UNIVERSIDADE DE MARÍLIA

BRUNO BIANCO LEAL

CRISE DA PREVIDÊNCIA SOCIAL – UM REFLEXO DA CRISE DO ESTADO

MARÍLIA
2017

BRUNO BIANCO LEAL

CRISE DA PREVIDÊNCIA SOCIAL – UM REFLEXO DA CRISE DO ESTADO

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Marília como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito, sob orientação do Prof. Dr. Jeferson Aparecido Dias.

MARÍLIA
2017

Leal, Bruno Bianco
Crise da Previdência Social – um reflexo da crise do Estado/ Bruno Bianco Leal - Marília: UNIMAR, 2018.
126f.

Dissertação (Mestrado em Direito - Empreendimentos Econômicos, Desenvolvimento e Mudança Social) – Universidade de Marília, Marília, 2018.
Orientação: Prof. Dr. Jefferson Aparecido Dias

1. Previdência Social 2. Déficit 3. Economia I. Leal, Bruno Bianco .

CDD – 341.67

BRUNO BIANCO LEAL

CRISE DA PREVIDÊNCIA SOCIAL – UM REFLEXO DA CRISE DO ESTADO

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Marília como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito, sob orientação do Professor Dr. Jeferson Aparecido Dias.

Aprovado pela Banca Examinadora em __/__/__

Coordenação do Programa de Mestrado

Prof. (a) Dr.(a)

Prof. (a) Dr.(a)

Considerações_____
_____
_____
_____

DEDICATÓRIA

Às minhas Juliana e Lara, pelo carinho, dedicação companheirismo e paciência para comigo e a todas as minhas aspirações profissionais.

AGRADECIMENTOS

Meus sinceros agradecimentos à minha família em nome de minha mãe, Sandra, e ao meu orientador e amigo Jefferson, figura imprescindível em minha formação acadêmica.

"É inútil fechar os olhos à realidade. Se o fizermos, a realidade abrirá nossas pálpebras e nos imporá a sua presença."

Juscelino Kubitschek

CRISE DA PREVIDÊNCIA SOCIAL – UM REFLEXO DA CRISE DO ESTADO

RESUMO

O presente ensaio visa contextualizar a crise no sistema previdenciário brasileiro, demonstrando a necessidade de uma reforma completa da seguridade social no Brasil, evidenciando os reais motivos que levaram à atual crise do Estado brasileiro como um todo. Para tanto, buscam-se conceitos da política, da economia política e da história da sociedade do país, bem como de exemplos internacionais, com o objetivo de encontrar os reais motivos da crise e as melhores opções para solucioná-la. Nesse particular, aborda-se o sistema político-econômico neoliberal adotado pelos últimos governos brasileiros, suas atitudes e decisões políticas, chegando às conclusões e consequências hoje percebidas nos mais variados campos da economia, especialmente o espantoso déficit criado nos sistemas de previdência nacionais. Por meio de larga pesquisa bibliográfica, dados estatísticos e pesquisa de campo, este artigo utiliza o método hipotético-dedutivo para atingir o objetivo almejado, consistente de demonstrar a grave crise econômica vivida pelo Brasil, as responsabilidades dos sistemas previdenciários neste cenário e a necessidade inafastável de reformulações de suas regras.

Palavras-chave: Déficit; Economia; Previdência Social.

SOCIAL SECURITY CRISIS - A REFLECTION OF THE STATE CRISIS

ABSTRACT

This essay aims to contextualize the crisis in the Brazilian social security system, demonstrating the need for a complete reform, highlighting the real reasons that led to the current crisis of the Brazilian State as a whole. Like this, it seeks concepts of politics, political economy and history of the country's society - as well as international examples - with the objective of finding the real reasons for the crisis, and the best options to solve it. For this purpose, the neoliberal political-economic system adopted by the last Brazilian governments, their attitudes and political decisions, is reached, arriving at the conclusions and consequences perceived today in the most diverse fields of the economy, especially the frightful deficit created in the national social security systems. Through extensive bibliographical research, statistical data and field research, this article uses the hypothetical-deductive method to achieve the desired goal, consistent with demonstrating the serious economic crisis experienced by Brazil, the responsibilities of social security systems in this scenario and the unquestionable need of reformulations of its rules.

Key words: Deficit; Economy; Social Security.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Classificação Internacional dos Sistemas Previdenciários p. 46

Tabela 2 – Sustentabilidade do Sistema Brasileiro p. 46

Tabela 3 - Projeção do Resultado da Previdência, considerando a legislação vigente* (bilhões R$) p. 60

Tabela 4 - Previdência e BPC já ocupam 54% do Orçamento (composição da despesa primária sem a reforma da previdência) p. 64

Tabela 5 - Composição do Déficit do Governo Central em 2017* – Avaliação de receitas e despesas do 1º bimestre (R$ bilhões) p. 64

Tabela 6 – Maiores Devedores (Contribuições Previdenciárias) p. 67

Tabela 7 - Expectativa de Sobrevida aos 60, 65, e 70 anos – Brasil, 2000 – 2014 p. 74

Tabela 8 - Idade média de aposentadorias concedidas em 2015 p. 76

Tabela 9 – Modalidades de Aposentadoria (comparativo) p. 77

Tabela 10 - Quantidade de Segurados no RPPS – 2014 (mil pessoas) p. 82

Tabela 11 - Regras de Acesso à Aposentadoria dos Professores p. 83

Tabela 12 - Regras de Acesso à Aposentadoria dos Policiais p. 83

Tabela 13 – Idades BPC ao longo do tempo e expectativa de sobrevida p. 96

Tabela 14 - Tempo de duração e Idade do beneficiário da Pensão por Morte p.100

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Expectativas de sobrevida p. 54

Gráfico 2 – Pirâmides Estarias/Brasil p. 55

Gráfico 3 – Razão de Dependência Brasil e Europa p. 56

Gráfico 4 – Médias de Idades Mínimas de Aposentadoria p. 56

Gráfico 5 – Crescimento do Gasto primário de 1991 a 2015 *(p.p. do PIB)* p. 57

Gráfico 6 – Cenário EC nº 95/16 (teto dos gastos públicos) com a Reforma da Previdência p. 58

Gráfico 7 – Cenário EC nº 95/16 (teto dos gastos públicos) sem a Reforma da Previdência p. 58

Gráfico 8 – Redução das Incertezas – Risco Brasil p. 61

Gráfico 9 – Previdência e BPC já ocupam 54% do Orçamento (composição da despesa primária sem a reforma da previdência) p. 64

Gráfico 10 – Gastos Previdenciários Totais x Razão de Dependência p. 65

Gráfico 11 – Despesas Previdenciárias – RGPS (p.p. do PIB) p. 66

Gráfico 12 – Média de Recuperação (Dívida Ativa em Bilhões) p. 68

Gráfico 13 – Idade média de aposentadoria (comparação internacional) p. 77

Gráfico 14 – Modalidades de Aposentadorias (% do Total) p. 79

Gráfico 15 – Aposentadorias por Faixa de Valor (% do Total) p. 79

Gráfico 16 – Resultado Previdenciário da União – Civis e Militares (% do PIB) p. 82

Gráfico 17 – Razão de rendimento por hora (todos os trabalhos/mulheres e homens) p. 86

Gráfico 18 – Razão do rendimento entre todos os trabalhos por gênero e faixa etária p. 87

Gráfico 19 – Evolução da cobertura previdenciária p. 88

Gráfico 20 – Diferença entre a idade média de aposentadoria entre homens e mulheres p. 88

Gráfico 21 – População Rural acima de 55 anos e quantidade de benefícios rurais* (em milhões)
p. 90

Gráfico 22 – Déficit da Previdência – urbana e rural p. 91
Gráfico 23 – Taxa de Reposição – comparativa (sustentável e prometida) p. 93

Gráfico 24 – Benefícios de Prestação Continuada emitidos entre 2004 e 2016 p. 95

Gráfico 25 – Despesa Anual com Benefícios de Prestação Continuada emitidos entre 2004 e 2016 p. 96

Gráfico 26 – Concessão Judicial dos Benefícios de Prestação Continuada emitidos entre 2004 e 2016 p. 97

Gráfico 27 – Benefícios de Prestação Continuada vinculados ao Salário Mínimo - comparação internacional p. 98

Gráfico 28 – Benefícios de Prestação Continuada/percentual do PIB – comparação internacional p. 99

Gráfico 29 – Distribuição dos beneficiários que acumulam aposentadoria e pensão por décimos de rendimento domiciliar per capita
p.101

LISTA DE ABREVIATURAS

BPC – Benefício de Prestação Continuada

COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

DRU – Desvinculação das Receitas da União

EC – Emenda Constitucional

FRGPS – Fundo do Regime Geral de Previdência Social

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IAPAS - Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social

INPS – Instituto Nacional de Previdência Social

MMGPI - *Melbourn Mercer Global Pension Index*

MPDG – Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão

MF – Ministério da Fazenda

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONG – Organização não Governamental

PIB – Produto Interno Bruto

PIS/PASEP – Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

RGPS – Regime Geral de Previdência Social

RPPS – Regime Próprio de Previdência Social

STF – Supremo Tribunal Federal

SUS – Sistema Único da Saúde

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 15
1. O ESTADO DE CRISE – A CRISE DO ESTADO BRASILEIRO 18
1.1 A CRISE ÉTICO-ECONÔMICA NA VISÃO DE AMARTYA SEN 25
1.2 A BIOPOLÍTICA OU BIOPODER DE MICHEL FOUCAULT 28
2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS E A CRISE DOS SISTEMAS PREVIDENCIÁRIOS AO LONGO DOS ANOS 33
2.1 A HISTÓRIA DA PREVIDÊNCIA 34
2.2. PRINCÍPIOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL 41
2.3 A PREVIDÊNCIA E SUA VINCULAÇÃO COM A CIÊNCIA ECONÔMICA 44
2.4 A CRISE DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO 51
2.5 O DÉFICT DA PREVIDÊNCIA 64
3 PRINCIPAIS REGRAS DE ACESSO AO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO NACIONAL 75
3.1 APOSENTADORIAS POR IDADE E TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO 79
3.2 REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL 83
3.3 REGRAS DIFERENCIADAS EM RAZÃO DE GÊNERO 89
3.4 A APOSENTADORIA DO TRABALHADOR RURAL 93
3.5 O BENEFÍCIO ASSISTENCIAL DE PRESTAÇÃO CONTINUADA – BPC 97
3.6 PENSÕES POR MORTE 104
3.7. O REGIME DOS MILITARES – COM BASE EM ESTUDO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO 106
4 O DIREITO ADQUIRIDO NA VISÃO DO STF E SUA REPERCUSSÃO NO DIREITO PREVIDENCIÁRIO – A POSSIBILIDADE DE SE REFORMAR A PREVIDÊNCIA 112
CONSIDERAÇÕES FINAIS 122
REFERÊNCIAS 126

INTRODUÇÃO

Muitos são os lampejos históricos e os embriões securitários que antecederam a formação do que hoje entendemos como sistemas securitários de proteção social ou simplesmente seguridade social, termo cunhado da expressão da língua inglesa *social security*, cujo significado pode ser entendido como o sistema de proteção social contra riscos constitucional ou legalmente eleitos.

No Brasil a expressão Seguridade Social é constitucionalmente empregada para designar o sistema de proteção (gênero) que alberga os três programas sociais de maior relevância para o país (espécies) quais sejam, Saúde, Assistência Social e Previdência Social.

A Previdência, de caráter compulsório, e essencialmente contributiva, pautada na solidariedade expressa no pacto de gerações, tem como expressão máxima a transferência de renda de trabalhadores ativos para inativos, de uma mesma geração, o que a torna diretamente vinculada às alterações demográficas – aumento da expectativa de sobrevida da população, redução das taxas de fecundidade (razão de dependência[1]) – e também às idiossincrasias da economia, capazes de reduzirem, por exemplo, a sua arrecadação a título de contribuições.

Tanto fatores estruturais, tais como a demografia, quanto fatores conjunturais, a exemplo das crises econômicas, influenciam diretamente os sistemas de proteção previdenciários, fato que, no mundo todo, demandam reajustes e reformas.

Assim, cada sociedade deve, levando em consideração seu cenário específico, suas regras de proteção previdenciárias, condições sociais, econômicas e demográficas, encontrar a melhor forma de reajustar seu sistema de previdência de sorte a viabilizar a proteção contra riscos sociais para presentes e futuras gerações.

Com esse intuito, desenvolvida nos capítulos que seguem, doravante sumariamente apresentados, a presente pesquisa tem como objetivo demonstrar a crise econômica – nacional e internacional – e seus reflexos nos sistemas previdenciários, especialmente no nacional, os efeitos da demografia na Previdência Social brasileira, de sorte a fundamentar e embasar uma necessária e futura reforma, necessariamente pautada na ponderação de princípios jurídicos e econômicos, protegendo direitos sociais, mas observando as possibilidade econômicas do Estado.

De posse destas informações, serão demonstradas as maiores máculas do sistema econômico brasileiro - tendo como premissa a crise mundial - com foco na seguridade social,

---

[1] Relação entre o número de trabalhadores ativos e inativos.

e as possíveis soluções para a superação da crise econômica pela qual ele vem passando, especialmente sobre os aspectos político e demográfico, os quais tem o condão de provocar, respectivamente, o clamor público (contra ou a favor da reforma) e o total desequilíbrio entre arrecadações e pagamentos de benefícios previdenciários, com o acirramento da crise.

Para tanto, serão desenvolvidos quatro capítulos, iniciando-se pela abordagem do Estado de Crise com foco na crise do Estado brasileiro, o qual terá o objetivo de abordar o cenário mundial de crise econômica, com vistas a desvendar os reais motivos da crise econômica pela qual o Brasil vem passando, e suas repercussões na saúde financeira de seus regimes previdenciários; para tanto, dois autores consagrados serão abordados, em duas perspectivas diferentes, quais sejam: A crise ético-econômica da visão de Amartya Sen, buscando a demonstração de que a economia deve caminhar ao lado da ética e da moral, e a Biopolítica ou Biopoder de Michel Foucault, por meio do qual a pesquisa busca demonstrar a necessidade da ponderação dos interesses individuais e coletivos – tendo como alvo a reforma da previdência.

O segundo capítulo, por sua vez, trata dos antecedentes históricos e a crise dos sistemas previdenciários ao longo dos anos, passando pela história da previdência, pelos princípios da Previdência Social, pela vinculação da previdência com a ciência econômica, e fechando com a abordagem da crise do sistema previdenciário brasileiro e a análise de seu déficit.

Uma vez compreendido o cenário e a realidade dos sistemas previdenciários nacionais, inclusive com seu déficit crescente e diagnóstico de suas possíveis causas, a pesquisa passa a abordar as principais regras de acesso aos sistemas brasileiros, de sorte a descortinar os alvos da necessária reforma, eis que as regras atuais que comportam maiores incongruências e diferenciações em relação aos paradigmas mundiais, quais sejam, *(i)* aposentadorias por idade e tempo de contribuição; *(ii)* os regimes próprios de Previdência Social – servidores públicos; *(iii)* regras diferenciadas em razão do gênero; *(iv)* aposentadoria do trabalhador rural; *(v)* os benefícios assistenciais de prestação continuada – BPC; *(vi)* pensões por morte; e *(vii) o regime dos militares.*

Por fim, tendo em vista o dilema que se instalou a respeito da necessidade da reforma da previdência frente à própria possibilidade constitucional de reformá-la, no quarto capítulo é abordada tal possibilidade à luz do entendimento do Supremo Tribunal Federal-STF (e da Jurisprudência) sobre direito adquirido, analisando, detidamente, as chamadas regras de transição, bem como abordando o paradigma europeu, especialmente do Estado português apelidado de jurisprudência de crise.

Diante da referida problematização, o presente trabalho, por meio de larga pesquisa bibliográfica, dados estatísticos e pesquisas de campo, utilizou-se do método hipotético-dedutivo para atingir o objetivo almejado, consistente em demonstrar a grave crise econômica vivida pelo Brasil, as responsabilidades dos sistemas previdenciários neste cenário e a necessidade inafastável de reformulações de suas regras.

1. O ESTADO DE CRISE – A CRISE DO ESTADO BRASILEIRO

> *"A crise consiste precisamente no fato de que o velho está morrendo e o novo ainda não pode nascer. Nesse interregno, uma grande variedade de sintomas mórbidos aparecem."*
>
> *Antonio Gramsci*

Ainda que o presente trabalho busque desvendar a crise previdenciária, a abordagem da crise econômico-social verificada atualmente no Brasil e no mundo é necessária para justa compreensão do tema, observadas suas raízes históricas, de sorte a desvendar os motivos pelos quais se chegou até aqui.

É notório e relevante o estudo da crise que permeia a economia e toda a esfera social no mundo. Esta, como todas as crises, transforma a realidade sempre que se faz presente, trazendo sequelas a toda sociedade.

Nesse sentido, faz-se necessária a compreensão do que é crise, vez que atualmente, qualquer acontecimento infortuno, sobretudo na economia, é chamado de crise. Todavia, antes do estudo da crise – econômica – propriamente dita, importante explorar as conexões existentes entre direito e economia, as quais, nas palavras de Fernando Araújo (2008, p. 20), além de suas aproximações teóricas, enquanto ciências sociais, toda e qualquer intervenção estatal na economia demandam respectiva cobertura jurídica.

Para tanto, necessária se faz a análise da disciplina que se denominou *Law & Economics*, cujo maior expoente é Richard A. Posner (1998), segundo o qual o direito, por carecer de objetividade, deve ser interpretado a partir de princípios econômicos, de sorte que as decisões jurídicas (aqui se pode entender toda e qualquer decisão que seja jurídica, e não somente a judicial) deveriam ser interpretadas pela relação custo-benefício, para se conceder ao mercado segurança para o livre fluxo dos recursos, e principalmente proporcionar a eficiente alocação de recursos – neste particular se inserem as decisões administrativas pertinentes à consecução de direitos sociais, os quais demandam prestação positiva do Estado com dispêndio de recursos públicos.

Oriunda do pensamento Iluminista, a aplicação de conceitos econômicos ao direito, pode ser atribuída a Bentham e Mill, mas ressalvando que Maquiavel também foi um dos precursores do movimento. Também se verificam representantes do movimento nas Escolas Histórica e Institucionalista, entre os anos 1830 a 1930 na Alemanha. No século XX, no

entanto, surgem os movimentos mais expressivos do *"Law and Economics"*, a exemplo da Escola de Chicago. (MACHADO, 2007, p. 3)

No Brasil, o movimento do *"Law and economics"* é conhecido como "Análise Econômica do Direito", e tem por base a racionalidade individual, que se utiliza de métodos econômicos para medir os impactos do Direito nas instituições; trata-se, ainda, de tema controvertido, especialmente pelo fato de o direito, em tese, estar em busca da justiça, ao passo que a economia, com seu caráter positivo, visa a eficiência dos resultados. (PORTO, 2014, p. 10). George Sigler sintetiza da seguinte forma:

> Enquanto a eficiência se constitui no problema fundamental dos economistas, a justiça é o tema que norteia os professores de Direito (...) é profunda a diferença entre uma disciplina que procura explicar a vida econômica (e, de fato, toda ação racional) e outra que pretende alcançar a justiça como elemento regulador de todos os aspectos da conduta humana. Essa diferença significa, basicamente, que o economista e o advogado vivem em mundos diferentes e falam diferentes línguas (STIGLER apud PORTO, 2014, p. 11).

A eficiência muito citada pelo movimento do *"Law and Economics"* é verificada quando alguma medida de valor é maximizada. Para a economia do direito, a medida de valor mais utilizada é a chamada "Fórmula do bem-estar social", que é medida de acordo com o nível de utilidade aferido para cada membro de uma sociedade em face de determinadas escolhas políticas, jurídicas ou sociais. O mesmo autor exemplifica:

> A economia presume que todo indivíduo racional possui preferências em relação a quaisquer estados de coisas; ou seja, associa um "nível de satisfação", que aqui chamaremos de nível de utilidade, a diferentes situações reais. Por exemplo, João pode preferir comer peixe no almoço a comer carne, e, portanto, ficar mais satisfeito quando almoça peixe com mais frequência. Dizemos que João associa ao estado do mundo "comer peixe" um nível de utilidade superior ao associado ao estado do mundo "comer carne". A fórmula do bem-estar social é uma medida de agregação dos níveis de utilidade de todos os indivíduos de uma sociedade. A forma de agregação mais comumente utilizada é o somatório simples. Ou seja, somamos os níveis de utilidade de cada um dos membros da sociedade sob análise. Consideremos uma sociedade hipotética formada por três indivíduos:
> João, Pedro e Maria. Se adotarmos como forma de agregação o somatório simples, a fórmula do bem-estar social neste caso seria dada pela soma dos níveis de utilidade de cada um dos três membros desta sociedade, ou seja, na seguinte fórmula: Bem-Estar Social = Utilidade de João + Utilidade de Pedro + Utilidade de Maria (PORTO, 2014, p. 12).

Dito isso, há que concluir que a eficiência está relacionada à maximização da fórmula do bem-estar, sendo, por conseguinte, tanto mais eficiente a medida politicamente adotada, quanto maior o número de pessoas de uma sociedade que ela satisfizer.

Busca-se, portanto, com a análise econômica do Direito, muito além de se imprimir uma restrição à interpretação jurídica dos fatos da vida, mas a possibilidade de contextualizá-la (a interpretação jurídica) com a realidade econômica concreta do dia a dia, buscando, por meio do direito, criar incentivos para a sociedade, aqui a correlação direta com o direito previdenciário.

No que diz respeito ao *Law & Economics* e sua interface com o Direito Previdenciário, em que pese se tratar de estudo quase inexistente na literatura jurídica brasileira, certamente evidenciará em uma das mais marcantes sinergias dentro do estudo interdisciplinar das ciências jurídicas, eis que a lógica previdenciária está toda alicerçada em conceitos econômicos e macroeconômicos, e os regulamentos - constitucionais, legais e infralegais - ainda que eminentemente jurídicos, não podem se desgarrar dos citados conceitos, e toda e qualquer reforma legislativa previdenciária deve compatibilizar princípios jurídicos e econômicos, viabilizando a proteção dos direitos e garantias individuais, na exata medida das condições econômicas (e sociais) do país.

Com relação à compreensão da crise, conforme leciona Carlos Bordoni (2016, p. 12), é uma atribuição de responsabilidade despersonalizada, que faz alusão a uma entidade abstrata, a qual liberta os indivíduos de qualquer envolvimento, a priori, mas que num segundo momento se comporta como um chamamento à ação – conjuga-se um diagnóstico, em um estado de incerteza/ignorância e um posterior chamado à ação.

Note-se que uma das crises mais graves da modernidade - a de 1929 - que desencadeou o colapso das bolsas de valores, ocasionando grande índice de desemprego, e a falência de negócios até então viáveis, foi solucionada pelas proposições Keynesianas, segundo as quais a atuação positiva do Estado funcionaria como um resgate - um Estado forte, capaz de reverter o quadro.

As ações na Bolsa de Nova York ruíram, e com isso bancos, empresas e indústrias faliram, chegando o desemprego à casa dos 12 milhões. Consternados pela crise, os Estados Unidos diminuíram a compra de produtos estrangeiros e interromperam empréstimos a outros países, dando à sua crise proporções mundiais.

O impacto da referida crise no Brasil desencadeou milhares de desempregos, já que o preço do café caiu e houve uma superprodução. O Estado passou a interferir na economia, a fim de que se garantissem empregos. Contrário aos ensinamentos liberais, o executivo passa a

ter papel relevante e ativo, tomando iniciativa de atendimento ao proletariado, adotando a política de bem-estar social – O *Welfare State*.

Nasce um Estado que protege os seus cidadãos dos caprichos do destino, da pobreza, exclusão, desemprego, falta de moradia, entre outros. Chamado de "os gloriosos trinta anos", o período foi marcado pela expectativa de que os problemas - a crise - tinham sidos deixados para trás. Não haveria mais desemprego em massa ou pobreza.

O *Welfare State* tinha compromisso fundamentado no pleno emprego e uma vasta cobertura de serviços sociais. No entanto, essa estabilidade proporcionada logo seria abalada por uma nova crise do capitalismo. Constatada a crise, o Estado de Bem-Estar Social foi atacado, principalmente no que se refere ao componente econômico. O cenário apontava associações a essa crise, como por exemplo, a do petróleo, da dívida externa, a desvalorização da moeda e a volta da indesejada inflação.

Este embaraçado contexto desorganizou o sistema econômico mundial, ameaçou a hegemonia dos Estados Unidos e viabilizou uma ascensão da economia japonesa. As greves dos trabalhadores se tornaram cada vez mais reiteradas, as quais reivindicavam, não somente o aumento salarial, mas, sobretudo, mais democracia e segurança nos ambientes de trabalho.

O modelo que havia salvado o mundo da crise havia se tornado o protagonista da nova crise. O Estado operava como um planejador da economia, interferindo no mercado da força de trabalho, a fim de que se aumentasse o custo da mão-de-obra. Os empresários o rotulavam (o Estado) como catalisador do movimento sindical.

Somatória de fatores corroborou o declínio do *Welfare State*, em especial o fato de países do Primeiro Mundo começarem a crescer pouco economicamente, bem como o surgimento de novas tecnologias, que provocaram desemprego em massa, já que a mão-de-obra humana estava obsoleta. A pobreza e a miserabilidade atingiam, agora, até mesmo países de primeiro mundo.

