



100

ANOS

DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

— COLETÂNEA —



ANFIP
Associação Nacional dos Auditores Fiscais
da Receita Federal do Brasil



PREVIDÊNCIA SOCIAL

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - EDIFÍCIO SEDE

100 ANOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL — COLETÂNEA —



ANFIP

Associação Nacional dos Auditores Fiscais
da Receita Federal do Brasil

Copyright @ 2023 – ANFIP – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil

Revisão

Ana Lúcia Guimarães Silva

Ludmila Machado

Capa / Diagramação

Gilmar Vitalino

Permitida a reprodução total ou parcial dos textos, desde que citada a fonte. As matérias e artigos publicados não refletem, necessariamente, a opinião do Conselho Executivo da ANFIP.

ANFIP – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil.

100 anos da Previdência Social coletânea/ANFIP – Brasília: ANFIP, 2023. 254p.

ISBN: 978-65-88726-05-1

1. Previdência Social – Brasil – História 2. Seguridade Social. 3. ANFIP – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil. I. Título. II. Romero, Vilson Antonio. III. Silva, Ana Lúcia Guimarães. IV. Freitas, Crésio Pereira de. (Organizadores).

CDU: 369.9(81)



PREVIDÊNCIA SOCIAL

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - EDIFÍCIO SEDE

100 ANOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL — COLETÂNEA —



ANFIP

Associação Nacional dos Auditores Fiscais
da Receita Federal do Brasil

Publicação da ANFIP - Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil

CONSELHO EXECUTIVO

Vilson Antonio Romero (RS)

Presidente

Eucélia Maria Agrizzi Mergár (ES)

Vice-Presidente Executiva

Crésio Pereira de Freitas (GO)

Vice-Presidente de Assuntos Fiscais

José Arinaldo Gonçalves Ferreira (RJ)

Vice-Presidente de Política de Classe e Política Salarial

Ana Lúcia Guimarães Silva (MG)

Vice-Presidente de Assuntos da Seguridade Social

Tereza Liduína Santiago Félix (CE)

Vice-Presidente de Aposentadorias e Pensões

Albenize Gatto Cerqueira (PA)

Vice-Presidente de Cultura Profissional e Relações Interassociativas

Ariovaldo Cirelo (SP)

Vice-Presidente de Serviços Assistenciais

Maria Beatriz Fernandes Branco (SP)

Vice-Presidente de Assuntos Jurídicos

Gilberto Pereira (DF)

Vice-Presidente de Estudos e Assuntos Tributários

Márcio Humberto Gheller (PR)

Vice-Presidente de Administração, Patrimônio, Cadastro e Tecnologia da Informação

Antônio Carlos Silveira (SC)

Vice-Presidente de Planejamento e Controle Orçamentário

Jorge Cezar Costa (SE)

Vice-Presidente de Finanças

Marluce do Socorro da Silva Soares (PA)

Vice-Presidente de Comunicação Social

Maria Aparecida Fernandes Paes Leme (RN)

Vice-Presidente de Relações Públicas

José Avelino da Silva Neto (PB)

Vice-Presidente de Assuntos Parlamentares

CONSELHO FISCAL

Ercília Leitão Bernardo (CE)

Coordenadora

Sandra Tereza Paiva Miranda (SP)

Relatora

Luiz Carlos Correa Braga (RS)

Conselheiro

CONSELHO DE REPRESENTANTES

Mesa Coordenadora

Carlos José de Castro - Coordenador

Presidente da ANFIP-GO

Genésio Denardi - Vice-coordenador

Presidente da ANFIP-SP

Isabel Nascimento Elias Pereira - Secretária

Representante da ANFIP-MS

Lourival de Melo Lobo - Secretário-adjunto

Presidente da ANFIP-PI

Conselheiros

AC - Heliomar Lunz - Representante Acre

AL - Dinah Vieira Marinho - Vice-presidente ANFIP-AL

AM - Miguel Arcanjo Simas Nôvo - - Presidente ANFIP-AM

AP - Emir Cavalcanti Furtado - Representante Amapá

BA - Roswílcio José Moreira Góes - Vice-presidente ANFIP-BA

CE - Gilson Fernando Ferreira de Menezes - Presidente ANFIP-CE

DF - Léa Pereira de Mattos - Presidente ANFIP-DF

ES - José Geraldo de Oliveira Ferraz - Presidente ANFIP-ES

MA - Antonio de Jesus Oliveira de Santana - Presidente ANFIP-MA

MG - Décio Bruno Lopes - Presidente ANFIP-MG

MT - Benedito Cerqueira Seba - Representante Mato Grosso

PA - Maria Oneyde Santos - Presidente ANFIP-PA

PB - Severino Felipe da Silva - Presidente ANFIP-PB

PE - Luiz Mendes Bezerra - Presidente ANFIP-PE

PI - Lourival de Melo Lobo - Presidente ANFIP-PI

PR - Josemar Jorge Cecatto Santos - Presidente ANFIP-PR

RJ - Adilson da Silva Bastos - Presidente ANFIP-RJ

RN - Maria Alba de Carvalho - Presidente ANFIP-RN

RO - Francisco Raia - Representante Rondônia

RR - André Luiz Spagnuolo Andrade - Representante Roraima

RS - José Amilton Vieira Freire - Vice-Presidente AGAFISP

SC - Romelândia Silvestre Pfutzenreuter - Presidente ANFIP-SC

SE - Eutiquia Marise Oliveira Alves - Presidente ANFIP-SE

TO - José Carlos Rêgo Moraes - Representante Tocantins

Apresentação

A ANFIP tem a satisfação de trazer à luz esta publicação, composta por uma coletânea de artigos que brindam os leitores com a visão e opinião de diversos especialistas sobre o tema Previdência, especialmente no que diz respeito à instituição, evolução e retrocessos da Previdência Social no Brasil.

Cada um dos 29 textos aqui presentes retrata um pouco da história do celebrado centenário da Previdência, além de refletir sobre a enorme importância desse mecanismo de distribuição de renda no desenvolvimento da nação.

Por iniciativa do engenheiro e deputado federal paulista, Eloy de Miranda Chaves, a Previdência foi, inicialmente, criada para atender à determinada categoria de trabalhadores. Posteriormente, foi estendendo-se, ao longo dos anos, para outros segmentos e categorias, tornando-se, hoje, o maior sistema de distribuição de renda do país, além de possibilitar a inclusão social de milhares de trabalhadores.

Entre pontos e contrapon-tos, de artigo em artigo, ora vislum-

bramos a Previdência em progressos, ora em retrocessos, como é natural na evolução da história, embora sempre lutamos e torcemos para que apenas os progressos sejam perenes.

Ademais, percorremos ainda, durante a leitura, aspectos relacionados aos trabalhadores rurais. Vislumbramos avanços civilizatórios, com a consequente resolução do problema da miséria dos idosos. Identificamos paralelos entre a implantação de políticas neoliberais no Brasil com o colapso que essa ordem produziu em nossa democracia. E, como não poderia deixar de ser, temos pontuado momentos de fragilização do sistema, decorrentes de desonerações fiscais. Além disso, contamos com um ensaio sobre a contribuição para o financiamento da aposentadoria especial, dentre outras profundas análises.

É fato que, a partir da década de 80, com o advento da Constituição de 1988, a Previdência Social continuou sua reestruturação, saindo de um sistema de proteção social do trabalhador para um novo sistema de proteção social universal denominado Seguridade Social, que abrange Saúde, Previdência e Assistência Social, financiado por toda a sociedade e por contribuições sociais específicas.

Em 1990, foi criado o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) — que é a autarquia encarregada de reconhecer o direito ao recebimento de benefícios administrados pela Previdência Social.

Infelizmente, em mais um momento de retrocessos, foi levada a cabo, em 2019, a reforma consubstanciada na Emenda Constitucional (EC) nº 103, que, ao determinar a conjugação dos requisitos de tempo de contribuição com idade progressiva para obtenção de aposentadorias, dificultou ainda mais o acesso aos benefícios, ao mesmo tempo em que possibilitou a redução dos respectivos valores, acarretando, dessa forma, ainda mais prejuízos aos trabalhadores da iniciativa privada e aos servidores públicos.

Esperamos que esta obra sirva de inspiração para novas reflexões sobre a importância da Previdência Social e a sua imensa contribuição ao desenvolvimento econômico e social do Brasil nesses 100 anos de sua existência.

Que a Previdência Social sobreviva por mais centenas de anos, sem retrocessos.

Boa leitura!

Sumário

Lei Eloy Chaves: Um elo perdido na evolução da Previdência e da Seguridade Social no Brasil	11
Ensaio sobre a contribuição para o financiamento da aposentadoria especial: (in) constitucionalidade, fato gerador e base de cálculo	15
Os 100 anos da Previdência Social e os trabalhadores rurais	49
Reajustes anuais de aposentadorias e pensões no RPPS: índices do RGPS ou paridade. O que é mais vantajoso?	53
O centenário da Previdência Social e seus longos ciclos de filiação mais recentes	69
A Previdência Social do Brasil	75
Os rumos da Previdência Social brasileira	85
A Previdência Social brasileira	89
Previdência: um século de solidariedade e justiça social	93
A financeirização da Previdência no século XXI: colapso da democracia	99
100 anos de avanços civilizatórios.....	109
Os 100 anos da Previdência Social no Brasil	113

Desonerações com contribuições sociais: uma política de fragilização dos direitos sociais e garantias fundamentais do trabalhador brasileiro.....	117
A Previdência Social no Brasil – Um século de avanços e desafios.....	123
Um século de Previdência Social	127
Os 100 anos da Previdência Social. há o que comemorar?	131
Previdência Social no Brasil do futuro: panorama e perspectivas para a retomada da justiça social	137
100 anos de Previdência: de onde viemos, para onde vamos?	181
Atuária e Previdência Social.....	189
O desafio de construir as proteções social, laboral e previdenciária para todos ...	203
História da Previdência Social	207
Previdência Social e Previdência Privada: segurança do trabalhador	213
A Previdência dos servidores públicos e os 100 anos da Previdência Social brasileira.....	217
Primeiro centenário da Lei Eloy Chaves, um marco da Previdência no Brasil	223
A Previdência Social no seu centenário e a preservação de direitos: desafios para os próximos 100 anos	229
A trajetória da advocacia na consolidação da Previdência Social	233
Custa-me a entender	239
A centralidade do debate da proteção social para assegurar dignidade à vida humana	243
100 anos da Previdência Social e o princípio da vedação do retrocesso	247

*Lei Eloy Chaves:
Um elo perdido
na evolução da
Previdência e da
Seguridade Social
no Brasil*

Eli Iola Gurgel Andrade
Professora Titular da Faculdade de
Medicina da UFMG

A par da diversidade ideológica imanente ao papel do Estado e das políticas sociais, uma questão preliminar no caso da Previdência Social brasileira é sua interdependência e histórica conexão com a constituição do próprio Estado.

De fato, se concordamos com os estudiosos da Previdência, segundo os quais sua origem remonta a 1923, com a criação das Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs), é inevitável assumir que essa primeira legislação previdenciária modifica a postura estatal, até então marcadamente liberal, praticamente fundando a intervenção do Estado no campo trabalhista e social.

A Lei Eloy Chaves, aprovada em 24 de janeiro de 1923, obrigava cada companhia ferroviária a criar uma CAP, departamento incumbido de recolher contribuições e pagar benefícios. O primeiro dos benefícios indicados no art. 9º era: 1. socorros médicos “em caso de doença da pessoa ou pessoa da família que habita o mesmo teto e sob a mesma economia”; 2. medicamentos; 3. aposentadoria, e 4. pensão por morte. No art. 42, introduzia a estabilidade no emprego após 10 anos de serviço e definia as condições para aposentadoria: 50 anos de idade e 30 anos de serviço. De forma velada, a idade mínima de 50 anos denunciava o peso do trabalho infantil na nascente produção industrial.

No decorrer de 1923, 27 empresas instituíram suas respectivas CAPs, e, ao final da década, com as despesas com benefícios comprometendo 65% das receitas arrecadadas, o sistema das CAPs torna-se vulnerável à intervenção do Estado. A ação tomará corpo na criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), redefinindo a natureza do seguro (de empresa para categorias profissionais), a cobertura e abrangência dos benefícios. Para os IAPs, o governo perfilou-se como o terceiro agente financiador, viabilizando um reposicionamento privilegiado do Estado na administração do conjunto dos IAPs. A essa altura (década de 1940), o sistema brasileiro avizinha-se do modelo de seguro social (vigente em países como Alemanha), ao mesmo tempo que o Estado passa a contar com uma fonte inaudita a inflar a capacidade nacional de poupança: de 22.991 segurados ao final de 1923, o sistema totalizava 2.762.822 contribuintes em 1945.

A partir daí, o controle sobre o fundo público previdenciário faz dos IAPs o principal “sócio” do Estado no financiamento do processo de industrialização do país. Tudo sendo feito pela via da subscrição de ações

em empresas estatais estratégicas, como a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), Cias Hidroelétricas do São Francisco (Chesf) e até mesmo no Dec. Lei nº 1.628, de 20/06/1952, que criou o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), constava a exigência de empréstimos compulsórios de fomento ao Banco.

A Previdência funcionou, após a criação do INPS em 1966, de um lado, como política inclusiva a aliviar tensões inerentes aos padrões de crescimento econômico altamente excludentes sob o regime militar. De outro, coube ao sistema responsabilizar-se não só pela prestação de assistência médica, como também pela expansão da assistência social, colocando-se então na condição de “sócio provedor” do chamado “complexo médico-industrial-previdenciário”.

A partir de 1980, à alardeada crise da Previdência soma-se a do regime militar, e os movimentos sociais cravam na Constituição de 1988 a concepção ampliada de direitos – Seguridade Social, englobando Previdência, Saúde e Assistência Social.

Desde sua criação, a Seguridade sofre bloqueio sistemático: as reformas previdenciárias. O subfinanciamento da Saúde (SUS) e da Assistência Social (SUAS) enfraquecem a letra constitucional, até ao ponto de se pretender, com a EC 95/2016, impor seu desmantelamento, congelando os gastos por 20 anos.

A sociedade brasileira vive no ano de 2022 o desafio de retomar as conquistas democráticas de 1988, e os 100 anos da Lei Eloy Chaves nos alertam para retrocessos a serem enfrentados. Merece destaque o direito à Saúde, o primeiro dos benefícios conquistados em 1923. Contraditoriamente, hoje no Brasil, a grande maioria dos trabalhadores com vínculos formais de emprego, engrossam as carteiras dos planos privados de saúde. Os chamados “planos coletivos”, regidos por convênios entre empregadores e operadoras de planos, são responsáveis pela assistência a mais de 40 milhões de empregados, representando 82% da clientela (49,7 milhões) dos planos de saúde. Bem distante do controle que as CAPs, criadas pela pressão das greves operárias no início do século XX, plasmaram na Lei Eloy Chaves, e mais longe ainda das conquistas democráticas de 1988, os trabalhadores, hoje, veem seus direitos à Saúde arbitrados no âmbito puramente mercantil das relações entre empregadores e prestadores privados de serviços de saúde.

*Ensaio sobre a
contribuição para
o financiamento
da aposentadoria
especial: (in)
constitucionalidade,
fato gerador e base
de cálculo*

Wagner Balera
Professor Titular da PUC/SP. Advogado

Fábio Lopes Vilela Berbel
Doutor em Direito Previdenciário pela PUC/SP. Advogado.

I. INTRODUÇÃO

O benefício de aposentadoria especial já foi amplamente estudado, tanto pelo direito quanto por outras ciências. Esses estudos, no entanto, concentram-se na seara da prestação, não se ocupando, com a mesma intensidade, da compreensão da relação jurídica de financiamento.

Por meio desse ensaio, pretendemos estudar esse viés do benefício de aposentadoria especial; um aspecto que, apesar de pouco explorado, nos intriga há tempos. É nesse mar inexplorado que vamos navegar, dedicando-se analisar e conjecturar inúmeros elementos dessa relação jurídica, introduzindo outros estudos específicos sobre cada elemento em particular.

Não pretendemos, assim, esgotar o tema, mas apenas permitir uma reflexão ao leitor; uma faísca contra o óbvio, que nos façam aprofundar ainda mais o estudo desse importante e complexo benefício previdenciário.

II. FINANCIAMENTO DO BENEFÍCIO DE APOSENTADORIA ESPECIAL

O benefício de aposentadoria especial foi criado pela Lei nº 3.807/60, que, por meio do art. 31, conferia aos segurados com mais de 50 anos de idade aposentadoria aos 15, 20 ou 25 anos de tempo de trabalho, conforme atividade profissional, em serviços penosos, insalubres ou perigosos:

Art. 31. A aposentadoria especial será concedida ao segurado que, contando no mínimo 50 (cinquenta) anos de idade e 15 (quinze) anos de contribuições tenha trabalhado durante 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos pelo menos, conforme a atividade profissional, em serviços, que, para esse efeito, forem considerados penosos, insalubres ou perigosos, por Decreto do Poder Executivo.

Essa prestação consistia numa renda mensal equivalente a 70% do salário-de-benefício do segurado, acrescido de 1% por ano contribuído, limitado em 100% dessa base de cálculo.

A Lei nº 3.807/60 não atribuía a nenhuma contribuição específica a finalidade de custear essa prestação. Nesse contexto, o benefício de aposen-

tadoria especial era financiado pelo conjunto de receitas destinadas à Previdência Social, sejam aquelas devidas pelos segurados, pelas empresas ou pela União, na forma do art. 69.

Assim, na vigência da Lei nº 3.807/60 **não havia contribuição destinada ao custeio do benefício de aposentadoria especial**. Apesar disso, o benefício era concedido e mantido aos elegíveis, porque financiado genericamente pelas receitas atribuídas à Previdência Social.

Observando o art. 201 da Constituição Federal, o legislador elaborou as Leis nº 8.212/91 e 8.213/91, criando o Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Enquanto a primeira lei se ocupou da organização e do financiamento desse regime, a outra regulamentou as suas prestações, definindo não apenas os benefícios e serviços, mas também os segurados e dependentes.

O benefício de aposentadoria especial foi mantido pela Lei nº 8.213/91. Na sua redação original, esse benefício era concedido ao segurado que, satisfeita a carência de 180 contribuições (inc. II do art. 25), trabalhasse por 15, 20 ou 25 anos, conforme a atividade profissional, sujeito a condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física.

Além de alterar o *fato gerador*, excluindo a idade do segurado como critério de elegibilidade, a Lei nº 8.213/91 também modificou o método de cálculo da renda mensal, correspondendo-a a 85% do salário-de-benefício, mais 1% por ano contribuído, até o limite de 100% da base de cálculo.

A Lei nº 8.212/91 responsável, dentre outros, pelo financiamento do RGPS não destacou, na sua redação original, nenhuma contribuição para o custeio do benefício de aposentadoria especial, seguindo o modelo genérico adotado pela Lei nº 3.807/60. A Lei nº 8.213/91 também era silente nesse financiamento específico, reservando-se à regulação dos requisitos de concessão e manutenção do benefício.

Apesar de inexistir financiamento específico, o benefício de aposentadoria especial, sem qualquer interrupção ou suspensão, era concedido e mantido desde a Lei nº 3.807/60. A partir de 1991, com a entrada em vigor da Lei nº 8.213/91, a quantidade de concessões dessa prestação foi, ademais, sobremodo elevada.

A Lei nº 9.528/91, observando o princípio da equidade na forma de

participação no custeio (inc. II do art. 194 da CF), inseriu o inc. II no art. 22 da Lei nº 8.212/91, criando contribuição para financiar os benefícios concedidos em razão da incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho (RAT), às razões de 1%, 2% ou 3% sobre as remunerações pagas, creditadas ou devidas aos segurados empregados:

Art. 22. A contribuição a cargo da empresa, destinada à Seguridade Social, além do disposto no art. 23, é de:

II - para o financiamento dos benefícios concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho, conforme dispuser o regulamento, nos seguintes percentuais sobre o total das remunerações pagas ou creditadas, no decorrer do mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos.

O RAT, portanto, destinava-se ao custeio dos benefícios de aposentadoria por invalidez, auxílio-doença e auxílio-acidente decorrentes do acidente do trabalho, da doença profissional ou doença do trabalho, na forma do art. 19 da Lei nº 8.213/91.

O inc. II do art. 22 da Lei nº 8.212/91 foi, no entanto, alterado pela Lei nº 9.732/98, que incluiu o benefício de aposentadoria especial no rol de prestações previdenciárias financiados pelo RAT:

II - para o financiamento do benefício previsto nos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e daqueles concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho, sobre o total das remunerações pagas ou creditadas, no decorrer do mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos.

Afora compartilhar a receita do RAT com o benefício de aposentadoria especial, a Lei nº 9.732/98 alterou o § 6º do art. 57 da Lei nº 8.213/91, determinando que as alíquotas daquela contribuição seriam acrescidas em 6%, 9% ou 12%, conforme a atividade exercida pelo segurado a serviço da empresa permita a concessão do benefício após 15, 20 ou 25 anos trabalhados em condições especiais:

§ 6º O benefício previsto neste artigo será financiado com os recursos provenientes da contribuição de que trata o inciso II do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, cujas alíquotas serão acrescidas de doze, nove ou seis pontos percentuais, conforme a atividade exercida pelo segurado a serviço da empresa permita a concessão de aposentadoria especial após quinze, vinte ou vinte e cinco anos de contribuição, respectivamente.

Esse *acréscimo* não incide, no entanto, sobre as remunerações pagas, creditadas ou devidas aos segurados empregados, mas sobre a remuneração do segurado sujeito às condições especiais, *ex vi* § 7º do art. 57 da Lei nº 8.213/91. Assim, enquanto as alíquotas do RAT incidem sobre as remunerações dos segurados **empregados**, as alíquotas da contribuição do § 6º do art. 57 da Lei nº 8.213/91 incidem sobre as remunerações dos segurados **sujeitos às condições especiais**.

Nesse contexto, precisamos entender se o § 6º do art. 57 da Lei nº 8.213/91 apenas alterou as alíquotas do RAT, compondo os enunciados da sua *regra-matriz*, ou se criou uma contribuição distinta e autônoma ao RAT. Essa compreensão não importa apenas à definição do *fato gerador* e/ou da base de cálculo da contribuição, mas da sua própria constitucionalidade.

Sem embargo, somente após a Lei nº 9.732/98, publicada 38 anos depois da Lei nº 3.807/60, o benefício de aposentadoria especial recebeu financiamento específico, apesar de desde essa lei já ser amplamente concedido e mantido, sem qualquer restrição e/ou questionamento acerca da sua constitucionalidade, como, ademais, bem identificou o Supremo Tribunal Federal (STF) no ARE nº 664.335/SC:

“Quanto ao sistema de financiamento da aposentadoria especial, sempre existiu fonte de custeio, primeiramente através dos instrumentos tradicionais de financiamento da Previdência Social mencionados no art. 195, da CRFB/88. Depois, através da Medida Provisória nº 1.729/98, posteriormente convertida na Lei nº 9.732, de 11 de dezembro de 1998, legislação que reformulou o modelo de financiamento ao inserir os §§ 6º e 7º no art. 57 da Lei n.º 8.213/91.”

II.1 Majoração do RAT ou Contribuição para Aposentadoria Especial

Os tributos podem ser identificados a partir da sua *regra-matriz* ou da sua finalidade. Enquanto o RAT se destina, legalmente, ao financiamento de quatro prestações do RGPS: (i) aposentadoria especial, (ii) aposentadoria por invalidez acidentária, (iii) auxílio-doença acidentário e (iv) auxílio-acidente acidentário, a contribuição do § 6º do art. 57 da Lei nº 8.213/91 financia apenas a aposentadoria especial.

Essa diferença, contudo, não seria suficiente para afirmarmos que são contribuições diferentes, sobretudo porque o RAT compreende a finalidade da contribuição do § 6º do art. 57 da Lei nº 8.213/91. Nesse contexto, poderíamos afirmar que esse enunciado complementaria o inc. II do art. 8.212/91 na descrição da *regra-matriz* do RAT, porque pretende descrever exaço compreendida na sua finalidade legal.

A semelhança financeira mascara as desigualdades tributárias, identificadas, a priori, a partir da base de cálculo. O RAT incide apenas sobre as remunerações pagas, creditadas ou devidas aos segurados **empregados**, não se interessando sobre as remunerações dos demais segurados que prestam serviços à empresa, como, *v.g.*, os contribuintes individuais.

A contribuição do § 6º do art. 57 da Lei nº 8.213/91 não incide sobre as remunerações dos segurados empregados, mas de todos os segurados a serviço da empresa, sejam aqueles ou os contribuintes individuais, **desde que sujeitos às condições especiais**, na forma do § 7º do art. 57 da Lei nº 8.213/91.

A diferença entre as bases de cálculo sugere que existem duas contribuições e não apenas uma com alíquotas majoradas. Essa conjectura, ademais, é confirmada pelos *atos geradores*, que pressupõem comportamentos diferentes do contribuinte.

No RAT, a incidência pressupõe que a empresa pague, credite ou deva remuneração ao segurado empregado (inc. II do art. 22 da Lei nº 8.212/91). A contribuição do § 6º do art. 57 da Lei nº 8.213/91, por sua vez, exige à incidência que a empresa pague, credite ou deva remuneração ao segurado que lhe preste serviço, seja qual for seu tipo, sujeito às condições especiais.

Além de bases de cálculo diferentes, essas exações têm *atos geradores* próprios. As discrepâncias, porém, não se resumem a esses elementos da *regra-matriz*, porque as alíquotas também o são. Enquanto o RAT incide às razões de 1%, 2% ou 3%, definidas a partir da atividade econômica preponderante do estabelecimento do contribuinte, a contribuição do § 6º do art. 57 da Lei nº 8.213/91 incide em 6%, 9% ou 12%, conforme o grau de especialidade que o segurado em serviço se sujeita.

A definição da alíquota do RAT decorre da atividade econômica preponderante do estabelecimento (Súmula nº 351 do STJ), e da contribuição do § 6º do art. 57 da Lei nº 8.213/91, conforme o grau de especialidade do segurado remunerado.

Essa incongruência ratifica nosso *feeling*, no sentido de que o RAT e a contribuição do § 6º do art. 57 da Lei nº 8.213/91 **são tributos diferentes**, cuja interseção se resume à finalidade, porque ambos objetivam o financiamento do benefício de aposentadoria especial, aquele de forma parcial e este com exclusividade.

Doravante, a despeito de a *pragmática sugerir* que a contribuição do § 6º do art. 57 da Lei nº 8.213/91 é uma majoração do RAT, vamos adotar, para fins meramente didáticos, a expressão “Contribuição para Aposentadoria Especial” para a alcunhar, **principalmente porque estamos diante de contribuição totalmente distinta do RAT.**

III. BASE DE CÁLCULO DA CONTRIBUIÇÃO PARA APOSENTADORIA ESPECIAL

A base de cálculo da Contribuição para Aposentadoria Especial é definida nos §§ 6º e 7º do art. 57 da Lei nº 8.213/91, como a remuneração paga, creditada ou devida ao segurado sujeito às condições especiais, em contraprestação aos serviços prestados à empresa.

III.1 Condições Especiais

A definição de “condições especiais” é temporalmente relativa (ACP nº 2000.71.00.030435-2), devendo observar a legislação vigente quando da prestação do serviço à empresa, *ex vi* § 6º do art. 188-P do Decreto nº 3.048/99:

§ 6º A caracterização e a comprovação do tempo de atividade sob condições especiais obedecerão ao disposto na legislação em vigor à época da prestação do serviço.

Até a publicação da Lei nº 9.032/95, as condições especiais eram definidas de forma presumida ou comprovada. Na primeira modalidade, a especialidade era atribuída a determinadas atividades profissionais, exaustivamente arroladas nos anexos dos Decretos nºs 53.831/64 e 83.080/79. A presunção de especialidade conferida a essas atividades era absoluta, não admitindo contestação.

Na outra modalidade, a especialidade pressupunha a comprovação da exposição a um dos agentes nocivos arrolados nos anexos dos Decretos nºs 53.831/64 e 83.080/79. *In casu*, qualquer atividade profissional poderia ser especial, desde que sujeitasse o segurado a um dos agentes nocivos arrolados nesses decretos.

O rol de agentes nocivos, diferentemente do de atividades profissionais presumidamente especiais, não era exaustivo, admitindo extensão desde que perícia judicial constatasse que a atividade do segurado fosse perigosa, penosa ou insalubre, na forma da Súmula nº 198 do extinto Tribunal Federal de Recursos (TFR):

“Atendidos os demais requisitos, é devida a aposentadoria especial se perícia judicial constata que a atividade exercida pelo segurado é perigosa, insalubre ou penosa, mesmo não inscrita em Regulamento”.

Apesar da extinção do TFR, esse entendimento foi preservado pela jurisprudência, como se extrai dos precedentes do Superior Tribunal de Justiça (STJ) formadores do Tema Repetitivo nº 1.083.

A Lei nº 9.032/95, alterando o § 3º do art. 57 da Lei nº 8.213/91, extinguiu a modalidade de especialidade presumida, exigindo a efetiva comprovação da exposição ao agente nocivo para a caracterização da condição especial:

§ 3º A concessão da aposentadoria especial dependerá de comprovação pelo segurado, perante o Instituto Nacional do Seguro Social–INSS, do tempo de trabalho permanente, não ocasional nem intermitente, em con-

dições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, durante o período mínimo fixado.

Os roles de agentes nocivos dos Decretos nºs 53.831/64 e 83.080/79 foram mantidos até 2007, quando da publicação do Decreto nº 2.172/97. O rol desse decreto foi substituído pelo Decreto nº 3.048/99, vigente até a presente.

Além de revogar a especialidade presumida, a Lei nº 9.032/95 inseriu outro critério à modalidade comprova. Deste modo, não se pode considerar a especialidade apenas e tão somente a partir da simples exposição ao agente nocivo, mas condicionando que essa exposição ocorra de modo permanente, não ocasional nem intermitente.

O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), reiterando o conceito enunciado no art. 65 do Decreto nº 3.048/99, considera permanente a exposição indissociável da produção do bem ou da prestação do serviço, na forma do § 1º do art. 286 da Instrução Normativa PRES/INSS nº 128/22. Assim, para o INSS a condição especial pressupõe que a exposição ao agente nocivo ocorra, sem interrupção, em toda a jornada de trabalho.

Dessa forma, considera-se prestado em condições especiais, o serviço que expõe o segurado aos agentes nocivos exemplificativamente arrolados no Decreto nº 3.048/99 ao longo da jornada de trabalho, sem qualquer interrupção, ou seja: de forma permanente, não ocasional nem intermitente.

III.2 Exposição ao Agente Nocivo

O STF, por meio do Tema Repercussão Geral nº 555, entendeu que a simples presença do agente nocivo no ambiente de trabalho do segurado não caracteriza a especialidade do serviço prestado. Para o STF, a exposição precisa ser efetiva e comprovada, não se admitindo presunção.

Nesse contexto, o agente nocivo presente no ambiente de trabalho precisa incidir sobre o segurado de forma permanente, não ocasional nem intermitente, distinguindo o serviço prestado, a partir da sanidade física e/ou psicológica, de outro executado em ambiente desprovido de nocividade.

O traço que distingue, portanto, o serviço prestado em condições normais daquele em condições especiais não é a presença do agente nocivo

no ambiente do trabalho, mas a capacidade desse agente influir na sanidade do segurando, deteriorando-a de forma a prejudicar sua *validade laboral*. Nesse sentido, ademais, é a jurisprudência do STF, como se extrai do voto no ARE nº 664.335:

“Porquanto, o direito à aposentadoria especial pressupõe a efetiva exposição do trabalhador a agente nocivo à sua saúde, de modo que, se o EPI for realmente capaz de neutralizar a nocividade, não haverá respaldo constitucional à aposentadoria especial”.

Qualquer medida ou equipamento, seja ele individual (EPI) ou coletivo (EPC), que neutraliza a eficácia do agente nocivo descaracteriza a especialidade do serviço, mesmo que não erradique esse agente do ambiente de trabalho, porque a especialidade (reiteramos) **não decorre da simples presença do agente nocivo no ambiente de trabalho, mas da sua capacidade de influenciar na sanidade do segurando.**

Essa conclusão, *em tese*, é parcialmente refutada pelo Tema Repercussão Geral nº 555 e pela Súmula nº 09 da Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais (TNU), que, respectivamente, enunciam:

“I - O direito à aposentadoria especial pressupõe a efetiva exposição do trabalhador a agente nocivo à sua saúde, de modo que, se o EPI for realmente capaz de neutralizar a nocividade não haverá respaldo constitucional à aposentadoria especial; II - Na hipótese de exposição do trabalhador a ruído acima dos limites legais de tolerância, a declaração do empregador, no âmbito do Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP), no sentido da eficácia do Equipamento de Proteção Individual – EPI, não descaracteriza o tempo de serviço especial para aposentadoria”.

“O uso de Equipamento de Proteção Individual (EPI), ainda que elimine a insalubridade, no caso de exposição a ruído, não descaracteriza o tempo de serviço especial prestado”.

Diferentemente do que sugerem, esses dois entendimentos jurisprudenciais confirmam a conclusão.

O item I do Tema Repercussão Geral é direto ao afirmar que a utilização de EPI, **desde que neutralizante**, descaracteriza a especialidade do serviço, porque, apesar de não extinguir o agente nocivo do ambiente de trabalho, impede sua incidência sobre o segurado. O item II não excepciona o I, mas apenas infirma que a declaração da empresa informando a eficácia do EPI na neutralização do agente ruído (exclusivamente) é insuficiente a comprovar a não incidência desse agente no segurado.

O item II do Tema Repercussão Geral, ademais, contextualizou a Súmula nº 09 do TNU, fundamentando o porquê o EPI, no caso do agente ruído, é ineficaz na neutralização. Para o STF e a TNU, o EPI típico do agente ruído (protetor auricular) não neutraliza completamente os efeitos do agente, mas apenas sobre os órgãos auditivos:

“No que tange especificamente ao referido agente nocivo (ruído), a tese invocada cai por terra, na medida em que, apesar do uso de Equipamento de Proteção Individual (protetor auricular) reduzir a agressividade do ruído a um nível tolerável, até no mesmo patamar da normalidade, a potência do som em tais ambientes causa danos ao organismo que vão muito além daqueles relacionados à perda das funções auditivas. Nesse sentido é a preciosa lição de Irineu Antônio Pedrotti, in verbis:

“Lesões auditivas induzidas pelo ruído fazem surgir o zumbido, sintoma que permanece durante o resto da vida do segurado e, que, inevitavelmente, determinará alterações na esfera neurovegetativa e distúrbios do sono. Daí a fadiga que dificulta a sua produtividade. Os equipamentos contra ruído não são suficientes para evitar e deter a progressão dessas lesões auditivas originárias do ruído, porque somente protegem o ouvido dos sons que percorrem a via aérea. O ruído origina e das vibrações transmitidas para o esqueleto craniano e através dessa via óssea atingem o ouvido interno, a cóclea e o órgão de Corti.” (Irineu Antônio Pedrotti, *Doenças Profissionais ou do Trabalho*, LEUD, 2ª ed., São Paulo, 1998, p. 538).

Nesse contexto, a exposição ao ruído acima dos níveis

de tolerância, mesmo que utilizado o EPI, além de produzir lesão auditiva, pode ocasionar disfunções cardiovasculares, digestivas e psicológicas. Segundo Elsa Fernanda Reimbrecht e Gabriele de Souza:”

A declaração da empresa atestando a eficácia do protetor auricular (EPI) na neutralização do agente nocivo ruído não excepciona a conclusão; pelo contrário, confirma, porque para o STF e a TNU esse EPI, em específico, não elimina todos os efeitos do agente no segurado, mas apenas aqueles provocados nos órgãos auditivos.

O EPI, no caso do agente nocivo ruído, não descaracteriza a novidade por presunção, ficção ou exceção, mas porque o STF e TNU entenderam que é ineficaz. Se eventualmente fosse eficaz ou evoluísse para essa condição, certamente descaracterizaria a especialidade, como, ademais, conjecturou o próprio STF no voto do ARE nº 664.335:

“Adequando as duas teses ora firmadas, temos, nesta segunda, solução evidentemente provisória. Se atualmente prevalece o entendimento que não há completa neutralização da nocividade no caso de exposição a ruído acima do limite legal tolerável, no futuro, levando em conta o rápido avanço tecnológico, podem ser desenvolvidos equipamentos, treinamentos e sistemas de fiscalização que garantam a eliminação dos riscos à saúde do trabalhador, de sorte que o benefício da aposentadoria especial não será devido.

Caso as inovações citadas sejam efetivamente criadas e implementadas, esta Suprema Corte poderá, então, rever a validade da tese para o caso específico do agente nocivo ruído”.

Portanto, até que se prove (matéria de fato) que o EPI neutraliza todos os efeitos do agente ruído no segurado, sua utilização, mesmo que eficiente na neutralização das sequelas auditivas, não descaracteriza a especialidade, diante da presunção **relativa** da sua ineficácia plena, como firmado no Tema Repercussão Geral nº 555 e na Súmula nº 09 do TNU.

A presunção de eficácia plena do EPI em relação aos demais agentes nocivos também não é absoluta. Sucede, no entanto, que nessa seara a pre-

sunção relativa milita pela eficácia, admitindo, no entanto, refutação, como bem consignou o STF no acórdão do ARE nº 664.335:

“Insta salientar que em caso de divergência ou dúvida sobre a real eficácia do Equipamento de Proteção Individual, a premissa a nortear a Administração e o Judiciário é pelo reconhecimento do direito ao benefício da aposentadoria especial. Isto porque o uso de EPI pode não se afigurar suficiente para descaracterizar completamente a relação nociva a que o empregado se submete nos seus afazeres. Necessário enfatizar que a autoridade competente sempre poderá, no exercício da fiscalização, aferir as informações prestadas pela empresa no laudo técnico de condições ambientais do trabalho ou documento equivalente, tudo sem prejuízo do inafastável judicial review. Parece-nos que, dessa forma, concretizaremos o devido fim que as normas constitucionais inerentes quis tutelar”.

III.2.i Efeitos pragmáticos da relatividade da presunção de (*in*) eficácia do EPI

O STF, por meio do Tema Repercussão Geral nº 555, fixou duas presunções **relativas**. *Por um*, entendeu que o EPI é eficiente para neutralizar os agentes nocivos, exceto o ruído. *Por dois*, que, quando do julgamento do ARE nº 664.335 (2014), o STF entendia que o EPI não neutralizava todos os efeitos do agente ruído, sendo que sua utilização, mesmo quando a eficiência era informada pela empresa, não descaracterizava a especialidade.

Por serem presunções *juris tantum*, ambas admitem prova em contrário. Assim, tanto a presunção de ineficácia do EPI para o agente ruído pode ser contestada, quanto a eficiência plena dos demais EPIs.

Nessa seara, o segurado exposto a determinado agente nocivo (exceto o ruído) que utiliza EPI *presumidamente* neutralizante poderia caracterizar a especialidade do seu serviço, desde que comprovasse perante o INSS, enquanto gestor do RGPS, ou o Poder Judiciário, diante da recusa dessa autarquia federal, que esse EPI, *in casu*, é ineficaz.

De forma semelhante, o INSS poderia indeferir a especialidade do serviço sujeito ao agente ruído caso comprovasse que o EPI, *presumidamente ineficaz*, neutraliza, no caso concreto, todos os efeitos desse agente no segurado, e não apenas aqueles sobre os órgãos do sistema auditivo.

III.3 Inconstitucionalidade e Ilegalidade da Presunção de Especialidade

O § 7º do art. 57 da Lei nº 8.213/91 limita a incidência da Contribuição para Aposentadoria Especial às remunerações pagas, creditadas ou devidas aos segurados sujeitos às condições especiais, na forma caracterizada nos itens III.1 e III.2 desse estudo jurídico. Assim, nem todas as remunerações suportam essa contribuição, mas apenas aquelas decorrentes de serviços prestados em condições especiais.

O tempo de contribuição especial, como o comum¹, são contados em dias, conforme enunciado no parágrafo único do art. 207 da Instrução Normativa PRES/INSS nº 128/22. Dessa forma, a aposentadoria especial não é devida após 15, 20 ou 25 anos de tempo de contribuição especial, mas depois de 5475, 7300 ou 9125 dias de serviços prestados em condições especiais.

Tanto é que quando o segurado empregado, por exemplo, é demitido antes do dia 30², não é computado 30 dias de tempo de contribuição, como se tivesse trabalhado o mês completo, **mas apenas os dias até a rescisão do contrato de trabalho**. Dessa forma, se essa rescisão ocorreu no dia 10, apenas 10 dias seriam computados; se ocorrida no dia 14, apenas 14 dias, e assim por diante.

Apesar de computar o tempo de contribuição especial em dias e condicionar a especialidade a efetiva exposição do segurado ao agente nocivo³, descaracterizando-a, por exemplo, quando da utilização de EPI, o

1. Prestado em condições normais, sem a exposição ao agente nocivo.

2. Art. 207. Os recolhimentos efetuados em época própria constantes do CNIS serão reconhecidos automaticamente, observada a contribuição mínima mensal e o disposto no artigo 19-E do RPS, sendo dispensada a comprovação do exercício da atividade. Parágrafo único. A contagem do tempo de contribuição no RGPS observará o mês de 30 (trinta) dias e o ano de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias, composto pelos 12 (doze) meses.

3. Art. 286 da Instrução Normativa PRES/INSS nº 128/22. O enquadramento de períodos de atividade especial dependerá de comprovação, perante o INSS, da efetiva exposição do

INSS presume *jure et de jure* a nocividade em alguns dias ou períodos, admitindo, em detrimento do seu próprio entendimento, especialidade sem nocividade.

O art. 271 da Instrução Normativa PRES/INSS nº 128/22, por exemplo, determina que os períodos de descanso determinados pela legislação trabalhista, incluindo as férias, bem como o de salário-maternidade devem ser caracterizados como especiais, desde que no dia anterior ao início do sabático ou do benefício de maternidade o segurado estivesse exposto ao agente nocivo:

Art. 271. Não descaracterizam o exercício em condições especiais os períodos de descanso determinados pela legislação trabalhista, inclusive férias, bem como os de percepção de salário-maternidade, desde que, à data do afastamento o segurado esteja exposto aos agentes prejudiciais à saúde de que trata o art. 268.

Ao atribuir especialidade aos dias de descanso, período de férias e salário-maternidade ou a qualquer outro em que o segurado não se sujeita a nenhum agente nocivo, a Instrução Normativa PRES/INSS nº 128/22 avança os limites da constitucionalidade e da legalidade, atribuindo especialidade a despeito da ausência de exposição ao agente nocivo.

O inc. II do § 1º do art. 201 da CF, com redação dada pela Emenda Constitucional (EC) nº 103/19, veda, peremptoriamente, a adoção de requisitos ou critérios diferenciados para a concessão de benefícios, ressalvados aqueles devidos aos segurados “cujas atividades sejam exercidas com **efetiva exposição**” aos agentes nocivos.

Nesse sentido também é o enunciado nos § 3º do art. 57 e § 1º⁴ do art. 58 da Lei nº 8.213/91, bem como no § 1º e *caput* do art. 64⁵ do Decreto

segurado a agentes prejudiciais à saúde durante determinado tempo de trabalho permanente.

4. § 1º A comprovação da efetiva exposição do segurado aos agentes nocivos será feita mediante formulário, na forma estabelecida pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, emitido pela empresa ou seu preposto, com base em laudo técnico de condições ambientais do trabalho expedido por médico do trabalho ou engenheiro de segurança do trabalho nos termos da legislação trabalhista.

5. Art. 64. A aposentadoria especial, uma vez cumprido o período de carência exigido, será devida ao segurado empregado, trabalhador avulso e contribuinte individual, este último somente quando cooperado filiado a cooperativa de trabalho ou de produção, que comprove o exercício de atividades com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou a associação desses agentes, de

nº 3.048/99 e no art. 260⁶ da mesma Instrução Normativa PRES/INSS nº 128/22.

Os dias ou períodos de descanso do segurado, mesmo os de férias, bem como outros que ele não se encontra efetivamente exposto ao agente nocivo, inclusive prestando serviços, **não podem ser qualificados como especiais, em razão da ausência do pressuposto lógico dessa qualidade, qual seja, a efetiva sujeição ao agente nocivo.**

Portanto, mesmo que no dia anterior ao descanso, às férias, ao benefício de salário-maternidade ou a qualquer outro período sem exposição efetiva ao agente nocivo, o segurado sujeita-se a esse agente, esses períodos não poderiam ser adjetivados pela especialidade, sobretudo porque a Constituição Federal, a Lei nº 8.213/91, o Decreto nº 3.048/99 e a Instrução Normativa PRES/INSS nº 128/22, como a jurisprudência do STF, não admitem essa presunção.

III.4 Base de Cálculo e Isenção

A Contribuição para Aposentadoria Especial, portanto, incidente sobre a remuneração paga, creditada ou devida ao segurado que presta serviços em condições especiais, assim considerados aqueles prestados em dias de efetiva, permanente, não ocasional nem intermitente exposição a algum dos agentes nocivos arrolados no Decreto nº 3.048/99, ou identificados em decisão judicial.

Além de excluir dessa base de cálculo todas as importâncias não caracterizadas como remuneração, excluímos, também, aquelas devidas a segurados que não se encontravam expostos ao agente nocivo no período de aquisição da remuneração paga ou creditada,

forma permanente, não ocasional nem intermitente, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação, durante, no mínimo, quinze, vinte ou vinte e cinco anos, e que cumprir os seguintes requisitos: § 1º A efetiva exposição a agente prejudicial à saúde configura-se quando, mesmo após a adoção das medidas de controle previstas na legislação trabalhista, a nocividade não seja eliminada ou neutralizada. 6. Art. 260. Ao segurado filiado ao RGPS a partir de 14 de novembro de 2019, após a data de entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 103, que comprova o exercício de atividades com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação, será concedida a aposentadoria especial, cumprida a carência, quando atingidos:

presumindo *juris tantum* essa condição quando da utilização de EPI neutralizante, exceto para o agente ruído.

