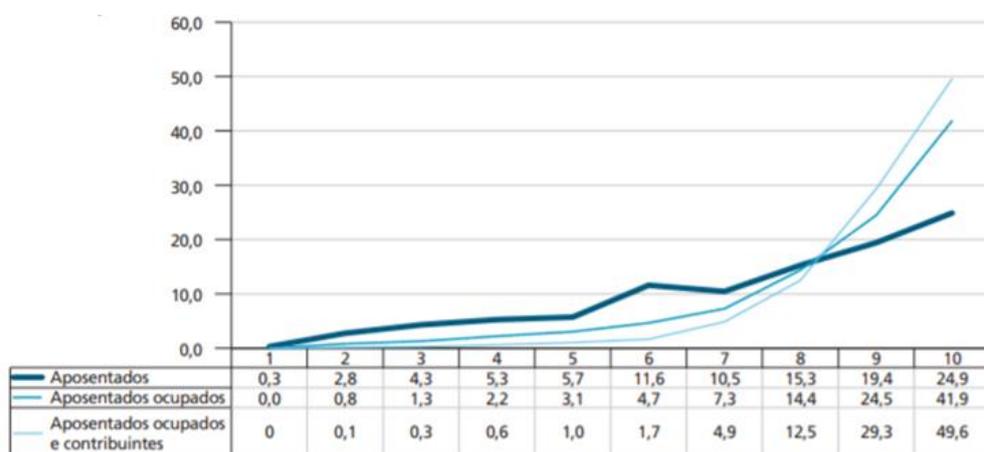


Figura 2.2 distribuzione dei pensionati precoci nelle fasce di reddito mensili per capita – Brazil (2015) **Fonte:** Microdados da Pnad/IBGE de 2015. Elaboração: Costanzi (2017a; 2017b).

⁵¹ Proposta de emenda à constituição 06/2019 in www12.senado.leg.br

⁵² Paiva, Luis Henrique, Rangel, Leonardo Alves, O impacto das aposentadorias precoces na produção e na produtividade dos trabalhadores brasileiros, in Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016

⁵³ Ibidem

⁵⁴ Campos, Daniel, *Considerações e Reflexões sobre a Previdência Social do Brasil*, in Instituto de Economia Federal do Rio de Janeiro, Aprile 2018

⁵⁵ Costanzi, Rogerio Nagamine, Ansiliero Graziela, Reforma da previdência social, in *Desafios da Nação: artigos de apoio*, volume 2, Aprile 2018

Nell'elaborazione grafica, gli studiosi hanno considerato come pensionati precoci uomini con un'età compresa fra i 50 ed i 59 anni e donne con un'età compresa fra i 46 ed i 54 anni. Nell'asse orizzontale, sono stati divise in decimi gli strati della popolazione in funzione del reddito.

Considerando i pensionati (aposentados), i pensionati occupati (Aposentados ocupados) ed i pensionati occupati e contribuenti (Aposentado ocupados e contribuentes)⁵⁶ emerge come questi si distribuiscano in maniera più elevata fra gli strati più ricchi della popolazione. Il pensionamento precoce da parte delle fasce più ricche della popolazione, a causa dell'assenza di un'età minima per l'eleggibilità al pensionamento per tempo di contribuzione, ha sollevato la questione della disuguaglianza del sistema previdenziale brasiliano⁵⁷, e del contrasto – già visto nel primo capitolo – fra la costituzione formale e quella materiale. Tale argomentazione, è stata colta favorevolmente dai sostenitori della necessità di una riforma incisiva del sistema previdenziale brasiliano, in quanto un'analisi dell'effetto redistributivo del sistema attuale, mostra come i maggiori ricavi dell'INSS siano destinati alle tre fasce di popolazione con reddito più alto⁵⁸ e pertanto, «una riforma potrebbe rendere il sistema non solo più sostenibile per il futuro, ma anche meno regressivo».⁵⁹

2.2 Previsioni demografiche: Invecchiamento della popolazione brasiliana

Oltre al fenomeno dei pensionamenti precoci, emerge all'interno del dibattito circa la necessità di una riforma del sistema previdenziale brasiliano, anche l'evidenza dell'invecchiamento della popolazione brasiliana rilevata attraverso i dati statistici forniti da organizzazioni come L'OECD o da istituti brasiliani come l'IBGE. È importante sottolineare come l'invecchiamento della popolazione e gli effetti derivati da tale fenomeno sul rapporto fra contribuenti e beneficiari del sistema previdenziale, rappresenti un elemento fondamentale per la sostenibilità fiscale del sistema di previdenza sociale brasiliano, che si ricorda essere incluso costituzionalmente all'interno del più ampio sistema di sicurezza sociale.

La mancanza di equilibrio fra i contribuenti ed i beneficiari al sistema di previdenziale può portare ad un'importante distorsione finanziaria, soprattutto se si considera che i due regimi RGPS e RPPS, operano secondo un sistema a ripartizione. Nel quadro normativo antecedente alla PEC 06/2019 l'aliquota di contribuzione rende il prelievo fiscale progressivo; tale aliquota può essere pari all'8%, al 9% o all'11% a seconda della fascia di reddito considerata, come indicato in tabella 2.2.

⁵⁶ Si ricorda, che in Brasile l'eleggibilità all'ottenimento della prestazione pensionistica, non è vincolata all'uscita del lavoratore dal mercato del lavoro. Pertanto, gli studiosi hanno considerato come pensionati precoci, coloro che hanno ricevuto "precocemente" una prestazione pensionistica da parte dell'INSS.

⁵⁷ Hoffman, Rodolfo, *Desigualdade da distribuição da renda no Brasil: a contribuição de aposentadorias e pensões e de outras parcelas do rendimento domiciliar per capita*, Econ. soc. vol.18 no.1 Campinas Apr. 2009

⁵⁸ *Pension Reform in Brazil: Why is it Needed and What Will be its Impact*, in World Bank Staff Note, April 2017

⁵⁹ *Ibidem*

Tabella 2.2 Salario di contribuzione e aliquota **Fonte:** Instituto nacional de seguridade social INSS

Salário de contribuição	Aliquota
até R\$ 1.830,29	8,00%
R\$ 1.830,30 até R\$ 3.050,52	9,00%
R\$ 3.050,53 até R\$ 6.101,06	11,00%

Il prelievo fiscale però, viene effettuato al tempo x , sui salari dei lavoratori che solamente in futuro ($t = x+1$) riceveranno un beneficio pensionistico. Tale logica è alla base del funzionamento del sistema previdenziale a ripartizione dove *i contributi versati in ciascun periodo dai lavoratori, vengono utilizzati per erogare le prestazioni pensionistiche a chi si trova nella seconda parte della propria vita. Una volta che una generazione si troverà nella seconda parte della propria vita, le risorse per pagare la sua pensione verranno dai contributi di coloro che, nello stesso periodo, si troveranno nella fase produttiva della propria esistenza.*⁶⁰ In questa sede, interpreteremo il fenomeno dell'invecchiamento della popolazione in maniera semplificata, attraverso l'analisi di due indici demografici: Il tasso di fecondità e la speranza di vita della popolazione al fine di avere un quadro della tendenza demografica brasiliana.

Secondo gli studi dell'Istituto brasiliano di Geografica e Statistica (IBGE), il tasso di fecondità ossia il numero medio di figli per ogni donna, era pari nel 1960 al rapporto 6:1; attualmente tale rapporto è diminuito drasticamente fino a raggiungere i 2:1, cioè la media di due figli per ogni donna.⁶¹ Le proiezioni statistiche condotte dall'IBGE stimano che tale indice diminuirà ulteriormente, fino a raggiungere un rapporto di 1,5:1 nel 2030.⁶²

Sempre negli studi sulla proiezione demografica condotta dall'IBGE, emerge come ci sia stato un rilevante aumento della speranza di vita della popolazione. Tale indice per definizione sta ad indicare il numero medio di anni di aspettativa di vita in riferimento al tasso di mortalità negli anni di riferimento calcolata in base alle tavole di sopravvivenza. I valori sono distinti tra femmine e maschi per le differenze significative di genere.⁶³ Di fatto, tale incremento ha coinvolto tutte le fasce d'età della popolazione, ma in questa sede risulta chiave l'incremento della speranza di vita a partire dai 65 anni (età rilevante secondo i regolamenti della previdenza sociale).

Come emerge dalla proiezione demografica la speranza di vita in Brasile a partire dall'età di 65 anni è aumentata, passando da 10,6 anni nel 1940 a 18,4 anni nel 2015⁶⁴. Riferendoci invece alla composizione demografica del paese, l'IBGE stima che la popolazione composta da cittadini con età uguale o maggiore a 60 anni, aumenterà fra il 2017 ed il 2060,

⁶⁰ Cellini, Roberto, *Politica economica introduzione ai modelli fondamentali*, McGraw-Hill Education, 18 giugno 2019, pag. 162.

⁶¹ Proiezione demografica del Brasile condotta dall'IBGE in www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao

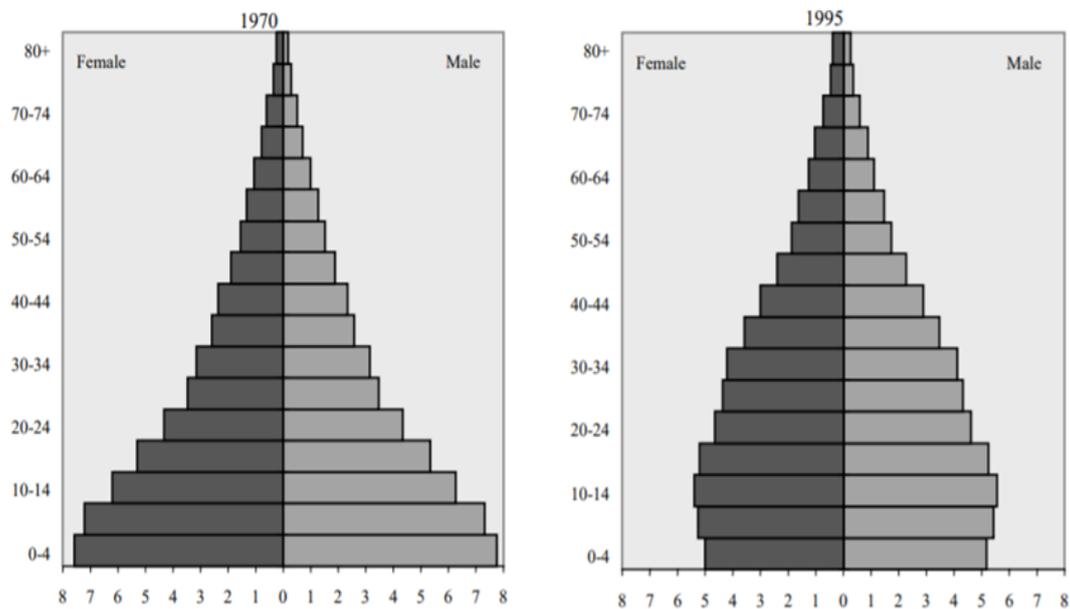
⁶² Proiezione demografica del Brasile condotta dall'IBGE in www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao

⁶³ *Speranza di vita a 65 anni* in www.statistica.regione.emilia-romagna.it

⁶⁴ Proiezione demografica del Brasile condotta dall'IBGE in www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao

alla media di 1,1 milioni di persone all'anno, raggiungendo i 73,6 milioni.⁶⁵ Dunque, la partecipazione degli anziani alla popolazione, ora pari a circa il 10%⁶⁶ crescerà fino al 33,7% nel 2060.

Nel grafico sotto riportato in figura 2.3 ripreso dagli studi dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico sulla struttura demografica del Brasile nell'articolo: *The Brazilian Pension System: Recent Reforms and Challenges Ahead*, è possibile vedere gli effetti dell'invecchiamento della popolazione brasiliana sulla composizione demografica divisa per fasce d'età. Appare evidente una caduta del tasso di fecondità soprattutto, se ci confronta il grafico relativo al 1970, con le proiezioni del 2025 e del 2050. Anche la struttura della popolazione composta da persone anziane è mutata, con un incremento graduale, dal 1970 fino ai nostri giorni.