Uma nova crise estava por vir, precisamente da década de 70, com a estagnação do progresso, altos índices de desemprego, combinados com uma inflação incontrolável, mostrando um Estado incapaz de cumprir suas promessas.

Peter Drucker, citado por Bauman (2016, p. 18), aquele considerado o pai da administração moderna, declarou que "as pessoas precisam, devem (e em breve terão de) abandonar as esperanças de salvação vindas de cima (Estado)".

O poderoso Estado perdeu poder, suas funções deveriam ser deslocadas, transferidas, terceirizadas para o mercado. O indivíduo foi levado a crer que seria capaz de prover sozinho aquilo que, coletivamente, por meio do Estado, não havia sido suprido.

A aposta na ganância humana parecia estar dando certo, dos “gloriosos trinta”, surgem os “opulentos trinta”.

Como reflexo de toda essa revolução, não houve necessariamente um crescimento da economia capitalista, mas sim do setor financeiro. O sistema financeiro mundial e o crescimento da informática da automação transformaram o jeito de fazer negócios, os quais se tornaram muito mais ágeis.

Nasce, então, uma intercomunicação das economias nacionais, criando-se uma rede entre empresas e Estados e também entre pessoas, chamada de globalização. Por conseguinte, exigiu-se a quebra de barreiras econômicas, sociais, políticas e culturais. Surgem, assim, as chamadas ideias neoliberais, cuja peculiaridade é o afastamento do Estado da gestão da economia o qual não se confunde com o liberalismo clássico no tocante à circulação internacional de bens e capitais.

Pode-se indicar como precursores do modelo neoliberal Margareth Tatcher no Reino Unido e Ronald Reagan nos Estados Unidos da América. Inclusive, um dos *slogans* famosos da Primeira-ministra conservadora Margareh Tatcher era “Tina” – que significa – *there's no alternative*, que fazia alusão à inevitabilidade do modelo liberal, já que se bradava que, “mercados livres e globalização capitalista eram a melhor perspectiva para o desenvolvimento social (BAUMAN, 2016, p.29).

Deste agrupamento de novas ideias, surge a necessidade de uma reforma no Estado, vez que ainda apresentava gastos elevadíssimos e crescente déficit público. Nasce, pois, a ideia de Estado mínimo, que prescrevia uma transferência de atribuições do Estado para a economia e a sociedade, em que se defendia a não intervenção, com a justificativa de uma maior liberdade individual e livre competição entre os agentes econômicos.

Na década de 80, observou-se claramente uma predisposição aos governos conservadores, encabeçados, como já mencionado, por Tatcher e Reagan. A globalização era pujante em todo mundo. A Europa, por sua vez, vivenciava a queda do Muro de Berlim, somada à dispersão do comunismo, logo estabeleceriam “o processo de globalização e o da configuração de uma nova ordem mundial*”* (JAGUARIBE, 1998, p.3, apud, PERSSON, 2008, p. 16).

A afluência de conservadorismo adotada pelos Estados Unidos e Inglaterra trouxe desemprego e salários ultrajantes. A exacerbada competitividade do mercado mundial, somada à perversidade dos efeitos sociais e econômicos, acarretaram um prenúncio de políticas não conservadoras.

Desse modo, levanta-se uma dubiedade a ser transposta: como criar barreiras que protegem a indústria nacional, mantendo a qualidade de vida da população, sem represálias econômicas e sem barrar a tecnologia. Diante do dilema apontado, observa-se, repetidamente, o desemprego, a queda na qualidade de vida, tal como se encontrava na política do *Welfare State.*

Desde então, o conceito de crise passa a ter uma denotação diferente, já que anteriormente a crise pressupunha um período de tempo a ser superado, agora passa a ser uma condição constante. A crise atual diverge de todas as crises previamente experimentadas pelo mundo. Passa-se a viver em um Estado de Crise e qualquer possível solução apresentada esbarraria em outros aspectos críticos, tornando-a inviável.

Em breve síntese, "os gloriosos trinta" e os "opulentos trinta" vão de um extremo ao outro rapidamente. Em um primeiro momento, um Estado de Bem-Estar Social, com a convicção de sua capacidade de assegurar um consumo exacerbado; um totalitarismo de consumo, mas cujos efeitos são os mesmos do totalitarismo de repressão.

O neoliberalismo se instala no próprio Estado, diferentemente do liberalismo clássico, que abrangia somente o mercado, deixando-o livre, sem a intervenção estatal. O padrão neoliberal submete as funções sociais do Estado ao cálculo econômico. O serviço público passa a ser prestado, ou não, de acordo com a sua viabilidade, sendo administrado nos moldes de uma empresa privada. Para a prestação de serviços como educação, saúde, seguridade social, emprego, entre outros serviços, utiliza-se, apenas, o prisma econômico.

Segundo Jefferson Aparecido Dias, "em poucas palavras, podemos resumir todo este processo como uma intensa redução do papel do Estado, tanto no âmbito econômico quanto na atuação em atividades sociais" (2008, p. 26).

Essa prática desvia a responsabilidade do Estado, abrindo mão de suas prerrogativas, e avançando em direção às privatizações. O Estado, por ter perdido o seu poder e o seu "status" de provedor de bem-estar, torna-se fraco, o que se reflete nos serviços sociais prestados.

Segundo Carlos Bordoni (2016, p.28):

> O Estado em crise, em vez de ser provedor e garantidor de bem-estar público, tornou-se "um parasita" da população, preocupado apenas com a própria sobrevivência, exigindo cada vez mais e dando cada vez menos em troca.

O pensamento neoliberal se instaurou, e as consequências dessa política econômica estabeleceram o quadro caótico hoje encontrado. Conforme já mencionado, a crise atual não somente abrange a economia e seus sistemas, mas toda a sociedade. A instabilidade

econômica, somada ao caos de um Estado fraco, afetaram drasticamente diversos aspectos da vida humana.

Não obstante a importância de se compreender o que trouxe a sociedade até aqui, reputa-se igualmente relevante entender o cenário atual, passando pela formação dos Estados democráticos.

A prestigiosa democracia, sob a qual a maioria dos países se orgulha de ter seus pilares estabelecidos, também está em crise. A luta pela democracia é iniciada por volta de 1917, sendo que o ano de 1973 é apontado como a queda do keynesianismo, com o declínio da União Soviética e o surgimento da hegemonia neoliberal. Nos anos 80, o conservadorismo veio para ficar, seguido dos contraditórios anos 90, no que se refere à democracia.

Pode-se dizer que, a partir daí, com a vitória da democracia liberal, surgia o modelo ideal a ser adotado. Segundo Juan Carlos Monedero (2012, p. 71) “O "cliente" tomou o lugar de "cidadão", a "racionalidade da empresa" expulsou a "ineficiência do Estado" modernização substituiu a “ideologia", “privado” foi classificado como superior ao “público” e “consenso” "mudou para “conflito.”[2] Ainda com base no referido autor, tem-se que o mundo se transformou em um grande supermercado. Todas as coisas são medidas pela rentabilidade. A habitação, a roupa, a amizade, o sexo, o ócio, a cultura, o negócio.

Quando o indivíduo não é rentável, cabe a ele o medo. A pessoa que não pode falar mais que um idioma não tem especialidade técnica, não está dentro dos padrões estabelecidos, não tem nada a oferecer, ou seja, não tem valor comercial, ninguém quer comprar-lhe, em contrapartida, pessoas com muito dinheiro são tratadas como deuses e acreditam que podem comprar tudo.

Aos detentores do dinheiro cabe mostrar seus luxos e privilégios, enquanto os demais são meramente peças desse cenário. Surge uma sociedade formalmente democrática, mas que, nas palavras de Boaventura de Sousa Santos (2016), é socialmente fascista - um fascismo financeiro. Esse fascismo não tem rosto, motivo pelo qual fica muito difícil combatê-lo. Não é disparado nenhum tiro, não há morte propriamente dita, as pessoas são expulsas, deixadas de lado por renderem muito pouco.

As dívidas dos países não são pagáveis, devido ao seu volume, e grande parte dos recursos desses países (muito endividados) é destinado ao pagamento de juros, o que gera a

---

[2]El «cliente» ocupó el lugar del «ciudadano», la «racionalidad de la empresa» expulsó a la «ineficiencia del Estado», la «modernización» sustituyó a la «ideología», lo «privado» se valoró por encima de lo «público» y el «consenso» desplazó al «conflicto» (MODENERO, 2012, p. 72).

quebra de uma ascensão social. E isso não ocorre apenas na América Latina, onde há maior pobreza, mas pode ser observado, inclusive, em países mais ricos como os europeus.

Trata-se de abordagem puramente economicista das realidades e do modo de fazer política e, desta feita, a má distribuição de renda faz com que um por cento da população mundial tenha quase a totalidade das riquezas, segundo dados da ONG britânica Oxfam (2017).

A base da democracia é a confiança, a confiança de que os escolhidos para governar priorizarão o povo ao qual estão representando; entretanto, observa-se uma descrença generalizada nesse método e os partidos políticos não trazem mais nenhuma credibilidade.

Posto isto, passa-se a abordar as razões da crise econômica e social instalada no mundo moderno na visão de dois autores consagrados, a saber, Amartya Sen e Michel Foucault.

1.1 A CRISE ÉTICO-ECONÔMICA NA VISÃO DE AMARTYA SEN

Segundo abordagem de Amartya Sen (1992), o fator de instabilidade é o distanciamento entre a ética e a economia. Em linhas gerais, a ética, cuja raiz etimológica vem da palavra grega *ethos,* que remete à costume, pode ser entendida como uma somatória de comportamentos cotidianos de um povo, em determinado tempo, e é coordenada por valores morais e leis que organizam a conduta humana.

O conceito de ética é amplamente debatido no campo da filosofia, variando de acordo com cada autor. Para Platão, por exemplo, a ética tem relação direta com a felicidade, como objetivo principal de uma sociedade; já Aristóteles enxerga no homem uma predisposição às ações virtuosas, que devem ser praticadas corriqueiramente. Modernamente, Kant, ensina que, para um indivíduo agir com ética, “precisa buscar algo que está nele mesmo, devendo construir sua própria moral, sem ingerência externa” (KAMPHOSRT; ZAMBAM, 2014. p. 93).

É demasiadamente profundo o estudo da ética, todavia, por ora, basta compreender que a ética deve estar ligada aos aspectos primordiais da vida humana, como suas obrigações e virtudes.

O triunfo econômico, político e social tem estrita relação com a ética e com a moral, ao contrário, a não observação desse conjunto deixa a sociedade numa marginalidade econômica e social. O indivíduo deve ser respeitado em suas peculiaridades.

Sen (1999) traz a teoria de que o homem tem que ter possibilidade de, dignamente, manifestar suas capacidades e suas liberdades. Quando há junção da ética e da economia, observa-se uma Nação que cresce em desenvolvimento humano e econômico, no prisma da justiça social.

Não obstante a importância da ética e da economia andarem juntas, percebe-se, cada vez mais evidenciado, um distanciamento prático entre elas. Como fruto do referido afastamento, a economia passou a ser pautada no pragmatismo, no crescimento do Produto Nacional Bruto, na competitividade, no acúmulo de bens, riquezas e produtos, bem como crescentes exportações, para que se expandam as divisas.

É possível afirmar que um dos maiores impasses das ciências econômicas atuais é o esforço de equilibrar as adversidades concernentes à eficiência da economia e da ética. Ao analisar o distanciamento entre a ética e a economia, Sen (1999) contesta, em especial, a maximização do autointeresse, que se verifica nos objetivos da confecção de políticas econômicas, contrastadas com o esquecimento das liberdades humanas e o desenvolvimento das capacidades individuais.

Sobre as liberdades humanas e o desenvolvimento das capacidades individuais, é importante mencionar que, segundo o comentado autor, a questão principal do indivíduo está na qualidade de vida que gostaria de ter e pode experimentar.

A valoração da sua condição social está presente na verificação de sua trajetória de vida, não estando relacionada diretamente aos bens e mercadorias que possui, os quais variam de acordo com os desígnios e vontades do ser humano.

É, portanto, impreciso avaliar o ser humano com foco exclusivamente nos bens primários ou na produção de bens. Precisa-se de um formato a se considerar, até mesmo com comparações interpessoais. Para isso, Sen (1999) apresenta a noção de capacidade (*capability*), que para sua aferição deve ser equalizada.

Para isso, consideraram-se tanto os direitos e liberdades como rendas e riquezas; sendo necessária a compreensão de que alguns encontrarão dificuldades para fazer a conversão de bens primários naquilo que desejam - isso pode ocorrer em decorrência de problemas de saúde ou deficiência.

Note-se, também, que os diversos seres humanos não têm as mesmas aspirações e desejos; pessoas mais simples, por estarem acostumados com grandes privações, qualquer

deleite, por menor que seja, já causa neles um grau de felicidade. Sen exemplifica com as seguintes palavras:

> O mendigo desesperançado, o trabalhador agrícola sem-terra, a dona de casa submissa, o desempregado calejado [...] podem, todos, sentir prazer com pequeninos deleites e conseguir suprir o sofrimento intenso diante da necessidade de continuar a sobreviver, mas seria eticamente um grande erro atribuir um valor correspondentemente pequeno à perda de bem-estar dessas pessoas em razão de sua estratégia de sobrevivência (SEN, 1999, p. 61).

Como dito, as pessoas não têm as mesmas aspirações, como por exemplo, as mais carentes ou enfermas, que em razão dessas privações, reprimem seus desejos, já que, sequer, tem oportunidades, comprovando que uma igualdade meramente formal não observa as diferenças, fazendo-se necessária uma igualdade real, que oportunize as devidas compensações.

Na economia de bem-estar, as compensações de utilidades interpessoais foram evitadas, dado ao comportamento econômico antiético. O que restou foi o critério da otimalidade de Pareto. Em linhas gerais, o ótimo de Pareto é atingido, "se e somente se, for impossível aumentar a utilidade de uma pessoa sem reduzir a utilidade de alguma outra pessoa" (Sen, 1999, p. 47).

Portanto, há a possibilidade de que o Estado esteja ótimo no sentido de Pareto, com algumas pessoas em extrema miséria, e outras mergulhadas em luxos, contanto que os miseráveis não aumentem sua condição reduzindo a abastança dos ricos.

Dessa maneira, constata-se que a economia atual tenta reduzir o comportamento humano, como simplesmente autointeressado, anulando a possibilidade de cooperação entre os entes, sendo combustível para uma economia predatória. Amartya Sen não é contra o indivíduo buscar seus interesses, o que ele questiona é que não é "eticamente apropriado exercê-lo por meio do comportamento autointeressado" (Sen, 1999, p. 72).

É improvável que o comportamento humano seja exclusivamente autointeressado, por conseguinte, é possível admitir que o homem aja, em certas situações, de acordo com seus compromissos éticos. Sen traz o seguinte exemplo:

> (...) se uma pessoa lutar arduamente pela independência de seu país e quando essa independência for alcançada a pessoa ficar mais feliz, a principal realização é a independência, da qual a felicidade por essa realização é apenas uma consequência. Não é anormal ficar feliz com essa realização, mas ela não consiste apenas nessa felicidade (...) (SEN, 1999, p.60).

O homem tem motivos egoístas e certamente é movido por eles, mas também pode se movimentar para outros fins, mesmo que aparentemente não aufiram vantagens materiais.

De outro lado, não se espera que o autointeresse se contraponha a uma preocupação com tudo e com todos; entretanto, haverá uma inquietação em se agir de acordo com um comportamento tão somente autointeressado.

Entende-se que agir de maneira ética, não em razão do próprio interesse, perfaz um Estado que balanceia a economia às práticas morais e éticas, não levando em conta apenas razões pessoais ou ideias utilitaristas.

Neste sentido, ao se discutir uma crise econômica de determinado Estado, com foco na crise previdenciária, não se pode basear-se em comportamentos autointeressados, razões pessoais e/ou corporativistas, mas sim na coletividade, eis que impreterivelmente, normas mais rígidas podem causar sensações de injustiça pessoal, as quais devem ser suplantadas pela justiça social e benefícios coletivos.

1.2 A BIOPOLÍTICA OU BIOPODER DE MICHEL FOUCAULT

Michel Foucault (2007), por seu turno, contribui para o estudo da sociedade trazendo o conceito de biopolítica ou biopoder, que grosso modo significa tornar a atividade estatal em ações sobre a vida biológica dos indivíduos, em especial, ações do Estado sobre a vida humana.

Não ocorre somente um controle dos corpos das pessoas, mas da população em geral e, a partir daí, nascem as políticas públicas, passando a ser do Estado a responsabilidade de cuidar da saúde, da educação, da segurança da sociedade.

A estatística é criada - que nada mais é que a criação de dados pelo Estado - para que se tenham informações sobre os indivíduos e a população, a fim de que essa população se torne dócil e produtiva.

Uma das características dessa civilização é que ela é cada vez mais urbana, e a partir daí o Estado passa a ter uma ação biopolítica, em que a política se transforma em domínio sobre a vida.

Segundo o professor Selvino Assmann (informação verbal)[3], Foucault, de certa forma, era um crítico dos direitos fundamentais, vez que eles serviam como uma maneira de controlar a população. O real problema reside em se ser governado e obediente demais aos governantes. Por isso, segundo ele, os maiores problemas são causados, não pelos que governam, mas especialmente pela passividade dos governados.

O filósofo concebe o conceito de "governamentalidade", que analisa genealogicamente os movimentos históricos que mudaram a questão política da soberania real em governo estatal.

É possível destacar três pontos de análise de Foucault no estudo da governamentalidade; A saber:

Primeiro, observa-se um conjunto instituído pelas instituições, análises, reflexões, cálculos, procedimentos, táticas que consistem no exercício de uma forma complexa e específica de poder, que tem por objetivo a população.

A "arte de governar" sofreu alterações em ao menos duas vertentes: O Rei, o Imperador ou o Príncipe (Soberano) deixa o uso da violência e autoridade em segundo plano, para asseverar seu respeito e reconhecimento pelos seus súditos, bem como a defesa de seu território, e o padrão de governo transfere-se da família para a população.

Nada obstante, a família é o núcleo principal de uma população, para a qual as táticas de governo serão voltadas, vez que o governo pretende obter atitudes da população, como comportamento sexual, desestímulo ou estímulo à natalidade, demografia, planos de consumo.

Assim, fica clara, a partir do século XVI, a criação de intuições como escolas, prisões, hospícios, hospitais, que juntamente com a instituição familiar, servirão de ferramentas de controle do Estado, a fim de deixar os cidadãos mais propensos à sanidade, tornando-os aptos para o labor, prontos para consumir, se reproduzir - deixando a população com instrumentos para se governar.

Desse modo, assegura-se que o Estado seja diluído, despersonalizado e, por consequência, diminui-se a autoridade do governante, pondo o pai de família, o professor (em relação à criança), entre outros líderes, como governantes, para que o governo seja algo indissociável da sociedade em geral, que não venha de forças exteriores, como das mãos do soberano, do Estado-monstro.

---

[3] Ciclo de Palestras da Especialização em Filosofia, A Biopolítica em Michel Foucault.

Neste primeiro aspecto apresentado por Foucault (2007), verifica-se uma mudança no significado de economia, que até então, remetia ao governo da casa ou da família, nada mais que uma referência ao papel de administrador desempenhado pelo chefe de família, para garantir a provisão de riquezas, propriedades, bens, alianças com outras famílias, comportamentos dos membros e outros.

Dessa forma, a "arte de governar" se afasta de um conceito maquiavélico, de soberania do Príncipe, que defendia o uso do poder que se destinava ao território e as pessoas desse território.

Adam Smith, por exemplo, contrário ao pensamento de Maquiavel, dizia que não era o governar do território nem de seus homens, mas das coisas, quais sejam, os recursos, seu clima, fertilidade, riquezas, seus laços; as substâncias são os homens em relação com essas e outras coisas, até mesmo "coisas" como desgraças, acidentes, doenças, morte etc. (FOUCAULT, 2007, p. 198).

A partir daí, descobre-se que das inovações na sociedade é possível se extrair estatísticas, cálculos, projeções, curvas demográficas, produção, o que perfaz uma ciência.

À vista disso, surge um novo conceito de economia, que se assemelha muito com o conceito atual, um saber especializado, uma disciplina. A economia se torna peça fundamental da política. Os homens vão se tornando coisas, ficando vinculados às relações que mantiverem.

> (…) Foi através do desenvolvimento da ciência do governo que a economia pôde centralizar−se em um certo nível de realidade que nós caracterizamos hoje como econômico; foi através do desenvolvimento desta ciência do governo que se pôde isolar os problemas específicos da população; mas também se pode dizer que foi graças á percepção dos problemas específicos da população, graças ao isolamento deste nível de realidade, que chamamos a economia, que o problema do governo pôde enfim ser pensado, sistematizado e calculado fora do quadro jurídico da soberania. E a estatística, que no mercantilismo não havia mais podido funcionar a não ser no interior e em benefício de uma administração monárquica que também funcionava nos moldes da soberania, tornar−se−á o principal fator técnico, ou um dos principais fatores técnicos, deste desbloqueio. (FOUCAULT, 2008, p, 169).

O cidadão comum se torna "governamentalizado", tanto quanto o presidente ou um representante da lei; as pessoas em geral têm esse saber penetrado, são os micropoderes que governam e fazem governar.

Em segundo lugar, para Foucault, a governamentalidade está na tendência ocidental de levar as pessoas ao acúmulo de governo sobre os outros, e "levou ao desenvolvimento de uma

série de aparelhos específicos de governo e de um conjunto de saberes" (FOUCAULT, 2007, p. 171).

O modo de inscrição do governo, transmitido e vivenciado nos hábitos e costumes, pode ser considerado uma espécie de racionalização nas sociedades ocidentais. É perceptível uma circularidade entre os governos moral, econômico e político, cada qual ligado a uma esfera, em especial o governo de si mesmo, a família e o Estado, respectivamente. Desse modo, podem existir várias modalidades de governo na sociedade, vez que esses poderes por vezes se chocam, ou se interligam.

Para Foucault (2007), o poder político é sustentado justamente por esses outros poderes, que não se separam, sem os quais, seria inviável a existência do Estado. O poder não é mais uma negação, uma interdição, mas passa a significar uma positividade.

Por fim, governamentalidade é o processo pelo qual o Estado de Justiça se tornou um Estado Administrativo. O Estado de Governo, que exerce seu poder perante a população, é observado em três patamares: a pastoral cristã, a nova técnica diplomática-militar e a polícia.

O amor pelo Estado ou o horror do Estado é exercido pelo fascínio que há nele, no seu nascimento, na sua história, seus avanços, poder e seus abusos. O problema do Estado é superestimado, trazendo uma imediata e até mesmo trágica consequência: lirismo do monstro frio frente aos indivíduos (FOUCAULT, 2007), ou seja, reduz o Estado a determinadas funções como desenvolvimento das forças produtivas e a reprodução das relações de produção, e tornando-o vital.

Desde o século XVIII, vive-se a era da governamentalidade. Isso quer dizer que Estado só é o que é graças a essa governamentalidade, que permite que se defina o que é de sua competência ou não, o que é público e o que é privado, do que é e do que não é estatal.

Segundo Foucault (2007), o Estado deixa de decidir quem vai morrer e quem vai deixar viver e passa a ser um Estado que promove a vida e deixa morrer. Para melhor compreensão, é importante entender que, para o filósofo, o Soberano é quem tem a capacidade de decidir quem vai viver e quem não vai, e quem governa o outro. A partir do século XVIII, o exercício da soberania é desempenhado mediante ações positivas, promovendo a vida.

O ser humano somente será considerado enquanto for ser econômico – envolvido em atividades que envolvam dinheiro; portanto, ser econômico é a questão mais importante do homem. A economia se sacraliza, e passa a ter leis, como se fossem naturais à essência humana.

Neste cenário de crise estalada e de “economização” do ser humano, o dilema se coloca, pois de um lado se tem direitos sociais mantenedores da dignidade da pessoa humana, e de outro a crise de um sistema previdenciário trôpego e incapaz de cumprir o quanto prometido pela constituição e leis correlatas – caso o sistema entre em colapso, todos por ele mantidos serão diretamente prejudicados. De sorte a solver esse dilema, insurge a figura da ponderação de princípios, no sentido de se reformar, enrijecendo algumas normas visando a manutenção da solvabilidade do sistema.

2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS E A CRISE DOS SISTEMAS PREVIDENCIÁRIOS AO LONGO DOS ANOS

"Toda vez que você se encontrar do lado da maioria, é hora de parar e refletir."

Mark Twain

É extremamente amplo o tema da Previdência Social. Deste ramo do direito é possível garimpar diversos temas relevantes, e, embora o presente estudo vise enfrentar o problema da crise previdenciária, é de suma importância conhecer a sua origem e suas tecnicidades em geral.

De pronto, é importante ressaltar que a Previdência Social faz parte de "um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade" chamado Seguridade Social, que além dela, englobam o direito à saúde e a assistência social. (KERTZMAN, 2010, p. 22).

O direito à saúde está preconizado no artigo 196 da Constituição Federal, para o qual é "direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação."