Acrescentamos às hipóteses de não incidência da Contribuição para Aposentadoria Especial, as isenções exaustivamente arroladas no § 9º do art. 28 da Lei nº 8.212/91, apesar da limitação geográfica do § 2º do art. 22 da Lei nº 8.212/91.

A isenção prevista no § 2º do art. 22 da Lei nº 8.212/91 não importa apenas às contribuições previdenciárias arroladas nesse artigo, mas a todas as contribuições previdenciárias suportadas pelas empresas, desde que incidentes sobre a remuneração. Assim, independentemente se pagas, creditadas ou devidas aos segurados que prestam serviços em condições especiais, as *rubricas* relacionadas no § 9º do art. 28 da Lei nº 8.212/91 são isentas de Contribuição para Aposentadoria Especial.

Excluídas as importâncias descritas no § 9º do art. 28 da Lei nº 8.212/91, a Contribuição para Aposentadoria Especial incide sobre as remunerações pagas, creditadas e devidas aos segurados em contraprestação ao serviço prestado sob condições especiais, consideradas aquelas que expõe o segurado a efetiva influência dos agentes nocivos catalogados, sobretudo, no Decreto nº 3.048/99.

IV. SINALAGMATICIDADE ENTRE A CONTRIBUIÇÃO E O BENEFÍCIO DE APOSENTADORIA ESPECIAL

A doutrina diverge sobre a estrutura das relações jurídicas previdenciárias. Há aqueles que entendem que a relação jurídica é única e bilateral, sendo que o sujeito ativo da prestação previdenciária é, também, sujeito passivo da contribuição, e vice-versa. Outros entendem que existem, no mínimo, duas relações jurídicas, uma dedicada ao custeio do RGPS e outra aplicada às prestações previdenciárias.

A teoria unitária e bilateral, normalmente adequada à seara das relações jurídicas de seguro, não se ajusta, contudo, ao nosso contexto previdenciário.

Enquanto a relação jurídica de prestação é sujeitada, no âmbito do RGPS, necessariamente pelo INSS, a relação de custeio desse mesmo regime é suportada pela União Federal. A despeito das semelhanças, essas pessoas

jurídicas são autônomas e inconfundíveis, possuindo personalidade jurídica próprias e dissociáveis.

O sujeito da prestação é o segurado ou dependente. Este, por essa condição, jamais será contribuinte do RGPS, existindo apenas como seu beneficiário. O segurado, apesar de ostentar também o *status* de contribuinte, não contribui necessariamente para o regime, porque aquela situação jurídica precede essa.

O segurado não existe como tal porque contribui para o RGPS. Pelo contrário, a contribuição decorre daquela condição, sobretudo porque o segurado é contribuinte, e não o contribuinte é segurado.

Ademais, o segurado pode se eleger a prestação independentemente de contribuir. Os benefícios de aposentadoria por invalidez e auxílio-doença decorrentes de acidentes de qualquer natureza, por exemplo, não pressupõem carência, mas apenas qualidade de segurado, na forma do inc. II do art. 26 da Lei nº 8.213/91.

Assim, o segurado que se invalida para o trabalho, por prazo indeterminado ou determinado, em decorrência de acidente de qualquer natureza, eleger-se-ia aos benefícios de aposentadoria por invalidez ou auxílio-doença, respectivamente, independentemente de pagar uma única contribuição, porque enquanto a qualidade de segurado é adquirida no primeiro dia do serviço prestado, o adimplemento da contribuição vence no dia 20 do mês subsequente.

Por fim, enquanto o objeto da relação jurídica de custeio é espécie de tributo, suportando a prescrição e a decadência, os objetos da prestação são o benefício e o serviço previdenciário, cuja prescrição atinge, *v.g.*, apenas as parcelas não reclamadas no quinquênio vencido.

As relações jurídicas de prestação e custeio não são, portanto, sinalgâmicas, não se comunicando em qualquer fase da sua evolução. Além de não se comunicarem na sua gênese, essas relações não são funcionalmente vinculadas, tanto o é que a eventual inadimplência do contribuinte não é fato extintivo do direito subjetivo à prestação, tampouco impeditivo para a concessão do benefício.

IV.1 Nexa entre o Benefício de Aposentadoria Especial e sua Contribuição

Tanto o benefício quanto a contribuição pressupõem a prestação de serviços, por segurado do RGPS, em condições especiais. Desse fato decorrem duas consequências, uma na seara das prestações e outra das contribuições; a primeira sujeitada pelo segurado que prestou o serviço, e a segunda suportada pela empresa para qual o serviço foi prestado por esse segurado.

A despeito da unicidade do fato, a relatividade da apreensão e a ausência de sinalagma entre os contextos de aferição permitem conclusões distintas. Ou seja, uma mesma condição de trabalho pode, *em tese*, ser considerada especial para a seara da prestação e comum para a contribuição, e vice-versa.

Assim, o fato de o INSS reconhecer a especialidade de determinada condição, concedendo, *v.g.*, o benefício de aposentadoria especial ao segurado não presume *jure et de jure* que a empresa para qual esse segurado prestou serviço é sujeita da Contribuição para Aposentadoria Especial. O pagamento dessa contribuição, outrossim, não confere necessariamente direito especial ao segurado, porque apesar dessas obrigações decorrerem do mesmo fato, esse fato é aferido em contextos jurídicos diferentes.

Nesse sentido, a União Federal, por meio da Receita Federal, pode lançar a Contribuição para Aposentadoria Especial à determinada empresa, mesmo quando o INSS não reconhece a condição especial do segurado remunerado, conforme enunciado no Ato Declaratório Interpretativo RFB nº 02/19:

O SUBSECRETÁRIO-GERAL DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL, no uso da atribuição que lhe confere o Anexo I da Portaria RFB nº 1.098, de 8 de agosto de 2013, e tendo em vista o disposto no art. 292 da Instrução Normativa RFB nº 971, de 13 de novembro de 2009, declara:

Art. 1º Ainda que haja adoção de medidas de proteção coletiva ou individual que neutralizem ou reduzam o grau de exposição do trabalhador a níveis legais de tolerância, a contribuição social adicional para o custeio da aposentadoria especial de que trata o art. 292 da Instrução Normativa RFB nº 971, de 13 de novembro de 2009, é devida pela empresa, ou a ela equiparado, em relação à remuneração paga, devida ou creditada ao se-

gurado empregado, trabalhador avulso ou cooperado de cooperativa de produção, sujeito a condições especiais, nos casos em que não puder ser afastada a concessão da aposentadoria especial, conforme dispõe o § 2º do art. 293 da referida Instrução Normativa.

Art. 2º Ficam modificadas as conclusões em contrário constantes em Soluções de Consulta ou em Soluções de Divergência, emitidas antes da publicação deste ato, independentemente de comunicação aos consulentes.

Art. 3º Publique-se no Diário Oficial da União.

Não identificamos ilegalidade nesse ato administrativo, que apenas ratifica a autonomia das relações jurídicas de proteção e custeio, admitindo que a Receita Federal, enquanto protagonista dessa relação, apreenda o *fato gerador* da Contribuição para Aposentadoria Especial, lançando-a quando identificado.

Nesse contexto, a Súmula nº 09 do TNU e/ou o Tema Repercussão Geral nº 555 **não vinculam a relação jurídica de custeio, mas apenas as prestações**. Isso não significa indiferença ou desdém metodológico, mas apenas ausência de vinculação. Sem embargo, são valiosas fontes de apreensão, que necessariamente seriam sopesadas no deslinde da controvérsia.

O STF, por exemplo, definiu no Tema Repercussão Geral nº 555 que a utilização de EPI, desde que neutralizante e exceto para o agente nocivo ruído, descaracteriza a condição especial, no âmbito da relação jurídica sujeitada pelo segurado e INSS. Dado o efeito multiplicador dessa decisão, nenhum juízo, tampouco o INSS, poderão reconhecer a especialidade quando da utilização do EPI neutralizante, salvo na exposição ao agente ruído.

Isso não significa, necessariamente, que a Receita Federal, não afetada por essa decisão, não poderá reconhecer a condição especial de serviço prestado com EPI neutralizante, tampouco que a empresa, enquanto contribuinte, não poderá descaracterizar a condição especial na exposição ao agente nocivo ruído, quando entender que o EPI neutraliza os efeitos desse agente.

A coisa julgada no Tema Repercussão Geral nº 555 não avança os limites genéricos daquela lide, atingindo seara não debatida no processo judicial. Isso não significa, insistimos, que essa decisão ou outras produzidas na seara das prestações devem ser desprezadas na avaliação do lançamento da

Contribuição para Aposentadoria Especial, mas apenas que a coisa julgada não atingiu esse contexto, permitindo solução diferente.

V. INCONSTITUCIONALIDADE DA CONTRIBUIÇÃO PARA APOSENTADORIA ESPECIAL

V.1 Equilíbrio Financeiro e Atuarial

A Previdência Social, enquanto repertório da Seguridade Social, pressupõe equilíbrio financeiro e atuarial. Outrora axiomática, essa condição foi literalmente inserida no *caput* do art. 201 da CF pela Emenda Constitucional nº 20/98 e reiterada pela Emenda Constitucional nº 103/19:

Art. 201. A Previdência Social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:

Art. 201. A Previdência Social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei, a:

Por meio dessa condição, a CF pretende balancear as receitas e despesas da Previdência Social, evitando que essas não sejam superiores (*déficit*) ou inferiores (*superávit*) àquelas, mas exatamente iguais. A Previdência Social não pretende proteger seus segurados e dependentes além ou aquém dos seus recursos, mas na perfeita medida deles.

A principal ferramenta para evitar o desequilíbrio financeiro e/ou atuarial está inserida, desde a redação original, no § 5º do art. 195 da CF, que veda a criação, majoração ou extensão de prestações da Seguridade Social sem a correspondente fonte de custeio:

§ 5º Nenhum benefício ou serviço da Seguridade Social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.

Essa ferramenta constitucional é mais ampla e eficiente do que se denota na sua literalidade. Sua eficácia não oblitera apenas o *déficit* financei-

ro e/ou atuarial, impedindo novas despesas sem a correspondente receita; ademais, empecilha o *superávit*, impedindo que novas receitas sejam criadas, majoradas ou estendidas sem a correspondente despesa.

O § 5º do art. 195 da CF merece interpretação sistemática, associada, sobretudo, ao princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, formalmente enunciado no *caput* do art. 201 da CF. Outra interpretação seria inadequada ao contexto, principalmente porque a CF não pretende evitar o *déficit* financeiro e atuarial, mas o desequilíbrio, na sua faceta negativa (*déficit*) e positiva (*superávit*).

A jurisprudência do STF confirma esse entendimento. No âmbito da ADC nº 08, cujo principal objeto era aferir a constitucionalidade da contribuição previdenciária dos aposentados, o STF entendeu que o § 5º do art. 195 da CF, além de proibir novas despesas sem receitas, veda também novas receitas sem despesas:

O REGIME CONTRIBUTIVO É, POR ESSÊNCIA, UM REGIME DE CARÁTER EMINENTEMENTE RETRIBUTIVO. A QUESTÃO DO EQUILÍBRIO ATUARIAL (CF ART. 195, § 5º). CONTRIBUIÇÃO DE SEGURIDADE SOCIAL SOBRE PENSÕES E PROVENTOS: AUSÊNCIA DE CAUSA SUFICIENTE.

Sem causa suficiente, **não** se justifica a instituição (ou a majoração) da contribuição de Seguridade Social, pois, no regime de Previdência de caráter contributivo, **deve** haver, **necessariamente, correlação** entre custo e benefício.

A existência de **estrita** vinculação causal entre contribuição e benefício põe em evidência a **correção** da fórmula segundo a qual **não pode** haver contribuição **sem** benefício, **nem** benefício **sem** contribuição. **Doutrina. Precedentes** do STF.

Assim, da mesma forma que veda a criação, majoração ou extensão de prestação previdenciária sem a correspondente fonte de custeio, o § 5º do art. 195 da CF **também** impede a criação, majoração ou extensão de contribuições previdenciárias sem a correspondente prestação previdenciária.

A Contribuição para Aposentadoria Especial foi **criada** em 1998 por meio da Lei nº 9.732. A despeito de criar fonte de custeio, essa lei não criou, majorou ou estendeu prestação previdenciária, principalmente porque o benefício que essa **nova fonte de custeio pretendia financiar (aposentadoria especial) vinha sendo normalmente concedido e mantido desde 1960, sem qualquer interrupção.**

De duas, uma: ou o benefício de aposentadoria especial era concedido e mantido, desde 1960, sem fonte de custeio, ou de lá para cá a fonte de custeio tornou-se insuficiente, justificando sua majoração. Outra hipótese seria a inconstitucionalidade da Lei nº 9.732/98, diante da criação de contribuição sem a correspondente prestação previdenciária.

A primeira hipótese não nos parece, no entanto, factível. Não seria crível, o INSS ou seu antecessor, enquanto gestores do RGPS, conceder e manter benefício sem a devida fonte de custeio por mais de 38 anos. Ademais, o RGPS passou por ampla e minuciosa revisão após a promulgação da CF, resultando nas Leis nºs 8.212/91 e 8.213/91.

Dessa forma, se o benefício de aposentadoria especial não tivesse financiamento, certamente esse financiamento teria sido criado pelas Leis nºs 8.212/91 e 8.213/91, sobretudo diante do *novel* § 5º do art. 195 da CF. Portanto, não nos parece sustentável conjecturar que essa prestação previdenciária era, até 1998 (Lei nº 9.732), desprovida de custeio.

A segunda proposição pressupõe desequilíbrio financeiro e/ou atuarial entre as receitas e despesas com o benefício de aposentadoria especial. Nesse contexto, a Lei nº 9.732/98, ao criar a Contribuição para Aposentadoria Especial, pretendeu equacionar esse *suposto* desequilíbrio.

Comprovada essa seara, a constitucionalidade dessa contribuição, sob o prisma do equilíbrio financeiro e atuarial da Previdência Social, seria inquestionável.

As leis *desfrutam* da presunção de constitucionalidade, decorrente, sobretudo, do processo legislativo. Essa presunção, no entanto, não é absoluta, podendo ser, difusa ou concentradamente, controlada pelo Poder Judiciário.

Na seara do equilíbrio financeiro e atuarial, o controle de constitucionalidade decorre da aferição do efeito da Contribuição para Aposentado-

ria Especial nas *contas* da Previdência Social, especificamente do benefício que ela pretende financiar. Assim, afora analisar a pragmática dessas contas, precisamos entender a evolução legislativa dessa prestação, de forma a entender a sua tendência de concessão e manutenção.

V.1.i Evolução do benefício de aposentadoria especial

O art. 31 da Lei nº 3.807/60 concedia benefício de aposentadoria especial ao segurado com mais de 50 anos de idade, desde que, cumprida a carência, prestasse serviços por 15, 20 ou 25 anos em condições especiais.

A Lei nº 8.213/91 alterou parcialmente os requisitos de elegibilidade, admitindo a concessão para todos os segurados, e não apenas aqueles com mais de 50 anos de idade. Essa alteração estendeu o benefício da aposentadoria especial, justificando, a partir do enunciado no § 5º do art. 195 da CF, a criação, majoração ou extensão das fontes de financiamento.

Como essa extensão deu-se em paralelo à Lei nº 8.212/91, que, além de estruturar o Sistema de Seguridade Social, organizou as receitas do RGPS, podemos presumir que as novas contribuições previdenciárias eram suficientes a equacionar todas as prestações da Lei nº 8.213/91, inclusive a extensão do benefício de aposentadoria especial aos segurados com menos de 50 anos de idade.

Os arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213/91, na redação original, vigoraram até 1995, quando da publicação da Lei nº 9.032. Essa lei reformulou o benefício de aposentadoria especial, restringindo substancialmente sua concessão. Afora alterar o conceito de “condições especiais”, vedando essa qualidade a partir da atividade profissional do segurado, a Lei nº 9.032/95 exigiu à especialidade a comprovação da efetiva exposição ao agente nocivo, de forma permanente, não ocasional nem intermitente.

Ademais, ao alterar os §§ 3º e 4º do art. 57 da Lei nº 8.213/91, a Lei nº 9.032/95 impediu a *conversão* de tempo de contribuição comum (sem exposição ao agente nocivo) em especial, admitindo apenas a conversão desse naquele. Essa alteração prejudicou demasiadamente os segurados que prestaram serviços alternadamente em condições especiais e comuns, justificando, *geralmente*, a concessão do benefício de aposentadoria especial.

A partir da Lei nº 8.213/91 houve retrocesso na concessão do benefí-

cio de aposentadoria especial, porque, *por um*, o novo conceito de condições especiais restringiu o acesso ao benefício, e, *por dois*, a impossibilidade de converter os serviços prestados em condições comuns em especiais estimulou, em detrimento desse benefício, a concessão da aposentadoria por tempo de contribuição.

A Lei nº 9.732/98 alterou o § 2º do art. 58 da Lei nº 8.213/91, impondo às empresas a informação acerca da utilização de EPI pelo segurado que lhe presta serviço, bem como sobre a eficácia na neutralização do agente nocivo. O INSS, fundamentado nesse enunciado, passou a entender que a utilização de EPI, desde que eficaz, descaracterizaria a especialidade, reduzindo ainda mais a concessão do benefício de aposentadoria especial.

Esse entendimento administrativo foi refutado pela jurisprudência, consolidada na Súmula nº 09 da TNU, que definiu que a utilização do EPI, mesmo eficiente, não desqualificaria a especialidade do serviço, desde que o segurado comprovasse a exposição permanente, não ocasional nem intermitente aos agentes nocivos descritos nos decretos regulamentadores.

A Súmula nº 09 da TNU foi, no entanto, revista pelo STF por meio do Tema Repercussão Geral nº 555, que descaracterizou, *por regra*, a especialidade quando o EPI utilizado pelo segurado neutralizar o agente nocivo, salvo na exposição ao agente nocivo ruído.

O Tema Repercussão Geral nº 555 manteve a toada restritiva, colaborando com o esvaziamento do benefício de aposentadoria especial. Assim, além de comprovar a exposição permanente, não ocasional nem intermitente ao agente nocivo, a partir da Lei nº 9.732/98 o segurado deveria comprovar a ineficiência do EPI, se utilizado, ou a exposição ao agente nocivo ruído, presumidamente não neutralizado por esse equipamento.

De 1991 a 1998, os requisitos para a concessão do benefício de aposentadoria especial foram significativamente alterados, prejudicando o acesso do segurado à sua concessão. Essa situação é verificada na estatística do INSS que identifica *curva* negativa de concessão do benefício de aposentadoria especial, a despeito do aumento de segurados do RGPS.

O avanço legislativo, interrompido por quase duas décadas, foi retomado pela Emenda Constitucional nº 103/19.

A exposição permanente, não ocasional nem intermitente por 15, 20

ou 25 anos deixou de ser o único requisito da aposentadoria especial. Além dessa condição, o segurado, a partir da Emenda Constitucional nº 103/19, deve comprovar, independentemente do gênero, idade de 55, 58 e 60 anos, respectivamente. Assim, para se aposentar após 25 anos de serviços prestados sujeitos a agente nocivo de grau leve, o segurado deve comprovar, também, a idade de 60 anos:

Art. 19. Até que lei disponha sobre o tempo de contribuição a que se refere o inciso I do § 7º do art. 201 da Constituição Federal, o segurado filiado ao Regime Geral de Previdência Social após a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional será aposentado aos 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, com 15 (quinze) anos de tempo de contribuição, se mulher, e 20 (vinte) anos de tempo de contribuição, se homem.

§ 1º Até que lei complementar disponha sobre a redução de idade mínima ou tempo de contribuição prevista nos §§ 1º e 8º do art. 201 da Constituição Federal, será concedida aposentadoria:

I - aos segurados que comprovem o exercício de atividades com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação, durante, no mínimo, 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos, nos termos do disposto nos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, quando cumpridos:

a) 55 (cinquenta e cinco) anos de idade, quando se tratar de atividade especial de 15 (quinze) anos de contribuição;

b) 58 (cinquenta e oito) anos de idade, quando se tratar de atividade especial de 20 (vinte) anos de contribuição; ou

c) 60 (sessenta) anos de idade, quando se tratar de atividade especial de 25 (vinte e cinco) anos de contribuição;

Se o segurado começou a trabalhar aos 20 anos de idade, prestando serviços de forma ininterrupta em condições especiais por 25 anos, terá que aguardar mais 15 anos para se eleger à prestação, porque, além do tempo de exposição, precisa, por hora, comprovar a idade mínima de 60 anos.

Afora alterar o *fato gerador* do benefício, a Emenda Constitucional nº 103/19 modificou seu critério quantitativo. Outrora a aposentadoria especial correspondia a 100% do salário-de-benefício, calculado a partir da média aritmética simples de 80% dos maiores salários-de-contribuição, apurados desde julho de 1994.

A Emenda Constitucional nº 103/19 alterou a definição do salário-de-benefício, que passou a ser calculado a partir da média aritmética simples de **todos os salários-de-benefício**, e não apenas pelos 80% maiores. Ademais, a alíquota, antes de 100%, passou a ser de 60%, acrescido de 2% para cada ano de contribuição que exceder 15 anos, se mulher, e 20 anos, se homem, exceto na hipótese da nocividade de grau máximo (15 anos), cujo acréscimo será aplicado para cada ano que exceder esse tempo.

Portanto, o segurado com 60 anos de idade e 25 anos de serviços prestados em condições especiais, eleger-se-á ao benefício de aposentadoria especial correspondente a 70% do salário-de-benefício, ou seja, 60% acrescidos de 2% para cada ano que exceder 20 anos.

Os requisitos para a concessão do benefício de aposentadoria especial foram sobremodo agravados pela Emenda Constitucional nº 103/19, porque, além da exposição ao agente nocivo (único requisito até então), passou a exigir idade mínima ao segurado. Afora, o valor do benefício foi significativamente reduzido por essa emenda constitucional, seja por meio do salário-de-benefício, seja através da alíquota que, na perspectiva pragmática, jamais atingirá a integralidade outrora vista.

Ao compararmos as condições de elegibilidade do benefício de aposentadoria especial vigentes em 1991 (Lei nº 8.213/91) e atualmente, bem como a forma de calculá-lo, é inevitável concluirmos que houve alteração em desfavor dos interesses do segurado, que, *em tese*, distanciou-se da concessão e da integralidade da prestação:

Momento Legislativo		
Aspecto	Lei nº 8.213/91	Emenda Constitucional nº 103/19
Fato Gerador	15, 20 ou 25 anos tempo de contribuição especial, em grau máximo, médio e mínimo, respectivamente.	55 anos de idade e 15 anos de tempo de contribuição especial em nocividade em grau máximo, ou 58 anos de idade e 20 anos de tempo de contribuição especial em nocividade em grau máximo, ou 60 anos de idade e 25 anos de tempo de contribuição especial em nocividade em grau máximo.
Condição Especial	Exposição ao agente nocivo, ou Exercício de determinada atividade profissional.	Exposição permanente, não ocasional nem intermitente ao agente nocivo.
EPI	Não descaracteriza a condição especial.	Descaracteriza a condição especial, salvo na exposição ao agente nocivo ruído.
Alíquota	100%	60% acrescido de 2% para cada ano que exceder a 15 anos, para a segurada mulher, e 20 anos, para o segurado homem, salvo no caso da nocividade de grau máximo, quando esse tempo é reduzido para 15 anos.
Salário-de-benefício	Médias aritméticas simples dos 36 últimos salários-de-contribuição.	Média aritmética simples dos salários-de-contribuição, desde julho de 1994.

V.1.ii Desequilíbrio financeiro e atuarial

A criação, extensão ou majoração de contribuição previdenciária, dentre outros fatores, deve pressupor a criação, extensão ou majoração de prestação previdenciária, seja benefício ou serviço, exclusivamente porque o art. 201 exige que o RGPS seja financeira e atuarialmente equilibrado.

Ao criar, estender ou majorar contribuição sem a correspondente despesa, o legislador desequilibra o RGPS tornando-o *superavitário* em detrimento do interesse constitucional. Esse desequilíbrio, apesar de aparentemente positivo, é rechaçado pela CF, que exige do RGPS seu absoluto equilíbrio.

Entendam que esse equilíbrio não é propriedade do RGPS, mas *target* de todos os regimes previdenciários, sejam públicos⁷ ou privados. O art. 20 da Lei Complementar nº 109/01, por exemplo, exige dos planos de previdência complementar *superavitários* o equacionamento, equilibrando receitas e despesas, inclusive a partir da redução das contribuições, na forma do § 3º desse artigo:

Art. 20. O resultado superavitário dos planos de benefícios das entidades fechadas, ao final do exercício, satisfeitas as exigências regulamentares relativas aos mencionados planos, será destinado à constituição de reserva de contingência, para garantia de benefícios, até o limite de vinte e cinco por cento do valor das reservas matemáticas.

§ 1º Constituída a reserva de contingência, com os valores excedentes será constituída reserva especial para revisão do plano de benefícios.

§ 2º A não utilização da reserva especial por três exercícios consecutivos determinará a revisão obrigatória do plano de benefícios da entidade.

§ 3º Se a revisão do plano de benefícios implicar redu-

7. O art. 40 da CF também impõe ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) esse equilíbrio: Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

ção de contribuições, deverá ser levada em consideração a proporção existente entre as contribuições dos patrocinadores e dos participantes, inclusive dos assistidos.

Nesse contexto, a Contribuição para Aposentadoria Especial, criada pela Lei nº 9.732/98, seria constitucional, se e somente se, financiasse a expansão do benefício de aposentadoria especial, *facilitando* sua elegibilidade, ampliando o rol de sujeitos ativos, aumentando o seu valor e/ou alterando as condições para a sua manutenção.

No entanto, a partir da Lei nº 9.032/95 **todas as alterações legislativas e consolidações jurisprudenciais, inclusive a própria Lei nº 9.732/98, ao invés de expandir o benefício de aposentadoria especial, restringiram-no substancialmente, ao ponto de a Emenda Constitucional nº 103/19 descaracterizá-lo completamente, reduzindo a especialidade do trabalho a mero redutor da carência necessária à concessão da aposentadoria por idade.**

Essa *sanha* legislativa e jurisprudencial contra o benefício de aposentadoria especial reduziu não apenas a sua concessão, mas também o valor da renda daquelas poucas prestações concedidas. Assim, observando a regra constitucional prevista no § 5º do art. 195, jamais o legislador poderia ter criado a Contribuição para Aposentadoria Especial; pelo contrário, deveria ter reduzido as contribuições previdenciárias vigentes, adequando a receita à redução das despesas decorrentes, principalmente, da *quase* extinção do benefício de aposentadoria especial.

A Lei nº 9.732/98, ao criar a Contribuição para Aposentadoria Especial, por meio dos §§ 6º e 7º do art. 57 da Lei nº 8.213/91, desequilibrou financeira e atuarialmente o RGPS, criando receita para benefício já custeado. Esse desequilíbrio se agravou após a publicação dessa lei, sobretudo com a Emenda Constitucional nº 103/19, que reduziu ainda mais as despesas do RGPS com o benefício de aposentadoria especial.

V.2 Inconstitucionalidade Originária, Superveniente e Progressiva

A inconstitucionalidade, como todos os fenômenos jurídicos, é temporalmente relativa. Essa relatividade gera três hipóteses: (i) originária, (ii) superveniente e (iii) progressiva. Na inconstitucionalidade originária, a

norma aferida nasce de forma invalidade, porque não aderente aos preceitos constitucionais vigentes quando da sua publicação. Nessa hipótese, a norma é inconstitucional desde a sua origem, sendo considerada nula, salvo se atribuída a exceção da modulação dos seus efeitos no tempo.

Na inconstitucionalidade superveniente, a norma jurídica nasce constitucional, porque aderente aos preceitos vigentes quando da sua publicação. Essa constitucionalidade original, no entanto, é perdida com a novação da CF, que a desconecta da norma jurídica então constitucional. A constitucionalidade não é uma *fotografia*, mas um *filme*; qualidade *viva* que deve ser aferida e testada constantemente, de forma a manter a coerência e completude do sistema jurídico.

A inconstitucionalidade superveniente é necessariamente material. Assim, eventual descompasso formal não anula a norma jurídica, que sobrevive a despeito de ter sido criada por procedimento inadequado ao presente, mas aderente quando da sua edição.

A inconstitucionalidade progressiva é espécie de superveniente. Nessa hipótese, a alteração não é constitucional, mas dos aspectos fáticos que justificaram a edição da norma jurídica analisada. A inconstitucionalidade, nesse caso, acontece quando os fatos que justificaram ou fundamentaram a norma jurídica se alteraram, descaracterizando a sua finalidade.

Apesar de manifestada, *em primeiro*, no direito constitucional alemão, essa modalidade foi absorvida pelo direito brasileiro. O STF, por exemplo, declarou a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 62/89 que fixava a distribuição do Fundo de Participação dos Estados (FPE) a partir dos dados socioeconômicos existentes na época.

A partir da mudança desses dados, o STF entendeu que a Lei Complementar nº 62/89 seria inconstitucional, porque não aderente à realidade que pretendia regulamentar. A inconstitucionalidade dessa lei não decorreu da alteração da CF, tampouco da ausência de aderência original, mas da alteração do contexto que a justificou, tornando-a *no tempo* inconstitucional.

Sob o aspecto formal, a Lei nº 9.732/98 é constitucional, porque, a despeito de observar o rito ordinário, a competência tributária estava prevista no inc. I do art. 195 da CF. Essa mesma *sorte* não é identificada na seara material, porque, quando da publicação, o benefício de aposentadoria especial, cuja contribuição criada pretendia financiar, já era custeado por outra contribuição.

A Lei nº 9.732/98, em detrimento do § 5º do art. 195 da CF, criou fonte de custeio sem prestação correspondente, desequilibrando financeira e atuarialmente o RGPS. Esse efeito inconstitucionalizou a Lei nº 9.732/98 na sua origem, porque desde muito antes da sua publicação o benefício de aposentadoria especial já era financiado, tanto que amplamente concedido e mantido pelo INSS.

Mesmo que materialmente constitucional, *o que admitimos apenas como conjectura*, a Lei nº 9.732/98 tornou-se inconstitucional com as sucessivas alterações legislativas e interpretações jurisprudenciais que reduziram as despesas com o benefício de aposentadoria especial, seja por meio da restrição à sua concessão, seja reduzindo o seu valor, sobretudo a partir da Emenda Constitucional nº 103/19.

Portanto, mesmo que admitamos que a Contribuição para Aposentadoria Especial era necessária, porque as receitas até então auferidas pelo RGPS eram insuficientes ao seu equilíbrio financeiro e atuarial, esse equilíbrio se perdeu com a Emenda Constitucional nº 103/19, que não apenas restringiu o acesso ao benefício de aposentadoria especial, mas o descaracterizou completamente, substituindo-o por modalidade de aposentadoria por idade.

A inconstitucionalidade superveniente da Lei nº 9.732/98 é inexorável, principalmente após a Emenda Constitucional nº 103/19, que, reiteramos, tecnicamente aboliu o benefício de aposentadoria especial, ocupando seu espaço por espécie de aposentadoria por idade. Ao alterar a CF, essa emenda inconstitucionalizou a Lei nº 9.732/98, que passou a justificar a arrecadação de contribuição sem a correspondente despesa, evidenciando ainda mais o desequilíbrio financeiro e atuarial original.

VI. CONCLUSÕES

A ADC nº 08 confirmou o sinalagma funcional das relações jurídicas de proteção e financiamento do RGPS, determinando que não existe prestação sem contribuição, e contribuição sem prestação. Esse entendimento jurisprudencial ratificou a eficiência do § 5º do art. 195 da CF, caracterizando-o como a principal ferramenta de equilíbrio do regime.

Esse contexto metodológico precisa ser sopesado e valorizado na afe-

rição das relações previdenciárias, sejam de prestação ou contribuição.

Observando essa matriz, olhamos para o custeio do benefício de aposentadoria especial como nunca, conjecturando inúmeras hipóteses, que devidamente aprofundadas, podem convergir na inconstitucionalidade da Contribuição para Aposentadoria Especial.

Outrossim, para chegar àquela conclusão, descrevemos minuciosamente os elementos dessa contribuição, para não apenas compreender seu *fato gerador*, mas, sobretudo, definir sua base de cálculo, vinculando a incidência aos critérios que caracterizam o serviço prestado como especial.

Esse ensaio não exaure o tema, tampouco o consolida; pretende, pelo contrário, conjecturar, argumentar, criticar e ser o embrião de outras investigações, de forma a colaborar com a construção de uma doutrina juridicamente lógica, razoável, proporcional e justa.



Os 100 anos da Previdência Social e os trabalhadores rurais

Jane Lucia Wilhelm Berwanger
Advogada. Professora. Doutora em Direito Previdenciário.

Há 100 anos foi publicada a Lei Eloy Chaves, considerada o marco inicial da Previdência Social no Brasil. Essa lei destinou-se à proteção dos trabalhadores nas estradas de ferro. Mais tarde, novas Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP) foram criadas, de modo que o sistema previdenciário se estendeu para outras categorias, como portuários e trabalhadores em aviação. Na década de 30, as CAPs foram substituídas pelos Institutos, agora com a participação do Estado. Nessas duas fases da evolução previdenciária, nada se falou dos trabalhadores rurais, nem dos empregados, tampouco dos pequenos proprietários.

Em 1963 foi publicada a Lei 4.214, inaugurando a proteção previdenciária para os rurícolas. Previu a contribuição de 1% sobre a produção comercializada, a ser recolhida antes do transporte dos produtos. Essa mesma lei previu o pagamento dos seguintes benefícios: assistência à maternidade; auxílio-doença; aposentadoria por invalidez ou velhice; pensão aos beneficiários em caso de morte; assistência médica e auxílio-funeral. Todavia, nenhum benefício chegou a ser pago na vigência desta lei. Mais tarde, em 1971, a Lei Complementar nº 11 instituiu o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural, prevendo a concessão de aposentadoria por velhice ou por invalidez, pensão e auxílio-funeral, mas somente a uma pessoa da família, sendo que, à exceção do auxílio-funeral, que era de um salário, os demais benefícios eram de meio salário mínimo.

A Constituição Federal deu início a uma nova realidade previdenciária para os trabalhadores do campo. Dentre os objetivos da Seguridade Social, foi incluída a uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais. Também se estabeleceu idade reduzida para a aposentadoria por idade rural. A legislação ordinária pós CF 1988 criou a figura do segurado especial, que é aquele que exerce atividade rural individualmente ou em regime de economia familiar. Os benefícios passaram a ser concedidos a todos os membros da família que comprovadamente exercessem a atividade rural.

Desde a CF de 1988, a Previdência Social passou por pelo menos três grandes reformas promovidas pelas Emendas Constitucionais 20, 41 e 103 - sendo esta última a mais drástica de todas. No entanto, nada foi alterado no que se refere aos rurais. Por outro lado, paradoxalmente, na prática ainda há muitas dificuldades para a efetivação dos direitos previdenciários. Só no período entre 2018 e 2020 houve um aumento de 91% nos indeferimentos de benefícios rurais (<https://www.ibdp.org.br/2021/03/08/no>

ta-tecnica-02-2021-analise-de-dados-estatisticos-do-inss-beneficios-rurais-indeferidos/). No Judiciário, diariamente encontramos decisões buscando restringir o enquadramento do segurado especial. Um exemplo recente é o afastamento do direito à aposentadoria porque o Índice de Massa Corporal estaria muito alto (<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/05/jus-tica-avalia-se-agricultor-e-gordo-em-acoes-de-aposentadoria-rural.shtml>). Assim como este critério, que não encontra qualquer embasamento legal, outros tantos são utilizados nos âmbitos administrativo e judicial: aparência física, quantidade de produção, valor de produção, propriedade de bens móveis, etc.

Em 2008 foi publicada a Lei 11.718, em uma tentativa de resgatar a mais ampla proteção previdenciária para os trabalhadores rurais. Houve muito avanço com essa norma jurídica, mas esses segurados ainda padecem tanto no INSS como no Judiciário do preconceito e da falta de compreensão sobre a importância de garantir que os trabalhadores do campo sejam plenamente incluídos.

É bom lembrar que, se a Previdência Social existe no Brasil há 100 anos, para os rurais, em 2023, ela completa efetivamente apenas 42 anos - já que antes a cobertura era apenas assistencial e muito restrita. Esperamos que nunca se perca, nem na lei, nem na prática, a proteção previdenciária aos trabalhadores e às trabalhadoras rurais. E que jamais haja retrocesso.



*Reajustes anuais
de aposentadorias
e pensões no RPPS:
índices do RGPS ou
paridade. O que é
mais vantajoso?*

Diego Monteiro Cherulli

*Advogado. Consultor Jurídico e Legislativo Externo e Professor. Vice-presidente
do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário – IBDP.
Coordenador da Pós-Graduação em Direito Previdenciário e Prática da
Faculdade ATAME.*

Este artigo tratará sobre os reajustes de aposentadorias e pensões, no RPPS da União, concedidas pela média aritmética simples das remunerações/salários-de-contribuição. As questões específicas a serem respondidas são: o que é mais vantajoso? A paridade ou o reajuste pelos índices do RGPS? E quanto ao reajuste anual pelo RGPS, este incidirá mesmo que supere o valor máximo do cargo efetivo em que se deu a aposentadoria?

Para solucionar a controvérsia, passamos a discorrer sobre as razões que, ao final, apresentarão a conclusão deste escritório.

DAS MODALIDADES DE APURAÇÃO DO VALOR DAS APOSENTADORIAS NO RPPS DA UNIÃO

É conhecido que o valor das aposentadorias e pensões podem ser obtidos basicamente por duas sistemáticas: pela integralidade ou pela média aritmética simples.

Tem direito a integralidade os servidores que ingressaram até 31.12.2003 e se mantiveram em cargos públicos efetivos, sem quebra de vínculo, até a data de aposentadoria. Este limitador temporal foi inserido pela Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003.

Integralidade, em resumo, é a apuração conforme o valor do cargo efetivo, na classe e no padrão em que se der a aposentadoria, consideradas as parcelas dos proventos ou do subsídio que, por lei, foram incorporadas. Não significa, assim, que se refere necessariamente a 100% dos proventos ou subsídio. Já houveram momentos legais em que, em algumas hipóteses, poderiam ser concedidos benefícios previdenciários proporcionais ao tempo de serviço, calculados pela sistemática da integralidade.

Em resumo, era possível conceder uma aposentadoria proporcional do tempo de contribuição do servidor em relação ao tempo de contribuição mínimo exigido na espécie de aposentadoria eleita, calculado em dias.

A partir da EC 41/2003, o servidor que ingressou ou reingressou em cargo público efetivo obrigatoriamente estará submetido à sistemática de cálculos pela média aritmética simples, que é regida pela Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, que assim dispõe:

Art. 1º No cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores titulares de cargo efetivo de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos

Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, previsto no § 3º do art. 40 da Constituição Federal e no art. 2º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, será considerada a média aritmética simples das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência.

§ 1º As remunerações consideradas no cálculo do valor inicial dos proventos terão os seus valores atualizados mês a mês de acordo com a variação integral do índice fixado para a atualização dos salários-de-contribuição considerados no cálculo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social.

Não acompanham o cálculo da média as parcelas remuneratórias não incorporadas ao patrimônio jurídico do servidor, as que não recaíram contribuições nem aquelas de caráter indenizatório ou com características *pro labore faciendo*, ou seja, ligadas estritamente ao exercício quantitativo do trabalho – exceto no caso de haver incidido contribuições sociais sobre a rubrica.

O art. 4º da Lei 10.887/2004 traz o rol do que será e o que não será base de contribuição para fins da média.

No cálculo da média deverão ser consideradas as remunerações ou os subsídios pagos retroativamente em razão de determinação legal, administrativa ou judicial, sobre as quais incidiram as alíquotas de contribuição, conforme dispõe o § 10 do art. 61 da Orientação Normativa nº 02, de 31 de março de 2009.

Art. 61. No cálculo dos proventos das aposentadorias referidas nos art. 56, 57, 58, 59, 60 e 67, concedidas a partir de 20 de fevereiro de 2004, será considerada a média aritmética simples das maiores remunerações ou subsídios, utilizados como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a oitenta por cento de todo

o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência. (...)

§ 10. No cálculo de que trata este artigo deverão ser consideradas as remunerações pagas retroativamente em razão de determinação legal, administrativa ou judicial, sobre as quais incidiram as alíquotas de contribuição

Algumas parcelas remuneratórias citadas no inciso acima poderão ser utilizadas como base de contribuição, desde que tenha recaído contribuições sociais ao Plano de Seguridade Social do Servidor – PSSS. O § 2º do art. 4º, inclusive, possibilita que o servidor opte por permitir o desconto de suas contribuições sobre algumas parcelas remuneratórias, o que poderá auxiliar no aumento do valor global da média aritmética quando da concessão da aposentadoria.

*§ 2º O servidor ocupante de cargo efetivo poderá optar pela inclusão, na base de cálculo da contribuição, **de parcelas remuneratórias percebidas em decorrência de local de trabalho e do exercício de cargo em comissão ou de função comissionada ou gratificada**, da Gratificação Temporária das Unidades dos Sistemas Estruturadores da Administração Pública Federal (GSISTE), da Gratificação Temporária do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (GSISP), da Gratificação Temporária de Atividade em Escola de Governo (GAEG), da Gratificação Específica de Produção de Radioisótopos e Radiofármacos (GEPR), da Gratificação de Raio X e daquelas recebidas a título de adicional noturno ou de adicional por serviço extraordinário, para efeito de cálculo do benefício a ser concedido com fundamento no art. 40 da Constituição Federal e no art. 2º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, respeitada, em qualquer hipótese, a limitação estabelecida no § 2º do art. 40 da Constituição Federal (Redação dada pela Lei nº 13.328, de 2016)*

A referida lei, no § 5º do art. 1º, também estabelece que o limitador do valor da aposentadoria **na concessão** é o valor máximo da remuneração do cargo efetivo em que se der a aposentadoria, repetindo o que dispõe o § 2º do art. 40 da Constituição Federal.

Art. 1º, § 5º Os proventos, calculados de acordo com o caput deste artigo, por ocasião de sua concessão, não poderão ser inferiores ao valor do salário-mínimo nem exceder a remuneração do respectivo servidor no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria.

Art. 40, § 2º Os proventos de aposentadoria não poderão ser inferiores ao valor mínimo a que se refere o § 2º do art. 201 ou superiores ao limite máximo estabelecido para o Regime Geral de Previdência Social, observado o disposto nos §§ 14 a 16.

Em resumo, **o valor da média não poderá ultrapassar o valor máximo do cargo em que se deu a aposentadoria – analisado em classe e padrão.**

As regras acima dispostas ainda são aplicáveis aos servidores com direito adquirido¹ à aposentadoria antes da entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019 (art. 3º da referida Emenda Constitucional).

A EC nº 103/2019 estabeleceu uma nova sistemática de cálculos transitória, prevista no art. 26 da referida. Agora, a média aritmética não será, somente, dos 80% maiores salários, mas sim de TODOS os salários de contribuição de 07/1994 até a data da aposentadoria.

Porém, a regra permitiu excluir quantas contribuições o segurado quiser para apurar o melhor valor, desde que as exclusões não retirem o direito à aposentadoria. Ou seja, somente é possível excluir contribuições que prejudicam a média quando estiver “sobrando” requisitos de elegibilidade da regra.

1. Como já referido em outros pareceres deste escritório ao SINAIT, o direito adquirido previdenciário somente se perfaz com o cumprimento integral de todos os requisitos para elegibilidade na regra de aposentadoria até a data de entrada em vigor da nova norma. O fato de receber abono de permanência, por exemplo, não garante direito adquirido a todas as regras anteriores à reforma, mas somente naquelas cujos requisitos foram cumpridos integralmente até a EC 103/2019.

Art. 26. Até que lei discipline o cálculo dos benefícios do regime próprio de previdência social da União e do Regime Geral de Previdência Social, será utilizada a média aritmética simples dos salários de contribuição e das remunerações adotados como base para contribuições a regime próprio de previdência social e ao Regime Geral de Previdência Social, ou como base para contribuições decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal, atualizados monetariamente, correspondentes a 100% (cem por cento) do período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde o início da contribuição, se posterior àquela competência.

(...)

*§ 6º Poderão ser excluídas da média as contribuições que resultem em redução do valor do benefício, **desde que mantido o tempo mínimo de contribuição exigido**, vedada a utilização do tempo excluído para qualquer finalidade, inclusive para o acréscimo a que se referem os §§ 2º e 5º, para a averbação em outro regime previdenciário ou para a obtenção dos proventos de inatividade das atividades de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal.*²

Após o breve resumo sobre a apuração do valor da renda mensal inicial da aposentadoria, cabe, agora, discorrer sobre o reajuste anual.

DO REAJUSTE ANUAL DAS APOSENTADORIAS NO RPPS

O reajuste das aposentadorias e pensões no RPPS da União pode se dar de duas formas: pela **paridade** ou **nos termos estabelecidos para o Regime Geral de Previdência Social**³.

A paridade garante o reajuste das aposentadorias e pensões no mes-

2. Na regra de transição de pontos a exclusão de bases-de-contribuição poderá retirar o direito à aposentadoria, visto que cada ponto se refere à somatória do tempo de contribuição e da idade.

3. § 7º do art. 26 da EC 103/2019; § 8º do art. 40 da Constituição Federal; e art. 15 da Lei 10.887/2004.

mo percentual concedido aos servidores em atividade. Ou seja, sempre que houver reajuste da carreira ou das parcelas remuneratórias, o aposentado ou pensionista receberá na mesma proporção.

A paridade, para alguns, é **quase um tabu: intocável, um mantra**. Aqueles que defendem a paridade o fazem por considerar que esta é a melhor forma de reajustar as aposentadorias e pensões, estando ainda ligados à antiga natureza de direito administrativo das inativações no serviço público – tal como ainda ocorre nos regimes dos militares da União.

