

## A SEGURIDADE SOCIAL SOB A ÉGIDE DO DIREITO COMPARADO: UMA COMPREENSÃO DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO FRENTE AO MODELO ISLANDÊS

## SOCIAL SECURITY UNDER THE AUSPICES OF COMPARATIVE LAW: AN UNDERSTANDING OF THE BRAZILIAN SOCIAL SECURITY SYSTEM TO THE ICELANDIC MODEL

Luana Lima Estevanatto <sup>1</sup>

Jair Aparecido Cardoso <sup>2</sup>

### RESUMO

Baseando-se em estudos de direito previdenciário e direito comparado, o presente artigo possui como objetivo uma exposição crítico-hermenêutica em relação ao sistema de seguridade social brasileiro em comparação com o utilizado no islandês, propondo a relevância do mesmo diante das ciências sociais. Assim, o recorte é fundamentado desenvolvimento histórico, político e jurídico de cada um dos sistemas de previdência e ressalta os principais pontos de semelhança e divergência entre o que se adota no país sul-americano e no europeu diante dessa política pública. A abordagem tem enfoque na pesquisa bibliográfica e nos resultados obtidos com cada modelo diante dos dados da *Global Pension Index* de 2021, tanto no que se refere ao aspecto da sustentabilidade econômico-financeira, como no tocante aos impactos sobre garantias individuais e direitos sociais de ambos regimes sempre em perspectiva de juízo.

**Palavras-chave:** Direito Previdenciário; Seguridade Social; Brasil; Islândia; Direito Comparado.

### RESUME

Basing on studies of social security law and comparative law, this article aims at a critical-hermeneutic exposition in relation to the Brazilian social security system in comparison with the one used in Icelandic, proposing its relevance to the social sciences. Thus, the clipping is based on the historical, political and legal development of each of the pension systems and highlights the main points of similarity and divergence between what is adopted in the South American and European countries in the face of this public policy. The approach focuses on the bibliographic research and on the results obtained with each model in view of the data from the *Global Pension Index* for 2021, both in terms of the aspect of economic and financial sustainability, and with regard to the impacts on individual guarantees and social rights of both regimes always in the perspective of judgment.

**Key words:** Social Security Law; Social Security; Brazil; Iceland; Comparative Law.

<sup>1</sup> Discente de graduação do curso de Direito da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP – USP).

<sup>2</sup> Professor da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto - FDRP/USP.

## INTRODUÇÃO

A temática da seguridade social encontra-se em um patamar de destaque em relação a organização e funcionamento dentro de uma nação. Isso se justifica porque a mesma tem como escopo a valorização da dignidade humana, reunindo direitos sociais de diversos setores a fim de construir uma sociedade de acordo com os princípios fundamentais do ser humano e do cidadão, como liberdade, justiça e solidariedade. Desse modo, pode-se definir a seguridade social como uma espécie de apoio e assistência governamental destinado a garantia de que os membros de uma comunidade social possam ter acesso a direitos humanos básicos.

Conforme a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a seguridade social pode ser indicada por medidas como pensão por aposentadoria, licença parental, auxílio desemprego, apoio para crianças e famílias, benefícios para pessoas com deficiência, tratamento médico, apoio para assalariados de baixa renda, auxílio doença e compensação por acidentes no trabalho (ILO, 2022). No Brasil, a mesma está descrita na Lei Magna no Art. 194 como: “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.” (BRASIL, 1988). Assim, tem-se que presente na Constituição Federal brasileira que todo cidadão possui direito à proteção social do Estado.

Em virtude do delineamento objetivado no presente artigo, após uma breve exposição da temática da seguridade social faz-se necessária a pontuação da diferença entre esta garantia social e a previdência social em si, haja vista uma compreensão mais assertiva da perspectiva buscada neste trabalho. Desse modo, como mencionado, a seguridade social é o conjunto de benefícios e serviços aos quais os cidadãos, gozando desta proteção mencionada, possuem frente ao Estado, abrangendo, dessa maneira, a saúde, previdência e a assistência social. Portanto, a previdência social é um dos componentes da seguridade social e caracteriza-se como a política de reposição de renda daqueles indivíduos que perdem a capacidade de exercer trabalho, de maneira temporária ou permanente.

[...] a previdência social tem caráter contributivo, ou seja, seus benefícios são distribuídos àqueles e àquelas que tenham contribuído periodicamente por determinado tempo; já os benefícios da assistência social destinam-se a todos e todos que dela necessitarem, independentemente de contribuição prévia. (SILVA, 2021).

Outrossim, cabe mencionar nas considerações introdutórias a razão por trás da escolha do país nórdico: o sistema previdenciário da Islândia configura-se, de acordo com o *Global Pension Index* elaborado pelo *Mercer-CFA Institute*, como o melhor sistema de pensões do

mundo em 2021. Segundo o ranking<sup>3</sup>, tal fato se deve em virtude de a previdência islandesa ter uma previdência pública "relativamente generosa", um sistema de previdência privada bem regulado e administrado, além de nível elevado de contribuições (BBC, 2022). Enquanto isso, na mesma classificação o Brasil ocupou a 30ª posição dentre os melhores sistemas previdenciários dentre os 43 países analisados pelo estudo.

Dessa maneira, ao pretender desenvolver um estudo sobre os modelos previdenciários do Brasil e da Islândia, nota-se que se está abordando apenas um dos elementos dentro do sistema da seguridade social. Tal recorte aqui, visa uma hermenêutica mais aprofundada frente ao tema proposto e leva em consideração a importância desse componente, uma vez que a forma como os países estão se preparando para o envelhecimento de suas populações é ponto chave para a definição de suas economias e investimentos nas próximas décadas<sup>4</sup>.