O acesso à saúde independe de contribuições ou pagamentos, sendo que todos que estejam em território nacional dele podem se utilizar. Cabe ao SUS – Sistema Único de Saúde, administrar a saúde, sem qualquer vinculação com a Previdência Social, mas cujos recursos são oriundos do orçamento da Seguridade Social.

A Assistência Social, por sua vez, está descrita no artigo 203 e seguintes da Constituição Federal, a qual, diferentemente da saúde, será prestada ao indivíduo considerado, nos termos das leis, necessitado. Observa-se também que não há qualquer contraprestação do assistido, mas este serviço, nos termos da lei[4], somente se destina a brasileiros natos e naturalizados domiciliados no Brasil.

Ocorre que, em 20 de abril do corrente ano de 2017, por unanimidade, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu que a condição de estrangeiro residente no Brasil não impede o recebimento do Benefício de Prestação Continuada (BPC), sob o argumento segundo o qual, o fato de a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº. 8.742/1993) silenciar quanto à

[4] Trata-se de silêncio eloquente da Lei nº. 8.742/1993, e de interpretações administrativas e judiciais, ao longo dos mais e 20 anos de sua edição.

concessão de benefícios aos estrangeiros residentes no país não se sobrepõe ao espírito da Constituição Federal, que é taxativa ao afirmar que a assistência social será prestada a quem dela necessitar, sem restringir os beneficiários somente aos brasileiros natos ou naturalizados.

Conforme mencionado, o presente trabalho não visa esgotar o tema da Seguridade Social, portanto as explanações visam, apenas, contextualizar a Previdência Social bem como seu orçamento, no gênero do qual é espécie – seguridade social.

A Previdência Social consiste em proteção social do Estado, mas dependente de contribuições dos trabalhadores, do patronato e do próprio Estado, e tem como escopo a proteção de riscos sociais constitucional e legalmente eleitos, como doença, velhice, invalidez, acidentes de trabalho, gravidez, dentre outros.

Nesta trilha, serão abordados a história da previdência, os princípios da Previdência Social, sua vinculação com a ciência econômica, a crise do sistema previdenciário brasileiro e o déficit da previdência, todos com o objetivo de se fazer conhecer os macro conceitos da previdência – jurídicos e econômicos - viabilizando o ulterior estudo das principais regras de acesso ao sistema previdenciário nacional, suas máculas e possibilidades jurídicas de uma reforma estrutural.

2.1 A HISTÓRIA DA PREVIDÊNCIA

A ideia de proteção social surge na antiguidade, sendo possível encontrar inúmeros lampejos históricos a respeito, tais como as “aposentadorias” concedidas aos veteranos do exército romano, a título de agradecimento pelos serviços prestados ao Império - de início eram levadas a efeito por meio de doações (propriedades para o cultivo de subsistência), passando posteriormente a prêmio em dinheiro (LEAL, 2015, p. 1).

Segundo Ibrahim, “não seria exagero rotular esse comportamento de algo instintivo, já que até os animais têm hábito de guardar alimentos para dias mais difíceis. O que talvez nos separe das demais espécies é o grau de complexidade de nosso sistema protetivo” (IBRAHIM, 2011, p. 1).

Em perspectiva histórica, a Previdência Social pode ser dividida em dois períodos, segundo Martinez, o pré-histórico, cujo marco inicial é nos Livros Sagrados e Códigos, indo até 1883 no mundo, e 1923 no Brasil, e o período histórico propriamente dito, que tem seu

marco mundial na Alemanha, com Otto Von Bismarck, e no Brasil com Eloy Chaves (MARTINEZ,1998, p. 58).

Desde os princípios da civilização, quando se estabeleceram organizações sociais em forma de comunidades, já se puderam verificar mecanismos de proteção social, com a finalidade de promover a subsistência dos grupos familiares, ainda que não ostentassem o nome de Previdência Social e algumas das características agregadas ao longo dos anos.

Especula-se que a origem da Previdência Social tenha se dado juntamente com a origem da humanidade, vislumbrando-se seus primeiros indícios na forma de proteção do homem pelo homem há aproximadamente cinquenta mil anos, quando se adotava o artifício da agricultura, o qual possibilitou o sedentarismo – com o cultivo da terra, não mais seria necessário o nomadismo, possibilitando-se a fixação do homem em um determinado espaço de terra.

Outros dois exemplos embrionários de proteção social são as poupanças - carnes excedentes – que quando não houvesse outro meio de alimentação poderiam ser utilizadas, e o cuidado da comunidade com o companheiro ferido (MARTINEZ, 1998, p. 38).

Dadas as incertezas do futuro, o homem desde sempre se preocupara com sua proteção, antecipando-se a possíveis revezes da vida, o que se vê de passagens do Código de Hamurabi, de Manu e na própria Bíblia Sagrada. Como exemplo, digno de nota o artigo 24 do Código de Hamurabi, o qual prevê à família do falecido de uma dada sociedade, um suporte financeiro (KERSTEN, 2017).

Por outro lado, no aspecto formal, pode-se afirmar que a origem da Previdência Social teria se dado com a criação das instituições mutualistas, destacando-se as gregas e romanas.

A instituição romana era representada pela figura do *"pater familias",* que consistia em prestar assistência aos mais necessitados, por meio de contribuições de seus membros – note-se uma insipiente ideia de solidariedade. Atualmente, a ideia clássica de família se resume à reunião dos genitores e seus filhos sob a mesma moradia; no entanto, no Império Romano, a família, normalmente sob o comando do homem mais velho que ainda mantivesse vigor físico, era formada pelo aglomerado de parentes que morassem sobre o mesmo teto - vínculos sanguíneos em linha reta e colaterais.

A aposentadoria do soldado romano se dava por meio do resguardo de dois sétimos de seu salário, e quando da aposentadoria, recebia as economias e um pedaço de terra, quando possível, ou uma renda a mais em dinheiro, quando não possível.

A partir daí o Estado assumiu a incumbência de prestar assistência aos necessitados, como no Egito, Grécia, Roma, e por fim, na França. No decorrer do tempo, com a evolução

do ser humano e das novas relações sociais, as preocupações com as adversidades e riscos ficaram ainda maiores, abrangendo, paulatinamente, outras atividades da vida cotidiana.

A título de exemplo, tem-se o período das grandes descobertas, com as viagens marítimas e o surgimento das primeiras movimentações dos fenícios, hebreus e portugueses, ao legislarem sobre seguro – referencia-se o ano de 1344, quando celebraram o primeiro contrato de seguro marítimo, mais tarde, surgindo coberturas contra riscos de incêndios e para os trabalhadores de minas (GONÇALVES, 1923, p. 19).

A evolução socioeconômica, na idade média, que trouxe de volta as trocas comerciais e o impulso nas concentrações urbanas, ocasionaram o surgimento das associações de artesãos em guildas e corporações de ofícios, que se assemelhavam às associações de proteção mútua (GONÇALVES, 1923, p. 19).

É de suma importância ressaltar, ainda, o papel da Igreja Católica, que com suas ideias de solidariedade e caridade, criaram organizações que tinham o fim de propagar a concepção de ajuda mútua, ideias predecessoras das normas securitárias.

Com a evolução histórica da humanidade e o surgimento das atividades profissionais de alto risco, o mutualismo não mais se mostrou apto a atender às demandas da sociedade, situação que se agravara em decorrência do crescimento populacional.

No final da Idade Média, então, surgem os seguros privados, mantidos pelo empregador em proveito do empregado, inicialmente aos marinheiros e mineiros.

Seguindo o trajeto histórico da Previdência Social no mundo, reporta-se à Inglaterra, entre 1531 e 1536, onde se deu a criação das primeiras regras protetivas de caráter social, as quais somente se consolidaram em 1601 - Lei dos Pobres, ou *Poor Relief Act*[5].

Também de grande importância é o artigo 21 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, acrescentado pela Convenção Nacional francesa de 1793, segundo o qual "os auxílios públicos são uma dívida sagrada". A sociedade deve a subsistência aos cidadãos infelizes, quer seja procurando-lhes trabalho, quer seja assegurando os meios de existência àqueles que são impossibilitados de trabalhar.

Nota-se, pois, que a ideia inicial de proteção assistencial – e até caritativa - passou a ser institucionalizada, de modo que se notam os embriões da proteção social conferida pelo Estado, especificamente na Alemanha, com a aprovação, em 1883, do projeto do Chanceler Otto Von Bismarck, projeto este que garantiu, inicialmente, o seguro-doença, evoluindo para

[5] Cumpre esclarecer que o escopo da presente pesquisa não é desenvolver uma análise completa do surgimento dos direitos socais – e, portanto, do direito securitário/previdenciário - no mundo, mas apenas citar alguns marcos históricos no sentido de introduzir os sistemas atuais, seus problemas e possíveis soluções, sob a perspectiva da crise do Estado brasileiro.

abrigar também o seguro contra acidentes de trabalho (1884) e o seguro de invalidez e velhice (1889), cujo financiamento desses seguros era tripartido - prestações do empregado, do empregador e do Estado (IBRAHIM, 2011, p. 51).

Verificadas as insurgentes positivações, passa-se a uma nova fase, de constitucionalizações, de modo que as regras previdenciárias passam a ser positivadas na própria Constituição dos países, dignas de nota a do México, de 1917 (primeira contribuição a prever direitos previdenciários) que, em seu art. 123, previu direito e deveres previdenciários decorrentes de acidentes do trabalho e moléstias profissionais dos trabalhadores, em razão do exercício da profissão ou do trabalho, a Constituição Soviética de 1918 e a Constituição de Weimar, de 1919, que criou em seu art. 161 um sistema de seguros sociais elegendo como riscos sociais a saúde e a capacidade para o trabalho, proteção à maternidade e a previsão das consequências econômicas da velhice, da enfermidade e das vicissitudes da vida.

Com base na Carta Alemã, incumbia ao Estado prover a subsistência do cidadão alemão, caso não pudesse proporcionar-lhe a oportunidade de ganhar a vida com um trabalho produtivo, conforme expressa disposição do art. 163.

Igualmente dignas de nota as convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT), a qual, criada em 1919, trouxe a necessidade de um programa sobre Previdência Social, aprovado em 1921.

No âmbito da América Latina, os sistemas mais antigos de seguro social remontam ao inicio dos anos 1920, especificamente na Argentina, Chile e Uruguai, conforme anotado por Ibrahim (2011).

O autor cita ainda como outro marco histórico o Relatório Beveridge, divulgado na Inglaterra em 1942, e que pode ser tido como o ponto alto da evolução dos direitos sociais no mundo eis que previu uma ação estatal concreta como garantidora do bem-estar social, estabelecendo a responsabilidade do Estado, além do seguro social, na área da saúde e assistência social – trata-se de estudo minudente do universo do seguro social e outros serviços sociais.

Com base no mencionado Relatório, o governo inglês apresentou uma proposta de reforma da Previdência Social, implantando-o no ano de 1946.

Estes sistemas, apesar das diferenças em relação aos sistemas atuais, podem ser entendidos como embriões dos sistemas de seguridade social atuais, mas ainda sem a introjeção sistemática das ideias de necessária contraprestação, sustentabilidade e equilíbrio econômico e financeiro.

Com o passar do tempo e a evolução das necessidades sociais, incorporou-se nos sistemas um conceito que até hoje é a base de todo e qualquer plano de seguridade social: a necessidade de participação no custeio, plasmada nos princípios da solidariedade e da contributividade[6].

Em síntese, nos dias atuais, é possível estabelecer que a Previdência Social é regida sob a forma de regime geral, de maneira supletiva – quando não existirem regimes próprios - de caráter contributivo e de filiação obrigatória, a fim de que seja observado o equilíbrio financeiro e atuarial.

Assim, as contribuições sociais para a seguridade social são espécies de tributos vinculados – contraprestacionais – que devem guardar relação direta e necessária com o financiamento da seguridade social, sob pena de inconstitucionalidade (exceções podem ser criadas pela própria Constituição Federal, como a Desvinculação das Receitas da União-DRU, tratada no capítulo pertinente). De outro lado, são elas (as contribuições) que viabilizam a manutenção e o equilíbrio dos sistemas previdenciários, inclusive o nacional.

No Brasil, a previdência, inicialmente foi privada e voluntária, passando para a formação dos "primeiros planos mutualistas, e na sequência para a gradativa intervenção do Estado e a criação de sistemas estatais de proteção social" (IBRAHIM, 2011, p. 58).

Como primeiro modelo estatal de proteção, criou-se o Plano de Benefícios dos Órfãos e Viúvas dos Oficiais da Marinha no ano de 1795, visando a proteção do risco social "morte", tido como embrião das pensões por morte atuais.

Vale pontuar, no que concerne à história da previdência no Brasil, que, em 1808, foi criado benefício para a guarda pessoal de Dom JoãoVI e, em 1835, o Montepio Geral dos Servidores do Estado, e em 1821 "surge o direito à aposentadoria aos mestres e professores que completassem 30 (trinta) anos de serviço" (IBRAHIM, 2011, p. 58).

---

[6]Com relação à contributividade, vale notar que a regra da contrapartida prevista no artigo 195, § 5º da Constituição da República Federativa do Brasil-CRFB, não é vinculante em sua leitura a *contrario sensu.* Assim, a instituição, majoração e manutenção de contribuições não são vinculadas, obrigatoriamente, ao custeio específico e efetivo de serviços e benefícios. Segundo o entendimento majoritário (tanto na doutrina quanto na jurisprudência) o artigo 195, § 5º da CRFB não impede que se institua ou majore contribuições previdenciárias, sem que se amplie ou crie benefício novo. É consenso, todavia, inclusive no âmbito do STF, que não se pode aumentar o custeio sem que se conserve a finalidade justificadora do exercício da competência tributária; nesse particular, a implementação dos benefícios e serviços da Previdência Social. O Plenário do STF, por ocasião do julgamento liminar da ADI n. 2.010-2, fez nascer a tese segundo a qual 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 correlação entre custo e benefício. A existência de total 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.

Com relação à constitucionalização dos direitos de proteção social no Brasil, Hermes Arrais de Alencar (2013, p. 30), rememora que “na Constituição Imperial de 1824 a referência mais próxima ao seguro social foi feita pelo artigo 179, inciso XXXI, ao constituir os Socorros Públicos”.

Já na Constituição Federal de 1891, pela primeira vez, aparece o termo “aposentadoria”, concedendo o direito à inativação somente aos funcionários públicos, no caso de invalidez, e durante sua vigência foi editada a da Lei nº 21/1892, que concedeu o direito à aposentadoria por invalidez e a pensão por morte dos operários do Arsenal da marinha do Rio de Janeiro, a Lei nº 3.724/1919, que estabeleceu o seguro acidente e tornou obrigatório o pagamento de indenização pelos empregadores e, principalmente, a Lei Eloy Chaves (Decreto nº 4.682/1923), marco principal do surgimento do direito previdenciário no Brasil.

A Constituição Federal de 1934, por sua vez, foi a primeira a trazer o termo “previdência”, ainda dissociado do termo “social”, criando a necessidade de custeio tripartite da previdência - contribuições do empregado, do empregador e do Estado. Já a contribuição da Constituição Federal de 1937 se restringiu à positivação da expressão “seguro social”, a qual, na Constituição Federal de 1946 é substituída por “Previdência Social”.

Em se tratando de reformas, de especial relevância é a inclusão, em 1965, na Constituição Federal de 1946, da compulsoriedade do custeio da previdência, chancelando não ser lícita a prestação de benefício sem a correspondente fonte de custeio.

O órgão gestor atual do sistema de Previdência Social é o INSS – Instituto Nacional do Seguro Social, Autarquia Federal criada pelo artigo 14 da Lei nº. 8.029/1990, e regulamentada pelo Decreto nº. 99.350/1990. As normas de regência são a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988[7], a Lei nº. 8.212/1991 (custeio) e a Lei nº. 8.213/1991 (benefícios), ambas regulamentadas pelo Decreto nº. 3.048/1999.

Destaca-se que o sistema de seguridade social inaugurado pela Constituição Federal – inspirado no Estado de Bem-Estar Social – conta com a gestão dos sistemas de saúde, previdência e assistência social, sendo de competência do INSS apenas o sistema previdenciário e a concessão de uma espécie de benefícios assistenciais.

Assim, o INSS, resultante da fusão dos extintos IAPAS e INPS, foi criado com o propósito de zelar pela questão previdenciária (e excepcionalmente assistencial) em âmbito

[7] Doravante designada por Constituição Federal para fins didáticos.

nacional, regulamentando e administrando parcela da Seguridade Social constitucionalmente prevista nos artigos 194 a 204 da Constituição Federal.

Atualmente, o sistema de Previdência Social brasileiro, por sua vez, está estruturado em três pilares: *(i)* o Regime Geral de Previdência Social – RGPS (71,5 milhões de segurados e 28,5 milhões de beneficiários); *(ii)* os Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS, organizados na União, Estados, Distrito Federal e Municípios (somando 2.100 regimes próprios, com 6,2 milhões de segurados ativos e 3,5 milhões de beneficiários, aposentados e pensionistas; e *(iii)* o Regimes de Previdência Complementar, organizado em entidades abertas (de livre acesso) e fechadas, destinadas aos segurados já filiados ao RGPS e aos filiados aos RPPS com remuneração acima do teto de contribuição do RGPS.

Conforme anteriormente mencionado, são dois os regimes básicos nacionais: O RGPS, que é o Regime Geral de Previdência Social e os RPPS, que são os Regimes Próprios de Previdência de Servidores Públicos, abrangendo servidores ocupantes de cargos efetivos (inclui-se os vitalícios) e militares. Concomitantemente a estes, existe o Regime de Previdência Complementar.

O regime que complementa o RGPS é privado, já o complementar ao RPPS é público[8], sendo que em ambos os casos o ingresso é voluntário, e tem por objetivo ampliar os rendimentos da aposentadoria.

Quanto à Natureza jurídica da Previdência Social, não é possível classificá-la apenas como espécie de seguro com natureza contratual, pois a Previdência é compulsória. Nota-se, entretanto, que em especial nos sistemas bismarkianos[9], há significativa similaridade com os seguros, na medida que os clientes protegidos vertem contribuições com intuito de se resguardarem de infortúnios futuros – riscos sociais.

No modelo adotado pelo Brasil, no entanto, não é possível afirmar que a natureza jurídica seja contratual, pois não há a vontade do segurado em se vincular à Previdência e sua filiação é compulsória. Como regra, inexiste pacto de vontade, excetuando a figura do segurado facultativo.

Pode-se afirmar que os regimes básicos têm natureza institucional ou estatutária, já que valendo o Estado de seu poder de império, força a vinculação automática ao sistema

---

[8] A este respeito consultar a Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012.

[9] No modelo bismarkiano, mais primitivo, a proteção não era universal, geralmente limitada aos trabalhadores, rigoroso financiamento por meio de contribuições sociais dos interessados (trabalhadores e empresas), além de restringir sua ação a determinadas necessidades sociais (Fabio Z. Ibrahim, 2011, p. 51)

previdenciário. O seguro tradicional é oriundo do direito privado, regido pelo Direito Civil, já o seguro social é vinculado ao direito público, regulado pelo Direito Previdenciário.

Por ser ramo do direito público e não ter natureza contratual, não lhe é aplicável o Código de Defesa do Consumidor, “eis que inexiste relação de consumo, mas sim de proteção coercitiva patrocinada pelo Estado, e dentre os seus recursos para fazê-lo, estão as próprias contribuições dos beneficiários” (IBRAHIM, 2011, p. 24).

As prestações previdenciárias podem ser benefícios de natureza pecuniária ou serviços como reabilitação e serviço social. Podem ter a natureza programada ou não, de acordo com sua previsibilidade, tendo como exemplo de benefícios programados as aposentadorias voluntárias, e não programados os decorrentes de acidente do trabalho ou de qualquer natureza.

Característica primordial da Previdência Social é a sua autossustentabilidade, devendo conseguir se financiar a partir de contribuições de seus beneficiários, distanciando-se da dependência indevida do Estado, o que fragiliza a natureza protetiva do seguro social.

Outra característica marcante dos regimes básicos é a compulsoriedade, em regra, toda a pessoa que exerce atividade laboral remunerada, quer seja brasileira, quer seja estrangeira, está automaticamente filiada ao RGPS, devendo recolher a contribuição previdenciária obrigatoriamente.

Não é uma faculdade do segurado a sua filiação, a norma previdenciária é de ordem pública, portanto, é impossível argumentar que não teria interesse em contribuir, por qualquer razão. Ibrahim (2011, p. 24), aponta como principal razão da compulsoriedade a “miopia individual”, em que as pessoas não se importam com o futuro.

Uma vez feitos os esclarecimentos históricos e colocadas as mais relevantes características intrínsecas do sistema previdenciário brasileiro, ainda com escopo na compreensão de seus meandros, sobreleva a necessidade do estudo dos princípios da Previdência Social, de sorte a se erigir fundamentos sólidos e orientadores da disciplina do direito previdenciário.

2.2. PRINCÍPIOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Para além da regulamentação legal, a seguridade social é alicerçada em princípios gerais, alguns deles com status constitucional se aplicam especificamente à previdência, e

somam-se aos previstos pela legislação previdenciária nacional, e alguns implícitos, decorrentes da atuação e interpretação jurídicas, imprescindíveis para a formação do arcabouço jurídico/constitucional que forja o sistema previdenciário nacional.

O Estudo dos princípios da Previdência Social proporciona a formação do raciocínio necessário à compreensão de todo o sistema, suas engrenagens e idiossincrasias, e permitem a compreensão clara dos motivos que levaram à sua atual crise.

O primeiro e alicerce do sistema previdenciário nacional é o princípio da contributividade, segundo o qual, somente se concede benefícios e serviços aos segurados que estiverem previamente filiados e, como regra[10], contribuindo ao regime. O presente princípio está expresso na Constituição Federal, em seu artigo 201, o qual prevê o caráter contributivo da Previdência Social.

Na mesma linha de raciocínio, o Princípio da Obrigatoriedade da Filiação está relacionado ao caráter compulsório da Previdência Social. Essa obrigatoriedade tem ligação direta com o Princípio da Solidariedade, já que os inativos de uma dada geração têm seus benefícios custeados pelas contribuições recolhidas pelos ativos desta mesma geração; por este motivo que os efeitos da demografia – aumento da expectativa de vida e redução da taxa de fecundidade, abaixo especificados – são absolutamente nefastos para a sustentabilidade do regime.

Como decorrência da solidariedade, encontra-se previsto pelo art. 201 da Constituição Federal o Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial, determinando que a Previdência preze pelo equilíbrio financeiro e atuarial para assegurar a integridade de suas contas, garantindo a proteção das presentes e futuras gerações.

Salta aos olhos que é de fundamental importância a observância de um equilíbrio entre a receita (contribuições) e o gasto previdenciário (benefícios). Nota-se que, quando qualquer regime previdenciário se inicia, a tendência é de que se arrecade mais do que se gaste com contribuições, o que deveria ser usado no futuro, gerando um equilíbrio financeiro. Deste raciocínio decorre a conclusão segundo a qual o déficit da previdência é verificado quando não há correspondência entre o que se arrecada a título de contribuições e o que se paga a título de benefícios, tanto numa perspectiva presente quanto para o futuro (cálculo atuarial) - análise de riscos e expectativas.

---

[10] Excepcionalmente, em homenagem à segurança jurídica, admite-se a permanência do direito a benefícios, mesmo após a cessação das contribuições, mantendo-se, por um tempo, a qualidade de segurado; trata-se do período de graça, estatuído pela Lei nº. 8.213/91 em seu art. 15.

Nos dias atuais, conforme será demonstrado no capítulo sobre o déficit da previdência, observa-se um imenso desequilíbrio das contas da previdência, vez que as receitas não são o suficiente para fazer frente às despesas. Verifica-se, pois, a necessidade de equilíbrio financeiro (presente) e atuarial (futuro), este último levando em conta as mudanças que ocorrem na sociedade e na economia, de sorte a se buscar a manutenção do equilíbrio ou, no caso brasileiro, o seu restabelecimento.

Outro ponto de significativa relevância é o Princípio da Universalidade de Participação nos Planos Previdenciários, para o qual, um dos objetivos do RGPS é buscar a expansão, a fim de que haja cada vez mais filiados. Trata-se de norma de inclusão previdenciária, que visa a ampliação da proteção (desde que haja contribuição), por exemplo, a quem não esteja exercendo atividades laborativas, na condição de segurado facultativo, e aos trabalhadores de baixa renda, estes, com alíquotas de contribuições previdenciárias inferiores à dos demais.

De estatura constitucional, o princípio da Uniformidade e Equivalência dos Benefícios e Serviços das Populações Urbanas e Rurais visou pôr fim à discriminação aos povos rurais, ocorrida no passado, quando não se dava aos rurícolas a mesma proteção dispensada aos trabalhadores urbanos. Trata-se de expressão do princípio da igualdade material, em nítida expressão do sistema de ações afirmativas, no sentido de equilibrar desequilíbrios outrora suportados pelas populações rurais[11].

Quanto ao Princípio da Seletividade e Distributividade na Prestação dos Benefícios, expressa a necessidade de o legislador optar em cobrir determinados riscos e ignorar outros. Trata-se de riscos sociais a serem abarcados pelo Poder Público, respeitando, no entanto, o mínimo existencial. São levados em consideração os limites impostos pelo orçamento, bem como os eventos mais importantes a serem protegidos na vida da população.