Não por menos o legislador, desde a Emenda Constitucional nº 20/1998, vem suprimindo a integralidade e paridade nos RPPSs, por considerar que os servidores passaram a ter, de fato, um regime previdenciário contributivo e solidário, o qual tem como princípio norteador o equilíbrio financeiro e atuarial.

O equilíbrio financeiro e atuarial não está somente como regra no RPPS, mas também no RGPS. Em vários julgados de matérias que afetam as revisões de aposentadorias e pensões de beneficiários do RGPS, o Supremo Tribunal Federal tem alocado fundamentos econômicos para justificar a não concessão do direito. Ou seja, embora exista o direito em si, o desequilíbrio financeiro e atuarial poderá prejudicar a todos. Logo, melhor não garantir o acesso a um direito a alguns do que colocar o sistema em risco para todos.

Estes argumentos eram, há poucos anos, base de convencimento, mas não integram o mérito em si – chamados *obiter dictum* na literatura processualista. Recentemente, como é no caso da “revisão da vida toda”, Tema 1.102 do STF, alguns ministros da Suprema Corte têm se utilizado desses fundamentos como integrantes de seus votos, como razões de Direito.

Veja, assim, que o referido princípio econômico tem sua força na seara previdenciária. Por isso, a paridade e a integralidade já foram, em especial desde a EC 41/2003, suprimidas da legislação constitucional e infraconstitucional, apenas resguardando uma pequena parcela de servidores – aqueles que ingressaram até 31.12.2003, mas ainda lhes permitindo o direito de opção.

Por falar em direito de opção entre a paridade e o reajuste pelo RGPS, resta o questionamento: o que é melhor?

O que é melhor pode ser interpretado do ponto de vista numeral (o

maior valor) ou do ponto de vista da segurança jurídica.

Com relação à visão de valor, **o reajuste pela regra do RGPS tem se mostrado mais vantajoso**, pois todos os anos se opera. Nos últimos 5 anos, estes foram os índices de reajuste:

ANO	Reajuste (%)	Ato normativo
2022	10,16	Portaria Interministerial MTP/ME nº 12,
2021	5,45	Portaria SEPRT nº 477/2021
2020	4,48	Portaria SEPRT nº 3.659/2020
2019	3,43	Portaria ME nº 9/2019
2018	2,07	Portaria MF nº 15/2018
2017	6,58%	Portaria MF nº 8/2017

Com relação ao reajuste dos servidores em atividade, nos últimos 5 anos, a carreira de Auditor-Fiscal do Trabalho, por exemplo, não foi agraciada, sendo, inclusive, pauta recente de mobilizações.

De 2017 a 2022, o reajuste acumulado com a aplicação progressiva na carreira foi de aproximadamente 21%, o que demonstra um reajuste anual médio de 4,2%, inferior, portanto, ao reajuste acumulado no RGPS, que chega a 32,17%⁴.

Com relação à paridade, cumpre salientar que a recente história da remuneração do serviço público tem se pautado pela austeridade econômica, evitando reajustes, a qualquer custo, em nome do “Estado mínimo” ou do “inchaço” do Estado, teorias econômicas liberais que têm tomado grande espaço na política brasileira, embora extremamente controversas.

DA POLÍTICA DE REAJUSTES DOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS ACIMA DE UM SALÁRIO MÍNIMO

A política de reajustes dos benefícios previdenciários no RGPS é instituída pela Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, a qual instituiu o

4. A referência de “chegar até” se dá em razão da aplicação pro rata do índice anual acumulado, que dependerá do mês da concessão do benefício.

Plano de Benefícios da Previdência Social. Com a promulgação da CF de 1988, restou estabelecido que o Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC seria utilizado como índice de reajuste dos benefícios previdenciários em manutenção/pagamento, conforme redação original do art. 41, inciso II.

A Lei nº 11.430, de 26 de dezembro de 2006, inseriu o art. 41-A à Lei nº 8.213, de 1991, definindo por vez o INPC como índice de reajuste, conforme a seguir transcrito:

Art. 41-A. O valor dos benefícios em manutenção será reajustado, anualmente, na mesma data do reajuste do salário-mínimo, pro rata, de acordo com suas respectivas datas de início ou do último reajustamento, com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC, apurado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. (Vide Medida Provisória nº 316, de 2006) (Vide Lei nº 12.254, de 2010) (Incluído pela Lei nº 11.430, de 2006)

Assim, o INPC é o índice norteador da política de reajustes dos benefícios no RGPS, devendo o mesmo índice ser aplicado ao RPPS, na forma como dispõe o art. 40, § 8º, da CF; o art. 9º da Lei nº 9.717/98; o art. 15 da Lei nº 10.887/2004 e o art. 83, § único, da Orientação Normativa nº 02, de 31 de março de 2009.

O reajuste pelas mesmas regras do RGPS poderá, inclusive, superar o valor do cargo em que se deu a aposentadoria, pois não há limitação legal ou constitucional.

DAS LIMITAÇÕES AO VALOR DA APOSENTADORIA E PENSÃO

A limitação do valor da aposentadoria ou da pensão existe, apenas e tão somente, sobre o valor apurado de proventos “na concessão”, na forma como dispõe o § 5º do art. 1º da Lei 10.887/2004, que vale colacionar novamente:

*§ 5º Os proventos, calculados de acordo com o caput deste artigo, **por ocasião de sua concessão.***

não poderão ser inferiores ao valor do salário-mínimo nem exceder a remuneração⁵ do respectivo servidor no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria.

O termo “proventos” se refere, na concessão de aposentadorias, ao resultado da média aritmética simples, não ao resultado final do valor da aposentadoria.

Explicando em miúdos, a apuração do valor da aposentadoria possui duas fases:

1. A primeira é realizada a média, para descobrir o valor dos “proventos”;
2. A segunda é aplicar o coeficiente de benefício, que poderá ser integral (100%) ou proporcional, quando nos casos de aposentadorias por invalidez, compulsórias ou na regra de transição do art. 4º da EC 103/2019 – Pontos (60% + 2% a cada ano de contribuição que superar 20 anos), exceto quando atingida a idade mínima (65 para homens e 62 para mulheres) para garantia da integralidade e paridade.

A designação proventos, como já afirmado, se refere ao resultado da média. Por tal motivo que a legislação se refere a proventos “integrais” ou “proporcionais”.

O art. 1º da Lei 10.887/2004 deixa claro que o termo “proventos” é o resultado da média, não o valor final da aposentadoria.

*Art. 1º **No cálculo dos proventos de aposentadoria** dos servidores titulares de cargo efetivo de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, previsto no § 3º do art. 40 da Constituição Federal e no art. 2º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de*

5. Nos termos da Orientação Normativa nº 02, de 31 de março de 2009, remuneração do cargo efetivo é o valor constituído pelos vencimentos e pelas vantagens pecuniárias permanentes do respectivo cargo, estabelecidas em lei de cada ente, acrescido dos adicionais de caráter individual e das vantagens pessoais permanentes;

2003, será considerada a média aritmética simples das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência.

Quando a legislação impõe o limitador do valor da aposentadoria calculada pela média – “teto” – o faz apenas e tão somente “na concessão”, **não em relação aos reajustes**. Assim, o valor da média não poderá ser inferior ao valor do salário mínimo nem exceder a remuneração do respectivo servidor no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria.

Após a concessão, os reajustes sofrem apenas limitação quanto ao pagamento, que são definidos pelo valor do teto remuneratório do art. 37 da CF. Nesse sentido, vem entendendo o STF e os Tribunais Regionais Federais:

EMENTAS: 1. MANDADO DE SEGURANÇA. (...). 2. SERVIDOR PÚBLICO. Funcionário aposentado. Proventos. Reajuste ou reajustamento anual. Exercício de 2005. Índice. Falta de definição pelo TCU. Adoção do índice aplicado aos benefícios do RGPS. Direito líquido e certo ao reajuste. MS concedido para assegurá-lo. Aplicação do art. 40, § 8º, da CF, cc. art. 9º da Lei nº 9.717/98, e art. 65, § único, da Orientação Normativa nº 3 de 2004, do Ministério da Previdência Social. Inteligência do art. 15 da Lei nº 10.887/2004. Servidor aposentado do Tribunal de Contas da União tem direito líquido e certo a reajuste dos proventos na ordem de 5,405%, no exercício de 2005. (MS 25871, Relator(a): CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 11/02/2008, DJe-060 DIVULG 03-04-2008 PUBLIC 04-04-2008 EMENT VOL-02313-03 PP-00440 RTJ VOL-00204-02 PP-00718 LEXSTF v. 30, n. 356, 2008, p. 202-219)

CONSTITUCIONAL E PREVIDENCIÁRIO. RE-

VISÃO DE BENEFÍCIO DE SERVIDOR PÚBLICO NOS MOLDES DOS ÍNDICES DO REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. POSSIBILIDADE. LEIS 10.887/04 e 9.717/98. ORIENTAÇÃO NORMATIVA DO MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL Nº 3/2004. RECÁLCULO DOS ÍNDICES DE CORREÇÃO DO RGPS. PRESCRIÇÃO. JUROS DE MORA. CORREÇÃO MONETÁRIA. (...).

2. É possível o reajuste de benefício de servidor público na mesma data e mesmos índices dos reajustamentos concedidos pelo Regime Geral da Previdência Social, a teor do disposto no o § 8º, do artigo 40, da Constituição Federal de 1988, artigo 15, da Lei Federal nº 10.887/2004, artigo 65, caput e parágrafo único, da Orientação Normativa nº 03, do Ministério da Previdência Social, e §1º, da Portaria MPS nº 822/2005 e seu Anexo I. (Precedente do STF: MS 25871 - Relator: Ministro César Peluso)

3. A Lei Federal nº 9.717, de 27.11.1998, dispondo sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, trouxe, no artigo 9º, que “compete à União, por intermédio do Ministério da Previdência e Assistência Social: I - a orientação, supervisão e o acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos e dos militares da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dos Fundos a que se refere o art. 6º, para o fiel cumprimento dos dispositivos desta Lei”.

4. Por outro lado, a Lei Federal nº 10.887, de 18 de junho de 2004, cuidou de estabelecer, no art. 15, que os benefícios como os do autor (concedidos na forma do § 2º, da EC nº 41) “... serão reajustados na mesma data em que se der o reajuste dos benefícios do regime geral de previdência social.”

5. O Ministério da Previdência Social editou a Orientação Normativa nº 3, de 13 de agosto de 2004, autorizado pela primeira Lei 9.717/98 e 10.887/2004, que cuidou de preencher a lacuna sobre o como se daria tal aplicação

nos seguintes termos: “Art. 65. Os benefícios de aposentadoria e pensão, de que tratam os art. 47, 48, 49, 50, 51, 54 e 55 serão reajustados para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, na mesma data em que se der o reajuste dos benefícios do RGPS, de acordo com a variação do índice definido em lei pelo ente federativo. Parágrafo único. Na ausência de definição do índice de reajustamento pelo ente, os benefícios serão corrigidos pelos mesmos índices aplicados aos benefícios do RGPS.” 6. Em relação ao pedido de recálculo da média aritmética nos mesmos índices de correção do RGPS em conformidade com o art. 1º da Lei 10.887/04, a parte autora não se desincumbiu do ônus da prova, não juntados aos autos comprovação de que o cálculo dos seus proventos se deu de maneira errônea, sendo que a não impugnação da ré não ilide a presunção de veracidade do ato administrativo. 7. Juros e Correção Monetária conforme o Manual/CJF em sua “versão mais atualizada”, nos termos detalhados no voto. 8. Apelação da Universidade Federal do Acre- UFAC e remessa oficial não providas. (AC 0007324-14.2011.4.01.3000, DESEMBARGADORA FEDERAL GILDA SIGMARINGA SEIXAS, TRF1 - PRIMEIRA TURMA, e-DJF1 24/07/2018 PAG.)

Do ponto de vista de valor, o reajuste pelo RGPS tem se mostrado mais vantajoso que o reajuste paritário.

Porém, do ponto de vista da segurança jurídica, **nenhuma das duas situações é passível de conforto definitivo**. Quando se fala de paridade, há constantes ameaças de supressão desse direito, o que esbarra, por óbvio, em vários princípios constitucionais e legais, os quais podem ser relativizados pelas teorias econômicas do Direito. Eventual supressão da paridade acarretaria a utilização do reajuste do RGPS como substitutivo, o que não seria ruim ou economicamente viável pelo governo.

Em relação à segurança jurídica dos reajustes pelo RGPS, o risco que se corre é a legislação limitar o valor dos proventos reajustados ao valor da remuneração do cargo efetivo, o que também seria manifestamente inconstitucional e somente surtiria efeitos aos benefícios concedidos a partir da inovação legislativa.

CONCLUSÃO

As aposentadorias e pensões calculadas pela média aritmética simples deverão ser reajustadas para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, nas mesmas datas e índices utilizados para fins de reajustes dos benefícios do RGPS, que atualmente utiliza-se do INPC como referência, sem limitação de valor, exceto para fins de pagamento, oportunidade em que obedecerá aos limites do art. 37 da Constituição Federal.

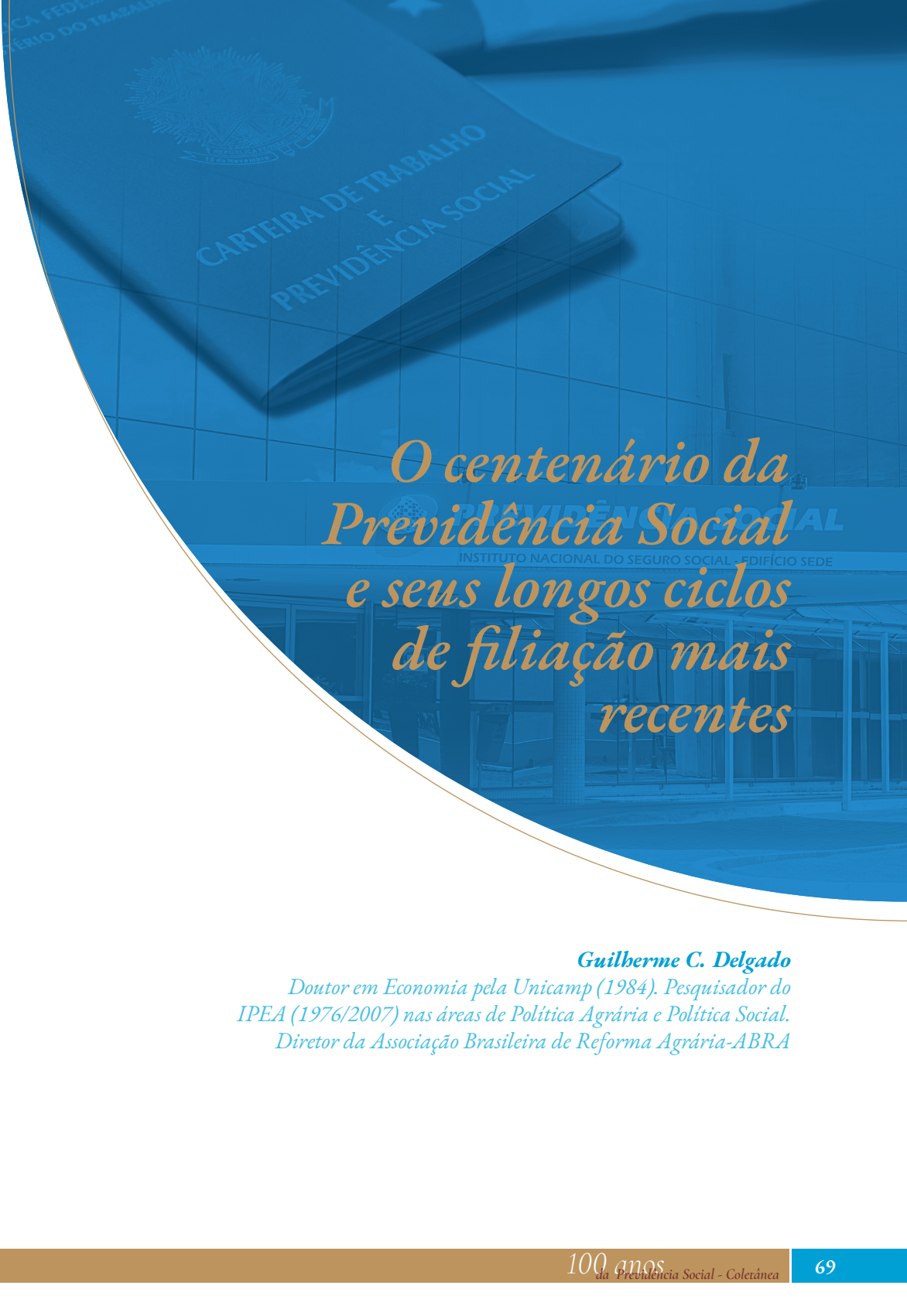
Cada situação previdenciária é diferente. Não há uma regra definida para análise. Assim, para se analisar o que seria mais vantajoso ao servidor que pretende se aposentar, o planejamento previdenciário é indispensável, pois somente por este será possível calcular o valor da média aritmética e eventual impactos de reajustes futuros.

A decisão pela forma de cálculo é importante, pois as regras de concessão de aposentadorias em vigência demonstram que a modalidade de cálculos pela média é normalmente cumprida antes das outras regras que garantem paridade e integralidade. Logo, o servidor poderá aposentar-se mais cedo e, a depender da realidade contributiva, vir a receber mais do que se estivesse sob as benesses da integralidade e paridade.

Considerando que a análise de cada caso é individual, orienta-se que cada servidor busque realizar o planejamento previdenciário com vistas a obter conhecimento integral dos direitos e regras que lhe circundam, a fim de encontrar a melhor situação jurídica para aposentação.

Infelizmente os setores de pessoal e de aposentadorias dos órgãos não estão adaptados à esta minuciosa análise da média, por vezes deixando o servidor à margem de uma decisão segura.

Imperioso, porém, cuidar das teorias econômicas no Direito Previdenciário, pois elas estão ganhando força para decidir o que é e o que não é justo, sob o viés constitucional, o que pode vir a esmagar ou suprimir diversos direitos e interpretações jurídicas garantistas dos atuais conceitos de direito adquirido e ato jurídico perfeito, que ameaçam a existência racional e legal dos sistemas de proteção social.



O centenário da Previdência Social e seus longos ciclos de filiação mais recentes

Guilherme C. Delgado

*Doutor em Economia pela Unicamp (1984). Pesquisador do
IPEA (1976/2007) nas áreas de Política Agrária e Política Social.
Diretor da Associação Brasileira de Reforma Agrária-ABRA*

Para uma didática abordagem do tema da filiação previdenciária no Brasil durante o período secular que se comemora em 2023, é preciso realizar determinada periodização histórica, destacando ao mesmo tempo os conteúdos sociais envolvidos em cada período e as mudanças caracterizadas nos ciclos de filiação/desfiliação até o presente.

Grosso modo, o enfoque da filiação dos trabalhadores ao sistema de Previdência Social pode ser analisado historicamente (ao longo do século em consideração), sob os enfoques de dois conceitos demarcadores: a) a institucionalidade previdenciária vigente na linha do seguro social contributivo estrito; b) o conceito de proteção previdenciária ampliado, na linha da Seguridade Social da CF de 1988.

Do ponto de vista da relação entre a Previdência Social e o fluxo social de segurados que a esta ocorre, o sistema brasileiro se inicia nos anos 20 do século passado com as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), depois convertidas em Institutos estatais (IAPs), ainda antes da consolidação da CLT em 1942. A trajetória histórica de criação das CAPs e dos IAPs tem muito a ver com o reconhecimento dos trabalhadores de determinadas categorias estratégicas, mais ou menos nesta ordem – ferroviários, marítimos, industriários, comerciários, bancários etc, tendo servidores públicos ‘status’ específico reconhecido. É da primeira metade do Século XX essa engenharia social das CAPs/IAPs, que, conquanto meritória ao reconhecimento de categorias estratégicas de trabalhadores, não incluiu dentre elas a mais numerosa de todas da primeira metade do Século XX até os anos 70, abrangendo entre os anos 60 e 70 cerca de 55% e 44% da PEA, respectivamente, – os trabalhadores rurais.¹

Por sua vez, a institucionalidade das CAPs e dos IAPs, que tem diferenças entre si que não cabem aqui analisar, são unificadas em 1966 no sistema nacional do INPS/Inamps e todas as categorias de trabalhadores, tanto dos antigos Institutos, quanto do novo INPS, são vinculados conceitualmente ao seguro social contributivo compulsório, diretamente associado à relação de trabalho, que como tal caracteriza o trabalho formal. E neste sentido há um implícito reconhecimento do assalariamento como relação dominante, exigindo-se das ocupações informais (amplamente majoritárias em todo o período histórico em consideração) sua caracterização

1. Nos Censos Demográficos de 1960, 1970 e 1980 a População Rural recenseada corresponde respectivamente a: 54,9%, 44,0% e 32,3% da população do Brasil.

à condição de “autônomo”, como tal devedor de contribuição em dobro.

Tal sistema previdenciário é claramente pro cíclico do ponto de vista econômico e fortemente concentrado no assalariamento como relação de trabalho, que supostamente se expandiria no futuro para todo o sistema econômico. Esta tese estaria aparentemente confirmada pela evolução do Produto Interno Bruto entre 1950/80, que em 30 anos expande fortemente a filiação previdenciária ao redor do padrão de crescimento do PIB (7,4% a.a.); de sorte a que se atingisse pico da filiação previdenciária em 1980, com 55,6% da PEA vinculados ao Seguro Social, segundo o Censo Demográfico deste ano (1980). Mas tal ‘performance’ excluirá cerca de 95% da PEA rural, que não se enquadrava na categoria ‘empregado assalariado com carteira’, única relação trabalhista assimilável pelo sistema do INPS/Inamps, visto que a maioria dos informais rurais e urbanos não se enquadravam na categoria de ‘trabalho autônomo’, admitida pelo sistema.

Por outro lado, haverá declínio persistente do crescimento econômico a partir de 1981 até o final dos anos 90 e este provocará grave desfiliação previdenciária, de tal forma que o Censo Demográfico de 2000 registrará neste ano tão somente 43,1% da PEA incluída nos dois sistemas da Previdência Pública – INSS e servidores públicos, refletindo tal decréscimo (em relação aos 55,6% de 1980) o forte componente pró cíclico em sentido negativo à filiação nessa fase de declínio econômico (taxa de crescimento do PIB per capita média anual negativa no período).

O segundo enfoque previdenciário deste texto se demarca com a Constituição Federal de 1988, que institui o conceito de Seguridade Social configurando os sistemas de Saúde Pública, Previdência Social e Assistência Social. Os critérios de proteção social aí explicitados (Art. 194) – *I-universalidade de cobertura e atendimento, II-uniformidade e equivalência de benefícios e serviços às populações urbanas e rurais e V-diversidade de base de financiamento*, dentre outros, e o explícito reconhecimento de um regime de economia familiar próprio à Previdência (Art. 194, parágrafo 8), modificam conceitualmente a Previdência Social até então vigente, incluindo finalmente o trabalhador rural em regime de economia familiar, correspondente à cerca de 2/3 da PEA rural.²

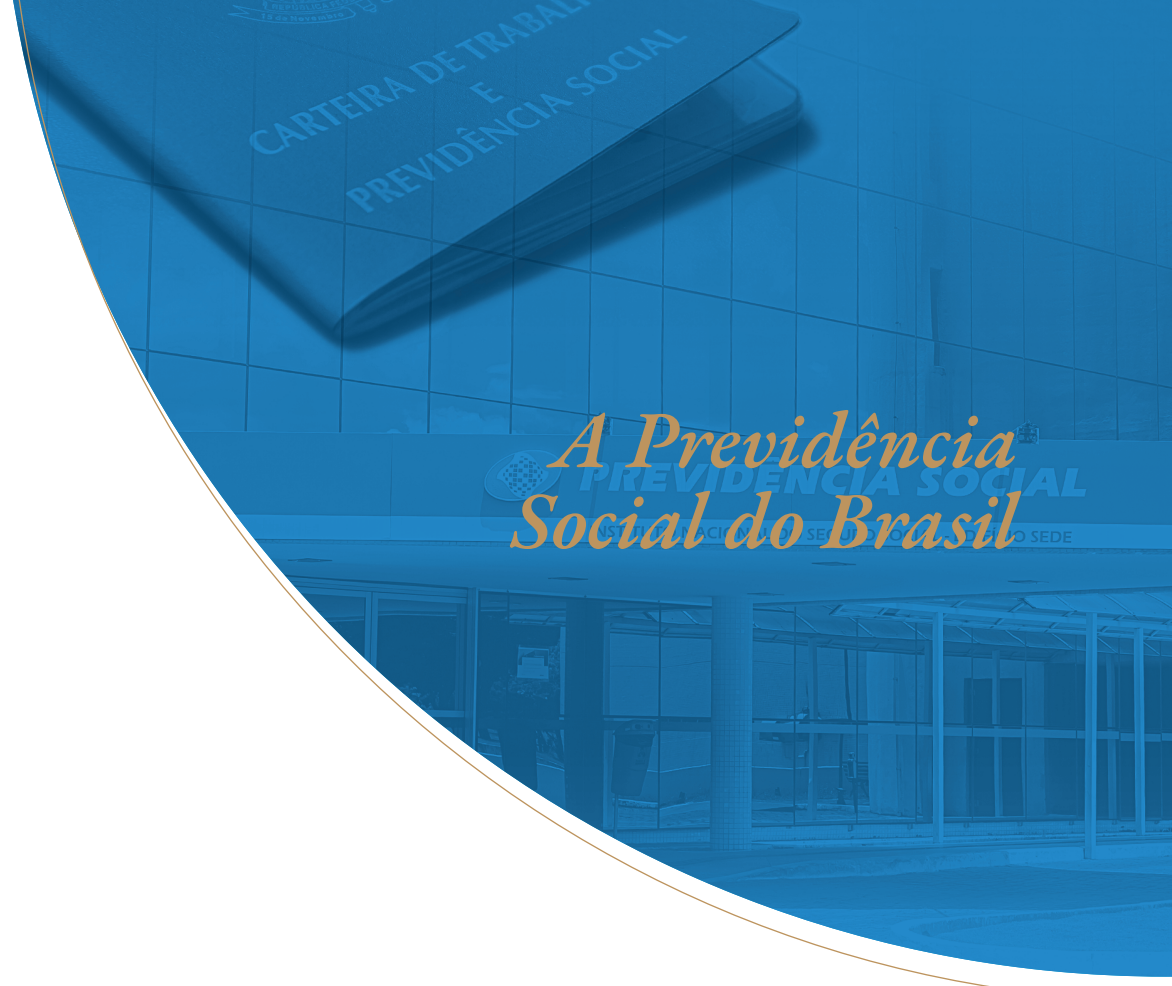
2. A categoria do regime de economia familiar na PEA rural do IBGE abrange: “trabalhadores por conta própria”, “trabalhadores na produção para autoconsumo” e “não remunerados em apoio à produção”. Esse conjunto representa respectivamente: 70,4%, 68,6% e 64,7% da PEA rural respectivamente aos anos de 1993 (PNAD),

As décadas de 1990, 2000 e 2010 vão se caracterizar por duas mudanças significativas em relação ao período precedente (1950/1980) – declínio econômico acentuado e novas regras constitucionais previdenciárias. O primeiro fator provoca declínio acentuado na filiação previdenciária ao seguro social, que cai dos 55,6% da PEA registrados como segurados em 1980, para 43,1% da PEA de ‘contribuintes segurados’ no Censo Demográfico de 2000. Mas, em contraposição, temos a partir de 1991 o ingresso do ‘segurado especial’ da Previdência Rural, que ingressa de direito no sistema e de fato passa a demandar benefícios de imediato (1991). Esses novos segurados, correspondentes a cerca de 10% da PEA nacional, são incorporados a uma Previdência de Seguridade Social até então inexistente.

Por seu turno, tão logo retoma a filiação previdenciária para o conceito antigo do seguro social contributivo, a partir de 1999, temos configurada uma população incorporada ao sistema nunca antes observada. O Censo Demográfico de 2010 revelará 64,8% da PEA nacional integrando o sistema previdenciário público. Esse movimento de ascensão –de 1999 a 2015– voltará a sofrer defecção com o declínio econômico entre 2016/22, mas as regras da Previdência Rural se mantiveram apesar das tentativas oficiais de desconstrução.

Não há espaço neste artigo para uma análise mais profunda dessa Previdência vinculada à Seguridade Social e das condições de sustentabilidade às várias categorias informais ingressantes depois de 1988, todas elas beneficiárias de subvenções contributivas legítimas (Previdência Rural e microempreendedor urbano) e do benefício mínimo associado ao salário mínimo. Este é certamente um tema que é central à Previdência do futuro, que não pode cingir-se aos critérios estritos do seguro social contributivo, nem tampouco ignorar as regras de sustentabilidade implícitas do sistema de Seguridade Social. E a provisão financeira desse sistema é pedra angular à política social de futuro próximo.

2003(PNAD) e 2010 (Censo Demográfico).



A Previdência Social do Brasil

Leticia Doherty

Bacharel em Atuariais pela UFRJ. Pós-graduada em Gestão Estratégica pela UVA, com várias certificações no segmento. Gerente Atuarial da Unimed. Presidente do IBA por 4 anos. Voluntária do SOA.

Daniel Conde

Atuário. Diretor da Conde Consultoria Atuarial. Diretor de Previdência pelo IBA. Coordenador do Comitê de Pronunciamentos Atuariais-CPA. Acadêmico da Academia Nacional de Seguros e Previdência

Nadilene Smaba

Membro do Instituto Brasileiro de Atuária. Gestora Atuarial com experiência em Previdência Complementar.

Giancarlo Germany

Atuário. Diretor Executivo da Mirador Atuarial, atua há mais de 25 anos no segmento atuarial voltado à Previdência. Vice-Presidente do Instituto Brasileiro de Atuária-IBA. Acadêmico da Academia Nacional de Seguros e Previdência-ANSP

Um pouco da História

Analizando o sistema previdenciário brasileiro, verificamos que o mesmo passou por inúmeras transformações desde 1923, quando foi instituída a Lei Eloy Chaves, considerada como o primeiro marco legal da Previdência Social.

A primeira grande mudança ocorreu em 1930, promovida no governo de Getúlio Vargas. Em seu governo foram suspensas as aposentadorias das CAPs – Caixas de Aposentadorias e Pensões, inspiradas na Lei Eloy Chaves. A reestruturação deu lugar aos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), que eram autarquias de nível nacional centralizadas no governo federal e a filiação passou a ser por categorias profissionais (todos os trabalhadores de determinadas categorias profissionais).

Esse era o desenho da relação entre Estado e classe trabalhadora organizada à época. A fragmentação do sistema – cada categoria tinha uma proteção social com regras e benefícios diferentes – acabava reproduzindo as desigualdades da própria classe trabalhadora.

Em 1960, foi criada a Lei Orgânica de Previdência Social, unificando a legislação referente aos Institutos de Aposentadorias e Pensões. A esta altura, a Previdência Social já beneficiava todos os trabalhadores urbanos. Os trabalhadores rurais passariam a ser contemplados em 1963.

Em 1964 foi criada uma comissão para reformular o sistema previdenciário, que culminou com a fusão de todos os IAPs no INPS (Instituto Nacional da Previdência Social). Em 1977, visando reestruturar a Previdência Social e as formas de reorganizar a gestão administrativa, financeira e patrimonial, foi criado o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas), abrangendo os seguintes órgãos: INPS, Iapas, Inamps, Funabem, LBA, CEME e Dataprev. Finalmente, em 1990, o INSS fundiu com o Iapas e se originou o atual INSS (Instituto Nacional do Seguro Social).

Além desse breve histórico, é interessante comentar que também temos como grandes referências outros 3 marcos importantes:

- No ano de 1888, em que tivemos na Constituição Federal a inclusão da proteção de aposentadoria aos funcionários públicos em casos de invalidez em serviço;
- No ano de 1935, quando foi incluído na Constituição Federal

um conceito mais amplo de Previdência, com custeio dos trabalhadores, empresas e Estado; e

- No ano de 1988, quando a Constituição Federal ampliou o conceito para Seguridade Social, tratando no tema a Previdência, a Assistência e a Saúde.

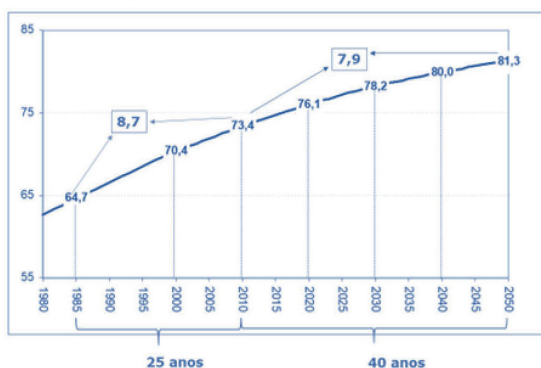
Contexto e Desafios

A Previdência brasileira opera no regime de repartição simples, no qual os contribuintes ativos de hoje pagam pelos inativos de hoje, na esperança de que novas gerações de contribuintes possam fazer o mesmo no futuro.

O envelhecimento da população implica maiores custos sobre os programas públicos e privados financiados nesses modelos de repartição, podendo torná-los inviáveis num determinado período, quando o número de contribuintes ativos estiver próximo do número de inativos, impondo ao Governo assumir as diferenças de benefícios que serão pagos, comprometendo o orçamento público para outras áreas importantes para o crescimento econômico, além dos investimentos imprescindíveis na educação e na saúde.

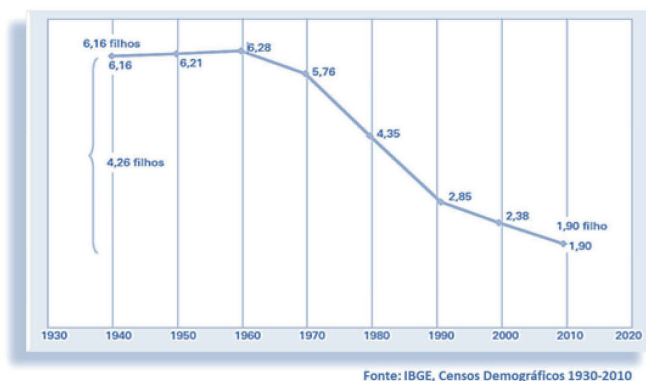
Um dos motivos do processo de envelhecimento da população brasileira se deve ao constante aumento da expectativa de vida. Conforme projeções apresentadas abaixo, a expectativa de vida ao nascer do brasileiro se elevou em quase 9 anos no período entre os anos de 1985 e 2010. Para o período de 2010 a 2015, estima-se uma elevação de mais 8 anos, indicando uma expectativa de vida ao nascer em torno de 81 anos.

Brasil: esperança de vida 1980-2050



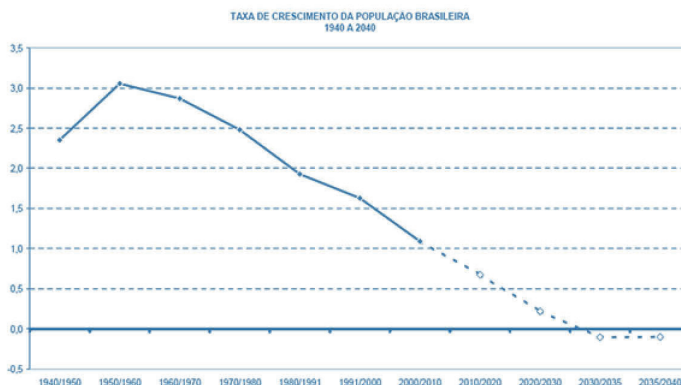
Outro ponto importante a ser considerado é a histórica redução no número de filhos das famílias brasileiras, reduzindo o número de pessoas que irão ingressar no mercado de trabalho e, por consequência, contribuir para o financiamento da Previdência Social.

**NA DÉCADA DE 60, A TAXA DE FECUNDIDADE ERA DE 6,3.
EM 2010 A TAXA FOI DE 1,9 (TAXA DE REPOSIÇÃO)**



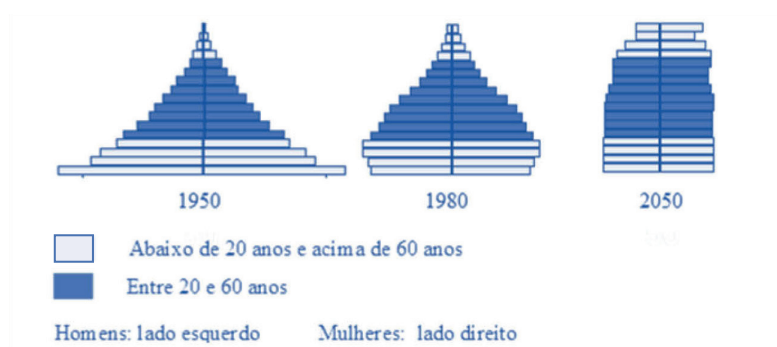
As projeções indicam que a população brasileira ainda cresce, mas em um ritmo próximo de zero, motivada pela combinação das variáveis de aumento da expectativa de vida e redução da taxa de natalidade.

Crescimento populacional no Brasil



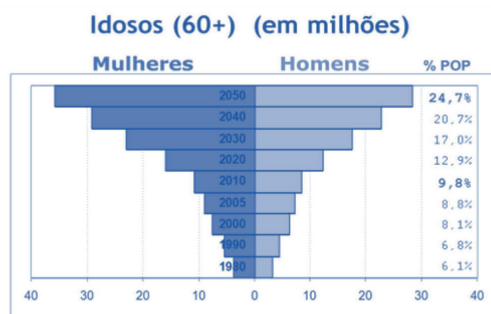
Observando os gráficos abaixo, verifica-se que a pirâmide etária da população brasileira tem apresentado uma mudança significativa nos últimos anos, ficando claro na projeção que, próximo do ano 2050, a necessidade de contribuição do grupo de ativos terá de ser muito alta para manter um grupo de inativos num sistema de repartição simples.

Analisando a projeção da estrutura demográfica por um outro prisma, fica ainda mais claro que a população brasileira com 60 anos de idade ou mais irá se ampliar dos atuais 10% da população total para praticamente $\frac{1}{4}$ da população no ano de 2050.



Assim, a Previdência Social cumpre um papel extremamente relevante no contexto social brasileiro, sendo essencial para a sobrevivência de inúmeras famílias. Mas, ao mesmo tempo, requer uma necessidade permanente

de estudos e acompanhamentos, de longo prazo, para a manutenção de um modelo sustentável, como veremos a seguir.



Equilíbrio Atuarial na Previdência Social Brasileira

Escrever sobre o equilíbrio atuarial na Previdência Social brasileira sempre é desafiador. Primeiramente é desafiador porque se precisa esclarecer o significado do termo atuarial, nem sempre comum no vocabulário dos segurados brasileiros. A Ciência Atuarial é a área do conhecimento que atua nas avaliações de riscos demográficos e financeiros, sendo o risco, nesse sentido, conceituado como um evento futuro e incerto, que independe da vontade humana e que não obedece a nenhuma lei conhecida.

O atuário é o profissional preparado para mensurar e administrar riscos, uma vez que a profissão exige conhecimentos em teorias e aplicações matemáticas, estatística, economia, probabilidade e finanças, transformando-o em um verdadeiro arquiteto financeiro e matemático social capaz de analisar concomitantemente as mudanças financeiras e sociais no mundo.

A conectividade da Ciência Atuarial com a Previdência Social possui uma interligação extremamente sólida, pois é a partir de cálculos atuariais que se quantifica o custo de aposentadorias e pensões, entre outros benefícios previdenciários, bem como a necessidade de financiamento das respectivas rendas, com o objetivo de demonstrar o ponto de equilíbrio necessário de financiamento, sem onerar demasiadamente as partes ou faltar recursos que prejudiquem o cumprimento das obrigações.

A Ciência Atuarial, para atingir seus objetivos, dispõe de diversas

ferramentas. As premissas atuariais são uma dessas ferramentas empregadas nos cálculos, as quais são classificadas em premissas ou hipóteses biométricas, demográficas, econômicas e financeiras, capazes de quantificar e espelhar em números as características de uma população.

Averiguar a idade das pessoas seguradas projetando sua probabilidade de longevidade é pilar básico para precificar a Previdência Social. Em grandes populações, um trabalho dessa magnitude é extremamente complexo de se elaborar. No Brasil, existem instituições que desenvolvem e atualizam esses estudos, sendo seus resultados tabulados em tábuas biométricas.

As tábuas biométricas são instrumentos ou tabelas construídas com base em dados de uma população. A partir das tábuas biométricas, um atuário calcula a longevidade de um grupo ou população, prevendo o envelhecimento e, conseqüentemente, o montante monetário necessário para pagar os benefícios previdenciários.

Esse mecanismo é aplicado através do fator previdenciário, para aposentadoria por tempo de contribuição e idade, que utiliza a Ciência Atuarial com intuito de “equilibrar as contas” em sua formulação de forma individual pela idade, a expectativa de sobrevida e o tempo de contribuição do segurado. Importante ressaltar que, a aplicação do fator previdenciário atualmente é opcional, pois compara outras regras de concessão de aposentadoria, trazidas com a Reforma da Previdência de 2019, permanecendo a mais vantajosa.

Caro leitor, é notório que nas últimas décadas as pessoas estão vivendo por mais tempo. E isso também pode acontecer com você! Diversos estudos apontam que a qualidade de vida proporcionada pelo saneamento nas cidades, pelo avanço da tecnologia e áreas comuns à medicina, entre diversas outras melhorias que incluem desde a habitação até a alimentação humana, estão refletindo em mais anos de vida. E melhor: com qualidade!

Nesse aspecto, elaborar um cálculo atuarial de precificação da Previdência requer, inclusive, que seja considerada a longevidade dos segurados ao longo do tempo. Quando se exporta a indicação do equilíbrio necessário, inerente ao financiamento previdenciário para outras esferas, seja para o legislador, administrador ou responsável pela tributação, é essencial que haja entendimento lógico da questão atuarial.

Refletindo essa preocupação, as legislações brasileiras recentes estão

procurando mensurar em seus artigos que o equilíbrio atuarial deva ser considerado no financiamento previdenciário dos segurados brasileiros, pois pelo cálculo atuarial indicado em lei, pode ser estabelecido um norte do montante que a Previdência assume para pagar seu compromisso diante dos segurados.

Muito ainda há de ser percorrido no aprimoramento das contas previdenciárias. Entretanto, percebe-se que a proteção da Previdência Social de caráter solidário é o pilar básico e bem-sucedido da Previdência Social no Brasil.



Os rumos da Previdência Social brasileira

Luciano Fazio
Consultor Previdenciário

O centenário da Previdência Social nos provoca a identificar as tendências atuais, a partir da história e dos últimos acontecimentos. Nascida apenas para os empregados das empresas mais estratégicas e os servidores públicos de umas poucas carreiras, ao longo dos anos, foi estendida para os demais trabalhadores. O grande marco dessa universalização foi a Constituição Federal de 1988, que definiu a Previdência como direito social, ou seja, garantido a todos os cidadãos também graças aos recursos públicos do Orçamento da Seguridade Social.

No entanto, tão logo obtida, essa conquista foi rotulada em termos pejorativos, como “déficit”, pelos defensores do equilíbrio do sistema baseado apenas nas contribuições patronais e dos trabalhadores. Nos anos 1990, iniciou o redesenho da Previdência Social, com vistas à desoneração do Estado e norteado por três diretrizes:

- O redimensionamento da proteção previdenciária pública, com os aumentos das carências contributivas e das idades mínimas de aposentadoria, o novo cálculo dos benefícios (vinculado à média das remunerações e à duração de todo o período contributivo), a restrição à acumulação de benefícios, as novas regras da pensão por morte, entre outras medidas.
- O fim do paradigma de previdências públicas diferenciadas para as distintas categorias profissionais, com ênfase para a convergência das regras dos Regimes Próprios (RPPS) dos servidores públicos de cargo efetivo às do Regime Geral (RGPS) e a adoção do mesmo teto de benefícios. Junta com a vedação de instituir novos RPPSs, essa aproximação prepara a futura extinção desses Regimes e a migração dos servidores ativos para o RGPS, regidas na Emenda Constitucional 103/2019.
- O crescimento incentivado da previdência privada, área de grande interesse de bancos e seguradoras, como parte essencial do sistema para completar os proventos da Previdência pública. Destaca-se a obrigação do Regime de Previdência Complementar dos servidores nos entes federativos que tenham seu RPPS.

Para sermos realistas, a reversão das linhas gerais desse novo desenho de Previdência Social não está no horizonte próximo. Nos últimos anos, mesmo os oponentes às reformas, uma vez no governo, as mantiveram. Porquanto impopulares na hora de sua aprovação, tais reformas devem conti-

nuar em vigor, inclusive porque - em 2022 – os candidatos a presidente não propuseram a sua alteração.

Aos trabalhadores mais estáveis e bem pagos (que tendem a ser uma minoria), em geral, a Previdência pública não garante mais a manutenção do padrão de vida da fase laboral, pois repõe apenas parte da última remuneração, exigindo que eles acumulem reservas privadas para ter uma adequada proteção previdenciária na inatividade.

Em um mercado de trabalho de baixos salários e períodos intermitentes de atividade, não raramente na informalidade, já é mais difícil para o segurado se aposentar por idade e tempo de contribuição. E o benefício de quem conseguir, em geral, será próximo do piso (o salário mínimo, que só cobre 1/5 das necessidades de uma família, conforme cálculos do Dieese). Assim, cabem novas iniciativas para garantir a dignidade aos que não tiveram rendimentos suficientes na atividade ou na inatividade.

Além da valorização do salário mínimo, são necessárias iniciativas de ‘renda mínima’, como programas previdenciários de Estado (e não deste ou daquele governo) visando às famílias em situações de precariedade. Longe de ser novidade absoluta e de custo excessivo, a ‘renda mínima’ já é antecipada, ainda que de forma fragmentada, pelo benefício de prestação continuada, o seguro-desemprego e os auxílios para domicílios carentes.

