

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (UFSC)
CENTRO SOCIOECONÔMICO (CSE)
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

HELOISA LOURENÇO ISHII

UMA ANÁLISE DO ATUAL SISTEMA PREVIDENCIÁRIO AUSTRALIANO

Florianópolis, SC
2017

HELOISA LOURENÇO ISHII

UMA ANÁLISE DO ATUAL SISTEMA PREVIDENCIÁRIO AUSTRALIANO

Monografia submetida ao curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito obrigatório para a obtenção do grau de Bacharelado.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Patricia F.F. Arienti

Florianópolis, SC

2017

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (UFSC)
CENTRO SOCIOECONÔMICO (CSE)
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A Banca Examinadora, nomeada pela Coordenação de Monografia, resolve atribuir a nota 9,5 à aluna Heloisa Lourenço Ishii, após a apresentação do trabalho intitulado “Uma Análise Do Atual Sistema Previdenciário Australiano” na disciplina CNM 7280 – Monografia.

Banca Examinadora:

Prof.^a Dr.^a Patrícia F.F. Arienti
Orientadora

Prof. Dr. Mauricio Simiano Nunes
Membro

Prof.^a Dr.^a Carmen Rosário O. G. Gelinski
Membro

AGRADECIMENTOS

Ao meu pai, Carlos Roberto, a quem sou eternamente grata por nunca ter medido esforços para me educar. À minha mãe, Maria Emília, que sempre me apoiou em todos os meus sonhos, entre eles o de me tornar Internacionalista. Ao meu irmão Roberto, por toda a cumplicidade ao longo de nossas vidas.

À professora Patrícia Fonseca Ferreira Arienti, que me acompanhou desde a primeira aula deste curso até a orientação desta monografia, sempre com imensa dedicação e carinho.

À UFSC e à QUT, por serem duas universidades de excelência, por me acolherem da melhor forma possível e me abrirem os olhos para um novo mundo.

Aos meus amigos de Relações Internacionais, em especial aos da minha turma 2013.1, Amanda, Bárbara, Diego, Iara, Ivan, Karoline, Matheus, Morgana, Osvaldo e Pedro, que estiveram ao meu lado desde o início da graduação e tornaram esses cinco anos inesquecíveis.

Ao Matheus, pelo apoio incondicional, na Austrália ou no Brasil, a qualquer hora.

À Renata, que me acompanhou desde o meu segundo ano de graduação, por me trazer serenidade e clareza em diversos momentos.

RESUMO

O sistema previdenciário é assunto de constante debate desde o fim do século XX, devido ao crescente envelhecimento da população. O Banco Mundial recomenda que, para maior efetividade e eficiência, um sistema previdenciário deve envolver diferentes pilares. Nesse contexto, a Austrália possui um dos sistemas previdenciários mais fortes e robustos do mundo. Assim, o presente trabalho busca analisar o sistema previdenciário atual da Austrália, a partir de uma revisão teórica sobre a mudança do papel do Estado, antes pautado na intervenção estatal na economia para promover o desenvolvimento, para um Estado que interfere na economia de modo reduzido e que transfere parte das ofertas de bens e serviços ao setor privado. O Estado de Bem-Estar Social, incluindo suas origens, definições, classificações e a construção desse Estado na Austrália, também é objeto de análise deste trabalho. A Austrália é um país que aposta no setor privado como parte essencial de seu sistema previdenciário, sistema que será apresentado e analisado a partir de seus três pilares oficiais: pensão de idade não contributiva, aposentadoria privada obrigatória e aposentadoria privada voluntária. Este trabalho conclui que a Austrália foi bem-sucedida nesse processo de mudança do papel do Estado, especialmente no que diz respeito ao sistema previdenciário. Ressalta-se, no entanto, que o sistema previdenciário do país ainda precisa ser aperfeiçoado.

Palavras-chave: Sistema previdenciário; Previdência privada; Austrália; Estado de Bem-Estar liberal.

ABSTRACT

The retirement system has been a subject of constant debate since the end of the 20th century due to the growing population ageing. The World Bank recommends that, for greater effectiveness and efficiency, a retirement system should involve different pillars. In this context, Australia has one of the strongest and most robust retirement systems of the world. Thus, the present work aims to analyze the current Australia's retirement system, based on a theoretical revision on the changing role of the State, previously based on state intervention in the economy to promote development, for a State that interferes in the economy in a reduced way and which transfers part of the supply of goods and services to the private sector. The Welfare State, including its origins, definitions, classifications and this State-building process in Australia, is also an object of analysis of this work. Australia is a country that bets on the private sector as an essential part of its retirement system, a system that will be presented and analyzed from its three official pillars: non-contributory age pension, compulsory private superannuation and voluntary private superannuation. This paper concludes that Australia has succeeded in this changing role of the State, especially about the retirement system. It should be noted, however, that the country's retirement system still needs to be improved.

Keywords: Retirement system; Private superannuation; Australia; Liberal Welfare State.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1– Teste de renda para indivíduos solteiros	45
QUADRO 2 – Teste de renda para casais vivendo juntos ou separados devido à problemas de saúde.....	45
QUADRO 3 – Valor de corte da Pensão de Invalidez em relação à renda	45
QUADRO 4 – Valor de Corte da Pensão de Idade e demais pensões referentes à renda	46
QUADRO 5 – Valor de Corte de subsídios de pagamentos e de pagamentos para pais solteiros referente aos ativos.....	47
QUADRO 6 – Valor de Corte da Pensão Total referente aos ativos.....	47
QUADRO 7 – Valor de Corte da Pensão Parcial referente aos ativos.....	48
QUADRO 8 – Valor de Corte da Pensão de Invalidez de menores de 21 anos referente aos ativos	48
QUADRO 9 – Valores padrões da Pensão de Idade	51

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

APRA	<i>Australian Prudential Regulation Authority</i>
MMGPI	<i>Melbourne Mercer Global Pension Index</i>
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
PIB	Produto Interno Bruto
QUT	<i>Queensland University of Technology</i>
SMFs	<i>Self-Managed Super Funds</i>

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	9
1.1. TEMA E PROBLEMA.....	9
1.2. OBJETIVOS.....	10
1.2.1. Objetivo Geral	10
1.2.2. Objetivos Específicos.....	10
1.3. METODOLOGIA	11
2. REVISÃO TEÓRICA.....	12
2.1. A FORMAÇÃO DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL.....	12
2.2. CRISE DO FORDISMO E ESTADO COMO PROBLEMA	14
2.3. A MUDANÇA DO PAPEL DO ESTADO.....	16
2.4. O ENVELHECIMENTO DA POPULAÇÃO.....	18
3. O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL.....	20
3.1. ORIGENS DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL	20
3.2. DEFINIÇÃO DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL.....	23
3.3. O WELFARE STATE CONTEMPORÂNEO	27
3.4. REGIMES DE ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL.....	29
3.5. A CONSTRUÇÃO DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL NA AUSTRÁLIA	34
4. A ESTRUTURA DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO AUSTRALIANO	39
4.1. RECOMENDAÇÕES DO BANCO MUNDIAL	40
4.2. PENSÃO DE IDADE	42
4.2.1 Teste de meios	43
4.2.1.1. Teste de renda	44

4.2.1.2. Teste de ativos	46
4.2.2. A Pensão de Idade atual.....	50
4.3. A APOSENTADORIA PRIVADA OBRIGATÓRIA – SUPERANNUATION.....	51
4.3.1. O <i>Superannuation Guarantee</i>	53
4.3.1.1. <i>Simpler Super</i>	56
4.3.2. <i>Superannuation Guarantee</i> nos dias de hoje	58
4.4. APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA	60
4.5. O “PILAR” NÃO OFICIAL DA CASA PRÓPRIA	62
5. CUSTOS E BENEFÍCIOS DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO AUSTRALIANO ATUAL	64
5.1. DESTAQUES.....	65
5.2. DEFICIÊNCIAS.....	67
5.3. INCONSISTÊNCIAS	70
5.4. RISCOS	71
6. CONCLUSÃO	76
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	78

1. INTRODUÇÃO

1.1. TEMA E PROBLEMA

O sistema previdenciário é um assunto de constante debate no setor público de diversos países do mundo e em organizações internacionais, dada a maior longevidade da população mundial.

À medida que o mundo continua a lidar com os efeitos sociais e econômicos do envelhecimento da população, a provisão da segurança financeira na aposentadoria torna-se cada vez mais crítica. A marcha contínua do envelhecimento da população e a conseqüente necessidade de segurança financeira na aposentadoria são um dos desafios econômicos, sociais e políticos mais importantes do nosso tempo (PASCUZZO, 2014).

Para o Banco Mundial (2008), o ideal é que um sistema previdenciário seja formado por vários pilares: um pilar não contributivo como a pensão social ou a assistência social geral; dois pilares obrigatórios, um com contribuições relacionadas aos ganhos e outro como uma poupança individual; um pilar voluntário também em forma de poupança individual; e ainda, um pilar não financeiro, como a casa própria e programas de saúde. Essa recomendação do Banco Mundial baseia-se na visão de que um sistema diversificado pode gerar uma renda de aposentadoria de modo mais efetivo e eficiente.

A Austrália é um dos países que mais se aproxima desse modelo proposto, sendo seu sistema previdenciário composto oficialmente por três pilares: a Pensão de Idade (*Age Pension*), a Aposentadoria Privada Obrigatória (*Compulsory Superannuation*) e Aposentadoria Privada Voluntária (*Voluntary Superannuation*) (AUSTRALIAN GOVERNMENT, 2017). Além disso, a Austrália é um dos países que, especialmente após a década de 1990, aposta no setor privado para financiar parte da aposentadoria dos indivíduos.

Com uma boa estrutura e com bons recursos, o sistema previdenciário atual da Austrália é considerado um dos modelos de sistema previdenciário mais

bem estruturados do mundo, ao lado do da Dinamarca e da Holanda, apesar de ainda possuir algumas áreas que necessitam de aperfeiçoamento (MMGPI, 2017).

Dentro desse contexto, o presente trabalho se propõe a analisar o sistema previdenciário atual da Austrália, entendido como parte das mudanças que o Estado de Bem-Estar Social vem sofrendo num contexto de redução do papel do Estado no processo de desenvolvimento econômico dos países e, portanto, da necessidade do crescente envolvimento do setor privado.

Assim, o presente trabalho busca entender como a Austrália atravessou esse período de mudança no papel do Estado no desenvolvimento econômico, especialmente no que diz respeito ao seu sistema previdenciário e, em que medida a sua experiência foi bem-sucedida.

1.2. OBJETIVOS

1.2.1. Objetivo Geral

O objetivo geral deste trabalho é analisar em que medida a Austrália foi bem-sucedida na implementação de seu sistema previdenciário ao atravessar as mudanças do papel do Estado e no Bem-Estar a partir de meados da década de 1970.

[hi1] Comentário: Mudei para "implementação do sistema previdenciário" conforme sugerido pela Prof. Carmen

1.2.2. Objetivos Específicos

Para alcançar tal objetivo, os objetivos específicos que nortearão o trabalho serão:

- I. Realizar uma revisão teórica, de forma a apresentar desde a visão do Estado como agente do desenvolvimento econômico, incluindo o Estado desenvolvimentista, a crise do fordismo, até a mudança do papel do Estado;

- II. Analisar o Estado de Bem-Estar Social, incluindo origens, definições e classificações;
- III. Apresentar a construção do Estado de Bem-Estar Social da Austrália;
- IV. Compreender a estrutura do atual sistema previdenciário australiano;
- V. Analisar os custos e benefícios desse sistema.

1.3. METODOLOGIA

Para desenvolver o tema e para que sejam alcançados os objetivos propostos, foram utilizadas diferentes fontes científicas, como livros, artigos, teses, relatórios e outras contribuições acadêmicas. A base teórica, que versa sobre a mudança do papel do Estado e sobre o Estado de Bem-Estar dos países, foi levantada a partir da base de dados da *Queensland University of Technology - QUT* (universidade situada na Austrália) e a partir de portais científicos, como Scielo e Google Scholar.

Para a aplicação dos conceitos teóricos e análise da estrutura do sistema previdenciário australiano também foram utilizados relatórios oficiais do governo australiano, e fontes secundárias – livros e artigos acadêmicos também presentes na base de dados da QUT.

Em termos de estrutura, o presente trabalho é composto pelas seguintes partes, além desse capítulo introdutório. O segundo capítulo faz uma revisão teórica acerca das temáticas do Estado como agente do desenvolvimento, do Estado desenvolvimentista, da crise do fordismo e da mudança do papel do Estado. O terceiro capítulo apresenta de forma mais detalhada o conceito de Estado de Bem-Estar Social, bem como suas origens, definições e classificações. O capítulo quatro apresenta a estrutura do sistema previdenciário atual da Austrália, enquanto o capítulo cinco faz uma análise dos custos e benefícios deste sistema. Por fim, são apresentadas as conclusões deste trabalho.

2. REVISÃO TEÓRICA

Este capítulo busca apresentar uma revisão teórica da visão do Estado como agente essencial para o desenvolvimento das nações, do Estado desenvolvimentista e da crise do fordismo, fatores essenciais para explicar a mudança do papel do Estado, também apresentada neste capítulo, que servem de base teórica para analisar o atual sistema previdenciário australiano.

2.1. A FORMAÇÃO DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL

O pós Segunda Guerra foi marcado por uma grande expansão do papel do Estado no desenvolvimento econômico dos países. Segundo Harvey (2005), a reestruturação das formas de Estado no pós Segunda Guerra pretendia impedir o retorno das condições catastróficas que ameaçaram o poder capitalista nos anos 1930, além de impedir o resurgimento das rivalidades geopolíticas que levaram os Estados à guerra.

Teoricamente, a publicação da Teoria Geral (1936) de John Maynard Keynes influenciou na formação da nova ordem econômica mundial, nascida com o término da Segunda Guerra Mundial. Segundo Keynes (1936), o sistema capitalista é intrinsecamente instável, sendo a operação da “mão-invisível” (proposição do teórico liberal Adam Smith sobre a autorregulação do mercado sem a necessidade de interferências nas relações de oferta e demanda) incapaz de produzir uma harmonia entre o interesse dos agentes econômicos e o bem-estar global. Dessa forma, Keynes se opõe à ideia de uma regulação automática do mercado e defende que o Estado é um elemento indispensável para o bom funcionamento do sistema econômico capitalista, devendo intervir na economia a fim de conduzir o desenvolvimento econômico e social, e não somente regular as atividades privadas (CHAVES, 2006; SILVA, 1996).

Assim, nesse contexto, os Estados assumiram a tarefa de promover o desenvolvimento econômico. Nos países periféricos, o Estado cumpriu o papel de

[hi2] Comentário: Retirei esse parágrafo “Entendia-se que as tensões e conflitos sociais que levaram a um longo período de instabilidade mundial haviam sido gerados por uma economia capitalista de cunho liberal, a qual argumentava que a não-intervenção do Estado nas atividades produtivas seria a melhor forma de condução da economia.”

[hi3] Comentário: Adicionado

promover a industrialização, através do processo de substituição de importações. No que diz respeito aos países centrais, já industrializados, coube ao Estado, articulado com fatores típicos do fordismo, adotar políticas keynesianas a fim de garantir uma demanda efetiva próxima ao pleno emprego, investir em infraestrutura, ampliar a produção de bens de consumo duráveis para maior oferta (ARIENTI, 2003) e promover a formação do Estado de Bem-Estar Social.

O Estado deveria concentrar-se no pleno emprego, no crescimento econômico e no bem-estar de seus cidadãos, e de que o poder do Estado deveria ser livremente distribuído ao lado dos processos de mercado - ou, se necessário, intervindo ou mesmo substituindo tais processos - para alcançar esses fins, e políticas fiscais e monetárias em geral caracterizadas como "keynesianas" foram implantadas extensamente para suavizar os ciclos de negócio e assegurar um nível de emprego razoavelmente pleno. Um "compromisso de classe" entre o capital e o trabalho foi advogado geralmente como o principal garante da paz e da tranquilidade domésticas. Os Estados intervieram ativamente na política industrial e passaram a estabelecer padrões para o salário social, construindo uma variedade de sistemas de bem-estar (cuidados de saúde, instrução etc.) (HARVEY, 2005, p.20).

[hi4] Comentário: Retirei o próximo parágrafo que seria "Resumindo, políticas keynesianas e o modo de produção fordista formaram a combinação fundamental para a construção e consolidação do Estado de Bem-Estar Social na maioria dos países capitalistas desenvolvidos durante o período da Guerra Fria"

[hi5] Comentário: Adicionado

O fordismo, definido de forma restrita, refere-se à técnicas de produção em massa que dominaram a produção desde o final da década de 1940 até o meados da década de 1970. Centra-se num processo de trabalho particular com linhas de montagem em movimento, produtos padronizados, extrema divisão do trabalho, baixos níveis de habilidade e uma rigorosa fronteira entre gestão e trabalhadores. No entanto, definições mais amplas do fordismo incluem suas implicações para a economia, a sociedade e as políticas públicas. A era fordista tem como características o consumo em massa, o aumento dos rendimentos reais, o crescimento dos negócios transnacionais, negociação coletiva entre empregadores e sindicatos, políticas macroeconômicas keynesianas e o Estado de Bem-Estar Social (JACKSON, 2006). Nas palavras de Arienti (2003, p.99):

Nas análises regulacionistas, o fordismo está relacionado à aplicação dos conceitos de regime de acumulação e modo de regulação na análise da dinâmica econômica e social dos países desenvolvidos nos trinta anos após a II Guerra Mundial. Neste sentido, fordismo é uma referência muito mais ampla do que a revolução organizacional realizada por Henry Ford. A combinação de produção e consumo em massa do regime de acumulação fordista envolveu não somente a difusão do método de produção de Henry Ford para vários

setores e economias nacionais mas também, e principalmente, novos compromissos salariais e de classe, ampliação das ações estatais e reorientação das políticas econômicas, reformas nas relações econômicas internacionais e novos hábitos culturais.

No entanto, a partir dos anos 1970 se iniciou um período de diversas críticas ao Estado fordista e especificamente ao Estado desenvolvimentista e do Bem-Estar que, segundo Arienti (2003), ocorreram tanto pelo lado financeiro, devido ao elevado custo da assistência social, quanto pelo argumento do desestímulo ao trabalho e à eficácia que a proteção social pode gerar.

2.2. CRISE DO FORDISMO E ESTADO COMO PROBLEMA

Nas décadas de 1970 e 1980, os Estados Nacionais passaram por uma profunda crise econômica.

Logo no período inicial da crise (1965-73), o fordismo e o keynesianismo já se demonstraram incapazes de administrar as contradições inerentes do capitalismo, dada a rigidez do modo de acumulação vigente que necessitava de uma forte arrecadação para garantir as políticas sociais (tanto nos investimentos como no sistema de produção em massa, nos mercados de consumo e de trabalho, e no Estado de Bem-Estar (HARVEY, 1992 apud DRUCK, 1999). De fato, a crise do fordismo teve como uma de suas causas o esgotamento do paradigma tecnológico fordista, que se manifesta no início da crise através da incapacidade de expansão da acumulação de capital, refletida no lucro crescente.

Arienti (2003) e Harvey (2005) elencam alguns exemplos de acontecimentos que provocaram um enfraquecimento na ordem econômica e social esperada do modo de acumulação fordista entre o final da década de 1960 e o início da década de 1980, entre eles: a estagflação¹ das economias desenvolvidas na década de 1970, o rompimento dos pontos centrais do acordo internacional de

¹ Fenômeno da estagnação (aumento da taxa de desemprego) combinado com inflação (aumento contínuo de preços).

Bretton Woods², a decisão da OPEP de aumentar o preço do petróleo, a crise fiscal que atingiu grande parte dos governos nacionais, a crescente reivindicação salarial de trabalhadores sindicalizados para além do controle do Estado e da moderação esperada pelos capitalistas, além da rebeldia dos jovens de classe média aos padrões de produção e de cultura típicos do fordismo.