⁶⁵ Ibidem.

⁶⁶ Proiezione demografica del Brasile condotta dall'IBGE in www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao

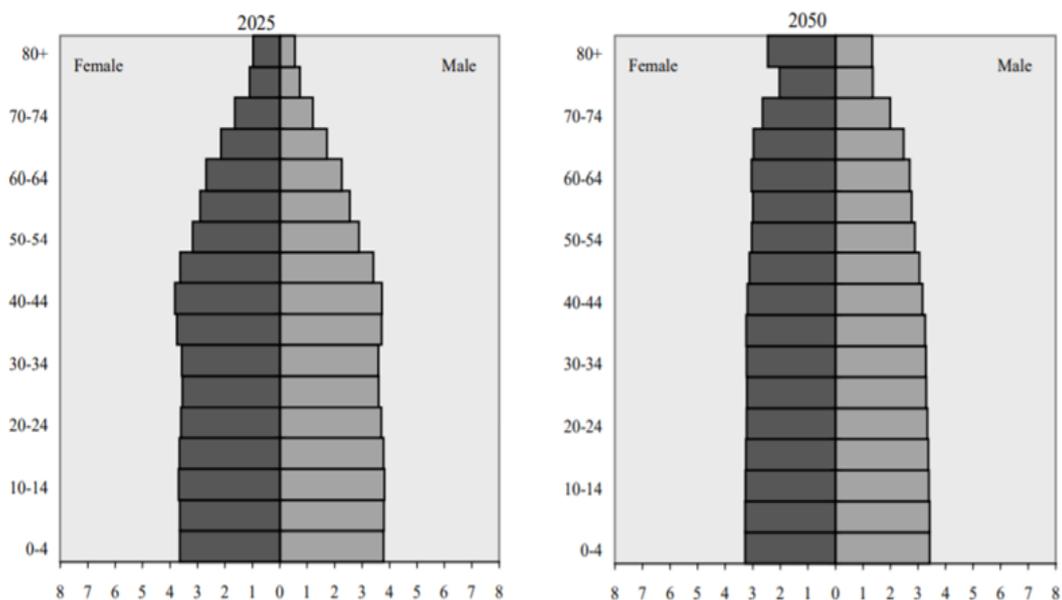


Figura 2.3 (a-d) Struttura demografica in diversi anni e prospettive future **Fonte:** United Nations' "World Population Prospects 1950-2050 (The 1998 revision)"

Nonostante in questa sede si abbia analizzato il trend demografico della popolazione brasiliana, senz'altro l'invecchiamento della popolazione rappresenta un fenomeno universale, che caratterizza sia i paesi sviluppati, che quelli in via di sviluppo.⁶⁷ Se da un lato, tale fenomeno può essere visto in maniera positiva alla luce delle importanti conquiste in termini di riduzione del tasso di mortalità, dall'altro rappresenta un'importante sfida in relazione alla sostenibilità di lungo periodo dei sistemi previdenziali mondiali, che hanno bisogno di adattarsi alla luce del cambiamento significativo del contesto sociale.

Per fornire al lettore un quadro comparativo della situazione dell'invecchiamento della popolazione in Brasile rispetto a quella di altri Paesi del mondo, si forniscono in basso in figura 2.4 le tendenze demografiche della popolazione brasiliana rispetto al valore medio degli altri paesi parte dell'OECD. Considerando i dati relativi alla popolazione con età compresa rispettivamente: fra i 20 ed i 64 anni, fra i 55 anni ed i 64 e dai 65 in su.

⁶⁷ Ramos, Roberto Luiz, *O envelhecimento da população mundial. Um desafio novo*, Rev. Saúde Pública vol.21 no.3 São Paulo, June 1987

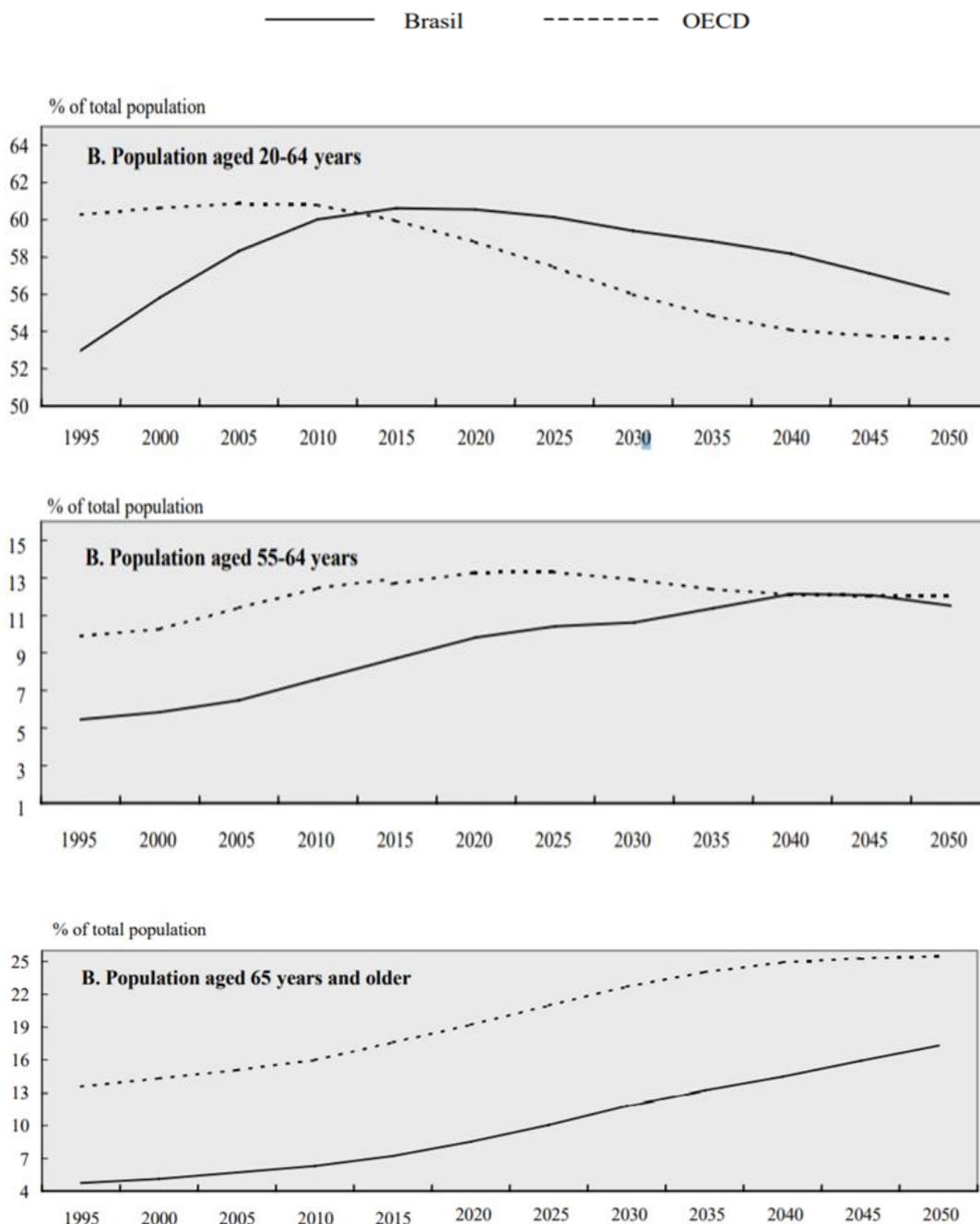


Figura 2.4 (a-c) Tendenze demografiche della popolazione brasiliana rispetto al valore medio **Fonte:** Eurostat for EU countries and United Nations for others

Ritornando all'analisi degli effetti dell'invecchiamento demografico sul sistema previdenziale brasiliano è importante considerare l'equilibrio del rapporto beneficiari/contribuenti.

Come visto in precedenza, si stima che la popolazione composta da cittadini con età uguale o maggiore a 60 anni, aumenterà fra il 2017 ed il 2060, raggiungendo i 73,6 milioni; con una rilevante crescita anche dei beneficiari del sistema pensionistico con più di 80 anni, i quali

sono passati da essere 2,7 milioni nel 2010 a 3,4 milioni nel 2015, con una crescita costante nel corso degli anni del 4,4% fino al 2018.⁶⁸

Tali studi sulla proiezione della composizione demografica della popolazione brasiliana, risultano ancora più rilevanti al fine di descrivere l'equilibrio finanziario della previdenza sociale, se si considera che già nel 2017 (anno base per la ricerca dell'IBGE sulla composizione demografica) si è rilevata una crescita alta del numero di benefici espressi in bilioni di Reais rispetto al passato, con 557,2 nel 2017 rispetto ai 185,3 del decennio precedente, tale crescita si è accompagnata anche da un aumento del deficit relativo al saldo (Arrecadação – Benefícios), passando da -44,9 bilioni nel 2007 a -182,4 bilioni nel 2017.

Tabella 2.3 Resultado da Previdência no Brasil: 2004-2017 **Fonte:** Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda.

Ano	Em bilhões de reais			Em % PIB		
	Arrecadação	Benefícios	Saldo	Arrecadação	Benefícios	Saldo
2004	93,8	125,8	-32,0	4,8	6,4	1,6
2005	108,4	146,0	-37,6	5,0	6,7	1,7
2006	123,5	165,6	-42,1	5,1	6,9	1,8
2007	140,4	185,3	-44,9	5,2	6,8	1,6
2008	163,4	199,6	-36,2	5,3	6,4	1,1
2009	182,0	224,9	-42,9	5,5	6,7	1,2
2010	212,0	254,9	-42,9	5,5	6,6	1,1
2011	245,9	281,4	-35,5	5,6	6,4	0,8
2012	275,8	316,6	-40,8	5,7	6,6	0,9
2013	307,1	357,0	-49,9	5,8	6,7	0,9
2014	337,5	394,2	-56,7	5,9	6,9	1,0
2015	350,3	436,1	-85,8	5,9	7,4	1,5
2016	364,0	515,9	-151,9	5,8	8,2	2,4
2017	374,8	557,2	-182,4	5,7	8,5	2,8

Oltre all'aumento del numero di beneficiari, si è rilevato anche una riduzione del numero di contribuenti alla previdenza sociali brasiliana. Di fatto, il rapporto fra il numero di persone con età compresa fra i 15 ed i 60 anni, ed il numero di persone con età superiore a 65 anni si è ridotto notevolmente, passando da 11,5 nel 2000 a 7,4 nel 2020. Come riportato nella figura 2.5, tale rapporto tenderà a ridursi ulteriormente con una prospettiva di 2,3 nel 2060.

⁶⁸ Costanzi, Rogerio Nagamine, Ansiliero Graziela, Reforma da previdência social, in Desafios da Nação: artigos de apoio, volume 2, Aprile 2018.