Ademais, mesmo sem desfazer as recentes reformas, cabe incluir na agenda o fim dos privilégios previdenciários de algumas corporações, tais como as de militares, policiais e segurados da área de segurança, reafirmados e estendidos em 2019, na contramão do redesenho do sistema e dos princípios da igualdade.



PREVIDÊNCIA SOCIAL *A Previdência Social brasileira*

Emídio Rebelo Filho

*Presidente da Federação das Associações dos Aposentados e
Pensionistas do Estado do Pará – FAAPPA.*

O surgimento da Previdência Social no Brasil começou ainda no Império. A criação dos Montepios e Montes de Socorro foram os primeiros passos arremessados nessa direção. Porém, foi um Decreto de 1º de outubro de 1821, assinado pelo príncipe regente Pedro de Alcântara, o primeiro texto legal que registra assunto relativo à Previdência Social no Brasil. Em seguida, outras iniciativas foram surgindo, até que, em 1923, o deputado Eloy Chaves, pelo Decreto Legislativo nº 4.682, de 24 de janeiro desse ano, criou para cada Estrada de Ferro do País uma Caixa de Aposentadorias e Pensões, financiada pelos trabalhadores, sendo, portanto, o primeiro seguro social custeado pelos segurados. Dá-se assim, como marco inicial da Previdência Social brasileira, ficando, inclusive, como data oficial. Uma nova fase surgiu a partir de 1933, década de 30, com a criação do Instituto de Aposentadorias e Pensões de Marítimos – IAPM. Após este, surgiram os Institutos dos Comerciários, dos Bancários, dos Industriários, dos Trabalhadores em Transporte de Cargas e dos Ferroviários Empregados em Serviços Públicos (IAPC, IAPB, IAPI, IAPETEC e IAPFESP). Outras medidas governamentais foram adotadas para o aperfeiçoamento do sistema previdenciário, culminando com a criação do Ministério da Previdência Social – MPS.

A partir da data em que se comemora a Previdência Social brasileira, muitas alterações já se processaram, sempre alegando-se melhoria no sistema. Nos últimos 100 (cem) anos, então, as diversas mudanças na legislação previdenciária demonstraram que o seu aparelhamento não foi suficientemente adequado para corrigir as possíveis distorções que evidenciam uma Previdência Social desarticulada, desigual e dissociada de sua principal finalidade que é a proteção e garantia do segurado-contribuinte, aquele que, regularmente, contribuiu para alcançar, na saída do mercado de trabalho, uma aposentadoria digna com proventos que correspondam na manutenção da qualidade de vida que possuía quando em atividade laborativa. As mudanças, ao que observamos, não corrigiram o que de fato deveria ser corrigido e, como exemplo, citamos o caso atual dos segurados que estão sendo perversamente prejudicados com a falta de perícia médica. A mais recente reforma previdenciária, tão alardeada como solução efetiva, não correspondeu aos anseios de quem aguardava resultado que lhes proporcionassem um atendimento de qualidade. Uma outra questão bastante divulgada é a falta de recursos financeiros, afirmando-se até que a Previdência é deficitária, o que não corresponde à realidade.

O sistema previdenciário brasileiro está muito bem definido na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a nossa Constituição Cidadã, Título VIII Da Ordem Social, Capítulo II – Da Seguridade Social, artigos 193 a 203. Já foi dito e repetido que “é o mais importante e legítimo avanço que se tem conhecimento na história constitucional brasileira com a convicção de que nunca se escreveu um texto legal tão marcante e com ênfase tão expressiva em defesa do cidadão brasileiro, quanto ao consagrado neste capítulo”. O que falta para termos uma Previdência Social competente e de garantia plena ao segurado é a aplicação correta e exclusiva dos recursos financeiros arrecadados e disponibilizados no Orçamento da Seguridade Social nas áreas de Saúde, Assistência Social e Previdência Social, eliminando-se, definitivamente, a emissão do instrumento Desvinculação de Receitas da União – DRU, que subtrai esses recursos para utilização em outros programas de governo, sem a respectiva devolução. Ação de competência do Congresso Nacional.



Previdência: um século de solidariedade e justiça social

Álvaro Sólon de França

*Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil aposentado. Autor
dos livros “A Previdência Social é Cidadania” e “A Previdência
Social e a Economia dos Municípios”*

A Previdência Social brasileira completa, no dia 24 de janeiro de 2023, um século de existência. Construída pelos ideais daqueles que nutrem a esperança sublime de viverem numa sociedade livre, justa e solidária, a longevidade da Previdência Social tem sua explicação nos valores sobre os quais está sedimentada: a solidariedade entre as pessoas e as gerações, e a justiça social. Ressalte-se que a solidariedade é a pedra angular que mantém de pé a dignidade da pessoa humana. Esses valores foram fundamentais para que a Previdência Social suportasse os ventos da privatização e o assédio dos piratas sociais, que fizeram ruir políticas públicas pelo mundo afora.

Ao longo desse um século, a Previdência Social transformou-se na âncora social do Brasil e num patrimônio da sociedade brasileira, pois paga, mensalmente, religiosamente, a mais de 36 milhões de beneficiários do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, o que equivale à população, somadas, do Chile, Paraguai e Uruguai. Segundo o IBGE, para cada beneficiário da Previdência Social, em média, há 2,5 pessoas beneficiadas indiretamente. Assim, a Previdência Social beneficia 126 milhões de pessoas, ou seja, mais da metade da população brasileira.

Em 2017, segundo o estudo “Evolução da Proteção Previdenciária no Brasil – 2017”, da Coordenação Geral de Estudos Previdenciários da Secretaria de Previdência Social (SPrev), do então Ministério da Fazenda, restou demonstrado que 31,3% dos brasileiros viviam abaixo da linha de pobreza (pobreza=renda per capita inferior a ½ salário mínimo). Se não fosse a Previdência, o percentual seria de 46,5%, ou seja, a Previdência foi responsável por uma redução de 15,2% no nível de pobreza, o que significa que 33,5 milhões de pessoas deixaram de ficar abaixo da linha de pobreza.

A Previdência Social tem sido o motor da economia de milhares de municípios brasileiros. Após extensa pesquisa realizada pela ANFIP – Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil, que tivemos a oportunidade de coordenar (A Previdência Social e a Economia dos Municípios./Álvaro Sólton de França.et.al – Brasília: ANFIP, 2019), verificamos que, segundo dados de 2017, dos 5.570 municípios avaliados, em 4.101 (73,6%) deles o pagamento de benefícios previdenciários efetuados pelo INSS – Instituto Nacional do Seguro Social – supera o FPM – Fundo de Participação dos Municípios. Ao contrário do que muitos poderiam imaginar, o maior volume de pagamento de benefícios previdenciários em relação ao FPM não é um fenômeno estritamente nordestino. Os percentuais também são expressivos nos estados da Região Sudeste e Sul. No Rio de

Janeiro, em 92 dos 92 municípios, os benefícios previdenciários superam o FPM, o que representa 100,0%; no Espírito Santo, isto se verifica em 78 dos 78 municípios (100,0%); em São Paulo, em 556 dos 645 municípios (86,2%), e em Minas Gerais, em 577 dos 853 municípios (67,6%). Na Região Sul, o maior percentual está em Santa Catarina, de 248 para o total de 295 municípios (84,1%); no Rio Grande do Sul, 404 dos 497 municípios (81,3%), e, finalmente, no Paraná, de 399 municípios, 316 (79,2%) convivem com essa realidade, ou seja, registram maior pagamento de benefícios previdenciários em relação ao FPM. Na Região Nordeste, o recorde fica com o Ceará (94,0%), onde, em 173 dos 184 municípios, o pagamento de benefícios é superior ao FPM. Já o segundo lugar fica com a Bahia (87,1%), em 363 dos 417 municípios. Esses dados são altamente representativos de uma realidade que não pode ser ignorada: a Previdência Social reduz as desigualdades sociais e exerce uma influência extraordinária na vida de milhões de pessoas, e na economia de milhares de municípios brasileiros. E há, ainda, outro aspecto que não pode deixar de ser mencionado: em 4.896 dos 5.570 municípios brasileiros, os valores pagos em benefícios da Previdência Social superam os valores de contribuições previdenciárias arrecadadas, o que demonstra claramente que a Previdência Social, ao transferir renda para os municípios mais pobres, cumpre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, que é reduzir as nossas profundas desigualdades sociais e regionais.

Os dados aqui retratados demonstram, de maneira insofismável, que a Previdência Social está cumprindo o seu papel no resgate da dignidade humana e na solidificação da estabilidade social em milhares de municípios que, muitas vezes, não fazem parte do mapa de preocupações das “elites pensantes” do nosso país, o que nos dá a certeza de que, se não fossem os benefícios pagos pela Previdência Social, a nação brasileira estaria na barbárie social.

A Previdência Social é o maior programa de redistribuição de renda existente no país. Ela reduz as desigualdades sociais, corrige as injustiças ao garantir a cidadania, impulsiona as economias locais, evita o êxodo rural. É, enfim, a verdadeira âncora social do Brasil. Por isso, hoje, quando atravessamos dias inseguros provocados pela incerteza da economia global, certamente a vida brasileira será menos tormentosa por causa dos efeitos benéficos oriundos da nossa, secular, Previdência Social. A Previdência Social não é propriedade do governo, nem dos partidos da base de sustentação do governo, nem dos partidos de oposição. Pertence à sociedade brasileira. Destarte,

conclamamos toda a sociedade brasileira para que nos ajude a aperfeiçoá-la, tornando-a cada vez mais universal, pública e eficaz.



A financeirização da Previdência no século XXI: colapso da democracia

Denise Lobato Gentil

Doutora em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro – IE/UFRJ, Professora colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Economia, PPGE/IE/UFRJ.

Introdução

A história recente da Previdência Pública no Brasil, desde o fim do século XX até as duas primeiras décadas do século XXI, pode ser contada, passo a passo, com o relato da implantação das políticas neoliberais no Brasil e com o colapso que essa ordem, liderada pelo mercado financeiro, produziu em nossa democracia. O neoliberalismo, em três décadas (1990-2020), fez terra arrasada em quase tudo o que fora construído com a luta política contra a ditadura militar (terminada em 1985) em termos de promoção da justiça social e de enfrentamento dos padrões históricos de opressão e pobreza, expressos na Constituição de 1988. O argumento manipulador da “responsabilidade fiscal” era o mantra para implantar reformas regressivas, dificultando o acesso aos benefícios, reduzindo seus valores e cortando direitos supostamente excessivos. Diante da forte tensão entre capital e trabalho, cabe questionar: que agentes se favoreceram com a opção política reformista, que barrava os nossos sonhos e a dimensão utópica de cidadania? Que interesses atuavam no desenho da Previdência? Qual dinâmica econômica fez com que eles se apoderassem das estruturas do Estado nacional e desmantelassem o *welfare-state*?

Os interesses financeiros que arquitetaram a desconstrução da Previdência Social

A resposta a estas perguntas apoia-se na ideia de que a Previdência Social no Brasil passou por um processo de financeirização moldado pelo crescimento dos fundos de previdência complementar. A ascensão da financeirização, ocorrida entre a décadas de 1980-2020, coincidiu com a acumulação de ativos para aposentadoria de longo prazo e com o acelerado aumento no número dos fundos de previdência. É imprescindível trazer à tona a dinâmica da financeirização e a evolução dos fundos abertos e fechados de previdência no Brasil, após as reformas realizadas entre 2003 e 2019.

Inicialmente é preciso identificar esse processo como parte integrante do aprofundamento da dinâmica neoliberal, que conduziu a um movimento mundial de hipertrofia da esfera financeira e fortalecimento de seus agentes políticos e institucionais. Desde os anos 1980 o eixo da acumulação se deslocou (em volume e protagonismo), de maneira irreversível, para a esfera do capital financeiro (Barreto, 2019).

Financeirização implica na existência de um ambiente macroeconômico e estrutural onde as alternativas de liquidez são mais atrativas, em termos de risco e rentabilidade, do que o investimento produtivo. Os recursos disponíveis passaram a ser alocados preferencialmente em ativos financeiros, provocando baixo e instável crescimento econômico, aumento da frequência das crises financeiras, elevação do desemprego, aumento da concentração da renda e deterioração das finanças públicas, tanto pela queda da arrecadação fiscal quanto pelo aumento das despesas financeiras (Bruno, 2017). O crescimento liderado pelas finanças é pavimentado com a desregulamentação do mercado de trabalho, dismantelamento do Estado de Bem-Estar Social e privatização. Uma de suas mais graves implicações é a captura dos Estados nacionais pelas finanças, que passam a pautar a política econômica e a definição do orçamento público. Essa transformação estrutural do capitalismo é uma expressão de classe e uma racionalidade do capitalismo do final do século XX e século XXI (Van Der Zwan, 2013).

No Brasil, esse processo tem início nos anos 1980 e ganha radicalidade a partir de 2015. A **ascensão dos fundos privados de previdência** é teorizada como uma das características importantes tanto do processo de financeirização dos países desenvolvidos (Engelen, 2003) quanto daqueles em desenvolvimento (Bonizzi, Churchill e Guevara, 2020). A escalada foi possibilitada por reduções na provisão dos sistemas públicos de previdência *Pay-As-You-Go* (PAYG), o que resultou num influxo crescente de renda na direção dos mercados financeiros, criando uma grande demanda por fundos de previdência abertos e fechados.

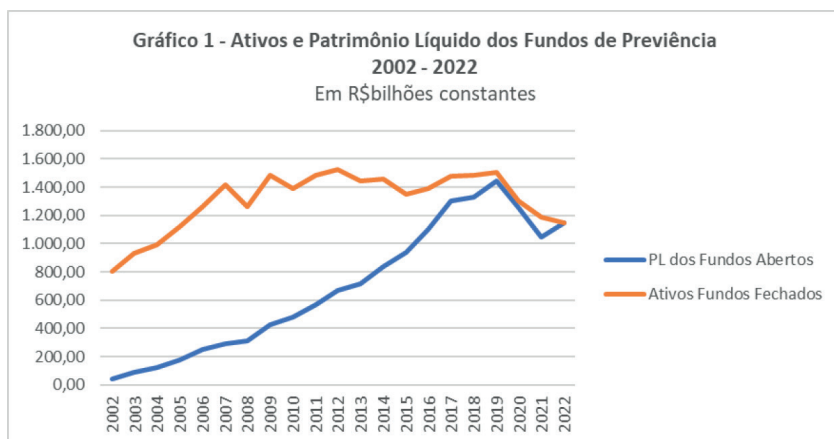
As aposentadorias, pensões e auxílios se transfiguraram em **mercadorias financeiras**, ofertadas por fundos de previdência complementar. O consumo das famílias foi reestruturado, levando-as a pagar preços exorbitantes por planos privados de previdência, em detrimento de planos apoiados em fundos públicos que oferecem maior segurança e previsibilidade e menor custo. A financeirização mudou a dinâmica social do país quando a proteção social se metamorfoseou em ativo financeiro.

A existência de dois regimes de repartição simples no Brasil, para os trabalhadores do setor privado (Regime Geral de Previdência Social – RGPS) e servidores públicos da União (Regime Próprio de Previdência Social – RPPS), sempre foi um obstáculo à expansão mais agressiva dos fundos de previdência. Porém, o poder das finanças em capturar o Estado nacional, desacreditar o sistema público e arquitetar reformas desestruturadoras do

amparo aos idosos, empurrou uma massa de descontentes para os fundos de previdência complementar.

O patrimônio líquido dos fundos abertos de previdência se expandiu de R\$44,7 bilhões em 2002 para R\$1,14 trilhões em 2022 (Gráfico 1). Os fundos fechados também tiveram crescimento rápido. Seus ativos passaram de R\$804 bilhões em 2002 para R\$1,15 trilhões em 2022 (Gráfico 1). A desaceleração da pandemia em 2020 reduziu o ritmo dessa evolução, mas em 2022 começa a retomada.

A soma total dos ativos desses dois investidores institucionais alcançou 25,8% do PIB em 2022¹, uma dimensão apenas inferior, na América Latina, a dos países onde as reformas neoliberais foram muito mais radicais como Chile (75,8% PIB) e Colômbia (32% PIB) (OCDE, 2020). O número de fundos de previdência aberta saltou de 257, em 2002, para 3.710, em 2022 (Anbima, 2022). Adicionalmente, o Brasil possui ainda 279 fundos de previdência fechada (Previc, 2022).



Fonte: Ativos dos fundos fechados – Previc; Patrimônio Líquido dos fundos abertos – Anbima. Deflator: IGP-DI. Elaboração própria.

A estratégia institucional da financeirização da Previdência Social no Brasil

O mecanismo mais efetivo de estímulo à demanda por fundos privados de previdência foi o achatamento do teto das aposentadorias do RGPS

1. Para fundos fechados a ABRAPP (2022) aponta ativos totais de 13,3% do PIB e para os fundos abertos a Fenaprevi (2022) indica ativos 12,5% do PIB.

e a uniformização desse teto (rebaixado) para o RPPS. A deterioração do valor das aposentadorias forçava as famílias a buscarem renda complementar ofertada pelos fundos de capitalização.

Seguindo essa estratégia, a Emenda Constitucional nº 20/1998, do governo de Fernando Henrique Cardoso, previu a possibilidade de a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituírem o Regime de Previdência Complementar para seus servidores, fixando um limite para o pagamento de benefícios equivalente ao teto do RGPS. Mais adiante, em 2003, no governo de Luís Inácio Lula da Silva, a Emenda Constitucional nº 41 criou mais um canal ao extinguir a integralidade e a paridade das aposentadorias dos servidores, passando a ser calculadas pela média dos salários de contribuição. Foi, porém, com a Lei nº 12.618/2012, do governo de Dilma Rousseff, que foi regulamentado o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais, instituindo um pilar de capitalização. Foram, então, criadas três entidades fechadas de previdência complementar - a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe), a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo (Funpresp-Leg) e a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (Funpresp-Jud). O Poder Legislativo optou por não constituir entidade própria e vincular os seus participantes à Funpresp-Exe.

Pela nova regra de 2012, o servidor que ganhe acima do teto do RGPS e opte por um benefício previdenciário complementar deve se vincular ao fundo fechado do funcionalismo, com contrapartida paritária do governo. A contribuição para o RPPS fica também limitada ao teto do RGPS (automático para novos servidores e opcional para os antigos). Sobre a parcela excedente ao teto, o servidor e a União contribuirão para a fundo de capitalização em proporções idênticas, limitada a parcela da União a 8,5%.

O caminho de concessões progressivas ao mercado de fundos previdenciários, pavimentado pelo enfraquecimento do pensamento progressista e pela desmobilização dos movimentos populares, levou à reforma do governo Bolsonaro em 2019. A estratégia decisiva de favorecimento à acumulação financeira foi, então, consolidada: 1) foram feitas profundas e numerosas alterações nos dois sistemas públicos com consequências inescapavelmente dramáticas; 2) retirou-se a natureza pública da previdência complementar do servidor, de forma a poder ser administrada por entidade aberta de previdência complementar; 3) tornou-se obrigatória a criação de previdência

complementar para os demais entes da Federação, limitando o valor dos benefícios em um salário mínimo; e, 4) retirou-se a obrigatoriedade de participação dos servidores nos órgãos deliberativos da entidade de previdência complementar, diferente do que ocorria antes da reforma de 2019, quando os servidores possuíam participação obrigatória na entidade de previdência fechada. Com essas medidas, os fundos privados de aposentadoria alcançaram o que foi o grande objetivo de reformas anteriores – se apropriar da renda dos trabalhadores que estavam vinculados aos sistemas públicos.

A captação líquida dos fundos abertos (Tabelas 1) se elevou em 174% entre 2007 e 2019, passando de R\$ 15,7 bilhões para R\$ 42,9 bilhões. A pandemia reduziu transitoriamente esse desempenho em 2021.

Tabela 1 - Captação Líquida dos Fundos de Previdência Aberta								
Dados em R\$ milhões constantes								
ANOS	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
R\$ milhões	15.669	39.697	38.127	30.994	45.582	43.723	42.886	13.362

Fonte: ANBIMA. Consolidado Histórico de Fundos de Investimento.
Deflator: IGP-DI. A preços de 2022

Por outro lado, o veloz incremento nas carteiras desses fundos não se converteu em *funding* de longo prazo para investimentos produtivos. Tornaram-se, antes, atores centrais no mercado de títulos públicos, robustecendo um processo de financeirização que, no Brasil, se nutre da elevada renda de juros mais do que no mercado de capitais (BRUNO et al., 2011). De fato, os fundos de previdência são grandes proprietários de títulos da dívida pública federal. Detinham 17,7% do total desses ativos em 2007, passando para 21,5% em 2021 (Banco Central, 2021).

Para assegurar as fronteiras conquistadas pela acumulação financeira era imprescindível minar o sistema de arrecadação de receitas da Seguridade Social através da desoneração em grande escala, negligência com a enxurrada de recursos perdidos com sonegação e com uma avalanche de perdão de dívidas a grandes empresas. A lentidão da economia de 2014-2022 e a reforma trabalhista de 2017 produziram uma conjuntura ainda mais desfavorável à Previdência Social. Desemprego, terceirização da força de trabalho, trabalho intermitente e informalidade contribuíram para achatar as receitas e favorecer o desmonte do sistema público.

Os fundos de capitalização se beneficiaram de todos esses mecanismos estrategicamente construídos para reduzir as dimensões do *welfare state*. A ascensão dessas entidades vai fazer parte de uma era de perda de civilidade e desintegração social e na qual entramos na “financeirização do cotidiano”, onde os indivíduos incorporados aos esquemas do mercado internalizam subjetividades como proprietários de ativos financeiros (Van Der Swam, 2013). É dessa forma expropriatória que ocorre a inserção das famílias aos onerosos fundos privados de previdência, ofertantes de produtos financeiros com elevados riscos e previsível incapacidade de proteger contra as incertezas da vida, em desfavor dos setores populares condenados a um estado de bem-estar social cada vez mais estiolado.

Referências

ABRAPP (2022). Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar. Consolidado Estatístico. Disponível em: <https://www.abrapp.org.br/>

ANBIMA (2022 e vários anos). Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais. Consolidado Histórico dos Fundos de Investimento. Disponível em: www.ambima.com.br

Banco Central do Brasil (2021). Relatório Anual da Dívida Pública.

BARRETO, Eduardo (2019). Restauração Neoliberal e Esgotamento Histórico de Formas consagradas de Resistência. Revista da SEP, maio-agosto.

Bonizzi; Churchill e Guevara (2020). *Variegated financialization and pension fund asset demand: the case of Colombia and Perú*. Socio-Economic Review, Vol. 0, N. 0, 1–27

BRUNO; DIAWARA; ARAÚJO; REIS e RUBÉNS (2011). Finance-Led Growth Regime no Brasil. Revista de Economia Política 31 (5 (125)): 730–50.

BRUNO e CAFFÉ (2017). Estado e financeirização no Brasil: interdependências macroeconômicas e limites estruturais ao desenvolvimento. Economia e Sociedade, Campinas, v. 26, Número Especial, p. 1025-1062, dez.

ENGELN, E. (2003). *The Logic of Funding European Pension Restruc-*

turing and the Dangers of Financialisation, Environment and Planning A: Economy and Space, 35, 1357–1372.

Fenaprevi (2022). Federação Nacional de Previdência Privada e Vida. Disponível em: <https://fenaprevi.org.br/noticias/planos-de-previdencia-somam-r-41-7-bilhoes-alta-de-19-no-3-trimestre-de-2022.html>

OECD (2022). *Organisation for Economic Co-Operation and Development. Stat. Funded Pensions Indicators*.

PREVIC (2022 e vários anos) – Superintendência Nacional de Previdência Complementar - Informe Estatístico Trimestral.

VAN DER ZWAM, Natascha (2013). *Making Sense of Financialization*. Oxford University Press, Socio-Economic Review 12: 99-129.



100 anos de avanços civilizatórios

Fabio Giambiagi
Economista do BNDES

Por ocasião do centenário da aprovação da Lei Eloy Chaves, é importante entender quais podem ser considerados os grandes marcos da constituição de um sistema previdenciário pleno no Brasil. Com o pedido de desculpas pela eventual omissão de outros eventos que alguns leitores podem julgar merecedores de estar nesta *short list* dos avanços civilizatórios alcançados em um século, eu listaria os seguintes episódios:

- 1923. Aprovação da Lei Eloy Chaves, que regulamentou o que naquela época se chamavam de “Caixas de Aposentadorias e Pensões” (CAP).
- 1960. Promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), após 14 anos de debate parlamentar, e que uniformizou as contribuições e os planos de Previdência dos diversos institutos.
- 1966. Criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), que em 1990 mudou o nome para o do atual INSS.
- 1974. Criação do Ministério de Previdência e Assistência Social.
- 1988. Aprovação da atual Constituição Federal, um marco importante, pela constitucionalização de uma série de direitos associados à Previdência Social.
- 1993. Aprovação da Lei 8742, que organiza a Assistência Social e cria o benefício da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), como uma espécie de “braço assistencial” do sistema de Previdência e Assistência Social, posteriormente modificada pelas Leis 9.720/1998 e 10741/2003 (“Estatuto do idoso”).

O sistema previdenciário/assistencial brasileiro foi sucessivamente sendo ampliado para dar conta, ao longo do tempo, dos desafios maiúsculos que se apresentavam diante dele. Em ordem sequencial, os mais importantes foram:

1. a criação de um sistema de aposentadoria para dar conta do fenômeno (então moderno, nas primeiras décadas do século XX) da crescente longevidade da população;
2. a incorporação a esse sistema de uma grande massa da população brasileira da época, representada pelos (inicialmente) contribuintes e (posteriormente) beneficiários da área rural;

3. o aumento do valor dos benefícios, seja pelo incremento específico do valor unitário rural – antes muito inferior ao urbano – como, depois do Plano Real, pelo significativo crescimento real do indexador do piso previdenciário (o salário mínimo); e
4. a extensão dos benefícios para uma significativa massa de desposuídos, que não tinham histórico contributivo para ter acesso aos benefícios *strictu sensu* previdenciários.

Deixando de lado o expressivo valor das aposentadorias e pensões pagas a beneficiários da administração pública das três esferas de Governo – muito representativos em termos financeiros, menos em termos populacionais –, no caso do INSS isso significa hoje um sistema que paga benefícios previdenciários a aproximadamente 32 milhões de beneficiários, aos quais cabe adicionar um número da ordem de grandeza de 1 milhão de benefícios acidentários e de 5 milhões de benefícios assistenciais.¹

Com isso, o Brasil resolveu em boa parte um problema que há 100 anos se afigurava dramático, tanto pela realidade da época como, principalmente, pela perspectiva quando se contemplava o panorama previsível décadas à frente, mantido o arcabouço pré-1923: a miséria dos idosos. Os coeficientes de extrema pobreza per capita, por faixa etária, significativos na vida adulta e dramáticos na infância – quando em famílias numerosas uma renda baixa é dividida por várias pessoas, incluindo diversas crianças –, se tornaram muito baixos a partir da faixa de 60/65 anos de idade em diante, no Brasil, com o passar das décadas. Há muitos meninos, jovens e adultos em situação de extrema pobreza no Brasil, mas poucos idosos nessa situação. Apesar de tudo, nos tornamos um país evoluído nesse aspecto: somos uma Nação muito mais civilizada que a da década de 1920.

Resta o desafio fiscal, endereçado parcialmente na reforma de 2019, mas ainda pendente de ajustes, em um país a caminho de ter um déficit público de 6 % a 7 % do PIB, com um forte componente previdenciário. Tarefa para os fiscalistas e os políticos resolverem nos próximos 10 a 20 anos. O desafio civilizatório, porém, no que se refere ao componente previdenciário/assistencial, foi razoavelmente equacionado

1. Cabe notar que esses números embutem em alguma escala certo grau de dupla contagem, pelo fato de um mesmo indivíduo estar presente em mais de uma estatística, de forma plenamente legal e legítima, como é o caso típico de quem recebe um benefício como pensionista sendo, ao mesmo tempo, aposentado(a).



Os 100 anos da Previdência Social no Brasil

Warley Martins Gonçalves
Presidente da COBAP

Luiz Legnãni
Secretário geral

No próximo 24 de janeiro do ano de 2023, o sistema de proteção social brasileiro, chamado Regime Geral de Previdência Social (RGPS), ou só INSS para muitos, completa seus 100 anos. O centenário instituto paga pontual e religiosamente, todos os meses, mais de 36 milhões de aposentadorias, pensões, auxílios e inúmeros outros benefícios no campo e na cidade, movimentando cerca de R\$ 720 bilhões anuais. É, indubitavelmente, o maior programa de redistribuição de renda da América Latina, mantido pelos milhões de brasileiros contribuintes, obrigatórios ou facultativos, pessoas jurídicas e físicas, com carteira assinada ou outra ocupação.

O benefício pago pela Previdência tem contribuído imensamente para a melhoria de condições de vida dos aposentados, pensionistas e idosos, e claro, de seus familiares. Segundo a Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP) e Fundação ANFIP, a publicação sobre “A Previdência Social e a Economia dos Municípios” traz informações interessantes relativas aos recursos previdenciários e sua importância na redução das desigualdades regionais, tendo em conta, esses benefícios superarem, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), bem como a arrecadação da maioria dos municípios brasileiros.

A Previdência Social passou por diversas reformas ao longo dos anos. A última foi aprovada pelo “centrão” político-partidário e de forças reacionárias privatizantes, com a Emenda Constitucional (EC) 103/19.

Ficou claro o objetivo perverso dessa reforma: obrigar os trabalhadores a trabalharem muito mais e pagar mais contribuição, para depois receber seu benefício com valor inferior.

O déficit da Previdência usado como a principal justificativa para a reforma foi desmascarado pelo relatório da CPIPrev (2017). O documento constata que, até a década de 1980, a Previdência obteve superávits e que, desde 1990, parte dos recursos foram desviados por causa da Desvinculação de Receitas da União (DRU).

Apesar de terem surgido a partir de 1888, no Brasil, sistemas análogos, beneficiando segmentos, na época, importantes para o império, como correios, imprensa nacional, marinha, casa da moeda e alfândega, o marco inicial do seguro social data do ano de 1923. Nesse ano, em 24 de janeiro, foi publicada a chamada Lei Eloy Chaves (Decreto Legislativo nº 4.682/1023), assim batizada para homenagear seu autor, o deputado federal paulista que articulou, junto às companhias ferroviárias, a criação das Caixas de Apo-

sentadoria e Pensão (CAP) dos trabalhadores de cada uma das empresas do setor. Essa Previdência quase centenária mudou muito desde então, passando pelos IAPS, INPS, Iapas e o atual Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), gerando frutos paralelos como os Regimes Próprios dos servidores públicos (RPPS), a previdência complementar fechada (os fundos de pensão) e aberta (os PGBLs e VGBLs).

Temos que seguir fortalecendo a Previdência, fundamental instrumento de proteção aos brasileiros, pois demógrafos apontam uma população de mais de 64 milhões de idosos em 2050, quase 1/3 de nossos compatriotas dependendo do seguro social público e solidário para sua sobrevivência, sendo a Previdência um dos grandes amortecedores sociais de nosso país, redutor de desigualdades. Se considerarmos que os aposentados mantêm, em média, dois outros dependentes, mais de 100 milhões de brasileiros dependem hoje deste INSS.

Com o acesso cada vez mais popularizado da internet e também por conta dos reflexos da pandemia, a Previdência Social conta agora com um aplicativo exclusivo para os contribuintes realizarem diversos tipos de solicitações. Trata-se do Meu INSS. Ele é um aplicativo que faz atendimento rápido e com resposta eficaz, agilizando a vida de muita gente.

A plataforma disponibiliza mais de 90 serviços digitais, tudo na palma da mão. Elaborado por meio de uma parceria tecnológica com a Dataprev, o portal registra, em média, 40 milhões de acessos por mês. Portanto, o futuro da Previdência Social depende de medidas eficazes, tais como, combater a sonegação, inclusão dos mais de 40% dos trabalhadores que estão na informalidade para contribuir com a Previdência, garantir fontes de receitas e não realizar cortes e isenções fiscais.

Deve estar permanentemente em construção e ter suas ferramentas de atendimento constantemente atualizadas, como, por exemplo, a prova de vida por biometria e a automação dos benefícios, que já fez cerca de 27% de requerimentos por mês, tudo automático.

Assim, apesar de quase 100 anos, a Previdência Social é de importância ímpar para a nação brasileira, devendo ser mantida e constantemente renovada para sempre oferecer um atendimento de qualidade e segurança na vida dos brasileiros, assegurando proteção e amparo social de geração em geração.

*Desonerações com
contribuições sociais: uma
política de fragilização
dos direitos sociais e
garantias fundamentais
do trabalhador brasileiro*

Juliano Giassi Goularti

*Doutor pelo Instituto de Economia da Unicamp. Autor do
livro “Política fiscal e desoneração tributária no Brasil”*

Desde o nascimento da economia como ciência do conhecimento, a formação da riqueza é o centro de investigações por economistas das mais diferentes vertentes teóricas e ideológicas. Há um profícuo debate sobre a origem, a causa, a geração, a distribuição, os ciclos e a reprodução da riqueza social.

Com o passar dos anos, foram se multiplicando as formas de acumulação privada pela via tributária, isto é, pelo não recolhimento do imposto através das desonerações. Isto porque uma parte do processo de metamorfose da riqueza social é constituída através das múltiplas estruturas fiscais de incentivos, tais como: anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo. No caso do governo federal, isso se dá através dos impostos e contribuições sociais.

Dentro da orientação da política econômica nacional, a desoneração tributária passou a ser utilizada como instrumento de desenvolvimento econômico para impulsionar determinada atividade econômica (e/ou região) buscando ampliar o parque fabril, construir novas plantas industriais, adquirir maquinário, investir em produtos e processos de inovação, atrair novas indústrias ou manter aquelas já existentes.

A desoneração sobre a folha de pagamentos é um tema recorrente desde a reforma da Previdência de 1998, quando foi aprovada a Emenda Constitucional nº 20. Esse movimento ganhou força nos anos de 2007 e 2008, nos quais a redução da contribuição previdenciária sobre a folha foi proposta. Todavia, a partir de 2012, o debate sobre desoneração tributária da União passou a ter maior centralidade em função da desaceleração econômica.

Buscando reduzir custos de produção, as contribuições sociais patronais sobre a folha de pagamento foram colocadas pelo empresariado como questão *sine qua non* para a realização de novos investimentos e, também, para a contratação de novos trabalhadores. Com isso, diga-se, as desonerações do PIS/Pasep, CSLL, Cofins e Previdência Social são acontecimentos significativos na política de desoneração tributária da União, como é apresentado na Tabela.

Tabela – Desonerações tributárias da União com Contribuições para Previdência Social (2014-2022)

R\$ 1,00

Ano	PIS/Pasep	CSLL	COFINS	Contribuição p/ Previdência	Total c/ Previdência	Desoneração Total	%
2014	11.638.859.093	9.301.395.572	58.509.914.863	57.092.532.330	136.542.701.858	249.761.192.255	54,67
2015	14.100.356.868	10.490.298.675	70.537.853.480	62.517.897.265	157.646.406.288	282.437.237.614	55,82
2016	12.887.287.875	11.171.405.753	64.558.470.146	54.349.063.112	142.966.226.886	271.006.119.453	52,75
2017	12.719.768.365	11.791.567.019	64.022.703.290	62.493.048.531	151.027.087.205	284.846.251.843	53,02
2018	12.768.217.711	11.210.313.829	65.062.004.501	60.348.542.265	149.389.078.306	283.446.729.378	52,70
2019	13.440.890.588	11.264.926.117	67.952.069.295	64.122.760.808	156.780.646.808	306.397.956.548	51,17
2020	13.937.040.446	11.596.722.822	72.103.660.668	69.466.949.082	167.104.373.018	330.845.201.913	50,51
2021	14.503.212.498	15.250.440.683	74.690.151.585	49.253.513.379	153.697.318.145	307.931.465.337	49,91
2022	18.888.441.001	17.312.645.140	96.188.225.961	46.454.590.241	178.843.902.343	371.072.953.439	48,20

Fonte: Demonstrativo dos benefícios tributários, vários anos.

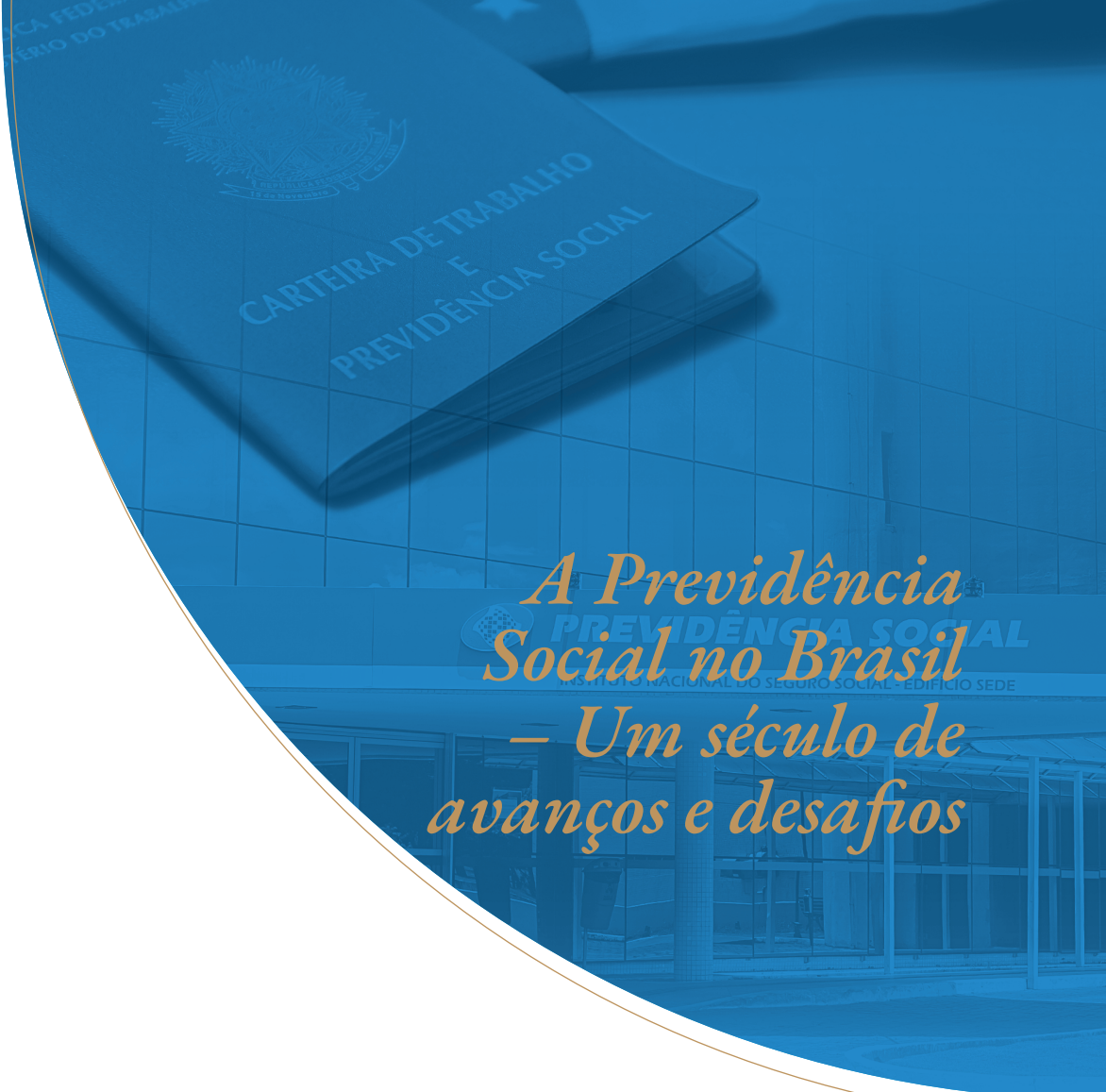
As desonerações tributárias contribuem para a estrutura tributária regressiva, que privilegia os ricos e penaliza os pobres. Embora a Tabela aponte uma queda da participação das desonerações com contribuições sociais no volume total desonerado pelo governo federal, de 54,67%, em 2014, para 48,20%, em 2022, elas representam uma investida contra os direitos sociais e garantias fundamentais historicamente conquistados pelos trabalhadores. Em geral, das modalidades desoneradas pela União em 2022, o maior valor com contribuições sociais é com Cofins (53,78%), seguido por Contribuição para Previdência (25,97%), PIS/Pasep (10,56%) e CSLL (9,68%).

Buscando reduzir custos de produção com a justificativa de elevar o investimento privado, a desoneração da folha teve sua legislação sucessivamente alterada por Medidas Provisórias (MP), entre elas estão: MP 563/2012, MP 582/2012, MP 601/2012, MP 612/2013, MP 651/2014, MP 774/2017, dentre inúmeras outras. Caso a arrecadação de contribuições sociais seja insuficiente para custear as despesas da Seguridade Social, maior será o dispêndio do orçamento fiscal para financiar as áreas de Assistência Social, Saúde e Previdência.

Por ora, o orçamento da Seguridade foi instituído para atuar como rede de proteção pública e universal com fontes diversificadas de financia-

mento para evitar vulnerabilidade das receitas frente aos ciclos econômicos. A desoneração da folha de pagamento permite às empresas dos setores beneficiados pagarem alíquotas de 1% a 4,5% sobre a receita bruta, em vez de 20% sobre a folha de salários, sob o argumento de contratar novos trabalhadores. Entretanto, os argumentos a favor da redução dos encargos trabalhistas fragiliza o custeio previdenciário, ou melhor, enfraquece o regime de solidariedade no custeio do regime geral de proteção social.

Nesse enfoque, as desonerações com contribuições sociais não são um dado ou um conjunto de precondições necessárias para manter a empresa ativa no mercado. Isto porque as desonerações tributárias não são um dispositivo automático do investimento privado e da formalização do emprego. São, na verdade, um processo econômico voltado à apropriação de lucros à custa dos direitos dos trabalhadores.



A Previdência Social no Brasil

– Um século de avanços e desafios

Carlos Vinicius Ribeiro Ferreira

Advogado. Mestrando em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGD/UERJ)

Fábio Zambitte Ibrahim

Doutor em Direito Público. Professor Associado de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ. Professor Titular de Direito Tributário do IBMEC Rio

Em uma coincidência histórica, nos coube apresentar breves linhas do centenário da Previdência Social brasileira. Inegável sua importância na vida de milhões de brasileiros, definitivamente agregada aos encargos básicos de nosso sistema de proteção social. Todavia, as dificuldades e obstáculos perduram, nos exigindo reflexão para que o próximo século da cobertura previdenciária nacional seja venturoso.

Eloy Marcondes de Miranda Chaves, patrono de nosso sistema protetivo, teve grande inspiração na Caixa de Aposentadoria e Pensão, criada para dar assistência aos trabalhadores ferroviários portenhos na Argentina – mesma categoria agraciada por Eloy no solo brasileiro, e não por acaso. A motivação de Eloy foi dupla: primeiro, os ferroviários eram a principal categoria do reduto eleitoral do parlamentar e, principalmente, temia-se uma possível insurreição, tendo em vista que uma paralisação no setor provocaria um colapso moral, financeiro, econômico, social e político, em um contexto de sucessivas greves de operários no Brasil¹.

Indiscutivelmente, e felizmente, o que veio a se tornar a Previdência Social, em um balanço dos 100 anos, supera, e muito, as expectativas dos legisladores daquela época, que não tinham meios de pensar no aparato estatal que se tornou o sistema previdenciário. Desde 1923, experimentaríamos avanços como a igualdade entre o meio urbano e rural, a produção de uma robusta legislação e um amadurecimento da jurisprudência administrativa e judicial previdenciária.

De fato, temos muito a comemorar nesse século que se passou, mas se a Previdência se preocupava em garantir um mínimo de proteção social a determinada categoria, agora enfrenta o desafio de garantir um modelo protetivo para todos, sem distinções de trabalho, gênero, raça ou idade.

A ampliação do leque de segurados cobertos foi fundamental para o objetivo da universalidade de cobertura e atendimento, mas há a dificuldade concreta em produzir cobertura previdenciária a trabalhadores do mercado informal e as pessoas em atividades domésticas. O modelo contributivo de proteção social enfrenta seus estertores. Além da crescente dificuldade de cobertura das novas formas de trabalho, há questões gerais de desigualdade social que devem ser observadas. A Previdência Social não deve perpetuar as iniquidades existentes no mercado de trabalho, mas, ao revés, equalizar a

1. VIEIRA, Hermes Pio. Eloy Chaves: precursor da Previdência Social no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1978, p. 231

cobertura dentro dos eventos sociais amparados pelo sistema.

Outro deságio hercúleo do sistema será viabilizar a proteção previdenciária de crianças e adolescentes. Apesar da “absoluta prioridade” constitucional, é um público que passa ao largo das ações previdenciárias, que poderiam ser materializadas por serviços, como creches e pré-escolas. Em suma, os desafios são muitos, mas os objetivos e dificuldades nunca foram estranhos à Previdência Social. Venceremos.



Um século de Previdência Social

Paulo Kliass

*Doutor em economia e diretor da Associação Nacional dos Especialistas
em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ANESP)*

A assinatura da Lei Eloy Chaves pelo Presidente da República Artur Bernardes ocorreu em janeiro de 1923. A proposta foi apresentada ao Congresso Nacional pelo então deputado federal paulista, que teve seu nome vinculado a esse inovador dispositivo legal a partir de então. Apesar de seu universo inicialmente restrito apenas aos empregados das empresas de transporte ferroviário, a lei é considerada a base e a origem de todo o sistema jurídico e legal de nosso modelo de Previdência Social vigente até os dias de hoje.