O Estado então, a partir de meados da década de 1970, passou, gradualmente, a dar maior ênfase à redução da inflação do que ao comprometimento com políticas ativas de combate ao desemprego, gerando uma realimentação da crise do fordismo e da crise das políticas keynesianas, abrindo espaço para a crítica neoliberal.

De acordo com Harvey (2005), o compromisso de longa data do Estado democrático de políticas fiscais e monetárias keynesianas e que tinha o pleno emprego como objetivo central, foi deixado de lado em favor de uma política destinada ao combate da inflação sem medir as consequências para o emprego.

Para Arienti (2003, p.101),

as políticas econômicas keynesianas, o aparelho estatal de oferta de bens e serviços e o sistema de bem-estar social foram identificados, principalmente na crítica neoliberal, como elementos que traziam pesado ônus à situação financeira delicada dos Estados.

Ainda segundo o autor, o tamanho do aparelho estatal passou a ser considerado excessivo, ao lado de uma burocracia ineficiente, e as ações estatais (tanto produtivas como regulamentadoras) começaram a ser vistas como obstáculos para novas estratégias transformadoras das demais estruturas fordistas.

Segundo Peter Evans (1993), assim como no período pós Segunda Guerra o Estado passou a ser visto como uma solução para o desenvolvimento dos países, com a crise fordista o Estado tornou-se o problema para o desenvolvimento econômico. É a partir desse período que se inicia a formação de um novo consenso sobre o papel do Estado na economia, invocando a redução do tamanho e das funções do Estado.

² O Acordo de Bretton Woods foi o sistema histórico para a gestão monetária e cambial estabelecido em 1944. Foi desenvolvido na Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas realizada em Bretton Woods, em julho de 1944. Segundo o acordo, as moedas estavam ligadas ao preço do ouro e o dólar americano era visto como uma moeda de reserva ligada ao preço do ouro.

Assim, a crise do fordismo e das políticas keynesianas, somada ao surgimento de novas estratégias de cunho neoliberal para lidar com a crise econômica, enfraqueceram a força política de vários grupos sociais e levaram a uma fragmentação econômica, social e política da qual surgiu um novo regime de acumulação de capital (ARIENTI, 2003; CLARKE 1991). Segundo Peter Evans (1993, p.1),

Alterações reais na agenda do desenvolvimento e avaliações negativas de antigos desempenhos interagiram com mudanças no clima ideológico e intelectual para trazer ao centro do debate sobre o desenvolvimento a questão de saber se o Estado deveria mesmo tentar ser um agente econômico ativo.

2.3. A MUDANÇA DO PAPEL DO ESTADO

Segundo Evans (1993), a resposta sobre a capacidade do Estado no desenvolvimento econômico não está na eliminação do Estado, mas sim na reconstrução do mesmo. Dessa forma, tanto em resposta à crise econômica, quanto à sua própria crise, o Estado transformou suas formas e funções (ARIENTI, 2003; EVANS, 1993).

Mesmo as teorias de desenvolvimento que privilegiam o mercado enquanto instituição sempre reconheceram que a existência do Estado é essencial ao crescimento econômico, mas o Estado essencial era um Estado mínimo, que se limitava em grande parte, se não inteiramente, à proteção dos direitos individuais, pessoas e propriedades, e à execução de contratos privados voluntariamente negociados (EVANS, 1993, p.3-4).

Arienti (2003) elencou quatro blocos de reforma nos Estados Nacionais provocadas por essas mudanças na visão do papel do Estado na economia. O primeiro bloco de reforma recomendava uma restrição fiscal e monetária e abertura comercial como resposta à crise financeira e aos desequilíbrios macroeconômicos. Dessa forma, reduzia-se as características keynesianas e a prioridade da manutenção do pleno emprego.

O segundo bloco de reforma objetivou transferir para a esfera privada a oferta de bens e serviços, a fim tanto de resolver os problemas financeiros do Estado, quanto de introduzir uma lógica de rentabilidade privada na produção e de

regulação do mercado no consumo de bens ofertados, aumentando, assim, a eficiência da economia. Assim, as unidades estatais mudaram a forma de atuar com uma ação regulamentadora da concorrência nas atividades relacionadas a monopólios naturais encampadas pelas empresas privadas ou ao consumo coletivo. Também provocaram mudanças no modo de acumulação fordista, dada a redução do aparelho estatal na intervenção pelo lado da oferta.

O terceiro bloco de reforma caracterizou-se por estratégias de mudanças na produção de bens e serviços públicos e sociais que continuavam sob responsabilidade do Estado. Nesse tipo de reforma tentou-se introduzir uma dupla face de financiamento, isto é, parte financiada pelas transferências estatais e parte pela venda de serviços ao mercado.

O quarto bloco de reforma do Estado fordista relacionou as reformas do Bem-Estar Social, que objetivou a redução dos gastos, a imposição da disciplina financeira e o aumento da produtividade na prestação dos serviços sociais.

Resumindo, as experiências de reforma estatal constituíram uma tendência de redução dos aparelhos estatais de apoio ao fordismo, do abandono das características keynesianas da política econômica e da diminuição do suporte estatal com o compromisso social (ARIENTI, 2003).

Esse período de mudança do papel do Estado é considerado parte de um novo modo de acumulação, o pós-fordista. O pós-fordismo, em uma definição restrita refere-se a mudanças no processo de trabalho, tais como emprego flexível, maior variedade de contratos de trabalho e produção menos padronizada. Essas transformações estão vinculadas com um novo paradigma tecnológico, baseado na microeletrônica e na computação (JACKSON, 2006).

De acordo com Jackson (2006), dentro das mudanças, o setor público foi atacado por ser menos eficiente e flexível do que o setor privado e sofreu privatização, além da diminuição do emprego e relativa deterioração do salário e das condições de trabalho – a política social agora está voltada para a participação em mercados de trabalho flexíveis, e a competitividade supera o bem-estar como meta de política.

2.4. O ENVELHECIMENTO DA POPULAÇÃO

Dentro desse novo modo de acumulação capitalista pós-fordista, uma das características mais relevantes é o envelhecimento da população.

Jackson (2006) argumenta que o envelhecimento da população está entre os aspectos mais importantes da recente mudança estrutural nos países da OCDE, surgido como tema de debate durante a década de 1980 e discutido desde então. Esse envelhecimento é decorrente de uma transição demográfica caracterizada por uma passagem de longo prazo de um estado demográfico estável (alta fertilidade, alta mortalidade, poucas pessoas idosas), para um novo estado estacionário (baixa fertilidade, baixa mortalidade, muitas pessoas idosas) (LIVI-BACCI, 2001 apud JACKSON, 2006).

Enquanto a era fordista caracterizou-se por uma extensão dos serviços e benefícios públicos (como pensões de aposentadoria, assistência social e cuidados de saúde), a era pós-fordista foi caracterizada por cortes nas pensões públicas e nos benefícios sociais, pela aposentadoria mais tardia e pelo incentivo à poupança e às pensões privadas (JACKSON, 2006).

Dentro desse novo modo de acumulação capitalista, o trabalho e a aposentadoria foram diversificados. O trabalho deixou de ser dominado por empregos permanentes e de tempo integral que proporcionavam uma carreira vitalícia. Em vez disso, diversos estilos de trabalho foram incorporados em formas contratuais alternativas e "flexíveis", como o trabalho parcial, os contratos temporários, os trabalhos casuais e os esquemas de compartilhamento de empregos (embora as escolhas reais disponíveis para os trabalhadores dependam das condições do mercado de trabalho) (JACKSON, 2006).

Nas últimas décadas, governos nacionais e organizações internacionais como o Banco Mundial e a OCDE têm procurado reduzir a dependência das pensões e promover acordos alternativos e privados. Sob o argumento de reduzir os gastos públicos diante do envelhecimento da população, muito tem se debatido sobre a mudança do sistema previdenciário para abordagens multipilares que incorporam a poupança individual, as pensões privadas e o trabalho parcial

(BANCO MUNDIAL, 1994; OCDE 1998, 2000; CASEY, 2003 apud JACKSON, 2006), a serem discutidos no capítulo quatro deste trabalho.

Segundo Jackson (2006), a mudança do caráter das pensões e do financiamento da aposentadoria pode ser vista tanto de um ângulo otimista como de um ângulo mais pessimista.

De um ângulo otimista, o desalinhamento das práticas fixas de aposentadoria poderia beneficiar os idosos. Se a aposentadoria se diversificar, os limites entre jovens e idosos ou economicamente ativos e inativos se desintegrarão. Será menos apropriado tratar as pessoas idosas como um grupo dependente apenas por causa da idade, como é padrão no cálculo dos índices de dependência. Os novos arranjos podem dar às pessoas escolhas de aposentadoria genuínas. A mobilidade no trabalho e as oportunidades de retorno à educação podem afrouxar as estruturas rígidas do ciclo de vida fordista [...] No entanto, o pós-fordismo pode ser retratado em uma luz menos lisonjeira. Em meio às mudanças associadas a isso, estão a desregulamentação da aposentadoria, cortes nas pensões do Estado e uma mudança para planos de previdência privados e financiados. As pensões privadas dependem da renda passada de uma pessoa e registro de emprego [...]. As incertezas das flutuações do mercado de ações, a recessão econômica e a inflação poderiam ser tão graves quanto as de conflitos geracionais. (JACKSON, 2006, p. 456-57, tradução e omissão nossa)³.

A Austrália é um dos países que adota esse sistema previdenciário multipilares e que, especialmente após a década de 1990, aposta no setor privado para financiar parte da aposentadoria dos indivíduos. Dessa forma, esse capítulo buscou apresentar uma base teórica para analisar como a Austrália passou por essas reformas e mudanças no papel do Estado a partir da década de 1980 que levaram a uma maior dependência do setor privado, principalmente em relação ao sistema previdenciário. O próximo capítulo é mais específico ao tratar sobre o Estado de Bem-Estar Social, no qual está inserido o conceito de seguridade social, envolvendo o sistema previdenciário.

³ Do original: From an optimistic angle the dislodging of fixed retirement practices could benefit the elderly. If retirement becomes diversified, then the boundaries between young and old or economically active and inactive will crumble. It will be less appropriate to treat older people as a dependent group merely because of their age, as is standard in the calculation of dependency ratios. The new arrangements might give people genuine retirement choices. Job mobility and opportunities for returning to education might loosen the rigid structures of the Fordist life cycle. [...] Yet post-Fordism can be portrayed in a less flattering light. Amid the changes associated with it are deregulation of retirement, cuts in state pensions, and a switch towards private, funded pension schemes. Private pensions depend on a person's past income and employment record [...]. Uncertainties from stock-market fluctuations, economic recession and inflation could be as severe as those from generational conflicts.

3. O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL

Para melhor compreender a história e as diretrizes políticas e econômicas nas quais o sistema previdenciário da Austrália se desenvolveu, faz-se necessária uma análise teórica sobre o Estado de Bem-Estar Social.

Este capítulo visa apresentar as origens e as definições do conceito de Estado de Bem-Estar Social, ou *Welfare State*⁴, além de apresentar uma classificação desses Estados de Bem-Estar em regimes e, por fim, apresentar a construção desse Estado na Austrália.

3.1. ORIGENS DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL

A expressão, “Estado de Bem-Estar Social” ou “*Welfare State*”, foi inicialmente difundida na Inglaterra e bastante utilizada em contraposição às ideias de um Estado liberal no século XIX (GOMES, 2006).

As origens do Estado de Bem-Estar podem remontar à criação de “serviços sociais”, fornecidos pelo Estado, na esteira da industrialização do século XIX, sendo dada ênfase particular à Alemanha de Bismarck e à Grã-Bretanha do início do século XX. [...] No entanto, foi quando se mobilizaram cidadãos, durante a Segunda Guerra Mundial, e quando houve uma estreita ligação entre o esforço de guerra e a preocupação com o bem-estar, que os serviços sociais deixaram de ser considerados como uma forma de ajuda aos pobres (OUTHWAITE; BOTTOMORE, 1993, p. 261, omissão nossa).

Esse novo modo de intervenção pública, surgida na Alemanha e na Inglaterra no fim do século XIX e início do século XX, ocorreu paralelamente ao experimento de unificação e construção do Estado Nacional de Bismarck e ao longo esforço de revisão das leis dos pobres e da reconstrução nacional do pós-guerra britânico, respectivamente. O modelo alemão atual é fortemente conservador e corporativo⁵, sendo baseado no contrato de trabalho. Foi na

⁴ Neste trabalho, “Estado de Bem-Estar Social” e “*Welfare State*” serão utilizados de forma indistinta.

⁵ O acesso aos benefícios se baseia no status ocupacional do indivíduo (ESPING-ANDERSEN, 1990).

Alemanha de Bismarck que se originou o seguro nacional obrigatório contra o risco de perda da capacitação de gerar renda, seja por acidente, doença, invalidez ou idade. O financiamento desse seguro é realizado através de contribuições de empregadores, empregados e, de forma marginal, pelo Estado. Já no modelo inglês, baseado na cidadania, foi estabelecido o direito a um padrão de vida mínimo para todos, financiado através de recursos tributários. A esse último modelo convencionou-se chamar de seguridade social (KERSTENETZKY, 2012).

O sociólogo britânico T.H. Marshall (2009) denomina os dois modelos, o alemão e o inglês, modelo de contrato e de status. No primeiro, o nexó do contrato de trabalho estaria preservado na medida em que cada assegurado “vale” o seu valor de mercado; no segundo, o nexó contratual é fraturado e substituído pelo status igualitário da cidadania, na medida em que cada cidadão vale o mesmo que os demais, independentemente de sua contribuição a um seguro específico (KERSTENETZKY, 2012, p.6).

De acordo com Gomes (2006), somente no período pós Segunda Guerra Mundial é que esse conceito começou a ser mais desenvolvido e de fato institucionalizado. O *Welfare State* também relaciona-se com as contribuições do economista John M. Keynes que, como apresentado no capítulo anterior, defendia a intervenção estatal na economia para se atingir o pleno emprego, e também com William Beveridge, autor do Plano Beveridge⁶, elaborado em 1942.

O Plano Beveridge foi elaborado por meio da Comissão Interministerial de Seguros Sociais e Serviços Afins (*Inter-departmental Committee on Social Insurance and Allied Services*) convocada em 1941 pelo então Ministro da Saúde, Ernest Brown, e por Arthur Greenwood, então responsável pelos estudos dos problemas de reconstrução e subordinado ao Gabinete de Guerra (integrantes do governo do Primeiro Ministro Winston Churchill). Criada no início do ano seguinte, a Comissão presidida por William Beveridge⁷ teve como objetivo formular um novo plano de Seguro Social e Serviços Afins, interligando programas sociais que já estavam em vigor e reformulando o modelo vigente, tendo como base iniciativas de

⁶ Também citado na literatura como Relatório Beveridge ou *Report on Social Insurance and Allied Services* (Relatório de Seguro Social e Serviços Aliados).

⁷ Posteriormente, toda a redação do Plano Beveridge foi delegada a William Beveridge (um prestador de serviços para o Estado, e não um funcionário público). Essa medida teve o intuito de diminuir pressões políticas, desvinculando a imagem do governo e melhorar a qualidade das propostas (CARDOSO, 2010, p.10).

outras nações e a experiência inglesa⁸ (BEVERIDGE, 1942; apud CARDOSO, 2010).

Para Beveridge (1942), os cinco males da sociedade eram: a escassez, a doença, a ignorância, a miséria e a ociosidade, sendo objetivo do *Welfare State* mitigar esses males. O autor também defendia a garantia de pleno emprego do trabalho e do capital, através da regulação do mercado de trabalho pelo Estado, visando a criação de uma sociedade que garantisse justiça e liberdade universais (OUTHWAITE; BOTTOMORE, 1993). Além disso, para que o êxito do serviço de proteção social fosse alcançado era essencial para a manutenção do emprego e o aprimoramento do serviço de saúde. Dessa forma,

o plano de segurança social tinha como objetivo seguir três proposições básicas: subsídio para as crianças; serviços racionais de saúde e reabilitação; e prevenção contra o desemprego. Para tratar destas proposições foram criadas três repartições: O Seguro Social – para as necessidades básicas; A Assistência Nacional – para casos de auxílios imediatos e especiais pagos pelo Tesouro Nacional; e o Seguro Voluntário – para coberturas adicionais (CARDOSO, 2010, p.25).

Foi a partir do longo processo de afirmação dos direitos civis, da luta pelos direitos políticos, junto à identificação e o estabelecimento dos direitos sociais que se deu a criação do *Welfare State* (OUTHWAITE; BOTTOMORE, 1993). Assim, após cerca de 30 anos após a Segunda Guerra Mundial, período marcado por prosperidade e redistribuição, pode-se dizer que praticamente todos os países da Europa Ocidental e Nórdica, além dos Estados Unidos, Canadá, Nova Zelândia e Austrália já tinham os “Estados de Bem-Estar Social” como um fator normal da vida social. (PIERSON, 1998 apud KERSTENETZKY, 2012).

Seguindo uma periodização convencional da literatura, o fim do século XIX até o final da Primeira Guerra Mundial marcou a fase normativa do Estado de Bem-Estar, enquanto o período entre guerras trouxe uma fase de consolidação desse

⁸ A Inglaterra foi pioneira no assistencialismo social, através das Leis dos Pobres. A Lei dos Pobres, implantada na Inglaterra, compreendia uma série de medidas legais vigentes desde o início do século XVI até a promulgação da *Poor Law Act*, em 1834, e pode ser entendida como um conjunto de políticas de combate à pobreza, administrada de forma descentralizada pelas paróquias, as quais eram as principais unidades administrativas locais (a principal característica das Leis dos Pobres era a consequente estigmatização dos que necessitassem de seu auxílio, destituindo-os de qualquer tipo de cidadania). Em 1905-09, foi estabelecido o Relatório da Minoria sobre as Leis dos Pobres (*Minority Report on the Poor Laws and Relief of Distress*) de 1905-09, com o intuito de avaliar as razões do fracasso dessas leis e sugerir reformas (BENEVIDES, 2011, p.13; KERSTENETZKY, 2012, p. 8).

Estado. Já entre meados de 1940 e meados de 1970, o período conhecido por “anos dourados” foi caracterizado pela franca expansão do Estado de Bem-Estar Social. Nos “anos dourados” ocorreu tanto um aprofundamento vertical, ou seja, da cobertura e do tamanho dos benefícios sociais, além de um maior envolvimento público, como uma ampliação horizontal de programas e políticas sociais (KERSTENETZKY, 2012).

Os 30 anos do pós-guerra, em conjunto, foram marcados pela queda das desigualdades econômicas e sociais e da pobreza em todos os países centrais⁹. Segundo Kuznets (1955), o Estado de Bem-Estar foi um fator crucial para essas quedas (KERSTENETZKY, 2012).

Do ponto de vista da estrutura do emprego, o Estado de Bem-Estar introduziu um viés pós-público, pró-serviços (especialmente serviços sociais) e pró-gênero¹⁰. Do ponto de vista da estratificação social, o projeto foi de integração social no *mainstream* e não na margem da sociedade, isto é, pela classe média (KERSTENETZKY, 2012, p.20).

3.2. DEFINIÇÃO DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL

O Estado de Bem-Estar Social não possui uma definição universal na literatura. Para Fábio Gomes (2006), o Estado de Bem-Estar Social pode ser definido como um conjunto de serviços e benefícios sociais de alcance universal, promovidos pelo Estado a fim de garantir uma harmonia entre o mercado e uma relativa estabilidade social, assegurando um mínimo de base material e padrão de vida necessário para se viver em uma estrutura de produção capitalista desenvolvida e excludente.

Já para Mindgleu (2009 apud KERSTENETZKY, 2012) há duas formas de definir o Estado de Bem-Estar Social: primeiro, como uma condição ou estado do bem-estar humano que existe quando as necessidades das pessoas são satisfeitas, os problemas são administrados e as oportunidades (para que as

⁹ Por países centrais consideram-se todos os países da Europa Ocidental e Nórdica, além dos Estados Unidos, Canadá, Nova Zelândia e Austrália (KERSTENETZKY, 2012).