## **1. O MODELO PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO**

### **1.1. Breve Histórico do desenvolvimento da Previdência Social no Brasil**

No período imperial, surgiu o primeiro documento legislativo que tratou sobre a Previdência Social no Brasil dentro da Constituição de 1824, a qual dedicou o artigo 179, inciso XXXI como garantia aos cidadãos o direito aos então denominados “socorros públicos”. Apesar da previsão, não houve aplicabilidade prática dessa previsão, uma vez que os cidadãos não dispunham de meios para exigir o cumprimento da mesma.

Já na fase final da monarquia, em 1888 veio a primeira legislação específica sobre Direito Previdenciário no Brasil: o Decreto nº. 9.912, que regulou o direito à aposentadoria dos empregados dos correios.

Em seguida, na República Velha, a Constituição de 1891 previu em seu texto dois artigos relacionados à Previdência Social, o 5º (tratando da obrigação da União prestar socorro em calamidade pública, se tal Estado solicitasse) e o 75 (dispunha sobre a aposentadoria por invalidez dos funcionários públicos, que era custeado pelo Estado sem a necessidade de contribuição por parte do trabalhador naquele período).

Todavia, um dos símbolos mais importantes desse instituto só veio no século seguinte: o Decreto-Legislativo nº. 4.682, de 14 de janeiro de 1923 - mais conhecido como "Lei Eloy

<sup>3</sup> A medida reconhecida compara todos os anos os sistemas de aposentadoria de 43 países, o que representa aproximadamente 65% da população mundial. O ranking atribui diferentes valores de pontuação distribuídos entre três categorias principais: suficiência do sistema (peso avaliativo de 40%), sustentabilidade (35%) e ambiente regulatório (25%). Em 2021, a Islândia alcançou 84,2 pontos, sendo o melhor desempenho da lista.

<sup>4</sup> O chamado fenômeno da inversão da pirâmide da faixa etária – onde a população idosa supera ou predomina

frete a população jovem – já é uma realidade em diversos países desenvolvidos e também subdesenvolvidos.

Chaves" - é dado como um marco para o desenvolvimento da Previdência Social brasileira. Tal lei determinava a criação das caixas de aposentadorias e pensões para os ferroviários, a ser instituída de empresa para empresa.

Logo depois, a Constituição de 1934 foi a primeira a utilizar o termo "Previdência" em seu bojo normativo e a referida também foi a primeira no Brasil a prever que o trabalhador, o empregador e o Estado deveriam contribuir para o financiamento da Previdência Social, o que significou um grande progresso de tal Instituto no país e é base da mesma até hodiernamente.

De filiação obrigatória, [o sistema previdenciário] é custeado de forma solidária e intergeracional pelos trabalhadores, empregadores, aposentados e o próprio governo. O caráter solidário e intergeracional, atributo central deste modelo de financiamento, consiste na imposição de contribuições a cargo das pessoas que se encontram em atividade laboral, que irão custear os benefícios a serem pagos pelo sistema de Previdência. (PORTELLA; SOUZA, 2021).

Em 1937, o art. 137, alínea "m", da Constituição Federal instituiu seguros em decorrência de acidente de trabalho, sendo eles os seguros de vida, de invalidez e de velhice. Na mesma época houve a edição de diversas legislações abordando a aposentadoria e pensões previdenciárias. Cabe dizer que, na Lei Magna posterior, de 1946, não ocorreram mudanças significativas diante do tema, porém em 1960, houve a elaboração da Lei Orgânica da Previdência Social (Decreto nº 3.807) que veio a instituir o auxílio-reclusão, o auxílio-natalidade e o auxílio-funeral.

A maior inovação trazida pela Constituição Federal de 1967, no que diz respeito à Previdência Social, foi a instituição do seguro desemprego além de prever constitucionalmente o salário família. A partir dessa data, diversas outras legislações infraconstitucionais foram editadas para prever um maior acesso ao direito da previdência social aos cidadãos e regular a maneira que esta se daria nacionalmente.

Já diante do contexto e do processo de redemocratização do país, a instituição e garantia de políticas públicas pelo Estado tornou-se foco de inúmeros debates. Assim, a questão da seguridade social na Constituição Federal de 1988 se volta ainda mais para a proteção do cidadão<sup>5</sup> perante seu sustento e família, frente a situações como doença, invalidez, morte, incapacidade temporária, desemprego, velhice, maternidade, etc.

<sup>5</sup> De acordo com o estabelecido no artigo 195 da Constituição e na Lei nº 8.212/1991, a seguridade social no Brasil é financiada por toda sociedade, de modo direto e indireto, havendo recursos vindos do Estado e de contribuições

sociais.

Ressalta-se que para se ter direito aos benefícios da previdência social, há a necessidade de uma contribuição mensal para complementar os recursos que advém da União e dos empregadores. Com isso, além da aposentadoria por tempo de contribuição, o trabalhador possui cobertura pela Previdência contra os seguintes riscos: doenças, maternidade, invalidez, morte, velhice, acidentes ou doenças ligadas ao trabalho.