A intenção do parlamentar era apresentar medida que pudesse atender a parte das reivindicações do movimento sindical dos ferroviários, categoria bastante atuante e estratégica para o bom funcionamento das atividades econômicas no Brasil daquela época. Assim, para além das questões associadas a ganhos salariais e condições de trabalho, o texto propunha a organização de um modelo que assegurasse o pagamento de benefícios aos assalariados para o período em que cessasse sua capacidade laboral. A constituição do sistema de Caixa de Aposentadorias e Pensões (CAPs) em cada empresa do setor previa o recolhimento de contribuição bipartite (cota patronal e dos trabalhadores) para viabilizar o cumprimento do fluxo de benefícios.

Na década seguinte, Getúlio Vargas introduz algumas mudanças no modelo, transformando as CAPs em Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), tornando-os obrigatórios e operando por ramos da economia, e não mais apenas no âmbito de cada empresa isoladamente. Além disso, o sistema de contribuição passou a ser tripartite, com o setor público também efetuando a sua cota ao financiamento do modelo.

Ao longo da década de 1960, temos a aprovação da Lei Orgânica da Previdência Social, incorporando os diferentes benefícios ao sistema, tais como auxílio natalidade, auxílio funeral e auxílio reclusão. Porém, como o universo de atendimento ainda era restrito aos assalariados urbanos, em 1963 é institucionalizado o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (Funrural) para ter início um ainda tímido processo de incorporação dos trabalhadores do campo ao modelo. No entanto, dois anos após o golpe militar de 1964, o novo governo provoca uma importante mudança no sistema, criando o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) unificado, após a extinção dos IAPs.

A transição democrática ao longo da década de 1980 é coroada com

a aprovação da nova Constituição em 1988, onde a Seguridade Social é consolidada com conceitos e orçamento próprios. Assim, a Previdência Social é estabelecida como direito universal a todos os cidadãos e cidadãs. Apesar das sucessivas tentativas de substituição do regime de repartição (que implica um sistema de solidariedade intergeracional) pelo regime de capitalização, as bases fundamentais do modelo histórico da Previdência Social brasileira prevaleceram.

Um século depois de sua criação, apesar de todos os ataques e crises por que passou, essa importante política pública, simbolizada nas últimas décadas pelo INSS, permanece viva, atuante e cumprindo com seu papel de inclusão social, de apoio a setores de baixa renda e justa retribuição social a todos e todas que entraram em uma fase de inatividade de sua capacidade laboral. Apesar de todas as dificuldades causadas sobre o regime de Previdência Social por conta de décadas de obediência aos ditames da austeridade fiscal, o balanço ainda pode ser considerado positivo, inclusive pelo fato de ela não ter sido destruída nem inviabilizada em suas bases essenciais. A simples sobrevivência financeira e institucional do INSS permite que um novo governo, preocupado com a distribuição de renda e com as condições de vida da maioria da população, possa fornecer musculatura à Previdência Social e oferecer as condições de assegurar sua sustentabilidade no médio e longo prazos.

Mudanças na composição demográfica e na conformação do mercado de trabalho podem e devem apresentar a cada nova conjuntura necessidades pontuais de alterações no modelo. Mas o fato inquestionável é que seus fundamentos não sinalizam para mudanças estruturais. Para tanto, basta que sejam respeitadas as orientações para alocação das receitas necessárias à boa execução do orçamento da Seguridade Social, abandonando o enfoque de um fiscalismo exacerbado e de uma austeridade demolidora sobre as contas públicas.



Os 100 anos da Previdência Social. há o que comemorar?

Adriane Bramante de Castro Ladenthin

Advogada. Mestre e Doutora pela PUC-SP. Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário - IBDP. Presidente da Comissão Especial de Direito Previdenciário da OAB/SP. Membro Consultor da Comissão Nacional de Direito Previdenciário do CFOAB

A Lei Eloy Chaves, de 1923, inaugurou a Previdência Social no Brasil, destinada, neste primeiro momento, aos trabalhadores ferroviários, proporcionando-lhes estabilidade no emprego e benefícios previdenciários, dentre eles, a aposentadoria ordinária, após 30 anos de trabalho e 50 de idade.

Nasceu tímida, mas foi, ao longo dos anos, abrindo espaço para a criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões de diversas categorias profissionais. Até que, em 1960, o Estado consolidou a rede protetiva previdenciária (Lei 3.807/60) com mais de 15 benefícios e serviços, custeada pela União, pelos empregadores e pelos empregados. Hoje, passados 100 anos, o Brasil possui mais de 32 milhões de pessoas protegidas pelo sistema previdenciário e mais de 5 milhões pela Assistência Social.¹

A Constituição Cidadã de 1988, assim chamada por Ulysses Guimarães, consolida a solidariedade, mantendo o método de repartição simples, pautada no valor social do trabalho, e materializa a Seguridade Social para possibilitar o alcance da universalidade da cobertura e do atendimento.

Apesar do expressivo e inegável mecanismo de distribuição de renda, que permitiu a redução das desigualdades desde seu nascedouro, a Previdência Social tem sofrido reformas e contrarreformas, o que tem provocado mudança no cenário atual, descredibilizando sua efetividade e seu equilíbrio em um futuro não muito distante.

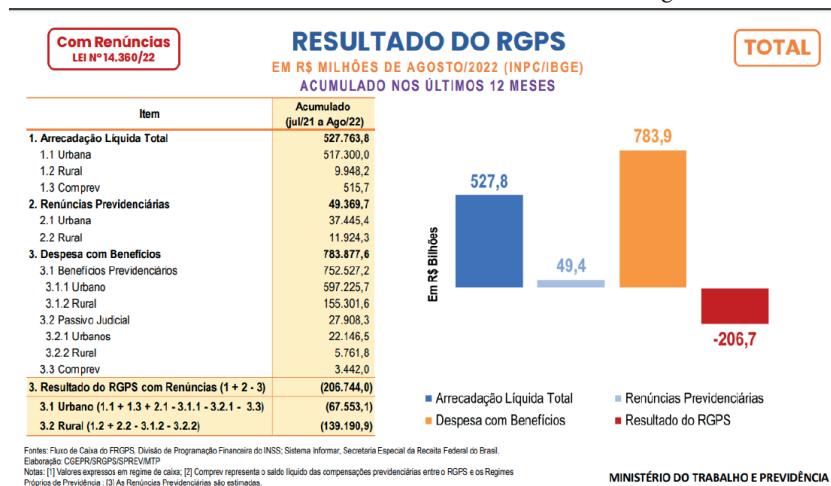
O emprego informal cresce exponencialmente. O empregado celetista está fadado à extinção, tamanha é a carga tributária atual, e vem sendo substituído, aos poucos, pelos MEIs e pela “pejotização”. Como consequência, os benefícios do futuro, muito provavelmente, serão de um salário mínimo, aumentando o percentual de benefícios neste valor, que hoje já está em 66,9%. Quem quiser renda maior, que contrate um plano de previdência complementar.

Aos informais, que dificilmente alcançarão mais de 15 anos de contribuição, ficarão a cargo da Assistência Social, já que não terão cumpridos os requisitos mínimos de carência e tempo de contribuição para um benefício de natureza previdenciária.

Quanto menos contribuintes, menor é o valor arrecadado. O descom-

1. Brasil. Ministério do Trabalho e Previdência. Números do RGPS. Agosto/2022. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/dados-abertos-previdencia/previdencia-social-regime-geral-inss/arquivos/resultado-do-rgps/resultado-do-rgps-2022-08-urbano-rural-legislacao-eleitoral.pdf>, acesso em 24/10/2022.

passo no critério econômico é indiscutível e esse é o grande estopim das reformas. O resultado do RGPS, segundo dados do Ministério do Trabalho e Previdência, é deficitário em R\$ 206,7 bilhões, conforme gráfico abaixo:



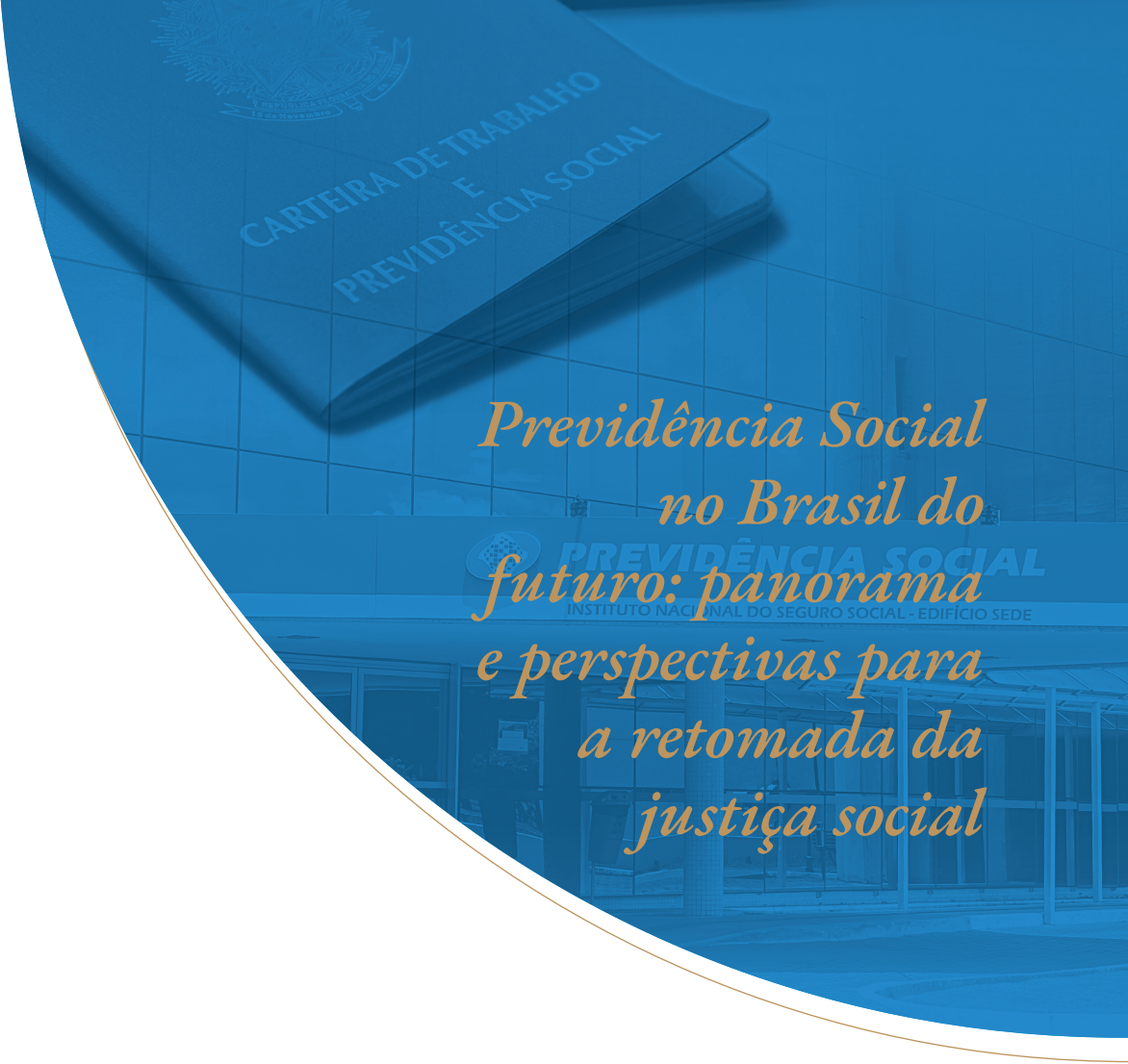
É sabido que a Previdência Social é financiada pela receita advinda da folha de salários, de rendimentos do trabalho e do trabalhador e dos demais segurados da Previdência Social (Art. 167, XI da CF/88). No entanto, devemos lembrar que a Seguridade Social, da qual a Previdência é apenas um dos seus vetores, é financiada por toda a sociedade de forma direta e indireta (Art. 195 CF/88) e que o déficit deve ser calculado adequadamente, levando-se em consideração todas estas receitas e despesas.

A desoneração da folha, as reformas trabalhista e previdenciária, as regras de imunidade e isenção, a informalidade, o descrédito na saúde financeira da Previdência e o desemprego desaguam, inexoravelmente, no fluxo de receitas e despesas da Seguridade Social. Menos benefícios, menos a economia gira. Vale lembrar que a Saúde também integra a Seguridade e foi extremamente importante no combate à pandemia da Covid-19.

A Emenda Constitucional 103/2019 trouxe ainda mais uma preocupante mudança, ao dispor no seu artigo 201, § 10, sobre a possibilidade de privatização concorrente dos benefícios imprevisíveis, inclusive os de acidente do trabalho. Isso pode significar o desmonte da Ordem Social ao colocar o Estado como responsável subsidiário destas prestações, o que culminaria em um retrocesso da proteção social iniciada há 100 anos por Eloy Chaves.

Há motivos para comemorar? Sim, afinal de contas são milhares de pessoas protegidas pela Previdência Social brasileira. No entanto, o momen-

to é de reflexão. Não podemos permitir estes retrocessos e a inobservância desenfreada aos princípios constitucionais e aos valores que regem nossa Carta Magna. Precisamos ter motivos para comemorar não só os 100 anos, mas a cada dia!



Previdência Social no Brasil do futuro: panorama e perspectivas para a retomada da justiça social

João Batista Lazzari

Juiz Federal no TRF da 4ª Região. Pós-Doutor em Direito e Justiça Constitucional pela Universidade de Bologna, Itália. Doutor e Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí (Univali). Doutor em Direito Público pela Universidade de Perugia, Itália. Professor e Coordenador Científico da Pós em Direito Previdenciário do IEPREV

Carlos Alberto Pereira de Castro

Juiz do Trabalho no TRT da 12ª Região. Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí (Univali). Doutorando em Ciências Públicas pela Universidade Autónoma de Lisboa. Membro emérito do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário

1. INTRODUÇÃO

A trajetória dos sistemas de proteção social levou os programas de benefícios previdenciários para muito além do tripé de riscos sociais originalmente concebido: incapacidade temporária, ou permanente, e morte, avançando sobre diversos outros aspectos de nosso cotidiano, como o direito à retribuição da mulher durante a licença-maternidade, e mais recentemente, aos adotantes; ou o pagamento de cotas de salário-família no surgimento de prole e a proteção contra o desemprego involuntário, no conjunto dessas proteções surgidas posteriormente.

O pacto previdenciário em regime de repartição é intergeracional, mas também intrageracional, pois acode – cada vez mais – até mesmo aqueles que estão entre seus financiadores, pessoas com idade aquém da aposentadoria. Por outro lado, o modelo de capitalização, defendido por uma parcela de estudiosos, notadamente economistas, não se caracteriza pelo autofinanciamento da própria geração; quando muito, é direcionado à pessoa do contribuinte e seus dependentes, conforme sua cotização e (maior ou menor) preocupação com estes últimos. Nada há de social, nem de solidário, em um regime de previdência pautado em cotização individual, em que cada um é deixado à própria sorte.

Os fenômenos ligados à tecnologia de informação também impactam a forma como o trabalho é realizado. Assim, dada a crescente informatização de todas as atividades em âmbito global, nasce um novo mundo do trabalho, em que a utilização da rede mundial de computadores e das infraestruturas tecnológicas vem impactando profundamente nas relações de trabalho.

Por outra vertente, é evidente que o constitucionalismo confere um peso significativo às escolhas feitas por uma geração vivente em relação às gerações futuras – a ideia de Constituição dirigente – envolvendo “opções escolhidas pelas gerações precedentes”, o que, somado à ideia de rigidez do texto constitucional, torna tais escolhas mais difíceis de se concretizar. Daí, levanta-se a indagação, presente na obra de Alan Gosseries, sobre “em que medida teríamos o dever moral de respeitar, mesmo que só parcialmente, o programa fixado pelas gerações precedentes”.¹

E se, por razões de verdadeira escassez financeira, ou por outros moti-

1. GOSSERIES, Axel. Pensar a justiça entre as gerações: do caso Perruche à reforma das pensões. Trad. Joana Cabral. Coimbra: Almedina, 2015, p. 102.

vos (por exemplo, considerar-se injusto o modelo existente) houver a quebra do compromisso constitucionalmente firmado pelas gerações antecedentes?

Discute-se, no presente texto, uma teoria de justiça que possa justificar a continuidade - ou não - de sistemas de proteção social fundados na solidariedade entre os membros de uma sociedade, na medida em que são os atuais (e os futuros) membros desta sociedade que serão os seus financiadores, a arcar com o custeio de benefícios e serviços.

2. MUNDO DO TRABALHO: O CENÁRIO ATUAL

Pode-se afirmar, sem sombra de dúvida, que a sociedade atravessa um complexo período de mudanças ditadas pelo uso intensivo de tecnologia da informação, alavancado pela pandemia da Covid-19 a partir de 2020. Contudo, esse não foi um cenário alcançado da noite para o dia, ou sem resistências.²

Em um passado relativamente recente, uma série de inventos permitiu a evolução da sociedade em seus aspectos econômicos e sociais. A chamada revolução digital trouxe, entre outros, a produção em larga escala dos computadores, que passaram a ser de uso pessoal (personal computers), a criação da internet e o desenvolvimento e popularização de equipamentos eletrônicos ligados à rede mundial.

Conforme a lição de Castells, a respeito dos problemas contemporâneos verificados na tentativa de qualificação jurídica de sujeitos envolvidos nas relações de trabalho, distinguir quem são os proprietários, os produtores, os administradores e os empregados está cada vez mais difícil em um sistema produtivo de geometria variável, trabalho em equipe, atuação em redes, terceirização e subcontratação.³

Convém ressaltar aqui dois fenômenos importantes: a crescente migração de pessoas para outras nações, por problemas econômicos, conflitos armados etc., com a necessidade de trabalhar, embora ilegalmente – logo, sem proteção jurídica; e a transformação digital do mundo do trabalho, em

2. RODRIGUES, Horácio Wanderlei; BECHARA, Gabriela Natacha; GRUBBA, Leilane Serratine. Era Digital e Controle da Informação. Revista Em Tempo. [S.l.], v. 20, n. 1, nov. 2020. Disponível em: <<https://revista.univem.edu.br/emtempo/article/view/3268>>. Acesso em: 2 set. 2022.

3. CASTELLS, Manuel. A sociedade em rede. 9. ed. rev. ampl. São Paulo: Paz e Terra, 2006, p. 571.

que a atividade laboral não é mais necessariamente prestada sob o teto de um empregador/empresa, e muito menos para um tomador de serviços que se encontra no mesmo país que o trabalhador contratado – o trabalho digital transfronteiriço – que vem a se aliar a outros fenômenos antes existentes para a complexa equação que envolve a universalidade da cobertura e do atendimento em matéria de Seguridade Social, sem contar os aspectos ligados à legislação trabalhista.

3. EFEITOS DA ATUAL CONJUNTURA NOS SISTEMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL

Um dos resultados de tal cenário é a diminuição gradual de recursos vertidos aos sistemas de segurança social de países periféricos, abaixo dos níveis propostos pela Organização Internacional do Trabalho. Amartya Sen, prêmio Nobel de Economia, e Bernardo Kliksberg, doutor em Economia atuante na Unesco, sintetizam a questão da globalização quanto à desigualdade:

O principal desafio refere-se à desigualdade – internacional e dentro de cada país. As preocupantes desigualdades na riqueza e também assimetrias brutais no poder e nas oportunidades políticas, sociais e econômicas.

Uma questão crucial diz respeito à divisão dos ganhos potenciais da globalização – entre países ricos e pobres e entre os diferentes grupos dentro de um país. Não é suficiente compreender que os pobres do mundo precisam da globalização tanto quanto os ricos; também é importante garantir que eles de fato consigam aquilo de que necessitam. Isso pode exigir reforma institucional extensiva, mesmo quando se defende a globalização.⁴

A distribuição dos “benefícios” da globalização está por detrás do debate sobre a (des)construção do modelo de Estado de Bem-Estar Social. Afinal, como já afirmara o também ganhador do Nobel de Economia, prof. John Nash, há mais de meio século atrás, em seu ensaio “The bargaining

4. SEN, Amartya; KLIKSBURG, Bernardo. As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado. Trad. Bernardo Ajzemeberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 23-24.

problem”⁵, geralmente o ponto central não é se um sistema em particular é melhor para todos do que nenhum sistema seria, mas se ele resulta numa divisão justa dos benefícios.⁶

Caracterizando-se, sempre, por uma indelével intervenção no mercado, a exigência de contribuições sociais impõe um ônus, é certo, a trabalhadores e empresas, como de resto, a toda a população economicamente ativa. Além disso, para a salvaguarda do regime de segurança social, há que se ter uma legislação reguladora, o que faz com que os agentes econômicos tenham de se curvar às normas impostas. E contra isso se insurgem, naturalmente, os defensores do livre mercado, como se vê no discurso de Friedman: “É difícil para mim, como liberal, encontrar alguma justificativa para a taxa-ção gradual em termos de pura redistribuição de renda. Parece-me um caso claro de coerção, em que se tira de uns para dar a outros, e assim se entra em conflito frontal com a liberdade individual”.⁷

Neste ponto, é interessante a observação do economista britânico Nicholas Barr: “nos dois casos [repartição ou capitalização] os beneficiários dependem das gerações futuras, porque os dois sistemas assentam os benefícios em títulos sobre a produção futura em vez de títulos sobre a acumulação da produção atual”. Para o mesmo autor, a função de um sistema de previdência, mesmo por capitalização, consiste em financiar uma certa repartição dos frutos da produção futura entre trabalhadores e aposentados.⁸ Isto decorre do fato de que o sistema por capitalização transforma a poupança individual em ativos financeiros “cujo valor dependerá, portanto, do estado da economia na altura em que serão mobilizados”⁹, ou seja, quando chegar a idade da aposentadoria.

O Estado-Providência foi criado, segundo seus precursores, para a redução das desigualdades sociais. Assim, o sistema se sustenta e se legitima pelo fato de que a sociedade – e o Governo eleito por esta – tem um compromisso moral com os menos favorecidos. No momento

5. “O problema da negociação” – tradução livre dos autores.

6. Apud SEN e KLIKSBURG, op. cit., p. 25.

7. FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e Liberdade*. Trad. Luciana Carli. 3. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988, pp. 158-159.

8. BARR, Nicholas. *The economics of the Welfare State*. 2. ed. Londres: Weidenfeld & Nicholson, 1993, p. 215.

9. GOSSERIES, op. cit., p. 200-201.

histórico em que a sociedade quebra tal paradigma, adotando definitivamente a noção de que cada um deve buscar os próprios meios de sustento, e que os bem-sucedidos economicamente não possuem nenhuma “dívida social” a quitar, desaparece a integração social, e o individualismo materialista poderá ser declarado como doutrina predominante, em flagrante prejuízo aos indivíduos das camadas mais pobres da sociedade.

O professor e economista Guy Standing, da Universidade de Londres, nos alerta para os efeitos da precarização de grandes segmentos de trabalhadores no mundo contemporâneo para a continuidade das políticas de previdência, ou seguro social:

Se tudo é “mercadorizado” – avaliado em termos de custos e recompensa financeira –, as reciprocidades morais se tornam frágeis. Se o Estado elimina formas trabalhistas de seguro social que criam um sistema sólido de solidariedade social, ainda que injusto, sem colocar nada em seu lugar, então não há nenhum mecanismo para criar formas alternativas de solidariedade. (...) O seguro social prospera quando há uma probabilidade mais ou menos igual de mobilidade ascendente e descendente, de ganhar e de perder. Numa sociedade em que o precariado está crescendo, e em que a mobilidade social é limitada e está em declínio, o seguro social não pode ter sucesso.¹⁰

4. OS RUMOS DO ESTADO CONTEMPORÂNEO E O PACTO SOCIAL

Há, portanto, como plano de fundo de todo o debate sobre rumos do Estado Contemporâneo em matéria de proteção social, um ingrediente puramente ético: qual a responsabilidade de cada um pelo futuro não apenas seu e de seus dependentes, mas de todo o conjunto de pessoas que depende ou possa vir a depender do sistema. Aí se funda o ideal de solidariedade, amálgama que por si mantém a coesão social e a manutenção de sistemas públicos de distribuição e redistribuição de renda aos que dela necessitem.

No tocante a esse aspecto, parece correto afirmar que se trata de uma questão de equidade, só que agora não somente entre gerações – a mais re-

10. STANDING, Guy. O precariado: a nova classe perigosa. Trad. Cristina Antunes. 1. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2020, p. 44-45.

cente a custear a mais idosa – mas entre favorecidos e desfavorecidos, independentemente da geração a que pertençam:

Quando discutimos anteriormente os princípios de segurança social à luz de um hipotético contrato a três idades (jovens, adultos no activo e reformados), admitimos a coerência de um preceito relativo a discriminações positivas dirigidas aos mais desfavorecidos de qualquer das gerações. O argumento pode ser mais desenvolvido se o apoiarmos em um entendimento substantivo da equidade. Devemos definir, então, em termos concretos o que deve ser garantido a todos para o conforto de cada um – é a preocupação da justiça distributiva e não apenas processual.¹¹

No limite do ideal, a equidade substantiva poderia traduzir-se em alcançar um nível idêntico de bem-estar para todos os beneficiários da segurança social. Dada a subjectividade da noção de um montante uniforme às prestações atribuídas, que cada um financiaria segundo a respectiva capacidade contributiva.

Diagnóstico importante foi produzido sobre os efeitos da globalização vem da Conferência Internacional do Trabalho, 100ª Sessão, 2011, que emitiu o Relatório VI – “Segurança social para a justiça social e uma globalização justa: Debate recorrente sobre proteção social (segurança social) no quadro do seguimento da Declaração da OIT sobre a Justiça Social para uma Globalização Justa, 2011”¹². Desse relatório constou, entre outras conclusões, que:

Uma primeira conclusão

78. As mulheres e os homens, bem como as crianças, têm direito à segurança social. Simultaneamente, as ins-

11. MENDES, Fernando Ribeiro. Segurança social: o futuro hipotecado. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2011, p. 107.

12. BUREAU INTERNACIONAL DO TRABALHO. Segurança social para a justiça social e uma globalização justa. Disponível em <http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/relatoriosegurancasocial_2011.pdf> Acesso em 6 set. 2022.

tituições de segurança social fazem parte da governança e das instituições de economias de mercado eficientes. O crescimento acelerado da interligação entre os mercados financeiros, de produtos e de trabalho mundiais torna a segurança social ainda mais necessária. Num mundo em que as flutuações financeiras e econômicas rapidamente se propagam, com um efeito imediato nos mercados de trabalho e no bemestar social, a capacidade dos indivíduos para lidarem sozinhos com os riscos econômicos é ainda mais limitada do que era. Os riscos sociais globais associados a pandemias e as repercussões expectáveis das alterações climáticas têm um impacto semelhante nos níveis de segurança social individual. Com vista a fomentar o desenvolvimento econômico, fortalecer a capacidade de recuperação econômica e eliminar adicionais riscos econômicos sistemáticos globais, os sistemas de segurança social nacionais baseados na solidariedade têm de ser mais fortes do que nunca. É necessária uma segurança social eficaz, que permita às sociedades lidarem com os riscos da globalização, aproveitarem plenamente as oportunidades que proporciona e ajustarem-se à constante mudança. Isto exige uma política nacional e enquadramentos institucionais abrangentes e integrados – abrangendo o emprego, a segurança social e outras políticas sociais – que permitam melhores respostas às mudanças estruturais e aos choques. Para que o direito à segurança social seja coerente, desempenhe eficazmente o seu papel de reforço da produtividade e funcione como um estabilizador social e econômico num mundo de incerteza, tem de estar integrado nas leis nacionais, na governança e nas estruturas institucionais, bem como em mecanismos internacionais eficazes. Somente uma combinação de instrumentos desta natureza pode definir os limites sociais necessários ao funcionamento dos mercados mundiais. (...)

Uma segunda conclusão

115. Todos os desafios fundamentais previamente identificados, com que se deparam os regimes de segurança social nacionais – cobertura, adequação económica e social e financiamento – são influenciados, de forma crítica, pela governança. Com uma boa governança podem ser criados regimes, alocados recursos (mesmo se de dimensões modestas, numa fase inicial) e assegurado um nível mínimo de adequação. Tem de ser criado um espaço fiscal e um espaço de políticas por meio da vontade política e do investimento em instituições eficazes. Estas políticas económicas e sociais devem centrarse nos objetivos do emprego produtivo e do trabalho digno, apoiados por uma boa governança, baseada num diálogo social bem informado.

Uma terceira conclusão

210. Embora se tenha verificado um progresso significativo nos últimos anos, a extensão da segurança social continuará a ser um dos maiores desafios para um crescimento económico equilibrado e para a coesão social, durante a próxima década. Atualmente, a primeira prioridade é proporcionar a uma percentagem de indivíduos excluídos, situada entre 75 a 80 por cento, alguma forma de segurança social que lhes permita viver sem medo de perder os seus meios de vida. Nos últimos anos, surgiu uma série de inovações políticas promissoras, principalmente em países de rendimento baixo e intermédio. (...)

Esse mesmo relatório, ao tratar das principais questões para o futuro da segurança social, adverte que:

“Os principais desafios para o futuro que se avizinha serão o desenvolvimento, através do diálogo nacional, de políticas de desenvolvimento económico e social coerentes que permitam a extensão da cobertura da segurança social, mantenham e ampliem o necessário espaço fiscal e assegurem

uma concepção, governança e gestão eficazes, eficientes e equitativas dos regimes de segurança social”.

Como conclusão deste tópico, tem-se que as relações de trabalho sofreram diversas mudanças no decorrer da História diretamente relacionadas às diversas Revoluções Industriais ocorridas desde a Idade Moderna. Atualmente, as mudanças se materializam, em grande parte, por meio de fenômenos caracterizados como decorrentes da Quarta Revolução Industrial, ou Indústria 4.0., com a crescente digitalização de nossas vidas e dados pessoais. Nesta “era da transformação digital”, o modelo tradicional de trabalho subordinado, surgido após a Primeira Revolução Industrial, em que o empregado se vincula a um empregador em troca de um salário e presta seu labor em local de trabalho determinado pelo empregador, perde campo, dia após dia, para novas modalidades de trabalho, que possuem como característica marcante a precarização – a ausência de formalização de tais vínculos para efeito de acesso aos Direitos Sociais Fundamentais, como os de natureza trabalhista e previdenciária. Voltaremos a este aspecto nos tópicos seguintes.

5. BREVE SÍNTESE DAS REFORMAS PREVIDENCIÁRIAS NO BRASIL

O Brasil, como se sabe, passou por duas grandes reformas em 1998 e 2003, porém restou mantida a repartição como critério de realização do fundo previdenciário e a capitalização individual ou em formato de fundos de pensão apenas em caráter complementar ao modelo público. O texto original da Proposta de Emenda Constitucional que resultou na Emenda n. 103, de 2019, tinha regras que levavam à mudança estrutural do modelo previdenciário brasileiro, com a capitalização imediata dos RPPS e a previsão de idêntica mudança no RGPS. Todavia, a ideia recebeu fortes críticas da opinião pública, e com isso foi retirada do texto já antes mesmo da votação do primeiro turno no Plenário da Câmara dos Deputados. Nada impede, frisamos, que volte ao debate por intermédio de nova PEC, ainda durante o atual mandato governamental, pois é clara a predileção por esse sistema entre os atuais mandatários do Poder Executivo.

A Previdência Social corresponde a uma necessidade reconhecida mundialmente, qual seja, a de existir um sistema de proteção contra eventuais vicissitudes por que passam as pessoas que exercem atividade remunerada, e que, em função de motivos diversos (incapacidade tempo-

rária ou permanente, maternidade etc.) não possuem condições de prover sua subsistência, por um período de tempo, ou em caráter permanente. Quando isso ocorre, a Previdência Social provê, em caráter substitutivo, a renda familiar. Logo, trata-se de um direito fundamental, totalmente interligado à preservação da vida e da dignidade humana, de modo a evitar a penúria daqueles trabalhadores – e seus dependentes – quando lhe falta a capacidade laborativa.

Não há como negar que os sistemas previdenciários públicos reque-rem, de tempos em tempos, ajustes que permitam a sua sustentabilidade para a presente geração, mas, principalmente, para as gerações futuras. Tais mudanças importam, necessariamente, em implementar mudanças nas regras em dois aspectos fundamentais: o financiamento do regime e a concessão de benefícios. Por vezes, os governos adotam medidas tendentes a aumentar as fontes de receita; outras vezes, tornam os benefícios menos acessíveis; e outras vezes, são conjugadas medidas em ambos os sentidos.

O problema reside na constatação de que os governos não possuem políticas de médio e longo prazo para solucionar os problemas causados pelos fatores que estão envolvidos: crescimento (ou decréscimo) demográfico; aumento da expectativa de sobrevida; diminuição da taxa de natalidade; capacidade contributiva da população economicamente ativa; criação de novos postos de trabalho; entre outros.

Daí resulta que as reformas previdenciárias, ao tempo em que realizadas, acabam por alterar as regras “no meio do jogo”: um trabalhador seguro, com legítimas expectativas de se aposentar em alguns meses, se vê obrigado a repensar sua condição, pois com a reforma será obrigado a trabalhar não só alguns meses, mas alguns anos a mais.

O discurso liberal no qual se baseia a declaração de “falência” do regime atual não deve prevalecer. Há que se buscar saídas para enfrentar o problema de frente, e não por meio de abandono pelo Estado da questão social, cometendo aos particulares, exclusivamente, a responsabilidade pela cobertura dos riscos de perda da capacidade laborativa.

O aspecto fundamental do debate sobre as reformas nos sistemas de Seguridade Social não é nem pode ser o econômico. A rede de segurança social deve existir para garantir existência digna a todo indivíduo, como foi proclamado há mais de duzentos anos, na célebre Declaração de 1789: os socorros públicos são um direito sagrado. Existe seguridade para o bem-estar

da população, principalmente a da camada social que depende de políticas estatais para romper a barreira da miséria, ou não descer a ela.

O debate sobre as iniciativas de reforma dos sistemas de segurança social é necessário e nele as nações devem estar engajadas, para se obter a melhor solução, não para as empresas nem para os Estados, mas, sim, para os indivíduos que dependem da Seguridad. São conclusões a que também chegam os membros da Associação Internacional de Segurança Social:

Las pensiones públicas tienen decisiva importancia para una significativa parte de la población de muchos países del mundo. Están destinadas a cobrar una significación aún mayor, a medida que se sientan plenamente los efectos de los cambios demográficos, del envejecimiento de la población y del aumento de la esperanza de vida. Es importante examinar las dimensiones sociales, políticas y culturales de la reforma de las pensiones así como los aspectos económicos y financieros. Si se toman cuidadosamente en consideración todas esas dimensiones, el debate sobre cómo deben estructurarse estas instituciones conducirá a un nuevo consenso respecto del papel y de la conformación de los regímenes públicos de pensiones. La aparición de un nuevo consenso ayudará a asegurar que los cambios incorporados en nombre de la reforma fortalezcan a estos regímenes y los mejoren para los muchos millones de personas que dependen de ellos en todo el mundo.¹³

Como se verá a seguir, também no Brasil a mesma linha de pensamento inspira propostas de reformas no sistema de proteção social, com a circunstância agravante de que o País vive um período de recessão econômica – cenário em que as tendências reformistas sempre acabam por buscar a redução de direitos para “economizar gastos públicos”, a fazer com que o debate se limite a apenas uma ou poucas vertentes da complexa e intrincada equação que envolve o conjunto de políticas sociais.

13. ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE SEGURANÇA SOCIAL. El debate sobre la reforma de la seguridad social: en busca de un nuevo consenso. Disponível em: https://ww1.issa.int/sites/default/files/documents/publications/3pensspa_es-29174.pdf. Acesso em 2 set. 2022.

6. A SUPOSTA CRISE DO FINANCIAMENTO NO BRASIL E OS VERDADEIROS PROBLEMAS NÃO ENFRENTADOS

No Brasil, fala-se em crise da Seguridade Social há décadas. De fato, segundo cifras oficiais, o sistema brasileiro experimenta crescentes dificuldades financeiras. Cabe, nesta oportunidade, fazer um breve panorama desta crise, embora não somente sob a perspectiva governamental, uma vez que definitivamente haja conclusões que merecem maior reflexão.

Juliana Presotto Pereira Netto, em sua obra¹⁴, indica as razões da suposta crise do sistema como de índole: a) estrutural, decorrentes da transição demográfica da sociedade (envelhecimento médio da população); b) conjuntural, decorrentes de problemas econômico-sociais (mudanças no mercado de trabalho); e c) administrativas, decorrentes de problemas com os órgãos e entidades envolvidos (desvios de recursos e de má gestão do sistema).

A relação contribuinte-beneficiário é uma das preocupações dos estudiosos do tema. Segundo números oficiais, na década de 50, oito contribuintes financiavam cada beneficiário. Em 1970, essa relação era de 4,2 para 1; o número de contribuintes por beneficiário está em decréscimo: 2,8, em 1980; 1,9 em 1995. Segundo o Anuário Estatístico da Previdência Social dos últimos anos, o número de contribuintes, que chegou a 71,3 milhões em 2014, caiu, em 2016, para 66,8 milhões (fruto da recessão econômica e do desemprego), e, em 2017, para 65,1 milhões. Já o número de beneficiários de aposentadorias e pensões para o mesmo período chegou a quase 29 milhões e, em dezembro de 2017, chegou a 32,4 milhões.¹⁵ E, conforme o Boletim Estatístico da Previdência Social, de junho de 2021, o número de benefícios superou os 36 milhões e o de contribuintes reduziu para 58 milhões.¹⁶

Esta relação tem correlação, naturalmente, com o tempo que os segurados, em média, contribuem para o sistema e, depois, percebem (ou geram para seus dependentes) benefícios cuja finalidade é a substituição do salário (em regra, aposentadorias e pensões).

De acordo com as conclusões do Fórum de Debates sobre Políticas

14. PEREIRA NETTO, Juliana Presotto. A previdência social em reforma: o desafio da inclusão de um maior número de trabalhadores. São Paulo: LTr, 2002, p. 86.

15. Dados obtidos em: <<http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/01/AEPS-2017-janeiro.pdf>>. Acesso em: 31 ago. 2022.

16. Conforme consta em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/acao-a-informacao/dados-abertos/previdencia-social-regime-geral-inss/arquivos/beps062021_final.pdf>. Acesso em: 2 set. 2022.

de Emprego, Trabalho e Renda e de Previdência Social, cujo relatório foi publicado em maio de 2016:

- A população idosa vai saltar de 22 milhões de pessoas com 60 anos ou mais (projeção do IBGE para 2013) para cerca de 73,5 milhões em 2060.
- Em termos de proporção da população, no mesmo período, a participação dos idosos na população total vai saltar do patamar de 10% para cerca de 33,7% em 2060, conforme a projeção demográfica do IBGE divulgada em 2013. Ou seja, hoje, uma em cada dez pessoas é idosa. Em 2060, uma em cada três será idosa.
- O Brasil atravessa a fase final do bônus demográfico, com previsão de encerramento por volta de 2024, devido à redução da taxa de fecundidade e ao aumento da expectativa de vida.
- O resultado previdenciário será duplamente pressionado: haverá mais beneficiários da previdência e um menor contingente de contribuintes.

Em que pese não se discutir tais estatísticas, até por falta de dados que demonstrem o contrário, deve-se recordar que a variável “número de contribuintes” é subestimada, já que, para o cálculo, leva-se em conta a população que se encontra a trabalhar na chamada “economia formal”: os empregados com carteira assinada, e uma parte dos contribuintes individuais e demais contribuintes – os que vertem efetivamente seus aportes.

De acordo com dados oficiais de 2021,

Atualmente, 42% da população brasileira trabalha na informalidade, 20 pontos percentuais acima dos países da OCDE, enquanto apenas 28% trabalham com registro. Com menos gente no mercado formal, há entre 460 a 600 bilhões de reais de evasão tributária, cerca de 11% do PIB, sendo que parte dessa evasão, de 140 a 180 bilhões de reais, corresponde à não arrecadação de tributos por trabalho sem registro.¹⁷

17. Com informalidade crescente, evasão tributária representa 11% do PIB. Revista Veja. Disponível em <https://veja.abril.com.br/economia/com-informalidade-crescente-evasao-tributaria-representa-11-do-pib/>. Acesso em 1 set. 2022.

Deixa-se à margem da estatística oficial, portanto, cerca de metade da população economicamente ativa, que se encontra no mercado não formal de trabalho. Um dado mais preciso sobre a saúde financeira do sistema no que diz respeito à relação contribuinte-beneficiário só seria possível com a inserção desses trabalhadores no cômputo, pois, como sustenta Célia Opice Carbone, os trabalhadores informais e por conta própria “encontram-se fora do esforço de arrecadação”. Sugere a socióloga que a alternativa para o sistema previdenciário brasileiro, neste particular, dada a sua base de financiamento principal ser a decorrente das contribuições sobre a folha de salários, é a expansão do emprego.¹⁸

A má gestão dos recursos é outro fator desencadeante e fomentador da crise. Durante muitos anos, o regime serviu para custear não os benefícios, nem formar o fundo de reserva que hoje estaria a sustentar as políticas sociais, ao contrário, serviu para construir Brasília e outras obras públicas “faraônicas”. Dilapidou-se assim o lastro existente no sistema, que, de acordo com Stephanes, deveria ser de, no mínimo, seis meses de despesa.¹⁹ Além disso, a falta de controle efetivo sobre a concessão de benefícios acarretou os escândalos das famosas fraudes das décadas de 80 e 90, com a descoberta de verdadeiras quadrilhas de assaltantes do caixa dos fundos previdenciários, compostas por servidores do próprio órgão, advogados e magistrados. A gestão não profissional da Previdência desse período, vale dizer, em que cargos de direção são objeto de barganhas políticas e “cabides de emprego” para pessoal totalmente desqualificado, serviu para agravar o quadro e permitir o desajuste entre aportes e pagamentos.

Outro aspecto grave da questão gerencial é o fato de que, ainda hoje, o INSS é um mau pagador. A política de discutir em Juízo até as últimas instâncias, a valer-se de todos os recursos e medidas procrastinatórias possíveis para postergar o pagamento de direitos assegurados por decisões judiciais, além de lamentável, do ponto de vista social, gera um efeito “bola de neve” sobre os valores a serem quitados. A dívida principal, quanto mais tempo demora para ser paga, é atualizada monetariamente e acrescida dos juros moratórios. Nesse aspecto, pouco tem adiantado a alteração do art. 100 da Constituição, para permitir pagamento de débitos judiciais sem a expedição do precatório (§ 3º, acrescentado pela Emenda n. 20/1998), para

18. CARBONE, Célia Opice. *Seguridade social no Brasil: ficção ou realidade?* São Paulo: Atlas, 1994, p. 103.

19. *Idem*, *ibidem*, p. 48.

condenações de pequeno valor do INSS, diante da permanência da política de procrastinar feitos.

De acordo com dados oficiais da Previdência Social: “Em 2013, a arrecadação líquida urbana, incluída a arrecadação Comprev, foi de R\$ 307,4 bilhões, com crescimento de 4,8% (+ R\$ 14,2 bilhões) em relação a 2012. A despesa com benefícios previdenciários urbanos foi de R\$ 282,8 bilhões, aumento de 6,0% (+ R\$ 16,0 bilhões), na comparação com 2012, o que resultou no superávit de R\$ 24,6 bilhões, 6,9% menor que o verificado em 2012. Quanto à clientela rural, a arrecadação líquida rural atingiu R\$ 6,3 bilhões, ligeiramente acima do registrado em 2012, e a despesa com benefícios previdenciários rurais foi de R\$ 82,2 bilhões, crescimento de 6,2% (+ R\$ 4,8 bilhões) em relação ao ano de 2012, o que resultou em uma necessidade de financiamento rural de R\$ 75,9 bilhões. A despesa com o pagamento de benefícios rurais é fortemente influenciada pelo reajuste do salário mínimo, uma vez que 99,4% (8,9 milhões de beneficiários) dos benefícios pagos são de valor de até um salário mínimo” (sem grifo no original).²⁰

Já quanto a 2015, veja-se a diferença, acarretada naturalmente pela conjuntura econômica: “a arrecadação líquida urbana, incluída a arrecadação Comprev, foi de R\$ 357,4 bilhões, com queda de 5,1% (– R\$ 19,4 bilhões) em relação a 2014. A despesa com benefícios previdenciários urbanos foi de R\$ 351,9 bilhões, o equivalente a um aumento de 1,1% (+R\$ 4,0 bilhões), na comparação com 2014, o que resultou num superávit de R\$ 5,5 bilhões, 81,0% menor que o verificado em 2014. Quanto à clientela rural, a arrecadação líquida atingiu R\$ 7,4 bilhões, uma diminuição de 3,0% (– R\$ 228,4 milhões) frente a 2014, e a despesa com benefícios previdenciários rurais foi de R\$ 102,1 bilhões, crescimento de 1,0% (+ R\$ 1,0 bilhão) em relação ao ano de 2014, o que resultou em uma necessidade de financiamento rural de R\$ 94,7 bilhões” (sem grifo no original).²¹

Em relação ao ano de 2020, impactado pela Covid-19, os números chamam ainda mais atenção:

Em 2020, a arrecadação líquida total urbana registrou R\$ 410,0 bi-

20. BRASIL. Ministério da Previdência Social. Informe de Previdência Social. vol. 26, n. 1, Brasília: MPS, janeiro de 2014. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2013/05/Informe_janeiro_2014.pdf>. Acesso em: 9 set. 2022.