¹⁰ O emprego para as mulheres avançou significativamente neste período dos “anos dourados” (KERSTENETZKY, 2012).

pessoas satisfaçam seus objetivos de vida) são maximizadas; ou segundo, pela forma que dominou a política social inglesa pré-*Welfare State*: o Estado de Bem-Estar Social definido como um conjunto de serviços providos por caridades e agências de serviços sociais do governo para os pobres, necessitados e vulneráveis, que limita o bem-estar social ao alívio da pobreza. Ainda de acordo com Kerstenetzky (2012, p.22), “essa visão conserva prestígio em Estados do Bem-Estar contemporâneos que, acentuando políticas focalizadas nos pobres, muitas vezes operam com categorias implícitas de pobres ‘meritórios’ e ‘não meritórios’”. Ainda,

Segundo os ideais de Titmuss, dos Webb, de Beveridge e Marshall, a desigualdade é o aspecto central a ser dirimido pelo Estado do Bem-Estar, e as bases sociológicas da reciprocidade, que justificaria para Rawls as políticas igualitaristas, são exaustivamente buscadas e articuladas por esses autores. Para Titmuss, o *Welfare State* é um instrumento de mudança estrutural; para Marshall, os direitos sociais são anticapitalistas, pois, sob sua vigência, a distribuição passa a ser regulada pelo status igualitário da cidadania, não mais pelo contrato. Além disso, os princípios norteadores das instituições do *Welfare State* são o universalismo (direitos sociais iguais que se espera que repercutam sobre o valor real das liberdades políticas) e não o assistencialismo, e a prevenção das desigualdades, não sua suavização ex-post (KERSTENETZKY, 2012, p.36).

Já Wilenski (1975, apud BENEVIDES, 2011) apresentou uma definição de Estado do Bem-Estar mais concisa, que aponta como fundamentos desse Estado a garantia de um padrão mínimo de renda, alimentação, saúde, moradia e educação, asseguradas como um direito, e não como uma assistência.

Entretanto, Esping-Andersen (1990) definiu o *Welfare State* de uma forma mais abrangente, além de considerar que o Estado de Bem-Estar não podia ser compreendido somente em termos de direitos e garantias, nem medido somente de acordo com os gastos sociais. Para o autor era preciso considerar a relação entre as atividades estatais e o papel do mercado e da família na provisão social, sendo o *Welfare State*

a personificação de uma determinada economia política, de um relacionamento padronizado entre o Estado e o mercado: um conjunto amplo de intervenções, não limitadas à combinação de programas de transferência de renda e serviços sociais, envolvendo também as políticas de emprego e de mercado de trabalho e as políticas macroeconômicas em seus efeitos esperados sobre o bem-

estar social (Esping-Andersen, 1990 apud KERSTENETZKY, 2012, p.96-97).

Para Barr (2012), o Estado de Bem-Estar Social existe na prática para melhorar o bem-estar dos indivíduos que são vulneráveis, através da prestação de cuidados sociais; de pessoas que possuam uma baixa renda, por meio de transferências redistributivas de renda; ou ainda fornecendo para os demais indivíduos benefícios como seguro médico e educação (BARR, 2012).

O *Welfare State* engloba as atividades do Estado em quatro grandes áreas: benefícios em dinheiro; cuidados de saúde; educação; e outros serviços de assistência social como comida e habitação. Dessa forma, é possível dividir os benefícios providos pelo Estado em benefícios em dinheiro (*cash benefits*) e em benefícios que não são providos em dinheiro (*benefits in kind*). Os benefícios em dinheiro têm dois principais componentes:

1. Seguro social que é concedido sem um teste de renda ou de ativos¹¹, geralmente com base em contribuições anteriores ou na ocorrência de um evento específico, como tornar-se desempregado ou atingir uma idade específica;
2. Benefícios não contributivos, que são de dois tipos: (a) benefícios universais concedidos com base em uma contingência específica, sem uma contribuição ou um teste de renda, como por exemplo pensões não contributivas, benefícios infantis, cuidados de saúde; (b) assistência social concedida com base em um teste de renda, sendo geralmente um benefício de último recurso e projetado para ajudar indivíduos e famílias em situação de pobreza, seja como uma emergência excepcional, ou porque não são cobertos pelo seguro social, ou ainda como complemento do seguro social (BARR, 2012). Isto é, os benefícios de tipo (a) são concedidos a todos os indivíduos como um direito universal e os de tipo (b) são destinados apenas aos indivíduos que comprovadamente necessitam de assistência.

¹¹ Em políticas sociais seletivas, os benefícios sociais são sujeitos a testes que avaliam a condição financeira de cada indivíduo. Os testes são utilizados para determinar se um indivíduo ou família é elegível à assistência do governo, com base se o indivíduo ou a família possui os meios (renda e/ou ativos) para viver sem precisar da assistência governamental. .

Os benefícios que não são fornecidos em dinheiro têm como seus principais exemplos os serviços de saúde e os serviços de educação. Na maioria dos países, os serviços de saúde dependem fortemente das finanças públicas. Em contraste, há uma ampla variação na forma como os serviços de saúde são entregues - em alguns países principalmente de forma pública, em outros de forma privada, e em outros, de forma mista. De modo semelhante, a educação básica levanta questões separadas de financiamento e entrega, mas na maioria dos países é financiada e entregue de forma pública (em nível nacional e subnacional). Já o ensino superior é mais diversificado, tanto em seus arranjos de financiamento quanto nas formas de entrega (BARR, 2012).

Além disso, o Estado contribui através de concessões fiscais para o financiamento de provisões ocupacionais e privadas. A forma como o Estado entrega esses benefícios também é diversa, uma vez que o Estado pode produzir um serviço e entregá-lo com pouca ou nenhuma cobrança (serviços de saúde em diversos países); financiar um serviço, mas não necessariamente produzi-lo; pagar por produtos produzidos no setor privado (por exemplo, medicamentos farmacêuticos gratuitos); ou pode fornecer assistência na forma de dinheiro (de maneira explícita ou sob a forma de alívio de impostos) para fazer os indivíduos comprarem seus benefícios, como por exemplo, alívio de impostos em alguns países para prêmios de seguro médico privado (BARR, 2012).

Ainda segundo Barr (2012), o bem-estar vai além da atividade estatal, envolvendo outros elementos como: o mercado de trabalho, através da renda salarial, e o pleno emprego como um componente importante do bem-estar amplamente definido; a provisão privada, que inclui seguro privado voluntário e a poupança individual; e o bem-estar voluntário, que surge na família e fora dela, onde as pessoas dão seu tempo de graça ou a um preço abaixo do mercado, ou fazem doações de caridade em outras formas.

A provisão de pública não é a única forma de proteção contra os riscos ao bem-estar com que contavam - e ainda contam - as sociedades modernas [...]. Ao mesmo tempo em que se iam limitando as condições de existência e reprodução de formas de vida social que manejavam a autogestão coletiva dos riscos ao bem-estar, alternativas de provisão via mercado e Estados se viam estimuladas (KERSTENETZKY, 2012, p.10, omissão nossa).

Por fim, de acordo com Barr (2012), o bem-estar social é um mosaico, com diversidade tanto na sua fonte (pública, privada ou público-privada), quanto na forma de entrega dos benefícios.

3.3. O WELFARE STATE CONTEMPORÂNEO

De acordo com Esping-Andersen (1999 apud KERSTENETZKY, 2012), o período considerado como “anos dourados”, que durou cerca de trinta anos após a Segunda Guerra Mundial, se beneficiou de políticas keynesianas que estimularam a demanda efetiva, de um mercado de trabalho relativamente estável e igualitário, e de uma demografia favorável, que envolvia um crescimento demográfico, uma composição etária equilibrada e a composição das famílias.

Em contraste, os anos 1980 e os anos 1990, período chamado de *silver age*¹², as circunstâncias não foram tão favoráveis, necessitando de um esforço público mais elevado, em relação ao período anterior, para a promoção do bem-estar. Nesse período emergiram novos riscos sociais, como a globalização, desindustrialização, terceirização da economia, a nova economia do conhecimento, além dos riscos demográficos, dado o crescente envelhecimento das sociedades (reflexo não só da maior longevidade dos indivíduos, como também da crescente queda das taxas de fecundidade). Paralelo a esse cenário, as sociedades contemporâneas apresentaram mudanças na estrutura das famílias e em suas dinâmicas internas, entre elas: a instabilidade marital; o aumento de separações, de famílias não padronizadas e do emprego feminino (KERSTENETZKY, 2012).

No entanto, para Kerstenetzky (2012) este período não pode ser considerado como um período de crise do *Welfare State*, dada a sua contínua expansão:

A ampliação se manifestou ainda por meio do alargamento dos critérios de elegibilidade; por benefícios mais generosos; posteriormente pelo afrouxamento da aplicação dos critérios de

¹² *Silver age*, anos de prata, é a expressão utilizada por Kerstenetzky (2012) para nomear o período, entre os anos 1980 e 1990, oposto aos anos dourados (de franca expansão do Estado do Bem-Estar Social).

elegibilidade; pela transição de benefícios fixos (*flat-rate*) para benefícios relacionados com os ganhos de mercados (*earned-related*) e finalmente, de modo geral, pela transição dos programas de provisão voluntária para os de provisão compulsória (PIERSON, 1998, apud KERSTENETZKY, 2012, p.74).

O Estado de Bem-Estar Social tradicional era centrado na seguridade social (KERSTENETZKY, 2012). Foi na Alemanha de Von Bismark que a seguridade social teve seu início no ano de 1883, através da instituição de um sistema com medidas de proteção social, como o seguro invalidez e o seguro velhice, além do seguro doença, seguro acidente de trabalho e também seguro a respeito das condições de trabalho. Já no século XX, mais precisamente no ano de 1908, foi instituído na Alemanha um sistema assistencialista destinado aos indivíduos acima de 70 anos, ainda financiado por recursos públicos. Apenas em 1925 esse sistema passou a ser contributivo (FÉLIZ; RIBEIRO; TOSTES, 2008).

De acordo com Kerstenetzky (2012), o que ocorreu de fato foi uma mudança do Estado centrado na seguridade social para um Estado de Bem-Estar Social adaptado para lidar com os novos riscos sociais. Essa mudança foi expressa nas reações ao período de austeridade do fim dos anos dourados, que exigiu do Estado de Bem-Estar Social um envolvimento maior com a ativação da população no mercado de trabalho e de novas formas de provisão de bem-estar, envolvendo o setor privado. Sobre a nova funcionalidade dos Estados de Bem-Estar Social,

em particular, sob a pressão da economia (com a frágil e polarizada estrutura de emprego) e da demografia (com a elevação macro da razão de dependência e a fragilização micro das famílias), eles têm que se haver também com as impossibilidades seja das famílias, seja do mercado de trabalho de garantir bem-estar em termos não apenas adequados, mas sustentáveis no longo prazo. Nas novas circunstâncias, o Estado de Bem-Estar é chamado a desempenhar um papel ainda mais essencial, de restaurar a (ou compensar pela) disfuncionalidade de duas instituições mais importantes de bem-estar nas economias de mercado contemporâneas. Certamente, essa nova responsabilidade requer uma transformação do próprio *Welfare State* (KERSTENETZKY, 2012, p.92-93).

Ainda segundo Kerstenetzky (2012), em seu livro “O Estado de Bem-Estar Social na Idade da Razão”, as décadas recentes representam a “Idade da Razão” do *Welfare State*, no sentido de que talvez nunca antes, como agora, sua existência tenha sido tão crucial e a sua razão de ser tão justificada para o

desenvolvimento das sociedades contemporâneas e para a promoção do bem-estar de seus cidadãos.

Para Kerstenetzky (2012), o período contemporâneo constitui uma nova fase do Estado de Bem-Estar, na qual as transformações qualitativas ocorrem em maior escala na arquitetura micro dos programas sociais e na qual as políticas privadas têm avançado. O sistema previdenciário constitui um exemplo da inclusão de políticas privadas como uma forma (via mercado) de provisão dos serviços sociais, como a aposentadoria e as pensões. Mesmo nos países que já adotavam a provisão pública de previdência, a imposição de seguros coletivos fortaleceu o desenvolvimento do setor privado aliado às concessões de benefícios fiscais para assegurados e/ou provedores, especialmente onde os benefícios eram modestos. Dessa forma, o próprio Estado de Bem-Estar abriu caminho para a iniciativa privada conquistar um novo mercado, a previdência privada.

De acordo com Benevides (2011), o *Welfare State* deve ser pensado mais como um importante elemento da estrutura das economias contemporâneas e menos como a concretização de programas sociais democratas do pós-guerra. Para a autora, o próprio conceito de Estado de Bem-Estar Social deve ser repensado, de maneira a englobar modelos mais ou menos redistributivos, deixando de lado o conceito idealizado que associa o *Welfare State* a resultados socialmente positivos.

A mudança das últimas décadas dos Estados de Bem-Estar ocorreu, entretanto, de formas diferentes. Apesar das transferências e dos serviços sociais terem se expandido por quase todos os países centrais, sob a perspectiva da “ativação” desse bem-estar, essa “ativação” possuiu diferentes razões e significados para os países (KERSTENETZKY, 2012).

Dessa forma, a próxima seção apresentará a classificação dos países em regimes de Estado de Bem-Estar Social, propostos por Gosta Esping-Andersen na última década do século XX.

3.4. REGIMES DE ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL

É consenso na análise dos Estados de Bem-Estar Social que não existe um modelo único a ser seguido pelos países. Isso pontuado, a análise empírica tem validado a hipótese de que os países se agrupam em relação a variáveis presentes nos Estados de Bem-Estar, como os níveis e estrutura de gasto social, as modalidades de financiamento e os resultados da intervenção pública. Além disso, os países respondem às circunstâncias sociais, econômicas e políticas de diversas formas, o que também resulta em diferentes configurações de bem-estar social (KERSTENETZKY, 2012).

Primeiro, o enfoque analítico se voltou para as tipologias. Ainda de acordo com Kerstenetzky (2012), as tipologias têm limites óbvios, pois substituem experiências efetivas por tipos ideais, puros, e, portanto, “distorcidos”. Elas enfatizam traços comuns dessas experiências e deliberadamente suprimem elementos dissidentes, apostando que o âmago das experiências tenha sido captado nos traços comuns. “As tipologias são úteis não apenas porque proveem inteligibilidade a arranjos institucionais existentes, como também por permitir a geração de hipóteses sobre eventos futuros” (KERSTENETZKY, 2012, p. 94).

Titmuss (1968) desenvolveu uma tipologia que classifica os Estados de Bem-Estar em três modelos (tricotomia): residual, industrial e institucional. Essa tipologia identifica como eixos analíticos o tamanho (pequeno ou grande), a cobertura (seletiva ou universal) e o critério de distribuição dos benefícios. (KERSTENETZKY, 2012).

O modelo residual engloba os Estados de Bem-Estar com uma redistribuição mínima em resposta às disfuncionalidades das instituições centrais do bem-estar, políticas seletivas, baseadas em teste de meios¹³ e voltadas para complementar as falhas da família e do mercado (subsidiando apenas necessidades básicas a grupos específicos), além do menor nível de gasto social. Já no modelo industrial, a redistribuição é proporcional à distribuição de recompensas que ocorre no mercado, onde o Estado desenvolve um papel coadjuvante ao mercado e assegura que as necessidades sejam satisfeitas com base no mérito, no desempenho do trabalho e na produtividade. Por fim, o modelo

¹³ Em políticas sociais seletivas, os benefícios sociais são sujeitos a testes que avaliam a condição financeira de cada indivíduo.

institucional engloba países em que o Estado de Bem-Estar Social é um elemento essencial ao funcionamento normal da sociedade industrial, em que o Estado promove uma redistribuição progressiva, respeita as necessidades sociais e em que as intervenções possuem um caráter universal (KERSTENETZKY, 2012).

Foi a partir dessas tipologias que os regimes de bem-estar social emergiram,

como configurações particulares de prioridades, estratégias e resultados, como destinos de processos político-históricos, de construção institucional e de economias políticas, o que abriu um fértil campo para a concepção e teste de hipóteses teóricas (KERSTENETZKY, 2012, p.94).

Baseada na tipologia de Titmuss¹⁴, a divisão entre regimes mais referida na literatura contemporânea foi desenvolvida por Gosta Esping-Andersen em 1990, que definiu três tipos de regimes de Estado de Bem-Estar Social, de acordo com a formalização e a documentação das características institucionais centrais de cada um dos regimes, e do fornecimento de uma hipótese teórica quanto à origem e desenvolvimento desses regimes. Para isso, Esping-Andersen (1990) combinou três eixos analíticos:

- a combinação entre a ação pública e privada na promoção do bem-estar;
- a desmercantilização, isto é, o grau de interdependência promovido em relação aos ganhos de mercado para a realização do bem-estar;
- a modificação da estratificação social promovida pelo conjunto de instituições de bem-estar¹⁵ (KERSTENETZKY, 2012).

Dessa forma, a partir da observação da combinação pública e privada que leva a certo grau de desmercantilização e a determinada estratificação da sociedade, e da reconstrução histórica da formação política dos Estados de Bem-Estar, Esping-Andersen (1990) identificou três regimes de Estado de Bem-Estar: Liberal, Conservador-Corporativo e Socialdemocrata (KERSTENETZKY, 2012).

¹⁴ O modelo residual, industrial e institucional de Titmuss serviram de base para o regime liberal, corporativo e socialdemocrata de Esping-Andersen, respectivamente.

¹⁵ Em 1999, Esping-Andersen incorporou uma nova dimensão a sua análise, a “desfamiliarização”, isto é, o grau em que o bem-estar dos indivíduos depende da provisão familiar, ou o “grau em que o comando de recursos econômicos dos indivíduos é independente de reciprocidades familiares ou conjugais” (KERSTENETZKY, 2012).

O *Regime Liberal*, no qual, de acordo com Gosta Esping-Andersen (1990) e Philip Mendes (2015), a Austrália está inserida, possui as seguintes características: elevada provisão privada e consequente baixo grau de desmercantilização (forte dependência do mercado na provisão do bem-estar); predomínio de planos modestos de previdência social, assistência social residual e direcionada aos comprovadamente pobres; reduzidas transferências universais, além da restrição de benefícios, atingindo em sua maioria indivíduos de baixa renda.

Nesse regime, o Estado encoraja o mercado ao garantir apenas o mínimo e ao subsidiar esquemas de previdência privada. Além da Austrália, a Nova Zelândia, os Estados Unidos e o Canadá são outros exemplos desse regime. (ESPING-ANDERSEN, 1990; BENEVIDES, 2011).

Esse regime concebe os direitos sociais através da comprovação da condição de pobreza/indigência e, portanto, não estende plenamente os direitos de cidadania, sendo caracterizado pela garantia de determinados níveis de renda e uma moderação dos benefícios, devido ao receio de os mesmos levarem a uma falta de incentivo ao trabalho (BENEVIDES, 2011, p.21).

Já no *Regime Corporativista ou Conservador*, encontram-se nações como Áustria, França, Alemanha e Itália. Esse regime caracteriza-se por: forte provisão pública; grau intermediário de desmercantilização e segmentação ocupacional do bem-estar, isto é, os direitos sociais do indivíduo são atendidos pelo Estado principalmente de acordo com a sua ocupação econômica (diferenciando-se entre os setores de atividades ou posições ocupadas, ou ainda, entre o setor público e privado). A intervenção estatal, que só acontece quando a família falha na promoção do bem-estar, enfatiza a preservação das diferenças de classe e de status, o que acaba por reduzir os impactos da redistribuição (pois reflete a estratificação presente no mercado de trabalho) (ESPING-ANDERSEN, 1990; BENEVIDES, 2011; KERSTENETZKY, 2012).

O modelo corporativista é baseado, principalmente, em transferências. Porém, seus benefícios, como aposentadoria, por exemplo, são, em regra, proporcionais à contribuição efetuada, não guardando relação imediata com as necessidades do beneficiário. Esse modelo acaba por excluir da proteção exatamente os grupos mais necessitados que são os que estão à margem do mercado formal de trabalho. Por conseguinte, parece não se observar uma

pretensão de alteração na hierarquia de classes, mas, sim, sua reprodução (BENEVIDES, 2011, p. 22).