Ao invés do sistema de “poupanças individuais”, vinculadas apenas ao pagamento de benefícios aos respectivos aportadores, estabelece-se um sistema em que todos contribuem em favor de todos. Os benefícios, por sua vez, em lugar de serem calculados exclusivamente de forma proporcional aos aportes realizados, passam a ser definidos, também, de acordo com variáveis outras, como podem ser a natureza do risco a ser coberto, ou a contingência social em que se encontra o beneficiário. (PORTELLA; SOUZA, 2021).

Nesse ínterim, quanto à Previdência Social, o objetivo é contribuir para que os segurados e/ou seus dependentes tenham condições de possuir uma vida digna, através do oferecimento da aposentadoria – seja ela por invalidez, tempo de contribuição e/ou idade -; pensão por morte; auxílio-doença; auxílio-reclusão; auxílio-acidente; salário-maternidade; e salário-família. Conforme a Lei nº 8.212 de 1991:

Art. 3º A Previdência Social tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, idade avançada, tempo de serviço, desemprego involuntário, encargos de família e reclusão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente.

Parágrafo único. A organização da Previdência Social obedecerá aos seguintes princípios e diretrizes:

- a) universalidade de participação nos planos previdenciários, mediante contribuição;
  - b) valor da renda mensal dos benefícios, substitutos do salário-de-contribuição ou do rendimento do trabalho do segurado, não inferior ao do salário mínimo;
  - c) cálculo dos benefícios considerando-se os salários-de-contribuição, corrigidos monetariamente;
  - d) preservação do valor real dos benefícios;
  - e) previdência complementar facultativa, custeada por contribuição adicional.
- (BRASIL, 1991).

Todavia, desde a formulação da Lei Magna de 1988, houveram diversas modificações. Em relação a disposição previdenciária no Brasil e o que está vigente é diferente do que foi originalmente previsto após a redemocratização. Isso se deu em virtude, principalmente - além de outras reformas anteriores - da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, a qual ficou conhecida como “Nova Reforma da Previdência”, a qual será analisada no tópico a seguir e será a base da comparação a ser feita posteriormente com o modelo islandês, em termos previdenciários.

## 1.2. A Nova Reforma Previdenciária – EC nº 103/2019

No Brasil, até hoje foram feitas sete reformas da previdência, sendo a última, por meio da Emenda Constitucional nº 103/2019, a mais significativa em termos jurídicos e sociais. Ela trouxe consideráveis mudanças para o benefício do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), não apenas com a criação da idade mínima para aposentar-se, mas também alterando regras na pensão por morte, benefícios por incapacidade, aposentadoria por tempo de contribuição e além de trazer as regras de transição - podendo haver a possibilidade de aposentadoria sem precisar de idade mínima -, aposentadoria especial (e conversão de tempo especial em comum) e alíquotas de pagamento.

Assim, a aposentadoria por idade passou a ser regra em detrimento da aposentadoria por tempo de contribuição - a regra anterior dos 35 anos em regime geral - que com o passar dos anos torna-se extinta. A aposentadoria por idade para os contribuintes do sexo masculino continuou sendo aos 65 anos e as contribuintes do sexo feminino passaram a se aposentar aos 62, salvo as regras de transição. Além disso, o cálculo – anteriormente de 70% mais 1% para cada ano contribuído, a contar do primeiro ano de contribuição -, passa a ser de 60% mais 2% a cada ano contribuído a partir do 15º ano para mulheres e 20º para os homens (ABL, 2022).

De acordo com o previsto na reforma, diante do chamado sistema de pontos, o trabalhador deverá alcançar uma pontuação que resulta da somatória de sua idade mais o tempo de contribuição. Em 2022, tal esquematização está figurada em 89 pontos para as mulheres e 99 pontos para os homens, prevendo já o respeito ao tempo mínimo de contribuição que é 35 anos para homens e 30 anos para mulheres.

Em relação a regra da transição por tempo de contribuição mais a idade mínima obrigatória, a idade mínima para aposentadoria sobe meio ponto a cada ano até que a idade de 65 (homens) e 62 (mulheres) seja atingida em 2031. Desse modo, em doze anos acaba a transição para as mulheres e em oito anos para os homens. Nesse modelo de transição trazida também passa a ser exigido o tempo mínimo de contribuição.

Já na regra de transição por idade para as mulheres, de acordo com a reforma, em 2022, as mulheres precisam ter 180 meses de contribuição e 61,5 anos de idade para poder se aposentar nessa modalidade. Em 2023, a idade subirá para 62 anos.

Na regra de 50%, os homens e mulheres que estavam a até 2 anos de aposentar-se em 13 de novembro de 2019 precisam cumprir 50% a mais do tempo que faltava. Se estavam há mais de 2 anos precisarão cumprir o dobro (100%). [...] O cálculo para o pedágio de 50% possui a incidência do fator previdenciário, e será utilizado o redutor de 60% sobre a média total de contribuições após julho de 1994, aplicando um coeficiente de 2% a mais para cada ano trabalhado a partir de 15/20 anos

(mulheres/homens). (ABL, 2022).

O cálculo, portanto, segundo a EC nº 103/2019, de 60% sobre a média total de contribuições após julho de 1994, aplicando um coeficiente de 2% a mais para cada ano trabalhado a partir de 15 anos para mulheres e 20 anos para homens. Todavia, este valor não pode ser superior ao teto da previdência - atualmente, no valor de R\$ 7.087,22.