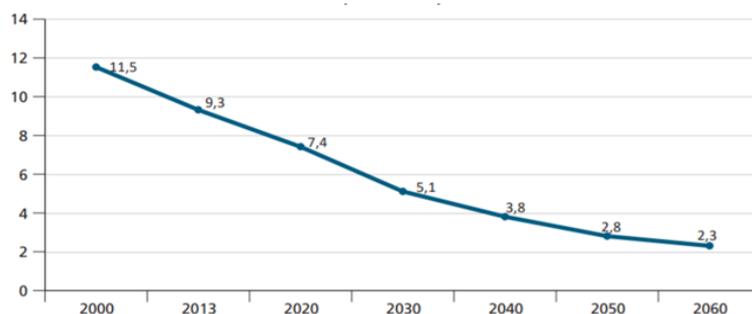


Figura 2.5 Relação entre a quantidade de pessoas de 15 a 64 anos e o contingente de idosos de 65 anos ou mais de idade – Brasil (2000-2060) **Fonte:** Dados da projeção demográfica do IBGE de 2013

Questo rapporto (di per sé basso se si considera 11,5% di partenza) e che – secondo le regole di pensionamento viste in precedenza - descrive la relazione fra I contribuenti (15 e 65 anni) e beneficiari (65 o più); In maniera ancora più approfondita, come spiegato da Costanzi ed Ansiliero nell'articolo *Reforma da previdência social* tale rapporto risulta essere anche più basso «a causa sia dell'aumento del tasso di disoccupazione della popolazione lavorativamente attiva con età compresa fra i 15 ed i 65 anni, che del ritardo dell'ingresso dei giovani (età 18-25 anni) nel mercato del lavoro». ⁶⁹

L'abbassamento del rapporto fra beneficiari e contribuenti, determinato in maniera sostanziale dall'invecchiamento della popolazione, si è ripercosso sull'equilibrio finanziario del sistema di previdenza sociale brasiliano e diverse proiezioni sulla spesa pubblica relativa alla previdenza, indicano come ci sarà un aumento del deficit in proporzionalità diretta rispetto all'invecchiamento della popolazione. ⁷⁰ Tuttavia, la portata del deficit della previdenza sociale brasiliana, e l'importanza di future proiezioni sulla sostenibilità finanziaria dell'attuale sistema normativo, non si esauriscono solamente sul funzionamento dei tre regimi visti in precedenza (RGPS – RPPS e RPC) ma devono essere analizzati alla luce del fatto che attualmente, le spese del governo federale per la previdenza sociale superano di tre volte la somma delle spese per la salute, l'istruzione e la sicurezza pubblica. ⁷¹

Prima di entrare nel dibattito attuale circa le innovazioni apportate dalla PEC 06/2019 – attualmente in promulgazione nel congresso nazionale – verrà approfondito nel prossimo paragrafo il discorso aperto in precedenza sulla situazione finanziaria del sistema previdenziale brasiliano e sull'impatto di quest'ultimo sul più ampio sistema di sicurezza sociale.

2.3 Proiezione della spesa pensionistica: La sicurezza sociale è sostenibile?

Come sottolineano gli studi condotti dal Tesoro nazionale brasiliano nel *Relatorio da Previdencia* del 2018, A partire dal 2007, le spese del sistema di sicurezza sociale brasiliano sono aumentate in maniera esponenziale, accelerando la crescita del deficit federale ⁷². Come

⁶⁹ Costanzi, Rogerio Nagamine, Ansiliero Graziela, *Reforma da previdência social*, in *Desafios da Nação: artigos de apoio*, volume 2, Aprile 2018.

⁷⁰ Ibidem.

⁷¹ <https://g1.globo.com/economia/noticia/2018/09/16/previdencia-consumira-em-2019-tres-vezes-mais-recursos-que-saude-educacao-e-seguranca-juntos-preve-governo.ghtml>

⁷² *Relatório da Previdência - Aspectos Fiscais da Seguridade Social no Brasil* in www.gov.br

visto nel paragrafo precedente, il fenomeno del pensionamento precoce e l'invecchiamento della popolazione, hanno avuto un impatto determinante sul rapporto beneficiari/contribuenti del sistema previdenziale brasiliano, con forti ripercussioni sulla stabilità fiscale del sistema di sicurezza sociale. A partire dal quadro sopra delineato, sorge spontaneo domandarsi, in che modo la previdenza sociale contribuisca al deficit del sistema di sicurezza nazionale brasiliano. È possibile dare una risposta quantitativa partendo dall'analisi del bilancio del governo federale.

Il bilancio federale è composto da diverse funzioni, che comprendono oltre alle voci relative alla sicurezza sociale (Previdenza, salute ed assistenza sociale) anche altre spese relative a compiti svolti dallo Stato come ad esempio la difesa nazionale (Defesa Nacional), il trasporto pubblico (Transporte), la sicurezza pubblica (Seguranca Publica), per citarne alcuni, come indicato in tabella 2.4.

Tabella 2.4 Bilancio pubblico federale – Spesa in funzione della % del PIB **Fonte:** SIGA-Brasil.
Elaboração – IFI

Funções	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Varição entre 2008 e 2017 (pontos do PIB)
Previdência Social	7.8%	8.7%	8.4%	8.2%	8.3%	8.3%	8.4%	9.0%	9.7%	9.9%	2.2
Educação	0.9%	1.0%	1.2%	1.2%	1.4%	1.4%	1.6%	1.6%	1.7%	1.7%	0.8
Saúde	1.5%	1.6%	1.6%	1.6%	1.6%	1.6%	1.6%	1.7%	1.7%	1.7%	0.1
Assistência Social	0.9%	1.0%	1.0%	1.0%	1.1%	1.2%	1.2%	1.2%	1.3%	1.3%	0.4
Trabalho	0.7%	0.9%	0.8%	0.8%	0.9%	1.2%	1.2%	1.1%	1.1%	1.1%	0.4
Defesa Nacional	0.7%	0.8%	0.8%	0.7%	0.7%	0.7%	0.7%	0.7%	1.0%	1.0%	0.4
Judiciária	0.6%	0.6%	0.6%	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%	-0.1
Administração	0.5%	0.5%	0.5%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.0
Agricultura	0.3%	0.4%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.2%	0.5%	0.4%	0.3%	0.0
Transporte	0.3%	0.4%	0.5%	0.4%	0.4%	0.3%	0.4%	0.3%	0.3%	0.2%	-0.1
Segurança Pública	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.1%	0.2%	0.2%	0.0
Outros	1.2%	1.1%	1.1%	0.9%	0.9%	0.9%	0.9%	0.8%	0.9%	0.8%	-0.4
Total	15.5%	17.2%	16.9%	16.4%	16.6%	17.0%	17.4%	17.9%	19.3%	19.1%	3.6

A partire dalla tabella in alto, relativa alla percentuale di spesa sul PIB delle funzioni che compongono il bilancio federale, emerge da un lato il peso percentuale della previdenza sociale rispetto alle altre funzioni, e dall'altro la crescita in percentuale della previdenza sociale nell'arco temporale preso in considerazione (2008 – 2017).

Partendo dal secondo punto, un'analisi del bilancio ci porta a considerare l'andamento della percentuale di spesa della previdenza sociale fra il 2008 ed il 2017; In tal senso, si evidenzia come a partire dal 2008, tale percentuale si sia mantenuta costantemente al di sopra dell'8%, registrando un lieve calo solamente nel triennio 2009 – 2011. Il biennio 2014 – 2015, ha registrato un forte aumento della percentuale di spesa sul PIB, dove la percentuale è passata dall'8.4% al 9%, fino a raggiungere i 9,9% del 2017

Attraverso un confronto fra la previdenza sociale e le altre funzioni invece, emerge chiaramente come dal 2007 al 2017, la previdenza sia stata la spesa principale del bilancio pubblico federale, trovando uno spazio nell'agenda pubblica nazionale e un ruolo non di secondo ruolo in quella politica.

Passando dall'analisi del bilancio pubblico federale a quello relativo alla sicurezza sociale, è possibile quantificare le spese e le entrate della previdenza sociale esprimendole in bilioni di Reais (la valuta nazionale brasiliana). Nella tabella 2.5, sono riportate le entrate (Receitas) e le spese (Despesas) del sistema di sicurezza sociale nazionale.

Tabella 2.5 Entrate e spese della sicurezza sociale – R\$ bilioni **Fonte:** RREO

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Receitas	305,6	330,0	349,8	407,9	470,2	524,9	586,5	623,0	646,0	635,3
Gerais	150,6	152,0	148,0	172,8	200,0	223,3	253,2	256,1	262,2	241,3
Previdência	154,9	178,0	201,8	235,1	270,2	301,6	333,3	366,8	383,8	394,0
Despesas	337,8	372,1	428,5	477,1	533,9	601,0	669,2	740,7	796,6	874,7
Saúde	44,3	48,7	58,3	62,0	72,4	80,1	83,1	91,9	100,1	106,2
Assistência Social	63,2	69,3	83,1	93,7	107,2	126,8	145,8	159,7	161,3	159,2
Previdência e Reformados Militares	230,3	254,1	287,1	321,4	354,4	394,1	440,3	489,1	535,2	609,2
Resultados	-32,2	-42,1	-78,7	-69,2	-63,7	-76,1	-82,7	-117,7	-150,6	-239,4
Gerais-Saúde-Ass. Soc.	43,2	34,0	6,6	17,1	20,5	16,5	24,3	4,6	0,8	-24,2
Previdência e Reformados Militares	-75,4	-76,1	-85,3	-86,3	-84,2	-92,5	-107,0	-122,3	-151,4	-215,2

Fra le entrate, troviamo una distinzione fra Gerais ovvero una voce comprendente tutte le entrate del sistema ad esclusione di quelle relative alla Previdenza, e Previdencia che comprende tutte le entrate relative ai regimi RGPS e RPPS.

Le spese invece si distinguono fra salute, assistenza sociale e Previdencia/Reformados militares; quest'ultima voce è data dalla somma delle spese relative all'RGPS e RPPS.

Dalla Tabella 2.5, si osserva come il sistema di sicurezza sociale nazionale sia in deficit dal 2007, passando da -32,2 bilioni a -239,4 bilioni nel 2016, con un aumento del 650% in nove anni.⁷³ Sebbene le entrate della Previdenza abbiano avuto un andamento crescente dal 2007 al 2016, le spese sono aumentate in maniera esponenziale, passando da 230,3 bilioni (2007) a 609,2 bilioni nel 2016, generando un deficit – se consideriamo solamente le entrate e le spesa della previdenza – di -214,2 bilioni di reais calcolato approssimativamente intorno al 90% del totale del deficit della sicurezza sociale.

Il trend crescente che ha accompagnato le spese relative alla previdenza dal 2007 al 2016, è stato influenzato - secondo gli studi dell'IBGE (Istituto brasileiro de Geografia e estatística) sul bilancio della sicurezza sociale – dall'invecchiamento della popolazione ed in particolare dall'aumento dei beneficiari al sistema di sicurezza sociale con più di 65 anni, come si evince dalla figura 2.6.

⁷³ Relatório da Previdência - Aspectos Fiscais da Seguridade Social no Brasil in www.gov.br

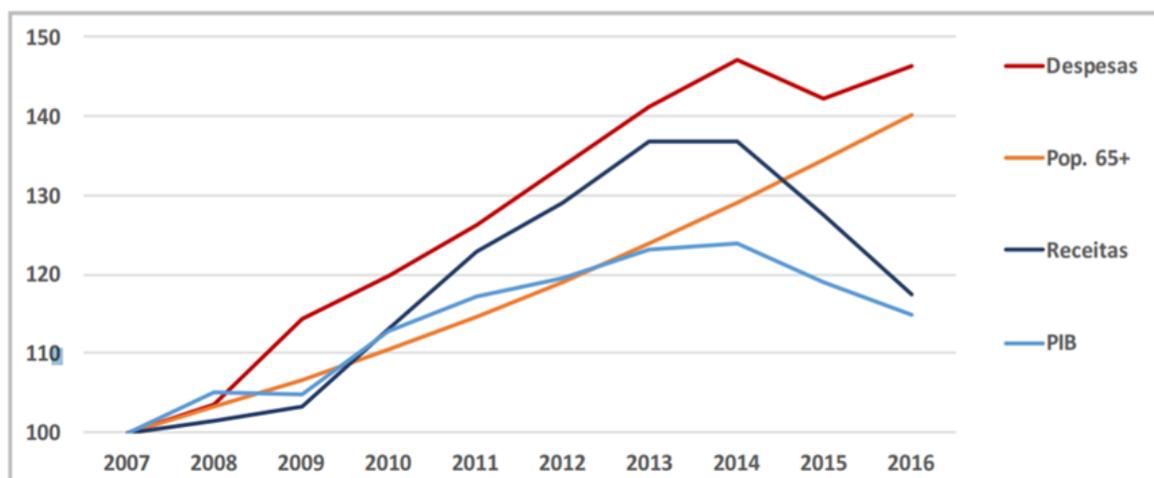


Figura 2.6 Tendenza della crescita reale delle entrate e delle spese della sicurezza sociale (anno base 2007=100)
Fonte: IBGE (Censo, PIB e INPC) e RREO

L'analisi aggregata del bilancio della sicurezza sociale brasiliana, e gli studi demografici visti nel secondo capitolo, confermano che l'impatto (negativo) della previdenza sociale sul sistema di sicurezza sociale e sull'economia brasiliana aumenterà nel corso dei prossimi anni a causa del crescente numero di beneficiari e delle regole di pensionamento attuali definite da alcuni studiosi regressivi⁷⁴. Nonostante nel bilancio del sistema di sicurezza sociale siano state viste le entrate e le spese del sistema previdenziale dal 2007 al 2017, è rilevante per lo scopo della trattazione analizzare specificamente i regimi RGPS e RPPS, per comprendere i cambiamenti che porterà la PEC 06/2019 da un punto di vista finanziario e legislativo.