No que se refere ao Princípio da Irredutibilidade do Valor dos Benefícios, busca-se a manutenção do poder aquisitivo do segurado, não a mera irredutibilidade formal, mas a manutenção do valor real do benefício. No mesmo sentido o Princípio da Garantia do Benefício não inferior ao salário-mínimo, este de natureza constitucional, assegura que nenhum benefício do RGPS que venha a substituir a renda do trabalho seja inferior a um salário-mínimo. Note-se, todavia, que não são todos os benefícios que demandam vinculação ao salário mínimo, mas apenas aqueles que substituem o rendimento do trabalho.

---

[11] Por meio de uma ação afirmativa do legislador, busca-se a compensação das populações rurais com normas menos rígidas quanto aos benefícios e contribuições mais acessíveis.

Por fim, não obstante os princípios expressos da Previdência Social, observa-se que o direito previdenciário também se serve de alguns outros princípios implícitos, como o da responsabilidade social, que deve ser buscado por toda a coletividade, o da vedação ao retrocesso, que tutela o mínimo existencial e um piso inviolável de princípios sociais, e o Princípio do in *Dubio Pro Misero*, que visa beneficiar a parte mais fraca, caso, após instrução administrativa ou judicial, persista a dúvida quanto ao direito ao benefício, este, carente de temperança. A este respeito a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.

> AÇÃO RESCISÓRIA. PREVIDENCIÁRIO. APOSENTADORIA POR IDADE. RURÍCOLA. CTPS. DOCUMENTO NOVO. SOLUÇÃO PRO MISERO. PEDIDO PROCEDENTE. 1. A anotação em Carteira de Trabalho e Previdência Social, que atesta a condição de trabalhadora rural da autora, constitui início razoável de prova documental, para fins de comprovação de tempo de serviço. Precedentes. 2. Embora preexistentes à época do ajuizamento da ação, a jurisprudência da 3ª Seção deste Tribunal fixou-se em que tais documentos autorizam a rescisão do julgado com base no artigo 485, inciso VII, do Código de Processo Civil, dadas as condições desiguais vivenciadas pelo trabalhador rural. 3. Pedido procedente (AR 800/ SP).

A análise dos princípios citados, sem a pretensão de esgotar o tema relativo aos princípios da seguridade social e da Previdência Social, tem como foco demonstrar os pontos fulcrais do sistema previdenciário brasileiro, suas premissas intocáveis em uma eventual reforma, bem como evidenciar as feridas abertas em razão da não observância das balizas a ele – sistema – impostas pelo constituinte e legislador infraconstitucional.

Uma vez explorados os alicerces jurídicos do sistema previdenciário nacional, importante é analisar as suas vinculações com a ciência econômica, buscando encontrar a interdisciplinaridade necessária à compreensão do fenômeno crise da previdência brasileira.

2.3 A PREVIDÊNCIA E SUA VINCULAÇÃO COM A CIÊNCIA ECONÔMICA

Do ponto de vista econômico, objetivando fazer a correspondência entre o neoliberalismo e a crise econômica – e da Previdência, por consequência – enfrentada nos dias atuais pelo Brasil, interessante se entender o motivo pelo qual o Governo Brasileiro, nos últimos anos, adotou medidas recessivas como o aumento das taxas de juros (atingindo, diretamente, o bolso do trabalhador e do aposentado), já que estas inibem o consumo,

restringem o crédito, reduzem a produção, aumentam o desemprego e, por fim, geram recessão econômica, reduzindo-se, também, as receitas dos sistemas previdenciários.

O Governo abriu excessivamente a economia, internalizando produtos (a preços competitivos), visando aumentar a concorrência e reduzir os preços dos produtos internos.

Por outro lado, essa mesma política cambial fez reduzir as exportações e gerou um déficit comercial externo que obrigatoriamente tem que ser financiado por capitais estrangeiros.

Iniciou-se, portanto, uma severa crise econômica e o Governo aumentou a taxa de juros para evitar a fuga de capitais estrangeiros (o que comprometeria o financiamento do déficit comercial e a sua política cambial e traria a volta da inflação) – lembrando que a ideia central dos últimos governos brasileiros foi a redução da inflação – política "deflacionária" (BAUMAN; BORDONI, 2006, p. 14).

Trata-se de uma lógica cruel de manter a estabilidade dos preços com desemprego, arrocho salarial e redução do consumo, típica cartilha do neoliberalismo, absolutamente nefasta para a saúde de sistemas previdenciários.

Com isso, amplia-se a informalidade, reduz-se a arrecadação de contribuições previdenciárias, se apequenam os investimentos em saúde e bem-estar dos trabalhadores, ampliam-se as necessidades previdenciárias em decorrência de doenças, as famílias se encolhem, com a redução das taxas de natalidade, o volume de miseráveis cresce exponencialmente, e a seguridade social entra em crise.

Note-se ainda, que no caso brasileiro, até se verificaram preocupações e políticas sociais relevantes, as quais resultaram diretamente no aumento da expectativa de vida/sobrevida da população. Tais avanços, ainda que significativamente importantes e necessários, acabaram por acirrar a crise previdenciária, ampliando volume de inativos e desequilíbrio da equação "contribuições X benefícios".

Segundo dados extraídos do Informe da Previdência Social[12] – *As Crises Internacionais e seus Impactos na Previdência Social*, de 2011, - a sustentabilidade da Previdência Social é extremamente frágil e, com o decorrer do tempo, suas condições foram se agravando.

Esse entendimento foi recentemente chancelado pelo Tribunal de Contas da União – TCU, por meio do Relatório de Auditoria produzido no Processo TC-001.040/2017-0, datado de 21 de junho de 2017, de onde são dignas de nota as seguintes conclusões:

---

[12] Tais informações estão disponíveis em: http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/4_111123-182542-922.pdf.> Acesso em 21 jul. 2017.

> 22. E inicio por fazer referência ao resultado previdenciário agregado, que, em 2016, foi de impressionantes R$ 226,9 bilhões de déficit.
> 23. O desequilíbrio nos números da previdência é o principal responsável pela insuficiência financeira da seguridade social, que foi de R$ 242,5 bilhões em 2016. A previdência, portanto, foi responsável por 93,6% do total. Por oportuno, cumpre registrar que a seguridade seria deficitária ainda que não houvesse a incidência da DRU, que se situou, no mesmo ano, no patamar de R$ 91,9 bilhões, embora tenha havido anos em que o volume desvinculado superou o déficit (2007, 2008 e 2011).
> 24. Voltando aos números da previdência social, o relatório apresenta, para o período 2007- 2016, os valores corrigidos pelo INPC, por regime previdenciário.
> 25. Em valores agregados, o déficit cresceu 54% entre 2007 e 2016. Interessante notar que o resultado do RPPS ficou praticamente estável no mesmo período, enquanto o déficit do RGPS sofreu elevação de 78,7%. Especial destaque deve ser dado para a nítida aceleração do resultado negativo do RGPS nos últimos dois anos, resultado, em grande parte, da queda nas receitas, em razão da forte recessão.
> 26. As despesas também cresceram no período quando tomadas em relação ao Produto Interno Bruto, saindo de 8,74% em 2007 para 9,87% do PIB em 2016, enquanto o resultado negativo aumentou de 3,06% para 3,62%. (2017).

Notadamente, o crescimento acelerado das despesas com benefícios do RGPS, que ficou aquém de sua arrecadação, foi o estopim para o início dos debates em torno de uma reforma previdenciária.

O plano da Previdência Social, editado pela Lei nº. 8.213/91, deu início à progressão do crescimento das despesas com benefícios previdenciários, sobretudo em reverência ao comando constitucional da uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais[13].

Instalada a igualdade de regimes para urbanos e rurais, as reivindicações por benefícios rurais previdenciários aumentaram expressivamente; entretanto, algumas das características do trabalho rural, tais como rendimentos com periodicidades distintas, fluxos monetários irregulares, diferentes formas de ocupação, baixa capacidade de geração de renda, impedem a mesma capacidade contributiva desta população em relação à população urbana.

Historicamente o *déficit* na Previdência Social brasileira foi notado no ano de 1995, o que ensejou as primeiras reformas na previdência, concretizadas somente no ano de 1998,

---

[13] Adiante é detalhado o déficit de acordo com benefícios concedidos a e contribuições realizadas por população urbana e rural; notar-se-á que o desajuste das contas se dá em ambos os setores – urbano e rural – mas certamente é no rural que seu volume se mostra mais expressivo e alarmante. A criação de um fundo único, tendo o salário mínimo como piso do regime também para os trabalhadores do campo, em homenagem ao comando constitucional da equivalência dos benefícios e serviços da previdência, em que pese socialmente defensável, gerou um grande desequilíbrio financeiro, eis que as contribuições do setor rural – aqui considerando contribuições dos empregados e empregadores – nunca foram bastantes para se fazer frente aos benefícios.

com a EC/20, que alterava a forma de financiamento do regime RGPS, ampliando o conceito de rendimentos do trabalho, possibilitando a incidência de contribuições sobre benefícios, dentre outras medidas.

Devem ser considerados inúmeros fatores que explicam a formação do déficit da Previdência Social, verificado, primacialmente, nos anos 90. Nesta década, ocorreu um aumento no número de beneficiários, bem como um aumento no valor real dos benefícios, oriundos da Constituição Federal e das leis regulamentadoras, sem se olvidar das altas taxas de evasão do sistema e a crise que permeava a economia naquele período.

Em 1998, porém, ocorreu a moratória na Rússia, afetando bolsas de valores em todo o mundo e, no Brasil, durante esse período, a arrecadação líquida previdenciária permaneceu quase inalterada, com ínfimo acréscimo de 0,2%, entre 1998 e 1999; em contrapartida, o saldo da mão de obra empregada fechou negativo. Já entre os anos de 1999 e 2000, houve queda na arrecadação líquida previdenciária no montante de 3,3%.

Poder-se-ia defender que entre os anos de 2003 a 2010 houve aumento na arrecadação líquida previdenciária, entretanto, se estaria diante de meia verdade, especialmente por se observar que desde 2009 o crescimento da arrecadação líquida previdenciária desacelerou.

Ademais, após a implementação do plano real, foi adotada uma política de concessão de ganhos reais para o salário mínimo, ressalvando que, em dezembro de 2010, 68,7% dos benefícios pagos pela Previdência possuíam valor até um salário mínimo, 98,6% dentre os benefícios rurais, fato que gerou um impacto imediato e devastador nas contas da previdência, conforme se nota do relatório acima citado.

Nesse sentido, de acordo com *Melbourn Mercer Global Pension Index-MMGPI* do ano de 2016, atualmente o Brasil tem seu Sistema Previdenciário classificado como "C", sendo assim definido: "Um sistema que tem boas características, mas também tem grandes riscos e/ou deficiências que devem ser abordadas. Sem melhorias, sua efetividade e/ou sustentabilidade em longo prazo podem ser questionadas"[14], conforme demonstra tabela que segue, a qual classifica alguns sistemas previdenciários do mundo:

[14]A system that has good features, but also has major risks an/or shortcomings that should be addressed. without improvements, its efficacy and/or long-term sustainability can be questioned.

abela 1 – Classificação Internacional dos Sistemas Previdenciários

Grade	Index Value	Countries	Description
A	>80	Denmark Netherlands	A first class and robust retirement income system that delivers good benefits, is sustainable and has a high level of integrity.
B+	75–80	Australia	A system that has a sound structure, with many good features, but has some areas for improvement that differentiates it from an A-grade system.
B	65–75	Finland Sweden Switzerland Singapore Canada Chile	
C+	60–65	Ireland UK	A system that has some good features, but also has major risks and/or shortcomings that should be addressed. Without these improvements, its efficacy and/or long-term sustainability can be questioned.
C	50–60	Germany USA France Malaysia Brazil Poland Austria	
D	35–50	Italy South Africa Indonesia Korea (South) China Mexico India Japan Argentina	A system that has some desirable features, but also has major weaknesses and/or omissions that need to be addressed. Without these improvements, its efficacy and sustainability are in doubt.
E	<35	Nil	A poor system that may be in the early stages of development or non-existent.

Fonte: Melbourn Mercer Global Pension Index.

Note-se, pois, que o sistema previdenciário brasileiro já se encontra em situação de risco, demandando atenção minuciosa e possíveis alterações em suas regras.

Mais alarmante, ainda, é a parte da pesquisa que aborda a sustentabilidade do sistema, concluindo que o Brasil não tem condições de suportar o sistema nos moldes atuais, sendo sua sustentabilidade avaliada com a nota “E”, conforme Tabela 2, que segue:

Tabela 2 – Sustentabilidade do Sistema Brasileiro

Country	Overall Index Grade	Sub-Index Grades		
		Adequacy	Sustainability	Integrity
Argentina	D	D	E	D
Australia	B+	B+	B	A
Austria	C	B	E	B+
Brazil	C	B	E	B
Canada	B	B	C	B
Chile	B	C	B	B+
China	D	C	E	D
Denmark	A	B+	A	A
Finland	B	B	C+	A
France	C	B+	D	C
Germany	C	B	D	B
India	D	D	D	C
Indonesia	D	D	D	B
Ireland	C+	B+	E	B+
Italy	D	B	E	B
Japan	D	D	E	C+
Korea	D	D	D	D
Malaysia	C	D	C	B+
Mexico	D	D	C	D
Netherlands	A	B+	B+	A
Poland	C	C	D	B
Singapore	B	C+	B	B+
South Africa	D	E	D	B+
Sweden	B	B	B	A
Switzerland	B	C+	B	A
UK	C+	C	D	A
USA	C	C	C	C

Fonte: Melbourn Mercer Global Pension Index.

O mencionado estudo, diante das análises consubstanciadas nas tabelas acima citadas, com base em três subíndices, classifica a situação da Previdência Social brasileira e propõe medidas mitigadoras da crise; seguem a explicação de cada índice adotado e as consequentes propostas de medidas mitigadoras (MMGPI Report 2016), a saber:

- *Adequacy* (adequação): considera os benefícios fornecidos tanto aos pobres como ao ganhador de renda mediana, bem como várias características de projetos (incluindo a alocação de ativos) que melhoram a eficácia do sistema geral de renda de aposentadoria. A taxa líquida de poupança doméstica e a taxa de propriedade da casa também estão incluídas, pois podem representar uma importante fonte de segurança financeira durante a aposentadoria;
- *Sustainability* (sustentabilidade): O subíndice de sustentabilidade considera uma série de indicadores que influenciam a sustentabilidade em longo prazo dos sistemas atuais. Estes incluem fatores como medir a importância econômica do sistema de previdência privada, seu nível de financiamento, o período de aposentadoria esperado agora e no futuro, a taxa de participação da força de trabalho dos trabalhadores mais velhos e o atual nível de dívida pública;
- Integrity (integridade): O subíndice de integridade considera três grandes áreas do sistema de pensões, nomeadamente a *(i)* regulamentação e a governança; a *(ii)* proteção e comunicação para membros; e o *(iii)* custo. Este subíndice também faz uma série de perguntas sobre os requisitos que se aplicam aos planos de previdência do setor privado em cada país. Afinal, planos bem-operados e bem-sucedidos do setor

privado são necessários, já que sem eles o governo se torna o único fornecedor, o que não é um resultado desejável ou sustentável em longo prazo.

Em face desse cenário, o mencionado MMGPI Report 2016[15] propõe as seguintes medidas mitigadoras da crise previdenciária brasileira, a saber:

> O sistema de renda de aposentadoria do Brasil compreende um sistema de segurança social consistente em taxas de reposição mais altas para pessoas com menor renda e planos de pensão profissionais e individuais voluntários que podem ser oferecidos através de companhias de seguros ou fundos de pensão. O valor geral do índice para o sistema brasileiro poderia ser aumentado por meio das seguintes medidas:
>
> - Introdução de uma idade mínima de acesso para que os benefícios sejam preservados para fins de aposentadoria;
> - Aumento do nível de cobertura dos empregados em planos de pensões profissionais, aumentando assim o nível de contribuições e ativos;
> - Introdução de um nível mínimo de contribuições obrigatórias para um fundo de poupança para aposentadoria;
> - Aumento da participação dos empregados em planos de pensões profissionais através da adesão automática à inscrição;
> - Aumento da idade da pensão estadual (servidores públicos) ao longo do tempo;
> - Introdução de disposições para proteger os interesses de pensão de ambas as partes em um divórcio;
> - Permissão para que os indivíduos se aposentem gradualmente enquanto recebem uma pensão parcial (tradução livre).

Alguns dos pontos sugeridos pelo estudo, em que pese pudessem ser medidas mitigadoras de crise previdenciária, não se adequariam à realidade brasileira, o que não retira, em absoluto, a importância do estudo e de suas recomendações.

De outro lado, as aferições e sugestões internacionais são de grande valia para o estudo interno da previdência, por meio do qual se pode afirmar que, em essência, sobrelevam quatro atitudes tendentes a solver o déficit previdenciário, as quais podem ser empregadas em conjunto ou isoladamente.

---

[15] Brazil's retirement income system comprises a pay-as-you-go social security system with higher replacement rates for lower income earners; and voluntary occupational corporate and individual pension plans which may be offered through insurance companies or pension trusts. The overall index value for the Brazilian system could be increased by:

- introducing a minimum access age so that the benefits are preserved for retirement purposes
- increasing the level of coverage of employees in occupational pension schemes thereby increasing the level of contributions and assets
- introducing a minimum level of mandatory contributions into a retirement savings fund
- increasing participation of employees in occupational pension schemes through automatic membership of enrolment
- increasing the state pension age over time
- introducing arrangements to protect the pension interests of both parties in a divorce
- enabling individuals to retire gradually whilst receiving a part pension.

A primeira proposição é o aumento de tributos, majorando-se contribuições previdenciárias, como por exemplo as alíquotas de empregados e empregadores, Cofins (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social) e CSLL (Contribuição Social Sobre Lucro Líquido) e, em último caso, até mesmo outros tributos, tais como a CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira).

Outra hipótese é o endividamento público que, de maneira sucinta, é a emissão de títulos públicos pelo governo, que os negocia no mercado. Esta hipótese se mostra bem arriscada, já que o governo se endivida para pagar uma dívida já existente, formando, inevitavelmente, uma “bola de neve” inflacionária, que não resolve o problema.

Propõe-se, ainda, a emissão de moeda pelo governo federal para liquidar o déficit. Ocorre que, lançando-se mais moeda em circulação, gera-se desvalorização e, consequentemente, inflação. Ainda que não haja aumento de tributos, o dinheiro excedente para as demais despesas vale menos, diminuindo o seu poder de compra.

Percebe-se que as diretrizes acima citadas abrangem apenas o déficit financeiro. Entretanto, em matéria de previdência, deve-se levar em conta, também, o déficit atuarial, correspondente à indispensabilidade de recursos em longo prazo, considerando-se a expectativa de sobrevida das pessoas a partir da idade de aposentação, o pagamento de aposentadorias e pensões já concedidas e, em tese, quanto dinheiro seria necessário acumular para honrar os compromissos futuros, em valores presentes. Assim, necessária a quarta atitude reformadora, tendente a alterar as regras do sistema, tornando-o menos benevolente e acabando com privilégios.

Isso significa que, ainda que sejam necessárias medidas saneadoras do déficit financeiro do sistema, em face das acentuadas alterações demográficas, essas são meramente paliativas, fazendo-se imprescindíveis alterações sistêmicas tendentes à solução do passivo previdenciário atuarial brasileiro.

2.4 A CRISE DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO

Contradições internas são marcas do capitalismo e suas crises periódicas sempre assolaram o mundo. No Brasil não é diferente, acarretando consequências, que, ao longo dos anos, repercutiram na economia e na estruturação do trabalho. Consoante os reflexos causados

pelas recorrentes crises, notam-se o desemprego alarmante, os baixos salários e o grande número de profissionais na informalidade.

O capitalismo tende a ser cíclico, ora com momentos de prosperidade, ora com períodos de crise, cabendo aos governantes o manejo das políticas, a fim que sejam minimizados os danos das recessões sem se comprometer os ciclos de prosperidade. Assim:

> Numa fase de expansão, os períodos cíclicos de prosperidade serão mais longos e mais intensos e mais curtas e mais superficiais as crises cíclicas de superprodução. Inversamente, na fase da 'onda longa', em que prevalece uma tendência à estagnação, os períodos de prosperidade serão menos febris e mais passageiros, enquanto os períodos das crises cíclicas serão mais longos e mais profundos (SILVA apud MANDEL, 2015, p. 139).

O Brasil, na esteira do que vem passando o mundo, especialmente com raízes fixadas nos anos 2000, vem passando por uma crise profunda, com recessão e pouquíssimos recursos para se investir. Tal crise repercute nas contas do Estado, e como não poderia deixar de ser, nas contas da Previdência Social, tema do presente estudo.

Observa-se que a crise imobiliária vivenciada pelos Estados Unidos da América refletiu em todas as áreas de sua economia e também na economia de outros países, a exemplo do Brasil, que, mesmo empreendendo esforços para contê-la, não obteve êxito em neutralizá-la.

Em relação ao trabalho e emprego, em julho de 2015 o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) divulgou os resultados da PME – Política Mensal de Emprego, o qual dá conta da piora em vários indicadores, tais como *(i)* a taxa de desocupação em junho de 2015 (6,9%) que cresceu 2,1% em relação a junho de 2014 (4,8%), maior taxa para um mês de junho desde 2010 (7,0%); *(ii)* a população desocupada (1,7 milhão de pessoas) aumentou 44,9% (mais 522 mil pessoas) em relação a junho do ano anterior; *(iii)* a população ocupada (22,8 milhões) retrocedeu 1,3% no ano e o número de trabalhadores com carteira assinada no setor privado (11,5 milhões) diminui 2,0% em relação a junho de 2014.

Diante deste cenário, a Previdência Social sofreu forte impacto[16], motivo pelo qual - e em decorrência dessas modificações experimentadas pelo país - observa-se a necessidade de adaptação das políticas públicas no tocante à proteção social.

[16] O impacto mais expressivo decorrente das crises de trabalho e emprego é dito conjuntural, e mesmo não sendo tão nefasto como os problemas estruturais da previdência brasileira, acabam por causar depressão contributiva majorando o desequilíbrio financeiro do sistema.

> Na realidade, essa crise é caracterizada pela combinação simultânea de uma aposta econômica no âmbito internacional (as causas) e as medidas tomadas para lidar com isso (os efeitos). Ambas impactam o cidadão de maneira diferente, interagindo e contribuindo para a complexidade de um mal-estar social que tem se mostrado cada vez mais importante. A percepção disseminada é de que a cura é pior que a doença, pois é mais imediata e notável na pele das pessoas (BAUMAN, 2016, p. 11).

Aplicando as palavras de Bauman à realidade previdenciária brasileira, nota-se uma identidade ímpar, já que o país se enquadra entres os países que possuem as mais baixas idades médias de aposentadoria, 58 anos em 2015, enquanto a média dos países desenvolvidos, membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, é 64,2 anos, por exemplo, fato que, isoladamente, já implicaria na necessidade de reforma.

Ocorre que a reforma, aos olhos dos menos instruídos, aparenta-se mais gravosa do que os efeitos nefastos do problema. Essa a verdade que se pretende aclarar.

Algumas perspectivas de economia e do trabalho, que em regra seriam transitórias, tornaram-se perenes, a exemplo da informalidade exacerbada, o desemprego em larga escala, baixa renda mensal, grande concentração de renda e de poder, falta de regras claras e seguras a respeito de diretos trabalhistas e da seguridade social.

Esse combinado de causas e efeitos que permeiam o país, aliado ao cenário econômico atual, limita a cobertura previdenciária nos moldes que se encontram. Mesmo que, entre os anos de 2000 e 2010, tenha havido módico crescimento de cobertura,

> no tocante à População Ocupada (PO) de 16 a 64 anos de idade, os dados da Pnad de 2013 apontam para 72,7% de cobertura previdenciária. Um sensível avanço quando se compara com 63% de cobertura de uma década atrás. O principal responsável por essa ampliação na cobertura foi o emprego com carteira, que percebeu forte crescimento no período. O resultado de 2013 é positivo não apenas pela fotografia do momento, mas pela trajetória que mostra crescimento em todos os anos de 2003 a 2013. Contudo, há muito ainda a avançar, principalmente ao se olhar o outro lado da moeda, que aponta quase 30% da PO sem cobertura previdenciária (RANGEL, 2014, S/P.).

Outro fator alarmante constante de 2013, que trouxe sobrecargas econômicas ao sistema, reside no fato de que a grande maioria de contratados no Brasil recebe, no máximo, até dois salários mínimos, atingindo 84,8% das contratações, a exemplo do ano de 2009, quando de cada 16 novos contratados, 15 deles eram demitidos no mesmo ano.

Ademais, fato que também contribuiu para o presente quadro é o percentual de trabalhadores contratados por prazo indeterminado pelo regime celetista. A rotatividade

beirou os 45%. Nada obstante, dos demitidos no ano de 2013, 31,2% somaram menos de 3 meses de trabalho; 15,2% trabalharam entre 3 e 6 meses; 19,6% entre 6 e 9 meses, somente 33% totalizaram mais de um ano, conforme a já citada PNAD de 2013.