Frente a aposentadoria especial, na nova previdência, houve severas modificações<sup>6</sup>: antes, ela era um direito de quem possuía de 15 a 25 anos de trabalho especial (por insalubridade) e não importando a idade do contribuinte para aposentar-se, bastando apenas o tempo e comprovação da nocividade para a saúde. Agora a aposentadoria especial passou ter aplicação de idade mínima obrigatória exigida: 55 anos de idade, quando se tratar de atividade especial de 15 anos de contribuição; 58 anos de idade, quando se tratar de atividade especial de 20 anos de contribuição e 60 anos de idade, quando se tratar de atividade especial de 25 anos de contribuição.

Dessa maneira, como pode ser visto, a reforma previdenciária alterou pontos expressivos do sistema previdenciário brasileiro. A partir dessa sintética exposição, é possível passar para o tópico referente ao regime adotado na Islândia para as posteriores verificações comparativas do tema.

## **2. O MODELO PREVIDENCIÁRIO ISLANDÊS**

Conforme destacado anteriormente, a Islândia em 2021 consagrou-se como o país com o melhor sistema previdenciário de todos, em relação a avaliação do Global Pension Index. Frente a isso, irá se analisar neste tópico os principais pontos que compõem o modelo do país para entender como isso contribuiu para tal notória classificação no ranking.

A Islândia é um país insular nórdico e possui, assim como muitas outras economias europeias, um sistema previdenciário de contribuição obrigatória. Porém, de forma diferente de outras nações do continente e até mesmo do mundo, essa compulsoriedade também é válida para os trabalhadores autônomos e há mais liberdade na escolha do fundo previdenciário por parte de quem contribui.

---

<sup>6</sup> Até mesmo o tempo especial não pode mais ser convertido se ele for posterior a 13 de novembro de 2019, o que impossibilita a utilização deste na aposentadoria por tempo de contribuição (vulgo a conversão de período especial

em comum).

É importante considerar que excepcionalismo político<sup>7</sup> na Islândia teve consequências diretas na sociedade, especialmente nas áreas de bem-estar e trabalho<sup>8</sup>. Assim, o país foi um retardatário quando as nações escandinavas expandiram o estado de bem-estar social rapidamente a partir da década de 1960. Nesse sentido, o Estado de Bem Estar Social islandês também foi descrito como algo de um modelo híbrido, compartilhando alguns pontos em comum com o anglo-saxão modelo na área de benefícios - benefícios sociais bastante baixos e alto nível de teste de renda no sistema público de segurança social -, enquanto na área dos serviços sociais há claramente mais semelhanças com as outras nações nórdicas.

Como realce, a previdência social foi ampliada e os fundos de pensões profissionais foram alargados exponencialmente através de um acordo coletivo em 1969, tornando-se gradualmente obrigatório para todos os indivíduos empregados. O governo aplicou aos pensionistas no o sistema de segurança social a garantia de pensão mínima, que foi aumentada para manter o menor pensionistas com rendimentos acima da linha da pobreza, enquanto os pensionistas com rendimentos mais elevados sofreram cortes significativos em seu nível real de aposentadoria. Essas estratégias de abrigar os mais vulneráveis foram muito bem sucedido durante a crise na Islândia após o colapso econômico mundial de 2008, e muito provavelmente facilitaram um retorno bem sucedido crescimento econômico a partir de 2011, além de poder ter contribuído também para a classificação no ranking de 2021, considerando o cenário pós-pandemia de Covid-19.

O sistema previdenciário do mercado de trabalho é um importante marca institucional da Islândia, com os *occupational pension funds* (OPF) - fundos de pensões profissionais. Os auxílios doença, profissionais, o sistema de aprendizagem ao longo da vida, a nova reabilitação em fundo de ativação - *vocacional rehabilitation fund* (VIRK), e outros benefícios, bem como fundos de férias, são operados principalmente fora dos sindicatos ou com a coordenação direta

<sup>7</sup> Pode-se descrever a política islandesa do período pós-guerra como tendo sido em grande parte moldada pelo Partido da Independência (PI), de centro-direita.. A esquerda islandesa tem sido tipicamente mais dividida e o equivalente islandês aos partidos social-democratas escandinavos predominantes tem sido tipicamente bastante pequeno. Enquanto os partidos social-democratas e o movimento trabalhista surgiram como uma força conjunta no início da transição da modernização, na Islândia, assim como em outros países nórdicos, o caminho da história até certo ponto separaram essas forças. Durante o período pós-Segunda Guerra Mundial, eles existiram como organizações separadas em sua maior parte, na verdade mais na Islândia do que nos outros países. (HARDARSON, 1995)

<sup>8</sup> O movimento sindical islandês tem nos últimos anos o mais alto nível de adesão entre os países nórdicos e, portanto, no mundo. As características organizacionais dos sindicatos islandeses também estão alinhadas com as de outras nações nórdicas. O movimento operário islandês tem assim um alto nível de organização e também um alto nível de centralização nas confederações, com grande capacidade de cooperação e coordenação. Os direitos de negociação, no entanto, residem em sindicatos individuais (ÓLAFSDÓTTIR 2010). Essa semelhança e a força

potencial do movimento sindical islandês foram influentes para a formação da sociedade na Islândia.

dos parceiros do mercado de trabalho. Assim, os fundos de pensão profissional são operados a partir de escritórios separados/privados, mas governados por coalizões de representantes sindicais e dos empregadores.

A Islândia tem um sistema de pensões de três pilares que tem muitas características comumente associadas com os sistemas de pensões escandinavos, mantendo também algumas das suas características próprias. O sistema público de previdência social é universal em cobertura, com direitos baseados no período de residência no país. É principalmente financiada por impostos, enquanto as pensões profissionais são baseadas em contribuições. O sistema é redistributivo como um todo e consegue aliviar pobreza entre os idosos e outros pensionistas, em comparação com outras sociedades europeias (ÓLAFSSON, 2014).