Fatte queste premesse, si riporta in tabella 2.6 il bilancio del sistema di sicurezza sociale espresso in bilioni, stavolta esplicitando le spese e le entrate relative al RGPS ed RPPS; un'ulteriore distinzione nasce dalla separazione fra Funzionari pubblici (Civil) e funzionari militari (Militar Pensoes) entrambi parte del RPPS.

⁷⁴ Hoffman, Rodolfo, *Desigualdade da distribuição da renda no Brasil: a contribuição de aposentadorias e pensões e de outras parcelas do rendimento domiciliar per capita*, Econ. soc. vol.18 no.1 Campinas Apr. 2009

Tabella 2.6 Bilancio dettagliato della sicurezza sociale – R\$ bilioni **Fonte:** RREO.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Receitas	305,6	330,0	349,8	407,9	470,2	524,9	586,5	623,0	646,0	635,3
Gerais	150,6	152,0	148,0	172,8	200,0	223,3	253,2	256,1	262,2	241,3
Previdenciárias	154,9	178,0	201,8	235,1	270,2	301,6	333,3	366,8	383,8	394,0
RGPS	139,7	161,5	181,6	212,4	245,5	276,6	306,6	337,6	351,7	360,4
RPPS	15,2	16,4	20,2	22,7	24,6	25,0	26,7	29,3	32,1	33,6
Civil	13,9	14,9	18,5	20,8	22,6	23,0	24,6	26,9	29,5	30,7
Militar Pensões	1,3	1,5	1,7	1,9	2,0	2,0	2,2	2,3	2,6	2,9
Despesas	337,8	372,1	428,5	477,1	533,9	601,0	669,2	740,7	796,6	874,7
Saúde	44,3	48,7	58,3	62,0	72,4	80,1	83,1	91,9	100,1	106,2
Assistência Social	63,2	69,3	83,1	93,7	107,2	126,8	145,8	159,7	161,3	159,2
Previdenciárias e Militares Reformados	230,3	254,1	287,1	321,4	354,4	394,1	440,3	489,1	535,2	609,2
RGPS	177,7	195,4	219,9	247,5	275,2	311,5	350,9	392,9	430,6	498,5
RPPS Civil e Pensões e Reformas Militares	52,6	58,7	67,2	73,9	79,1	82,5	89,4	96,2	104,7	110,8
RPPS Civil	34,9	38,6	42,6	52,5	57,2	59,2	64,5	64,4	69,5	73,8
Pensões e Reformas Militares	17,7	20,0	24,6	21,4	22,0	23,3	25,0	31,8	35,2	37,0
Resultados	-32,2	-42,1	-78,7	-69,2	-63,7	-76,1	-82,7	-117,7	-150,6	-239,4
Gerais-Saúde-Ass.Soc.	43,2	34,0	6,6	17,1	20,5	16,5	24,3	4,6	0,8	-24,2
Previdencia e Reformados Militares	-75,4	-76,1	-85,3	-86,3	-84,2	-92,5	-107,0	-122,3	-151,4	-215,2
RGPS	-38,0	-33,9	-38,3	-35,1	-29,7	-35,0	-44,3	-55,4	-78,9	-138,1
RPPS Civil e Pensões e Reformas Militares	-37,4	-42,2	-47,0	-51,2	-54,5	-57,6	-62,7	-66,9	-72,5	-77,2
RPPS Civil	-21,0	-23,7	-24,1	-31,7	-34,6	-36,2	-39,9	-37,4	-40,0	-43,1
Pensões e Reformas Militares	-16,4	-18,5	-22,9	-19,5	-19,9	-21,3	-22,8	-29,5	-32,5	-34,1

Analizzando il bilancio, emerge un disavanzo rilevante fra le entrate relative ai contributi forniti dai funzionari militari e le spese verso le pensioni e le riforme militari;⁷⁵ Di fatto, nel 2016 ci sono state entrate per 2,9 bilioni, mentre le spese hanno raggiunto i 37,0 bilioni. Il deficit del RPPS, se confrontato con quello dell'RGPS, risulta elevato, se si considera che il numero di beneficiari del RPPS – approssimativamente 1 milione di cittadini – è circa 30 volte minore rispetto a quello dei beneficiari del RGPS (29 milioni).⁷⁶ Dalla tabella 2.7, se si considera il deficit per capita – tenendo conto della differente quantità di beneficiari fra i regimi RGPS e RPPS - emerge come il deficit dei funzionari RPPS sia in proporzione superiore a quello dei partecipanti al regime RGPS

⁷⁵ *Relatório da Previdência - Aspectos Fiscais da Seguridade Social no Brasil* in www.gov.br

⁷⁶ *Ibidem*

Tabella 2.7 Déficit per capita **Fonte:** RREO, Boletim Estatístico da Previdência Social e Boletim Estatístico de Pessoal

	Déficit R\$ Bilhões	Beneficiários Milhares	Déficit per capita R\$
RGPS Urbano	36,4	24.269,9	1.501,0
RGPS Rural	101,6	9.486,0	10.715,5
RPPS Civil	43,1	632,5	68.115,9
RPPS Pensões Militares	14,3	144,4	99.217,9
Militares Reformados	19,7	154,6	127.692,4

Il deficit del sistema di sicurezza sociale e l'invecchiamento della popolazione brasiliana, hanno

Aumentato negli ultimi anni l'attenzione alla necessità di una riforma più incisiva del sistema previdenziale. Dai dati economici forniti in precedenza, emerge chiaramente come qualsivoglia discorso circa la riforma del sistema di sicurezza sociale, non possa prescindere da un'analisi del sistema previdenziale brasiliano, in quanto quest'ultimo supera di gran lunga per ricavi, numero di beneficiari e costi le altre voci del bilancio.

Dopo la mancata approvazione da parte congresso della PEC 287/2016 stipulata durante il governo Temer, oggi in Brasile si parla della nuova riforma della previdenza consegnata al congresso con la *proposta de emendamento constitucional* (PEC 06/2019). Nel terzo capitolo si analizzerà il cambiamento del quadro normativo proposto dalla riforma e la previsione dell'impatto che le nuove regole avranno sul sistema economico brasiliano.

CAPITOLO 3: Studio della Proposta di Emendamento costituzionale PEC 06/2019: Cosa cambierà?

3.1 Caratteristiche della PEC 06/2019 e Iter legislativo

Come anticipato nei precedenti capitoli, il processo burocratico che mirava a un miglioramento legislativo ed effettivo in materia di sistema previdenziale, non è sempre stato lineare ma ha subito delle modifiche strutturali, fino alla discussione e alla narrazione pubblica attuale.

Prima di analizzare la Proposta di Emendamento Costituzionale (PEC) n. 06/2019 presentata al Congresso, si ricorda brevemente l'iter legislativo necessario alla proposta di un emendamento costituzionale in Brasile.

Ogni *Proposta de Emenda à Constituição* può essere presentata dal Presidente della Repubblica, da un terzo dei Deputati federali o dai Senatori, o per più della metà dell'Assemblea legislativa e ha la possibilità di abolire o modificare norme inerenti alla Costituzione. Chiaramente, trattandosi di disposizioni che potrebbero modificare tasselli fondamentali e democratici del Paese, non possono essere lese le leggi essenziali della Carta Costituente, tendenti ad abolire quelle che vengono definite «cláusulas pétreas», pietre miliari della Costituzione. Fra queste rientrano il modello federativo dello Stato, il valore del voto diretto, segreto, universale e periodico, la separazione tra i poteri dello Stato, i diritti e le garanzie individuali (rientrano al suo interno il diritto alla vita, alla libertà, all'uguaglianza, alla sicurezza e alla proprietà)⁷⁷. Tutto ciò che è correlato a questi casi o alle clausole miliari dello Stato – incluso compiere un colpo di mano che levi il potere al popolo – non può alterare le disposizioni del Potere Costituente originario.

La Costituzione Federale (promulgata nel 1988) può pertanto essere modificata tramite proposta di almeno un terzo dei membri della Camera dei deputati, minimo un terzo dei membri del Senato Federale, della figura del Presidente della Repubblica o da oltre la metà dell'Assemblea Legislativa delle Unità Federali, che rappresentano il potere legislativo di fatto.

In base al paragrafo 2 dell'Articolo 60 della Costituzione Federale del 1988, il Congresso Nazionale – composto dalla riunione delle due Camere – definisce che la proposta potrà essere discussa e votata in ogni camera del Congresso Nazionale, in forma separata.

Una volta presentata, la PEC dovrà essere votata in due turni e potrà ottenere la promulgazione in caso di voto favorevole dei tre quinti dei voti dei Deputati (308 su 513) e dei voti dei Senatori (49 su 81)⁷⁸.

⁷⁷L'unica eccezione riguarda la pena di morte, plausibile solo in caso di guerra dichiarata dal Presidente della Repubblica e supportato dal Congresso Nazionale.

⁷⁸<https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/emenda-constitucional>.

Data l'importanza e il valore stesso che rappresenta modificare una parte essenziale della Costituente, la proposta dovrà essere valutata, discussa in ogni sua forma e possibile implicazione, non soltanto legislativa ma anche di impatto sociale e di fattuale uso popolare. Per questa ragione non stupiscono i tempi dilatati che può raggiungere una modifica e un equilibrio fra le parti, intente a limare passaggi e rendere più chiaro e meno ambiguo possibile la nuova formulazione.

Dal momento che la proposta ottiene la prima approvazione da parte delle due Camere, la stessa passerà alla «Casa Revisora», all'interno della quale verrà vagliata profondamente e dove, insieme alla discussione, vi sarà una nuova doppia votazione che prevede l'ottenimento dei tre quinti dei voti a favore. Diversamente, nel caso in cui la PEC venisse rigettata, l'oggetto che compone la proposta non può far parte di una successiva proposta nella stessa sessione legislativa⁷⁹. Si tratta, pertanto, di un ulteriore lasso temporale che può determinare un allungamento sostanziale lungo il cammino della proposta di emendamento.

Definite queste prime nozioni, è possibile passare a descrivere, in particolare, l'iter che ha seguito la cosiddetta PEC n. 06/2019, dal momento della proposta alla sua promulgazione.

Anche la PEC 06/2019, che aveva per oggetto la «modifica del sistema di previdenza sociale, stabilimento delle regole di transizione e disposizioni transitorie»⁸⁰ non fa eccezione rispetto all'iter stabilito dalla Costituente.

Presentata alla Camera dei Deputati dal Presidente Bolsonaro nel febbraio 2019, la PEC 06/2019 è rimasta in discussione nella Camera per sei mesi, per passare poi quasi tre mesi al vaglio del Senato⁸¹. Potrebbe sembrare un periodo particolarmente ampio, anche se, al di là del valore della modifica puramente legislativa, è da considerarsi l'impatto che una simile proposta era portata a modificare. Secondo le stime dell'Esecutivo, l'obiettivo principe era ridurre il deficit finanziario nelle casse della Previdenza Sociale per il valore di circa 800 miliardi di Reais in dieci anni⁸².