Por fim, o *Regime Socialdemocrata* abrange o menor número de países (entre eles estão os países escandinavos) e corresponde às nações onde a socialdemocracia foi essencial para a reforma social, buscando um Estado de Bem-Estar Social que promovesse a igualdade com os melhores padrões de qualidade a todas as classes. Dessa forma, os benefícios providos nesse sistema não são residuais ou proporcionais às contribuições anteriores, e sim destinados a todos os indivíduos como um direito. Esse regime possui o maior grau de desmercadorização, uma vez que os indivíduos não dependem do mercado para a provisão do bem-estar e são incorporados ao sistema de proteção social de forma universal (BENEVIDES, 2011; ESPING-ANDERSEN, 1990).

No Regime Socialdemocrata, compete ao Estado a produção e a distribuição de serviços extra mercado, em grande parte financiados por impostos gerais e dirigidos a todos os cidadãos. O aspecto inovador desse regime relaciona-se ao fato de o acesso aos direitos sociais não depender da comprovação da pobreza ou do desempenho no trabalho. A elegibilidade resulta apenas do fato de o indivíduo ser um cidadão. Em virtude disso, esse regime de proteção social possui um grande potencial de reduzir a dependência do indivíduo em relação ao mercado (BENEVIDES, 2011, p. 25).

Outra característica é o alto grau de desfamiliarização, ou seja, no regime socialdemocrata busca-se ao máximo desvincular a família da provisão do bem-estar pessoal. Para isso, conta-se com os serviços públicos, como por exemplo, políticas ativas do mercado de trabalho, que visa a capacitação da independência individual. Por fim, esse regime é considerado uma fusão peculiar de liberalismo e socialismo, uma fusão entre serviço social e trabalho (BENEVIDES, 2011; ESPING-ANDERSEN, 1990).

Apesar da divisão dos grupos de Estados de Bem-Estar Social realizada acima, cada país possui suas especificidades e não há um Estado que seja puramente liberal, corporativista ou socialdemocrata (ESPING-ANDERSEN, 1990). Portanto, essa divisão objetiva nortear o estudo dos Estados de Bem-Estar Social de acordo com os elementos e características predominantes em cada país.

Motta (1995) lembra que "a generalização das medidas de proteção social, como uma política social do Estado, entretanto, se deu por determinadas condições históricas, adquirindo perfis diferenciados

em cada país, dependendo da trajetória econômica e política que particulariza o desenvolvimento do capitalismo e as lutas dos trabalhadores em cada realidade nacional" (MACHADO, 2000, p.128).

De acordo com a classificação dos Estados de Bem-Estar Social apresentada, autores como Martin e Xiang (2015) também consideram a Austrália um *Welfare State* liberal. A fim de melhor compreender seus elementos e características, a próxima seção visa apresentar a construção do Estado de Bem-Estar australiano.

3.5. A CONSTRUÇÃO DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL NA AUSTRÁLIA

O Estado de Bem-Estar Social australiano é conhecido por possuir um dos sistemas mais seletivos do mundo ocidental em relação à assistência à renda, dado os relativamente baixos níveis de gastos sociais, aos programas categóricos, aos recursos fornecidos mediante teste de renda, e por depender fortemente da provisão privada baseada no mercado para que indivíduos consigam segurança econômica além do alívio da pobreza (CASTLES; UHR, 2005; WEATHERLEY, 1994). Para McDonal, Marston e Bryson (2013, p.2, tradução nossa):

O Estado de Bem-Estar australiano é um conjunto complicado de arranjos através dos quais os governos e organizações sem fins lucrativos e com fins lucrativos oferecem uma série de pagamentos, concessões e serviços em dinheiro para indivíduos e famílias. A cobertura e o alcance do sistema de seguridade na Austrália têm cumprido amplamente um papel residual no alívio da pobreza e das dificuldades¹⁶.

O modelo de Estado de Bem-Estar Social com arranjos institucionais voltados aos níveis de salário e de emprego foi denominado por Castles (1994) como "*wage-earner's Welfare State*¹⁷", ou seja, as garantias de bem-estar social estavam condicionadas aos trabalhadores, através da garantia do Estado em manter altos níveis de salário (MCDONALD; MARSTON; BRYSON, 2013). De

¹⁶ Do original: The Australian welfare state is a complicated set of arrangements through which governments and non-profit and for-profit organisations offer a range of cash payments, concessions and services to individuals and families. The coverage and scope of the income security system in Australia has largely fulfilled a residual role in alleviating poverty and hardship

¹⁷ Estado de Bem-Estar dos assalariados.

acordo com Richard Weatherley (1994), sob esse sistema, os pobres eram aqueles que estavam fora da força de trabalho, uma vez que os indivíduos ativos na força de trabalho possuíam a garantia de um elevado nível de salário que garantia um padrão de vida razoável.

Segundo Castles (1985 apud WEATHERLEY, 1994), na primeira década do século XX o que havia como fundamento da política social australiana era uma decisão judicial conhecida como o julgamento de Harvester de 1907. Nesse julgamento, o juiz Higgins decidiu que os salários deveriam ser fixados em um nível considerado suficiente para proporcionar um padrão de vida razoável, uma “vida civilizada” para o assalariado, sua esposa e três filhos. Essa decisão teve o efeito de minimizar o papel institucional direto do governo no bem-estar dos indivíduos, e foi efetivada

especificamente através de um modelo triplo de controles centralizados de fixação de salários, controles tarifários (impostos sobre produtos importados destinados a proteger a indústria de manufatura australiana, tornando as importações não competitivas) e uma política de imigração que forneceu um fluxo constante de mão-de-obra, enquanto os salários australianos geralmente eram elevados. Desta forma, as pessoas podiam comprar o mercado dos bens e serviços que precisavam para promover seu bem-estar e não precisavam confiar em governos (MCDONALD; MARSTON; BRYSON, 2013, p.3, tradução nossa)¹⁸.

Em 1910, foram introduzidos os primeiros benefícios nacionais da previdência social: a aposentadoria para idosos e as pensões de indivíduos inválidos. No entanto, foi no período pós Segunda Guerra Mundial que o governo australiano passou a assumir maior responsabilidade pela seguridade social (MCDONALD; MARSTON; BRYSON, 2013).

O Departamento de Serviços Sociais da Commonwealth foi estabelecido em 1941, junto a uma série de medidas nacionais de bem-estar - as pensões para viúvas, doações infantis, o desemprego e os benefícios de doença foram adotados nos próximos anos e foram reunidos no “*Social Services Consolidation Act*” (Ato de

¹⁸ Do original: Specifically, this was achieved through a three-pronged model of centralised wage-fixing, tariff controls (levies placed on imported goods designed to protect the Australian manufacturing industry by making imports uncompetitive) and an immigration policy that supplied a steady stream of labour, while Australian wages generally were kept high. In this way, people could afford to purchase from the market the goods and services they needed to promote their welfare and did not have to rely on governments.

Consolidação dos Serviços Sociais) de 1947 (WATTS, 1987 apud WEATHERLEY, 1994).

Durante e após a Segunda Guerra Mundial, o governo planejou uma extensa série de reformas em torno dos temas de reconstrução e segurança. A introdução de uma prestação nacional de desemprego em 1944 foi paga através da criação de um Fundo Nacional de Bem-Estar, que foi financiado pela elevação de impostos e pela redução do limite *tax free*, isto é, isento de impostos. Com efeito, isso significou que a crescente classe trabalhadora da Austrália contribuiu de forma significativa para a expansão do Estado de Bem-Estar do pós-guerra (WATSS, 1987 apud MCDONALD; MARSTON; BRYSON, 2013). O benefício do desemprego, assim como no Reino Unido, baseou-se no pressuposto de que o desemprego era um fenômeno de curta duração, uma vez que as políticas econômicas tinham como objetivo o pleno emprego (MCDONALD; MARSTON; BRYSON, 2013).

A partir da década de 1970, as políticas que antes eram voltadas à criação de empregos e à expansão do bem-estar social voltaram-se para políticas ativas do mercado de trabalho, em que os indivíduos deveriam participar de treinamentos e provar que estavam à procura de emprego, para então serem elegíveis aos benefícios sociais (MCDONALD; MARSTON; BRYSON, 2013).

Entre 1972-75, o governo trabalhista iniciou uma série de reformas que trouxeram o aumento dos níveis de benefícios e uma expansão da elegibilidade para os programas que dependiam de teste de renda e ativos (WEATHERLEY, 1994). Em 1973, foi introduzida a pensão de apoio aos pais, permitindo que pais solteiros recebessem apoio financeiro do Estado (antes apenas pagamentos estaduais eram feitos às mães solteiras) (MCDONALD; MARSTON; BRYSON, 2013).

No entanto, o período desde o choque do petróleo em 1973 até o início da década de 1980 é caracterizado como um período de elevado desemprego e inflação que dificultou a viabilidade de um sistema de seguridade social baseado em altos salários e no pleno emprego (CASS, 1988 apud WEATHERLEY, 1994). Diante desse cenário de mudança, o governo australiano deu prioridade ao combate à inflação, e o desemprego passou a ser visto pelo Estado como uma

forma de manter a inflação à distância¹⁹ (MCDONALD; MARSTON; BRYSON, 2013; WEATHERLEY, 1994).

No entanto, a década de 1980 é marcada por uma remodelação do Estado de Bem-Estar Social australiano que, durante o governo trabalhista de Hawke, caracterizou-se pelo aumento dos testes de elegibilidade e dos níveis de alguns benefícios, além da restauração dos cuidados de saúde nacional. Com essa “reforma” da seguridade social, o governo prosseguiu em três frentes: uma reavaliação e racionalização dos programas de segurança social através da revisão da segurança social; melhorias administrativas no Departamento de Segurança Social; e uma maior ênfase em conformidade do cliente (WEATHERLEY, 1994).

Uma das reformas mais significativas foi em relação à estratégia do mercado de trabalho ativo. Em 1991 entrou em vigor o “*Newstart*”, subsídio destinado aos desempregados com idade igual ou superior a 22 anos que procuram emprego remunerado. Aqueles que receberam pagamentos de desemprego por 12 meses ou mais devem negociar um “acordo” para se qualificar para a assistência contínua. Tais “acordos” servem para estipular atividades como busca de emprego, participação em programas de treinamento e trabalho voluntário, colocados como requisitos para que esses indivíduos continuem elegíveis ao subsídio de desemprego (MENDES, 2015; WEATHERLEY, 1994).

De acordo com Martin & Xiang (2015), em comparação com os demais países da OCDE, A Austrália possui um nível baixo de gastos em políticas sociais. No entanto, o vínculo entre maior despesa social e redistribuição de renda é algo contestável. Dado o foco histórico do Estado de Bem-Estar australiano nos direitos dos assalariados através da garantia de um salário que fornecesse o mínimo necessário e do pleno emprego, o nível de “trabalhadores pobres” na Austrália é relativamente baixo. Dessa forma, as políticas sociais enfatizam o aprimoramento da melhoria da pobreza, o que acaba por minimizar o papel do governo na assistência à renda para os poucos grupos excluídos da participação do mercado

¹⁹ Neste período, “combater a inflação em primeiro lugar”, ao invés de criar empregos, tornou-se o mantra da governança econômica na Austrália, tanto da esquerda como da direita. Anteriormente, era considerado “pleno emprego” como ocorrendo quando a taxa de desemprego era de cerca de 2%. Desde a década de 1970, números de 4% a 5% foram (e atualmente são) considerados para ilustrar um mercado de trabalho forte (MCDONALD; MARSTON; BRYSON, 2013).

de trabalho (CASTLES, 2010 apud MENDES, 2015; MCDONALD; MARSTON; BRYSON, 2013).

Esse capítulo buscou apresentar as origens e definições do Estado de Bem-Estar Social, além da classificação dos três regimes propostos por Esping-Andersen em 1990: Liberal, Conservador-Corporativo e Socialdemocrata, de acordo com as características semelhantes dos Estados de Bem-Estar. Por fim, buscou-se apresentar a construção do *Welfare State* na Austrália, de caráter liberal, a fim de fundamentar a estrutura e a análise do sistema previdenciário australiano apresentada a seguir no Capítulo 4.

4. A ESTRUTURA DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO AUSTRALIANO

Neste capítulo será apresentada a estrutura do sistema previdenciário australiano, atualmente composto de forma oficial por três pilares: a Pensão de Idade (*Age Pension*), a Aposentadoria Privada Obrigatória (*Compulsory Superannuation*) e Aposentadoria Privada Voluntária (*Voluntary Superannuation*), além do pilar não oficial da casa própria (AUSTRALIAN GOVERNMENT, 2017).

De acordo com o Banco Mundial (2012), as pensões e os programas de seguro social visam evitar uma perda substancial no consumo resultante de velhice, de incapacidade ou de morte, integrando qualquer sistema de proteção. Esses programas têm como objetivo a prevenção de uma queda acentuada da renda quando ocorrem esses eventos do ciclo da vida, além da proteção contra a pobreza na velhice.

O sistema previdenciário australiano atual tem como uma de suas características mais distintas o fato de que, apesar de ser um sistema designado pelo governo, sua execução é, em grande parte, dada pelo âmbito privado (EDEY; SIMON, 1998). Assim como na maioria dos países, o envelhecimento da população australiana deu origem à preocupação em relação à força de trabalho, isto é, se chegará um momento em que será insuficiente o número de pessoas ativas na força de trabalho para dar suporte a uma crescente proporção da população que já se aposentou. A maioria dos australianos se aposenta antes da idade em que são elegíveis à Pensão de Idade e isso, combinado ao aumento da expectativa de vida, significa que a média de anos que os australianos vivem aposentados está aumentando, e potencialmente aumentando também a carga sobre o sistema previdenciário público (WARREN, 2008).

Fatores como impactos na renda de aposentadoria caso o crescimento da economia diminua e os gastos com salários aumentem devido à escassez de mão-de-obra; novas restrições na elegibilidade da Pensão de Idade em resposta às pressões orçamentárias governamentais; o aumento de custos dos cuidados com idosos; além do aumento da quantidade de pessoas qualificadas para trabalharem com idosos, tornaram-se mais críticos devido ao envelhecimento crescente da população (MARTIN; XIANG, 2015).

No entanto, embora o foco político atual seja realmente reduzir as responsabilidades orçamentárias do governo, incluindo as responsabilidades relacionadas ao envelhecimento e aposentadoria, o contexto australiano é incomum, se não globalmente único. Para os autores, é incomum o fato de que a Austrália resistiu à crise financeira global²⁰ sem uma recessão econômica doméstica e com um limitado impacto no desemprego, e segue ainda uma relativa prosperidade econômica e pequeno déficit orçamentário, de forma que o país possui, comparativamente, muito mais tempo para se adaptar à realidade da população que está envelhecendo (MARTIN, XIANG; 2015).

Ainda de acordo com Martin & Xiang (2015), as idades médias nas quais os australianos se aposentam são semelhantes às de outros Estados de Bem-Estar de Regime Liberal (como Estados Unidos e Reino Unido). No entanto, se comparado a alguns países de Estado de Bem-Estar Corporativista (como Alemanha, França e Itália), os australianos geralmente se aposentam mais tarde.

4.1. RECOMENDAÇÕES DO BANCO MUNDIAL

Segundo Martin e Xiang (2015), os pilares do sistema previdenciário se desenvolveram para servir a propósitos distintos. A abordagem dos três pilares que o governo australiano atualmente adota foi apontada pelo Banco Mundial em 1994 como a melhor prática do mundo (BANCO MUNDIAL, 1994 apud WARREN, 2008).

No entanto, uma recomendação mais atualizada do Banco Mundial (2008) envolve um modelo de cinco pilares para determinar as modalidades do sistema de pensão, baseado na visão de que um sistema diversificado pode gerar uma renda de aposentadoria de modo mais efetivo e eficiente. Por propiciarem maior flexibilidade do que modelos de apenas um pilar, modelos multipilares são geralmente mais capazes de atender às necessidades dos principais grupos-alvo da população e fornecer mais segurança contra as mudanças econômicas, riscos demográficos e políticos enfrentados pelo sistema previdenciário. Os cinco pilares são:

²⁰ A crise financeira global teve início em 2007 nos Estados Unidos e tornou-se uma crise global em 2008 (BRESSER-PEREIRA, 2010).

- “Pilar zero” não contributivo (*non-contributory* “zero pillar”), como por exemplo sob a forma de pensão social ou assistência social geral normalmente financiada pelo governo, e que objetiva o alívio da pobreza, a fim de fornecer para todos os idosos um nível mínimo de proteção;
- O “primeiro pilar” - obrigatório (*mandatory* “first pillar”), com contribuições ligadas aos ganhos (em diversos graus) que objetivam substituir uma parcela da renda pré-aposentadoria vitalícia e são tipicamente financiados em uma base de “*pay-as-you-go*”²¹ e, portanto, sujeitos a riscos políticos e demográficos;
- O “segundo pilar” - obrigatório (*mandatory* “second pillar”), que normalmente envolve uma conta de poupança individual (por exemplo um plano de contribuição definida²²) com um conjunto amplo de opções, incluindo uma gestão de investimentos passiva ou ativa, parâmetros de escolha para selecionar os investimentos e opções para a fase de retirada;
- O “terceiro pilar” - voluntário (*voluntary* “third-pillar”) e de natureza essencialmente flexível e discricionária; é caracterizado por uma poupança individual para aposentadoria, deficiência ou morte; patrocinado pelo empregador e que pode ser de benefício definido ou de contribuição definida.
- O “quarto pilar” não é um pilar financeiro (*non-financial* “fourth pillar”) e inclui o acesso ao apoio informal (como apoio familiar), ou outros programas sociais formais (saúde, habitação e outros recursos financeiros e não financeiros, como a casa própria e hipoteca reversa²³) (BANCO MUNDIAL, 2008).

²¹ Expressão da língua inglesa que se refere a um serviço pago antes de usá-lo e que não pode ser usado além daquilo que foi pago.

²² Os planos de contribuição definida estabelecem uma clara vinculação entre contribuições, desempenho e benefícios do investimento; apoiam os direitos de propriedade exigíveis; e ainda podem ser favoráveis ao desenvolvimento do mercado financeiro. Quando comparados aos planos de benefícios definidos, eles podem sujeitar os participantes aos riscos financeiros e de agência como resultado da gestão de ativos privados; o risco de altos custos de transação e custos administrativos e riscos de longevidade, a menos que exijam a anuitização obrigatória (BANCO MUNDIAL, 2008).

²³ A hipoteca reversa é uma modalidade de empréstimo em que o devedor fornece como garantia o imóvel do qual é proprietário. A depender do programa, o recurso recebido pode ter uso tanto

4.2. PENSÃO DE IDADE

As primeiras pensões de idade australianas foram introduzidas em Nova Gales do Sul (*New South Wales*) e em Victoria no ano de 1900, sendo elegíveis homens com idade igual ou superior a 65 anos que residissem no país há no mínimo 25 anos (critério reduzido para 10 anos em 1962). No ano seguinte, com a formação da Federação da Austrália, a legislação sobre as pensões de idade e de invalidez foi autorizada em todo o país (WARREN, 2008), sendo a Austrália um dos primeiros países do mundo a estabelecer um sistema de pensão de idade (MARTIN; XIANG, 2015).

No entanto, somente em 1909 a Pensão de Idade (*Age Pension*) foi oficialmente introduzida na Austrália, constituindo o centro do sistema previdenciário e formando uma rede de segurança social para idosos e indivíduos inválidos, a fim de proporcionar um benefício (modesto) para aqueles que não conseguiam se autofinanciar completamente durante a aposentadoria. A Pensão de Idade tem caráter não contributivo e a sua elegibilidade foi ampliada às mulheres em 1910, mantendo-se a idade de 65 anos ou mais (WARREN, 2008).