21. BRASIL. Ministério da Previdência Social. Informe de Previdência Social. janeiro de 2016. Disponível em: <http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/459887/RESPOSTA_PEDIDO_Informe_rascunho_janeiro2016.pdf>. Acesso em 10 set. 2022.

lhões, registrando uma queda de 5,8% (-R\$ 25,4 bilhões) em relação a 2019. Já a despesa com benefícios previdenciários urbanos foi de R\$ 550,3 bilhões, evidenciando um aumento de 3,1% (+R\$ 16,4 bilhões), na comparação com 2019, o que resultou em uma necessidade de financiamento de R\$ 140,4 bilhões, 42,5% (+R\$ 41,8 bilhões) maior que o registrado no ano anterior (...). Conforme Gráfico 3, associado à clientela rural, a arrecadação líquida rural atingiu R\$ 8,9 bilhões, registrando uma redução de 1,0% (-R\$ 90,4 milhões) frente a 2019, e a despesa com benefícios previdenciários rurais foi de R\$ 140,1 bilhões, um leve crescimento de 0,1% (+R\$ 184,8 milhões) em relação ao ano de 2019, o que resultou na necessidade de financiamento rural de R\$ 131,2 bilhões, aumento de 0,2% (+R\$ 275,2 milhões), nessa mesma comparação.²²

Na realidade, os regimes de Previdência Social no Brasil enfrentam dificuldades decorrentes de vários outros fatores históricos, entre eles:

- A má gestão dos recursos que deveriam ser destinados à formação do “fundo previdenciário”;
- A falta de fixação de contribuições capazes de gerar a sustentabilidade (entes públicos deixam de contribuir com a sua parte);
- Legislações mal formuladas ou irreais sob o ponto de vista financeiro/atuarial;
- Ações judiciais “empurradas para a frente” (gastos adicionais com juros e honorários);
- Dívida Ativa bilionária e renúncia fiscal (isenção/imunidade das entidades filantrópicas, desonerações da folha de pagamento);
- Desconhecimento das políticas previdenciárias (altos índices de exclusão na rural e urbana);

22. BRASIL. Ministério da Economia. Informe da Previdência Social. n. 1/2021, v. 33, n. 1. Disponível em: <<https://www.gov.br/previdencia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-sobre-previdencia-social/informes/arquivos/2021/informe-de-previdencia-janeiro-de-2021.pdf>>. Acesso em: 2 set. 2022.

- Benefícios concedidos como privilégios (aposentadorias precoces, pensões vitalícias a dependentes de militares e ex-combatentes).

A Previdência Social brasileira continua a deixar “escoar pelo ralo”, na conformidade do levantamento feito pela Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil,²³ cerca de R\$ 340 bilhões. É a chamada “Dívida Ativa”, ou seja, a soma de tudo o que a Receita Federal apurou (e não cobrou) dos devedores (geralmente muito grandes) do sistema. Em número mais atualizado, de acordo com dados da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN), as dívidas dessa natureza quase triplicaram entre 2008 e 2018, a passar de R\$ 174,9 bilhões para R\$ 476,7 bilhões – um salto de 172,6% – apenas em valores nominais, ou seja, sem se considerar os acréscimos de mora (juros Selic e multa). Porém, a PGFN estima que apenas cerca de R\$ 190 bilhões ainda podem ser recuperados. Para o coordenador de Previdência do Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), Rogério Nagamine, é importante o governo tomar medidas para recuperar esses recursos devidos, mas parte significativa das empresas devedoras não existe mais ou não tem condições de saldar, como as antigas companhias aéreas Varig, Transbrasil e Vasp, por exemplo.²⁴

Por estas razões, cabem a reflexão e o questionamento abaixo:

Por tantas razões, o Governo deveria se concentrar em outras alternativas muito palpáveis de recuperação do patrimônio da Seguridade Social, como, p. ex., na otimização da arrecadação – e, nomeadamente, em esforços concretos e estratégias inteligentes para cobrar dos milhares de sonegadores os bilhões de reais que escorrem pelos dedos da Fazenda Nacional, ante a notória falta de apetite – na outra ponta das relações previdenciárias (a saber, a do custeio). (...) Levantamentos do Governo Federal também revelavam, à altura, que, do total da dívida ativa da União, R\$ 10,2 bilhões tinham alta probabilidade de recuperação e outros R\$ 89,7 bilhões tinham chances medianas de recuperação. Por que não investir em mecanismos mais eficientes para essa recuperação, como, p. ex., políticas sérias de identificação e trata-

23. Conforme <http://www.anfip.org.br/informacoes/noticias/ANFIP-na-midia-Divida-ativa-da-Previdencia-Social-e-de-aproximadamente-R-340-bilhoes-Hoje-em-Dia_23-05-2016>. Acesso em 10 set. 2022.

24. Dívidas com a Previdência quase triplicam em dez anos e atingem R\$ 476,7 bi. Uol Notícias. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2018/11/18/deficit-previdencia-dividas-contribuintes-inss.htm>>. Acesso em: 31 ago. 2022.

mento de grandes devedores da Previdência Social?²⁵

Bem ao contrário de uma prática de austeridade e justiça tributária, o período recente foi rico em benesses aos devedores da Previdência Social:

- Houve um novo Refis – tradicional programa brasileiro de parcelamento e redução (drástica) de juros e multas (em até 99%!) –, de tal modo que, graças às mudanças incluídas na Câmara dos Deputados e aprovadas pelo Chefe do Executivo, “a projeção do governo para chegar no déficit atual de R\$ 139 bilhões será frustrada” (alerta feito, à altura, pelo diretor da Dívida Ativa da Procuradoria da Fazenda Nacional em evento na Fiesp);
- Editou-se uma medida provisória para o perdão das dívidas do agronegócio (com perdas de 10 bilhões de reais, segundo dados da própria Receita Federal);
- Editou-se, pouco depois, outra medida provisória para o perdão das dívidas de empresas optantes pelo Simples, a beneficiar 600 mil empresas.²⁶

Noutra vertente, o estudo realizado pelo Fórum de Debates sobre Políticas de Emprego, Trabalho e Renda e de Previdência Social, publicado no relatório de maio de 2016, constatava que cerca de 72% da população ocupada (ou seja, que exerce atividade remunerada) entre 16 a 59 anos conta com proteção previdenciária, mas o dado relevante, para fins de análise, é o item denominado “os desprotegidos do sistema previdenciário”: destes, 15% de indivíduos, ou 13,5 milhões de trabalhadores, são considerados “potenciais contribuintes da Previdência Social, com rendimento mensal igual ou superior ao salário mínimo”.²⁷ Esse número deve ser redimensionado, pois em razão da crise econômica ocorrida neste lapso e a “reforma trabalhista”, com diversas matérias discutíveis sob a ótica da precarização do trabalho formal,

25. FELICIANO, Guilherme Guimarães; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. Voltou a reforma da Previdência, agora “desidratada”: o que esperar? Juízo de Valor. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/juizo-de-valor/voltou-reforma-da-previdencia-agora-desidratada-o-que-esperar-06022018>>. Acesso em: 7 set. 2022.

26. FELICIANO E CASTRO, op. cit., p. 3.

27. Ainda segundo o referido estudo, 45,4% destes “desprotegidos”, no meio rural, são trabalhadores por conta própria e 37,7% são “empregados sem carteira” (sic); não há, no referido estudo, identificação desta proporção no meio urbano.

não temos dúvidas de seu crescimento.

Ou seja, está-se a falar daquelas pessoas as quais o Fisco simplesmente não se preocupa em fiscalizar, arrecadar e cobrar – e que depois, quando forem à busca de proteção social, levarão um sonoro “não” do órgão previdenciário, por suposta “falta da qualidade de segurado”. Deveriam ser protegidos, pelos princípios da universalidade e da compulsoriedade da filiação, mas a partir de uma interpretação privatista do Direito Previdenciário, são considerados “sem seguro” (social).

É a informalidade, não só dos pequenos trabalhadores rurais ou do trabalho urbano e doméstico na forma de subemprego, mas também de profissionais liberais e empresários de alto poder aquisitivo, comparado à média da população.

Em que pese a alegação de déficit, os sucessivos governos federais, por lei, desde 2011, abriram mão (renúncia fiscal) de cobrar cerca de R\$ 63,43 bilhões até fevereiro de 2016, com brechas criadas na legislação para que as empresas pagassem menos contribuições ao sistema, segundo autoridades da própria Receita Federal, brechas estas que também geraram fraudes, a ponto de ter sido montada “uma força-tarefa com a elite dos auditores-fiscais do País para investigar fraudes tributárias”, e descobrir, só neste tipo de situação, um rombo de aproximadamente R\$ 6 bilhões.²⁸

Conforme o site Quanto Custa o Brasil – que mantém o “impostômetro”, entre outros indicadores em matéria de (in)justiça fiscal, “poder-se-ia estimar um indicador de sonegação de 28,4% da arrecadação”, o que equivale a 10,0% do PIB, ou seja, “representaria o valor de R\$ 415,1 bilhões caso levado em conta o PIB do ano de 2011”.

Conclui o texto publicado naquele site: “poder-se-ia afirmar que, se não houvesse evasão, o peso da carga tributária poderia ser reduzido em quase 30% e ainda manter o mesmo nível de arrecadação. Esses R\$ 415,1 bilhões estimados de sonegação tributária são superiores a tudo o que foi arrecadado, em 2011, de Imposto de Renda (R\$ 278,3 bilhões), a mais do que foi arrecadado de tributos sobre a Folha e Salários (R\$ 376,8 bilhões) e a mais da metade do que foi tributado sobre Bens e Serviços (R\$ 720,1 bilhões)”.²⁹

28. Conforme <<http://fundacaoanfp.org.br/site/2016/06/desoneracao-da-folha-abriu-brechas-para-elevar-sonegacao-diz-receita>>. Acesso em 10 set. 2022.

29. Vide <<http://www.quantocustaobrasil.com.br/artigos/sonegacao-no-brasil-uma-estimativa-do-desvio-da-arrecadacao>>. Acesso em 10 set. 2022.

7. A REFORMA DE 2019 E SEU IMPACTO NA SOCIEDADE

Com a promulgação da Emenda n. 103, de 2019, ao se adotar idade mínima para todas as espécies de aposentadoria, isso apenas fará com que a população de menor renda tenha mais dificuldade (ainda) para se aposentar. Basta observar que o indivíduo de classe média, atualmente, ingressa no mercado de trabalho somente após concluir seus estudos (na casa dos 20 e poucos anos de idade), enquanto as pessoas de camadas mais pobres têm a necessidade de começar a trabalhar já na adolescência.

Em síntese, com a fixação de uma idade mínima (já que não há como estabelecer idades diferentes por faixa de renda), é fácil verificar quem acabará por “pagar a maior conta” (no sentido de que irá contribuir mais) à Previdência Social.

De outro lado, os que trabalham em subempregos, no chamado “mercado informal de trabalho”, continuarão com sérios problemas para conseguirem se aposentar, pois estes, com ou sem idade mínima, permanecem marginalizados no sistema previdenciário, que lhes nega o reconhecimento da condição de trabalhadores caso não tenham “provas documentais contemporâneas” de sua atividade. Ora, como exigir documentos de um empregador que contrata “na informalidade”, se o objetivo é, exatamente, a sonegação fiscal? E mesmo aqueles que possuem emprego formal, caso não aufram um salário mínimo mensal, ficarão excluídos do sistema, caso não complementem sua contribuição até esse patamar (art. 29 da EC n. 103 e art. 19-E do Decreto n. 3.048/1999).

Outro aspecto a considerar é, mais uma vez, a “mudança das regras do jogo” em pleno andamento, a afetar diretamente a confiança das pessoas na segurança de que podem planejar seu futuro. Valer-se-ão os governantes, mais uma vez, da máxima de que “não há direito adquirido a regime jurídico” para modificar, pela terceira vez em duas décadas, os critérios de aposentadoria?

Ocorre que a consequência de tais atitudes, em matéria de reformas e suas “campanhas de esclarecimento” é justamente o inverso de uma “redução de gastos”:

O grande equívoco – e a crueldade capital – por detrás dessas campanhas está justamente em gerar um imenso clima de insegurança na população. Seria mais inteli-

gente e palatável trabalhar com uma proposta de alteração das regras previdenciárias restrita aos novos segurados, de modo que as pessoas que viessem a ingressar no mercado de trabalho após a reforma se submetessem a um novo critério, razoavelmente escalonado, que combinasse idade mínima e tempo mínimo de contribuição. O que as últimas campanhas de mídia conseguiram promover, no entanto, foi uma corrida desenfreada às aposentadorias por quem, hoje, já preenche os requisitos constitucionais e legais, receando prejuízos a médio e longo prazos. Daí que, em março de 2017, houve um incremento de 36,5% nos pedidos de aposentadoria, em relação a 2016. E tal percentual fez apenas aumentar desde então, graças à insistente propaganda – pagas com o escasso dinheiro público – de que a reforma viria a galope. O resultado? A curto prazo, maior gasto com aposentadorias.³⁰

Isso porque, no Brasil, Previdência nunca foi coisa levada a sério. Caso houvesse decência nas políticas públicas de proteção social, os políticos e tecnocratas estariam a pensar a Previdência de modo a que fossem estabelecidas regras uniformes, permanentes e autoajustáveis conforme o ingresso da pessoa na idade de trabalhar (política intergeracional), em vez de alterar regras pontuais.

Conclui-se, assim, que as reformas da Previdência Social são parte de um processo constante e permanente de adequação dos sistemas às modificações socioeconômicas, demográficas e no mercado de trabalho e de unificação das regras de concessão dos principais benefícios previdenciários – aposentadorias e pensões.

Todavia, nenhum governante pode esquecer que as políticas de proteção social envolvem, sobremaneira, a subsistência do ser humano em períodos de grande vicissitude, no mais das vezes – ou pelo menos de redução significativa das condições ideais de manutenção de seu poder aquisitivo – e, por consequência, resguardam a possibilidade de prover a si e seus dependentes, a beirar a heresia e a desumanidade a leitura meramente econômica do fenômeno do envelhecimento populacional, por um lado, e da baixa

30. FELICIANO E CASTRO, op. cit., p. 5-6.

natalidade, por outro. Além disso, deve ter a responsabilidade de mitigar as graves injustiças sociais causadas por um modelo que beneficia devedores milionários e o grande lucro desmesurado para, quando “a conta não fechar”, voltar-se apenas contra a população que trabalha e tem o legítimo direito de receber tratamento digno.

Ainda que não se caracterize como um sistema de redução de desigualdades tão eficaz quanto se desejaria, em termos comparativos, o sistema brasileiro de Seguridade Social ainda era considerado, até pouco tempo atrás, sob certo prisma em tendência de crescimento do nível de proteção:

Apesar da existência de iniquidades na estrutura e na distribuição dos benefícios, a cobertura do sistema de Seguridade Social tem se ampliado de forma crescente, sobretudo se considerarmos as modificações constitucionais introduzidas nos sistemas previdenciário e de saúde a partir de 1988, encontrando-se no patamar mais elevado da América Latina.³¹

No plano presente, em vista das reformas introduzidas no texto original da Constituição de 1988, notadamente as perpetradas pela EC n. 103/2019, de nítido viés ultraliberal, nota-se, entretanto, forte tendência de redução de despesas do Estado com benefícios da Previdência Social, em níveis que consideramos alarmantes, como será visto adiante.

8. PREVIDÊNCIA IDEAL: REPARTIÇÃO OU CAPITALIZAÇÃO?

Alguns segmentos da sociedade pregam abertamente o fim da Previdência Social (pelo abandono da noção de seguro social) e a adoção de um regime de seguros privados, ao estilo chileno. A proposta original da Emenda n. 103, de 2019, por exemplo, trazia tal previsão, tendo sido abandonada a ideia apenas durante a tramitação no Congresso, pela repercussão altamente negativa.

Dizia Confúcio que um bom governo deveria sentir vergonha da pobreza de seu povo.

31. SOARES, Laura Tavares Ribeiro. Ajuste Neoliberal e Desajuste Social na América Latina. Petrópolis: Vozes, 2001, p. 84.

O abdicar da luta pela erradicação da miséria é atitude grave, ainda mais numa nação com milhões de pessoas a viver em condições indignas. E, assim, defender a saída paulatina do Poder Público da função de promover o bem-estar é algo inaceitável.

Com efeito, em termos de Brasil, não se chegou ao Estado de Bem-Estar Social imaginado por Keynes e Beveridge. Logo, não se pode conceber que sigamos aqui as ideias do bloco de nações nas quais a questão das desigualdades sociais extremas já deixou de existir – a Europa e demais países desenvolvidos.

Concordamos com a premissa de que “toda a discussão e eventuais medidas concretas implantadas no sentido de adequar o sistema previdenciário de cada país à atual realidade econômica mundial devem ser colocadas em prática sempre tendo como princípio o nível de proteção até então atingido. Não é possível pensar na redução do rol de benefícios, de seus valores ou de sua abrangência subjetiva, onde eles nem mesmo chegaram a ultrapassar um mínimo socialmente desejável”.³²

O problema fundamental da segurança social não é abordado pelo ideário liberal. Ausente a Previdência pública, compulsória e universal, muitos indivíduos ficarão à própria sorte. E a função do Estado não é outra, senão a de ter como meta garantir vida digna a todos, independentemente de terem ou não condição de poupar para os tempos adversos. Voltamos a Maciel, para fazer-lhe coro: “as políticas propriamente sociais devem ter um objetivo central: diminuir as desigualdades”.³³ E isso, pelo que vimos, não se vislumbra no porvir, mas justamente o contrário, com o achatamento de benefícios, especialmente a aposentadoria por incapacidade permanente (no mesmo diapasão que as demais) e a pensão por morte, cujo caráter de subsistência sobressai pela presumida ausência de seus beneficiários prove-renta.

A rede de segurança social não existe senão para, em função do ônus aplicado à população mais abastada, fazer com que esta promova, com as suas contribuições sociais, a melhoria das condições de vida da população mais carente. Num país como o nosso, com milhões e milhões de pessoas a viver abaixo da linha da miséria, isso jamais pode ser esquecido ou relegado

32. PEREIRA NETTO, Juliana Presotto. A previdência social em reforma..., cit., p. 49.

33. MACIEL, José Alberto Couto. Desempregado ou supérfluo? globalização. São Paulo: LTr, 1998, p. 18.

a segundo plano. O Brasil necessita e ainda necessitará, por muito tempo, de políticas sociais fortes, de sensível intervenção no domínio da economia, para que se traga para a dignidade, para a verdadeira cidadania, a parcela excluída da nossa sociedade.

Caso venha a se abolir o sistema vigente, de repartição simples, pura e simplesmente, para adoção da previdência privada, e custeio da assistência social e da saúde por meio da receita tributária, resta evidente que tais populações irão sofrer drásticas consequências, pois as despesas com tais obrigações estatais terão de dividir as migalhas do orçamento que sobram depois que for feito o jogo de interesses da classe política, com suas inúmeras obras públicas e seus faraônicos gastos com propaganda, prédios suntuosos, cargos comissionados, diárias de viagens e outros gastos, muitos deles com desvio de finalidade.

9. PERSPECTIVAS PARA A SUSTENTABILIDADE DO SISTEMA BRASILEIRO

Por isso é importante discutir abertamente a Previdência do futuro.

Tal pretensão suplanta os interesses meramente corporativistas e de época, pois o assunto deve ser visto sob uma perspectiva intergeracional – o que já deveria ter ocorrido algumas gerações atrás, caso a Previdência tivesse sido gerida de forma profissional e não meramente política.

Não há como se discutir o futuro sem ter uma clara visão dos problemas do momento presente, bem como da trajetória cumprida até aqui. Sem sombra de dúvida, para se chegar a conclusões sobre os rumos a seguir, é fundamental que se faça um diagnóstico preciso da atualidade e das projeções futuras sobre dados como: idade de ingresso no mercado de trabalho, expectativa de vida, taxa de natalidade.

Daí não há como fugir de buscar soluções para fenômenos graves, como: o trabalho informal e sem contribuição para o INSS, que gera uma legião de trabalhadores com dificuldades de acesso à aposentadoria; a sonegação fiscal praticada sem que haja um cruzamento de informações entre INSS e órgãos das Receitas Federal, Estaduais e Municipais; a falta de maior rigor na cobrança dos devedores e na punição dos fraudadores; a tributação excessiva da folha de pagamentos, que acaba por gerar o trabalho “sem carteira

assinada” e os pagamentos “por fora”, que só prejudicam o trabalhador; o índice crescente de doenças ligadas ao trabalho e o consequente pagamento de benefícios por incapacidade, sem que haja a devida prevenção por parte de empresas; a violência urbana e rural, a envolver a criminalidade e a proliferação do uso de armas letais; tráfico e consumo de drogas, ceifadores de vidas humanas ainda jovens; as mortes no trânsito, decorrentes da má-educação dos motoristas, por um lado, e da precária infraestrutura das vias, por outro; ou, ainda, e para alguns, principalmente, o atendimento muitas vezes insatisfatório praticado em agências do INSS ante a falta de treinamento de seus servidores – sejam os técnicos, sejam os médicos peritos, os atendentes do telefone 135 e, ainda, os “contratados temporários”, militares da reserva e servidores aposentados, pessoas que talvez nunca tenham lido a Lei de Benefícios da Previdência Social para saber quais são os direitos de um segurado – não só na interpretação do direito, mas também, e principalmente, quanto à falta de sensibilidade do caráter essencialmente humano e emergencial do serviço público ali prestado.

Porém, o maior problema a ser enfrentado é o de como criar, entre os brasileiros, uma verdadeira “cultura de Previdência”: fazer com que as pessoas entendam que a Previdência é um bem necessário (e não um mal) para a proteção de todos nós, em períodos de adversidade, e que ela só poderá funcionar bem se todos fizermos a nossa parte, a contribuir, e assim garantirmos a nós e nossos dependentes para o tempo em que não mais possamos trabalhar. E que, se o atendimento do INSS por vezes é ruim, e a proteção não é a ideal, não é o caso de trilhar pelo perigoso caminho da imprevidência: ninguém sabe o dia de amanhã. Melhor ter uma Previdência que assegure essa proteção, e lutar para que ela seja melhor.

Para tanto, deve-se partir de algumas premissas.

A primeira delas é a da manutenção do modelo previdenciário – de repartição simples, gerido pelo Estado, de natureza pública e financiado mediante contribuições. Entendemos descabidas propostas como a de privatização do sistema, ou de modelos básicos de capitalização, com o abandono do caráter solidário e de política pública da Previdência.

A segunda, de que cabe discutir de imediato o molde previdenciário das futuras gerações de segurados, ainda não participantes do mercado de trabalho, pois há sustentabilidade no curto prazo.

A terceira, de que as propostas não podem atentar contra direitos

adquiridos dos beneficiários.

A quarta, de que haverá respeito aos que, mesmo não detentores de direito adquirido, já ingressaram no mercado de trabalho e, portanto, já são filiados ao sistema, de modo a assegurar prazos carenciais para a alteração dos requisitos, e regras de transição longas, que permitam o gradativo ajuste dos atuais trabalhadores ao modelo futuro.

Do Fórum Nacional de Previdência Social de 2007 foram obtidos os consensos possíveis e registrados os pontos em que houve dissenso.³⁴ Dos consensos obtidos, pode-se destacar:

- a) o reconhecimento de que a informalidade das relações de trabalho e da economia se constitui em entrave para a universalização das políticas sociais – que por sua vez, é objetivo fundamental a ser alcançado –, e deve ser pronta e eficientemente combatida pelo Poder Público, com a promoção da formalização e inclusão social de todos os trabalhadores, com o fortalecimento da fiscalização e modernização das formas de cobrança dos créditos da Seguridade Social;³⁵
- b) o reconhecimento da necessidade de se implementar políticas de proteção do trabalhador contra acidentes e doenças ligadas ao trabalho, com a manutenção de regras diferenciadas para pessoas que exercem atividades em contato com agentes nocivos à saúde (a aposentadoria especial) e ênfase na prevenção dos males decorrentes da atividade laborativa;³⁶
- c) a possibilidade de (re)criação de mecanismos de in-

34. LOPEZ, Felix Garcia. Fórum Nacional da Previdência Social: consensos e divergências. Brasília: IPEA, 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1432.pdf>. Acesso em: 6 set. 2022.

35. A Emenda n. 103/2019 não possui uma regra sequer nessa diretriz; pelo contrário, impõe regra de evidente inconstitucionalidade, ao dispor que não será computado o período em que as contribuições forem menores do que o valor apurado sobre a base de cálculo igual a um salário mínimo, a tributar excessivamente aqueles que menos podem contribuir – os que são denominados pelas estatísticas oficiais como “subocupados”, como trabalhadores intermitentes e eventuais.

36. A Emenda n. 103/2019 vai na direção oposta: piora a situação dos trabalhadores expostos a agentes nocivos, com a exigência de idade mínima para a aposentadoria especial. Antes, tentou-se por medida provisória (não convertida em lei) a exclusão da proteção acidentária dos trabalhadores vítimas por acidentes de trajeto.

centivo (monetário, como o abono de permanência) à postergação da aposentadoria voluntária, em função da transição demográfica por que passa a sociedade brasileira, com o aumento da expectativa de vida;³⁷

- d) a sinalização de que deve haver um aprofundamento nas políticas de redução das desigualdades de gênero, com vistas a uma futura mudança na relação entre idade e tempo de contribuição exigidos para o homem e para a mulher, a visar a convergência de requisitos em longo prazo;³⁸
- e) a preocupação com o ainda alto índice de informalidade do trabalho de mulheres, principalmente as que exercem atividade como domésticas, pelo que deve ser fortalecida a inclusão feminina no sistema previdenciário;³⁹
- f) quanto ao custeio do sistema, deve-se buscar a desoneração da folha de pagamento sem aumento da carga tributária e com ênfase no aumento do número de postos no mercado formal de trabalho, a permitir a inclusão social e o aumento da base de contribuintes, sem perder de vista o equilíbrio financeiro;⁴⁰
- g) a proposta de recriação do Conselho Nacional de Seguridade Social, com atribuição de articular as políticas nos três campos de atuação – Saúde, Previdência e Assistência;⁴¹
- h) a necessidade de adoção de formas modernas de gestão para a Previdência, com o fito de privilegiar a profissionalização da administração previdenciária, e de conta-

37. O abono de permanência continua a ser pago somente a servidores filiados a Regimes Próprios e a Emenda n. 103 passa a prever que ele pode ser reduzido ou até extinto por lei de cada ente federativo.

38. A Emenda n. 103/2019 reduz as diferenças de tratamento entre homens e mulheres, em certos casos até mesmo igualando as regras (como os requisitos da aposentadoria especial).

39. Nenhuma mudança foi realizada neste sentido.

40. Na linha diametralmente oposta, está a se abolir o regime de desoneração, e nada se pratica quanto à sonegação decorrente da informalidade das relações de trabalho, que atinge números crescentes.

41. Não se observa nenhuma perspectiva de recriação do CNSS.

bilização transparente das receitas e despesas;⁴²

- i) quanto à Assistência Social, a necessidade de revisão do conceito de família para fins de concessão de benefícios, de modo a aperfeiçoar a focalização do Benefício de Prestação Continuada na camada mais necessitada da população, mantida a vinculação deste ao salário mínimo; e
- j) a necessidade de se manter critérios diferenciados para o acesso à aposentadoria da população trabalhadora rural, com a preocupação de buscar a maior formalização das relações laborais rurais e a busca de formas de contribuição que contemplem a sazonalidade da atividade.⁴³

Um dos mais graves problemas a serem enfrentados é a descrença do cidadão na instituição INSS.

A questão cultural deve ser abordada de modo a esclarecer a população sobre a necessidade da inserção no regime previdenciário, em campanhas que, a exemplo de outras tantas já realizadas pelos governos, venham a dar a real dimensão do que é a Previdência Social e sua importância para a proteção social não só do trabalhador como também de seus familiares.

Sobre a descrença nos serviços prestados pelo INSS, a mudança tem de partir da própria estrutura. Há muito a fazer no sentido de levar um serviço de qualidade ao cidadão e incluí-lo no campo da segurança social não só no âmbito teórico das normas, mas efetivamente.

O Brasil bate recorde de empregados sem carteira de trabalho assinada, como mostra o IBGE por meio da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios (PNAD Contínua).

42. A adoção do eSocial, apesar das várias postergações de sua implantação e de problemas com o sistema – típicos em matéria de previdência no Brasil, desde muito tempo, graças à má qualidade dos serviços prestados pela Dataprev, empresa pública que não tem razão de existir –, segue na direção sugerida.

43. As alterações legislativas levadas a efeito em 2019 visam, em certa parte, a este objetivo. A proposta original da EC n. 103/2019 também era severa quanto à classe trabalhadora rural e, por isso, no Congresso Nacional as regras foram retiradas do texto.

De acordo com os dados divulgados em agosto de 2019, 38,6 milhões de trabalhadores atuavam na informalidade. Isso significa que, da força total de trabalho, estimada em 105 milhões de brasileiros, 41% desse total estavam inseridos no mercado de trabalho sem proteção social porque não faziam contribuição para a Previdência. Este número aumentou em 2020, em face da trágica situação causada pela pandemia da Covid-19. Vale ressaltar que mesmo diante de uma melhora em 2021, aponta o IPEA que “o mercado de trabalho brasileiro ainda apresenta uma série de desafios a serem superados”, pois não obstante ao fato de que o país ainda possui um contingente de aproximadamente 11 milhões de desempregados, é preciso salientar que, apesar da recuperação mais forte do emprego formal, a maior parte das novas vagas ainda é gerada nos segmentos informais da economia. No último trimestre móvel, encerrado em abril de 2022, segundo a PNAD Contínua, enquanto o montante de trabalhadores com carteira avançou 11,6%, na comparação interanual, o contingente de ocupados sem carteira cresceu 20,8%.⁴⁴

Sem que estas pessoas estejam a contribuir para o sistema, surgirão problemas com o custeio do Regime Geral (não se arrecada contribuição delas); e depois, e o que é mais importante e grave, ausência da devida proteção social pelo Estado (dado o entendimento predominante de que, apesar de filiado automaticamente ao sistema a partir do exercício de atividade remunerada no território nacional, a falta de contribuição lhes impediria, e a seus dependentes, de fruir da proteção previdenciária, o que a nosso ver contraria o princípio da universalidade).

Este fenômeno se agrava sobremaneira com a regra do § 14 do art. 195 da CF, trazida pela EC n. 103/2019, pois serão alijados da proteção previdenciária justamente os trabalhadores de baixíssima renda – inferior a um salário mínimo mensal – e de menor discernimento sobre as regras de contribuição, especialmente a do art. 29 da EC n. 103, regulamentada pelo art. 19-E do Decreto n. 3.048/1999, incluído pelo Decreto n. 10.410/2020.

Esta realidade corresponde a uma imediata desproteção, justamente na época em que o maior problema de saúde pública jamais visto assolou a população brasileira, com centenas de milhares de óbitos causados pelo coronavírus e, ainda, a uma espécie de “bomba-relógio” montada para quando essas pessoas não tiverem mais condições de subsistir com a força de seu

44. BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Carta de Conjuntura. n. 55. Nota 28 - 2º trimestre de 2022. Disponível em https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/220624_cc_55_nota_28_mercado_de_trabalho.pdf. Acesso em 4 set. 2022.

trabalho e não puderem ter acesso à aposentadoria, ou seus dependentes não tiverem acesso à pensão por morte. Trata-se de um verdadeiro vácuo no sistema de proteção social, já que tais pessoas não estarão cobertas – se mantido o atual entendimento predominante, frise-se novamente – nem pela legislação previdenciária, nem pela assistencial.

A falta de cobertura previdenciária já produz significativos – e muito negativos – resultados, também no presente, se, por exemplo, um trabalhador tem sua vida ou sua capacidade laborativa ceifada por algum acidente ou doença. Caso nada seja feito em sentido inverso, a sociedade pagará uma conta muito alta para cobrir essas vidas humanas perdidas.

Salta aos olhos, ademais, a fórmula draconiana construída para gerar uma gigantesca queda no poder aquisitivo da família do segurado que falece no período pós-Reforma, o que, como salientado no capítulo pertinente, pode equivaler a praticamente dois terços da média contributiva – na hipótese de a renda mensal ser de apenas 36% do salário de benefício (60% de 60%).

E, na mesma toada, a limitação ao recebimento cumulativo de aposentadoria e pensão por viuvez, a despeito de preservar o valor do maior benefício, promove um corte drástico no montante do outro benefício a ser acumulado, pelo que é de discutível constitucionalidade.

Há que se frisar que o benefício da aposentadoria decorre das contribuições do próprio segurado, enquanto a pensão é forma de seguro prestada à pessoa como dependente de outro segurado, de modo que sua acumulação não só é lícita como atende a princípios basilares do Direito Previdenciário, notadamente o da universalidade da cobertura e o da seletividade e distributividade.

Basta fazer algumas simulações a respeito da regra em comento para se concluir pelo alto grau de dano causado à pessoa que vier a ficar sem seu par afetivo em razão de óbito, de modo a identificar a ausência de razoabilidade e de proporcionalidade no tratamento discriminatório aplicado a pessoas que, lícitamente, contribuíram para o regime e agora podem ver-se alijadas de parcela significativa de seus proventos, em verdadeiro confisco, e pior, a atingir pessoas que sequer podem voltar ao mercado de trabalho, como os idosos e inválidos.

É urgente que se adotem novos mecanismos de inclusão previdenciária,

bem como que se proceda a uma mudança paradigmática no conceito de Seguridade Social proposto, já que, entre o discurso constitucional de universalidade e a prática de acesso restrito aos que efetivamente contribuíram, há um grande abismo que, futuramente, causará danos irreparáveis ao tecido social.

Quanto às futuras políticas de organização da Seguridade Social, nos valem da Conferência Internacional do Trabalho, 100ª Sessão, 2011, que emitiu o Relatório VI – “Segurança social para a justiça social e uma globalização justa: Debate recorrente sobre proteção social (segurança social) no quadro do seguimento da Declaração da OIT sobre a Justiça Social para uma Globalização Justa, 2011”,⁴⁵ a qual conclui que:

A segurança social, para além do papel social primordial que desempenha, é encarada atualmente como um investimento no desenvolvimento económico e social que contribui para a resiliência das sociedades em épocas de crise económica. É consensual que, sem um piso de proteção social, nenhuma sociedade pode explorar o seu pleno potencial produtivo e alcançar os níveis de bem-estar desejados para todos os seus membros. Sem níveis de segurança mais elevados, não haverá uma aceitação universal da globalização que, para além de não trazer vantagens potenciais, é acompanhada por mudanças económicas mais rápidas e por uma insegurança crescente. As pessoas necessitam de um nível de segurança mínimo para aceitar os riscos da mudança. São necessárias políticas pragmáticas que ganhem espaço fiscal para um piso de proteção social e, subsequentemente, para níveis mais elevados de segurança, ao mesmo tempo em que mantém o nível geral de redistribuição em sinergia com o desenvolvimento económico e social.

Em síntese, precisamos dar verdadeira efetividade às promessas estabelecidas na Constituição, de construir uma sociedade justa, solidária, e de assegurar o bem-estar dos indivíduos, com a redução das desigualdades sociais. É um grande desafio, mas que precisa ser enfrentado agora, para que as gerações seguintes não tenham de pagar uma conta muito maior,

45. BUREAU INTERNACIONAL DO TRABALHO. Segurança social para a justiça social e uma globalização justa. Disponível em <http://www.ilo.org/public/portugue/region/europro/lisbon/pdf/relatoriosegurancasocial_2011.pdf> Acesso em 6 set. 2022.

talvez impagável.

10. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na nossa análise, consideramos que o principal tema a ser enfrentado, e de imediato, é o combate à informalidade em matéria de proteção previdenciária. É dizer, pessoas que devem ser (e são, conforme a legislação) compulsoriamente filiadas ao regime geral (e algumas vezes até a regimes próprios) de Previdência – mas ora não são inscritas, ora suas contribuições não são corretamente vertidas.

De tudo o que foi ressaltado, embora não exista condição de tecer exaustivamente conclusões sobre um tema tão complexo como o da segurança social, constatam-se alguns aspectos relevantes, abordados a seguir.

- Necessidade de ajustes ou (contra)reformas no campo da segurança social: os regimes de Previdência dependem, para uma proteção adequada do indivíduo segurado, de alterações em sua concepção e nas regras adotadas. Os planos previdenciários, nos sistemas tradicionais, dependem diretamente da relação entre contribuintes e beneficiários, ou, ainda, entre contribuições arrecadadas e benefícios pagos. Tem sido uma constante, nos países da Europa e da América do Sul, a discussão acerca das alterações necessárias em termos de Previdência, em face do aumento da expectativa de vida – já que, com o desenvolvimento cada vez maior da medicina, as pessoas tendem a viver mais –, juntamente com a queda de taxas de natalidade – as pessoas não têm mais proles numerosas, em regra. Entretanto, deve-se recordar o alerta de que “qualquer alteração indevida, colocada em prática apenas para atender interesses imediatos, ainda que relevantes, terá seus reflexos daqui a 20, 30 ou 40 anos, e então poderá ser demasiadamente tarde para reverter o quadro então instalado”.⁴⁶

46. PEREIRA NETTO, Juliana Presotto. A previdência em reforma..., cit., p. 49.

- A proteção social, no Brasil, também deve passar, ainda, por mais reformas. Porém, tais reformas não devem ter apenas por escopo a redução de gastos públicos, mas, principalmente, a ampliação da cobertura com a aplicação efetiva do princípio da universalização do atendimento; a redução ou a eliminação da carência para a percepção dos benefícios por incapacidade, que muitas vezes deixam de ser deferidos por este motivo, deixando o trabalhador sem fonte de subsistência; o fim da taxatividade do rol de doenças consideradas graves, contagiosas ou incuráveis para efeitos previdenciários, tanto no RGPS quanto nos RPPS; o acesso às prestações de assistência social, pela descentralização da atividade assistencial e a adoção de medidas concretas de combate à exclusão social e à vida em condições subumanas, objetivamente tratando dos segmentos da sociedade mais necessitados (moradores de rua, idosos e inválidos carentes, viciados em drogas), de modo a promover não só condições de subsistência, mas também sua integração à sociedade; a adoção de projetos de “qualidade total” nas agências do INSS e instituições de saúde pública, com a melhoria das condições de atendimento ao cidadão.
- O financiamento do sistema de proteção social deve ser mais bem adequado às realidades da economia, com a mudança de paradigma de base principal de custeio. Deve-se fazer uma transição paulatina do custeio baseado na folha de pagamento de salários – até mesmo eliminando a contribuição patronal incidente sobre tal base de cálculo – para outro regime de financiamento, lastreado em contribuições sobre o capital para que seja atingido o “mercado informal” e o “capital especulativo” – de modo a proporcionar verdadeira aplicação do princípio da equidade na participação do custeio. A medida aqui sugerida reduziria o custo da contratação formal de trabalhadores, e dividiria de forma mais equânime a participação das empresas no custeio do sistema, já que, pelo sistema atual, as empresas que em-

pregam formalmente são mais atingidas pela carga tributária direcionada à Seguridade Social que as que empregam de forma irregular ou não empregam, de modo a realizar um processo de precarização cada vez maior, o que gera concorrência desleal entre empreendedores.

- Deve o Estado aparelhar-se para coibir a sonegação e a fraude, com um corpo de profissionais não só competente – o que já existe –, mas também numeroso o suficiente para cumprir a função de exigir as contribuições devidas à Seguridade Social, e garantir justiça tributária para com os contribuintes adimplentes. Isso pode ser levado a efeito desde que se faça o movimento inverso do que o praticado na época da unificação dos órgãos fiscalizadores na “Super Receita” Federal do Brasil, o que levou à diminuição do efetivo de auditores que realizava o trabalho de fiscalização do cumprimento das obrigações ligadas ao custeio da Seguridade Social.
- Em face da noção de que vivemos hoje um mercado mundial único, pelos efeitos da chamada globalização da economia, com o trabalho remoto, muitas vezes transfronteiriço, tem havido grandes discussões acerca do modelo de proteção ao indivíduo, seja pela já mencionada crise do sistema contributivo, seja pelo aspecto – puramente econômico – de que as empresas têm interesse em reduzir encargos sociais, para assim poder praticar preços finais mais baixos e se tornarem mais competitivas no mercado global. Nosso entendimento é o de que deve prevalecer o sistema de repartição como regime básico, compulsório, e custeado efetivamente por toda a sociedade – e não apenas “na teoria”, como ocorre atualmente.
- O regime de capitalização deve contar com maior fiscalização sobre as instituições responsáveis pela administração dos fundos, a fim de evitar novas fraudes e planos inviáveis do ponto de vista atuarial e de lastro, com prejuízos a seus beneficiários, que muitas vezes são chamados a cotizar novamente, mesmo após já aposentados.

- Quanto ao regime de aposentadorias e pensões a servidores públicos e seus dependentes, sem perder de vista todas as críticas já lançadas na Parte V desta obra, entendemos que deve haver um regime híbrido, no qual estaria abrangido por contribuições para um regime de repartição (já existente) o direito a prestações não programadas (salário-maternidade, licenças para tratamento de saúde, aposentadoria por invalidez), e um regime público – gerido pelos próprios interessados – estariam custeados os benefícios programáveis (aposentadoria voluntária e por idade), sem abandono dos atuais Regimes Próprios, como foi preconizado pela EC n. 103/2019.

- Enquanto não se adotarem medidas efetivas de prevenção dos acidentes, bem como das doenças ocupacionais, o Brasil continuará a atingir consecutivos recordes de infortúnios, com elevados gastos para a Previdência Social. Uma efetiva fiscalização por parte do Poder Público, aliada à atuação dos sindicatos e do Ministério Público, pode reduzir o número de acidentes, a partir da tentativa de uma mudança de mentalidade – prevenir, e não remediar. Neste ponto, a política governamental está no caminho errado. Tem-se dado prevalência às regras que impõem mais contribuições, para custeio dos benefícios acidentários e aposentadorias especiais. Seria temerária a retirada da proteção do Estado no terreno dos infortúnios do trabalho, e colocar-se tal função nas mãos da iniciativa privada, como está disposto no § 10 do art. 201 da Constituição, com a redação conferida pela EC n. 103/2019.⁴⁷ Trata-se de um esboço de privatização da Previdência como um todo, que não trará vantagem alguma para o trabalhador. Porém, o Estado não pode querer isentar-se de sua responsabilidade perante a questão social.

47. Consta do referido parágrafo: “Lei complementar poderá disciplinar a cobertura de benefícios não programados, inclusive os decorrentes de acidente do trabalho, a ser atendida concorrentemente pelo Regime Geral de Previdência Social e pelo setor privado.”

- Sobre o trabalho do menor de 16 anos, a alteração pro forma da idade mínima para o trabalho, adotada pela Emenda n. 20, de 1998, apenas veio retirar do trabalhador adolescente a proteção trabalhista e previdenciária, de modo a renegá-lo à informalidade. Em um país onde cerca de 50% dos trabalhadores estão entregues à selvageria da chamada economia informal, a precarização do trabalho do menor de 14 a 16 anos era de ser denunciada, e não excluída das regras de proteção. Com mais gravidade ainda, a exploração do trabalho daqueles que nem idade têm para prestar algum tipo de serviço deve ser exemplarmente punida, o que está longe de acontecer. Com a devida vênia, não é com a alteração da norma que os tomadores da mão de obra infantil e infantojuvenil deixarão de fazê-lo; o problema é cultural. Enquanto se tiver em mente – e este é um conceito disseminado entre a população – que, para o jovem, “é melhor trabalhar do que ficar na rua”, não se vai chegar a lugar algum no campo da proteção ao menor. Não se cogita de uma segunda forma de pensar: “melhor na escola, melhor num lar onde nada falte, do que no trabalho, ou na rua”, seria um ditado muito mais condizente com a realidade nacional. Em pleno século XXI, o Brasil ainda está com um pé no século XVIII. Não há que pensar em flexibilizar direitos, se nem nossas crianças e adolescentes têm direito à escola e a um desenvolvimento digno.

Entendemos, enfim, ter cumprido a árida tarefa de tecer algumas considerações sobre os destinos da proteção social em nosso país, bem como no mundo. E assim o fizemos por um dever moral, que cremos ser existente e imposto a todos os que pensam o Direito não só como um conjunto de regras postas e que devem ser cumpridas.

Neste contexto, aqueles que pensam num mundo melhor – menos injusto, entre pessoas e entre nações – não podem se calar. É fundamental que nos manifestemos, por todos os meios possíveis, para dizer um estridente “não” às propostas de abandono das políticas sociais em nome do bem-estar do capital, mas que demonstram um “mal-estar social”.

Não há, permitam-nos, um Estado de Bem-Estar Social, pois só existe a figura do Estado para promover o bem-estar dos integrantes da sociedade. Esta é a razão fundamental de sua existência. E, se o Planeta inteiro é formado por Estados cuja razão precípua é gerar o bem-estar, a “aldeia global” também tem de ser concebida com essa finalidade.

A globalização, portanto, antes de ser da economia, deve ser do bem-estar. E desta globalização do bem-estar não devemos nos dissociar, sob pena de agravar ainda mais o abismo entre as camadas sociais, com repercussões evidentes para todos nós – miséria, fome, doenças, violência.

Deve existir uma espécie de “regime de repartição” também entre as nações, para ao menos reduzir as desigualdades entre “desenvolvidos” e “periféricos”, tal qual defende, entretanto, o professor Martínez Echevarría, da Universidade de Navarra, Espanha:

Para corregir los desequilibrios sociales, hemos establecido impuestos a los que más se enriquecen, de modo que ese dinero pueda ser trasladado a los perjudicados de ese enriquecimiento, esto es, a los pobres o expropiados; pero de este modo no hemos integrado a los pobres en nuestra sociedad; en vez de ello les hemos dado subsidios de desempleo o ayudas económicas y nos hemos sacudido el problema de encima. El Estado de bienestar se ha convertido, de este modo, en un puente entre ricos y pobres. Pero el puente se ha partido sin posibilidad de reconstrucción desde el momento en que su financiación exige tanto esfuerzo económico que resulta imposible. Ello no impide que la verdadera causa de la crisis del Estado de bienestar se el planteamiento fundamental sobre el que nuestra sociedad vive sustentada desde hace dos siglos; poner las bases de la sociedad en la búsqueda de la riqueza produce una gran desintegración social, que se manifiesta en problemas que van desde el desempleo hasta la insensibilidad con que se mira a los inmigrantes que llegan a Europa en oleadas. Hemos de replantearnos a si nuestra sociedad debe basarse en el enriquecimiento; quizá debamos aumentar las condiciones de vida de muchos países antes que crear cada vez más riqueza para nosotros mismos.