Passata sul tavolo della Comissão de Constituição e Justiça che ha valutato le varie *emendas* che compongono l'Emendamento nel suo insieme, la PEC è stata approvata dalla *Comissão Especial da Câmara dos Deputados*, incaricata di analizzare la proposta. Il 10 luglio, con 379 voti a favore – 71 voti in più rispetto al voto minimo richiesto – la proposta otteneva l'avallo della Camera dei Deputati alla prima votazione.

Il 7 agosto, con 370 voti a favore, l'emendamento otteneva la conferma nel secondo turno di votazione e ha potuto proseguire dinanzi al Senato. Con 56 voti a favore e 19 contrari,

⁷⁹In Brasile una legislatura ha la durata di quattro anni e ogni anno è chiamato di sessione legislativa.

⁸⁰<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137999>

⁸¹<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/11/12/promulgada-emenda-constitucional-da-reforma-da-previdencia>.

⁸²*Ibidem*.

il Senato ha reso ufficiale la prima votazione, superando, anche nella seconda votazione, le posizioni dei Senatori. Il 12 novembre 2019, l'Emenda Constitucional 103 del 2019 trovava compimento, entrando a far parte della Magna Carta brasiliana, in seguito alla promulgazione del Congresso Nazionale. Proclamata con soddisfazione dal governo in appoggio al Presidente Jaime Bolsonaro, la *Nova Previdência* diventa ufficiale⁸³.

Ma in che modo si pone rispetto alla precedente legislazione previdenziale? Quali sono i punti chiave che ne hanno determinato il successo e la sua promulgazione⁸⁴? In prima analisi si può sottolineare la volontà dell'amministrazione brasiliana di rivolgere la PEC 2019 a determinate categorie sociali, mostrando l'intento di risolvere le inadempienze della legislazione precedente in materia previdenziale.

I principali punti di novità della nuova previdenza si rivolgono e interessano quindi:

- la pensione da morte;
- l'ausilio in caso di malattia;
- disabili;
- i tempi di contribuzione;
- Stati e Comuni;
- nuove regole di pensionamento.

Può risultare particolarmente utile ripercorrere brevemente i benefici indicati della nuova Riforma, per poter comprendere in modo più articolato in che maniera abbia modificato le possibilità dei vari strati sociali del Brasile. Tra queste, le modifiche più rilevanti riguardano il pensionamento per morte, i tempi di contribuzione e le nove regole di pensionamento.

La pensione in caso di morte è destinata ai dipendenti supportati dalla Previdenza, con moglie e figli minori di 21 anni a carico. In caso di pensioni che non superano il salario minimo, il beneficio rappresenterà almeno il 60% del valore pensionistico, che può aumentare del 10% per ogni membro familiare a carico, fino al 100%.

La nuova definizione di tempo di contribuzione rappresenta il cambiamento maggiore rispetto al passato, rispondendo alla necessità di trovare una soluzione pensionistica a una popolazione che invecchia rapidamente e che, allo stesso tempo, può andare in pensione senza vincoli relativi all'età. Se in precedenza era possibile andare in pensione dopo aver contribuito con 35 anni di lavoro per gli uomini e con 30 anni di contributi per le donne, con la PEC del 2019 non sarà più possibile pensionarsi secondo la modalità per tempo di contribuzione

Prima della riforma i lavoratori urbani si pensionavano al raggiungimento dei 65 anni, per quanto riguarda gli uomini, e 60 anni per le donne; tale vincolo, si accompagnava ad un periodo di contribuzione pari ad almeno 15 anni.

⁸³L'iter, le varie fasi, le emende presentate e votate, sono disponibili in <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137999>.

⁸⁴In questa descrizione non implica un giudizio politico ma principalmente analitico della riforma stessa.

Con la riforma, i lavoratori urbani che fanno parte del regime RGPS, possono conseguire la prestazione pensionistica secondo la modalità di pensionamento per età raggiunti i 65 anni, nel caso degli uomini, e ora a 62 anni, per quanto riguarda le donne. Al vincolo relativo all'età minima pensionabile, si accompagna l'obbligatorietà di un periodo minimo di contribuzione di 20 anni per gli uomini e 15 anni per le donne. Si è evidenziato dunque un aumento sia nell'età minima richiesta per le donne che negli anni di contribuzione stabiliti per gli uomini.

Nel caso dei lavoratori rurali, invece, all'età minima pensionabile (invariata rispetto al passato e pari a 60 anni per gli uomini e 55 anni per le donne) è stata introdotta la richiesta di un tempo di contribuzione minimo di 15 anni per entrambi i sessi. La categoria dei lavoratori rurali – se paragonata a quella dei lavoratori urbani – usufruisce di un computo dettato dalla maggiore fatica fisica della vita dei campi e per questo è prevista un'età pensionabile minima ridotta per entrambi i sessi. Ciò che però rappresenta un'innovazione verso una convergenza fra le due categorie è l'introduzione di un periodo minimo di contribuzione per i lavoratori rurali; si ricorda, difatti, che per anni tale categoria è stata svincolata dalla contribuzione al regime RGPS per l'ottenimento della pensione in quanto era prevista l'obbligatorietà di un periodo di servizio al sistema con una logica concettualmente diversa rispetto a quella contributiva, come analizzato nel secondo capitolo.

All'interno dei cambiamenti proposti e accettati dalla *Nuova Previdência* rientra il calcolo dei benefici e dell'aliquota tra le fasce di reddito.

In merito ai benefici, la tabella dei valori elaborata nella Riforma mira a non tralasciare nessun aspetto contributivo a vantaggio dei lavoratori, che ricevono percentuali più alte in base al tempo speso lavorando. In base allo storico dei contributi del lavoratore, il valore pensionistico può raggiungere, in taluni casi, fino al 100% dei benefici.

I lavoratori del Regime Geral che avranno raggiunto il tempo minimo di contribuzione – si ricorda 20 anni per gli uomini e 15 per le donne del settore privato – avranno diritto al 60% del valore del beneficio integrale e vedranno aumentare di 2 punti percentuali per ogni anno in più di contributi. Le donne avranno inoltre diritto al 100% del beneficio al raggiungimento dei 35 anni di contributi, così come gli uomini, al raggiungimento dei 40 anni. Oltre a ciò, è stato calcolato un indice di adeguamento – correlato all'inflazione – che avrà valore di garanzia a vantaggio del lavoratore: mai maggiore al tetto fissato dall'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale di 5.839,45 Reais e non inferiore al salario minimo fissato a 998,00 Reais⁸⁵.

Le variazioni, come anticipato, inquadrano anche le aliquote, che assumono percentuali variabili se riferite ai lavoratori gestiti dal Regime Geral o se rivolte ai lavoratori pubblici. Nel primo caso, come mostrato dalla tabella 3.1, si notano le diverse fasce delle aliquote applicate al salario minimo, tra il salario minimo e 2.000 Reais, tra i 2.000 Reais e i 3.000, e infine tra i 3.000 e il tetto dell'RGPS⁸⁶.

⁸⁵*Ibidem.*

⁸⁶<https://www12.senado.leg.br/noticias/infograficos/2019/10/a-reforma-da-previdencia-aprovada-no-senado>.

Tabella 3.1 Fasce delle aliquote applicate al salario minimo dei lavoratori gestiti dal Regime Geral

Alíquotas – Regime Geral
Incidência progressiva sobre faixas
▶ Até o salário mínimo: 7,5%
▶ Entre mínimo e R\$ 2 mil: 9%
▶ Entre R\$ 2 mil e R\$ 3 mil: 12%
▶ Entre R\$ 3 mil e o teto do RGPS: 14%
Quem receber menos do que o limite mínimo mensal de contribuição pode complementar ou usar valores de outros meses que excederem o mínimo

Per quanto riguarda invece i lavoratori pubblici, le aliquote salgono in proporzione al guadagno del lavoratore, come rappresentato nella tabella 3.2⁸⁷.

Tabella 3.2 Fasce delle aliquote applicate al salario minimo dei lavoratori pubblici

Alíquotas – Servidores públicos
Incidência progressiva sobre faixas
▶ Até o salário mínimo: 7,5%
▶ Entre mínimo e R\$ 2 mil: 9%
▶ Entre R\$ 2 mil e R\$ 3 mil: 12%
▶ Entre R\$ 3 mil e o teto do RGPS: 14%
▶ Entre teto do RGPS e R\$ 10 mil: 14,5%
▶ Entre R\$ 10 mil e R\$ 20 mil: 16,5%
▶ Entre R\$ 20 mil e o teto constitucional: 19%
▶ Acima do teto constitucional: 22%
Cobrança acima do teto do RGPS vale também para aposentados e pensionistas
Em caso de déficit atuarial do regime dos servidores, a cobrança pode incidir também sobre as faixas acima do salário mínimo
Em caso de déficit atuarial do regime dos servidores, a União pode impor cobrança extraordinária por prazo definido
Alíquotas estabelecidas por estados e municípios não podem ser menores do que as adotadas pela União
▶ Exceção: quando comprovado que não há déficit atuarial

Sebbene la PEC sia entrata in vigore nell'immediato nel novembre 2019, le aliquote hanno subito un leggero adeguamento a partire dal 1 marzo 2020⁸⁸, non modificando tuttavia la

⁸⁷*Ibidem.*

⁸⁸<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/11/12/promulgada-emenda-constitucional-da-reforma-da-previdencia>

percentuale applicata ma le fasce di reddito ai quali si applica, secondo quanto segue nella tabella 3.3 dell'INSS⁸⁹.

Tabella 3.3 Aliquote applicate a partire dal 1 marzo 2020

Tabela para Empregado, Empregado Doméstico e Trabalhador Avulso a partir de 1º de março 2020	
Salário de Contribuição (R\$)	Alíquota
Até R\$ 1.045,00	7,5%
De R\$ 1.045,01 a R\$ 2.089,60	9%
De R\$ 2.089,61 até R\$ 3.134,40	12%
De R\$ 3.134,41 até R\$ 6.101,06	14%

Dopo aver definito la grammatica legislativa e il percorso della PEC 06/2019, due sono le domande che richiedono altrettante risposte. In che modo questi dati hanno però impattato con il mercato del lavoro e con la società brasiliana? In che maniera è stata assorbita dai lavoratori del settore pubblico e privato?

3.2 Impatto della PEC 06/2019 sulla spesa previdenziale del RGPS e RPPS

Riprendendo le parole del ministro Guedes nella *Proposta de emenda à constituição* – inviata all’attuale Presidente della Repubblica Federale, Jair Bolsonaro – la nuova riforma⁹⁰ ha come obiettivo quello di correggere le distorsioni del sistema previdenziale precedente, al fine di rendere l’intero sistema di sicurezza sociale più sostenibile nei prossimi anni⁹¹. Come visto nei capitoli precedenti, l’evoluzione del sistema di previdenziale brasiliano è stato caratterizzato da una riduzione del rapporto beneficiari/contribuenti causato dalle regole del sistema previdenziale, da una parte, e dall’invecchiamento della popolazione, dall’altro; ciò ha determinato un peggioramento del deficit della previdenza, con ripercussioni sull’equilibrio dell’intero sistema economico del Paese.

⁸⁹<https://www.inss.gov.br/servicos-do-inss/calculo-da-guia-da-previdencia-social-gps/tabela-de-contribuicao-mensal/>.

⁹⁰ Proposta de emenda à constituição, Paulo Roberto Nunes Guedes Ministro da Economia in www.gov.br

⁹¹ Ibidem

Ma quale sarà l'impatto finanziario delle nuove regole della PEC 06/2019 nei prossimi anni?

Una risposta a questo quesito è stata probabilmente cercata in primo luogo dal ministro propositore Paulo Guedes, il quale nell'esposizione dell'Emenda Constitucional citata precedentemente, ha stimato un risparmio di 715 bilioni di Reais in 10 anni soltanto considerando solamente la riforma delle regole del regime RGPS⁹²; tale cifra aumenta infatti sensibilmente se si considerano anche le innovazioni nel regime RPPS e nelle aliquote di contribuzione.