O principal desvio do modelo é que a base da previdência profissional está no setor privado, ao contrário da Suécia e da Noruega, o que configura o sistema islandês como mais semelhante em estrutura ao dinamarquês e em parte ao finlandês. No sistema de segurança social islandês, o uso de benefícios de taxa fixa com um alto grau de teste de renda é um distanciamento mais na direção de os modelos anglo-saxões, enquanto a parte de serviços do estado de bem-estar islandês está mais alinhada com os sistemas escandinavos (OLÁFSSON, 2014).

O sistema de pensões de três pilares do país abrange as seguintes características e funcionamento: o primeiro deles é um sistema de previdência social universal de repartição financiada por impostos públicos com um benefício definido que garante uma pensão mínima para todos. A base legal data de 1946, originalmente modelado no plano de Beveridge, mas também incorporando uso significativo de testes de renda, de acordo com a legislação da Nova Zelândia de 1938. Assim, tem-se uma cobertura universal, ao contrário dos outros dois pilares. A pensão tem três componentes: pensão básica; suplemento de pensão e suplemento de agregados familiares. Os benefícios tinham uma tradição de serem bastante baixos nas primeiras décadas, por isso, a crescente necessidade de “pensão adicional”, que acabou por levar à institucionalização do segundo pilar em 1969.

Em vista disso, o segundo pilar é um sistema de previdência complementar - *Occupational Pension System* (OPS) financiado com contribuições definidas, introduzido como resultado da negociação coletiva entre sindicatos e empregadores da federação em 1969. Funcionários públicos e alguns grupos ocupacionais na iniciativa privada, no entanto, já ganhavam pensões profissionais anteriormente. Um detalhe a se observar nesse pilar é que a

participação é compulsória<sup>9</sup>. A previdência ocupacional tornou-se obrigatória para os empregados em 1974, e para todas as pessoas empregadas a partir de 1980. Embora o sistema seja um sistema de contribuições definidas, ele promete 56% do rendimento médio da carreira (previsto na legislação pela Lei nº. 129/1997) como mínimo. As contribuições estão isentas de impostos quando pagos, porém, são totalmente tributados quando retirados como rendimentos. Os fundos OPS são geridas pelos parceiros do mercado de trabalho, sindicatos e organizações patronais e são supervisionados pela “Autoridade de Supervisão Financeira” da Islândia (*Fjármálaeftirlitið* -FME). Os fundos de pensão do setor público são diferentes na medida em que são baseados em benefícios definidos em oposição às contribuições definidas: eles são parcialmente financiados, mas com uma garantia estatal.

Por fim, o terceiro pilar são as Contas Previdenciárias Individuais - *Individual Pension Accounts* (IPA), cuja legislação é de 1997. Estas são contas voluntárias com contribuição definida<sup>10</sup>. Estes são administrados por fundos de trabalho, bancos ou fundos de investimento privado e supervisionados pelo Autoridade de Supervisão Financeira, como os fundos de pensão profissional.

De forma resumida, o sistema opera sob três pilares: um sistema público de previdência financiado pelo Estado, outro para o qual contribuem os trabalhadores e empregadores e um sistema voluntário de previdência privada. O sistema público, financiado com impostos, tem duas modalidades: uma básica, que inclui toda a população, exceto aqueles com maior renda, e uma complementar, que também tem limites em relação à renda pessoal. O segundo pilar, o laboral, bancado com as contribuições previdenciárias de trabalhadores e empresas, prevê contribuição mínima de 12% sobre o salário, sendo 4% pagos pelos empregados e 8% pelos empregadores. Devido à atuação dos sindicatos trabalhistas, contudo, a contribuição mais recorrente é um pouco maior, de 15,5%, com alíquota de 11,5% para as empresas e os mesmos 4% para trabalhadores. A lei estabelece que, para quem contribuiu ao longo de 40 anos, o valor da aposentadoria deve ser de, no mínimo, 56% do rendimento médio obtido nos anos de trabalho, com o benefício pago de forma vitalícia, conforme os dados da OCDE (Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento). O valor final depende do desempenho financeiro dos fundos - pelas regras, entretanto, o rendimento das aplicações deve, no mínimo, estar atrelada ao índice de inflação. Os trabalhadores do setor privado podem se aposentar aos 67 anos e os do setor público, aos 65. A maioria dos islandeses, contudo, continua no mercado de trabalho mesmo depois da idade limite para tentar alcançar valores melhores de benefícios. (BBC NEWS, 2022).

<sup>9</sup> Desde o início, os empregados contribuíram com 4% do salário e os empregadores outros 6%. Hoje em dia a contribuição global é de 12% da receita total (4% de empregados e 8% de empregadores no mercado privado, o governo central paga 11,5%). (OLÁFSSON, 2014).

<sup>10</sup> Pessoas físicas podem pagar contribuições até 4% isentas de imposto de renda - quando integralizadas - e têm direito a 2% de contribuição adicional dos empregadores com os primeiros 2%. Então, ao todo 6% estão isentos de impostos diretos quando pagos - este foi temporariamente reduzido para 4% durante a crise mundial de 2008,

mas voltou a subir para 6% a partir de 2014. (ÓLAFSSON, 2014).