El Estado de bienestar no es más que una perversa consecuencia de haber construido una sociedad sobre el afán de lucro, una especie de parche a la insolidaridad.⁴⁸

Concordamos, pois, com o professor mexicano Ángel Guillermo Ruiz Moreno:

Si la historia ha dado cuenta de la lucha permanente del hombre para acceder a un mundo más seguro y a una sociedad precisamente más humana, tenemos la esperanza en tocar una que otra fibra sensible y interesar a los futuros profesionistas al estudio de esta fascinante disciplina, para que con la contribución de todos ellos, nos esforcemos juntos en mantener siempre incólume el propósito de preservar y mejorar nuestro seguro social. Únicamente creando conciencia en la sociedad, al difundir y explicar los derechos inalienables y irrenunciables que le pertenecen, se coadyuva a lograr también una cultura de Estado responsable de su propia gente, al ser el pueblo, a fin de cuentas, la mayor riqueza de una nación.⁴⁹

Em alguma época futura, mais cedo ou mais tarde, a população brasileira se verá novamente diante da perspectiva de reformas no sistema previdenciário. Espera-se, no entanto, que os governantes resolvam enfrentar o problema sem repetir o velho método de atropelar de forma injusta as legítimas expectativas daqueles homens e mulheres que, por longos anos de vida e trabalho, se dedicaram a construir as riquezas do País. E, por outra vertente, incumbe aos profissionais do Direito a defesa dos Direitos Fundamentais Sociais, inclusive para discutir, de modo fundamentado, a inconstitucionalidade ou a ilegalidade de regras postas ao arrepio dos princípios e fundamentos da Seguridade Social indicados na Constituição de 1988.

Uma bandeira a ser sustentada, sem apego à imutabilidade das regras, hipótese impossível de se concretizar, é lutar por reformas que visem a sustentabilidade a longo prazo, de modo a aplicar mudanças que venham a incidir apenas sobre os que ainda não contribuem para o sistema, e que,

48. Citação feita por MORENO, Angel Guillermo Ruiz. *Nuevo derecho de la seguridad social*. México: Porrúa, 1997, pp. 90-91.

49. Idem, *ibidem*, pp. 55-56.

dessa forma, permitam às pessoas o direito de se programarem para obter a contraprestação do merecido descanso.

O tema da segurança social é vasto, mas esperamos, um dia, deixará de sê-lo. Não porque se tenha adotado outro conceito que não o da solidariedade social, mas porque exista mais que isso, a visão holística de sociedade, na qual cada um consegue viver bem se – e somente se – todos vivem bem; não porque se tenha entregado toda a proteção dos infortúnios ao livre mercado, e a Previdência se tenha transformado em mercadoria, mas porque, um dia, tenha se transformado em fato concreto a proteção dos indivíduos por um sistema público, universal e justo; não porque a Saúde tenha sido privatizada, mas porque todos tenham, de fato, direito à vida saudável e à prevenção dos males – em idênticas condições para qualquer um; não porque a Assistência Social tenha sido transformada em caridade de alguns poucos, pura e simplesmente, mas porque não haja mais a necessidade de prestar assistência social por não existirem pessoas carentes no seu significado mais contundente – o da ausência das condições mínimas de sobrevivência digna.

Este é o Brasil – e o mundo – que queremos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE SEGURANÇA SOCIAL. El debate sobre la reforma de la seguridad social: en busca de un nuevo consenso. Disponível em: https://ww1.issa.int/sites/default/files/documents/publications/3pensspa_es-29174.pdf. Acesso em 2 set. 2022.

BARR, Nicholas. The economics of the Welfare State. 2. ed. Londres: Weindenfeld & Nicholson, 1993.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Carta de conjuntura. N. 55. Nota 28 - 2º trimestre de 2022. Disponível em https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/220624_cc_55_nota_28_mercado_de_trabalho.pdf. Acesso em 4 set. 2022.

_____. Ministério da Economia. Informe da Previdência Social. n. 1/2021, v. 33, n. 1. Disponível em: <<https://www.gov.br/previdencia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-sobre-previdencia-social/informes/arquivos/2021/informe-de-previdencia-janeiro-de-2021.pdf>>. Acesso em: 2 set. 2022.

____. Ministério da Previdência Social. Informe de Previdência Social. vol. 26, n. 1, Brasília: MPS, janeiro de 2014. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2013/05/Informe_janeiro_2014.pdf>. Acesso em: 9 set. 2022.

____. Ministério da Previdência Social. Informe de Previdência Social. janeiro de 2016. Disponível em: <http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/459887/RESPOSTA_PEDIDO_Informe_rascunho_janeiro2016.pdf>. Acesso em 10 set. 2022.

BUREAU INTERNACIONAL DO TRABALHO. Segurança social para a justiça social e uma globalização justa. Disponível em <http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/relatoriosegurancasocial_2011.pdf> Acesso em 6 set. 2022.

CARBONE, Célia Opice. Seguridade social no Brasil: ficção ou realidade? São Paulo: Atlas, 1994.

CASTELLS, Manuel. A sociedade em rede. 9. ed. rev. ampl. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. Manual de Direito Previdenciário. 25. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

FELICIANO, Guilherme Guimarães; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. Voltou a reforma da Previdência, agora “desidratada”: o que esperar? Juízo de Valor. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/columnas/juizo-de-valor/voltou-reforma-da-previdencia-agora-desidratada-o-que-esperar-06022018>>. Acesso em: 7 set. 2022.

GOSSERIES, Axel. Pensar a justiça entre as gerações: do caso Perruche à reforma das pensões. Trad. Joana Cabral. Coimbra: Almedina, 2015.

LOPEZ, Felix Garcia. Fórum Nacional da Previdência Social: consensos e divergências. Brasília: IPEA, 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1432.pdf>. Acesso em: 6 set. 2022.

MACIEL, José Alberto Couto. Desempregado ou supérfluo? globalização. São Paulo: LTr, 1998.

MENDES, Fernando Ribeiro. Segurança social: o futuro hipotecado. Lis-

boa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2011.

MORENO, Angel Guillermo Ruiz. Nuevo derecho de la seguridad social. México: Porrúa, 1997.

PEREIRA NETTO, Juliana Presotto. A previdência social em reforma: o desafio da inclusão de um maior número de trabalhadores. São Paulo: LTr, 2002.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei; BECHARA, Gabriela Natacha; GRUBBA, Leilane Serratine. Era Digital e Controle da Informação. Revista Em Tempo. [S.l.], v. 20, n. 1, nov. 2020. Disponível em: <<https://revista.univem.edu.br/emtempo/article/view/3268>>. Acesso em: 2 set. 2022.

SEN, Amartya; KLIKSBURG, Bernardo. As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado. Trad. Bernardo Ajzemeberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. Ajuste Neoliberal e Desajuste Social na América Latina. Petrópolis: Vozes, 2001.

STANDING, Guy. O precariado: a nova classe perigosa. Trad. Cristina Antunes. 1. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2020.



100 anos de Previdência: de onde viemos, para onde vamos?

Décio Bruno Lopes

*Bacharel em Direito. Mestre em Direito Previdenciário. Membro titular do
Conselho Nacional dos Regimes Próprios de Previdência Social*

Introdução

No princípio, a proteção social, em caráter geral, se fazia pela prestação de serviços de Assistência Social às pessoas necessitadas e aos próprios trabalhadores. Tais serviços eram prestados não pelos empregadores, nem pelo Estado, mas sim pelas igrejas, pelas santas casas de misericórdia ou por entidades da sociedade civil. Com o desenvolvimento das atividades econômicas e a conscientização da existência dos riscos decorrentes do trabalho, a fase seguinte, para os trabalhadores, foi a proteção decorrente de acidentes de trabalho assumida pelas empresas.

A partir daí, a terceira fase ocorreu com o reconhecimento de se proteger o trabalhador e sua família em face dos infortúnios decorrentes da atividade laboral. Essa fase – a previdenciária, surgiu com a instituição das Caixas de Aposentadorias e Pensões pelo Decreto-Lei nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923, denominado de Lei Eloy Chaves, que deu origem, no Brasil, à Previdência Social, conforme conhecemos até hoje, não obstante a sua inserção no conceito de Seguridade Social a partir da Constituição de 1988.

De fato, há cem anos a Previdência vem cumprindo o seu papel de maior sistema de proteção social e distribuição de renda jamais visto no Brasil, traduzindo-se no maior legado que um político pode deixar aos cidadãos: a possibilidade de sobrevivência frente a ocorrência de riscos sociais.

Das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP) aos fundos de pensão

Desde a instituição das CAP por empresa, passando pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões por categoria de trabalhadores, até a criação do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, a Previdência sempre passou por profundas modificações, seja em relação ao custeio, ao rol de benefícios e seus respectivos valores, seja em relação à sua estrutura. A Previdência, em vez de solução, sempre foi considerada pelas autoridades um problema em relação ao volume de benefícios pagos, que se avolumavam com o passar dos tempos, quando os segurados passavam a ser elegíveis aos referidos benefícios. Entretanto, não se preocupavam em preservar os recursos arrecadados, diga-se de passagem, um montante considerável de recursos que eram utilizados para outras finalidades em detrimento da constituição do Fundo de Liquidez da Previdência Social,

constante na legislação previdenciária de outros tempos.

Essa imprevidência das autoridades, aliada ao crescimento dos benefícios pagos à conta da Previdência (a exemplo do Serviço de Assistência Médica Domiciliar de Urgência – SAMDU, Serviço de Alimentação da Previdência Social – SAPS, salário-família, auxílio natalidade), além dos benefícios tradicionais de auxílio-doença, aposentadoria por invalidez, aposentadoria por idade e tempo de serviço/contribuição, sem sombra de dúvida, contribuiu, de forma positiva para as intensas alterações legislativas, agora, não para ampliar direitos, mas sim para limitar os benefícios e seus respectivos valores.

A instituição do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social – Sinpas, pela Lei nº 6.439/77, se por um lado ampliou os serviços de proteção social do trabalhador com a prestação de serviços de Saúde e Assistência Social, por outro lado, acabou por descompensar os recursos destinados ao pagamento de novos benefícios e dos benefícios em manutenção, após 54 anos de Previdência Social. Ao que nos parece, a criação do Sinpas não se tratou apenas de uma estruturação administrativa, embora não se tenha alterado direitos já constituídos, mas uma forma de utilizar os, ainda, fartos recursos previdenciários para ampliar novos serviços (Saúde e Assistência Social) que deveriam ser atendidos pelo Estado e custeados por outras fontes de financiamento que não as decorrentes do custeio previdenciário. O INPS, que outrora controlava a arrecadação previdenciária e administrava o respectivo patrimônio, passou a ser apenas uma agência de reconhecimento de direitos e pagadora de benefícios, cujas receitas passaram a ser administradas pelo Iapas, a quem cabia distribuir tais recursos entre as diversas áreas: INPS, Inamps, o próprio Iapas, LBA, Funabem, etc, situação essa que contribuiu para a centralização das contribuições previdenciárias no caixa único do Tesouro, a quem a Previdência passaria a requerer os valores destinados aos pagamentos dos benefícios concedidos e a conceder. Trata-se assim de uma nova forma de desviar os recursos da Previdência para outras finalidades. Cabe ressaltar que o Sinpas foi o embrião do que mais tarde se transformaria em um amplo sistema de proteção social denominado Seguridade Social.

A Constituição de 1988 instituiu a Seguridade Social como um conjunto de ações dos poderes públicos e da sociedade, um instrumento de concretização dos direitos sociais à Saúde, à Previdência e à Assistência Social, financiado por toda a sociedade de forma direta ou indireta, mediante

recursos provenientes dos orçamentos públicos e de contribuições sociais incidentes sobre a folha de salários, faturamento ou receita, lucro, receitas do importador e de concursos de prognóstico. Não obstante essa diversidade de fontes de financiamento, a única receita vinculada à Previdência foi a decorrente da folha de salários, cuja contribuição do segurado sempre foi a referibilidade direta em relação aos benefícios.

Vale ressaltar que as fontes de custeio de outrora, que financiavam a Previdência, passaram a financiar as três áreas da Seguridade Social, o que ao nosso sentir acabou por enfraquecer a Previdência Social com a vinculação de apenas uma fonte de custeio (contribuição incidente sobre a folha de salários), sem levar em consideração as demais fontes de financiamento do sistema, ampliando assim o discurso político do rombo das contas da Previdência e, conseqüentemente, a onda de reformas cobrada pelos setores produtivos da sociedade e concretizada pelos governos de todos os tempos, após a Constituição de 1988. Essa onda reformista contribuiu para que o tema reforma da Previdência estivesse na pauta de todos os governos dos últimos tempos após 1991.

A primeira grande reforma estrutural que envolveu o Regime Geral e os Regimes Próprios foi decorrente da Emenda Constitucional nº 20, de dezembro de 1998, que acabou com o tempo fictício, ao mesmo tempo em que passou a exigir idade e tempo de contribuição como condições para aposentadoria, além de prever a instituição de previdência complementar para os servidores públicos de forma a limitar a aposentadoria ao teto máximo do INSS, que já ocorria com a previdência complementar da iniciativa privada nos mesmos termos da Lei nº 6.435/77. A segunda ocorreu com a Emenda Constitucional nº 41/2003, que ampliou a possibilidade de instituição do regime de previdência complementar para os servidores, agora na modalidade apenas de contribuição definida e mediante lei. Essa emenda instituiu a contribuição de inativos, ainda que a aposentadoria tenha ocorrido antes da referida emenda, uma afronta ao princípio da segurança jurídica, ainda que a Suprema Corte tenha decidido pela não existência de direito adquirido a regime jurídico. Essa emenda também acabou com a paridade e integralidade dos servidores empossados após dezembro de 2003. Em consonância com a nova ordem constitucional, em 2012, a Lei nº 12.618 instituiu a previdência complementar dos servidores públicos da União e autorizou a criação da respectiva entidade fechada de previdência complementar do servidor federal. Coube ao Decreto nº 7.808, de 20/09/2012, a criação da Fundação de

Previdência Complementar do Servidor Público Federal – Funpresp-Exe, autorizada a funcionar pela Portaria Previc nº 604, de 19/10/2012. Com a criação da Funpresp, os servidores empossados a partir daí passaram a ter suas aposentadorias limitadas ao limite do Regime Geral de Previdência Social - RGPS, ainda que não façam adesão à Funpresp.

Mas a mais maquiavélica e draconiana reforma previdenciária ocorreu com a Emenda Constitucional nº 103/2019, que, a despeito de aproximar o RGPS dos regimes próprios, acabou por ferir de morte o princípio da segurança jurídica ao instituir uma forma de contribuição escalonada em percentuais exorbitantes, que chegam a 22% no serviço público, além de prever contribuições extraordinárias em caso de déficit. Mas além dessa maldade, seja no RGPS, seja no RPPS, a referida emenda dificultou sobremaneira o reconhecimento do direito à aposentadoria, que passará a ser paga com proventos integrais somente aos 40 anos de contribuição e 65 anos de idade, se homem, ou 62 anos de idade, se mulher. Por fim, essa reforma é extremamente danosa em relação às pensões por morte, pois invade o direito adquirido e o ato jurídico perfeito decorrentes de acumulação de benefícios, ainda que seja em outro regime previdenciário, interferindo no valor dos benefícios.

É importante destacar que, com a redução do teto previdenciário do RGPS, cada dia a Previdência Social se aproxima mais da Assistência Social, em decorrência de diversos fatores, como a baixa cobertura previdenciária, baixa remuneração, a pejotização que leva os trabalhadores a recolherem contribuição apenas sobre o valor do salário mínimo, quando recolhem. Nesse contexto, recolher Previdência com base no salário mínimo por 40 anos, para se aposentar aos 65 anos, parece ter o mesmo efeito de deixar de contribuir e, após implementar idade, requerer o Benefício de Prestação Continuada – BPC. Estaremos assim retornando ao passado, com a possibilidade de o Estado prover ao cidadão apenas o mínimo existencial, deixando aos fundos de pensão a missão de pagar benefícios proporcionais aos valores aportados em contas individuais e aplicados conforme regramentos do mercado financeiro.

Entretanto, não se pode olvidar que a Previdência Social, desde o seu nascimento, vem cumprindo o seu papel de maior instrumento de distribuição de renda e fator de desenvolvimento social e econômico.

Conclusão

Para concluir esse singelo artigo, faço minhas as palavras do saudoso Moacyr Veloso Cardoso de Oliveira na sua obra “A Previdência Social Brasileira e Sua Nova Lei Orgânica”, em 1961, palavras estas que se tornam carregadas de sentido, ainda nos dias atuais em que se comemoram os 100 anos da Previdência Social:

“Vivendo na Previdência Social e vivendo-a cada dia, - diria mesmo cada momento - há quase um quarto de século, tenho-a em sua legítima expressão, como um dos mais poderosos fatores de elevação da dignidade humana, de paz e de harmonia social na sociedade moderna. (...).

Efetua, por outro lado, a Previdência Social uma larga “redistribuição de renda nacional”, assegurando a manutenção continuada de certo nível aquisitivo aos que trabalham, fazendo sustentarem-se os doentes, os inválidos, as viúvas e os órfãos, pelos que permanecem com sua capacidade de trabalho e de ganho. Leva ainda parte da renda das regiões mais industrializadas e mais prósperas para os de menores condições econômicas, bastando assinalar-se, quanto a isto, no caso brasileiro, como é a arrecadação das contribuições dos Estados de S. Paulo e Guanabara, e dois ou três outras variáveis segundo os institutos, que sustenta o pagamento dos benefícios e serviços dos demais Estados, onde a arrecadação é insuficiente. (...).

Vejo nela, assim, um legítimo instrumento de realização da “justiça social”, por que tanto anseia a torturada sociedade dos nossos dias e sem a qual em vão se procurará a harmonia social e a paz que dela decorre.

Evidente é, pois, a importância de um sistema previdenciário em eficiente funcionamento, para o progresso e a segurança nacional mesmos, cujo complexo de fatores há de ter sempre no bem-estar da pessoa humana sua base principal”.

Ao comemorar os 100 anos da Previdência Social, que os setores econômicos, os governantes e a classe política passem a enxergá-la e reconhecê-la não como um peso para o Estado, mesmo porque é financiada pelos próprios segurados e seus empregadores, mas sim como o maior e mais seguro fator de desenvolvimento econômico e social. Ainda, nesse momento em que se promove um considerável culto à liberdade, torna-se muito atual a fala de Makenzie King, segundo a qual *“A era da liberdade só será atingida quando a Previdência Social e o bem-estar humano se tornarem o objetivo principal dos homens e das nações”*.

Vida longa à Previdência Social.



PREVIDÊNCIA SOCIAL

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - EDIFÍCIO SEDE

Atuária e Previdência Social

Ivo Mauricio Bettega de Loyola

Atuário. Estatístico. Especialista em propriedade intelectual

Neste capítulo vamos contar um pouco da história da Previdência Social e como a atuária precisa se posicionar frente às mudanças que ocorreram e ocorrerão.

Não espere que a Previdência Social tenha uma única história e uma base comum. Não há, hoje, dois regimes iguais de Previdência Social no mundo. No passado, cada país ou reino estruturava o que hoje chamamos de Previdência Social de uma maneira muito diferente.

Estes diversos caminhos, oriundos de diferentes necessidades, significam diferentes conjuntos de regras jurídicas que se firmam ao longo do tempo. Essas normas são fortemente influenciadas pela história, cultura e religião.

Sabemos que os antropólogos definem cultura a partir da família. Como a família se estrutura, como as crianças nascem, que papéis cada membro da família exerce, como se casam, como cuidam dos mortos e das necessidades deixadas por eles, como cuidam dos órfãos e das viúvas.

Observe que, inicialmente, as necessidades das pessoas das famílias eram tratadas por elas mesmas. Em geral, famílias expandidas com duas ou mais gerações convivendo no mesmo teto, fosse ele de uma caverna, de uma casa modesta ou de um palácio habitado por nobres e seus serviçais.

Como os primeiros sistemas legais tinham por base normas religiosas, o nascimento, os casamentos e os funerais eram regulados pela religião. Aos poucos, e em especial a partir da Revolução Francesa (para os países ocidentais), estas normas passaram a ser elaboradas pelo Estado de um ponto de vista laico, mas sem perder a influência religiosa.

Um segundo fator importante, aqui, foi a Reforma Protestante. A reforma deixou um legado na forma dos protestantes verem o mundo. O mundo passou a ser visto com um certo fatalismo, nada poderia mudar o desígnio divino. Os países predominantemente protestantes acabaram por criar um tipo específico de abordagem da sociedade para ajudar os seus membros que não podiam mais trabalhar e que não tinham apoio da família para subsistir.

No lado católico predominava a ideia de ajudar ao próximo, de juntar esforços para superar uma dificuldade que não seria transposta pelos sobreviventes sozinhos.

Temos inúmeras tentativas de criar esquemas de proteção para as famílias sobreviventes por conta das Cruzadas. Se fossem pobres, a ida dos homens das famílias para as Cruzadas obrigava a família toda a ir para a Cruzada, pois sem o homem presente não teriam condições de sustentar-se. Se fossem mais abastadas, seria possível deixar a esposa, filhos, netos, irmãos e outros parentes que tocassem os negócios ou com recursos para sobreviverem vários anos.

A grande dúvida seria como tratar os que morressem nas Cruzadas. Obviamente que a concessão do título de mártir ou santo, ou a beatificação, não garantia comida no prato. Seria preciso decidir como tratar as propriedades, posses e assim por diante. Muitos nobres costumavam deixar recursos aplicados com banqueiros, com a obrigação do banqueiro pagar algum tipo de renda para os membros de sua família que permaneceram em casa. Outros faziam testamentos elaborados com a obrigação dos herdeiros de sustentar a viúva ou atribuindo à viúva a gestão do estabelecimento até a volta do Cruzado.

O interessante é que aqui começam a surgir leis que tratam da proteção à família desamparada.

Vamos examinar aqui o caso de Portugal. O Século XV traz a elaboração das Ordenações Manuelinas, uma compilação de leis que eram aplicadas em todas as terras do soberano.

Estas ordenações traziam alguns conceitos e definições que foram adotadas pelo Brasil no início da sua Previdência Social e que ainda estão vigentes em ambos os países.

Os conceitos são de: aposentadoria, pensão, reforma, jubilação e tença.

A aposentadoria era a renda concedida a uma pessoa que estava dispensada de trabalhar. Por exemplo, o rei nomeava alguém como porteiro dos auditórios, ou encarregado das janelas do palácio, e essa pessoa, obviamente, não precisava comparecer ao trabalho. Algum criado fazia este trabalho, mas ele ganhava uma renda da nobreza permitindo que não trabalhasse.

Observemos que nesta época trabalhar não era adequado aos nobres.

Já o caso das pensões tem uma origem mais elaborada. Portugal ainda tinha guerras santas com os mouros, em seu território ou na África. Para tanto, o rei precisava convocar nobres para que levassem os exércitos que

enfrentariam os mouros. Obviamente muitos desses nobres não voltavam da guerra. A viúva ficava sem eira nem beira.

Nesta época, as mulheres não podiam herdar terras em Portugal (ainda é assim hoje) e dependiam de parentes para sustentá-las. A família perdia a terra, pois as terras dos nobres que morriam nas guerras santas (estas não eram Cruzadas) passavam para a propriedade do soberano.

Este passou a conceder rendas às viúvas dos mortos na guerra santa como uma forma de reduzir os pedidos de auxílio que recebia na volta dos conflitos. Obviamente, a renda propiciada pela nova propriedade era maior que a pensão paga à viúva. As pensões pagas às viúvas, no Brasil, sempre tiveram caráter indenizatório pela perda do cônjuge. Era um benefício muito importante até meados dos anos 70, quando veio o divórcio e as mulheres passaram a ser independentes dos maridos para praticarem todos os atos da vida civil.

O instituto da reforma ainda hoje segue os mesmos princípios que tinha no século XV. Como se sabe, a sociedade europeia, nesta época, era baseada em castas, onde raramente havia mobilidade social, por exemplo, alguém que não era nobre ser agraciado com um título. Os militares formavam uma dessas castas. Havia dois caminhos de entrada: soldados e oficiais. Os soldados eram recrutados na população em geral, com pouca qualificação, e submetidos a treinamento básico. Já os oficiais seguiam algum curso de formação e vinham da nobreza inicialmente. Os mais novos tinham que procurar garantir o seu futuro e, nesta hora, a vida militar e o sacerdócio eram escolhas válidas.

O militar, ao atingir certa idade, ou depois de ser ferido e incapacitado, era levado a deixar o seu posto, pois não teria condições de comandar as tropas. Neste momento, era passado para a reserva. Nesta condição, ele perdia apenas o posto, mas conservava o uso da patente e das honrarias correspondentes. Podia ser chamado de volta ao serviço ativo, se fosse necessário. Em um segundo momento, ele seria transferido da reserva para a inatividade por meio de uma reforma. O militar reformado não seria mais chamado para serviço ativo, deveria ser considerado um civil, mas manteria o uso da patente e das honrarias que esta condição lhe conferia e que eram reconhecidas pelo cerimonial.

Observe que esta estrutura para os militares é observada, com pequenas variações, em praticamente todos os países do mundo.

A jubilação sempre foi aplicada aos professores. Na jubilação, o professor é afastado da cátedra, deixa de ensinar. A cerimônia em que isso se dá é chamada de jubilação. O professor mantém o título e as honras, mas está dispensado de ensinar. Muito parecido com o militar.

Na tença temos as rendas concedidas pelo soberano às pessoas que deveriam ser sustentadas pelo Estado em razão de título ou posição. Por exemplo, no tempo em que o Brasil tinha religião oficial, o produto das coletas nas igrejas era receita da Coroa, que pagava tença a todos os religiosos e mantinha os edifícios e terras religiosos como prédios do Estado.

A tença também era paga a nobres que não tinham rendas próprias ou que conquistaram as boas graças do soberano que lhes garantiu rendas como essas. Ainda existem tencas sendo pagas pela União e outros entes federativos em razão de posição hierárquica ocupada no passado pela pessoa.

Com a vinda da Família Real portuguesa ao Brasil, em 1808, todos estes institutos jurídicos se transferem para o Brasil e os locais passam a presionar para receber as mesmas honrarias e as mesmas rendas e privilégios.

A Proclamação da República traz uma grande mudança neste quadro. A República acaba com a religião oficial, transfere para a igreja todas as propriedades religiosas e extingue as tencas recebidas pelas autoridades eclesiásticas. Um belo exemplo que poderia ser seguido pelo Judiciário hoje, com um efeito magnífico nas finanças públicas.

A República criou o casamento civil, o registro civil, e declarou todos iguais perante a lei. Proibiu que se invocassem títulos, cargos ou privilégios para que se deixasse de cumprir a lei ou houvesse preferência na sua aplicação. Este princípio ainda está na Constituição Federal de 1988, mas parece ter sido esquecido por alguns setores da sociedade como Judiciário e Ministério Público.

No Brasil, os cargos públicos vitalícios significavam que não havia necessidade de uma renda de substituição para as pessoas nesta situação. No setor privado, embora não houvesse obrigação legal de vitaliciedade, grande número dos empregados permanecia por muitos anos até a velhice ou a morte.

As viúvas eram um caso mais complicado. Até a promulgação do Código Civil de 1917 havia sérias restrições na legislação que o precedeu sobre

atribuir valor a uma vida, o que criava empecilhos a um seguro de vida. A restrição vinha da época da escravidão. Somente a partir de 1917 passou a ser entendido que seria possível oferecer apólices de seguro de vida. Estas apólices permitiriam um dote para as viúvas.

No lado do serviço público, desde os primeiros anos da República, foram criados Institutos de Previdência encarregados de pagar pensão às viúvas dos ocupantes de cargos vitalícios. Os ocupantes do cargo pagavam contribuições ao instituto, que, no evento da morte do funcionário, pagaria pensão à viúva. Estes institutos ainda sobrevivem e as pensões às viúvas não foram revogadas ou fechado o plano.

Alguns Ministérios, como Fazenda, Saúde e Agricultura, ofereciam a seus funcionários um pecúlio. Este pecúlio era concedido por Montepios a partir de uma certa idade (digamos 70 anos, o que era bem alto na época) e o funcionário podia renunciar ao seu cargo, ficando desobrigado de trabalhar e recebendo os vencimentos pelo pecúlio. Ainda há obrigações residuais desses pecúlios.

Os pecúlios perderam finalidade a partir do Estatuto do Funcionário Público de 1957. Esta legislação adaptou a variedade de situações existentes a normas e princípios de Direito Administrativo. Havia algumas formas de provimento de cargos, os cargos eram vitalícios, os titulares de cargos poderiam entrar na inatividade depois de certa idade com integralidade de vencimentos e paridade com os da ativa. O Direito Administrativo considerava que os funcionários estavam dispensados de trabalhar, mas ainda eram funcionários. As pensões continuavam a ser tratadas como no passado pelo Instituto.

A Constituição Federal de 1988 muda o panorama. Ela estabelece que os funcionários públicos deveriam ser aposentados. Até hoje há uma grande confusão sobre o que seria transferir para a inatividade e aposentar. Não analisaremos esta questão neste trabalho.

Para o setor privado, as coisas começam a se organizar a partir de 1923 com a Lei Eloy Chaves. Antes disso, a solução dependia de arranjos semelhantes aos dos funcionários públicos. Emprego vitalício, montepios, empregador pagando o empregado e ele dispensado de trabalhar. Lembremos que nesta época, há cem anos, a maioria dos empregados exercia atividades agrícolas. A Lei Eloy Chaves atendia a demandas da pequena mão de obra urbana do setor ferroviário, que estava aumentando com a urbanização e cres-

centes atividades comerciais e industriais. Grande parte dessa mão de obra era de imigrantes europeus e seus descendentes, gente que estava acostumada a sindicatos ativos, greves, e um certo grau de proteção social que não existia aqui.

Na Europa, o início da Previdência Social convencionou-se que seria com as leis de Bismarck, que obrigavam os empregadores a fazer um seguro de acidente do trabalho para todos os seus empregados. As leis se aplicavam aos empregadores urbanos do comércio e da indústria.

A indústria passava pela Segunda Revolução Industrial, com a introdução, em grande escala de processos de siderurgia, química e uma longa corrente de indústrias que dependiam das matérias primas produzidas por processos contínuos. Obviamente havia um grande número de acidentes e doenças de trabalho que incapacitavam parcialmente ou totalmente os empregados para o trabalho. Os empregados que sofriam acidentes eram simplesmente afastados ou despedidos e não contavam com nenhuma proteção do empregador ou do Estado. Os sindicatos não conseguiam obter proteção dos empregadores e passaram a propor ações judiciais procurando o que hoje é conhecido como responsabilidade civil objetiva do empregador.

Isto significa que os acidentes e doenças sofridos pelos empregados são responsabilidade do empregador, sem que o nexo causal precise ficar provado. Basta comprovar a doença ou o acidente. O volume de ações era tão grande que a Justiça tinha mais de 70% de todas as causas discutindo responsabilidade civil objetiva do empregador. A lei estabeleceu a responsabilidade do empregador, encerrou todas as causas e criou a obrigatoriedade de o empregador contratar um seguro para indenizar seus empregados nas doenças e acidentes. Com esta solução, o país pôde avançar, mostrando que a Previdência Social pode ser estruturante para o país.

A Lei Eloy Chaves traz a responsabilidade civil objetiva do trabalhador para o Brasil. Antes dela havia Montepios e Caixas que ofereciam aposentadorias, pensões e pecúlios para os empregados de alguns setores ou empresas (ferrovias, portos, bancos, etc).

Alguns anos depois, o Brasil começa um processo de urbanização acelerada, com mais comércio e indústrias funcionando. É preciso estruturar de novo as proteções oferecidas aos empregados dessas empresas. Surgem os IAPs, ou seja, os Institutos de Aposentadorias e Pensões, estruturados no modelo de Bismarck. Havia institutos para Comerciantes

(IAPC), Industriários (IAPI), Marítimos (IAPM), Transporte (IAPTEC) e Bancários (IAPB).

Estes IAPs são agrupados em consequência da Reforma Administrativa promovida a partir de 1967, sendo unificados em INPS (aposentadorias e pensões), Inamps (saúde) e outros órgãos encarregados de Assistência Social, finanças e assim por diante. Nos anos 80, cria-se o SUS e a Previdência é reformulada com o INSS.

A Constituição Federal de 1988 fez um novo arranjo administrativo na Previdência e deixou bem clara as divisas entre Previdência, Assistência e Saúde. Deixamos de ter um seguro social para operar em um regime de Seguridade Social.

Neste capítulo abordamos a demografia, ou seja, os movimentos da população representados pelo que se chama de decremento.

A demografia é o estudo das populações. Ele tem duas vertentes principais, uma que estuda as questões sociais, como hábitos reprodutivos, doenças e assim por diante, e outra que faz a quantificação desses decrementos e mede seus efeitos no tempo.

O que são os decrementos? São as coisas que afetam a demografia, como nascimentos, mortes, casamentos, entrada em invalidez, doenças, número de filhos por mulher e por família, idade da mulher na hora do nascimento do primeiro e do último filho, e assim por diante.

Imagine que juntamos todas as pessoas que nasceram em um determinado ano. Este grupo recebe o nome genérico de “corte”. O corte 1953 indica que se agrupam todas as pessoas nascidas em 1953.

Vamos acompanhar a vida dessas pessoas. Muitos dos bebês nascidos em 1953 vão morrer nos primeiros anos de vida, porque a mortalidade infantil era muito alta nessa época. Depois dos 5 anos de idade morrem poucas crianças. Ao atingirem a idade adulta (18 anos e, para muitos, aos 14 anos) já vão para o mercado de trabalho e começam a morrer, além da morte natural, por acidentes, a maioria acidentes do trabalho e doenças do trabalho.

Ao chegarem aos 40 anos de idade começam a ter doenças degenerativas, como cardíacas e, com um pouco mais de idade, o câncer. Esta geração não foi muito afetada pelo início da epidemia de AIDS/HIV. Agora, aos 69 anos, esta geração trabalhou desde os 14 anos (era permitido), passou por

muitas crises econômicas que consumiram suas poupanças e estão vendo, a cada reforma da Previdência, suas chances de se aposentar por algo que não seja invalidez cada vez mais distantes, por conta dos maiores períodos de desemprego no final de sua vida.

Este corte teve menos filhos que seus pais. Eles teriam, em média, seis irmãos e irmãs, e deixariam, em média, três filhos.

A idade do primeiro filho é importante porque sinaliza quanto tempo de vida fértil a mulher tem para que possa ter filhos. Seria um indicador indireto do número potencial de filhos. Este indicador é muito forte para chamar atenção para comportamentos que têm impacto de longo prazo. Gravidez juvenil, por exemplo. Isso faria com que a mulher tivesse filho com 15 anos, por exemplo, que seria a idade do primeiro filho. Ela teria uma vida fértil até os 40 anos, pelo menos, 25 anos.

A gravidez aos 15 anos muda completamente a vida da adolescente. Ela deixa de ser uma estudante e tem que ser adulta imediatamente, comportar-se como adulta, tomar decisões que afetam sua vida, a da criança e a do parceiro, muitas das vezes omisso. Nascida a criança, a mãe tem que decidir se deixa a criança de lado e vai ser adolescente ou se será adulta e vai criá-la. Muitas vezes elas descobrem que a criança pode ser uma fonte de renda, que é possível tirar dinheiro do pai, em geral adolescente com o mesmo nível de vida da mãe, que recusa a paternidade e será, muitas das vezes, um pai omisso.

Olhando os números de gravidez adolescente, teremos uma ideia do número de famílias que já nascem desestruturadas e que enfrentaram problemas de relacionamento a vida toda. Na Idade Média era comum os casamentos aos 15 anos, mas a esperança de vida ficava por volta 35 anos, o que não é o caso aqui. A existência de um benefício previdenciário voltado para os filhos reduziria a pressão das mães solteiras sobre os pais para pagarem pensão.

Outro indicador é o que se chama de fertilidade, ou seja, o número de filhos por mulher. Este indicador está ligado com a taxa de crescimento da população e com o fato de a população do país crescer ou diminuir. Imagine uma família com pai e mãe. Esta família precisaria ter dois filhos para que a população não diminuísse. Todos sabemos que as crianças, antes de chegarem na idade adulta e se reproduzirem, podem morrer, por doenças, acidentes, lutas, guerras, etc. Assim seria bom que os pais tivessem

pelo menos um filho a mais, o terceiro. Assim haveria uma melhor garantia de crescimento da população.

Agora, pensemos no que os pais devem fazer quando ficarem mais velhos e com a capacidade de trabalhar comprometida ou nula. Se fossem uma tribo esquimó, os velhos sairiam para morrer no frio. Alguns lugares, como Cingapura, exigem por lei que o primogênito cuide dos seus pais, morando com eles até sua morte. Aqui mesmo no Brasil basta lembrar das avós e bisavós que continuavam morando com algum dos filhos ou filhas. Este tipo de arranjo, chamado família estendida, mantém o idoso com dificuldade de realizar tarefas ligadas à sua sobrevivência, mas que ainda pode realizar tarefas em casa, auxiliando nas atividades domésticas, no cuidado com crianças e adultos.

Temos aqui outra necessidade de proteção. O que fazer com os velhos que não têm mais condições de trabalhar? Deixá-los morrer de frio nas ruas? Abrigar em casa e reverenciar como agradecimento por tudo que fizeram para que os filhos tivessem sucesso?

O que acontece se os pais tiverem muitos filhos? Digamos seis. Em duas gerações, a família estará grande se os filhos tiverem seis filhos também. Assim não faltará gente para trabalhar. E se os filhos tiverem menos filhos que seus pais? Aí a população começa a diminuir. A este fenômeno de aumento na esperança de vida chamamos de transição demográfica.

Este fenômeno levou de 100 a 150 anos na Europa e em outros países desenvolvidos. Já países como o Brasil passaram por isso em menos de 50 anos. Quando o número de jovens começa a diminuir em relação ao número de pessoas mais velhas, a população vai se reduzindo. Proporcionalmente teremos, quando os jovens entrarem na idade de trabalhar, um número menor de pessoas trabalhando em proporção aos que estão afastados do trabalho. Como se resolve isso? Estimulando a natalidade, ou seja, o nascimento de crianças. Algo muito difícil no quadro de hoje.

Na Europa, tínhamos um conjunto de regimes de Seguridade Social, onde as necessidades de assistência e saúde eram minimizadas pela riqueza da sociedade e sua distribuição pelos diversos estratos e pela rede de assistência à saúde construída depois da Segunda Guerra Mundial, junto com medidas de segurança do trabalho.

A Previdência tinha variações nacionais, mas estava ancorada em um

regime de repartição simples (com muitas seguranças contra crises de desemprego e recessões) que vinha funcionando desde o início do século. A França era estruturada em forma de Caixas, uma para cada benefício: velhice, invalidez, franceses no exterior e assim por diante. A Itália tinha algo parecido com o Brasil, com um instituto nacional encarregado de operar o regime que se estruturou como um seguro social, ou seja, um seguro com filiação compulsória ao regime.

Sabemos que os atuários costumam calcular reservas. Algumas são chamadas de reservas técnicas. Estas reservas representam coisas que não costumam ser representadas por expressões matemáticas ou estatísticas, e sim por distribuições estatísticas. De outro lado, temos reservas matemáticas que, em geral, representam fenômenos ligados à vida, como sobrevivência, morte, etc. Estas reservas são calculadas com o uso de expressões matemáticas ou estatísticas que representam estes fenômenos. Diferente das reservas técnicas, onde os fenômenos são quase que moldados no processo de aceitação ou rejeição de riscos.

Atualmente, a Previdência Social no Brasil padece de ausência de definição sobre como tratar os fenômenos ligados à vida dos segurados. Os segurados representam um grande agregado de despesas e o equilíbrio fiscal exige que sejam feitos cortes nas despesas com benefícios previdenciários, independente dos efeitos sobre a vida das pessoas.

Para um equilíbrio correto do regime, seria necessário definir bem os benefícios oferecidos e valorar esta massa. Com esta valoração seria possível comparar o valor das despesas com o das receitas esperadas para um certo período. Se houver um déficit acentuado, será necessário corrigir a receita por um processo de arbitragem de um conflito distributivo, escolhendo quem deve pagar mais para cobrir o déficit esperado. Observemos que, com um orçamento da Seguridade Social apartado do Orçamento Fiscal, o foco não deve ficar só nos recursos da fonte folha, ou seja, da relação de emprego tradicional, mas sim no total de receitas de todas as fontes. Por exemplo, o Brasil é um grande produtor agrícola, mas a receita oriunda da primeira comercialização dos produtos de origem agrícola é pífia se comparada com o valor da produção agrícola, indicando uma fonte existente há décadas que não é corretamente explorada.

Um regime de Previdência Social equilibrado é um regime onde as receitas e despesas se equilibram ao longo dos anos. Não é necessário capi-

talizar contribuições, sendo esta uma opção. A repartição simples, acompanhada de repartição de capitais de cobertura com uso pontual, pode garantir resultados muito melhores.

Não esquecer que um regime financiado por repartição simples é mais barato que um regime equivalente em capitalização.

Nestes tempos de pós-pandemia temos muitas coisas acontecendo. Já havia antes da pandemia sinais claros da queda da esperança de vida, sinalizando o fim da transição demográfica. Ao lado disso, temos uma significativa redução da natalidade, a ponto de ser possível prever redução da população em futuro breve.

O quadro permite, com hipóteses realistas, prever que, em 2100, poderíamos ter a metade da população mundial que temos hoje, distribuída de maneira muito diferente do mundo de hoje.

Só estas duas hipóteses exigem que os atuários tenham abordagens completamente diversas das que usaram até agora. Temos outra coisa importante, que afeta os regimes de capitalização, ou seja, a perda de valor relativo de diversos ativos, como imóveis, pela redução da população e pela ausência de herdeiros.

Temos também um novo quadro sanitário se desenhando e a imunidade dos indivíduos está diferente do que era antes da pandemia. Esta é uma mudança que deixa marcas profundas. Novas doenças, muitas delas mortais ou que deixam sequelas graves, que afetam a capacidade laborativa da população.

Os atuários de hoje têm uma grande obrigação para com a Previdência Social. Redefinir a maneira como são calculados os seus compromissos e assumir o controle das estimativas de receita para que o balanço entre receitas e despesas se faça para o bem do regime e não exclusivamente para o equilíbrio fiscal. As mudanças demográficas, das relações de trabalho, do quadro sanitário, da cultura no sentido antropológico, das relações de família, mostram que surge uma nova sociedade e que esta sociedade terá muito pouco do que existe hoje. A Previdência Social do futuro exigirá novos instrumentos, muitos estudos e nova modelagem pelos atuários.



O desafio de construir as proteções social, laboral e previdenciária para todos

Clemente Ganz Lúcio

Sociólogo. Assessor do Fórum das Centrais Sindicais. Diretor técnico do DIEESE (2004/2020). Membro do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES (2004 a 2018)

No ano em que a Previdência Social no Brasil completa 100 anos, refletir sobre os desafios da relação entre o mundo do trabalho e a perspectiva de promoção da proteção social, laboral e previdenciária para todos, para as próximas décadas, é o objetivo desse artigo.

As múltiplas dimensões do mundo do trabalho são constitutivas da nossa organização econômica, social e política, que se materializa na capacidade coletiva para produzir bens e serviços, privados e públicos, em um processo contínuo e ininterrupto que gera o agregado econômico geral e setorial. Portanto, não há desenvolvimento social sem produto econômico que o sustente e, de outro lado, um determinado modelo de desenvolvimento social favorece a uma economia voltada ao interesse coletivo.

A distribuição do produto econômico agregado pelo trabalho de todos, entre lucros, salários e tributos, é a essência da luta cotidiana dos atores sociais que mobilizam e representam interesses em conflito. O duro jogo social mostra avanços distributivistas ao longo da história, mas acumula derrotas expressas na miséria, pobreza e desigualdades econômicas, sociais e políticas.

Para os democratas orientados pela justiça social, a coesão da sociedade e o diálogo social são dimensões que devem conformar os arranjos políticos distributivos operados pelas instituições que regulam as regras constitucionais e legais, pelos contratos formatados pelo sistema de relações de trabalho e pelas diretrizes que instituem as políticas públicas. São processos negociais complexos que tratam de definir as regras distributivas substantivas, elaborar as normas dos processos e procedimentos deliberativos e a maneira pela qual se administram os conflitos.

Nesse último século, o jogo social na arena política foi transformando, com avanços e recuos, o padrão de desenvolvimento nacional, nossa capacidade de agregar valor, de gerar melhores empregos e de fazer crescer a remuneração do trabalho. Desse processo, derivou-se também os fundamentos e a organização das políticas públicas, entre elas aquelas que visam à proteção trabalhista durante a vida laboral, a proteção social diante do acidente, da invalidez, da morte e da gravidez, a proteção previdenciária na aposentadoria e a Seguridade Social.

Se essas proteções se ampliaram nesse século de história protegendo milhões de pessoas, é verdade também que há enormes contingentes populacionais que vivem na vulnerabilidade e precariedade laboral e que não

contam com as proteções da Seguridade, da Previdência e da Assistência Social. O olhar de futuro comporta mudanças radicais na trajetória de diálogo e de transformações.

O nosso desafio como país e nação é o de estruturar e promover um projeto de desenvolvimento que articule e coordene a produção e a agregação de valor em uma economia de alta produtividade do trabalho, com a promoção de um sistema universal de proteção social, laboral e previdenciária. Trata-se de, ao mesmo tempo, gerar empregos/ocupações para todos, crescimento socioambiental sustentável e garantir e prover todas as proteções durante e pós vida laboral.