De acordo com Edey e Simon (1998), apesar do benefício de pensão não ser relativamente alto, é preciso levar em conta os subsídios governamentais aos quais os pensionistas também são elegíveis. São exemplos de pagamentos e benefícios: subsídio farmacêutico, subsídio telefônico, subsídios de área remota, cartão de concessão para idosos que reduz os custos de medicamentos, redução nas tarifas de propriedade e de água, redução nas tarifas de transporte público, redução no registro de automóveis, entre outros. (CENTRELINK, 2008 apud WARREN, 2008).

O benefício era e é até hoje, "*means-tested*"²⁴, isto é, a concessão do benefício é sujeita a testes que avaliam a condição financeira de cada cidadão. O teste de meios (*means-test*) é uma análise do estado financeiro, incluindo renda e ativos, de um indivíduo para determinar sua elegibilidade à assistência pública.

condicionado a uma finalidade específica quanto para o que melhor convier ao hipotecado (CAETANO; MATA, 2009, p.8).

²⁴ Sujeita a testes de meios.

Quando a Pensão de Idade foi introduzida não havia benefício algum caso esses meios ultrapassassem o limite estabelecido. Já em 1912, a casa da família deixou de ser incluída nos testes de meios e, em 1952 os testes foram removidos para indivíduos permanentemente cegos. Em 1961, os testes, que até então eram separados entre ativos e renda, foram combinados em um teste de meios sob o qual os meios eram calculados adicionando os ganhos pessoais a 10% do valor da propriedade (WARREN, 2008).

Em 1992, as pensões pagas pelos fundos de aposentadoria - *Superannuation* - passaram a ser incluídas no teste de meios e, a partir de 1996, o crédito estendido (*extended deeming*²⁵) foi aplicado aos investimentos financeiros como uma forma de desincentivar as pessoas a possuírem ativos financeiros, de forma que os baixos rendimentos os tornaram elegíveis à Pensão de Idade e também para reduzir o ônus administrativo do teste de renda (WARREN, 2008).

Ainda na década de 1990 foi determinado nos termos da Lei de Alteração da Legislação sobre Segurança Social de 1994 (*Social Security Legislation Amendment Act of 1994*), que a idade da elegibilidade da pensão para mulheres aumentaria em um processo de fases. Esse processo teve início em Julho de 1995 e em Julho de 2013 a idade de elegibilidade das pensões para as mulheres atingiu a idade de 65 anos, a mesma idade de elegibilidade para os homens (WARREN, 2008).

4.2.1. Teste de meios

Os benefícios de pagamento são calculados a partir do teste de meios, que inclui o teste de renda e o teste de ativos, e assim, o teste que resultar na menor taxa de pensão, ou taxa zero, é aplicado. A seguir, será apresentado o teste de renda e de ativos.

²⁵ O crédito estendido (*Extended Deeming*) diz respeito à aplicação das regras de “renda considerada” (*deemed rules*) a todos os tipos de ativos financeiros. A “renda considerada” é a renda que é baseada em uma taxa de retorno que é assumida para um investimento, mesmo quando essa taxa não é o que o investimento realmente retorna.

4.2.1.1. Teste de renda

O teste de renda é um teste de meios utilizado pelo *Centrelink*²⁶ para determinar a elegibilidade às pensões. De acordo com o Governo Australiano (2017), indivíduos que são elegíveis à Pensão de Idade (*Age Pension*), Pensão de Esposa (*Wife Pensions*), Pensão de Viúva (*Widow B Pension*), Auxílio ao Luto (*Bereavement Allowance*), Pagamento ao Cuidador (*Carer Payment*), Pensão de Invalidez (*Disability Support Pension*) estão sujeitos ao teste de renda.

O governo australiano avalia a renda de todas as fontes, incluindo ativos financeiros, como a aposentadoria (*Superannuation*). As pensões têm limites de renda e ativos e aqueles indivíduos que ultrapassam esses limites obtêm uma pensão mais baixa. A maioria dos tipos de renda é considerada para o teste de renda, entre eles: um valor que o indivíduo ganha, obtenha ou receba para seu próprio uso ou benefício; lucros; e alguns pagamentos regulares que obtenha como presente ou subsídio. As formas também são diversas: dinheiro, bens, serviços, ou outros benefícios em troca de um item, ação ou promessa, e o valor bruto é utilizado no teste de renda (AUSTRALIAN GOVERNMENT, 2017).

O teste de renda inclui a renda de um indivíduo de qualquer lugar do mundo, e não apenas da Austrália, incluindo pensões de outros países que um indivíduo receba. Para o teste de renda também é considerado a renda gerada por investimentos, pensões, empregos, empregos autônomos e aluguéis de imóveis (é possível deduzir alguns custos que o indivíduo tenha para ganhar essa renda, como, por exemplo, os custos relacionados à propriedade no caso da renda do aluguel de propriedade). Para o cálculo é utilizado o valor bruto, antes de impostos ou deduções (AUSTRALIAN GOVERNMENT, 2017). Os Quadros 1 e 2 apresentam as regras e valores de redução das pensões de acordo com a renda para indivíduos solteiros e para casais, respectivamente.

²⁶ Centrelink é um programa do Departamento de Serviços Humanos do governo australiano responsável pelo oferecimento de pagamentos e serviços de saúde, serviços sociais e de assistência social (AUSTRALIAN GOVERNMENT, 2017).

QUADRO 1– Teste de renda para indivíduos solteiros

Se a renda a cada 15 dias é	A pensão será reduzida em
Até \$168	\$0
Acima de \$168	50 centavos para cada dólar acima de \$168

Fonte: Australian Government – Department of Human Services (2017). Elaboração própria

QUADRO 2 – Teste de renda para casais vivendo juntos ou separados devido a problemas de saúde

Se a renda conjunta a cada 15 dias é	A pensão será reduzida em
Até \$300	\$0
Acima de \$300	50 centavos para cada dólar acima de \$300

Fonte: Australian Government – Department of Human Services (2017). Elaboração própria

Seguindo a lógica da redução dos valores de pensão, ao atingir um determinado valor quinzenal de renda, os indivíduos deixam de receber esse benefício. Os Quadros 3 e 4 apresentam, respectivamente, os atuais valores de corte da Pensão de Invalidez e das demais pensões.

QUADRO 3 – Valor de corte da Pensão de Invalidez em relação à renda

Indivíduo com	Não receberá Pensão se a renda quinzenal atingir
21 anos ou mais, solteiro	\$1,956.80
21 anos ou mais, casal vivendo junto	\$2,996.80 conjunto
21 anos ou mais, casal vivendo separado devido à problemas de saúde	\$3,877.60 conjunto
18 a 20 anos, solteiro, sem crianças, em casa	\$1,019.20
16 a 17 anos, solteiro, sem crianças, em casa	\$920.60
16 a 20 anos, solteiro	\$1,323.00
menos de 18 anos, casal, sem crianças	\$2,597.60 conjunto

Fonte: Australian Government – Department of Human Services (2017). Elaboração própria

QUADRO 4 – Valor de Corte da Pensão de Idade e demais pensões referentes à renda

Indivíduo	Não receberá Pensão se a renda quinzenal atingir
Solteiro	\$1,956.80
Casal vivendo junto	\$2,996.80 conjunto
Casal vivendo separado devido a problemas de saúde	\$3,877.60
Pensionista em taxa de transição – solteiro	\$2,049.00
Pensionista em taxa de transição - casal vivendo junto	\$3,335.00, conjunto
Pensionista em taxa de transição - casal vivendo separado devido a problema de saúde	\$4,062.00, conjunto

Fonte: Australian Government – Department of Human Services (2017). Elaboração própria

4.2.1.2. Teste de ativos

Com exceção da casa em que o indivíduo mora, a maioria dos ativos (incluindo dinheiro em contas bancárias, títulos, ações, investimentos gerenciados, fundos de aposentadoria e fundos de rolagem - *rollover*²⁷, propriedades, o valor das empresas, veículos motorizados, barcos, caravanas, licenças como pesca ou táxi, valor de resgate das apólices de seguro de vida, moeda cibernética, como Bitcoins, entre outros) são avaliados e levados em consideração no teste. Ativos que estejam fora da Austrália também são avaliados, e qualquer dívida garantida contra um ativo é deduzida do valor desse bem. (AUSTRALIAN GOVERNMENT, 2017; WARREN, 2008).

Em relação aos investimentos financeiros, o governo avalia esses investimentos tanto sob o teste de renda quanto de ativos. Os investimentos destinados ao *Superannuation* de indivíduos que ainda não atingiram a idade de aposentadoria não são considerados no teste, sendo esse considerado somente quando o indivíduo atingir a idade de aposentadoria e obter uma Pensão de Idade

²⁷ A rolagem ocorre quando as participações de um plano de aposentadoria são transferidas de um fundo para outro sem sofrer consequências fiscais. Os fundos de rolagem foram criados em 1983 com um veículo para diferir passivos tributários, preservando os benefícios retirados dentro do sistema favorecido. Os fundos retirados por motivos de desemprego podem ser depositados em um fundo de rolagem e continuar a ser tratado para fins fiscais, como outros fundos de aposentadoria (AUSTRALIAN GOVERNMENT, 2017).

ou outro pagamento. Já em relação aos ativos comerciais, caso o indivíduo seja sócio ou único dono de uma empresa privada, o governo analisa e determina quais rendas e ativos pertencem ao proprietário para levar em consideração nos testes (a injeção de capital feita em empresa privada não é considerada). O valor dos ativos é dado pelo valor que eles teriam se fossem vendidos no mercado (AUSTRALIAN GOVERNMENT, 2017).

Há um limite de valor de ativos para que os indivíduos sejam elegíveis (total ou parcial), ou não, às pensões e aos subsídios. Esse limite pode ser maior caso o indivíduo receba Auxílio Aluguel junto à pensão ou ao subsídio. Os valores de corte referente aos ativos estão descritos abaixo nos Quadros 5, 6, 7 e 8. Esses valores são atualizados todos os anos nos meses de Janeiro, Março, Julho e Setembro (AUSTRALIAN GOVERNMENT, 2017).

QUADRO 5 – Valor de Corte de subsídios de pagamentos e de pagamentos para pais solteiros referente aos ativos

Indivíduo	Possui casa própria.	Não possui casa própria.
Solteiro	\$253,750	\$456,750
Casal, em conjunto	\$380,500	\$583,500
Apenas um parceiro elegível, em conjunto	\$380,500	\$583,500

Fonte: Australian Government – Department of Human Services (2017). Elaboração própria

QUADRO 6 – Valor de Corte da Pensão Total referente aos ativos

Indivíduo	Possui casa própria.	Não possui casa própria.
Solteiro	\$253,750	\$456,750
Casal, em conjunto	\$380,500	\$583,500
Casal separado devido a doença, em conjunto	\$380,500	\$583,500
Apenas um parceiro elegível, em conjunto	\$380,500	\$583,500

Fonte: Australian Government – Department of Human Services (2017). Elaboração própria

QUADRO 7 – Valor de Corte da Pensão Parcial referente aos ativos

Indivíduo	Possui casa própria.	Não possui casa própria.
Solteiro	\$552,000	\$755,000
Casal, em conjunto	\$830,000	\$1,033,000
Casal separado devido à doença, em conjunto	\$977,000	\$1,180,000
Apenas um parceiro elegível, em conjunto	\$830,000	\$1,033,000

Fonte: Australian Government – Department of Human Services (2017). Elaboração própria

QUADRO 8 – Valor de Corte da Pensão de Invalidez de menores de 21 anos referente aos ativos

Indivíduo com	Possui casa própria.	Não possui casa própria.
16 a 17 anos, solteiro dependente	\$379,250	\$582,250
18 a 20 anos, solteiro dependente	\$395,750	\$598,750
16 a 20 anos, solteiro independente	\$446,250	\$649,250
16 a 20 anos, casal em conjunto	\$763,500	\$966,500

Fonte: Australian Government – Department of Human Services (2017). Elaboração própria

As Tabelas abaixo trazem exemplos em relação à elegibilidade da Pensão de Idade em relação ao teste de renda e de ativos, ao simularem diferentes rendas, ativos e, portanto, valores diferentes de Pensão.

TABELA 1 – Exemplo 1

Casal vivendo juntos	
Ativos	Conta bancária: \$7.000 Fundos de aposentadoria: \$50.000
Renda	Renda anual (de salário ou outras pensões): \$12.000
Pensão de Idade Estimada	\$624.00 - quinzenais para cada indivíduo

Fonte: Centrelink Age Pension (2017). Elaboração própria

TABELA 2 – Exemplo 2

Casal vivendo juntos	
Ativos	Conta bancária: \$30.000 Fundos de aposentadoria: \$60.000
Renda	Renda anual (de salário ou outras pensões): \$36.000
Pensão de Idade Estimada	\$387.00 - quinzenais para cada indivíduo

Fonte: Centrelink Age Pension (2017). Elaboração própria

TABELA 3 – Exemplo 3

Casal vivendo juntos	
Ativos	Conta bancária: \$60.000 Fundos de aposentadoria: \$35.000
Renda	Renda anual (de salário ou outras pensões): \$80.000
Pensão de Idade Estimada	\$0.00 - quinzenal para cada indivíduo

Fonte: Centrelink Age Pension (2017). Elaboração própria

TABELA 4 – Exemplo 4

Indivíduo solteiro	
Ativos	Conta bancária: \$7.000 Fundos de aposentadoria: \$50.000
Renda	Renda anual (de salário ou outras pensões): \$12.000
Pensão de Idade Estimada	\$726.00 - quinzenais para o indivíduo

Fonte: Centrelink Age Pension (2017). Elaboração própria

TABELA 5 – Exemplo 5

Indivíduo solteiro	
Ativos	Conta bancária: \$45.000 Fundos de aposentadoria: \$10.000
Renda	Renda anual (de salário ou outras pensões): \$10.000
Pensão de Idade Estimada	\$891.00 - quinzenais para o indivíduo

Fonte: Centrelink Age Pension (2017). Elaboração própria

TABELA 6 – Exemplo 6

Indivíduo solteiro	
Ativos	Conta bancária: \$10.000 Investimentos: \$750.000
Renda	Renda anual (de salário ou outras pensões): \$45.000
Pensão de Idade Estimada	\$0.00 - quinzenais para o indivíduo

Fonte: Centrelink Age Pension (2017). Elaboração própria

4.2.2. A Pensão de Idade atual

Atualmente, os critérios de elegibilidade²⁸ da Pensão de Idade são: ser um residente australiano por pelo menos dez anos ao total, sendo que pelo menos cinco desses anos devem ser consecutivos. Também é necessário ter 65 anos ou mais, idade que aumentará gradativamente uma vez que, a partir de julho deste ano (2017) a idade mínima aumentou para 65 anos e seis meses (dependendo da data de nascimento) e continuará aumentando seis meses a cada dois anos até julho de 2023 (AUSTRALIAN GOVERNMENT, 2017).

De acordo com Warren (2008), os valores do benefício também dependem se uma pessoa é solteira ou se vive com um parceiro, e se possui ou não casa própria. Aos valores mostrados abaixo no Quadro 9, pode ser adicionado até

²⁸ Há algumas exceções para as regras acima em relação ao critério de residência. Indivíduos refugiados ou já que foram refugiados estão isentos da regra de 10 anos de residência; mulheres cujo parceiro faleceu enquanto ambos eram residentes australianos precisam ser residentes australianas por apenas dois anos antes de reivindicar a pensão; indivíduos que já recebem Pensão de Viúva (*Widow B Pension*) ou Pensão de Esposa (*Wife Pension*) podem solicitar a transferência para a Pensão de Idade sem cumprir as regras de residência. Por fim, indivíduos que viveram ou trabalharam em um dos países que possuem um Acordo de Seguridade Social (*Social Security Agreement*) com a Austrália podem ter ajuda para reivindicar esse benefício. Aqueles que já recebem algum tipo de pensão do governo podem ainda ser elegíveis ao Complemento de Energia (*Energy Supplement*), um pagamento extra para ajudar com os custos de energia, e ao Complemento de Pensão (*Pension Supplement*), um pagamento regular adicional para ajudar com contas e custos de medicamentos. Além dos requisitos mencionados acima, a renda e os ativos que um indivíduo possui também podem afetar a sua elegibilidade, bem como o valor do benefício (AUSTRALIAN GOVERNMENT, 2017).

\$24.60 (quinzenais) para cada criança dependente. Casais que vivem juntos e ambos recebem uma pensão podem receber, cada um, um extra de \$12.30 quinzenal para cada criança dependente. Ainda, também pode ser adicionado o Auxílio Aluguel (*Rent Assistance*), pagamento extrarregular para indivíduos que pagam aluguel (o valor do auxílio depende do valor do aluguel pago e há um valor mínimo de aluguel a ser pago para obter esse auxílio) (AUSTRALIAN GOVERNMENT, 2017).

QUADRO 9 – Valores padrões da Pensão de Idade

A cada 15 dias	Solteiro	Casal (cada)	Casal (juntos)	Casal separado devido a problemas de saúde
Taxa básica máxima	\$814,00	\$613,60	\$1.227,20	\$814,00
Complemento máximo de pensão	\$66,30	\$50,00	\$100,00	\$66,30
Complemento de energia	\$14,10	\$10,60	\$21,20	\$14,10
TOTAL	\$894,40	\$674,20	\$1.348,40	\$894,40

Fonte: Australian Government – Department of Human Services (2017). Elaboração própria

4.3. A APOSENTADORIA PRIVADA OBRIGATÓRIA – SUPERANNUATION

O segundo pilar do sistema previdenciário australiano é a aposentadoria privada obrigatória, atualmente caracterizada pelo *Superannuation Guarantee*. Esse pilar é designado para assegurar que os empregados tenham uma poupança que substitua seus ganhos, ao menos parcialmente, quando eles se aposentarem (MARTIN; XIANG, 2015).

A proporção de australianos abrangidos pela aposentadoria tanto voluntária como privada aumentou de acordo com as mudanças nos arranjos de tributação, com o aumento dos ganhos e com a alteração das disposições do contrato industrial. Entre meados de 1880 e a década de 1970, somente um grupo seletivo de trabalhadores assalariados possuíam a aposentadoria obrigatória privada, eram aqueles de colarinho branco, principalmente funcionários do governo. Dessa forma, a cobertura de aposentadoria privada foi muito maior no setor público do que no

setor privado, dado o forte crescimento no setor público após a Segunda Guerra Mundial (MARTIN; XIANG, 2015; WARREN, 2008).

Em geral, o crescimento histórico do setor de aposentadoria pode ser dividido em três fases. A primeira fase, que terminou no início da década de 1970, foi uma fase de crescimento moderado e bastante estável. A segunda fase, durante a maioria dos anos 1970, caracterizou-se pela redução dos ativos de aposentadoria em relação ao PIB nominal²⁹, refletindo em grande parte o mau desempenho dos ganhos e uma baixa inflação. A terceira fase teve início nos anos 80 e foi uma fase marcada pela rápida expansão desse setor, na qual os ativos totais mais que dobraram em relação ao PIB (EDEY; SIMON, 1998).

Uma iniciativa significativa do governo australiano na área da aposentadoria foi abordar a preocupação de que um pequeno grupo de indivíduos de alta renda, que recebiam parte de sua remuneração como aposentadoria, estivesse se beneficiando de forma muito maior das taxas de imposto marginais do que os indivíduos de baixa renda, que recebiam toda a sua remuneração como salário. Essas preocupações foram abordadas em maio de 1983, quando foi anunciado pelo governo australiano que os pagamentos de aposentadoria de montante fixo de indivíduos menores de 55 anos, seriam tributados em 30% e, para aqueles com idade igual ou superior a 55 anos, os primeiros \$50,000 dólares de um montante fixo seriam tributados em 15% e o restante em 30% (TREASURY, 2001 apud WARREN, 2008).

Somente em 1985 é que o processo de institucionalização da aposentadoria teve seu início, a partir do Conselho Australiano de Sindicatos (*Australian Council of Trade Unions*), órgão principal dos sindicatos australianos, que reivindicou uma cobertura de aposentadoria para todos os empregados de inicialmente 3% dos salários, a serem pagos pelos empregadores e depositados em um fundo industrial (EDEY; SIMON 1998; MARTIN; XIANG, 2015; WARREN, 2008).