Assim, nota-se que os diferentes pilares têm diferentes papéis na sociedade e distintos efeitos na distribuição de padrões de vida. A Previdência Social equaliza a distribuição de renda com seu mínimo garantia e benefícios testados por renda universal. É, portanto, de grande importância para aliviar pobreza e bastante bem sucedido nesse aspecto, haja vista que a Islândia tem, juntamente com os países escandinavos países, uma das mais baixas taxas de miséria na Europa, segundo dados (EUROSTATS, 2018), e a alta taxa de participação da força de trabalho também contribui muito para esse resultado. Ademais, os benefícios universais também são de grande importância para as mulheres idosas, especialmente as viúvas que detém pouca acumulação de direitos nos fundos de pensões profissionais, ou outros meios de renda.

Embora muitas nações europeias enfrentem sérios desafios para seus sistemas previdenciários e trabalhistas, pode-se dizer, que a Islândia desfruta de uma situação mais favorável do que muitas nações, não à toa, tal país ocupa o primeiro lugar no ranking de melhores previdências do mundo. No que diz respeito ao sistema de pensões, os islandeses se aposentam mais tarde em comparação com outras nações ocidentais, portanto, poupando muito as despesas com pensões. Pessoas com deficiência também têm um alto nível de emprego taxa de participação e pais solteiros também.

### **3. SEMELHANÇAS E DIVERGÊNCIAS DOS REGIMES PREVIDENCIÁRIOS ISLANDÊS E BRASILEIRO**

Após uma breve descrição do sistema previdenciário utilizado no Brasil e na Islândia, é possível traçar parâmetros comparativos em relação as semelhanças e divergências de como esse aspecto da seguridade social se configura em cada um desses Estados, como será demonstrado a seguir.

A princípio, uma das principais divergências as quais podem ser observadas é a estruturação organizacional do sistema de previdência islandês em relação ao brasileiro. Enquanto o primeiro, é baseado três pilares complementares de cunho obrigatório como citado anteriormente, o do Brasil configura-se com os contribuintes, o empregador e o Estado de forma solidária para composição do fundo previdenciário – porém não havendo a exigência compulsória para os autônomos. Assim, a pressão sobre o sistema de pensões islandês é relativamente pequena em comparação com muitos sistemas ocidentais, tal qual o do Brasil – uma vez que um dos principais motivos para a reforma da previdência de 2019 foi a economia

de gastos.

Além disso, muito diferentemente do Brasil, a previdência profissional é sistema está totalmente financiado e assumirá uma parcela cada vez maior dos pagamentos de pensões, o que alivia gradativamente a pressão sobre os gastos do sistema público de previdência social, devido à renda teste dos benefícios previdenciários. Em contraste, em território tupiniquim, a expectativa de economia com a previdência após a EC nº 103/2019 é estimada em cerca de 800 bilhões de reais em dez anos e cada vez mais tardiamente a classe operária tem direito à aposentadoria.

Dado e tendo-se que os fundos de pensão profissional já pagam a maioria das pensões que os pensionistas idosos recebem recebendo atualmente, e que isso continuará a crescer no futuro, parece claro que o parte do setor privado do sistema de pensões será a principal característica do sistema de pensões no futuro. Ao mesmo tempo, o sistema público de segurança social continuará a ser o garante das pensões mínimas e provedor para quem nunca acumula direitos de pensão profissional ao longo de uma carreira profissional, ou que acumulem direitos insuficientes.

Por fim, é possível citar que na Islândia não há a diferenciação por gênero para o estabelecimento da idade mínima, tal qual acontece no Brasil, e sim, pela procedência do funcionário, como já mencionado: “Os trabalhadores do setor privado podem se aposentar aos 67 anos e os do setor público, aos 65. A maioria dos islandeses, contudo, continua no mercado de trabalho mesmo depois da idade limite para tentar alcançar valores melhores de benefícios.” (BBC NEWS, 2022).

Em despeito as divergências já mencionadas, pode-se se trazer à tona algumas das semelhanças que o Brasil e a Islândia possuem. Primeiramente, observa-se que ambos sistemas previdenciários não dependem exclusivamente do contribuinte ou do Estado por si só para efetivação dessa seguridade social – como ocorre no caso chileno em relação a capitalização exclusivamente privada que se figurou na década de 1980. Dessa forma, mesmo o Islândia tendo um regime “mais completo” com cada um dos pilares, o Brasil também não fica muito atrás haja vista o aspecto de solidariedade entre o trabalhador, o empregador e o Estado.

Em segundo lugar, a previdência social de ambos países compreende aspectos semelhantes, a exemplo do seguro desemprego, auxílio familiar, auxílio doença. Ou seja, mesmo com formas de captação dos recursos distintos, a destinação principal da previdência social configura-se quase análogo.

Por fim, um último aspecto de semelhança a ser mencionado, surgiu com a reforma da previdência brasileira de 2019, com a instituição da idade mínima para se aposentar. Isso já era aplicado na Islândia, como foi abordado, anteriormente, sendo a idade mínima lá é 67 anos para funcionários do setor privado, e 65 do setor privado; e aqui 62 anos para mulheres e 65 anos para os homens.

#### **4. ASPECTOS CRÍTICOS DE AMBOS SISTEMAS**

Após a última reforma da previdência no Brasil, apesar de recente, pôde ser observado uma mudança de paradigma quanto a noção da previdência em relação a população brasileira, haja vista a substituição do tempo de contribuição e o estabelecimento/aumento da idade mínima para aposentadoria geral. Tal aspecto reflete uma tendência de diversos países em virtude, principalmente, da inversão da pirâmide etária que vem se consolidando nas últimas décadas devido ao crescimento da expectativa de vida, o envelhecimento populacional e a redução da natalidade.