Faremos isso se formos capazes de olhar as inúmeras mazelas que compõem nosso contexto situacional presente como desafios a serem transformados através da mobilização da nossa capacidade coletiva para inovar com propostas transformadoras. A Frente que assume o governo próximo tem essa tarefa transformadora, mobilizando diálogo social que instigue uma dinâmica política de cooperação do campo democrático para que superemos coletivamente a pane de imaginação que nos imobiliza diante do neoliberalismo e do fascismo.

Agarrar essa oportunidade deve ser compromisso dos democratas para, com espírito aberto e compromisso com o bem comum, público e coletivo, colocar em marcha processos de transformação.



História da Previdência Social

Wladimir Novaes Martínez

*Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil aposentado.
Advogado Especialista em Direito Previdenciário*

Há um entendimento consagrado de que o início da Previdência Social se deu com a Lei Eloy de Marcondes de Miranda Chaves (Decreto Legislativo 4.682/1923).

Ela autorizou a criação, em todo o país, de Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), em cada uma das ferrovias.

Subsistiram pequenas instituições particulares, como associações profissionais, corporações de ofício sem registros históricos notáveis. A par delas, entidades religiosas que prestavam serviços à saúde dos assistidos.

A primeira entidade securitária brasileira foi a Santa Casa de Misericórdia de Santos (1543), em que existiam apenas 32 fogos.

O Montepio de Beneficência dos Órfãos e Viúvas dos Oficiais da Marinha (2 de setembro de 1795) é o registro mais antigo.

Decreto de 1º de outubro de 1813, firmado por Dom Pedro I, dava jubilação aos mestres professores com 30 anos de serviço.

Alvará de 14 de outubro de 1814 implantou uma Casa Pia Castelo, para amparar meninos órfãos desamparados.

Nossa primeira Constituição Federal, de 1824, em seu art. 179, XXXVI, ditava: “A Constituição também garante os socorros públicos”.

Houve uma Sociedade Musical de Beneficência em 1834.

Em 10 de janeiro de 1835 emergiu o Mongeral.

Em 1878 surgiu a Società Italiana de Beneficenza Vittorio Emanuele, em São Paulo. A Società Democrática Galileo Galilei era de 1898.

A Sociedade Corporativa de Ourives surgiu em 1838.

Nosso Código Comercial (Lei n. 556/1850) disciplinou o seguro privado marítimo (arts. 666/684). Seu art. 79 tratava do acidente do trabalho, prevendo salários por três meses. Seu Regulamento n. 737/1850 disciplinou a prática usual.

O Decreto n. 2.711/1860 tratou de montepios e sociedades de socorros. Concebia auxílio permanente para a velhice e o auxílio temporário para os casos de incapacidade total ou parcial, decorrentes de

acidentes ou enfermidades.

Exército Nacional - A Lei n. 2.556/1874 tratou da jubilação no Exército Nacional.

Correios e Telégrafos - A aposentadoria aos empregados dos Correios e Telégrafos foi assegurada pelo Decreto n. 9.912-a/1888.

O Decreto n. 10.269/1889 organizou a Capoin - Caixa de Aposentadoria da Imprensa Nacional. Transformada em 17 de outubro de 1917 em Capin (Decreto n. 1681/1917).

Teve início a aposentadoria para os empregados da Estrada de Ferro do Brasil (Decreto n. 221/1890).

O Decreto n. 942-a/1890 disciplinou o montepio obrigatório dos empregados do Ministério da Fazenda.

O Decreto n. 1.318-e/1891 estendeu esse Decreto Federal para o pessoal civil do Ministério da Guerra.

Ditava a Constituição Federal de 1891: “a aposentadoria só poderá ser dada aos funcionários públicos em caso de invalidez no serviço da nação” (art. 75).

A Lei n. 217/1892 programou a aposentadoria por invalidez e a pensão por morte para os operários do Arsenal da Marinha do Rio de Janeiro.

O Decreto n. 1.541-c/1893 previu a Previdência Social dos servidores da Casa da Moeda, seguido pelo Decreto n. 9.284/1911, instituidora da Caixa de Pensões dos Operários da Casa da Moeda.

Na Alfândega do Rio de Janeiro, o Decreto n. 9.517/1912 disciplinou a Caixa de Pensões e Empréstimos para o Pessoal da Capatazia da Alfândega do Rio de Janeiro.

A Caixa de Pensões dos jornaleiros da Estrada de Ferro Central do Brasil (Decreto n. 15.674/1922) se tornou em Caixa de Aposentadoria, mais tarde Caixa de Assistência do Seguro Social.

Conforme Cassiano Tavares Bastos, o deputado federal Agamenon

de Magalhães apresentou o Projeto de Lei n. 159/1927 para criar a Caixa de Assistência e Seguro Social (*in* Revista do CNT, p. 20).

Depois da Lei Eloy Chaves, com a LOPS (Lei n. 3.807/1960), o Direito Previdenciário Nacional experimentou uma grande unificação da legislação com sucessivas alterações, melhoradas em 1977 com a Consolidação das Leis da Previdência Social (CLPS).

Finalmente, em 2019, sobreveio a Reforma da Previdência Social (EC n. 103/2019), com significativas mudanças nas prestações dos trabalhadores e dos servidores.



Previdência Social e Previdência Privada: segurança do trabalhador

Luís Ricardo Marcondes Martins

Advogado. Dir. Superintendente da MAG Fundos de Pensão, Presidente do Conselho Deliberativo da ABRAPP e Membro do Conselho Nacional de Previdência Complementar-CNPC. Ex-Diretor-Presidente da ABRAPP. Diretor-Presidente da OAB Prev-SP, Vice-Presidente do Sindicato Nacional das Entidades Fechadas de Previdência Complementar-SINDAPP

Justificado orgulho. Esse é o sentimento que despertam as comemorações pela passagem do centenário de nossa Previdência Social e que, não temos dúvida, é compartilhado por tantos que a estudam e contribuem para tornar essa proteção previdenciária cada vez maior e melhor. Por sinal, um objetivo do qual nos aproximamos não só pelos méritos da vertente estatal, mas também pela realização do potencial de crescimento da previdência privada.

Juntas e cada uma em seus papéis, ambos da maior importância, as Previdências Social e Privada se somam para proteger o trabalhador brasileiro, garantindo a sua renda na aposentadoria.

A Previdência Social comemora o seu centenário e está a caminho de atender perto de 90 milhões de contribuintes, aposentados e pensionistas, enquanto o pilar fechado da Previdência Complementar tem perto de 45 anos de vida regulamentada e protege cerca de 8 milhões de participantes e seus familiares. Temos muito a reconhecer e comemorar, pois é evidente que ambas têm uma natureza complementar e os trabalhadores brasileiros se beneficiam cada vez mais disso.

Aos estudiosos não escapa esse caráter complementar, algo historicamente reconhecido em todo o mundo. Globalmente falando, a Previdência Social é vista como imprescindível no desempenho de um papel que é só dela e que ninguém desempenha melhor, o de assegurar uma renda básica à maioria após o período laboral.

E, de tão evidente se mostra o bonito papel da Previdência Social, aos estudiosos cabe simplesmente reconhecer e colocar esse aspecto como um motivo a mais para comemorarmos o centenário.

A Previdência Privada, por sua vez, entende o seu papel complementar, pois é assim que deve ser, conforme já devidamente comprovado pela doutrina e pelas melhores práticas globais. E não apenas reconhecemos isso, como festejamos estarmos desempenhando essa missão de suplementação com capacidade de inovação que nos permite irmos mais longe e ampliar-mos o potencial de novas conquistas à frente.

Com perto de R\$ 1,3 trilhão de patrimônio sob gestão, nos reinventamos. E a maior evidência disso é uma radical mudança no *mindset*. Uma enorme mudança de cabeça que nos permite lançar produtos em resposta às novas demandas do mercado, ao mesmo tempo em que a atualização dos

normativos pavimentam o caminho dessa profunda revolução no pensar e oferecer previdência.

O termo revolução é perfeitamente aplicável nesse caso, considerando o potencial que a Previdência Complementar Fechada tem de dobrar de tamanho em poucos anos, mesmo porque mostra possuir os meios para fazê-lo.

Entre os meios que possui está a qualificação técnica de seus profissionais e nisso, com toda a certeza, o elevado preparo revelado pelos quadros da Previdência Social serve de poderosa inspiração. Por isso dizemos que não apenas as duas previdências são complementares em seus objetivos, como uma emula a outra no quesito competência.

Essa alta qualificação é fruto da vontade, que se traduz em um intenso programa de treinamento. Em 7 anos já acumulamos 21.000 treinandos em cursos, com o feliz resultado das nada menos de 930 turmas formadas durante o período. Temos ainda 3 MBAs em andamento somente neste ano, além dos 5 outros promovidos desde o início.

Um esforço de ensino e treinamento que vai ao encontro da exigência que se faz aos dirigentes e profissionais para que se submetam a um processo de certificação. Resultado, já temos 9 mil certificados e 6 mil recertificados garantindo competência técnica e habilidades.

E sem esquecer que a tudo isso se soma a autorregulação, através da qual afirmamos a nossa excelência e passamos à sociedade brasileira um sinal inequívoco de que pode confiar. Em pouco tempo já são 3 códigos, aos quais aderiram 110 entidades. Um sucesso técnico que se soma à perfeita compreensão de um dever ético.

Disso resulta o êxito de uma vertente da Previdência Privada que precisa estar à altura do exemplo inspirador de nossa querida Previdência Social.



A Previdência dos servidores públicos e os 100 anos da Previdência Social brasileira

Narlon Gutierrez Nogueira

Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil. Ocupou, entre outros, os cargos de Subsecretário do Regime de Previdência Complementar, Secretário de Previdência e Subsecretário dos Regimes Próprios de Previdência Social. Presidiu o Conselho Nacional de Previdência Complementar e o Conselho Nacional dos Regimes Próprios de Previdência Social.

O surgimento da previdência dos servidores públicos no Brasil se deu em paralelo às iniciativas que resultaram na formação do sistema de Previdência Social dos trabalhadores do setor privado. Embora iniciativas anteriores possam ser encontradas ainda no século XIX, é nas primeiras décadas do século XX que são instituídos os primeiros Institutos de Previdência, na União (a exemplo do Ipase, criado pelo Decreto-Lei nº 288/1938) e nos Estados. Tais institutos eram responsáveis pelos “benefícios de família” (pensões, pecúlios, assistência à saúde e outras espécies de auxílios), enquanto as aposentadorias eram garantidas pelos estatutos dos funcionários públicos (o primeiro deles, o Decreto-Lei nº 1.713/1939, cujo capítulo XI tratava da aposentadoria) e pelas sucessivas Constituições, a partir de 1934, sem natureza contributiva e como “prêmio” concedido na passagem do servidor à inatividade.

Um segundo período da previdência dos servidores se inicia a partir da Constituição de 1988, e resulta em rápida expansão dos Regimes Próprios de Previdência Social, seja em relação ao universo de servidores abrangidos pelos RPPS já existentes na União e Estados, por causa da adoção do regime jurídico único estatutário (submetendo a esse regime os contratados anteriormente pela CLT, como a União fez com o art. 243 da Lei nº 8.112/1990), seja pelo surgimento de um grande número de novos RPPS nos Municípios (cerca de 60% destes foram criados na década de 1990). A ausência de estudos prévios nesse período é uma das causas relevantes do desequilíbrio financeiro e atuarial da previdência dos servidores.

A partir do final de 1998, com a Lei nº 9.717/1998, que estabeleceu as normas gerais de organização e funcionamento dos RPPS, e com a Emenda Constitucional nº 20/1998 e depois com a Emenda nº 41/2003, tem início um terceiro período, no qual se estabelece um novo marco institucional, tendo por princípios a exigência do caráter contributivo e solidário e do equilíbrio financeiro e atuarial, e a busca por uma convergência das regras de benefícios dos RPPS com o Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Pode-se dizer que, embora a expressão “Regime Próprio de Previdência” tenha sido utilizada pela primeira vez na Lei nº 3.807/1960 (a Lei Orgânica da Previdência Social), a conformação dos RPPS, tal como hoje os conhecemos, se desenvolve nesse período. A partir daí, com fundamento no art. 9º da Lei nº 9.717/1998 e na criação do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), criado pelo Decreto nº 3.788/2001, os RPPS dos entes subnacionais e seus fundos previdenciários passam a estar sujeitos à

orientação, supervisão, fiscalização e acompanhamento da União (exercida pela Secretaria de Previdência, nas diferentes configurações de Ministérios a que esteve vinculada).

A Emenda Constitucional nº 103/2019, motivada pelo acelerado processo de transição demográfica e pela pressão que o crescimento da insuficiência financeira da Previdência Social provoca nas contas públicas, promoveu a mais abrangente reforma paramétrica do sistema público de Previdência Social no Brasil. Em relação aos RPPS, além da adoção de regras mais rigorosas para os benefícios e da elevação das contribuições devidas pelos servidores, destaca-se a obrigatoriedade de instituição do regime de previdência complementar e de adoção do limite máximo de benefícios do RGPS. Essa medida, adotada a partir de 2013 pela União, com a Lei nº 12.618/2012, por alguns Estados e poucos Municípios, tornou-se então obrigatória para todos os entes.

Porém, durante a tramitação na Câmara dos Deputados, houve uma significativa alteração em relação ao texto original da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 06/2019, apresentado pelo Executivo, ficando definido que muitas das novas regras de concessão, cálculo e manutenção dos benefícios dos RPPS se aplicariam somente aos servidores federais. Dessa forma, quebrou-se o paradigma anteriormente existente, de uniformidade dessas regras para todos os servidores públicos do país, e transferiu-se para Estados, Distrito Federal e Municípios a responsabilidade de aprovarem suas próprias reformas. Essa mudança trouxe um expressivo desafio adicional a ser enfrentado por esses entes, passando a exigir maior responsabilidade política e fortalecimento da governança dos RPPS para a preservação de sua sustentabilidade no longo prazo.

As “medidas de reforma” a cargo dos entes subnacionais podem ser divididas em quatro espécies: a) adequação do plano de custeio (estabelecimento de alíquotas de contribuição pelo menos iguais às devidas pelos servidores federais); b) limitação do rol de benefícios a aposentadorias e pensão por morte (outros benefícios passam a ser de responsabilidade do Tesouro, e não mais do RPPS); c) instituição do regime de previdência complementar (e consequente limitação dos benefícios ao teto do RGPS); d) reforma das regras estabelecidas no plano de benefícios (a chamada “reforma ampla” das regras de concessão, cálculo e manutenção). As três primeiras espécies de reformas, por serem de exigência imediata ou com prazo definido e terem sido incluídas nos critérios exigidos para emissão

do CRP, já atingiram nível de atendimento próximo de 90% dos quase 2.150 entes que possuem RPPS. A última delas, porém, por não ter prazo estabelecido e não resultar em impedimento à emissão do CRP, foi adotada por apenas cerca de 20% dos entes com RPPS.

Esse é um breve quadro sobre a evolução e situação atual da previdência dos servidores públicos no país. Pelo seu impacto nas contas públicas, esse tema certamente continuará sendo um ponto de atenção dos diferentes governos, ao longo dos próximos anos. De qualquer modo, tem-se um caminho estabelecido para o futuro, que combina a proteção pública e obrigatória pelos RPPS, até o teto do RGPS, e a proteção privada e complementar, pelo RPC.

Acredita-se assim ser possível proporcionar, a um só tempo, um modelo de proteção previdenciária adequado, que seja um atrativo para o ingresso e permanência no serviço público, e sustentável, que não imponha ao poder público um ônus excessivo e não prejudique sua capacidade de atendimento a outras políticas públicas de interesse do conjunto da sociedade.

*Primeiro centenário
da Lei Eloy Chaves,
um marco da
Previdência no
Brasil*

Senador Paulo Paim (PT/RS)

A Lei Eloy Chaves, introduzida no ordenamento por meio do Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923, considerada por muitos como o marco histórico da Previdência Social no Brasil, criou a Caixa de Aposentadorias e Pensões para os empregados de cada empresa de estradas de ferro então existentes no Brasil.

Desde então, foi um longo percurso que passou pela criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), criação do INPS e Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social e, finalmente, uma nova etapa foi inaugurada com a Constituição Cidadã, passando a Previdência Social a formar, junto com a Saúde e Assistência Social, o tripé da Seguridade Social.

O caminho até aqui não foi livre de sobressaltos naturais das disputas sociais. Mesmo o modelo atual, previsto na Carta de 1988 com base nos modelos de Welfare State europeus, é alvo de propostas que visam a diminuir a proteção oferecida aos brasileiros, ou mesmo até transformá-la radicalmente, canalizando recursos para o setor privado.

As reformas da Previdência realizadas ao longo dos anos vêm justificadas por argumentos que defendem a existência de déficit crescente ao longo dos anos em razão do aumento da sobrevida da população e necessidade de contenção de despesas.

Em 2017, motivado pelo acalorado debate da discussão da PEC 287, de 2016, que pretendia fazer profundas alterações no sistema previdenciário, a partir do nosso Requerimento nº 161, de 2017, foi instalada, no Senado Federal, a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar as contas da Previdência Social. O relatório final da CPI-PRÉV, aprovado por unanimidade, foi taxativo em demonstrar a sustentabilidade da Previdência Social brasileira.

Mostrou que o alegado déficit ocorria em razão da destinação de recursos previdenciários para outros fins, pelas constantes renúncias de receitas, por meio de desonerações de alguns setores, a ocorrência de fraudes e erros no pagamento de benefícios, sonegação fiscal e inadimplência, e adoção reiterada dos chamados Refis. Além disso, falha na execução fiscal, fazendo com que os devedores contumazes não fossem devidamente cobrados pelos valores devidos.

A CPIPREV fez diversos encaminhamentos aos órgãos responsá-

veis e apresentou vários projetos de lei para aprimorar e sanar deficiências administrativas, bem como tornar mais efetivo o sistema previdenciário.

Ainda assim, em 2019, o então Governo apresentou a PEC 6, convertida na Emenda Constitucional nº 103. Na proposta inicial, tentou instituir o modelo de capitalização. Isso significaria dar fim ao sistema de repartição, no qual os benefícios são pagos pelas contribuições vertidas pelos atuais contribuintes, ou seja, segurados, empresas e o próprio governo. Na capitalização, a contribuição realizada pelo trabalhador seria destinada a uma conta individual para, no futuro, bancar a aposentadoria deste trabalhador.

O sistema de capitalização, pretendido pelo governo da época, foi derrotado na Câmara dos Deputados. No Senado Federal, evitamos o fim da aposentadoria especial para os trabalhadores que exercem atividades com risco à vida em razão da periculosidade. A regulamentação das aposentadorias especiais ainda desafia regulamentação do Congresso Nacional.

Durante o debate no Senado Federal, apontamos os mais diversos equívocos e injustiças da proposta como, dentre outras, a exigência de idade mínima elevada, inclusive para aposentadorias especiais, forma de cálculo com severa redução das aposentadorias e pensões e aumento do tempo de contribuição em desacordo com a realidade do mercado de trabalho brasileiro.

Todavia, mesmo reconhecendo os problemas por nós apontados, o então Governo atuou para não deixar a proposta voltar para a Câmara dos Deputados, usando como subterfúgio a aprovação da chamada PEC paralela (nº 133/2019), que prevê um abrandamento de algumas regras, inclusive regra de transição para o cálculo dos benefícios em relação à EC 103, de 2019. A PEC paralela não foi apreciada pela Câmara dos Deputados.

Ao rememorar e celebrar o primeiro centenário da Lei Eloy Chaves, não podemos deixar de refletir acerca da importância da Previdência Social pública para proteger a população dos riscos sociais e para os municípios brasileiros, seja como instrumento de distribuição de renda, seja como mecanismo de proteção aos idosos e inválidos e suas famílias.

Temos um grande desafio pela frente, aumentar a proteção previ-

denciária diante da exclusão em massa promovida por meio de alterações na legislação trabalhista e previdenciária, que enrijeceram as condições de acesso e permanência dos segurados no sistema previdenciário.



A Previdência Social no seu centenário e a preservação de direitos: desafios para os próximos 100 anos

Luiz Alberto dos Santos

*Advogado. Consultor Legislativo do Senado Federal. Mestre em
Administração e Doutor em Ciências Sociais. Vice-presidente da
Sociedade Brasileira de Previdência Social*

Às vésperas de comemorarmos o centenário da criação da Previdência Social no Brasil, é importante, ao lado do reconhecimento da Seguridade Social como direito universal assegurado pela Constituição de 1988, e da própria previdência pública, como garantia de renda do trabalhador e sua família, resgatar alguns aspectos dos retrocessos recentes, vivenciados, notadamente, a partir da Emenda Constitucional nº 103, de 2019, e dos desafios que se colocam para o próximo período presidencial e o futuro mais distante.

A “reforma da Previdência” de Jair Bolsonaro e Paulo Guedes teve como foco a destruição da Previdência pública e dos direitos dos trabalhadores e servidores públicos em geral. Promoveu restrições a direitos, instituindo ou ampliando idades mínimas para aposentadoria, reduzindo o seu valor, limitando e reduzindo as pensões, e instituiu o confisco contributivo – agravando a indevida cobrança de contribuição de inativos nos Regimes Próprios de Previdência. Tentou extinguir o tratamento favorecido conferido ao trabalhador rural, e abrir o caminho à implantação do regime de capitalização na Previdência.

O leque de medidas aprovadas pelo Congresso, embora atenuado no curso das discussões, e graças à posição dos partidos de esquerda, é, porém, ainda suficientemente amplo e drástico, afetando, em especial, as mulheres e servidores públicos. Isso já se refletiu na redução do gasto previdenciário, desse para desde 2020.

A negação da relevância da Previdência como instrumento de inclusão social e distribuição de renda – sob o pretexto, paradoxal, de que ele é concentrador de riqueza – ignora a complexidade e composição do tecido social no Brasil, marcado pela informalidade e precarização, pela concentração de renda, pela ausência de capacidade de poupança pelas famílias, e pelo ainda renitente machismo, que faz com que a mulher trabalhe mais, por mais tempo, mas ganhe menos. Retirar os seus direitos é, portanto, agravar ainda mais a exclusão social a que está sujeita e vulnerar a família, base da sociedade.

O arrocho salarial a que foram submetidos os servidores públicos no período de 2017 a 2022 foi drasticamente agravado pela imposição de alíquotas contributivas mais elevadas – que, no caso do servidor público, pode chegar a mais de 16,4%. E ainda os sujeita a riscos de confisco ainda maiores, com a cobrança de contribuição sobre a parcela de proventos acima de

um salário-mínimo, ou cobrança geral de contribuição extraordinária, pelo prazo de vinte anos, para superar “déficits atuariais” que, existentes, são o fruto de decisões passadas. E, no Brasil, até o passado é incerto, já dizia o ex-ministro Pedro Malan.

O resultado da eleição presidencial de outubro de 2022, mais do que permitir a interrupção do processo nefasto de reformas que visavam a destruição da Previdência pública, nos dá a chance de realizar um debate efetivo, não apenas sobre a importância da Seguridade Social – Sistema Único de Saúde, Assistência Social e Previdência Social – para a promoção da inclusão social e proteção do povo trabalhador, como sobre o papel do Estado na sua garantia e financiamento, num contexto em que informalidade, precarização e redução do trabalho formal parecem impor a reforma do sistema de financiamento previdenciário e da Seguridade.

No eventual cenário de uma reforma tributária, a partir de 2023, e quando a Previdência completa 100 anos de existência, o caráter e extensão do art. 194 da Carta Magna devem ser preservados e nenhuma proposta que vise tornar ainda mais restrito o acesso à Previdência pública pode ser aceita. Mais do que isso, é também a oportunidade para que sejam corrigidos excessos da EC 103/2019, que a PEC Paralela, até hoje não aprovada pela Câmara dos Deputados, não enfrentou.

O Supremo Tribunal Federal, guardião da Constituição e dos seus princípios, como os da vedação do confisco tributário e do retrocesso social, tem um papel fundamental, e neste momento em que discute 12 ações diretas de inconstitucionalidade, tem a enorme responsabilidade de não se deixar seduzir ou enganar pelo discurso fiscalista que, desde 2019, permeou todo o debate sobre a Previdência no Brasil.

A ANFIP, autora de uma dessas ações diretas, e que sempre esteve na vanguarda dessas discussões, é uma das fiéis da balança, em favor do seguro, da Seguridade Social e da justiça social e tributária.

Que possamos, daqui a 100 anos, comemorar o bicentenário da Previdência social no Brasil e a sua preservação.



A trajetória da advocacia na consolidação da Previdência Social

José Alberto Simonetti

*Advogado, Presidente do Conselho Federal
da Ordem dos Advogados do Brasil*

A Lei Eloy Chaves marca o início da Previdência Social em 1923 – dali em diante, o Brasil não seria mais o mesmo. A lei impunha a empregadores e empregados o recolhimento de um valor para compor a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos funcionários, bem como previa o direito a tratamento médico para o empregado e sua família. No início, o sistema previdenciário restringia-se às empresas ferroviárias, mas, logo em seguida, se estendeu a outros ramos. A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) foi criada poucos anos depois, em 1930, e participou ativamente da estruturação do sistema de Seguridade Social contra as resistências opostas por políticas contencionistas.

Entre as décadas de 1940 e 1960, consolidou-se o modelo previdenciário baseado na assistência social e médica. O sistema brasileiro, nesse ponto, aproximou-se das noções europeias, em especial, das contribuições de Otto von Bismark, atrelando-as ao formato político do bem-estar social (*Welfare State*). Os modelos convergem no princípio distributivo, fundado no financiamento coletivo da Seguridade, cujo objetivo é a redução da desigualdade social.

Com essa perspectiva, a Constituição de 1988 incluiu a Previdência como direito social, além de estabelecer a universalidade, a seletividade, a distributividade e a equidade como seus pilares (arts. 6º, *caput*, e 194, parágrafo único, ambos da CF/88). Concatenada com os objetivos da República, a Previdência Social fortalece o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e a mitigação das desigualdades (art. 3º da CF/88).

Aliás, a Constituição contou com ampla participação de setores da sociedade civil, como a advocacia e os organismos sindicais. A democratização do espaço decisório garantiu a consolidação da histórica reivindicação trabalhista por Seguridade Social.

Desde então, a advocacia previdenciária tem militado nos ambientes administrativo e judicial para assegurar direitos sociais. Em âmbito administrativo, os profissionais apresentam-se perante o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), sem necessidade de agendamento prévio ou atendimento mediante senha.¹ A possibilidade de resolução

1. No Recurso Extraordinário (RE) nº 277.065/RS, o STF firmou: “INSS – ATENDIMENTO – ADVOGADOS. Descabe impor aos advogados, no mister da profissão, a obtenção de ficha de atendimento. A formalidade não se coaduna sequer com o direito dos cidadãos em geral de serem atendidos pelo Estado de imediato, sem submeter-se à peregrinação verificada costumeiramente em se tratando do Instituto.”

extrajudicial, no mais das vezes, é eficaz, célere e menos onerosa do que a judicialização. A esfera judicial, no entanto, ainda concentra pedidos para concessão de aposentadoria, pensão por morte, auxílio por incapacidade temporária, dentre outros.

Com efeito, a tardia equivalência dos benefícios concedidos a trabalhadores urbanos e rurais enfrenta obstáculos para a sua plena concretização. O pagamento de salário-maternidade às trabalhadoras rurais, por exemplo, depende da superação de diversos empecilhos. Anita Brumer chama atenção para o difícil enquadramento de atividades domésticas – “invisíveis”, define a professora – como trabalho.² Diante disso, o papel da advocacia previdenciária é alcançar os parâmetros de Justiça Social, amparada pela Constituição de 1988, sobretudo para grupos sociais historicamente marginalizados.

Durante a tramitação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 287/2016 – a “PEC da Reforma da Previdência” –, a Ordem manifestou-se criticamente às mudanças anunciadas pelo Governo. Apoiada por mais de cem entidades, a OAB Nacional demonstrou a necessidade de garantir participação popular na formulação da política previdenciária, para “construir alternativas que venham melhorar o sistema de Seguridade Social e ampliar a sua abrangência, impedindo o retrocesso de direitos sociais”.³

Dessa forma, enquanto voz constitucional da cidadania brasileira, a Ordem pauta sua atuação pela defesa de interesses coletivos. Seja no dia-a-dia administrativo e judicial, seja em manifestações institucionais, a advocacia está unida em prol do aperfeiçoamento da Previdência Social. Como afirma Misabel Derzi, “somente a concretização do Estado Democrático de Direito pode reabilitar em profundidade a Seguridade”.⁴

Prosseguir na defesa da democracia, da Justiça Social e da cidadania é o que se impõe à advocacia atual. A Previdência Social brasileira é responsável pela assistência e pela saúde dos brasileiros e brasileiras que se

2. BRUMER, Anita. Previdência social rural e gênero. *Sociologias*, ano 4, nº 7, jan.-jun., p. 50-81, 2002, p. 52.

3. OAB Nacional. Mais de uma centena de entidades juntam-se à OAB contra a Reforma da Previdência. Disponível em: <https://www.oab.org.br/noticia/54798/mais-de-uma-centena-de-entidades-juntam-se-a-oab-contra-a-reforma-da-previdencia?argumentoPesquisa=anfp%20previdenciario>. Acesso em: 24.10.2022.

4. DERZI, Misabel Abreu Machado. A Seguridade Social. Seus problemas financeiros e as soluções na Constituição de 1988. *Rev. Faculdade Direito Universidade Federal Minas Gerais*, 1995.

esforçaram durante a vida inteira pelo desenvolvimento do País. Cabe a nós, portanto, defendê-la e preservá-la, sempre.



Custa-me a entender

Jair de Oliveira Soares
Ex-ministro da Previdência Social. Ex-governador do RS

De 1979 a 1982, dirigiu o Ministério da Previdência e Assistência Social, por escolha do honrado Presidente João Figueiredo.

No período em tela, implantamos o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas), constituído de quatro autarquias, duas fundações e de uma empresa pública, responsáveis pela concretização, naquele período, do conceito de Seguridade Social oficial.

Vinculado e sob direta supervisão ministerial, já funcionava o Grupo Hospitalar Conceição (GHC), que continua sendo o maior complexo nosocomial do Rio Grande do Sul.

Despiciendo destacar a importância de tais entidades - com capilaridade nacional e compromissos mensais inadiáveis, quer relativamente aos beneficiários da Previdência Social, área urbana e rural -, quer quanto à assistência médico-hospitalar, bem como no âmbito da Assistência Social, durante décadas.

A partir do governo de Michel Temer, as funções atinentes à Previdência Social (custeio e benefícios) estavam sendo geridas no Ministério da Economia, em uma Secretaria Especial, e no Ministério da Cidadania (vinculação funcional do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS).

No governo de Jair Bolsonaro, houve nova configuração ministerial, com a instituição renovada do Ministério do Trabalho e Previdência, sob cuja guarida passou o arco de atividades inerentes às fontes de custeio e dos benefícios previdenciários, pagos mensalmente a milhões de brasileiros, como já havia existido em nosso País e ainda em vigor em outras nações do mundo ocidental.

A definição de benefícios da Previdência Social, especialmente aposentadorias e pensões, demanda cálculos atuariais, a elaboração e análise de séries estatísticas e a avaliação da longevidade dos atuais e futuros beneficiários.

Na mesma toada, há que se recorrer à expertise de alta complexidade, no que tange ao estabelecimento de contribuições previdenciárias sobre a folha de pagamentos ou outros agregados de quantificação (faturamento, por exemplo).

Em outra assentada, as relevantes atribuições outrora desempenhadas pelo Ministério do Trabalho (criado por Getúlio Vargas, no bojo da Revolu-

ção de 1930), são, também, de responsabilidade desta estrutura ministerial, merecendo uma reflexão sobre se deve ser mantida essa unidade de trabalhos tão díspares: manter o seguro social brasileiro e combater o trabalho escravo.

A Previdência Social, neste cenário de desigualdade agravado pela pandemia e pelas dificuldades econômicas daí decorrentes, deve ser prioritária em qualquer governo.

A despeito da revolução tecnológica permanente que estamos e estaremos vivenciando nos próximos anos, considerando que a equipe do Ministério em tela enfrenta enormes desafios, objetivando a recuperação econômica e a busca da indispensável sustentabilidade fiscal, também devemos refletir se o atendimento do INSS aos trabalhadores deve ser somente ou prioritariamente digital.

Num país-continente onde uma expressiva parcela da população ainda não dispõe de Internet, numa clara exclusão digital, devem ser mantidas, reforçadas e incentivadas as atividades de atendimento presencial e pronto aos milhões de trabalhadores que buscam a Previdência Social todos os meses.

Devemos fortalecer a estrutura do seguro social brasileiro, como uma das indeclináveis políticas públicas, destacando-se, por igual, a experiência ainda em curso de socorro a mais de sessenta milhões de conterrâneos nossos, pelo menos, destinatários da Assistência Social, sob o manto principal do Auxílio Brasil.

Estas são reflexões para este momento em que comemoramos o centenário da Lei Eloy Chaves, de 24 de janeiro de 1923, marco fundamental deste grande instrumento de redistribuição de renda em nosso país. Viva a Previdência Social.



A centralidade do debate da proteção social para assegurar dignidade à vida humana

Marilane Oliveira Teixeira

Economista. Doutora em desenvolvimento econômico e social pelo IE-UNICAMP.

Professora e pesquisadora do CESIT-UNICAMP. Professora colaboradora do programa de Doutorado em Ciências Sociais do IFCH- UNICAMP

Uma das grandes virtudes do sistema de Seguridade Social brasileiro era precisamente a diferenciação das regras de acesso que permitia ampliar o número de pessoas beneficiadas e compensar, dessa forma, algumas das desigualdades estruturais do mercado de trabalho. Contudo, a sociedade e o mercado de trabalho ainda são marcados por profundas desigualdades, sejam elas de gênero, de raça, regionais ou ainda por uma combinação entre essas várias dimensões.

E a reforma da Previdência em 2019 só agravou ainda mais o frágil mercado de trabalho brasileiro, em que a formalização e a proteção social convivem lado a lado com a ilegalidade, a precariedade e a vulnerabilidade social. São milhões de pessoas que transitam entre o desemprego aberto e oculto e trabalhos com jornadas insuficientes, por conta própria ou informais, além da expansão de novas modalidades de exclusão e de segregação no mercado de trabalho, com a ampliação de novas formas de contratação advindas da reforma trabalhista e afetando de maneira particular as mulheres – brancas, negras, trabalhadoras rurais, as trabalhadoras domésticas e a população jovem – condenando-as à precariedade e à desproteção social.

De acordo com os dados disponíveis pela PNADC no 1º Trimestre de 2022, a população ocupada com 14 anos ou mais totalizava 95,275 milhões e, de acordo com a metodologia mais ampla, que considera todos os informais as pessoas que trabalham sem carteira assinada (privado, público e empregadas domésticas) e os que trabalham por conta própria, 45,991 milhões se encontravam na informalidade. Considerando este conceito amplo de informalidade, que inclui todos os trabalhos por conta própria, os dados sugerem que para cada 100 pessoas que se encontravam na informalidade, apenas 26,3 contribuem com a Previdência Social. A contribuição previdenciária entre as pessoas negras é inferior à contribuição das pessoas brancas: entre homens brancos informais, 24,6% contribuem para a Previdência, entre os homens negros, cai para 18,7%; entre as mulheres brancas, 21,7%, e entre as mulheres negras, 19,3%.

O propósito da reforma foi o de desmontar todo o sistema de Seguridade Social, reduzindo a maioria dos trabalhadores a pessoas dependentes de Assistência, uma vez que não conseguirão reunir o número necessário de anos de contribuição para se aposentar com um benefício que lhes dê o mínimo de segurança para viver dignamente.

Por outro lado, há um contingente elevado de pessoas que estão fora

do mercado de trabalho pela ausência de condições que viabilizam a sua inserção, como acesso a políticas públicas, e afeta sobremaneira as mulheres que estão dedicadas ao trabalho doméstico e de cuidados. A situação socioeconômica das mulheres é um fator decisivo para sua entrada e permanência no mercado de trabalho. Quanto mais pobres, mais tempo elas estarão afastadas do mercado de trabalho. Essa interrupção comprometerá de forma definitiva a sua vida laboral. Com a elevação da expectativa de vida, o tema dos cuidados ganha cada vez mais relevância em nossas sociedades.

Transitar de um sistema de Seguridade Social que avance para uma perspectiva de proteção social universal pressupõe repensar as suas formas de financiamento, o papel do Estado e o desempenho da cobertura, integralidade e suficiência. É especialmente importante ponderar a resposta de um sistema integrado de proteção social face à persistência de formas atípicas de emprego - trabalho em plataforma, trabalho no domicílio, trabalho a tempo parcial, contratos intermitentes, formas de trabalho por conta própria economicamente dependentes, trabalho em cooperativas, trabalho na economia informal.

Considerar a questão das políticas de gênero e cuidado na perspectiva de um sistema integrado que considere as necessidades decorrentes do envelhecimento a uma gama enorme de cuidados relacionados à Saúde e à Previdência Social, demandados no cotidiano doméstico, e, finalmente, o acesso à renda devem ser incorporados no que diz respeito ao atendimento de necessidades diferenciadas de cobertura, mas também como instrumentos para promover a equiparação de oportunidades em termos de participação na taxa de atividade entre homens e mulheres e promover mais as relações equitativas entre os sexos.

Finalmente, é essencial formular alternativas de políticas de proteção social a todas as pessoas, que precisam ser de caráter mais universal, como direito de cidadania e independente de sua condição de formalização.



100 anos da Previdência Social e o princípio da vedação do retrocesso

Thais Maria Riedel de Resende Zuba

*Advogada. Cientista Política. Professora de Direito Previdenciário. Mestre
em Direito Previdenciário. Doutoranda em Direito Constitucional*

Anos atrás, a antropóloga Margaret Mead foi questionada por uma estudante sobre o que ela considerava ser o primeiro sinal de civilização em uma cultura. Mead disse que a primeira evidência de civilização foi um fêmur fraturado de 15.000 anos encontrado em um sítio arqueológico. O fêmur é o osso mais longo do corpo, ligando o quadril ao joelho. Em sociedades sem os benefícios da medicina moderna, leva cerca de seis semanas de descanso para a cicatrização de uma fratura de fêmur. (...) O osso cicatrizado é a evidência de que outra pessoa a carregou, cuidou dela ao invés de abandoná-la.¹

Desde o fêmur cicatrizado há 15 mil anos, se mostra necessário ao nosso processo civilizatório o aprimoramento do serviço de proteção social contra as situações de risco que impedem o exercício da atividade laboral.

A Previdência Social, cujo marco se deu com a Lei Eloy Chaves, foi de fundamental importância, pois foi a primeira lei a criar direitos previdenciários aos trabalhadores da iniciativa privada nas situações de doença, invalidez, morte e idade avançada².

Após cem anos do início da Previdência Social brasileira, embora já tenhamos avançado em sua normatização, há ainda um longo percurso para a sua efetiva concretização e a necessidade de um constante alerta quanto às ameaças de retrocessos sociais dos direitos arduamente garantidos.

Ocorre que a evolução do direito à Previdência Social caminha, ou deveria caminhar, sempre de forma harmônica com o desenvolvimento dos direitos humanos, positivados inicialmente no cenário internacional e gradativamente incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro.

Especificamente em relação ao direito à Previdência Social, sua origem é intimamente ligada ao conceito de proteção contra os riscos sociais. O risco se identifica com a possibilidade da ocorrência de um acontecimento futuro, incerto e aleatório e economicamente danoso³. Os riscos sociais são aqueles que podem gerar impactos negativos à sociedade e cuja previsão e

1. BLUMENFEL, Remy. How A 15,000-Year-Old Human Bone Could Help You Through The Coronavirus. FORBES, 2020. Disponível em: <https://www.forbes.com/sites/remyblumenfeld/2020/03/21/how-a-15000-year-old-human-bone-could-help-you-through-the-coronavirus/?sh=104c25f737e9>. Acesso em: 25 de outubro de 2022.

2. MARTINS, Sergio Pinto. Direito da Seguridade Social. 31 ed. São Paulo: Atlas, 2011, p.8.

3. VENTURI, Augusto. Los Fundamentos Científicos de la Seguridad Social. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992, p. 556.

suporte estão relacionados às condições mínimas de dignidade da pessoa humana, conceito trazido pela Declaração de 1948 e constitucionalizado pela nossa Carta Magna de 1988.

Originariamente, a proteção contra o risco social estava atrelada às questões trabalhistas. O liberalismo econômico, a exploração do trabalho e a submissão do trabalhador a condições degradantes de exercício profissional e condições de vida, levaram à insatisfação por parte dos operários, que começaram a se organizar para reivindicar condições de sobrevivência. Surgem, aí, as primeiras reivindicações dos direitos relacionados à proteção contra os riscos do trabalho que levavam ao estado de doença, invalidez e morte.

No Brasil, a conquista dos direitos previdenciários ocorreu de forma tardia, sendo que o período de formação se inicia com a edição da Lei Eloy Chaves, em 1923, inspirada no modelo Bismarkiano de seguro social, da Alemanha de 1883. Depois passa por um período de expansão, em que várias categorias reproduzem o modelo dos trabalhadores ferroviários com a criação de Caixas e Institutos de Aposentadorias por categoria profissional. Em seguida, houve o terceiro período de unificação, com a edição da Lei Orgânica da Previdência Social, em 1960, responsável por unificar as diversas leis existentes. Um quarto período de reestruturação se dá em 1977, com a criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social; e um quinto período, o de Seguridade Social, com a incorporação do modelo Beveridgiano, da Inglaterra de 1942, na Constituição Federal de 1988.

O direito previdenciário é caracterizado como direito social, incluso no artigo 6º da Constituição de 1988, dentro do capítulo “Dos Direitos Sociais” e inserido no título relativo aos “Direitos e Garantias Fundamentais”. Embora não esteja previsto no rol do art. 5º da Constituição Federal, a Seguridade Social traz em seu cerne a dignidade da pessoa humana. Este conceito, sim, integra o rol das cláusulas pétreas, que não podem sofrer reduções nem pelo desejo do constituinte derivado, visto que estes direitos fundamentais estão abarcados pelo princípio da vedação do retrocesso.

Por esse princípio, numa perspectiva jurídico-evolutiva da sociedade, sempre que houver avanço na concretização em sede legislativa de normas definidoras de direitos fundamentais sociais, fica vedado ao legislador a possibilidade de, injustificadamente, extinguir ou reduzir o nível de concretização já conquistado. Assim, embora não esteja expressamente previsto na Lei

Maior, a vedação do retrocesso assume verdadeira feição de princípio constitucional fundamental implícito ao ponto de poder remetê-lo, no âmbito da estabilidade das relações jurídicas inerentes à segurança jurídica e à proteção da confiança, ao princípio do Estado de Direito, quanto, na condição de garantia da manutenção das conquistas sociais já firmadas, ao princípio do Estado Social, sendo ainda corolário da máxima eficácia e efetividade das normas de direitos fundamentais sociais e à segurança jurídica, assim como da própria dignidade da pessoa humana⁴.

A Constituição de 1988 optou por incluir dentro da Seguridade Social a Previdência, Assistência e Saúde. São, sem dúvida, direitos de segunda geração, que exigem uma prestação por parte do Estado e têm custo a ser programado. No entanto, nossa Carta de Direitos trouxe explicitamente as origens de custeio, de forma diversificada em um Orçamento da Seguridade Social, que não tem sido integralmente operacionalizado dentro das balizas constitucionais originalmente previstas pelo constituinte de 1988. Isto porque, desde sua criação, há falhas nas análises atuariais e projeções de receitas e despesas, precariedade do banco de dados, inconsistências nas estimativas, inadequação metodológica, desonerações malfeitas, renúncias fiscais de contribuições sociais, além de desvios de recursos para outras finalidades que não o cumprimento constitucional com a Seguridade Social.

Ainda assim, uma sequência de reformas constitucionais em matéria previdenciária tem focado essencialmente na redução de direitos outrora garantidos e na ampliação da carga tributária, como solução para redução do suposto déficit atuarial.

Nesse ponto, penso que os debates sobre o tema estão sendo muitas vezes superficiais e sem uma análise das inúmeras complexidades que um sistema de Seguridade Social envolve. Reformam-se as partes (Previdência, Assistência e Saúde) sem ver o todo (a Seguridade Social). Superestimam as projeções atuariais e demográficas, sem um efetivo controle da arrecadação e dos gastos do Orçamento da Seguridade Social como um todo, como fora previsto pela Lei Maior. Ademais, os novos riscos próprios da Era Digital não são estudados e, enquanto isso, uma das maiores fontes de arrecadação do sistema, a contribuição da folha de salários, tem sido corroída pela substituição de trabalhadores por má-

⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia do direito fundamental à segurança jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição do retrocesso social no direito constitucional brasileiro. RE-VISTA DE DIREITO SOCIAL. Porto Alegre: Notadez, n. 4, 2004, p. 35-36.

quinas ou pela sonegação fruto da ‘pejotização’.

Momentos de crise, em que há maior risco social, como os períodos pós guerras mundiais e, mais recentemente, o gerado pela pandemia causada pelo Coronavírus (Covid 19), demonstraram a importância do sistema de Seguridade Social, cujos direitos sociais, por vezes vistos como meramente programáticos são, mais do que nunca, necessários para garantir o bem comum da população.

Ao comemorarmos cem anos da Previdência brasileira, segue o desafio de não termos retrocessos e de assegurarmos meios para uma Previdência forte, capaz de garantir que as pessoas impedidas de trabalhar ou em estado de doença ou necessidade não sejam deixadas à própria sorte, como há mais de 15 mil anos nos ensinou o fêmur recomposto.



SBN Quadra 01 Bloco H Edifício ANFIP

Brasília - DF - CEP: 70040-907

Site: www.anfip.org.br

e-mail: info@anfip.org.br

Telefone: 61 3251 8100

Fax: 61 3326 6078