Notadamente, o rendimento médio anual, em junho de 2015, era de cerca de R$2.149,10, já no mesmo período, no ano de 2014, era de R$ 2.212,87, ou seja, houve acentuado recuo. Já a massa de rendimento médio real habitual (R$ 49,5 bilhões em junho de 2015) caiu 4,3% em relação a junho de 2014, segundo a PME/IBGE (SILVA, 2015), o que influenciou negativamente o volume de contribuições previdenciárias.

Diante do quadro de crise atual, econômica e previdenciária, salta aos olhos a necessidade de reanálise do sistema previdenciário atual, buscando a manutenção e até ampliação da cobertura previdenciária, mas com redesenho normativo mais restrito e alterações em sua estrutura.

Trata-se, pois, de decisão política de difícil definição, que demanda coragem e força do governante, mas tende a atingir uma meta coletiva, qual seja, o bem-estar das presentes e futuras gerações. Nesse sentido, Monedero (2012, p. 76) define este tipo de política: *"Así podemos definir la política: como aquel ámbito de lo social vinculado a la definición y articulación de metas colectivas de obligado cumplimiento"*.

Nota-se que essa visão não é meramente interna, e o mercado internacional – que avalia a confiabilidade da economia brasileira, de há muito alerta para os riscos do sistema previdenciário nacional. Digno de nota estudo elaborado pela *Allianz Pension Sustainability Index* que aponta o Brasil em última colocação no quadro de aposentadorias sustentáveis da América Latina, trazendo como uma de suas várias causas o envelhecimento da população.

> Um dos principais fatores que dão causa a insustentabilidade em longo prazo de um sistema, é envelhecimento da população, que tem sido uma das principais forças motrizes de reforma nas últimas três décadas. Embora o envelhecimento da população seja um fenômeno mundial, e a velocidade deste processo podem diferir substancialmente de um país para outro (PSI, 2016, p. 22)[17].

[17]*One of the main factors undermining the long-term sustainability of a pension system is the population aging process, which has been one of the main driving forces for reform over the past three decades. Although population aging is a worldwide phenomenon, the current status and speed of this process can differ substantially from one country to another.*
Tradução livre: *Um dos principais fatores que prejudicam a sustentabilidade a longo prazo de um Sistema previdenciário é o processo de envelhecimento da população, que tem sido uma das principais forças motrizes das reformas nas últimas três décadas. Embora o envelhecimento da população seja um fenômeno mundial, o status e a velocidade atuais desse processo podem variar substancialmente de um país para outro.*

Países com o envelhecimento populacional em estágio avançado, semelhante ao do Brasil, já possuem idade média próxima ou acima dos 65 anos, o que demonstra a necessidade premente de adequação em âmbito nacional.

Fica claro, portanto, que o pressuposto para a manutenção de um sistema de previdência equilibrado é a observância das peculiaridades econômicas do respectivo Estado – e suas opções na política monetária e fiscal – e as alterações características de sua população (contribuintes e beneficiários do sistema) buscando-se uma correspondência entre suas necessárias alterações e as mutações demográficas pelas quais o país esteja passando.

Dessa maneira, as crises externas e internas que assolam os Estados – e o Mercado como um todo – não podem ser deixadas de lado quando se cogita de uma adequação previdenciária.

As mudanças demográficas impõem um grande desafio para o futuro da sociedade e, de modo particular, para a Previdência Social, uma vez que desequilibra a lógica da solidariedade e do pacto entre gerações, segundo os quais, os inativos são custeados pelas contribuições dos ativos de determinada geração, e assim sucessivamente.

O Brasil, mesmo não se enquadrando nos padrões socioeconômicos dos países ditos desenvolvidos, tal como aqueles, vem passando por um processo acelerado de envelhecimento da população, em função da queda da taxa de fecundidade e do aumento da expectativa de sobrevida que ocorreu, principalmente, em razão das melhorias nas condições de vida da população, independentemente das políticas neoliberais de restritas preocupações sociais.

Tais aspectos são muito positivos e assim devem ser interpretados, mas obviamente trazem consequências à saúde do sistema previdenciário (e do país como um todo, especialmente em um cenário de teto para os gastos públicos[18]), motivo pelo qual se fazem necessárias adequações e ajustes que viabilizem o progresso da Nação, sem que esse avanço social repercuta negativamente em suas contas previdenciárias.

Inevitavelmente, as despesas da previdência aumentam em decorrência da transição demográfica, com o envelhecimento populacional. Esse quadro se dá não apenas pelo aumento da expectativa de sobrevida, mas também pelo baixo índice de natalidade atual.

A Previdência Social no Brasil é fundamentada no regime de repartição simples, de modo que as contribuições dos trabalhadores formais da atualidade financiam os inativos da mesma geração, conforme já dito. Desta feita, estão nascendo menos pessoas, o que prejudica

[18] Referência à Emenda Constitucional 59/2016 que cria um novo regime fiscal, com a perspectiva de um teto para os gastos públicos.

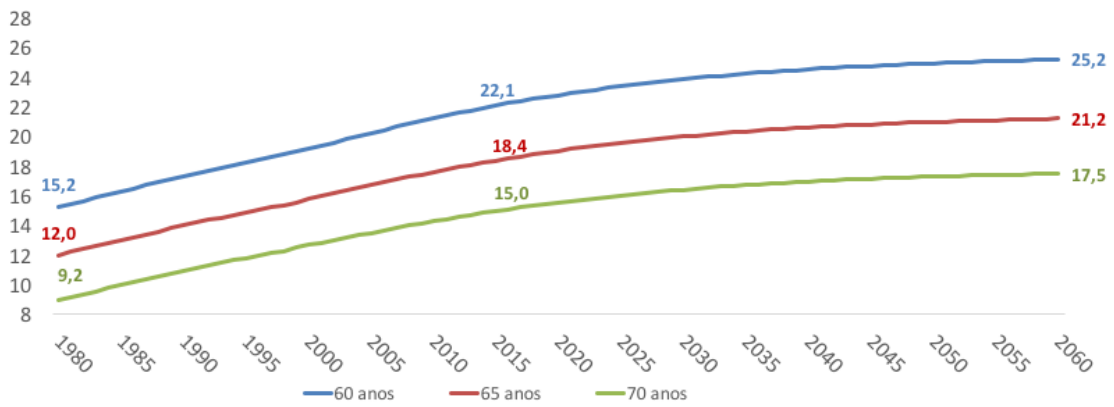
o financiamento futuro dos benefícios e, em contrapartida, os inativos vivem mais, ficando dependentes por mais tempo, fato que desequilibra o sistema como um todo.

Em linhas gerais, a reforma deve buscar trabalhadores que contribuem por mais tempo e, concomitante a isso, reduzir o período de dependência do regime.

Em números, a taxa de fecundidade caiu 72,3% entre 1960 e 2014, passando de 6,3 para 1,7 filhos por mulher no intervalo, com probabilidade de queda para 1,5 até 2034[19].

Já a expectativa de sobrevida da população brasileira com 65 anos aumentou de 12 anos em 1980 para 18,4 anos em 2015, o que denota numa simples análise superficial, que os contribuintes - "pagantes" - de hoje estão sendo superados pelos beneficiários do sistema, numa curva crescente, sem perspectivas de retrocesso, conforme demonstra o Gráfico 1.

Gráfico 1 – Expectativas de sobrevida



Fonte: IBGE/Projeção da População de 2013.

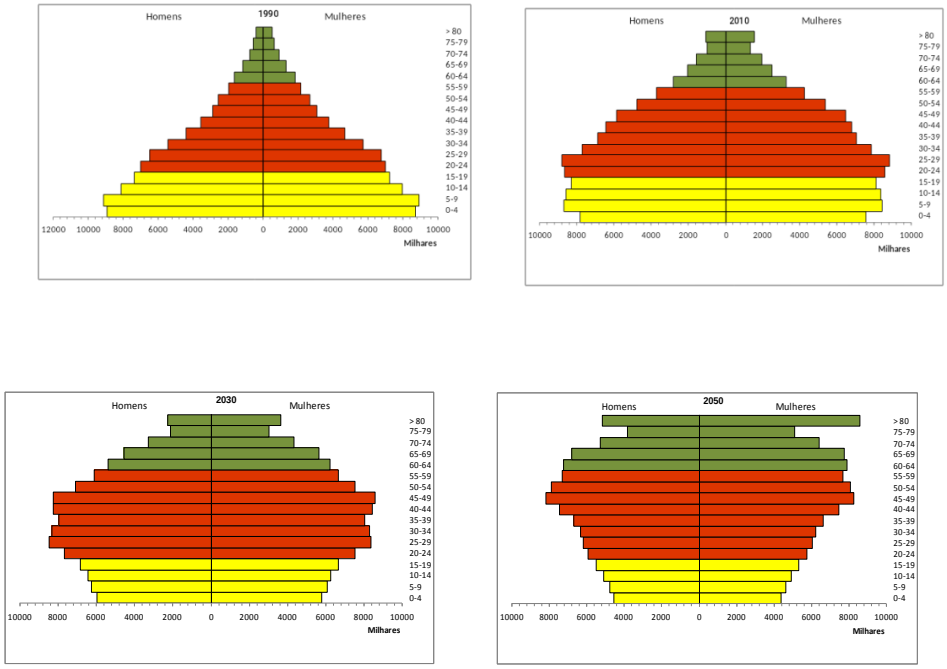
Portanto, resta claro que a população brasileira está vivendo mais e melhor, e que a análise da expectativa de sobrevida – em detrimento da análise da expectativa de vida, influenciada por índices de mortalidade infantil e juvenil – evidencia que os aposentados, após o júbilo, dia após dia, gozam por mais tempo seus benefícios.

[19] Fonte: Ministério da Fazenda.

As projeções populacionais mostram, ainda, que em 2060 o Brasil terá 131,4 milhões de pessoas em idade ativa, número menor do que os atuais 140,9 milhões de pessoas na faixa etária de 15 a 64 anos de idade. Ao mesmo tempo, o número de idosos de 65 anos ou mais de idade crescerá 262,7%, alcançando 58,4 milhões em 2060.

Dignas de nota as alterações da pirâmide etária dos anos de 1990/2010/2030/2060[20], as quais demonstram de forma clara a redução da base e centro, que são os jovens e a população ativa, respectivamente, e seu ápice cada vez maior, com o crescimento substancial da população inativa, expressas no Gráfico 2.

Gráfico 2 – Pirâmides Estarias/Brasil



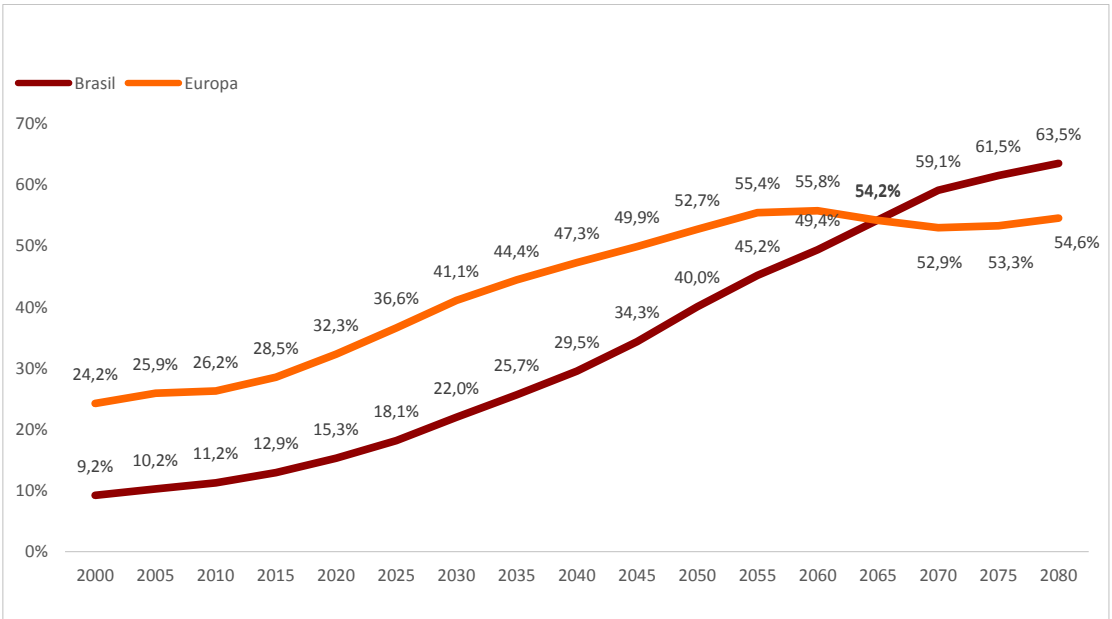
Fonte: Ministério da Fazenda.

[20] Fonte: IBGE. Elaboração: SPPS/MTPS.

Nota-se, portanto, que a evolução demográfica evidencia uma maior quantidade de beneficiários a serem pagos, por um período maior de tempo, tornando insustentável a saúde do sistema, já que suas contas, caso não sejam feitas adequações em razão das alterações demográficas, nunca fecharão – os ingressos (arrecadação) sempre serão inferiores às saídas (pagamento de benefícios).

Neste contexto se insere o conceito de razão de dependência, que consiste no peso da população considerada inativa (0 a 14 anos e 65 anos e mais de idade) sobre a população potencialmente ativa (15 a 64 anos de idade). No caso brasileiro, nota-se uma tendência de piora agressiva, a ponto de superar os padrões europeus, típicos de países "velhos" num período de tempo não muito elevado, conforme se nota do gráfico 3.

Gráfico 3 – Razão de Dependência Brasil e Europa

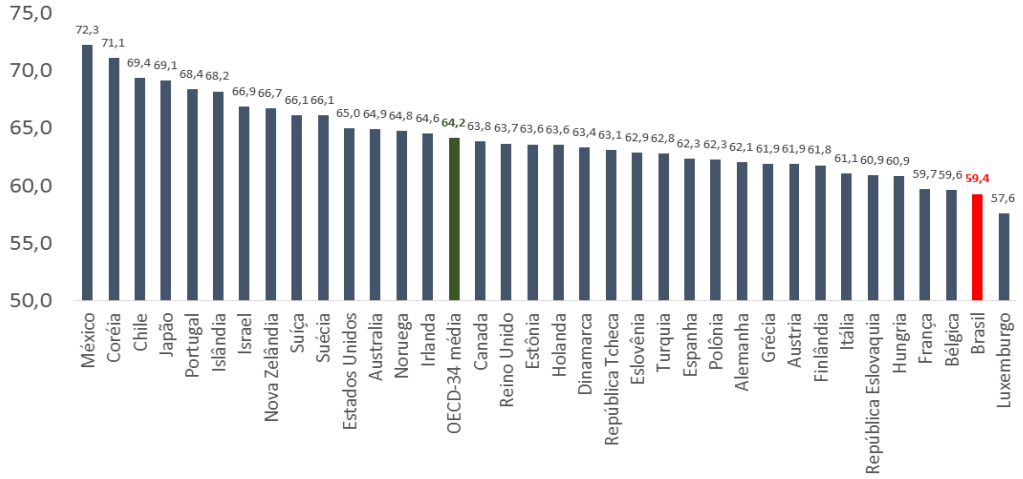


Fonte: OCDE, Banco Mundial e ONU.

Fica claro, da análise do Gráfico 3, que mesmo o Brasil sendo um país relativamente jovem, sua razão de dependência já converge para algo próximo à dos países do velho mundo, chegando a superá-las num futuro próximo, especificamente 2065.

Neste sentido, mostra-se fundamental a elevação da idade média de aposentadoria no país, seguindo padrões internacionais, tema que será tratado detidamente no Capítulo 3. Segue, a título de exemplo, quadro comparativo das médias de idade mínima de aposentadoria entre países desenvolvidos e o Brasil (Gráfico 4).

Gráfico 4 – Médias de Idades Mínimas de Aposentadoria



Fonte: AISS – Europa, Ásia e Pacífico (2014); África e Américas (2015); OCDE (2014).

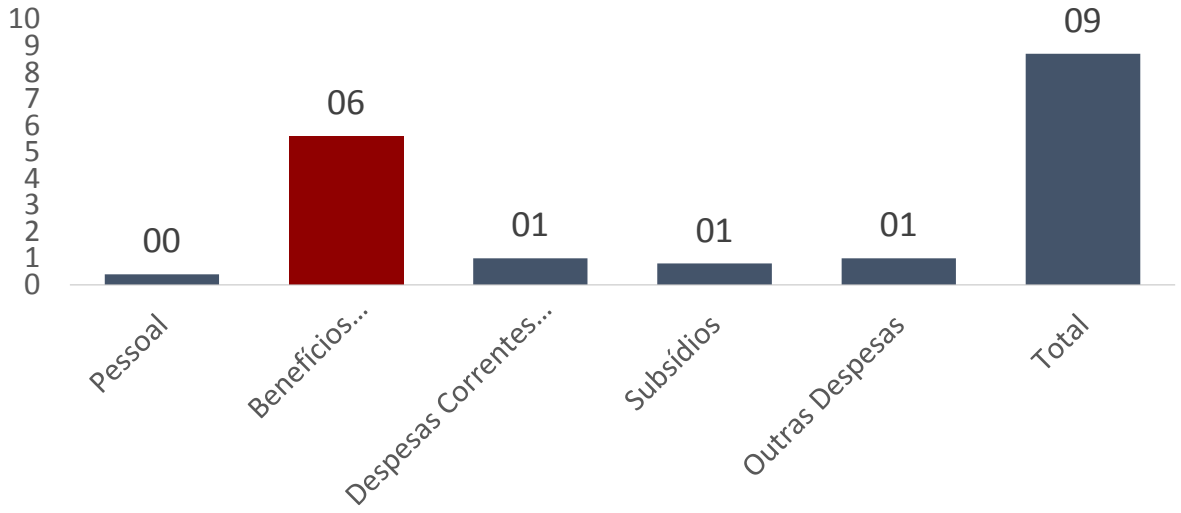
Percebe-se que a média de idade mínima de aposentadoria no Brasil (59,4 anos), é significativamente inferior às médias de países com características semelhantes, tal como México (72,3 anos) e Chile (69,4), bem como da média dos países da OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (64,2).

Com a Seguridade Social, o Brasil já tem altos gastos em proporções ao PIB, cifras estas semelhantes às daqueles países com uma população mais madura, e a tendência é que a população envelheça cada vez mais, e esses gastos atinjam patamares, igualmente, cada vez maiores, conforme se infere dos gráficos acima citados.

Não restam dúvidas de que o aumento da expectativa de sobrevida da população é uma conquista para os brasileiros, pois se está vivendo mais e com mais qualidade de vida; entretanto, caso sejam mantidas as condições atuais, com o crescimento do gasto previdenciário em proporção ao PIB, o sistema se tornará inviável em poucos anos, e as despesas com a previdência tomarão tão significativamente o orçamento do Estado, que outros gastos/investimentos não mais serão possíveis.

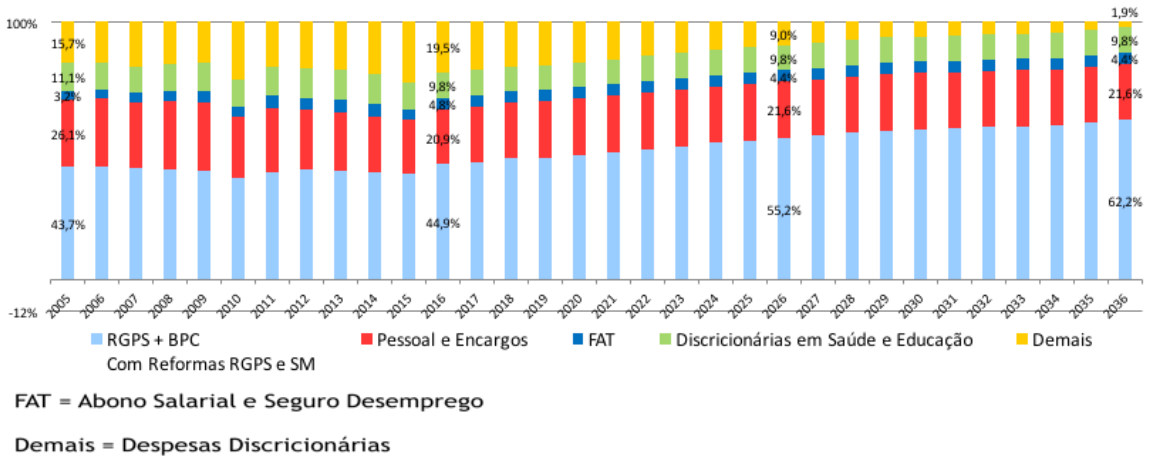
Para demonstrar essa realidade, importantes os números do crescimento do gasto primário, e os cenários econômicos com e sem uma adequação das normas previdenciárias, os quais constam dos Gráficos 5, 6 e 7.

Gráfico 5 - Crescimento do Gasto primário de 1991 a 2015 *(p.p. do PIB)*



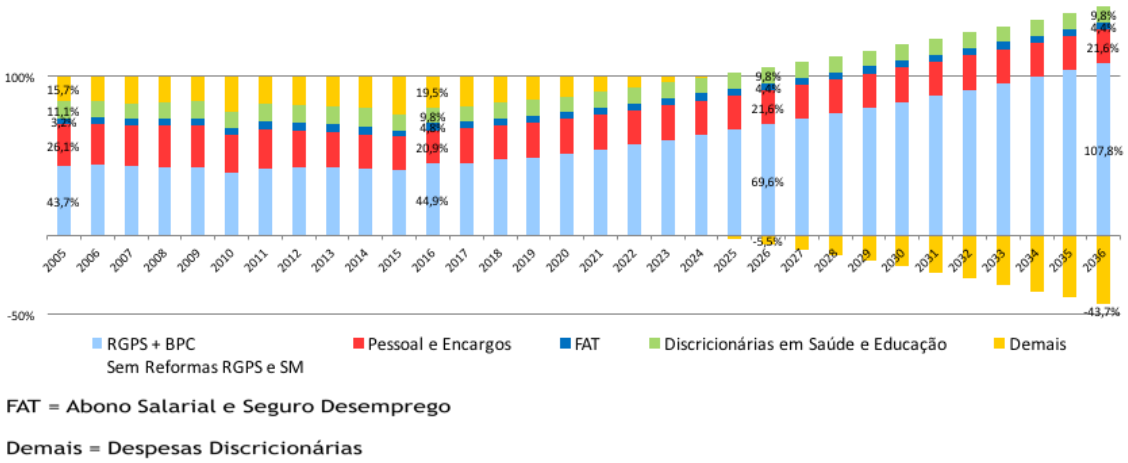
Fonte: Ministério da Fazenda.

Gráfico 6 - Cenário EC nº 95/16 (teto dos gastos públicos) com a Reforma da Previdência



Fonte: Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão/Ministério da Fazenda.

Gráfico 7 - Cenário EC nº 95/16 (teto dos gastos públicos) sem a Reforma da Previdência



Fonte: Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão/Ministério da Fazenda.

Evidencia-se da leitura dos gráficos que os gastos com benefícios previdenciários e assistenciais já correspondem a significativa parcela dos gastos primários do governo, sendo que no cenário do Novo Regime Fiscal que lhe impôs um teto para os gastos públicos, se nenhum ajuste for feito, já em 2026, o país não honrará o limite constitucionalmente imposto para seus gastos (vide nota nº. 16).

Diante do apresentado, apontam-se três razões que causaram o alto desempenho de gastos do RGPS - o mais significativo regime de previdência nacional em números - quais sejam, *(i)* regras pouco restritivas para pensão e aposentadoria, apesar das mudanças demográficas; *(ii)* as sequelas dos ajustes no salário mínimo; e por fim, *(iii)* o baixo crescimento do PIB.

Estruturado no regime de repartição (*pay-as-you-go*) o sistema previdenciário estipula que a atual geração produtiva patrocina os benefícios pagos à geração inativa, esperando, então, ser custeada pela geração futura.

Somente este fator já evidencia o quão frágil é a situação atual da previdência, visto que, mesmo no presente, quando ainda não se atingiu totalmente o envelhecimento da população - estando em fase de transição - observa-se um déficit estrutural.

Não existem garantias de que a lógica da solidariedade entre as gerações seja efetiva, visto que o que contribui hoje, infelizmente, não tem seu direito salvaguardado no futuro - caso nada seja alterado, há fortes indícios de que a Previdência não será capaz de suprir às expectativas dos atuais contribuintes.

Ao longo dos últimos 20 anos, o resultado financeiro da previdência se comportou de forma relativamente estável (variando entre -0,8% e -1,7% do PIB, de acordo com os dados

fornecidos pela Secretaria do Tesouro Nacional-STN). Esse resultado decorre da forte elevação da receita decorrente da elevada absorção de mão de obra que ocorreu com a aceleração do crescimento econômico, observada a partir da segunda metade da década de 2000.

Com a depressão econômica observada desde 2014, no entanto, os resultados financeiros da Previdência Social se tornaram mais negativos, alcançando a projeção de déficit, para 2016, de -2,1% do PIB.

O impacto da previdência sobre as contas públicas tende a se elevar ao longo dos próximos anos, sendo que, num cenário sem reformas, as estimativas atuais mostram que a necessidade de financiamento deverá crescer, chegando a 11,96% do PIB em 2060, conforme se nota da Tabela 3.