Essa mudança foi defendida como um meio de tornar a aposentadoria privada obrigatória amplamente disponível, e foi vista também como uma forma de promover metas

²⁹ O PIB nominal refere-se ao valor do PIB calculado a preços correntes, ou seja, no ano em que o produto foi produzido e comercializado.

macroeconômicas incentivando a poupança privada. Como resultado da decisão, o benefício de aposentadoria de 3% foi gradualmente incorporado, à medida que surgiram as renegociações. Estes pagamentos eram direcionados para os fundos existentes ou para fundos “industriais” criados pelos sindicatos, que também eram os mesmos daqueles já existentes (ou seja, gerenciados por firmas de administração de fundos privados) (EDEY; SIMON, 1998, p.66, tradução nossa)³⁰.

No entanto, apesar de um resultado positivo, devido ao aumento substancial da cobertura da aposentadoria obrigatória, a cobertura ainda estava longe de se tornar universal. A aposentadoria obrigatória não era paga a todos os empregados que tinham direito e a taxa de 3% era muito pequena para promover qualquer melhora significativa na renda de aposentadoria da maioria dos trabalhadores, com exceção de uma minoria que recebia salários muito altos. Além disso, a Comissão de Arbitragem e Conciliação foi relutante em aumentar o nível mínimo de cobertura para mais 3% (MARTIN; XIANG, 2015, WARREN, 2008). Dentro desse contexto, o *Superannuation Guarantee* foi introduzido em 1992.

4.3.1. O *Superannuation Guarantee*

A introdução do *Superannuation Guarantee*³¹ refletiu uma combinação de preocupações políticas amplamente relacionadas com a questão de aumentar a economia agregada. A existência de um significativo sistema privado de aposentadoria quando a política de promoção da poupança privada foi introduzida e um desejo de alcançar retornos máximos foram, provavelmente, fatores importantes para garantir que um sistema de gerenciamento privado fosse a opção preferida (EDEY; SIMON, 1998).

Assim, governo australiano anunciou dentro do Orçamento Federal de 1991-1992 uma significativa expansão da aposentadoria obrigatória, através da introdução do *Superannuation Guarantee* (SG) em 1992. Dessa forma, o governo

³⁰ Do original: “As a result of the decision, the 3 percent superannuation benefit was gradually incorporated in employment awards as they came up for renegotiation. These payments were directed either into existing funds or into union-created “industry” funds that in other respects were the same as those already in existence (i.e., managed by private funds management firms)”.

³¹ “Garantia de Aposentadoria” traduzido livremente para a língua portuguesa.

passou a exigir que os empregadores fizessem contribuições para os fundos de aposentadoria em nome de seus empregados (EDEY; SIMON, 1998; MARTIN; XIANG, 2015), o que tornou o *Superannuation* um dos principais componentes do sistema previdenciário australiano (WARREN, 2008).

De acordo com a Lei de Garantia de Previdência (Administração) de 1992, um nível prescrito de apoio de aposentadoria deveria ser fornecido pelos empregadores a todos os seus empregados, e os empregadores que não cumprissem esse nível estariam sujeitos a multa. No momento do orçamento de 1991-92, o nível inicial de contribuições de aposentadoria prescritas era de 5% dos ganhos de tempo ordinário para empregados de empregadores cujas folhas de pagamento anuais excediam \$ 500,000 e, para facilitar a transição das pequenas empresas, 3% para outros empregados. Níveis mais altos de contribuições deveriam ser implementados em fases para que até o ano 2000 a contribuição do empregador chegasse a 9%. (KERIN, 1992 apud WARREN, 2008, p.14, tradução nossa)³²

Ao longo desses 25 anos desde a introdução do *Superannuation Guarantee*, o sistema foi se aperfeiçoando e sofrendo várias reformas. Devido à introdução do *Superannuation Guarantee*, a proporção de contas de aposentadoria com saldos pequenos aumentou e os efeitos das taxas e dos encargos sobre essas contas tornaram-se mais visíveis. Dessa forma, entrou em vigor em 1995 a Lei de Regulamentação de Normas da Indústria do *Superannuation*, a fim de proteger os membros dos fundos, evitando que pequenas quantidades de aposentadorias fossem corroídas por taxas e encargos dos fundos e assim, impedindo taxas e encargos nas contas com saldos inferiores a \$1000 de exceder os ganhos de investimentos nessas contas (APRA, 2007 apud WARREN, 2008).

No ano de 1999, todas as futuras contribuições de aposentadoria, incluindo contribuições pessoais e rendimentos, passaram a ser preservadas até a idade de preservação, idade essa que está sendo gradualmente aumentada de 55 para 60 anos até 2025 (WARREN, 2008).

³² Do original: "Under the Superannuation Guarantee (Administration) Act 1992, a prescribed level of superannuation support must be provided by employers to all of their employees, with employers failing to meet this level being subject to a superannuation levy. At the time of the 1991-92 Budget, the initial level of prescribed superannuation contributions was 5% of ordinary time earnings for employees of employers whose annual payrolls exceed \$500,000 and, to ease the transition for small business, 3% for other employees. Higher levels of contributions were to be phased in, so that by the year 2000 the prescribed level of employer superannuation contributions was 9%".

Para reduzir uma potencial perda dos benefícios de aposentadoria no caso de um empregador quebrar ou se tornar insolvente, a partir de julho de 2003, os empregadores foram obrigados a depositar uma garantia de contribuições de aposentadoria pelo menos trimestralmente. Várias outras mudanças foram anunciadas no Orçamento de 2002-2003, entre elas a introdução do esquema de co-contribuição da aposentadoria (WARREN, 2008).

A fim de incentivar os indivíduos a aumentarem seus rendimentos de aposentadoria fazendo maiores contribuições para aposentadoria, a partir de 1 de julho de 2002, o governo faria uma co-contribuição de aposentadoria correspondente de até \$1000 por ano para assalariados de baixa renda qualificados que fizeram contribuições pessoais de aposentadoria não deduzidas. Os indivíduos com rendimentos avaliáveis e benefícios marginais reportáveis de até \$20.000 por ano seriam elegíveis para a co-contribuição máxima de \$1000, e aqueles com rendimentos anuais de até \$32.500 seriam elegíveis para uma co-contribuição reduzida (COSTELLO, 2002, apud WARREN, 2008, p.18, tradução nossa)³³.

As mudanças continuaram em 2004-05, visando uma maior abrangência do *Superannuation Guarantee*. Uma nova categoria de benefício chamada Transição para Aposentadoria foi introduzida a fim de incentivar os trabalhadores mais velhos a permanecer na força de trabalho. Desde julho de 2005, aqueles que atingiram sua idade de preservação de aposentadoria conseguiram acessar sua aposentadoria como um fluxo de renda não remunerável, permitindo que os indivíduos permaneçam na força de trabalho, mas reduzam suas horas de trabalho para complementar seus rendimentos com aposentadoria. Antes da introdução dessas categorias, indivíduos com idade inferior a 65 anos tinham que se aposentar ou abandonar o emprego antes de ter acesso a qualquer benefício de aposentadoria. Sob essas novas medidas, uma vez que os indivíduos atingem a idade de preservação de aposentadoria, eles podem acessar sua aposentadoria como um fluxo de renda não comutável (TREASURY, 2004 apud WARREN, 2008).

Além dessa mudança, as restrições sobre quem poderia contribuir para a aposentadoria foram reduzidas; o esquema de co-contribuição da aposentadoria foi

³³ Do original: "In order to encourage individuals to increase their retirement incomes by making greater contributions to superannuation, from 1 July 2002, the Government would make a matching superannuation co-contribution of up to \$1000 per year for qualifying low income earners who made personal undeducted superannuation contributions. Individuals with assessable incomes and reportable fringe benefits up to \$20,000 per annum would be eligible for the maximum \$1000 co-contribution, and those with annual incomes of up to \$32,500 would be eligible for a reduced co-contribution".

estendido para cobrir aqueles com rendimentos de até \$58,000 (acima de \$40,000); a co-contribuição anual máxima disponível aumentou de \$1000 para \$1500; e a taxa de correspondência aumentou para \$1,50 por cada dólar contribuído. Por fim, a elegibilidade para a co-contribuição foi estendida àqueles que ganhavam menos de \$450 por mês e, portanto, não eram elegíveis às contribuições da aposentadoria privada obrigatória (WARREN, 2008).

Ainda, visando reduzir as pressões sobre os futuros orçamentos federais, o governo australiano anunciou no Orçamento 2005-06 a criação do "Fundo Futuro", com a finalidade de acumular ativos financeiros suficientes para compensar os passivos de aposentadoria não financiados pelos governos australianos até 2020. Isso porque, à medida que a população da Austrália envelhece, também se espera que o Orçamento Federal esteja sob uma maior pressão, devido aos custos crescentes de serviços, como saúde e cuidados com idosos (APRA, 2007 apud WARREN, 2008).

O capital de sementes para o fundo foi alocado do superávit orçamentário de 2004-05, e o governo deve reinvestir os ganhos do fundo, além de investir excedentes futuros, com as deduções não permitidas até que os ativos suficientes para compensar os passivos tenham sido acumulados (GOVERNO AUSTRALIANO, 2005 apud WARREN, 2005, p.20, tradução nossa)³⁴.

O governo também propôs alterações ao esquema de co-contribuições. Os limites de renda que se aplicavam para 2009-10 continuaram por mais dois anos, e após isso a taxa de co-contribuição do governo foi fixada permanentemente em \$1 por cada \$1 de contribuições pessoais feitas por aqueles que recebem uma renda anual ajustada inferior a \$31.920 por ano (NIELSON, 2010).

4.3.1.1. *Simpler Super*

Devido à multiplicidade de mudanças das políticas implementadas desde a introdução do *Superannuation Guarantee* em 1992, o sistema de aposentadoria tornou-se extremamente complexo, particularmente em termos de tributação das

³⁴ Do original: "Seed capital for the fund was allocated from the 2004-05 Budget surplus, and the Government will reinvest the earnings from the fund, as well as investing future surpluses, with draw downs not allowed until assets sufficient to offset the liabilities have been accumulated".

contribuições de aposentadoria e dos benefícios finais. Em 2006, o governo australiano lançou uma proposta denominada “Plano A” para simplificar e agilizar a aposentadoria descrevendo as mudanças propostas no sistema de aposentadoria da Austrália (WARREN, 2008).

O objetivo dessas reformas foi ajudar e encorajar as pessoas a alcançar um nível de vida mais alto na aposentadoria do que a Pensão de Idade iria possibilitar; oferecer benefícios significativos ao longo do tempo aos australianos com apenas aposentadoria obrigatória; recompensar as pessoas por fazer contribuições adicionais de aposentadoria para melhorar sua renda de aposentadoria; e impulsionar os incentivos para o trabalho e poupança (TREASURY, 2006 apud WARREN, 2008, p. 21, tradução nossa)³⁵.

Sob este plano, o sistema de aposentadoria da Austrália sofreu mudanças substanciais, principalmente a abolição dos 15% de benefício de imposto sobre os pagamentos de aposentadoria realizados com 60 anos ou mais. Como parte do plano *Simpler Super*, a partir de julho de 2007, todos os benefícios de aposentadoria de montante fixo pagos de uma fonte tributada a um indivíduo com 60 anos ou mais se tornaram isentos de impostos; todos os pagamentos de pensões de uma fonte tributada, incluindo pensões iniciadas antes de julho de 2007, tornaram-se isentos de impostos quando pagos a pessoas com 60 anos ou mais; e os indivíduos passaram a não precisar incluir em suas declarações fiscais os benefícios de aposentadoria de montante fixo, nem as pensões de aposentadoria de um fundo tributado feitos após 30 de junho de 2007 (TREASURY, 2006 apud WARREN, 2008).

Ainda nas reformas do *Simpler Super*, não é mais obrigatório retirar as reservas de aposentadoria após atingir 65 anos de idade, nem estar fora da força de trabalho, permitindo assim, uma maior flexibilidade às pessoas para decidirem como e quando resgatar sua aposentadoria (WARREN, 2008).

Em 2011, o governo anunciou novas reformas no setor de aposentadoria, entre elas a introdução da legislação *MySuper*. A partir de 2014, os empregadores passaram a pagar as contribuições padrões de aposentadoria somente para

³⁵ Do original: “The aim of these reforms was ‘to assist and encourage people to achieve a higher standard of living in retirement than would be possible from the Age Pension alone, provide significant benefits over time to Australians with only compulsory superannuation, reward people for making additional superannuation contributions to improve their retirement income, and boost incentives to work and save’”.

entidades *MySuper*. As entidades *MySuper* são aquelas que cumprem com os padrões relacionados à governança, taxas, provisão de conselhos e à cobertura mínima de seguro, além de oferecer apenas uma única opção de investimento. Os objetivos das entidades *MySuper* são assegurar que os fundos padrões sejam relativamente simples e fáceis de se comparar e promover a concorrência entre eles para reduzir as taxas e melhorar o desempenho (COMMONWEALTH OF AUSTRALIA, 2014 apud MARTIN; XIANG, 2015).

4.3.2. Superannuation Guarantee nos dias de hoje

De acordo com o Departamento de Serviços Humanos do Governo Australiano (2017), para investir o dinheiro destinado à aposentaria, o indivíduo pode escolher entre fundos comerciais, industriais, corporativos, do setor público, ou outros fundos de empregadores; além de pequenos fundos da APRA (*Australian Prudential Regulation Authority*)³⁶, fundos de aposentadoria autogestionados (SMFS – *Self-managed Super Funds*) ou ainda contas de poupança para a aposentadoria. Cada fundo de aposentadoria possui seus administradores, tem suas próprias regras e termos escritos, mas também deve seguir as regras governamentais. Ao longo do tempo, esses montantes se acumulam em um investimento maior, devido aos rendimentos. Assim, quando um indivíduo se aposenta ele pode optar por obter o fundo para pagar o dinheiro em sua conta: como uma quantia fixa ou como uma pensão de aposentadoria, ou pode manter o dinheiro no fundo de aposentadoria.

O *Superannuation* não é considerado nos testes de renda e ativos para indivíduos que ainda não atingiram a idade de elegibilidade da Pensão de Idade. Para aqueles indivíduos que já são elegíveis à Pensão, o *Superannuation* passa a ser integrado no teste de ativos e no teste de renda sob as regras de “*deeming*”, isto é, regras sobre a taxa de redução da pensão como resultado dos testes (AUSTRALIAN GOVERNMENT, 2017).

³⁶ Autoridade Australiana de Regulação Prudencial.

O *Superannuation* tornou-se um componente amplamente aceito do sistema previdenciário australiano (MARTIN; XIANG, 2015). Atualmente, a maioria dos trabalhadores têm direito ao *Superannuation*, uma forma de poupança compulsória para aposentadoria. Como parte do *Superannuation*, os empregadores são obrigados a contribuir com um mínimo de 9% dos ganhos de um empregado para um fundo de aposentadoria (com o aumento contínuo planejado para 12% até 2025) e estas poupanças não podem ser acessadas pelos empregados até alcançarem a idade de preservação de aposentadoria, que atualmente é 55, mas está sendo gradualmente aumentada para 60 até 2025. Ao atingir a idade de preservação, os benefícios de aposentadoria podem ser acessados sob a forma de um montante fixo ou fluxo de renda. No entanto, existe ainda a possibilidade de permissão para retirada antecipada de fundos em casos de graves dificuldades financeiras, condição médica terminal ou ainda em casos de incapacidade temporária ou permanente (AUSTRALIAN TAXATION OFFICE, 2017).

Há também algumas exceções ao direito de aposentadoria. Por exemplo, empregados que ganham menos de \$450 por mês (antes de impostos), empregados com idade igual ou superior a 70 anos e empregados menores de 18 anos que trabalham menos do que 30 horas por semana podem não ter direito à aposentadoria (APRA, 2007 apud WARREN, 2008).

Os aumentos na taxa do *Superannuation Guarantee* por vezes se tornaram questões políticas, particularmente na medida em que os aumentos dessa taxa podem não ser totalmente compensados pela redução dos salários. As contribuições para o *Superannuation Guarantee* geralmente são tratadas como contribuições de aposentadoria privadas voluntárias "isentas", já que oferecem concessões fiscais para muitos funcionários. Essas contribuições são depositadas em fundos de aposentadoria privados e, na realidade, em sua maioria, os pagamentos são feitos em fundos padrões (MARTIN; XIANG, 2015).

De acordo com Clare (2008, apud WARREN, 2008), desde sua introdução em 1992, o *Superannuation Guarantee* aumentou os saldos de aposentadoria dos indivíduos que trabalham de forma remunerada e, de alguma forma, foi reduzindo a diferença de gênero no saldo de aposentadoria privada e isso, combinado ao alto retorno dos investimentos, ao crescimento dos salários e aos baixos níveis de

desemprego, contribuiu para o aumento substancial dos saldos de aposentadoria nos últimos anos. Além disso,

O *Superannuation Guarantee* aumentou a cobertura de aposentadoria para quase todos os funcionários e iniciativas políticas recentes, como a co-contribuição de aposentadoria, escolha do fundo, transição para pensões de aposentadoria e remoção de imposto sobre aposentadoria tomada depois da idade de 60 anos, que aumentaram a consciência de aposentadoria e a popularidade de aposentadoria como investimento de longo prazo (WARREN, 2008, p. 10, tradução nossa)³⁷.

No entanto, segundo Martin & Xiang (2015), o efeito total do *Superannuation Guarantee* ainda não foi visto, sendo preciso de uma a duas décadas para que os empregados se beneficiem do *Superannuation* ao longo de suas vidas.

4.4. APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA

O terceiro pilar do sistema previdenciário australiano é a aposentadoria privada voluntária (*voluntary Superannuation*) que conta com uma série de concessões fiscais e opções de investimentos em fundos privados. Esse pilar inclui a aposentadoria ocupacional (*occupational superannuation*), na qual a aposentadoria é disponibilizada para os empregados como parte de seus contratos de trabalho, geralmente envolvendo contribuições financeiras atrativas para a aposentadoria condicionada às contribuições dos empregados (MARTIN; XIANG, 2015). Os Fundos de Aposentadoria Autogestionados (SMSFs) também são inclusos na aposentadoria voluntária e proporcionam aos indivíduos (principalmente aqueles em pequenas empresas) oportunidades de acumular fundos para quando se aposentarem, uma vez que podem se beneficiar das concessões fiscais para a contribuição aos fundos de aposentadoria (MARTIN; XIANG, 2015).

³⁷ Do original: "The Superannuation Guarantee has increased superannuation coverage to almost all employees, and recent policy initiatives such as the superannuation co-contribution, choice of super fund, transition to retirement pensions, and the removal of tax on superannuation taken after the age of 60, have increased both awareness of superannuation and the popularity of superannuation as a long term investment".

A aposentadoria voluntária tem sido uma importante fonte de renda de aposentadoria, principalmente para os indivíduos que possuem uma renda alta e para funcionários do setor público. Ao longo do século XX, o desenvolvimento da aposentadoria privada voluntária esteve fortemente ligado às concessões fiscais, que tiveram seu início no ano de 1915 quando a *Commonwealth* começou a cobrar o imposto sobre o rendimento (WARREN, 2008).

As concessões foram introduzidas sob a Lei de Avaliação do Imposto de Renda (*Income Tax Assessment Act*), que permitia a dedução fiscal das contribuições dos empregadores feitas em nome dos empregados e a isenção de impostos para os ganhos do fundo de aposentadoria. Em 1936, as concessões fiscais passaram a abranger os benefícios de montante fixo da aposentadoria, proporcionando mais um incentivo às contribuições voluntárias (apesar de que essa indústria de aposentadoria ainda era muito desregulamentada e os benefícios padrões eram poucos) (MARTIN; XIANG, 2015).

Desde então até 1988, nem as contribuições do empregador para a aposentadoria nem o lucro da aposentadoria foram tributados, embora o imposto tenha sido sempre cobrado sobre as contribuições dos empregados na taxa de imposto marginal do empregado. A aposentadoria voluntária estava sujeita apenas a um imposto final sobre 5% do montante fixo acumulado (EDEY; SIMON, 1998; THE TREASURY, 2001 apud MARTIN; XIANG, 2015).