Al fine di fornire al lettore un quadro oggettivo, in questa sede saranno evidenziati gli studi della Instituição Fiscal Independente (IFI), un organo appartenente al Senato Federale del Brasile, creato nel 2016 con l'obiettivo di aumentare la trasparenza dei conti pubblici⁹³.

Riprendendo quanto visto in precedenza nell'analisi della PEC 06/2019 si ricordano i seguenti punti, fondamentali, per compiere una proiezione finanziaria della riforma:

- Fine del pensionamento per tempo di contribuzione: la regola base per l'eleggibilità seguirà la modalità di pensionamento per età, con una correzione automatica dell'età stessa sulla base degli indici sull'aspettativa di vita della popolazione;
- Aumento dell'età di pensionamento per i lavoratori rurali e sostituzione del tempo di servizio con il tempo di contribuzione;
- Aumento del tempo di contribuzione richiesto per l'accesso al pensionamento per età (20 anni per gli uomini, 15 per le donne);
- Introduzione di un'età minima di 60 anni per il pensionamento dei professori di entrambi i sessi, con l'esigenza di almeno 25 anni di contribuzione per le donne e di 30 anni per gli uomini;
- Riadattamento a un nuovo incarico e valutazione periodica dei pensionamenti per invalidità.

L'impatto finanziario della riforma su RGPS e RPPS è stato calcolato grazie alla differenza fra la proiezione della spesa del sistema previdenziale basata sulle regole sopra delineate e il quadro di regole in vigore nel periodo antecedenti alla PEC 06/2019.

Secondo gli studi dell'*Instituição Fiscal Independente* nel «Relatório de acompanhamento fiscal» sul regime RGPS, la riforma porterà a una riduzione della spesa previdenziale di 670,9 bilhões di Reais in 10 anni (un valore inferiore ma comunque simile rispetto al risparmio di 715 miliardi di Reais stimati dal *Ministério da Economia*). Il risparmio stimato dall'IFI è rappresentato nella figura 3.1, che riporta l'impatto della riforma sul regime RGPS in bilioni di Reais.

⁹² relatório de acompanhamento fiscal, Instituição Fiscal Independente, Aprile 2019

⁹³Instituição Fiscal Independente in www.12.senado.leg.br

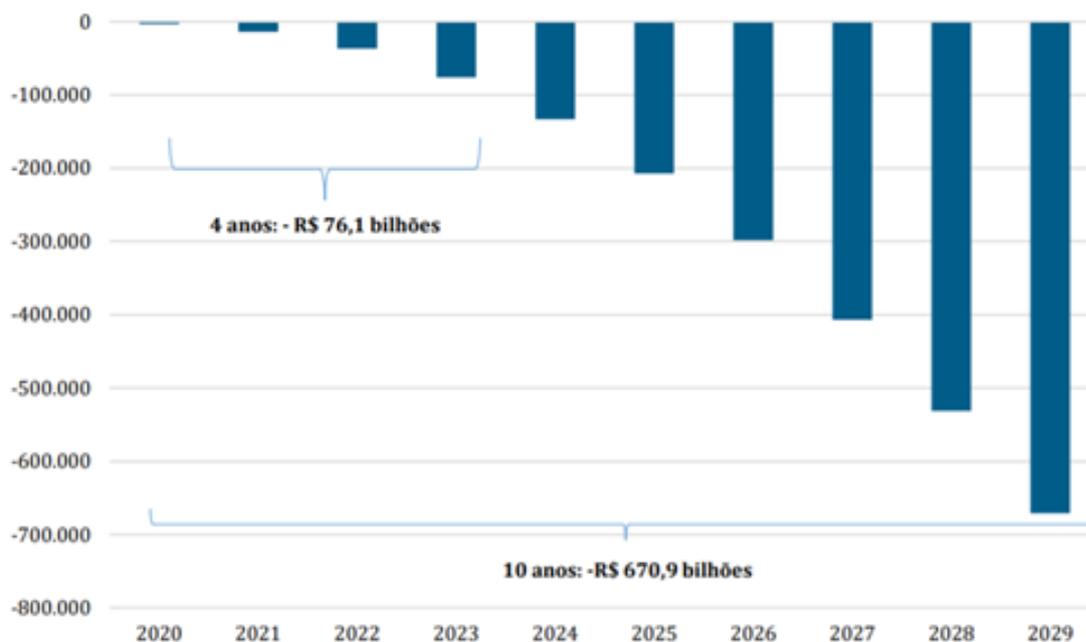


Figura 3.1 Impatto della riforma sul regime RGPS (r\$ miliardi) **Fonte:** IFI.

Dall’elaborazione dell’IFI si evidenzia un risparmio nel breve periodo (4 anni) di circa 76,1 miliardi di Reais mentre nel 2029 un risparmio di 670,9 miliardi. Attraverso un’analisi disaggregata dell’impatto fiscale, si nota come l’obiettivo del 2029 possa essere scomposto nella somma del risparmio ottenuto dai singoli cambiamenti delle regole della nuova riforma al sistema previdenziale; infatti, si stima un risparmio di R\$ 143,4 biliões per la nuova modalità di pensionamento per età, di R\$ 352,2 biliões per la fine del pensionamento per tempo di contribuzione, di R\$ 75,1 biliões per la nuova modalità di pensione d’invalidità e di R\$ 100,1 biliões per la pensione per morte⁹⁴.

Analizzando invece l’andamento della percentuale della spesa del RGPS sul Prodotto Interno Lordo – che si ricorda essere in costante crescita dal 2007 – si prospetta una crescita contenuta, passando da 8,6% nel 2019 a 8,9% nel 2029; con il quadro di norme antecedente alla riforma previdenziale del 2019, l’Istituto Finanziário Independente prevede una forte crescita della percentuale di spesa del RGPS di Reais sul PIB, passando da 8,6% a 10,6% nel 2029⁹⁵.

Nello scenario delineato a partire dalla riforma, la percentuale di spesa del RGPS sul Prodotto Interno Bruto andrà a stabilizzarsi, passando da 8,6% a 8,9% fra il 2019 e il 2029⁹⁶ (figura 3.2); d’altro canto, senza riforma, l’istituto finanziario indipendente brasiliano prospetta una crescita dalla percentuale della spesa del RGPS sul PIB dal 8,6% nel 2019 a 10,6% nel 2029⁹⁷.

⁹⁴ *relatório de acompanhamento fiscal*, Instituição Fiscal Independente, Aprile 2019

⁹⁵ *relatório de acompanhamento fiscal*, Instituição Fiscal Independente, Aprile 2019

⁹⁶ *Ibidem*

⁹⁷ *Ibidem*

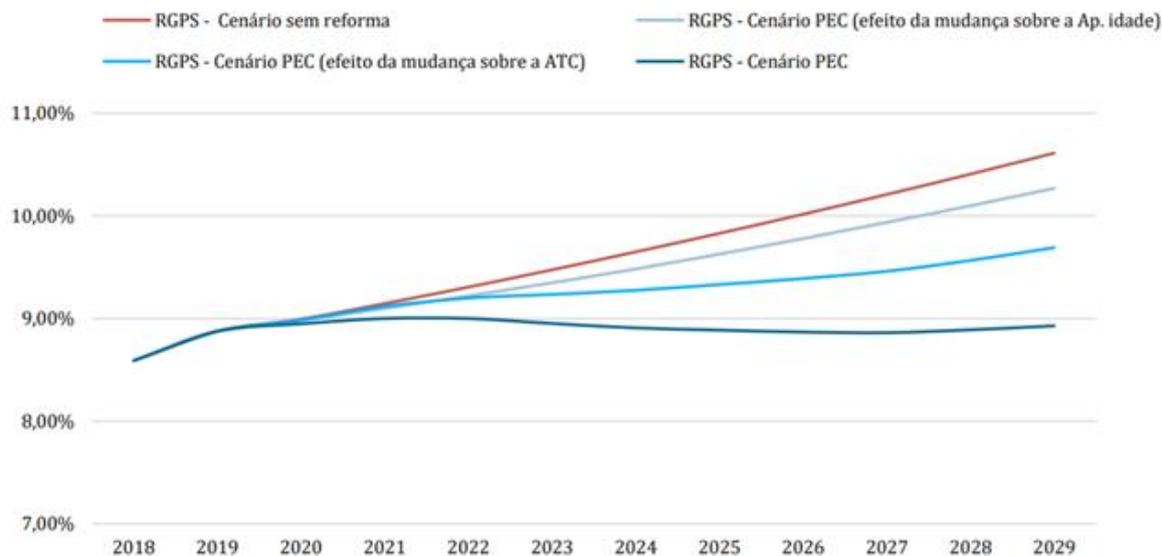


Figura 3.2 Spese sociali - RGPS (% del PIL) **Fonte:** IFI.

Come visto nel paragrafo precedente, la riforma PEC 06/2019 ha cambiato in maniera incisiva anche le regole alla base del funzionamento del regime RPPS. Infatti, nonostante il numero di cittadini compresi nel regime RPPS sia inferiore rispetto a quello del RGPS, si ricorda che la spesa procapite del primo regime è superiore rispetto al secondo, generando un deficit di 43,1 bilioni Reais per i funzionari pubblici, e 34 milioni di Reais per i militari⁹⁸.

Dal quadro delineato in precedenza in merito alle nuove regole del regime RPPS, emerge un obiettivo duplice, volto da una parte all'aumento dell'età minima con cui i funzionari pubblici possono pensionarsi, e dall'altro al cambiamento del calcolo alla base dei benefici erogati dal regime RPPS, avente come effetto sperato la riduzione del tasso di sostituzione. Quest'ultimo, si definisce come il rapporto in percentuale tra l'importo del primo rateo pensionistico e l'ultimo stipendio o reddito percepito prima del pensionamento⁹⁹.

La volontà di ridurre il tasso di sostituzione nasce dall'evidenza che in Brasile fino alla PEC 06/2019, la prestazione pensionistica è stata svincolata da una logica di proporzionalità favorendo l'accesso da parte dei richiedenti a una pensione integra rispetto all'ultimo stipendio o reddito percepito.

Anche per l'analisi degli effetti finanziari delle nuove regole del regime RPPS, si riportano gli studi dell'Instituição Fiscal Independente, nella *Simulação do impacto da Pec 6/2019 sobre as despesas do rpps dos servidores civis da união*.

⁹⁸Tabella 2.7 Déficit per capita Fonte: RREO, Boletim Estatístico da Previdência Social e Boletim Estatístico de Pessoal

⁹⁹<https://www.pensionioggi.it/dizionario/tasso-di-sostituzione>

L'obiettivo di aumentare l'età media del pensionamento dei funzionari del RPPS è stato perseguito attraverso le modifiche riassunte nella tabella 3.4.

Tabella 3.4 Principali misure della PEC 6/2019 con impatto sulla spesa del RPPS **Fonte:** IFI.

Medidas	Situação atual	Proposta PEC 6/2019	Modificações do Substitutivo à PEC 6/2019
1. Elevação das idades mínimas da regra definitiva de aposentadoria (caso geral).	55 anos para mulheres e 60 anos para homens.	62 anos para mulheres e 65 anos para homens.	Não altera.
2. Elevação (ou fixação) de idades mínimas com unificação para ambos os sexos nas regras definitivas das aposentadorias especiais.	50 anos para as professoras e 55 anos para os professores. Não há idade mínima para policiais (federais ou civis).	60 anos para professores e 55 anos para policiais (federais e civis).	Mantém com flexibilização. Reduz a idade mínima das professoras para 57 anos.
3. Elevação das idades mínimas para servidores que ingressaram até 2003 preservarem integralidade e paridade.	Regra de transição com idades mínimas (55/60) ou regra de excepcionalidade que antecipa aposentadoria em troca de tempo de contribuição (pontos).	Necessidade de cumprir a regra definitiva, inclusive idades mínimas (62/65).	Mantém com flexibilização. Introduz regra de transição alternativa com idades mínimas mais baixas (57/60) e pedágio de 100% do tempo de contribuição que faltar (ver Quadro 3).
4. Regras de transição para atuais servidores com idades mínimas mais elevadas do que as atuais		Idades mínimas iniciais de 56 e 61 anos no caso geral com sistema progressivo de pontos, crescendo para mulheres de 86 para 100 até 2033 e para homens de 96 para 105 até 2028 (ver Quadro 3).	Mantém com flexibilização. Reduz os critérios de pontos para professoras e de tempo de contribuição para policiais, além de introduzir regra de transição alternativa com pedágio de 100% do tempo de contribuição que faltar (ver Quadro 3).
5. Previsão de gatilho automático para elevação das idades mínimas das regras definitivas e de transição		Elevação nas idades mínimas de 75% do aumento da sobrevida da população aos 65 anos, a cada quatro anos com a primeira revisão em 2024.	Excluído

Attraverso un confronto fra la situazione attuale e la proposta della PEC 06/2019, emerge un incremento:

- Per l'ottenimento generale all'eleggibilità alla prestazione pensionistica del RPPS da 55 anni per le donne e 60 anni per gli uomini a rispettivamente 62 e 65 anni;
- L'uniformità dell'età minima necessaria per il pensionamento dei professori fissato a 60 anni e l'introduzione di un'età minima per la polizia federale/civile fissata a 55 anni.