Tabela 3 - Projeção do Resultado da Previdência, considerando a legislação vigente*

(bilhões R$)

EXERCÍCIO	RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS		DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS		RESULTADO PREVIDENCIÁRIO	
	Valor (a)	% em relação ao PIB	Valor (b)	% em relação ao PIB	Valor (a-b)	% em relação ao PIB
2016	367,3	5,93%	498,1	8,04%	-130,8	2,11%
2020	478,5	5,84%	696,2	8,49%	-217,7	2,66%
2025	681,8	5,84%	1.035,1	8,86%	-353,2	3,02%
2030	944,2	5,84%	1.524,2	9,42%	-580,0	3,59%
2035	1.270,5	5,84%	2.221,3	10,20%	-950,7	4,37%
2040	1.673,7	5,84%	3.223,8	11,24%	-1.550,0	5,41%
2045	2.175,1	5,84%	4.665,0	12,52%	-2.489,9	6,68%
2050	2.785,1	5,84%	6.710,4	14,06%	-3.925,3	8,23%
2055	3.521,0	5,84%	9.566,2	15,86%	-6.045,2	10,02%
2060	4.418,7	5,84%	13.470,7	17,79%	-9.052,0	11,96%

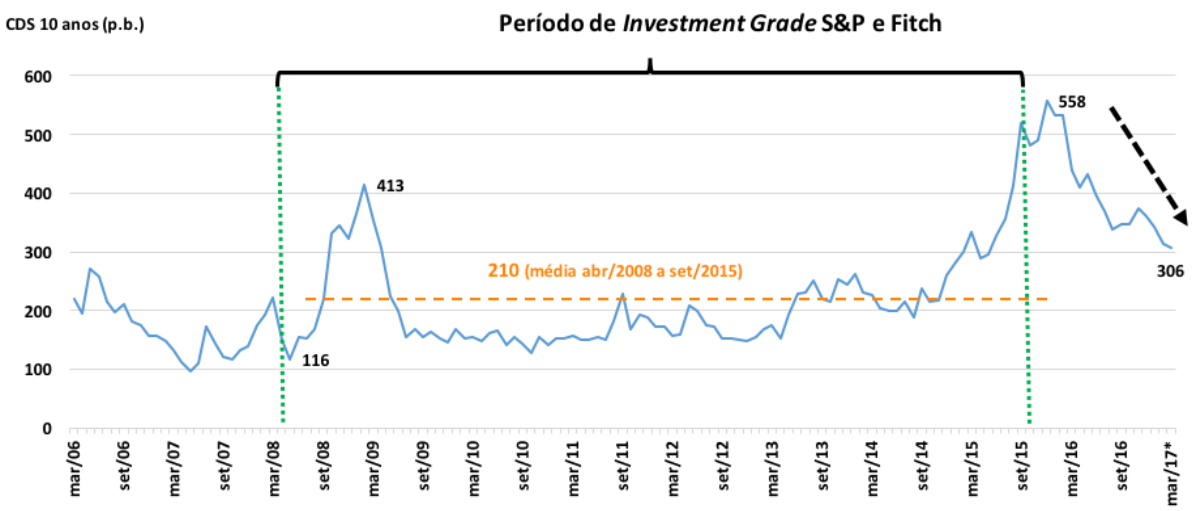
Fonte: BGU. *Considera a Grade de Parâmetros do MF de setembro/2015 até 2019 e da SPPS/MPS para os anos seguintes.

Destaca-se, de acordo com os dados da Tabela 3, que a perspectiva de crescimento da necessidade de financiamento ocorre em função do aumento da despesa, e do não incremento (ou diminuição das receitas). Dessa forma, do ponto de vista fiscal, é importante alinhar as regras de acesso da previdência brasileira com vistas a reduzir o peso dessa despesa no orçamento.

Por óbvio, tendo em vista as imposições jurídicas nacionais (direito adquirido e expectativa de direitos), a discussão sobre a previdência brasileira deve passar pela extensão das regras de transição de eventual reforma[21], motivo pelo qual toda e qualquer reforma possui impactos fiscais mais substanciais no longo prazo.

No entanto, os benefícios econômicos ocorrem já no curto prazo, uma vez que a garantia de sustentabilidade da previdência melhora a percepção futura das contas públicas, o que tem impacto imediato na economia, tais como a queda das taxas de juros de longo prazo, estimulando o investimento e a geração de emprego, conforme se nota do Gráfico 8.

Gráfico 8 - Redução das Incertezas – Risco Brasil



Posição em 17/03/2017. Fonte: Bloomberg

[21] Aborda-se esse tema no capítulo 4.

Fonte: Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão

Vê-se, pois, que só a perspectiva do ajuste das contas da previdência já é motivo de redução do que se denominou “Risco Brasil”, o que faz com que os juros caiam e a inflação reduza, gerando efeitos econômicos positivos.

Além deste efeito de curto prazo, o efeito de longo prazo sobre o crescimento econômico é substancial, pois a reforma da previdência que eleve a idade média de aposentadorias prolonga os efeitos do bônus demográfico ao manter uma parcela relevante da população no mercado de trabalho que se aposentaria na ausência da reforma, população essa que se encontra em sua fase profissional de maior produtividade – maior rendimento por ora de trabalho (Microdados da PNAD 2014/IBGE).

Pelas razões fiscais e econômicas, a participação crescente da necessidade de financiamento da previdência no orçamento federal ao longo dos próximos anos sugere que o debate sobre esse tema precisa ser aprofundado. Nesse sentido, após análise minudente do déficit da previdência, faz-se mister entender as principais regras de acesso do sistema e avaliar alternativas para o aperfeiçoamento da legislação previdenciária brasileira à luz das melhores práticas internacionais.

Conforme já adiantado, o sistema de previdência brasileiro possui regras flexíveis em relação ao acesso dos segurados/dependentes a benefícios previdenciários.

Tais regras até podem ser justificáveis no cenário da época em que elaboradas, mas, a julgar pela evolução da sociedade brasileira e, principalmente, a alteração de sua situação demográfica, necessitam de reformulação. Além disso, o conjunto dessas regras precisa ser verificado de maneira abrangente sobre a perspectiva do financiamento do sistema, e após a comprovação do atual déficit da previdência, suas causas e consequências.

2.5 O DÉFICT DA PREVIDÊNCIA

Para se iniciar a análise acerca do déficit/superávit da Previdência Social, há que se atentar que a Constituição Federal trata do orçamento da previdência em conjunto com o orçamento da Seguridade Social, que conforme consabido, integra as rubricas referentes à saúde, assistência e Previdência Social; essa a leitura que se faz dos arts. 165, II, 167, VIII e especialmente do art. 195, todos da Constituição Federal.

Assim dispõe o citado art. 195 da Constituição Federal; qual seja:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:
I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)
a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)
b) a receita ou o faturamento; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)
c) o lucro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)
II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)
III - sobre a receita de concursos de prognósticos.
IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)
§ 1º - As receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinadas à seguridade social constarão dos respectivos orçamentos, não integrando o orçamento da União.
§ 2º A proposta de orçamento da seguridade social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus recursos.
§ 3º A pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei, não poderá contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.
§ 4º A lei poderá instituir outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social, obedecido o disposto no art. 154, I.
§ 5º Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.
§ 6º As contribuições sociais de que trata este artigo só poderão ser exigidas após decorridos noventa dias da data da publicação da lei que as houver instituído ou modificado, não se lhes aplicando o disposto no art. 150, III, "b".
§ 7º São isentas de contribuição para a seguridade social as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei.
§ 8º O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e farão jus aos benefícios nos termos da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)
§ 9º As contribuições sociais previstas no inciso I do caput deste artigo poderão ter alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas, em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão-de-obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

> § 10. A lei definirá os critérios de transferência de recursos para o sistema único de saúde e ações de assistência social da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e dos Estados para os Municípios, observada a respectiva contrapartida de recursos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)
> § 11. É vedada a concessão de remissão ou anistia das contribuições sociais de que tratam os incisos I, a, e II deste artigo, para débitos em montante superior ao fixado em lei complementar. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)
> § 12. A lei definirá os setores de atividade econômica para os quais as contribuições incidentes na forma dos incisos I, b; e IV do *caput*, serão não-cumulativas. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)
> § 13. Aplica-se o disposto no § 12 inclusive na hipótese de substituição gradual, total ou parcial, da contribuição incidente na forma do inciso I, a, pela incidente sobre a receita ou o faturamento. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003).

Ocorre que, como demonstrado nos estudos propedêuticos expostos nos capítulos anteriores, a Previdência Social é expressa na equação entre contribuições de empregados e empregadores – receitas – e o pagamento de benefícios – despesas – em nítida relação de solidariedade, com ativos custeando o pagamento de inativos, e assim sucessivamente ao longo de gerações. Portanto, ainda que os orçamentos sejam previstos em conjunto em âmbito constitucional, não se pode fechar os olhos para a situação específica da previdência, significativamente deficitária e com altíssimo risco em decorrência, principalmente, das questões conjunturais de crise, das alterações demográficas, bem como de suas regras absolutamente descompassadas com o momento histórico do país (e em sentido oposto à tendência mundial).

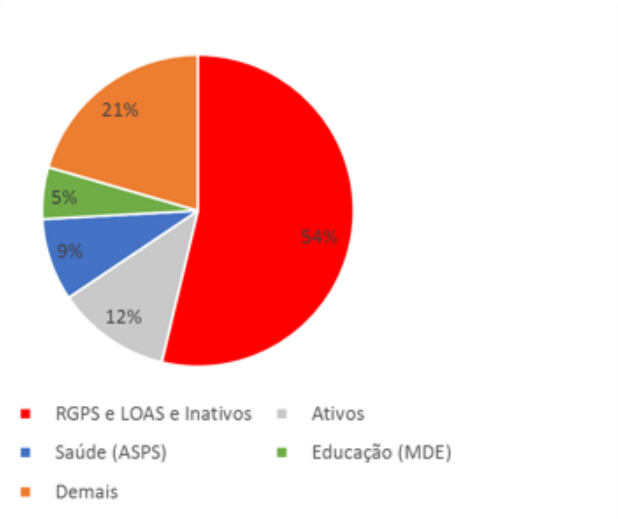
A Previdência e Assistência Social já consomem 54% das receitas do Governo Federal, sendo que o déficit do Tesouro é causado, integralmente, pela Previdência, já que as contas não previdenciárias são superavitárias, conforme se nota da Tabela 4 e 5 e Gráfico 9.

Tabela 4 - Previdência e BPC já ocupam 54% do Orçamento (composição da despesa primária sem a reforma da previdência)

2016/2016	**16**	**17**	**18**	**19**	**20**	**21**	**22**	**23**	**24**	**25**	**26**
RGPS/LOAS/Inativo	54%	57%	59%	61%	64%	67%	70%	74%	77%	81%	85%
SAÚDE	9%	9%	9%	9%	9%	9%	9%	9%	9%	9%	9%
EDUCAÇÃO	5%	4%	4%	4%	4%	4%	4%	4%	4%	4%	4%
DEMAIS	32%	30%	28%	26%	23%	20%	17%	13%	10%	6%	3%

Fonte: STN, SOF e SEPLAN.

Gráfico 9 - Previdência e BPC já ocupam 54% do Orçamento (composição da despesa primária sem a reforma da previdência)



Fonte: STN, SOF e SEPLAN.

Tabela 5 - Composição do Déficit do Governo Central em 2017* – Avaliação de receitas e despesas do 1º bimestre (R$ bilhões)

	Receita	Despesa	Déf (-)/Sup(+)
RGPS (A)	372	561	-189
RPPS civil (B)	36	71	-36
Militares (C)	2	40	-38
Total previdência (D) = (A)+(B)+(C)	410	672	-263
Todas as demais contas (E)	734	653	82
Total (F) = (D)+(E)	1.144	1.325	-181
Meta de déficit de 2017 (G)			-139
Contingenciamento necessário (H) = (F)-(G)			42

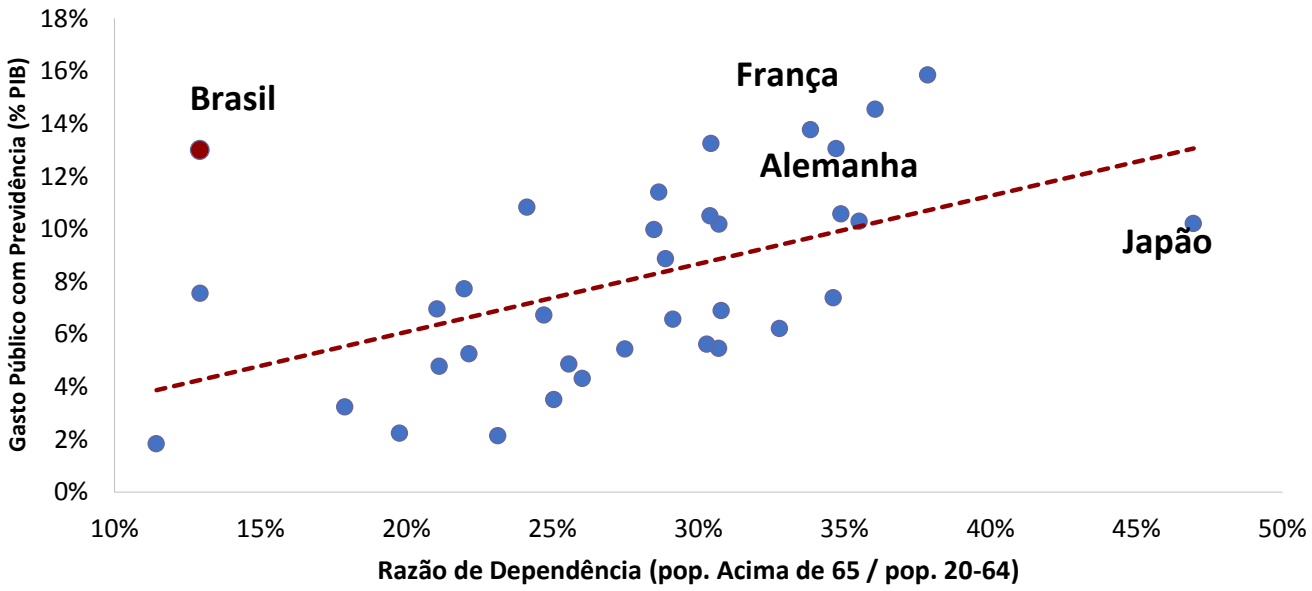
*Previsão para o ano
Fontes: Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (1º bimestre de 2017) e SIAFI.

Nota-se que a Previdência brasileira já gasta proporção do PIB maior do que a de países como Alemanha, Bélgica e Noruega, todos mais ricos e com população mais envelhecida que a do Brasil; em 2015, por exemplo, ano para o qual há dados comparativos de outros países, o Brasil gastou com aposentadorias quase o mesmo percentual do PIB que os países da OCDE, lembrando que a proporção de pessoas com mais de 65 nestes países é mais que o dobro da do Brasil.

Seguem alguns dados relevantes fornecidos pelo Ministério da Fazenda (2017), respectivamente os gastos previdenciários totais em face da razão de dependência do Brasil, França, Alemanha e Japão, e o crescimento do Gasto Primário brasileiro entre os anos de

1991 e 2015, lembrando que o Brasil já apresenta elevado gasto com Previdência e Assistência (13% do PIB, considerando RGPS e RPPS), mesmo com uma demografia ainda favorável (razão de dependência = 12,9%), a qual não perdurará, conforme visto, por muitos anos.

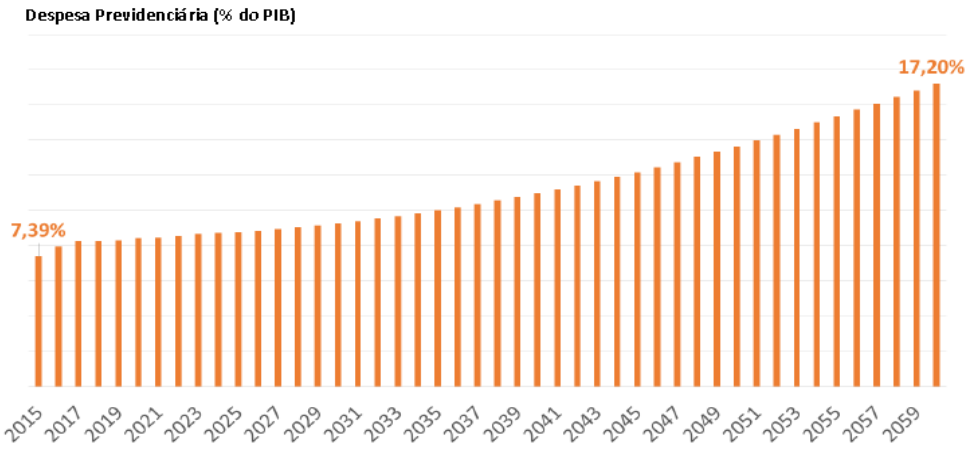
Gráfico 10 - Gastos Previdenciários Totais x Razão de Dependência



Fonte: OCDE e ONU

Portanto, mesmo com uma razão de dependência significativamente inferior à razão de dependência dos países europeus, como já bem evidenciado no Gráfico 10, o Brasil já gasta, em proporções do PIB, montante muito parecido, algo que demonstra o franco desajuste de suas contas previdenciárias. Mantidas as regras atuais, a despesa somente com o Regime Geral de Previdência Social poderá superar 17% do PIB, em 2060, conforme se pode notar do Gráfico 11.

Gráfico 11 – Despesas Previdenciárias – RGPS (p.p. do PIB)



Fonte: STN.

Ademais, agregando-se a esse valor as previdências próprias dos servidores públicos da União, de estados e municípios, a despesa poderá superar 23% do PIB, montante muito superior ao padrão internacional.

Nota-se que em matéria de Previdência, além do déficit nominal, há que se preocupar com o Déficit/Superávit atuarial, que consiste na diferença entre o fluxo futuro de receitas e despesas do sistema previdenciário, descontado por uma taxa de juros.

O sistema é considerado sustentável ao longo do tempo se tiver equilíbrio ou superávit atuarial. No Brasil o que se tem é um déficit grande, equivalente a mais de 100% do PIB.

De acordo com simulações do Banco Mundial[22], as perspectivas para a sustentabilidade do sistema de previdência estão fadadas a piorar com o envelhecimento populacional. Por hipótese, caso o Brasil quisesse evitar o rápido crescimento do déficit do RGPS sem alterar o valor das aposentadorias, seria preciso dobrar a alíquota de contribuição dos trabalhadores em 2035, para aproximadamente 60% do salário bruto e em 2065 para 120%.

Outro ponto controvertido diz respeito à dívida ativa da União, a qual, supostamente, seria suficiente para tornar o sistema superavitário. Nesse sentido, nota-se que dos R$ 433 bilhões inscritos em dívida ativa previdenciária R$ 52 bilhões estão garantidos ou já estão sendo pagos parceladamente. Outros R$ 251 bilhões são de remota recuperação, a maioria devida por empresas inativas ou sem patrimônio. Restam, pois, R$ 130 bilhões que estão em cobrança com potencial de recuperação.

[22]Summary Note on Pension Reform in Brazil: Why is it Needed and What Will be its Impact?, 2017.

De outro lado, quando se exclui os valores suspensos judicialmente, os já negociados e parcelados ou em negociação, e os que já possuem garantia, encontra-se um montante de débito passível de cobrança muito menor.

Dentre as dez empresas com maior dívida (excluídas as falidas e as em recuperação judicial), têm R$ 9 bilhões inscritos como dívida com a previdência, porém, mais de 75% desse montante já está parcelado, em negociação, suspenso judicialmente ou tem garantia à União, como se nota da Tabela 6.

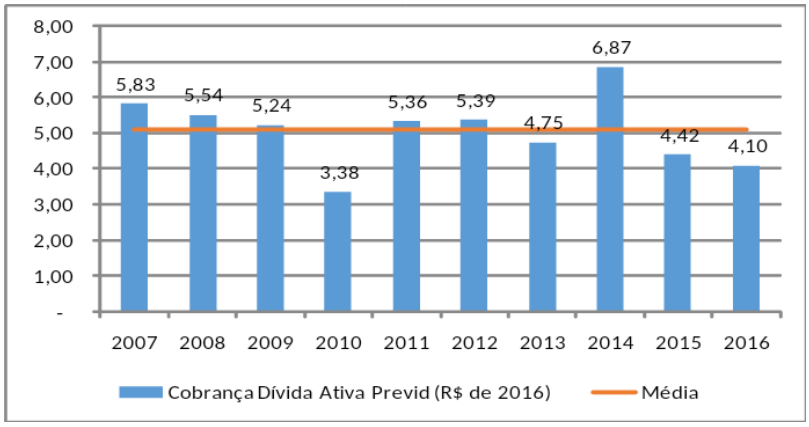
Tabela 6 – Maiores Devedores (Contribuições Previdenciárias)

Razão Social	Valor Total da Dívida Previdenciária	Passível de Cobrança	Parcelado, Em Negociação, Com Garantia ou Suspenso Judicialmente	Débitos Parcelados	Em Negociação	Débitos com Garantia	Suspensos Judicialmente
JBS S/A	2.395.293.113	121.172.746	2.274.120.368	-	-	114.752.947	2.159.367.421
ASSOCIACAO EDUCACIONAL LUTERANA DO BRASIL - A	1.782.516.015	-	1.782.516.015	-	-	-	1.782.516.015
MARFRIG GLOBAL FOODS S.A.	1.163.486.538	1.005.961.148	157.525.390	149.743.303	7.214.885	567.202	-
INSTITUTO PRESBITERIANO MACKENZIE	789.139.385	-	789.139.385	-	-	789.139.385	-
FUNDACAO UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL	747.653.558	-	747.653.558	-	-	747.653.558	-
EUCATUR-EMPRESA UNIAO CASCAVEL DE TRANSPORTES	606.136.627	595.987.569	10.149.058	-	-	-	10.149.058
CAIXA ECONOMICA FEDERAL	589.298.633	55.778	589.242.855	-	-	437.765.934	151.476.920
ASSOCIACAO SULINA DE CREDITO E ASSISTENCIA RU	575.037.322	173.298.212	401.739.110	-	-	-	401.739.110
BANCO BRADESCO S.A.	574.983.686	-	574.983.686	-	-	528.413.147	46.570.539
MARCHESAN IMPLEMENTOS E MAQUINAS AGRICOLAS TA	552.157.232	497.099.353	55.057.879	55.057.879	-	-	-
TOTAL	**9.775.702.109**	**2.393.574.806**	**7.382.127.303**	**204.801.182**	**7.214.885**	**2.618.292.173**	**4.551.819.063**
% DO TOTAL	100,0%	24,5%	75,5%	2,1%	0,1%	26,8%	46,6%

Fonte: PGFN. Abril/2017.

Vê-se, pois, que os débitos estão sendo cobrados ou discutidos, não sendo possível se alegar inércia na atividade arrecadatória, já que o Governo Federal recupera R$ 5,1 bilhões por ano, conforme se nota da Tabela 11.

Gráfico 12 – Média de Recuperação (Dívida Ativa em Bilhões)



Fonte: PGFN.

Por óbvio há que se maximizar a fiscalização e a arrecadação, mas fato é que a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) tem aperfeiçoado cada vez mais seus mecanismos e estratégias de cobrança, para elevar o percentual recuperado. Seguem atitudes relevantes levadas a efeito pelo mencionado órgão (PGFN, 2017).

Foi criado sistema de classificação dos débitos que considera a chance de recuperação, para reduzir os custos de cobrança e aumentar o valor recuperado, incluindo-se os devedores no Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos (RDCC), criando procedimento mais ágil e barato de reaver os créditos.

Igualmente, foi criado Grupo de Operações Especiais de Combate à Fraude Fiscal Estruturada (GOEFF), o qual, em 2016, já empreendeu ações que atingiram o montante sonegado de R$ 7,2 bi.

Outra medida de relevo foi a aplicação do protesto extrajudicial da Certidão de Dívida Ativa da União (CDA), por meio do qual o devedor é intimado pelo Cartório de Protestos para pagar o débito e, caso não o faça, sofrerá restrição de crédito, em razão do acesso dos dados por entidades de proteção ao crédito, inclusive com publicação na internet da Lista de Devedores, a qual expõe o devedor, que passa a ter maior interesse de sair dessa lista negativa, além de impulsionar o controle social.

E, por fim, a partir de 2017, a PGFN disponibiliza um canal de denúncias para facilitar a contribuição da sociedade no combate à corrupção e sonegação fiscal.

Assim, a cobrança da dívida ativa é importante e está sendo feita, mas não elimina a necessidade de reforma da previdência, pois o déficit persiste.

Outro ponto de controvérsia diz respeito às renúncias fiscais, consubstanciadas em isenções e imunidades sobre tributos relacionados à seguridade social. Argumenta-se que o governo federal concede amplas isenções (a grandes empresas), relativas à contribuição

previdenciária - em 2016 somaram R$ 43,4 bilhões (Ministério da Fazenda, 2017). Tal aporte deveria ser considerado como receita legítima da previdência e do orçamento da seguridade social.

Nota-se, porém, que a maior parte desse dinheiro não representa isenções a grandes empresas; do montante, R$ 24,6 bilhões (57% do total) são isenções concedidas a micro e pequenas empresas, no âmbito do simples, e aos microempreendedores individuais (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2017).