Segundo a Federação Internacional dos Administradores de Fundos de Pensão (FIAP), entre os anos de 1995 e 2017, pelo menos 55 países tomaram medidas de elevação da idade mínima para aposentadoria, 60 países ajustaram a fórmula de cálculo e 76 deles aumentaram a taxa de contribuição destinada a previdência. Além disso, os dados da pesquisa da FIAP mostraram que ao menos 32 nações fizeram a incorporação do regime de capitalização individual obrigatória em suas previdências, com inspiração no modelo chileno<sup>11</sup>.

A última reforma no Brasil passou a valer em 13 de novembro de 2019. Conforme assinalado, as mudanças trazidas pela reforma brasileira estão o aumento nas idades de aposentadoria, no tempo mínimo de contribuição, regras de transição para quem já é segurado, novas alíquotas, entre outras.

Tal nova legislação é alvo de diversas polêmicas e para alguns juristas, as medidas tomadas não serão suficientes para sanar as adversidades que o país enfrenta em relação a questão da aposentadoria pelo INSS. Nesse ponto é passível a concordância. Isso se justifica

---

<sup>11</sup> Nos anos de 1980, o Chile privatizou sua previdência social, e então formulando um sistema de contribuição obrigatória de administração pelo setor privado no qual cada trabalhador tem uma conta individual para poupar a própria aposentadoria. Tal sistema estaria sob supervisão do governo, servindo de modelo para outros países da América Latina. Entretanto mais de 25 anos depois da imposição da capitalização chilena, constatou-se que o mesmo excluía mais da metade da população idosa, a qual não estava recebendo nada e só contribuiu para o

aumento da pobreza dos idosos no país.

porque, embora a reforma brasileira seja recente, observa-se uma ausência de pesquisas acerca da realidade e das condições do país diante do tema previdenciário. O que ocorre é que o Brasil, utiliza-se de modelos de outros países, com realidades opostas à tupiniquim, para a definição dessa idade mínima. Dessarte, as reformas da previdência ao não levarem em conta a situação interna da população deixam de assegurar o bem estar social, o qual é a finalidade desse componente da seguridade social.

Implica-se dizer que a Islândia diante duma expectativa média de vida maior que a do Brasil, tenderia a ter um custo previdenciário maior com os pensionistas e aposentados. Entretanto, ainda mais importante para o presente estudo, é que a proximidade entre as realidades demográficas de um e outro país, o que viabiliza a realização de um estudo comparado mais holístico, com riscos reduzidos no que se refere a inconsistências que decorreriam da comparação entre realidades díspares. Ou seja, é inegável a relevância da população habitacional de um país no modo em que este se organiza. A Islândia com apenas 370 mil habitantes (STATISTICS ICELAND, 2020) tem uma população equivalente a 0,18% da população brasileira (IBGE, 2022).

Dessarte, nota-se que mesmo com contextos de estrutura e padrões de vida significativamente distintos das condições existentes em países europeus, o Brasil nas últimas reformas insiste em copiar o modelo desses países, que muitas vezes tem a população menor do que muitas de suas cidades. Assim, o estabelecimento da idade mínima de 65 anos para homens e 62 para mulheres não corresponde nem a expectativa de vida de muitas localidades brasileiras. Além disso, o modelo desses países muitas vezes não prevê a volta do idoso ao mercado de trabalho, que é um fato comum no Brasil, principalmente, tratando-se dessa volta como forma de complementação de renda.

Entretanto, observando os aspectos da previdência islandesa, o Brasil pode ter inspiração neste modelo para aumentar o seu valor geral de índice de qualidade, segundo os critérios de avaliação do Global Pension Index<sup>12</sup>. Para isso, seria necessário: aumentar a cobertura de trabalhadores nos regimes de pensões profissionais através de adesão automática ou inscrição - aumentando assim a nível de contribuições e ativos; introduzir de um nível mínimo de contribuições obrigatórias para um fundo de aposentadoria e uma idade mínima de

<sup>12</sup> Para a pesquisa, o CFA Mercer (MERCER, 2022) considerou o sistema de renda de aposentadoria do Brasil como compreendendo um regime de previdência social de *“pay-as-you-go social security system with higher replacement rates for lower income earners; and voluntary occupational corporate and individual pension plans*

*which may be offered through insurance companies or pension trusts”.*

acesso para que os benefícios sejam preservados para fins de aposentadoria - principalmente para os planos de previdência implementados em companhias de seguros; e permitir que os indivíduos se aposentem gradualmente enquanto recebem uma parte da pensão.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Diante do exposto, é possível ressaltar a importância do modelo previdenciário de um país frente a maneira que se estabelece a seguridade social no mesmo. Nesse sentido, ao buscar comparar o Brasil e a Islândia teve-se como propósito a analogia de como sistemas de países social, histórico e financeiramente diversos possuem regimes de previdência que tendem a refletir – ou não – as realidades de cada um deles.

Com os fundos de pensões profissionais e as entidades sociais sistema de proteção como os dois principais pilares do sistema de pensões islandês, juntamente com o terceiro pilar sob a forma de contas individuais de poupança-reforma voluntárias, a Islândia tem uma forte base para o pagamento de pensões no futuro. Além disso, a divisão do trabalho entre fundos de pensões profissionais do governo e dos parceiros do mercado de trabalho reduzirão os futuros encargos para o governo, tornando o problema do envelhecimento menos problemático na Islândia do que na maioria países da Europa e outros continentes.