L'impatto percentuale previsto dall'utilizzo delle regole della proposta (effettive e di transizione) è di un aumento del 75% dell'età minima dei cittadini che si pensioneranno secondo le regole del regime RPPS¹⁰⁰.

Gli effetti del nuovo sistema di regole sul flusso di entrate nel sistema pensionistico, dato dalla differenza fra l'erogazione di nuovi benefici e la cessazione di prestazioni esistenti sono riassunti nella tabella 3.5.

Tabella 3.5 Effetti del nuovo sistema sul flusso di entrate nel sistema pensionistico **Fonte:** IFI.

Regra	10 anos (2020 a 2029)	20 anos (2020 a 2039)
Vigente	236.800	324.481
PEC	132.890	217.079
Substitutivo	175.148	229.938

¹⁰⁰ Simulação do impacto da pec 6/2019 sobre as despesas do RPPS dos servidores civis da união, Instituição Fiscal Independente, Luglio 2019

Con il nuovo quadro di regole, si stima pertanto l'erogazione di 132.890 nuove prestazioni pensionistiche nel regime RPPS, rispetto alle 236.800 stimate secondo il quadro di regole attuale. Il trend che vede una riduzione del numero di prestazioni erogate si conferma anche considerando il lungo periodo dal 2020 al 2039. Nel 2039, con le nuove regole della PEC 06/2019 si stimano 217.079 nuove prestazioni pensionistiche rispetto alle 324,481 stimate a partire dal quadro vigente.

Per continuare ad analizzare l'impatto della riforma previdenziale, considerando questa volta le nuove regole del RPPS volte a ridurre il tasso di sostituzione, occorre fare una breve premessa sulla "sull'evoluzione salariale" dei funzionari pubblici brasiliani e sul salario di contribuzione.

Secondo i dati forniti dalla PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – i funzionari pubblici parte del RPPS iniziano la carriera lavorativa con un salario medio pari a R\$ 6.950,80, in percentuale pari al 40,6% del loro salario finale¹⁰¹. Tale salario, definibile di base, cresce durante gli anni lavorativi di circa 4,2 punti percentuali e nell'arco di 15 anni si stabilizza nel salario finale che rappresenta in media l'apice della carriera lavorativa¹⁰². Al fine di ridurre il tasso di sostituzione e la possibilità – avuta per molti anni da tanti funzionari pubblici – di pensionarsi con il 100% del valore dell'ultimo salario ricevuto (pari in media a 17.111,40 Reais) è cambiato il metodo di calcolo alla base della prestazione pensionistica. Infatti, con la PEC 06/2019, si è introdotta una base di calcolo, definita come proporzionale rispetto al tempo di contribuzione del funzionario.

Andando nel dettaglio, si parte dalla stima di una media salariale che consideri il 100% dei salari ricevuti durante la carriera lavorativa. Un funzionario che decide di pensionarsi con l'età minima richiesta e un tempo di servizio effettivo pari a 20 anni, potrà ottenere il 60% della media del 100% dei salari. La logica proporzionale al calcolo della prestazione pensionistica risiede nel fatto che dopo i 20 anni di servizio richiesti il funzionario otterrà una crescita del 2% per ogni anno in più di servizio. Pertanto, l'ottenimento del 100% del salario finale ricevuto sarà possibile solo nel caso in cui il funzionario abbia ottenuto 40 anni di servizio effettivo. Un confronto fra l'evoluzione della spesa del sistema RPPS con le regole della riforma PEC 06/2019 rispetto a quanto stimato con le regole precedenti alla riforma emerge dalla figura 3.3, avente come fonte l'IFI e che descrive la spesa annuale totale del RPPS dal 2020 al 2060.

¹⁰¹ *Simulação do impacto da pec 6/2019 sobre as despesas do RPPS dos servidores civis da união*, Instituição Fiscal Independente, Luglio 2019

¹⁰² *Ibidem*

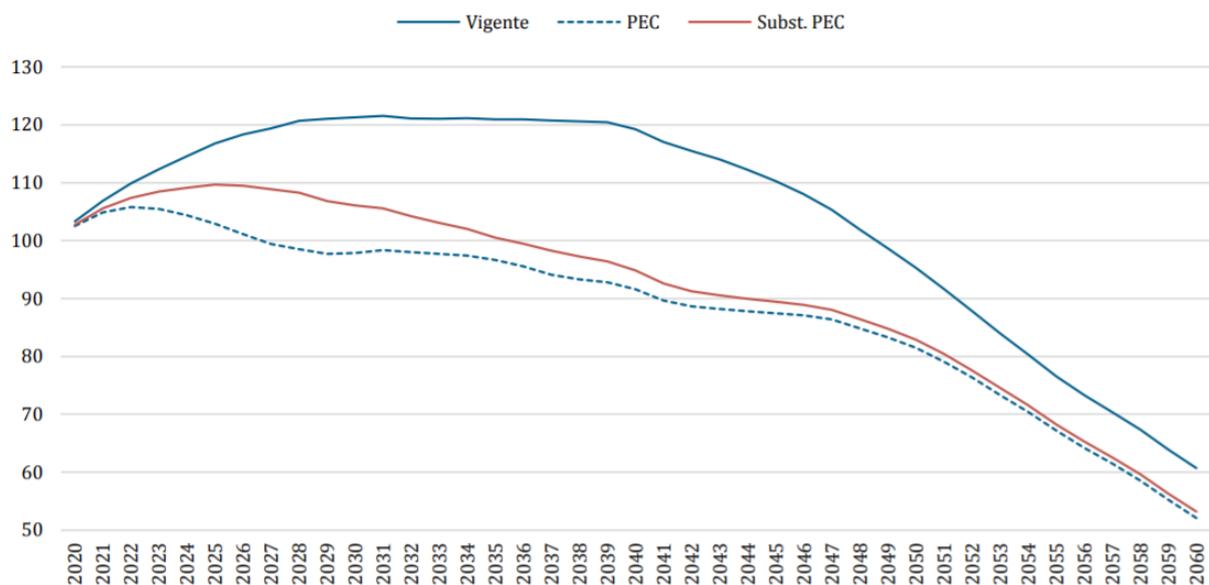


Figura 3.3 Spesa annuale RPPS totale – R\$ miliardi

La spesa stimata nel quadro che vede applicate le regole della PEC 06/2019 (linea blu tratteggiata), appare nettamente inferiore rispetto a quanto stimato a partire con le regole precedenti alla riforma (linea blu). Tale tendenza, a livello finanziario, si traduce in un risparmio di 173,5 bilioni di Reais in 10 anni¹⁰³

¹⁰³ *Simulação do impacto da pec 6/2019 sobre as despesas do RPPS dos servidores civis da união*, Instituição Fiscal Independente, Luglio 2019

Conclusioni

L'evoluzione storica del sistema previdenziale brasiliano evidenzia il mutamento della cultura pubblica e del ruolo dello Stato nella vita dei cittadini Brasiliani. Si è passati da un sistema rivolto esclusivamente al settore privato con attenzioni a particolari classi di lavoratori, come quella dei ferroviari, a una maggiore coscienza collettiva verso l'universalità dei diritti sociali. Il sistema previdenziale, come delineato lungamente in questa trattazione, è mutato verso una maggiore inclusione sociale nel corso degli anni, mostrando le differenze tra periodi in cui in Brasile si sono seguiti regimi dittatoriali, come l'era Vargas o la dittatura degli anni Sessanta, e il periodo attuale.

In tal senso, la tutela costituzionale posta al sistema di sicurezza sociale, comprendente la previdenza, risulta essere un passo importante verso il riconoscimento universale dei diritti sociali verso i cittadini brasiliani – indipendentemente dalla classe sociale – sebbene abbia al tempo stesso rappresentato un punto di svolta verso un peggioramento dei conti pubblici e del debito federale. Alla luce dei dati riguardanti le proiezioni del debito pubblico brasiliano e del peso sempre più determinante della previdenza sociale – considerando i regimi RGPS e RPPS – appare evidente che con le regole antecedenti alla riforma PEC 06/2019 descritte nel secondo capitolo, ci sia un contrasto nella Costituzione del 1988 – ancora in vigore – fra i principi della Carta e la Costituzione materiale. Nonostante si sia perseguito l'obiettivo di rendere i diritti sociali universali con principi interni alla Costituzione, non è stata posta la stessa attenzione a formulare un quadro di regole che consentisse al sistema di previdenza sociale di avere i caratteri di progressività ed uguaglianza così come voluto dalla Costituente.

Diversamente, il sistema ha sempre più nel corso degli anni aumentato il proprio carattere regressivo, consentendo alla previdenza sociale di rappresentare appieno il divario sociale che esiste fra le classi ricche e povere del Paese. Non a caso, come visto durante la trattazione, il sistema per anni ha consentito l'affermazione del fenomeno del pensionamento precoce, concentrato soprattutto nelle classi più abbienti della popolazione, in quanto più capaci di contribuire al sistema a lungo termine, cioè per i 35 anni richiesti per il raggiungimento del tempo di contribuzione. La mancanza di un'età minima obbligatoria per tutti i cittadini contribuenti, assieme al fenomeno dei pensionamenti precoci, ha portato proprio gli strati più ricchi della popolazione – che costituiscono maggiori possibilità contributive – a ricevere per più tempo le prestazioni pensionistiche, contribuendo per un tempo limitato rispetto alla capacità produttiva.

Se oltre alle dinamiche intrinseche al funzionamento normativo del sistema previdenziale brasiliano si considerano anche cambiamenti demografici come l'invecchiamento della popolazione e la drastica riduzione del tasso di natalità rispetto al passato, non sorprende la crescita esplosiva della spesa previdenziale con l'aumento del rapporto beneficiari/contribuenti e l'insostenibilità del debito pubblico federale, soprattutto in

quanto la Previdenza sociale ha il peso percentuale più rilevante in termini di spesa pubblica federale pari al 10%, già a partire dal 2017.

Oggi, ma così com'è stato in passato quando altri governi hanno modificato il sistema di previdenza brasiliano, la PEC 06/2019 proposta dal governo Bolsonaro assume un peso politico che può portare a giudicare la proposta con giudizi di valore, senza considerare, l'impatto delle nuove regole sulla stabilità economica del Paese nei prossimi anni, e senza chiedersi inoltre, quale potrebbe essere lo scenario alternativo per i futuri contribuenti al sistema che secondo la logica a ripartizione, dovranno contribuire a risanare il deficit lasciato dalle generazioni precedenti. Nonostante tale premessa, i risultati delle proiezioni fiscali di autorevoli organizzazioni nazionali ed estere a partire dal nuovo quadro di regole proposte dalla riforma PEC 06/2019 lasciano spazio alla crescita sostenibile del Brasile nei prossimi anni.

Bibliografia

Batich, Mariana, *Previdência do trabalhador: uma trajetória inesperada*, São Paulo em Perspectiva, n.3, vol 18, Lug-Set 2004.