Para os aposentados em regimes de benefício definido, o imposto era cobrado sobre as pensões nas taxas de imposto pessoal normais. No entanto, os montantes fixos pagos pelo fundo de aposentadoria privado recebiam concessão fiscal na tributação (MARTIN; XIANG, 2015).

Essas concessões foram substancialmente reduzidas em 1983, com a introdução de um imposto de 30% sobre os benefícios globais acumulados após essa data e, desde 1988 a tributação passou a ser em cima das contribuições e dos ganhos, o que pode ter, em parte, desencorajado as contribuições voluntárias de aposentadoria (EDEY; SIMON, 1998; MARTIN; XIANG, 2015).

Atualmente, a maioria das retiradas de aposentadoria após os 60 anos, seja como benefícios de montante fixo ou como pensões, não estão sujeitas a impostos sobre o rendimento, enquanto as contribuições e ganhos continuam

sujeitos aos impostos. Os impostos sobre contribuições e ganhos são favoráveis para a maioria dos contribuintes, no sentido de que eles são mais baixos do que seriam se estivessem fora deste sistema de aposentadoria. As concessões tendem a ser maior para os assalariados que possuem uma renda mais elevada (MARTIN; XIANG, 2015).

Devido à introdução da aposentadoria de prêmios por produtividade e do *Superannuation Guarantee*, a maior parte do pagamento é feito por contribuição definida.

Em regimes de contribuição definida (ou "esquemas de acumulação"), os beneficiários normalmente recebem um montante fixo em aposentadoria que é determinado diretamente pelas contribuições que eles e os empregadores fazem ao fundo, combinados com os ganhos reais do fundo ao longo do tempo em que os fundos do membro foram investidos. Os aposentados podem então optar por investir seu pagamento comprando uma anuidade que ofereça uma pensão, investindo o montante fixo ou ainda gastando de qualquer outra forma. Aqui, os membros do fundo assumem os riscos relacionados ao mercado associados ao investimento de seus fundos de aposentadoria antes e depois da aposentadoria (BROADBENT; PALUMBO; WOODMAN, 2006 apud MARTIN; XIANG, 2015, p.137, tradução nossa)³⁸.

4.5. O "PILAR" NÃO OFICIAL DA CASA PRÓPRIA

A casa própria pode ser descrita como um "quarto pilar" do sistema previdenciário australiano, apesar de não compor a estrutura oficial desse sistema (YATES; BRADBURY, 2010 apud MARTIN; XIANG 2015). Em contraste com muitos países, na Austrália a grande maioria das pessoas idosas possuem suas próprias casas (EDEY; SIMON, 1998).

O número elevado de idosos que possuem casa própria é resultado de vários aspectos das configurações e do histórico de diferentes políticas da

³⁸ Do original: "In Defined Contribution schemes (or "accumulation schemes"), beneficiaries typically receive a lump-sum benefit on retirement that is determined directly by contributions they and employers make to the fund combined with the fund's actual earnings over the time the member's funds have been invested in the scheme. Retirees may then choose to invest their payment by buying an annuity that provides a pension, or by investing the lump sum or spending it in any other way. Here, fund members assume market-related risks associated with the investment of their superannuation funds both before and after retirement".

Austrália. Primeiro, os salários relativamente altos, juntamente com os arranjos industriais do “Estado de Bem-Estar dos assalariados”, permitiram que a maioria dos australianos pudesse comprar suas casas, de forma que ter uma casa própria se tornou parte da cultura australiana (MARTIN; XIANG, 2015).

De fato, o modelo de Castles (1994) do Estado de Bem-Estar dos assalariados australianos propõe explicitamente a poupança privada para a habitação ocupada pelo proprietário como um equivalente funcional da economia coletiva para a segurança social em outros modelos de Estado de Bem-Estar Social (MARTIN; XIANG, 2015, p.138, tradução nossa)³⁹.

Em segundo lugar, os australianos foram beneficiados pelo subsídio governamental destinado à casa própria, por meio de empréstimos e também na compra e venda de habitação pública, principalmente nas décadas após a Segunda Guerra Mundial. Em terceiro lugar, os acordos de tributação incentivam a acumulação de riqueza através da propriedade de casa, uma vez que a casa própria não está sujeita aos impostos sobre ganhos de capital (diferentemente dos outros ativos), além da abolição dos impostos de herança em 1979. Por fim, outra razão para se ter a casa própria é que, como já mencionado neste capítulo, ela não está incluída no teste de ativos utilizados para definir a elegibilidade da Pensão de Idade. Aliás, esse é um dos principais motivos pelo qual a propriedade de casa reduz substancialmente o nível de pobreza entre os aposentados australianos (MARTIN; XIANG, 2015).

Esse capítulo buscou apresentar a estrutura do sistema previdenciário australiano a partir de suas políticas, leis, reformas, opções de investimento, entre outros elementos. O próximo capítulo analisará o sistema previdenciário da Austrália como um todo, envolvendo os custos e os benefícios desse atual sistema.

³⁹ Do original: “Indeed, Castles’ (1994) model of the Australian wage earners’ welfare state explicitly posits private saving for owner-occupied housing as a functional equivalent of collective saving for social security in other welfare state models”.

5. CUSTOS E BENEFÍCIOS DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO AUSTRALIANO ATUAL

Após a apresentação da formação do sistema previdenciário australiano e de sua estrutura, faz-se necessária uma análise dos custos e benefícios deste atual sistema.

Nas últimas décadas, mudanças na política do sistema previdenciário de vários países tem incluído o incentivo do governo para que os indivíduos financiem sua própria velhice, através de meios privados, dentro de um discurso que valoriza o cidadão "autossuficiente" que financia sua aposentadoria com poupança privada. Essas mudanças são reflexo de algo maior: a mudança do papel do Estado no desenvolvimento econômico que, como apresentado na revisão teórica deste trabalho, passou de um Estado desenvolvimentista para um Estado com menores atribuições, para um Estado que utiliza a esfera privada para a provisão das ofertas de bens e serviços. À esse contexto, somou-se um discurso de restrição fiscal, segundo o qual, a justificativa para a promoção da poupança privada é a redução das despesas governamentais em pensões (HAMILTON, 2012).

A análise dessa mudança no sistema previdenciário australiano se concentrou em como a aposentadoria privada compulsória pode abordar as implicações fiscais do envelhecimento da população, e na forma como os indivíduos entendem e gerenciam a aposentadoria (HAMILTON, 2012).

A Austrália é conhecida por ter um sistema previdenciário forte, visto como sendo mais sustentável e robusto do que o sistema de muitos outros países, devido às altas taxas de poupança individuais e à ampla cobertura a um custo razoavelmente baixo para o governo. (AGNEW, 2013; MARTIN; XIANG, 2015; MAY, 2016).

De acordo com o Melbourne-Mercer Global Pension Index – MMGPI⁴⁰ (2017), que avalia os sistemas de aposentadoria de diferentes jurisdições em

⁴⁰ O MMGPI - Índice Melbourne Mercer de Pensão Global - tornou-se um ponto de referência importante no debate sobre a adequação, sustentabilidade e integridade dos sistemas de aposentadoria ao redor do mundo. O Índice usa três subíndices - adequação, sustentabilidade e integridade - para medir o sistema de renda de aposentadoria de cada país. O valor geral do

termos de adequação, sustentabilidade e integridade⁴¹, o sistema australiano está entre os melhores do mundo. Ao lado da Austrália, encontram-se a Dinamarca e a Holanda, todos com a nota B+, referente a um sistema previdenciário com uma boa estrutura e com bons recursos, mas que possui algumas áreas de melhoria que os impedem de obter a nota A. De fato, até agora, nenhum país recebeu nota A, classificação referente a um sistema previdenciário de primeira classe e robusto que entrega bons benefícios, sustentável e que tem um alto nível de integridade (MMGPI, 2017).

Apesar de estar entre os melhores, o sistema previdenciário da Austrália possui deficiências. Esse sistema é vulnerável a fraquezas em tais programas e também é fortemente dependente de planos de contribuição definida, isto é, planos de aposentadoria em que o empregador, empregado ou ambos fazem contribuições regularmente e os benefícios futuros flutuam com base nos ganhos de investimento feitos nas contas individuais dos participantes. A Pensão de Idade é um benefício sujeito a testes de meios, o que cria incentivos potencialmente problemáticos para os trabalhadores com planos de contribuição definida. (AGNEW, 2013; MAY 2016).

Por fim, é preciso considerar que a estrutura do sistema previdenciário atual tem aproximadamente 25 anos e, portanto, ainda há muito o que amadurecer (MAY, 2016).

5.1. DESTAQUES

A Austrália tem sido extremamente eficaz na conquista dos principais objetivos comuns a qualquer sistema previdenciário: o sistema de Pensão de Idade (*Age Pension*) reduziu a pobreza de idosos e, por ser destinado a um determinado

índice para o sistema de cada país representa a média ponderada dos três subíndices. As ponderações utilizadas são 40% para o subíndice de adequação, 35% para o subíndice de sustentabilidade e 25% para o subíndice de integridade. As diferentes ponderações são usadas para refletir a importância primária do subíndice de adequação que representa os benefícios que estão sendo fornecidos juntamente com algumas características importantes de design de benefícios (MMGPI, 2017).

⁴¹ Por integridade considera-se três grandes áreas do sistema de pensões, nomeadamente regulação e governança; proteção e comunicação para membros; e custos (MMGPI, 2017).

grupo (de indivíduos em situação de pobreza), o fez a um custo relativamente baixo para o governo, se comparado a outros países industrializados (AGNEW, 2013).

Os destaques do *Superannuation* incluem economias obrigatórias e cobertura quase universal dentro do sistema. O sistema previdenciário australiano é, em geral, relativamente barato, cerca de 6% do Produto Interno Bruto (PIB), em comparação com quase 10% em muitos outros países da OCDE (MAY, 2016, p.1, tradução nossa⁴²).

Entre as recentes reformas desse sistema, o fortalecimento dos padrões de investimentos teve grande importância. Muitos fundos de aposentadoria oferecem opções padrões de investimento, e muitos trabalhadores simplesmente aceitam esse padrão. Para assegurar que as economias dos decisores passivos fossem investidas de forma apropriada, e para melhorar a simplicidade, a transparência e a comparabilidade dos produtos oferecidos, a partir de 2014 o governo passou a exigir que os empregadores direcionem contribuições para funcionários que não designaram um fundo para um fundo que ofereça um “produto *My Super*” padrão (AGNEW, 2013).

Outro fator de destaque foi o aumento da poupança. De acordo com Agnew (2013), o *Superannuation Guarantee* gerou níveis altos e crescentes de poupança por, essencialmente, toda a força de trabalho ativa (AGNEW, 2013). Segundo May (2016), esse aumento da poupança só foi possível devido à monitoração e aplicação do *Superannuation*, uma vez que apesar dos incentivos fiscais afetarem o lugar onde as pessoas colocam suas economias, incentivos fiscais não aumentam a poupança

Por fim, um fator de destaque é a introdução de conselhos financeiros simples para os membros de fundos de aposentadoria. Para Agnew (2013), a maioria dos participantes do plano precisa de algum conselho financeiro, e a Comissão Australiana de Valores Mobiliários e Investimentos (*Australian Securities and Investment Commission*) tem mostrado que os trabalhadores muitas vezes não conseguem discernir bons conselhos de maus.

⁴² Do original: “The highlights of Super include mandatory savings and near universal coverage within the system. The Australian retirement income system is overall relatively inexpensive at about 6 percent of gross domestic product (GDP), compared to nearly 10 percent in many other OECD countries”.

Esse fato levou o governo a avançar sua iniciativa de "futuro do conselho financeiro". Como o setor de consultoria financeira possui muitas estruturas de remuneração que criam conflitos de interesses, o governo proibiu alguns tipos de remuneração "conflitante". Em uma nota positiva, o governo está promovendo uma expansão de "conselhos simples" de baixo custo, um reposicionamento sobre os modelos de entrega de conselhos e impôs um mandato fiduciário que exige que os assessores financeiros atuem no melhor interesse de seus clientes. Estas reformas, voluntárias desde julho de 2012, tornaram-se obrigatórias em julho de 2013. No entanto, apesar de ser considerado um avanço nas políticas do *Superannuation*, esses conselhos ainda não são suficientes para direcionar completamente as escolhas individuais dos membros dos fundos de aposentadoria, ainda expostos aos riscos de decisão (AGNEW, 2013), a serem apresentados na seção 5.4.

5.2. DEFICIÊNCIAS

A primeira deficiência presente no sistema previdenciário australiano diz respeito às desigualdades geradas por esse sistema. Para Martin & Xiang (2015), embora as desigualdades apresentadas entre os indivíduos aposentados sejam geradas de diversos modos, o sistema previdenciário reforça essa desigualdade. Primeiro, porque os benefícios de aposentadoria são diretamente relacionados ao lucro, eles acabam por reforçar os diferenciais de ganhos ao longo da vida. Nesse sistema, baseado nos ganhos dos indivíduos ao longo de suas vidas ativas na força de trabalho, aqueles que tiveram rendas mais baixas, ou interrompidas, terão menor renda de aposentadoria quando se aposentarem. Apesar da natureza não contributiva da Pensão de Idade melhorar essa questão, especialmente para as mulheres e para os trabalhadores de baixa renda, esses indivíduos ainda são particularmente propensos a serem prejudicadas por tal sistema.

Pesquisadores também examinaram como o *Superannuation* cria resultados não equitativos, especialmente para as mulheres (Jefferson 2005; Olsberg 2005; Jefferson & Preston 2005; Keegan & Kelly 2011; Spies-Butcher & Stebbing 2011) em parte através da natureza regressiva de concessões fiscais (Spies-Butcher &

Stebbing 2011; Davidson 2012) (HAMILTON, 2012, p.459, tradução nossa⁴³).

Em segundo lugar, as concessões fiscais para as contribuições de aposentadoria geram maiores benefícios para os trabalhadores que possuem uma renda mais elevada, ampliando efetivamente a diferença de renda pós-imposto entre os aqueles que têm renda mais alta e mais baixa. Essa é uma questão amplamente debatida porque, segundo o Tesouro Australiano (2014), existe uma forte evidência de que os indivíduos que recebem uma renda mais alta só farão pequenas reduções em sua poupança de aposentadoria se as concessões fiscais forem reduzidas ou removidas (MARTIN; XIANG, 2015).

Em terceiro lugar, a importância da casa própria para o bem-estar financeiro da aposentadoria significa que há uma divisão acentuada entre aqueles que possuem e os que não possuem suas casas. Algumas disposições do sistema de seguridade social em geral, em particular a disponibilidade de aluguel e habitação pública, podem reduzir a gravidade desse problema, embora continue sendo uma questão importante (MARTIN; XIANG, 2015).

Além disso, o sistema previdenciário também afeta a desigualdade relacionada à idade e ao gênero. Em relação à idade, a desigualdade ocorre particularmente através de transferências entre os indivíduos já aposentados e aqueles ainda ativos. Isso porque o sistema australiano é fortemente dependente dos pagamentos garantidos pelo Estado para o alívio da pobreza (através da Pensão de Idade), mas ao mesmo tempo deixa a poupança privada responsável para possibilitar rendimentos de aposentadoria mais altos (acima do alívio de pobreza), o que acaba por produzir transferências intergeracionais bastante pequenas pelos padrões internacionais (MARTIN; XIANG, 2015). Já a desigualdade de gênero, diz respeito ao fato de que muitas mulheres australianas enfrentam uma aposentadoria insegura, apesar do *Superannuation*. Isso porque a aposentadoria privada é fortemente baseada nos salários e, historicamente, os salários das mulheres são mais baixos que os dos homens, além da maior probabilidade das mulheres passarem por períodos de interrupção na carreira, por

⁴³ Do original: “Researchers have also examined how superannuation creates inequitable outcomes, especially for women (Jefferson 2005; Olsberg 2005; Jefferson & Preston 2005; Keegan & Kelly 2011; Spies-Butcher & Stebbing 2011) in part through the regressive nature of tax concessions (Spies-Butcher & Stebbing 2011; Davidson 2012)”.

exemplo, devido à maternidade. Assim, a equidade de gênero deve ser monitorada e há a necessidade da implementação de políticas direcionadas ao problema da desigualdade de gênero (MAY, 2016).

A segunda deficiência se refere ao processo após a acumulação da aposentadoria, sendo que a determinação dos benefícios de aposentadoria recebidos é um tópico de reforma na Austrália atualmente. A política da Austrália em torno do design de benefícios ainda é muito limitada e não há uma configuração padrão para ancorar as escolhas dos consumidores, ou seja, dos indivíduos que depositam suas contribuições no *Superannuation*. Os consumidores precisam fazer uma escolha ativa para transferir seu saldo acumulado em um produto de renda de aposentadoria (MAY, 2016).

Hoje, na Austrália, quando um indivíduo acessa a aposentadoria, há três opções: retirá-la como um montante fixo; transferi-la para outra conta de poupança chamada de pensão baseada em contas (*account-based pension*) e dela retirar sua renda; ou usá-la para comprar uma anuidade (ou alguma combinação desses). O produto dominante é uma pensão baseada em contas, que fornece renda, mas está exposta à volatilidade do mercado e pode não durar a vida toda (MAY, 2016).

Para Agnew (2013), é a falta de anuitização (processo de conversão de um investimento de anuidade em uma série de pagamentos de renda periódica, que podem ser anualizados por um período de tempo específico ou pela vida do indivíduo) que torna os australianos mais velhos fortemente expostos à longevidade, à inflação e aos riscos de investimento. A autora propõe que, a fim de proteger os empregados, a Austrália precisa de uma maior anuitização e de novos produtos de anuidade que estimulem a demanda do consumidor, além de políticas públicas que incentivem a anuitização dos saldos de *Superannuation*. Assim, uma maior anuitização aliviaria os encargos governamentais da Pensão de Idade, já que reduziria tanto a capacidade de gastar os saldos rapidamente e se beneficiarem do "mergulho duplo"⁴⁴, como o número de indivíduos que esgotam suas economias.

⁴⁴ Expressão utilizada para referir-se à situações em que os indivíduos dissipam parte de sua aposentadoria privada antes da elegibilidade da Pensão de Idade de modo que, quando atingirem a idade, também recebem a aposentadoria.

5.3. INCONSISTÊNCIAS

Algumas políticas do sistema previdenciário australiano apresentam inconsistências em sua execução e finalidade, por vezes não surtindo o efeito pretendido. Isso ocorre tanto em cada pilar, separadamente, como na combinação entre eles.

Um grande exemplo de inconsistência na combinação dos pilares desse sistema é a relação entre as idades de elegibilidade da Pensão de Idade e do *Superannuation*. A Pensão de Idade cria incentivos para reduzir os "meios" de uma pessoa, a fim dos indivíduos coletarem um benefício de teste de meios maior. Isso pode ser feito gastando a poupança e/ou investindo essas economias em ativos excluídos dos testes de Pensão de Idade. O que torna essa situação especialmente problemática é que atualmente os trabalhadores podem acessar suas economias de aposentadoria aos 55 anos, as concessões fiscais sobre a aposentadoria aos 60 anos, e são elegíveis aos benefícios da Pensão Idade aos 65 anos (para mulheres a idade está sendo gradualmente aumentada de 60 para 65 anos). Esse cenário cria um incentivo para os indivíduos se aposentarem antecipadamente, utilizarem essas economias até se tornarem elegíveis à Pensão de Idade, e então coletarem um benefício maior, referido na literatura como um "mergulho duplo" (AGNEW, 2013; EDEY; SIMON, 1998).

Para Warren (2008), a co-contribuição da aposentadoria é outra medida que parece não ter alcançado o efeito desejado de que os indivíduos contribuíssem voluntariamente para a aposentadoria. Apesar da existência de alguma evidência de que o regime de co-contribuição de aposentadoria tenha oferecido benefícios a alguns empregados de baixa renda, em particular as mulheres, a participação no regime tem sido baixa em relação à população elegível, uma vez que os indivíduos com uma renda verdadeiramente baixa (famílias inteiras de baixa renda, por exemplo) não poderiam colocar \$1000 para adicionar à sua aposentadoria voluntária.