Para recuperar esses recursos seria preciso taxar microempreendedores, pequenas e microempresas; alternativamente, para manter as isenções, sem aumentar tributos, seria preciso reduzir despesas em outras áreas, como educação, investimentos, incentivos à agricultura, dentre outros.

Estas regras de isenção, do contrário, buscam a justiça previdenciária, já que as demais regras atuais da Previdência Social concentram renda e aumentam a desigualdade social.

Para aclarar, interessante um breve estudo sobre o Orçamento Geral da União, que é composto de duas partes: *(i)* O Orçamento da Seguridade Social, que contempla a Previdência Social, a Assistência Social e a Saúde; e *(ii)* o Orçamento Fiscal, que abarca todas as demais ações de governo (educação, segurança pública, relações exteriores, dentre outros).

Algumas contribuições sociais foram criadas tendo as suas receitas vinculadas ao Orçamento da Seguridade Social, de que são exemplo a COFINS, a CSLL e parte do PIS/PASEP.

Ao mesmo tempo em que se criaram essas contribuições, foi aprovada emenda constitucional em 1994 (Fundo Social de Emergência) “desvinculando” parte dessas receitas do Orçamento da Seguridade, permitindo o seu uso para custear despesas do Orçamento Fiscal.

Essa desvinculação foi instituída para estabilizar a economia logo após o Plano Real e no ano 2000, teve seu nome trocado para Desvinculação de Receitas da União – DRU, cujo percentual atual de desvinculação é de 30%.

Quando da criação da DRU, as receitas dessas contribuições, somadas à arrecadação da Previdência, superavam as despesas com previdência, assistência e saúde. Assim, havia efetiva transferência de recursos do Orçamento da Seguridade para o Orçamento Fiscal. Porém, à medida que as despesas com previdência, saúde e assistência foram crescendo em ritmo muito rápido, o Orçamento da Seguridade Social foi ficando deficitário.

A partir de então, o dinheiro que saía do orçamento da Seguridade Social, desvinculado pela DRU, acabava tendo que voltar, para cobrir o déficit. Desde o começo do

século XXI, a DRU não mais retira dinheiro do Orçamento da Seguridade Social, mas do contrário, há transferência líquida de recursos do Orçamento Fiscal para o Orçamento da Seguridade Social.

Ademais, as receitas específicas da Previdência (as contribuições patronais e de empregados) não são afetadas pela DRU. Em 2016, por exemplo, a DRU transferiu R$ 91,7 bilhões do Orçamento da Seguridade para o Orçamento Fiscal, mas o Orçamento Fiscal transferiu R$ 258,6 bilhões para o Orçamento da Seguridade (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2017).

Portanto, salta aos olhos que a Previdência é o principal componente da despesa primária da União, respondendo em 2017 por 54% do total, conforme citado na tabela 9.

Assim, não se pode afirmar que o governo tem desviado recursos que seriam destinados à previdência para pagar juros. O não pagamento de juros da dívida teria o mesmo efeito que calote, com efeitos deletérios graves sobre a economia, incluindo forte redução dos investimentos, já significativamente deprimidos em razão da crise econômica.

A reforma da previdência, pois, representa um sinal de que o governo será capaz de pagar sua dívida, o que contribui para a redução da taxa de juros estrutural, e consequentemente diminui as despesas financeiras.

Quanto maior o déficit da previdência, mais recursos o governo precisa tomar emprestado. Isso significa que sobra menos dinheiro para ser emprestado às empresas que querem investir e às famílias que querem consumir. O resultado é taxa de juros mais elevada, menos crescimento econômico, menos emprego e menos renda.

Com relação ao tema, o Tribunal de Contas da União – TCU acaba de concluir, por meio do Relatório de Auditoria produzido no Processo TC-001.040/2017-0, que em 2016, a Previdência acumulou resultado negativo de R$ 226,9 bilhões, com crescimento de 54% no período de 2007 a 2016; note-se:

> 623. No que tange ao sistema de previdência pública no Brasil, a CF/1988 não estabeleceu um único conjunto de regras previdenciárias para toda a população. Os benefícios de natureza previdenciária no âmbito do Orçamento da União englobam três diferentes regimes: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), o Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos da União (RPPS) e os Encargos Financeiros da União com os militares e seus pensionistas (item 3.1).
> 624. Considerados os três regimes em conjunto, o levantamento dos valores de receitas e despesas tipicamente previdenciárias demonstraram a existência de necessidade de financiamento em todo o período examinado (2007 a 2016). Analisando os valores corrigidos pelo INPC, verificou-se que as receitas previdenciárias cresceram 43% e as despesas, 47%, enquanto a necessidade de financiamento aumentou 54%, alcançando a cifra de R$ 227

> bilhões, em 2016. Desse montante, R$ 149,7 bilhões referem-se ao RGPS, R$ 43,09 bilhões ao RPPS de servidores civis da União e R$ 34,07 bilhões ao sistema de proteção social dos militares (item 5.3 e Anexo VII).
> 625. O agravamento do desequilíbrio entre receitas e despesas decorreu, em grande medida, do RGPS, cujas despesas aumentaram 55% no período, sem o proporcional crescimento de suas receitas, o que elevou sua necessidade de financiamento em 89%, entre 2007 e 2016. As despesas do RPPS da União e dos militares, por sua vez, cresceram menos (19% e 18%) e suas necessidades de financiamento aumentaram 11% e 18%, respectivamente, em termos reais.

Portanto, das duas questões que se pretende conciliar por meio da presente pesquisa - sustentabilidade e justiça social – a primeira já se encontra suficiente provada, eis que o desajuste das contas da previdência, aliado às agruras da evolução demográfica vivida pelo país, são fatores determinantes da necessidade de reforma.

Agrega-se, ainda, a esta realidade, o fato de as normas previdenciárias brasileiras serem consideravelmente benevolentes, facilitando o acesso a benefícios com tenras idades e fórmulas de cálculo bastante generosas, o que, mais uma vez, demonstra a necessidade imediata de ajustes.

No próximo capítulo são abordadas regras pertinentes a benefícios específicos (previdenciários e assistenciais), com o fito de demonstrar as maiores incongruências do sistema nacional, mencionando precedentes internacionais e já apontando para um caminho possível para as alterações – serão analisadas as principais regras de acesso dos sistemas previdenciários nacionais, em cotejo com as experiências internacionais, buscando avaliar a necessidade da sua manutenção diante das modificações sociais ocorridas no Brasil nas últimas décadas.

3 PRINCIPAIS REGRAS DE ACESSO AO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO NACIONAL

"Previdência Social é o lado grego de nossa economia"

Fábio Giambiagi

Salta aos olhos que o vindouro colapso do Sistema Previdenciário Brasileiro decorre de incontáveis fatores, conforme já visto, dentre eles as alterações demográficas vividas pela país e a política econômica adotada nas últimas décadas, as quais geram o desequilíbrio da equação previdenciária "contribuições X benefícios".

Todavia, fato de relevo para o alastramento desta crise é a benevolência das normas previdenciárias atuais, as quais geram aposentadorias precoces e privilégios não proporcionais, na contramão dos sistemas previdenciários desenvolvidos e equilibrados do Mundo.

O Brasil é um dos únicos países do mundo em que não se admite idade mínima para aposentadoria; usando como paradigma as regras dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico ou Econômico (OCDE)[23], nota-se que a irrefutável maioria tem uma idade mínima igual ou superior a 65 anos, conforme já adiantado no capítulo anterior, especificamente por meio do Gráfico 4.

Nesse contexto, o sistema previdenciário brasileiro discrepa dos sistemas observados no mundo, já que é um dos poucos a oferecer um benefício não condicionado à idade (no caso das aposentadorias por tempo de contribuição).

Poder-se-ia, a título argumentativo, admitir crítica a respeito desta comparação, alegando que os demais países (especialmente os da OCDE) teriam melhores condições de vida e maior expectativa de vida, algo completamente distinto do que se observa Brasil.

Caso se observasse especificamente a expectativa de vida do brasileiro, não apenas invalidaria a comparação acima, como também mostraria que a idade mínima aventada para o Brasil é descolada da realidade da população.

No entanto, a expectativa de vida não é o parâmetro adequado para avaliar a idade mínima de nenhum sistema previdenciário, em qualquer lugar do mundo, já que o cálculo demográfico que resulta na expectativa de vida ao nascer leva em conta as mortes ocorridas em todas as faixas etárias de uma dada população, considerando tanto mortalidade infantil

[23]Sobre as regras previdenciárias da OECD ver http://stats.oecd.org/.

(ainda alta em várias regiões do país), quanto mortes por causas externas (por exemplo, causadas por violência que geralmente afetam adultos e jovens, geralmente do sexo masculino).

É notório que mortalidade infantil e mortes decorrentes da violência não são positivas e devem ser observadas e enfrentadas pala administração estatal, mas não dizem respeito a questões previdenciárias e, portanto, contaminam o conceito de expectativa de vida para a análise previdenciária.

Dessa maneira, o parâmetro que permite aferir se a idade mínima para aposentadoria está ou não de acordo com a realidade demográfica de dado país é o da expectativa de sobrevida em determinada idade tida como parâmetro - por exemplo, expectativa de sobrevida aos 65 anos. Esta é produto de cálculo demográfico semelhante ao da expectativa de vida, contudo, só considera os óbitos a partir da idade de referência, expurgando-se eventos não diretamente relacionados à sobrevida a partir daquela idade específica. Considera-se somente a sobrevida das pessoas que teriam condições de receber o benefício previdenciário decorrente do risco social idade – aqueles que já faleceram antes de alcançarem estas idades referência não influenciam os números da previdência para fins e idade para aposentadoria.

Neste particular, a expectativa de sobrevida no Brasil, em face da melhoria nas condições de vida da população, tem crescido continuamente, o que se pode demonstrar da análise da tabela que segue, a qual ilustra a evolução no cenário brasileiro a partir de 2000, considerando três idades específicas relevantes para o presente debate[24]:

[24] A este respeito, vide também o Gráfico 10 em: A crise do sistema previdenciário brasileiro.

Tabela 7 - Expectativa de Sobrevida aos 60, 65, e 70 anos – Brasil, 2000 – 2014

	Homens				Mulheres	
	60	65	70		60	65
2000	16,03	12,78	9,84		19,48	15,72
2001	16,11	12,85	8,90		19,61	15,84
2002	19,98	15,84	13,02		21,94	18,30
2003	19,06	15,90	13,07		22,06	18,40
2004	19,13	15,96	13,11		22,19	18,51
2005	19,21	16,02	13,16		22,31	18,62
2006	19,29	16,09	13,21		22,44	18,73
2007	19,38	16,16	13,27		22,57	18,84
2008	19,46	16,23	13,32		20,70	18,96
2009	19,55	16,30	13,37		22,83	19,07
2010	19,63	16,37	13,43		22,97	19,19
2011	19,50	16,08	12,98		22,79	18,88
2012	19,76	16,32	13,19		23,29	19,37
2013	19,91	16,45	13,30		23,47	19,53
2014	20,05	16,58	13,41		23,64	19,69
2015	20,20	16,71	13,52		23,81	19,85

Fonte: IBGE. ftp://ftp.ibge.gov.br/Tabuas_Completas_de_Mortalidade/.

Nota-se que ao se considerar a expectativa de sobrevida aos 65 anos é possível concluir que desde 2015 a idade mínima de 65 anos já se mostrava necessária e adequada à realidade demográfica brasileira.

Ademais, a expectativa de sobrevida do Brasil é próxima à observada em países desenvolvidos que já adotam uma idade mínima próxima dos 65 anos, lembrando que em homenagem à segurança jurídica, confiança e garantia das expectativas de direito na maior medida possível, qualquer proposta de fixação de idade mínima no Brasil demandará alteração constitucional e observância de regras de transição que posterguem sua aplicação integral por alguns anos, quando a expectativa de sobrevida aos 65 anos no Brasil será ainda maior.

Como exemplos internacionais, tem-se que *(i)* na Alemanha, até 2014, a idade para aposentadoria era de 65 anos e 3 meses, acrescendo-se um mês a cada ano, até 2024 e dois meses a cada ano de 2024 e 2029, quando chegará a 67 anos, sendo que a nova idade base já vale para alemães nascidos após 1964; *(ii)* nos Estados Unidos, até 2014, a idade para aposentadoria para quem nasceu após 1955 era de 66 anos, para homens e mulheres, subindo dois meses a cada ano até alcançar 67 anos em 2017; *(iii)* na Colômbia, a idade legal para aposentadoria subiu de 60 para 62 anos para homens e de 55 para 57 anos para mulheres, sendo que o tempo de contribuição aumentou de 1.050 semanas, em 2005, para 1.300 semanas em 2015, ou seja 25 semanas por ano; *(iv)* e, por fim, na Argentina, após duas grandes reformas (uma na década de 1990 e outra nos anos 2000 que desfez a da década anterior), a regra atual é de 65 anos para homens e 60 anos para mulheres com, no mínimo, 30 anos de contribuição.

Com esse raciocínio, e analisando a situação brasileira em cotejo com os parâmetros verificados pelo mundo, o Banco Mundial, em estudo que defende uma reforma de previdência no Brasil e alerta para a existência de déficits crescentes, intitulado *Summary Note on Pension Reform in Brazil: Why is it Needed and What Will be its Impact?*, afirma que o acelerado envelhecimento da população é uma das tendências a ser levada em conta na hora de remodelar o atual sistema, sendo que em 2035, quase 20% da população brasileira terá 60 anos e a idade média de aposentadoria para homens e mulheres pelo RGPS é, respectivamente, 60,3 e 58,6 anos. As faixas etárias, portanto, estão abaixo das médias dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) — 64,3 para homens e 63,2 para mulheres, conforme dados do Banco Mundial[25], de 13 de abril de 2017.

Assim, passa-se à análise dessas normas mencionadas, seus mais significativos problemas, comparativos internacionais e possíveis soluções.

São abordados: *(i)* a distinção de aposentadoria por idade e tempo de contribuição; *(ii)* o regime próprio de Previdência Social (RPPS); *(iii)* as regras previdenciárias em razão de gênero; *(iv)* as aposentadorias rurais, *(v)* os benefícios assistenciais de prestação continuada-BPC, *(vi)* as regras de pensões por morte e, *(vii)* o regime de proteção dos militares.

[25] Dados extraídos de: http://documents.worldbank.org/curated/en/552181491971723170/pdf/114183-replacement-PUBLIC-13-4-2017-15-46-47-SummaryNoteonPensionReform.pdf.. Acesso em: 22 jul. 2017.

3.1 APOSENTADORIAS POR IDADE E TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO

No Regime Geral de Previdência Social Brasileiro coexistem dois regimes básicos de aposentadoria, um por idade, em que o trabalhador se aposenta aos 65 anos se homem e 60 anos se mulher (com carência de 15 anos de contribuição), e outro por tempo de contribuição, em que é possível se aposentar com 35 anos de contribuição se homem e 30 anos de contribuição se mulher, independentemente da idade.

Essas duas modalidades de aposentação impõem ao Brasil a idade média de aposentadoria baixa em termos internacionais.

A Tabela 8, que segue, tratando das idades médias nacionais para o ano de 2015, por categoria de benefício previdenciário, demonstra que a idade média nacional de aposentadorias por tempo de contribuição se situa em 54,7 anos, fato que reduz a média nacional de aposentadorias, que se situa em torno dos 58 anos de idade.

Tabela 8 - Idade média de aposentadorias concedidas em 2015

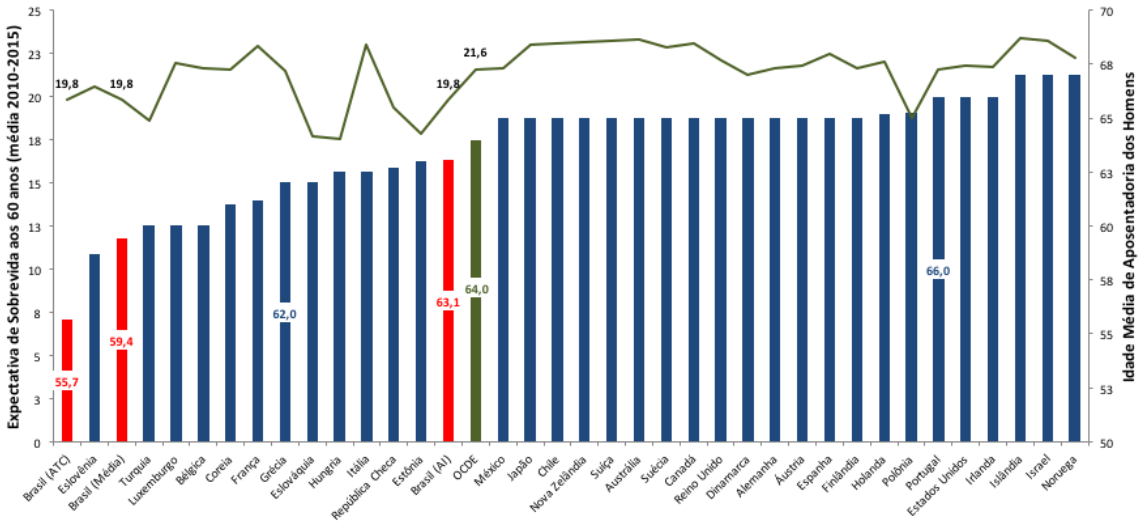
	Quantidades Concedidas	Idade Média
Regime Geral - Aposentadorias RGPS	**1.064.143**	**58,0**
Idade	590.595	60,8
Tempo de contribuição	300.603	54,7
Invalidez	164.076	52,2
Invalidez por Acidente do Trabalho	8.869	50,1

Fonte: MTPS.

Já se pôde notar que as idades mínimas nacionais são absolutamente baixas, sendo que em perspectiva internacional, o Brasil se encontra no grupo com menores idades médias de aposentadoria, conforme já visto.

A título de exemplo, uma vez já tendo sido demonstradas as médias de idade mínima de aposentadoria no Capítulo 2, o gráfico que segue apresenta uma comparação internacional da idade média de aposentadoria para homens no Brasil e países da OCDE. A média da OCDE, atualmente, encontra-se em 64 anos para homens ao passo que para o Brasil está em 59,4 anos, agregando-se a isso o fato de os homens brasileiros viverem 1,8 anos a menos do que a média da OCDE e se aposentarem 4,6 anos mais cedo, como se vê do gráfico 12:

Gráfico 13 - Idade média de aposentadoria (comparação internacional)



Fonte: ONU, OECD, IBGE e Secretaria de Previdência.

Não obstante a diferenciação real das médias de idade, poucos são os países que possuem um sistema de aposentadoria por tempo de contribuição tal qual o existente no Brasil – nominalmente Irã, Iraque e Equador. Nota-se da Tabela 19 as modalidades de aposentadorias, em um cenário mundial, de sorte a demonstrar que a adoção de uma espécie de aposentadoria sem idade mínima se mostra absolutamente obsoleto e contrário às melhores práticas internacionais.

Tabela 9 – Modalidades de Aposentadoria (comparativo)

País	Concede Aposentadorias apenas por Tempo de Contribuição (TC)		Há restrições à atividade laboral?
	Homens	Mulheres	
Argélia	TC: 32	TC: 32	Inatividade
Egito	TC: 20	TC: 20	-
Brasil	TC: 35	TC: 30	-
Equador	TC: 40	TC: 40	-
Bahrein	TC: 20	TC: 15	Aposentadoria+Salário < Salário Médio dos últimos 2 anos.
Irã	TC: 35	TC: 35	Inatividade.
Iraque	TC: 30	TC: 30	Inatividade
Arábia Saudita	TC: 25	TC: 25	Inatividade
Síria	TC: 25	TC: 25	-
Yemen	TC: 30	TC: 25	-
Hungria	Sem direito.	TC: 40	-
Itália	TC: 42,5	TC: 41,5	-
Sérvia	TC: 45	TC: 45	-

Fonte: Ministério da Previdência/Secretaria de Previdência.

Para se sustentar a manutenção de uma modalidade de aposentadoria, apenas, baseada no tempo de contribuição, argumenta-se que alguns trabalhadores entram no mercado de trabalho muito jovens, contribuindo por mais tempo, ficando expostos ao desgaste no mercado de trabalho, merecendo compensação em decorrência dessa exposição.

Todavia, esse argumento deve ser relativizado pelo fato segundo o qual, ao mesmo tempo, trabalhadores que conseguem atingir 35 anos de contribuição muito cedo, são aqueles que possuem maior estabilidade no mercado de trabalho, tendendo a ocupar postos melhores, não necessitando, portanto, de compensações nas regras de acesso à aposentadoria.

Por outro lado, poder-se-ia argumentar que a maior regularidade contributiva deveria ser recompensada ao trabalhador, lhe concedendo maiores benesses previdenciárias. De fato, o maior volume de contribuição deve ser recompensado, mas o caminho para tanto não deve ser uma idade mínima diferenciada ou mesmo ausente - regras de acesso - mas por meio do cálculo do valor de seu benefício. Hoje no Brasil ocorre justamente o contrário, já que se garante o júbilo mais precoce com um menor valor de seu benefício, por exemplo, por meio da incidência do fator previdenciário[26].

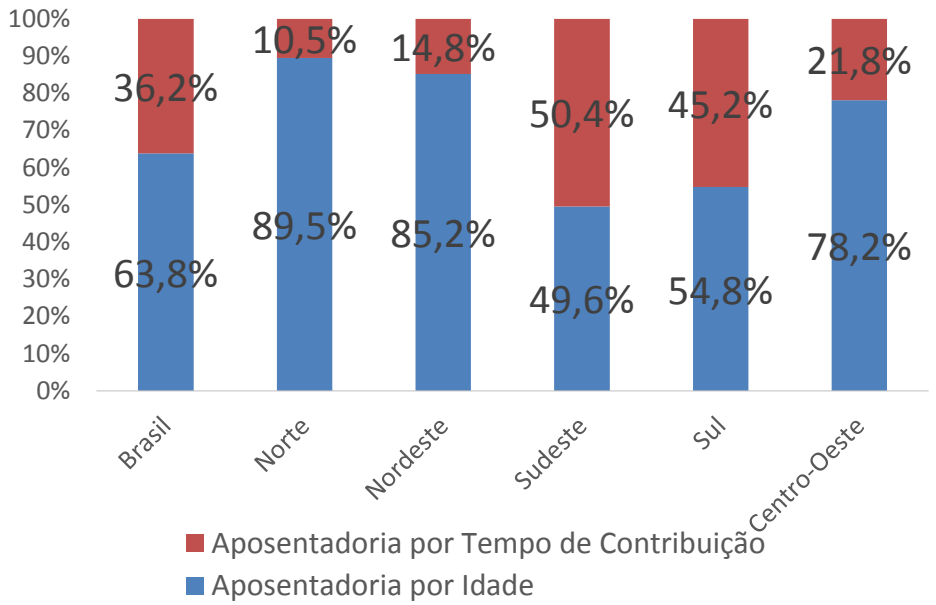
Assim, ainda que se considere a discussão sobre a necessidade de se manter alguma diferenciação entre trabalhadores com perfis diferentes - dada a contribuição de cada um para a sustentabilidade do sistema - a experiência internacional é clara ao indicar a necessidade de se elevar a idade média de aposentadoria no Brasil.

Os mais pobres, por sua vez, tendem a entrar mais cedo no mercado de trabalho, mas possuem elevado nível de informalidade, e no mais das vezes, se aposentam por idade (ou

[26] Há que se deixar claro que a partir da Lei nº. 1.3138/2015, até 30 de dezembro 2018, para se aposentar por tempo de contribuição, sem incidência do fator previdenciário, o segurado terá de somar 85 pontos, se mulher, e 95 pontos, se homem. Trata-se da fórmula progressiva denominada 85/95, que permite a soma da idade com o tempo de contribuição.

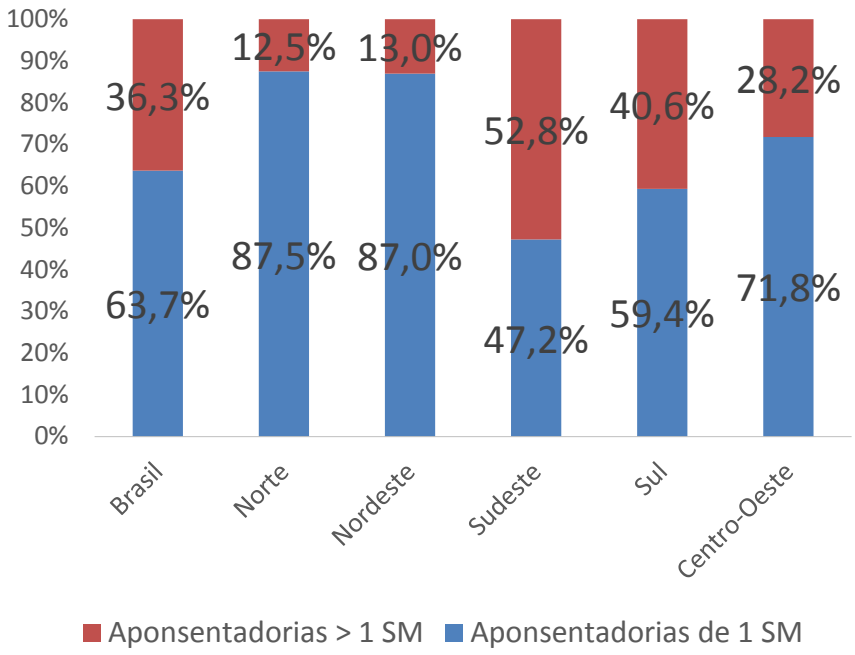
angariam um benefício assistencial), fato que já lhes impõe idade mínima, conforme se pode inferir dos Gráficos 13 e 14.