Campos, Daniel, *Considerações e Reflexões sobre a Previdência Social do Brasil*, in Instituto de Economia Federal do Rio de Janeiro, 2018.

Cellini, Roberto, *Politica economica introduzione ai modelli fondamentali*, McGraw-Hill Education, 2019.

Cordero, Beatriz Cardoso, *Universalização da Previdência Social no Brasil: uma questão ainda em aberto*, Instituto de Economia, Campinas, 2005.

Di Gaspare, Giuseppe, *Teoria e Critica della globalizzazione finanziaria*, Cedam, Padova, 2012.

Fernandes Segura, Fabiano, *Lei Eloy Chaves e Previdência Social no Brasil. Uma Análise Sociológica*, Annablume, 1969.

Gomes, A. M. de C., «Empresariado e legislação social na década de 30», in *Revolução de 30: seminário internacional*, Brasília/ Rio de Janeiro, 1983, Editora da UnB/CPDOC-FGV.

Paiva, Luis Henrique, Rangel, Leonardo Alves, *O impacto das aposentadorias precoces na produção e na produtividade dos trabalhadores brasileiros*, in Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016.

Pereira Pinheiro, Wagner, *24 De outubro De 1929. A Quebra Da Bolsa De Nova York E A Grande Depressão*, Companhia Editora Nacional, 2009.

Souza, Patricia, *Os direitos sociais na era Vargas*, UFMA, 2005.

Vallone, Giuliana, *Crise de 1929 atingiu economia e mudou a ordem politica no Brasil*, Folha de São Paulo, 2009.

Sitografia

<http://www.planalto.gov.br/>

<http://www1.previdencia.gov.br>

<http://www1.previdencia.gov.br>

<https://br.advfn.com/economia/inflacao/brasil/historia>

<https://g1.globo.com>

<https://www.adusp.org.br>

<https://www25.senado.leg.br>

Reis Adacir, Paixao Leonardo, *Private pensions in brazil*, Secretaria de previdencia complementar gabinete, in www.gov.br.

Efeitos redistributivos da reforma da previdência in www.ipea.gov.br

www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao.

www.previdenciarista.com

www12.senado.leg.br

www2.camara.leg.br.

Saggi e riviste

Batich, Mariana, *Previdência do trabalhador: uma trajetória inesperada*, São Paulo em «Perspectiva», n.3, vol 18, Lug-Set 2004.

Costanzi, Rogerio Nagamine, Ansiliero Graziela, *Reforma da previdência social*, in «Desafios da Nação: artigos de apoio», volume 2, April 2018.

Fagnani, Edoardo, *Previdência Social e Constituição Federal: Qual é a Visão dos Juristas*, in «Tributação», nº 57 – Jul-Dez 2010.

Giambiagi, Fabio, Veloso, Fernando, Villela, André, *Determinantes do "milagre" econômico brasileiro (1968-1973): uma análise empírica*, in «Revista Brasileira de Economia», vol.62 no.2, apr-jun 2008.

Goulart Patricia Martins, *Crise do capital o desmonte da Previdência Social no Brasil*, in «Serviço Social & Sociedade», no.130 São Paulo Sept. /Dec. 2017.

Hoffman, Rodolfo, *Desigualdade da distribuição da renda no Brasil: a contribuição de aposentadorias e pensões e de outras parcelas do rendimento domiciliar per capita*, in «Economia Social, vol.18 no.1 Campinas Apr. 2009.

Kingstone, R. Peter, *Privatizing telebrás: Brazilian political institutions and policy performance*, in «Comparative politics», vol. 36, no. 1 (oct., 2003).

Pension Reform in Brazil: Why is it Needed and What Will be its Impact, in «World Bank Staff Note», April 2017.

Ramos, Roberto Luiz, *O envelhecimento da população mundial. Um desafio novo*, in «Revista Saúde Pública» vol.21 no.3 São Paulo, June 1987.

Souza, Patrícia, Os direitos sociais na era Vargas, UFMA, agosto 2005

Giambiagi, Fábio. As raízes do atraso: paternalismo X produtividade. Rio de Janeiro, Elsevier 2007.

Nobrega, Maílson da, O futuro chegou. São Paulo, Globo, 2005.

Abstract

Currently, one of the most discussed reforms in Brazilian society is that of social security, a subject that usually arouses intense debate, for the economic-fiscal dimension, given that its expenditure usually compromises parcel significant public budgets, and also considering a political and social perspective, for the impact of in social security rules on a group large population, including taxpayers/policyholders and beneficiaries. A change in the rules of the social security system involves a large part of the population since the national social security system INSS is public and constitutional. However, the path that led the Brazilian social security system to have an impact in terms of public expenditure equal to 9% of the gross domestic product has been gradual as over the years the Brazilian pension system has gone from being exclusive - i.e. destined to a few classes of workers - to being universal thanks to a greater focus on the expansion of social rights.

The history of the pension system in Brazil can be divided into three phases. The first started at the beginning of the 1920s and is characterized by the system of Retirement and Pension Funds (CAP's), created within the confines of public and private companies. These social security funds were organized within each railway company and possessed the characteristics of a form of private insurance protection; the worker, therefore, obtained the right to social security protection through his own financial contribution. The management of the administration of the CAPs within the railway companies was exclusively carried out by a board of representation, composed in equal numbers of employers and trade union representatives. In this form of the private welfare system, the state exercised only a legislative function through federal decrees, leaving the administrative and financial management to private individuals.

The second phase started at the end of the 1920s and took shape during the 1930s and 1940s with the creation of Retirement and Pension Institutes (IAPS's) which were linked to professional categories during the era of the Vargas dictatorship. The changes in the Brazilian social security system that took place from 1930 onwards were aimed at greater intervention by the state in the previous system based on the private organization of the CAP's. In fact, with the affirmation of the IAP, the Brazilian social security system began to have the characteristics of a national social security system, no longer addressing a single category of workers, as in the past, but creating social security institutions that provided for aggregation of taxpayers on a professional basis. In this model of reference, in those years, pension institutions began to be created for particular categories of professionals, such as the Instituto de Aposentadoria e Pensões of seafarers, that of banking workers (IAPB), industrialists (IAPI) and civil servants (IPASE).

The third phase of the pension system in Brazil started in 1966 and is characterized by the extinction of many IAP's and their unification in one public pension organization. The diversified framework of benefits provided for each IAP Institute would remain unchanged until 1960, when - after years of debate - the Brazilian National Congress promulgated the Lei Organica da Previdencial Social (Law No. 3.807) to standardize the established rights among the different institutions created within the IAP system.

Following the new legislative definition, in 1966 the INPS - Instituto Nacional de Previdência Social - was established which represented the managerial unification of the social security system in Brazil able to unite the IAP institutions previously formed (IAPM, IAPC, IAPB, IAPI, IAPETEL, IAPTEC), in a single national social security institution. It is important to remember that already at the time of the establishment of the INPS. However - despite the fact that INPS represented the institution of a national social security system - the introduction of the Social Security chapter in the Brazilian Constitution of 1988 represented the greatest innovation in the field of social rights in the twentieth century, linking them, for the first time, to the condition of citizenship. The Constitution launched in 1988 - still in force today - is remembered with the name of Constituição Cidadã for having been conceived within a plan to re-democratize the country and able to introduce new constitutional principles, such as that of social security.

The introduction of a title in the Constitution addressing the principles of social security referred to it as an integrated combination of actions introduced by society and governments in order to secure the rights of social assistance, welfare, and health-related rights underlined the new commitment by the state to pursue the universality of social protection in Brazil.

The historical framework outlined above laid the foundations for the functioning of the current Brazilian public social security system; despite the reforms that have taken place over the years since 1988, the system has maintained a tripartite logic based on three regimes: Regime Geral de Previdência Social (RGPS), Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) e Regime de Previdência Complementar (RPC).

The General Regime of Social Security (Regime Geral de Previdência Social - RGPS), is a public, mandatory, pay-as-you-go (PAYG) scheme, managed by the National Social Insurance Institute (INSS), including all the workers established by the Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) - that is, by the Brazilian Trabalist law that regulates wage labor relations - and in equal measure, self-employed, domestic, rural and optional workers. The RGPS is financed through salary contributions and contributions from the national treasury, providing for types of benefits with and without contributions.

The Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) are also public and mandatory but are aimed at state officials of unions, states, and municipalities. As provided in Article 40 of the 1988 Constitution (original text exempt from amendments), designated public workers are provided with a social security system of a contributory nature, according to criteria that observe financial balance.

The Regime de Previdência Complementar (RCP) is a private pension system of a complementary nature. As provided by Article 202 of the 1988 Constitution, it is organized independently in relation to the general social security system, it will be optional, based on the establishment of reserves that guarantee the benefit contracted and regulated by complementary law.

Over the years, the three regimes organized and managed in the national social security institution have pursued an inclusive and universal logic, with rules that, as we will see in the course of this discussion, have contributed on the one hand to address the system to Brazilian citizens - to regardless of the working class they belong to - but on the other hand to increase

the number of beneficiaries, increasing the cost of pension benefits provided by the INSS. Nowadays, Social security is the main social expense in Brazil. In 2016, pension transfers corresponded to almost 13% of the gross domestic product (GDP), which is higher, for example, the sum of public spending on health and education. At the same time, due to an accelerated population aging process, current projections suggest that over the years the relationship between taxpayers and beneficiaries of the social security system will be distorted, causing an increase in the expenditure for pensions to be paid to an increasingly elderly population and therefore an increase in public debt, recalling that the Brazilian social security system is pay-as-you-go. The logic behind the functioning of the pay-as-you-go pension system indicates that the contributions paid in each period by workers are used to provide pension benefits to those who are in the second part of their life. Once a generation is in the second part of its life, the resources to pay its pension will come from the contributions of those who, in the same period, will find themselves in the productive phase of their existence. The projections of authoritative Brazilian and foreign statistical organizations are clear: the Brazilian population from 2020 to 2060 will follow a sharp aging process, also accompanied by a reduction in the birth rate, i.e. the number of births. According to studies by the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE), the fertility rate, that is the average number of children for each woman, was 6: 1 in 1960; currently, this ratio has drastically decreased until it reaches 2: 1, i.e. the average of two children per woman. The statistical projections conducted by the IBGE estimate that this index will further decrease, reaching a ratio of 1.5: 1 in 2030. Furthermore, the IBGE estimates that the population made up of citizens aged 60 or over will increase between 2017 and 2060, at an average of 1.1 million people per year, reaching 73.6 million. Thus, the participation of the elderly in the population, now equal to about 10%, will grow to 33.7% in 2060.

This process of rapid aging of the population, combined with the idea of many economists that the framework of rules before the PEC 06/2019 did not incisively address the issue of the continuous increase in social security spending, with repercussions also on the increase in public debt and on the reduction - on the contrary - of public investments.

Therefore, the question of the reform of the Brazilian social security system has taken on more and more a political character, aimed at legitimizing the candidacy of the new executive governments in office, which have tried - some governments succeeding - to change some of the rules of the social security system.

Despite numerous reforms of the INSS during the 1990s and 2000s, including that of the Cardoso government (1998), the Lula government (PEC 41/2003) and the Dilma government (PEC 70/2012), the rules underlying the operation the social security system has not changed radically; the system continued to have characteristics - which, as we will see in the course of the discussion - have made the Brazilian social security system regressive and not progressive as required by the constitution.

Due to both the long and controversial evolution of Brazilian social security and the economic data that lead to consider the projections of the Brazilian public debt as difficult to contain in light of the aging population and the related increase in pension expenses, currently, the Social Security reform - proposal de emenda a constitution (PEC) n ° 6 - delivered by the President of the Federal Republic Jair Bolsonaro at the National Congress on February 20, 2019,

is one of the most discussed reforms within Brazilian society, with points of often seen in contrast.

The purpose of this discussion is to provide a clear picture of the functioning of the Brazilian social security system before the PEC 06/2019, in order to understand how it has evolved over the years, and then analyse the impact of the "New Reform" on the economic stability of Brazil in the coming years.