5.4. RISCOS

Apesar do sistema previdenciário da Austrália ser visto como um dos sistemas mais sustentáveis do mundo, riscos significativos permanecem nesse sistema e podem afetar os aposentados no futuro. Fatores como forças políticas, eventos econômicos e escolhas individuais, às vezes impulsionados por incentivos perversos, contribuem para esse cenário de riscos (MARTIN; XIANG, 2015).

Em especial, a dependência crescente da aposentadoria privada traz consigo uma série de riscos associados ao desempenho econômico e à gestão do risco econômico por gestores de aposentadoria. Muitos desses riscos são exacerbados pela mudança de sistemas de benefício definido para o de contribuição definida. O risco de inflação, embora não seja uma questão significativa no presente, também pode surgir à medida que as condições macroeconômicas mudam. Aqui, o desafio é manter o valor real da riqueza e/ou fluxos de renda privada, em face da inflação de preços. Embora os problemas econômicos de curto prazo possam ter um impacto menos generalizado, eles podem afetar desproporcionalmente alguns beneficiários, especialmente aqueles em esquemas de aposentadoria de contribuição definida (MARTIN; XIANG, 2015).

Ainda segundo Martin e Xiang (2015), os indivíduos ainda sujeitam suas contribuições de aposentadoria ao risco de gerenciamento (ineficiente) dos fundos, o que pode reduzir ou, no pior caso, eliminar os benefícios de aposentadoria finais. O crescimento de SMSFs (*Self-Managed Super Funds*) – os fundos autogestionados - adicionou outra dimensão aos riscos decorrentes dos ciclos econômicos e da competência do gerenciamento dos fundos.

Segundo O Tesouro Australiano (2014, apud MARTIN; XIANG, 2015), a sofisticação dos gestores do SMSFs – fundos autogestionados - e a qualidade dos conselhos de investimento que eles utilizam são altamente variáveis e tem potencial para causar grande variação no lucro. Os SMSFs são vulneráveis a decisões de investimento pobres, devido aos erros de compreensão sobre as vantagens dos SMSFs (particularmente vantagens fiscais) ou à falta de compreensão completa das alternativas financeiras. Além disso, os lucros substanciais a serem feitos por consultores financeiros e instituições financeiras

que prestam serviços para SMSFs aumentam os riscos para os investidores desses fundos.

Para Martin e Xiang (2015), há ainda riscos políticos incorporados ao sistema previdenciário da Austrália. Como já mencionado acima, os critérios de elegibilidade para a Pensão de Idade, os níveis de pensão e as regras de redução de pensão são todos assuntos de decisões essencialmente políticas.

Os aposentados também enfrentam pelo menos dois conjuntos importantes de riscos que surgem de circunstâncias e comportamentos individuais e do domínio de esquemas de contribuição definida na aposentadoria privada: a longevidade e as escolhas individuais. Primeiro, o risco de longevidade decorre da possibilidade das economias de aposentadoria dos indivíduos não serem suficientes caso os indivíduos vivam além de uma determinada idade. Os esquemas de benefício definido evitam esse problema, já que acumulam risco de longevidade e pagam pensões vitalícias. Os riscos de longevidade para os aposentados em esquemas de contribuição definida são exacerbados pelo segundo conjunto de riscos, aqueles associados às escolhas de investimento dos indivíduos após a aposentadoria. Isso é cada vez mais reconhecido como uma questão política importante decorrente da falta de política desenvolvida e de regulação da fase de "acumulação" de aposentadoria (CEPAR, 2014; TREASURY, 2014 apud MARTIN; XIANG, 2015).

A escolha e o comportamento individual podem ter um impacto significativo na renda de aposentadoria. Um desafio político fundamental nesse meio é como mitigar esses riscos. Dessa forma, garantir que os benefícios do *Superannuation Guarantee* sejam menos suscetíveis a esses riscos e garantir a melhoria da alfabetização financeira da população constituem duas importantes orientações políticas atuais (MARTIN; XIANG, 2015).

O governo australiano exigiu um nível mínimo de poupança de aposentadoria, opções de fundos de aposentadoria em conformidade com a legislação do *Superannuation*, o tipo de assessoria que esses fundos devem fornecer, e também incentivou uma apresentação padrão sobre os riscos nas informações de investimento do fundo de aposentadoria e uma expansão de conselhos acessíveis e não consolidados. No entanto, os empregados precisam de algum nível de alfabetização financeira para compreender e gerenciar suas contas

de aposentadoria, nível esse que é atualmente muito baixo. (AGNEW, 2013). Para May (2016, p.3, tradução nossa)⁴⁵,

A demanda orientada pelo consumidor não assegurará que os produtos que surjam no mercado proporcionem uma renda muito estável. Um sistema de aposentaria privada precisa fornecer aos membros uma renda regular que (i) dure para a vida, (ii) seja estável, dada a volatilidade financeira, (iii) seja razoavelmente previsível à medida que se aproximam da aposentadoria, ao mesmo tempo em que (iv) seja tão eficiente quanto possível para que os beneficiários obtenham a maior renda possível por cada dólar que contribuíram para o sistema. A maneira mais eficiente de alcançar esse resultado envolve o agrupamento de vários riscos. Na Austrália, há pouca formulação de políticas sobre o que acontece com os beneficiários quando se aposentam, e há pouca associação de riscos ocorrendo.

Neste contexto, os fundos de aposentadoria da Austrália foram projetados para administrar a acumulação de renda para a aposentadoria, mas não para lidar com a fase após a retirada dessa quantia. Segundo May (2016, p.5, tradução nossa)⁴⁶,

A separação do estágio de acumulação e retirada prejudicou a entrega bem-sucedida de benefícios de renda vitalícia. Na Austrália, há uma clara linha de distinção entre acumulação e aposentadoria, o que força um "ponto de venda" quando um beneficiário se aposenta. Isso representa um desafio se levado a sério as finanças comportamentais. Os australianos em processo de acumulação têm um produto cujo benefício é um pote de dinheiro e cujo valor se baseia em uma medição pontual.

Ainda de acordo com May (2016), há um crescente consenso de que o sistema de fundo padrão deve ser ampliado de alguma forma para cobrir a renda da aposentadoria e não apenas a acumulação. Também parece haver um

⁴⁵ Do original: "Consumer driven demand will not ensure that products emerge in the market that will deliver a high stable income. A retirement income system needs to provide members with regular income that (i) lasts for life, (ii) is stable through financial volatility, (iii) is reasonably predictable as they approach retirement, while also being (iv) as efficient as possible – as in, the beneficiary gets as much income as possible for every dollar they have contributed into the system. The most efficient way to achieve this outcome involves pooling of various risks. In Australia, there is very little policy shaping what happens to beneficiaries at retirement, and there is very little risk pooling taking place."

⁴⁶ Do original: "The separation of the accumulation and decumulation stage has impaired the successful delivery of lifetime income benefits. In Australia, there is a bright line distinction between accumulation and retirement, which forces a "point-of-sale" when a beneficiary retires. This represents a challenge if one takes behavioral finance seriously. Australians in accumulation have a product whose benefit is a pot of money the value of which is based on a point-in-time measurement."

reconhecimento crescente de que as associações de risco (*risk pool*⁴⁷) de mortalidade precisam ser ativadas e encorajadas. À medida que mais formuladores de políticas tomam consciência da dificuldade de fornecer renda de aposentadoria não apenas para a vida, mas também de forma estável e que tenha sido investida em ativos de crescimento, pode haver um reconhecimento crescente da necessidade de permitir e incentivar o compartilhamento de risco de investimento intergeracional.

May (2016) destacou a importância em estabelecer objetivos claros, isto é, os resultados que o sistema previdenciário deve entregar. Dessa forma, os participantes e os decisores políticos podem determinar o quanto de poupança devem incentivar ou exigir que seja contribuído para o sistema e quando. Isso ajudará as instituições financeiras a se afastarem de estratégias inconsistentes com o objetivo da política social e também permitirá que o governo compreenda como ele pode direcionar de maneira mais eficiente as quebras de impostos e outros tipos de suporte.

No entanto, ainda de acordo com May (2016), os fundadores do sistema previdenciário australiano não foram tão claros como deveriam ter sido sobre os objetivos (e seus meios) que eles queriam alcançar. Dessa forma, os diferentes pontos de vista entre os partidos políticos resultaram em incertezas políticas e regulatórias significativas.

Este capítulo buscou apresentar os custos e os benefícios do sistema previdenciário atual da Austrália, entre destaques, deficiências, inconsistências e riscos. Para tanto, foi considerado a estrutura desse sistema e o contexto histórico de mudança do Estado no Bem-Estar Social. É preciso levar em consideração que a estrutura do sistema previdenciário apresentada neste trabalho teve sua formação atual apenas no final do século XX e, portanto, a Austrália continua a examinar como melhorar e fortalecer esse sistema para seus cidadãos.

Assim, a experiência australiana em construir um sistema previdenciário fortemente relacionado às decisões individuais e aos meios privados pode servir

⁴⁷ "Risk Pool" é uma das formas de gerenciamento de risco praticadas principalmente por companhias de seguros. Em relação a esse sistema, as companhias de seguros se juntam para formar uma associação, que pode oferecer proteção às companhias de seguros contra riscos catastróficos como inundações ou terremotos. O termo também é usado para descrever o agrupamento de riscos similares que estão subjacentes ao conceito de seguro.

como base para outros países que objetivam traçar esse caminho de incluir o setor privado como um importante pilar do sistema previdenciário.

6. CONCLUSÃO

O estudo teórico inicial estabeleceu uma base necessária para a conclusão dos objetivos estabelecidos neste trabalho. Dessa forma, para explicar a mudança do papel do Estado na economia e o sistema previdenciário australiano atual, a revisão teórica iniciou-se pela visão, difundida no pós-Segunda Guerra, da importância do Estado como agente promotor do desenvolvimento econômico. A partir dessa concepção, formou-se, na maioria dos países capitalistas avançados, uma ordem econômica baseada no modo de acumulação fordista, na garantia do pleno emprego e na expansão da seguridade social. No entanto, os Estados Nacionais passaram por uma crise financeira nas décadas de 1970 e 1980, que envolveram a crise no modo de acumulação de capital fordista e a crise fiscal do Estado. O Estado, então, passa a ser visto como um problema e obstáculo para o desenvolvimento econômico.

Como parte desse processo de mudança de papel, os Estados Nacionais passaram a dar maior ênfase à redução da inflação do que ao comprometimento com políticas ativas de combate ao desemprego, como resposta à crise financeira, deixando de lado as características keynesianas do Estado desenvolvimentista. Assim, na década de 1980-90, o Estado passou a intervir de forma reduzida na economia, transferindo a oferta de bens e serviços para a esfera privada.

Em seguida, buscou-se cumprir o objetivo específico de analisar o Estado de Bem-Estar Social, ou *Welfare State*. Suas origens estão no fim do século XIX e início do século XX, tanto no experimento de unificação e construção do Estado Nacional da Alemanha de Bismark, como na revisão das leis dos pobres e da reconstrução do pós-guerra britânico. Definido de forma diversa por diferentes autores, o *Welfare State* pode ser classificado em três regimes diferentes, de acordo com Esping-Andersen: Liberal, Conservador-Corporativo e Socialdemocrata. Também buscou-se apresentar a construção do *Welfare State* na Austrália, considerado um *Welfare State* de regime Liberal, o que permitiu analisar como se deu a seguridade social desse país, caracterizada pela pensão de caráter não contributivo e pelos benefícios modestos e restritos aos comprovadamente pobres.

Para analisar os custos e benefícios do atual sistema previdenciário australiano, apresentou-se a formação da estrutura desse sistema, dividido em seus três pilares oficiais: a Pensão de Idade (*Age Pension*), a Aposentadoria Privada Obrigatória (*Superannuation Guarantee*) e a Aposentadoria Privada Voluntária (*Voluntary Superannuation*), além do pilar não oficial da casa própria.

A partir da análise feita, conclui-se que a Austrália foi bem-sucedida nesse processo de mudança do papel do Estado, especialmente no que diz respeito ao sistema previdenciário. Ressalta-se, no entanto, que o sistema previdenciário do país ainda é relativamente novo e precisa ser aperfeiçoado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGNEW, Julie. Australia's Retirement System: Strengths, Weaknesses and Reforms. **Center For Retirement At Boston College**, Boston, v. 5, n. 13, p.1-10, abr. 2013.

ARIENTI, Wagner Leal. Do Estado Keynesiano ao Estado Schumpeteriano. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 23, n. 4, p.97-113, out. 2003. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/228434641_Do_estado_keynesiano_ao_estado_schumpeteriano>. Acesso em: 30 out. 2017.

AUSTRALIAN GOVERNMENT. Australia's Retirement Income System, 2017. Disponível em: <<http://www.treasury.gov.au/PolicyTopics/SuperannuationAndRetirement/supercharter/Report/Chapter-1>>. Acesso em: 30 jun 2017.

AUSTRALIAN GOVERNMENT. Department of Human Services, 2017. Disponível em: <<https://www.humanservices.gov.au/>>. Acesso em: 10 set 2017.

AUSTRALIAN TAXATION OFFICE. *Super*. 2007. Disponível em: <<https://www.ato.gov.au/Super/>>. Acesso em: 01 out 2017.

BANCO MUNDIAL. Notas sobre políticas de Proteção Social e Trabalho: Nota sobre os Antecedentes da Estratégia de Proteção Social e Trabalho 2012-2022 do Banco Mundial, Abril 2012.

BANCO MUNDIAL. *The World Bank pension conceptual framework*. World Bank pension reform primer series, Washington, set 2008. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/389011468314712045/The-World-Bank-pension-conceptual-framework>>. Acesso em: 10 ago 2017.

BARR, Nicholas. Introduction. In: BARR, Nicholas. **Economics of the Welfare State**. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 3-21.

BENEVIDES, Claudia V. **Um Estado de Bem-Estar Social no Brasil?** 2011. 97 f. Dissertação (Pós-Graduação) - Curso de Economia, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/EBES_no_Brasil__2_dissertacao_benevides.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A crise financeira global e depois: um novo capitalismo?. **Novos Estudos - Cebrap**, n. 86, p.51-72, mar. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002010000100003>. Acesso em: 10 set 2017.

CAETANO, Marcelo Abi-ramia; MATA, Daniel da. Hipoteca Reversa. **Ipea**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1380, p.1-31, fev. 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1380.pdf>. Acesso em: 10 set. 2017.

CARDOSO, Fábio Luiz Lopes. **A Influência do Relatório Beveridge nas Origens do Welfare State Britânico (1942-1950)**. 2010. 152 f. Monografia (Especialização) - Curso de Ciências Sociais, Universidade Estadual Paulista "Julio de Mesquita Filho", Araraquara, 2010. Disponível em:

<https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/118527/cardoso_fll_tcc_arafcl.pdf?sequence=1>. Acesso em: 20 ago. 2017.

CASTLES, Francis G.; UHR, John. Australia: federal constraints and institutional innovations. In: CASTLES, Francis G;. **Federalism and the Welfare State**. Cambridge: Cambridge University, 2005. p. 51-89.

CENTRELINK. Centrelink Age Pension Calculator. Disponível em: <<http://www.yourpension.com.au/APCalc/>>. Acesso em: 08 dez 2017.

CHAVES, Miriam Waidenfeld. Desenvolvimentismo e pragmatismo: o ideário do MEC nos anos 1950. **Cadernos de Pesquisa**, v. 36, n. 129, p.705-725, dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v36n129/a1036129.pdf>>. Acesso em: 10 set 2017.

CLARKE, Simon. Crise do fordismo ou crise da social-democracia? **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 24, p.117-150, set. 1991. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n24/a07n24.pdf>>. Acesso em: 30 ago 2017.

DRUCK, Maria da Graça. *Terceirização: (des) fordizando a fábrica*. São Paulo: Boitempo, 1999, 271p.

EDEY, Malcolm; SIMON, John. Australia's Retirement Income System. In: FELDSTEIN, Martin. **Privatizing Social Security**. Chicago: University Of Chicago Press, 1998. p. 63-97. Disponível em: <<http://www.nber.org/chapters/c6247.pdf>>. Acesso em: 11 ago. 2017.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 24, p.85-116, set. 1990. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451991000200006>. Acesso em: 30 ago 2017.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 28-29, p.107-157, abr. 1993. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100006>. Acesso em: 20 out 2017.

FÉLIX, C. L.; RIBEIRO, H. J.; P.TOSTES, F. Uma contribuição à análise de fatores que influenciam o equilíbrio do Sistema Previdenciário. **Pensar Contábil**, v. 10, n. 39, art. 3, p. 1-8, 2008.

GOMES, Fábio Guedes. Conflito social e welfare state: Estado e desenvolvimento social no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 2, p.201-234, abr. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n2/v40n2a03.pdf>>. Acesso em: 30 jul 2017.

HAMILTON, M. Recognising Unpaid Care in Private Pension Schemes, *Social Policy and Society*. University of New South Wales, Social Policy Reserach Centre, Dezembro 2017.

HARVEY, David. **O Neoliberalismo: História e Implicações**. São Paulo: Edições Loyola, 2005. 249 p.

JACKSON, William A.. Post-Fordism and Population Ageing. **International Review Of Applied Economics**, v. 20, n. 4, p.449-467, set. 2006.

KERSTENETZKY, Cláudia Lessa. **O Estado de Bem-Estar Social na Idade da Razão: A reinvenção do Estado Social no mundo contemporâneo.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, 295p.

MACHADO, Fernanda. **Os impactos da reforma da Previdência Social no Serviço Social do INSS.** 2000. 38 f. TCC (Graduação) - Curso de Serviço Social, Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000. Disponível em: <<http://tcc.bu.ufsc.br/Ssocial289225.PDF>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

MARTIN, Bill; XIANG, Ning. The Australian Retirement Income System: Structure, Effects and Future. **Work, Aging And Retirement.** Brisbane, p. 133-143. mar. 2015.

MAY, Z. Building a Publicly-Sponsored Private Sector Retirement System: Lessons from Australia. Georgetown University, Center for Retirement Initiatives, McCourt School of Public Policy. Blog Post, Set. 2016, 16-8.

MCDONALD, Catherine; MARSTON, Greg; BRYSON, Lois. **The Australian Welfare State: Who benefits now?.** Victoria: Palgrave Macmillan, 2013. 190 p.

MELBOURNE-MERCER GLOBAL PENSION INDEX. Centre for Financial Studies, Melbourne, Victoria, 2017. Disponível em: <https://www.globalpensionindex.com/wp-content/uploads/2017_MMGPPI_Report.pdf>. Acesso em: 01 Out 2017.

MENDES, Phillip. The changing nature of the Australian Welfare State: A critical analysis of the ACOSS campaign to increase the Newstart Allowance. **Australian Journal Of Political Science.** Melbourne, p. 427-441. 24 jul. 2015. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com.ezp01.library.qut.edu.au/doi/pdf/10.1080/10361146.2015.1065957?needAccess=true>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

NIELSON. L. Parliament of Australia. Department of Parliamentary Services. Chronology of superannuation and retirement income in Australia, Jun., 2010.

OUTHWAITE, William; BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do pensamento social do século XX.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 1993

PASCUZZO, Patrícia. An International Comparison of Pension System Performance in Delivering Adequate Retirement Incomes. Sydney: Challenger Limited, 2014, 24p.

SILVA, Adroaldo Moura da. Apresentação. In: KEYNES, John Maynard. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda.** São Paulo: Nova Cultural, 1996. p. 5-22.

WARREN, Diana. **Australia's Retirement Income System: Historical Development and Effects of Recent Reforms.** Melbourne: Historical Development And Effects Of Recent Reforms, 2008.

WEATHERLEY, Richard. From Entitlement to Contract: Reshaping the Welfare State in Australia. **The Journal Of Sociology & Social Welfare.** Kalamazoo, p. 153-173. 03 set. 1994. Disponível em: <<http://scholarworks.wmich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2166&context=jssw>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