Já no Brasil, a proposta da Emenda Constitucional nº 103 de 2019 trouxe um panorama ainda muito recente de se analisar a longo prazo. Porém, é possível concluir que a categorização da idade mínima de aposentadoria não observa plenamente o contexto social do país como um todo e torna frágil a ideia de solidariedade por trás dos moldes do sistema previdenciário que se consagrou com a garantia da seguridade social em 1988.

Nesses âmbitos, é preciso estar atento as quais mudanças realmente são benéficas, uma vez que não se pode desvalorizar os preceitos da dignidade humana em detrimento do corte de gastos governamental. Assim, seguindo o modelo islandês, seria possível – apesar das grandes disparidades entre as duas nações – se começar a pensar na validade da implantação de um regime previdenciário mais híbrido.

Por fim, reitera-se que o conjunto integrado da previdência social auxilia na amenização das consequências de crises e detém um papel fundamental para recuperação do equilíbrio financeiro de um país, por meio da busca pela promoção da dignidade e da cidadania a todos os cidadãos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABL – Advogados. **Reforma da Previdência:** Atualizações 2022, artigo, 2022. Disponível em: [https://abladvogados.com/artigos/a-reforma-da-previdencia-mudancas-e-ultimas-noticias/#:~:text=No%20ano%20de%202022%2C%20as,anos%20\(mulheres%2Fhomens\).](https://abladvogados.com/artigos/a-reforma-da-previdencia-mudancas-e-ultimas-noticias/#:~:text=No%20ano%20de%202022%2C%20as,anos%20(mulheres%2Fhomens).) Acesso em: 30 de junho de 2022.

BBC NEWS. **Como ter 'muito dinheiro' virou dor de cabeça para sistema de aposentadoria da Islândia.** BBC News Mundo, 05 de janeiro de 2022. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-59861203#:~:text=V%C3%ADdeos-,Como%20ter%20'muito%20dinheiro'%20virou%20dor%20de%20cabe%C3%A7a%20para,sistema%20de%20aposentadoria%20da%20Isl%C3%A2ndia&text=Construir%20um%20dos%20mais%20bem,desafio%20inusitado%20para%20a%20Isl%C3%A2ndia.> Acesso em: 20 de junho de 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 10 de junho de 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019.** Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm). Acesso em: 30 de junho de 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.** Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8212cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm). Acesso em: 12 de junho de 2022.

EUROSTATS. **Estatísticas sobre pobreza monetária**, 2018. Disponível em: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Income\\_poverty\\_statistics/pt&direction=next&oldid=498847](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Income_poverty_statistics/pt&direction=next&oldid=498847). Acesso em: 02 de julho de 2022.

HOMCI, Arthur Laércio. A evolução histórica da previdência social no Brasil. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 14, n. 2104, 5 abr. 2009. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/12493>. Acesso em: 7 jul. 2022.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Panorama do Brasil**, 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>. Acesso em: 02 de julho de 2022.

ILO – International Labour Organization. **International Labour Standards on Social security**, 2022. Disponível em: <https://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/social-security/lang--en/index.htm>. Acesso em: 20 de junho de 2022.

MERCER – CFA Institute. **Índice Global de Sistemas Previdenciários 2021**. Disponível em: <https://www.mercer.com.br/our-thinking/global-pension-index-2021.html#contactForm>. Acesso em: 14 de junho de 2022.

PIETERS, Danny. Iceland. In: **Social Security Law in Small Jurisdictions**. Springer, Cham, p. 155-167, 2021.

PORTELLA, André Alves; DE SOUZA, Bruno Calil Nascimento. A nova ofensiva ao sistema previdenciário brasileiro: um paralelo com o modelo privatista chileno. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, n. 58, 2021.

ÓLAFSDÓTTIR, Katrín; ÓLAFSSON, Stefán. **Economy, Politics and Welfare in Iceland**. Booms, busts and challenges, 2014.

Ólafsdóttir, Katrín . “Íslenska lífeyriskerfið og íslenskur þjóðarbúskapur”, in **Úttekt á fjárfestingarstefnu, ákvarðanatöku og lagalegu umhverfi lífeyrissjóðanna í aðdraganda bankahrunsins**, Vol. 1, 133-160 (in Icelandic), 2010. [The Icelandic pension system and the Icelandic economy, na appendix to a report written by the committee investigating the conduct of pension funds in the economic crisis which started in 2008.]

SILVA, Vírgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021.

STATISTICS ICELAND. **Population by municipality, age and sex 1998-2020** - Division into municipalites as of 1 January 2020. Statistics Iceland. 1 de janeiro de 2020. Disponível em: [https://px.hagstofa.is/pxen/pxweb/en/Ibuar/Ibuar\\_\\_mannfjoldi\\_\\_2\\_byggdir\\_\\_sveitarfelog/MA N02005.px/?rxid=d283aec7-6564-4de7-a396-41ece8c973aa](https://px.hagstofa.is/pxen/pxweb/en/Ibuar/Ibuar__mannfjoldi__2_byggdir__sveitarfelog/MA N02005.px/?rxid=d283aec7-6564-4de7-a396-41ece8c973aa). Acesso em: 02 de julho de 2022.

Submetido em 14.10.2022

Aceito em 29.10.2022