Gráfico 14 - Modalidades de Aposentadorias (% do Total)



Fonte: Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão e Ministério da Fazenda.

Gráfico 15 - Aposentadorias por Faixa de Valor (% do Total)



Fonte: Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão e Ministério da Fazenda.

Nota-se, dos gráficos acima citados, que a população mais pobre já se submete à uma aposentadoria com idade mínima, fato que cria uma regressividade odiosa, já que os menos privilegiados se submetem a regras práticas mais rígidas que os mais privilegiados financeiramente. Segundo dados do já mencionado estudo do Banco Mundial (2017), cerca de metade dos subsídios de aposentadoria beneficiam apenas os 40% mais ricos da população brasileira e apenas 4% dos benefícios vão para os 20% mais pobres.

Ainda que não se esteja a tratar de um regime de previdência no modelo de capitalização, não parece adequado que trabalhadores com maior tempo de contribuição tenham o mesmo tratamento dado àqueles que contribuíram pouco para o sistema, já que o que se prega é a solidariedade.

Nesse sentido, o incentivo que se afigura mais adequado para premiar aqueles que contribuem por um período mais prolongado reside na regra de cálculo do valor do benefício, e não na antecipação da idade, lembrando que o cenário interno e a experiência internacional são claros ao indicar a necessidade de se elevar a idade média de aposentadoria no Brasil.

3.2 REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

No que se refere aos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), inicialmente, cabe destacar que a preocupação com o equilíbrio financeiro e atuarial levou a uma melhoria na sua organização, regulação e supervisão, a partir das Emendas Constitucionais nº 20, de 1998, e nº 41, de 2003.

A Emenda Constitucional nº 20, de 1998, iniciou um processo de alteração constitucional com o objetivo de promover gradualmente a convergência das principais regras dos RPPS com o RGPS. Nesse sentido, foi inserida no próprio texto constitucional a aplicação subsidiária aos servidores das regras do RGPS (§ 12 do art. 40 da Constituição Federal). Além disso, desde então, o caráter contributivo e o equilíbrio financeiro e atuarial são princípios constitucionais tanto dos RPPS quanto do RGPS.

A Emenda nº 41, de 2003, por sua vez, teve um papel importante nesse processo, especialmente ao estabelecer regra geral de cálculo de proventos dos servidores mediante média de contribuições, semelhante à aplicável aos segurados do RGPS. Foi também permitida a equiparação no valor dos proventos e pensões dos RPPS em relação ao RGPS, mediante a instituição, pelos entes federativos, do regime de previdência complementar para os servidores.

Resta claro, desde logo, que a questão da previdência deve ser tratada em bloco, buscando-se, tanto quanto possível, a convergência entre os sistemas, fixando que o objetivo central da proteção previdenciária é a cobertura dos riscos sociais eleitos pelo legislador (idade avançada, incapacidade para o trabalho, dentre outros) e não a manutenção da renda e do poder aquisitivo do segurado/beneficiário.

Igualmente importante é a instituição, a partir de 2013, da previdência complementar para os servidores públicos, tanto na União (Lei nº 12.618, de 2012 - FUNPRESP) como em alguns Estados. Embora sendo uma das alternativas que contribui, de modo efetivo, para o equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS, até hoje apenas a União e alguns poucos Estados (SP, RJ, ES, MG, BA, SC e RS) conseguiram viabilizar a sua instituição.

Nota-se que tal intento surge de uma perspectiva neoliberal que visa a redução do Estado e de suas obrigações sociais, relegando tais serviços, total ou parcialmente, para os particulares – ideia de capitalização parcial da previdência do servidor público.

Na União, Estados e Distrito Federal, a relação entre os ativos e os aposentados e pensionistas está próxima de 1 (um), indicando a dificuldade para o equilíbrio entre as receitas de contribuições e as despesas com o pagamento de benefícios de seus respectivos RPPS.

Nos Municípios, a situação é mais confortável, mas tende a se agravar devido ao envelhecimento populacional.

Dessa forma, os RPPS da União, Estados e Distrito Federal registraram déficit de R$ 72,5 bilhões e R$ 60,9 bilhões em 2015, respectivamente. Por sua vez, os Municípios apresentaram superávit de R$ 6,7 bilhões no mesmo período.

Cabe esclarecer que desde a Emenda Constitucional nº 20, de 1998, os RPPS possuem idade mínima na aposentadoria por tempo de contribuição, o que contribui para elevar a idade média de aposentadoria. Em 2015, a idade média de aposentadoria integral dos servidores públicos civis da União foi de 60,6 anos, enquanto no RGPS a idade média foi de 58 anos.

Todavia, desajustes históricos, a manutenção de regras especiais de benefícios (manutenção de alguns privilégios) e o aumento da expectativa de sobrevida da população brasileira, ainda representam desafio para sua sustentabilidade.

De acordo com dados do Banco Mundial (2017), O RPPS consome recursos equivalentes a 4% do PIB, mas beneficia apenas 1,5% da população brasileira, já que a maioria dos servidores públicos pertence aos 60% mais ricos da população.

Conforme Tabela 10, que segue, na União e nos Estados/DF, a relação entre os ativos e os aposentados e pensionistas está próxima de 1 (um), o que indica que cada trabalhador ativo deve sustentar um trabalhador inativo. Já nos municípios, a situação é mais confortável, ou seja, 4 (quatro) trabalhadores ativos devem sustentar 1 (um) trabalhador inativo.

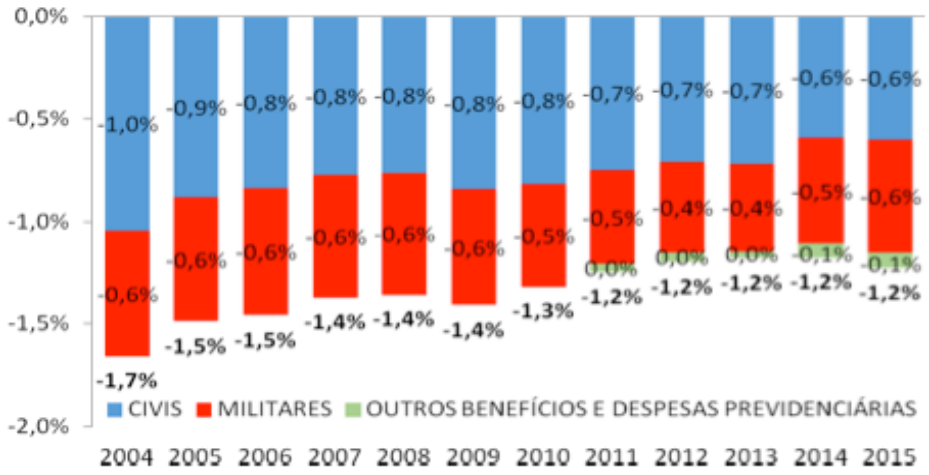
Tabela 10 - Quantidade de Segurados no RPPS – 2014 (mil pessoas)

	ATIVOS	APOSENTADOS	PENSIONISTAS	TOTAL	RELAÇÃO ATIVOS / APOS.+PENS.
União	1.195,8	566,4	411,5	2.173,7	1,22
Estados/DF	2.678,0	1.442,8	490,2	4.611,1	1,39
Municípios	2.379,2	449,1	132,6	2.960,8	4,09
Total	**6.253,1**	**2.458,3**	**1.034,3**	**9.745,6**	**1,79**

Fonte: CGEEI/DRPSP/SPPS/MTPS - Dados consolidados para Anuário Estatístico - 2014

Neste cenário, o resultado negativo do regime previdenciários dos servidores públicos civis é elevado em relação ao PIB; de igual modo, o resultado do regime previdenciário dos militares, representando 45% do déficit previdenciário da União em 2015, ou -0,6% do PIB, o mesmo percentual do regime dos civis, regime que será tratado em subcapítulo próprio, conforme se nota do Gráfico 15.

Gráfico 16 - Resultado Previdenciário da União – Civis e Militares (% do PIB)



Fonte: RREO (STN/MF)

Por outro lado, de igual preocupação são as regras especiais de aposentadoria, a exemplo dos professores e policiais.

Os professores, homens e mulheres, comprovando tempo de efetivo exercício nas funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio, têm redução de cinco anos nos requisitos de idade e tempo de contribuição em comparação às regras do RGPS. Adicionalmente, exige-se 10 anos de serviço no caso de serviço público, sendo que 5 anos no mesmo cargo, conforme especificado na Tabela 11.

Tabela 11 - Regras de Acesso à Aposentadoria dos Professores

	Homens	**Mulheres**
Idade Mínima	55	50
Tempo de Contribuição	30	25
Tempo no Serviço Público	10	10
Tempo no Cargo	5	5

Fonte: O Autor, 2017.

Em se tratando da aposentadoria dos policiais federais e policiais civis (estaduais/distritais), o primeiro problema é não se exigir requisito de idade mínima para ter direito à aposentadoria, exigindo-se, apenas, tempo de contribuição de 30 anos para homens e 25 anos para mulheres em qualquer emprego, sendo que pelo menos 20 anos de atividade policial no caso dos homens e 15 anos para as mulheres.

Tendo em vista que a idade mínima requerida para ser policial federal e civil é de 18 e 21 anos, respectivamente, é possível que uma mulher possa se aposentar com proventos integrais de forma precoce, aos 43 anos no primeiro caso e 45 anos no segundo, conforme especificado na Tabela 12.

Tabela 12 - Regras de Acesso à Aposentadoria dos Policiais

	Homens	**Mulheres**
Idade	Sem idade mínima	Sem idade mínima
Tempo de Contribuição	30	25
Tempo de Atividade Policial	20	15

Fonte: O Autor, 2017.

O aumento da flexibilização das regras de acesso à aposentadoria, como é o caso das regras de aposentadoria especial, afetam o fluxo financeiro e atuarial da previdência, pois diminuem a receita previdenciária. Em alguns estados, a aposentadoria especial, para magistério, policiais e outras, já é a regra e não mais a exceção.

Como exemplo, em Estados como Alagoas, Espírito Santo, Paraná e Santa Catarina, estes servidores respondem entre 45% a 57% do total de ativos e 61% a 73% do total dos inativos em 2013, conforme dados da Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda.

Desse modo, medidas que elevem a contribuição ou o tempo de contribuição para estes servidores públicos se fazem necessárias para dar sustentabilidade aos planos previdenciários.

De outro lado, digno de nota é o posicionamento do TCU trazido a lume pelo já citado Relatório de Auditoria produzido no Processo TC-001.040/2017-0, datado de 21 de junho de 2017, segundo o qual,

> O déficit do RPPS da União e a necessidade de financiamento da inatividade e pensões militares, embora expressivos em termos absolutos (R$ 43 bilhões e R$ 34 bilhões, respectivamente, em 2016), mantiveram-se relativamente estáveis quando comparados ao PIB (Gráfico 16). **Esse cenário pode estar relacionado às mudanças introduzidas pelas reformas previdenciárias ocorridas nos últimos anos (entre elas a criação do Funpresp, a definição de idade mínima de aposentação, aperda da paridade para novos servidores, e a cobrança de contribuição social dos inativos)** (item 5.1.2).
> 631. Não obstante, no que tange ao RPPS da União, chama atenção a elevada necessidade de financiamento per capita quando comparada ao RGPS (item 5.2.1). Tal fato decorre, em grande medida, de aspectos históricos na legislação previdenciária relativa ao setor público que, até 1993, era tratada como extensão da política de pessoal. Como resultado, ao

> se apurar receita, despesa e resultado do RPPS da União, agrupa-se, em um único demonstrativo, segurados com históricos de contribuição e regras de benefício muito distintas, incluindo aqueles admitidos até 2003 que, satisfeitas as regras de transição atualmente em vigor, têm direito à aposentadoria com vencimentos integrais do último cargo e paridade de reajuste com servidores ativos, bem como os que ingressaram após 2013 e estão sujeitos ao teto do RGPS.
> 632. Nesse ponto, cabem ainda duas observações sobre o RPPS da União: (a) a criação do Funpresp, e seu efetivo funcionamento a partir de 2013, apesar de ter reduzido o custo dos novos entrantes, gerou um custo de transição, pois, em um sistema de repartição, como a contribuição do servidor que entrou no regime após 2013 tem como base o teto da contribuição do RGPS, menos recursos estão disponíveis para o financiamento dos inativos; (b) o art. 243 da Lei 8.112/1990 permitiu a integração de celetistas ao RJU da União. Esses antigos celetistas, além de passarem a ter direito a benefícios integrais, não tiveram os recursos anteriormente arrecadados por eles para o RGPS transferidos para o regime próprio, o que contribuiu para a elevação do passivo da União (CONTAS DE GOVERNO 2002, TCU, p. 86, 526, 586).
> 633. Nesse sentido, para fins de transparência, uma segregação de massa entre segurados que estão submetidos a regras muito díspares de contribuição e cálculo do benefício, permitiria identificar com maior precisão a causa para os déficits constatados, avaliar o impacto das reformas previdenciárias implementadas e, eventualmente, propor medidas mais efetivas para sanear o regime (grifo nosso).

Portanto, no mais recente entendimento do TCU, o regime previdenciário dos servidores públicos civis da União apresenta trajetória de declínio lento e gradual, isso em razão das duas reformas já realizadas terem estancado o crescimento do déficit, motivo pelo qual, diferentemente do que se vê no RGPS, os RPPS não necessitariam de reajustem mais severos.

Em que pese a respeitabilidade que se deve emprestar aos estudos do mencionado Tribunal, os regimes próprios de Previdência Social são os mais regressivos e comportam os maiores números de privilégios, além de apresentar números que demonstram sérios riscos para sua manutenção (notadamente do ponto de vista atuarial), conforme demonstrado acima, os quais demandam, também, imediatos ajustes, especialmente visando o fim dos privilégios, a progressividade e a convergência de regras entre esses e o RGPS.

Por fim, uma vez mais valendo-se dos já citados ensinamentos de Amartya Sen, não se pode deixar o espirito de corpo maximizar o autointeresse visando influenciar ou desestimular a confecção de políticas econômicas apenas voltadas ao atendimento de algumas classes, contrastadas com o esquecimento das liberdades humanas e o desenvolvimento das capacidades individuais – no caso os servidores públicos. Conforme

demonstrado no Capítulo 1, o autor citado não condena o indivíduo buscar seus interesses, o que ele questiona é exercê-lo, unicamente, por meio do comportamento autointeressado" (Sen, 1999, p. 72).

3.3 REGRAS DIFERENCIADAS EM RAZÃO DE GÊNERO

O sistema previdenciário brasileiro apresenta uma diferenciação de gênero de cinco anos como regra de acesso a benefícios, tendo como justificativa o suposto tratamento que a sociedade brasileira empresta para as mulheres no mercado de trabalho e na vida cotidiana.

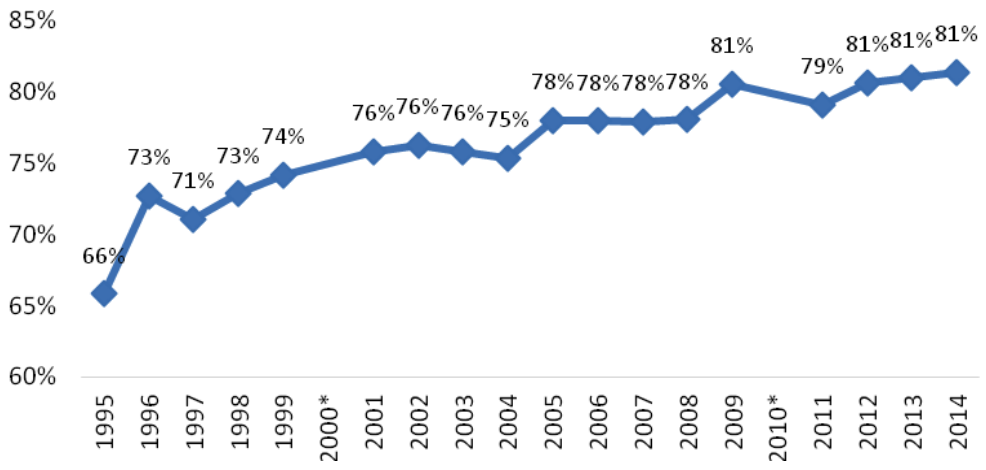
Não se pode olvidar que a inserção da mulher no mercado de trabalho, como regra, é diferente em relação ao homem; igualmente no tocante à remuneração, já que elas permanecerem mais tempo na informalidade, e como regra, inseridas em ocupações com menor rendimento.

Igualmente, também não se pode olvidar da chamada "dupla jornada", uma vez que as mulheres, como regra, se dedicam mais aos afazeres domésticos do que os homens após a jornada regular de trabalho.

Conforme dito, há que reconhecer que esses argumentos são corretos, já que os estudos indicam ainda haver discriminação no mercado de trabalho em relação às mulheres no Brasil. No entanto, é importante considerar que essas diferenças estão diminuindo gradativa e continuamente, e dizem respeito a questões outras que não a previdenciária, devendo, portanto, ser tratadas como tal, e não por meio de compensações previdenciárias - por exemplo, como política de trabalho e emprego.

O Gráfico 16 que segue demonstra que a diferença de rendimento entre mulheres e homens ao longo do tempo tem caído gradativamente - o rendimento da mulher, que chegou a representar apenas 66% do rendimento dos homens em 1995, aumentou ao longo dos anos, alcançando 81% do rendimento dos homens em 2014:

Gráfico 17 - Razão de rendimento por hora (todos os trabalhos/mulheres e homens)

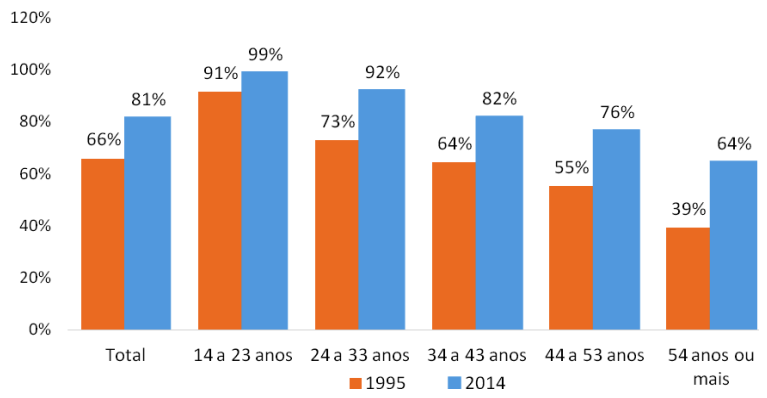


Fonte: PNAD/IBGE. *A PNAD não foi coletada em 2000 e 2010, devido à realização do Censo do IBGE.

Numa visão prospectiva do gráfico acima, nota-se que a tendência é que essa diferença remanescente se reduza ainda mais.

Já o Gráfico 18, por sua vez, evidencia a razão de rendimentos por gênero e faixa etária entre o ano de 1995 e 2014, por meio do qual se nota uma forte redução dessas diferenças nas faixas mais jovens da população.

Gráfico 18 - Razão do rendimento entre todos os trabalhos por gênero e faixa etária



Fonte: PNAD/IBGE.

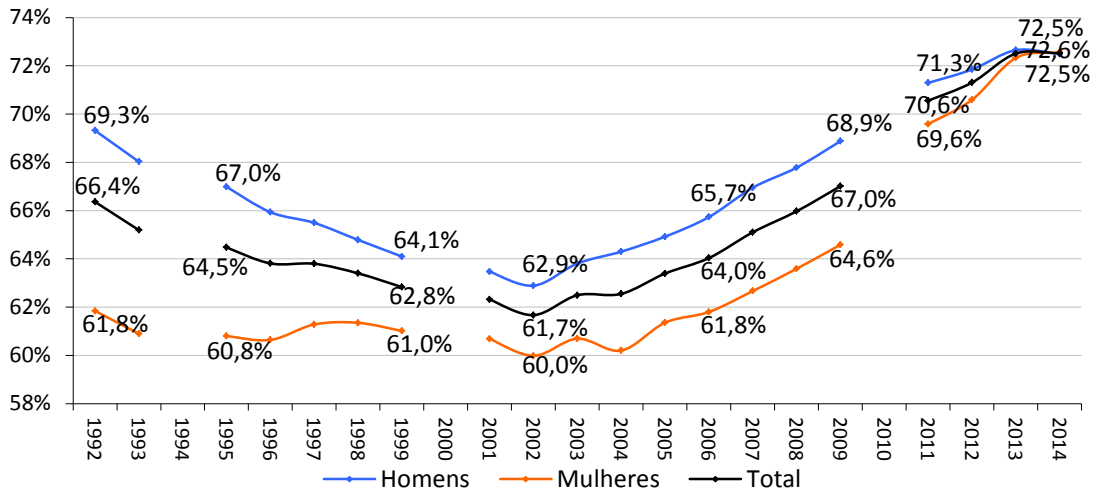
Resta claro, da análise do gráfico acima, que, no futuro, a diferença de rendimento entre os gêneros deve ser próxima de zero.

Em relação à chamada “dupla jornada”, há evidência de que a melhora da oferta educacional na primeira infância contribuiu para reduzir a proporção de mulheres que se ocupavam das tarefas domésticas, pois aquelas que têm os seus filhos na escola acabam tendo uma dupla jornada menor do que aquelas que não têm seus filhos devidamente matriculados.

De acordo com dados da PNAD, o contingente de mulheres que se dedicam aos afazeres domésticos de 15 a 29 anos de idade caiu de 88,2% para 84,6% entre 2004 e 2014. Mais do que isso, o número médio de horas semanais dedicadas a essas atividades diminuiu de 23,0 para 20,5 horas no mesmo período.

Por fim, há que se anotar que a cobertura previdenciária das mulheres aumentou substancialmente nas últimas décadas, tendo igualado a dos homens nos últimos anos. Segundo o Gráfico 18, que segue, essa diferença que já foi de 8 pontos percentuais no início da década de 1990, não mais existia em 2014.

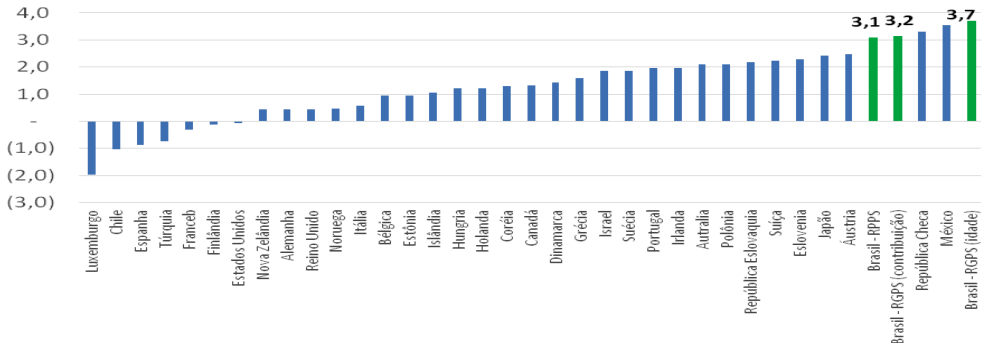
Gráfico 19 - Evolução da cobertura previdenciária



Fonte: PNAD/IBGE.

Portanto, partindo-se para a comparação internacional, a regra é não mais haver diferença no tratamento de gênero no sistema previdenciário. O Gráfico 20 demonstra, justamente, a diferença de gênero existente nos sistemas previdenciários dos países da OCDE em comparação com o Brasil, país que possui a maior diferença de aposentadoria efetiva por gênero.

Gráfico 20 - Diferença entre a idade média de aposentadoria entre homens e mulheres



Fonte: OCDE.

Mesmo com todos os argumentos acima delineados e dados fornecidos, ainda com relação à necessidade de tratamento previdenciário isonômico, no que se refere à diferenciação de gênero, cabe destacar que, atualmente, a expectativa de vida ao nascer das mulheres é cerca de 7 anos a mais que a dos homens, sendo que aquelas têm o direito de se aposentar com 5 anos a menos, tanto na aposentadoria por idade, quanto na por tempo de contribuição, combinação essa que resulta na maior longevidade dos benefícios, e maiores desequilíbrios nas contas do sistema.

Dos quatro pontos expostos, os quais evidenciam a perda e/ou redução dos fundamentos outrora utilizados para se justificar uma diferenciação previdenciária em razão do gênero, é importante que o realinhamento da política previdenciária reduza gradativamente a diferença existente no Brasil com objetivo de, no futuro, eliminá-la, tal como se tem feito com toda sorte de diferenciação de direitos entre homens e mulheres.

3.4 A APOSENTADORIA DO TRABALHADOR RURAL

Outro ponto que necessariamente precisa ser atacado é a aposentadoria rural, modalidade que permite diferenciação de cinco anos de idade para acesso ao sistema, em comparação com a previdência urbana. Dessa forma, um homem comprovadamente rural, pode se aposentar por idade aos 60 anos e uma mulher aos 55 anos de idade.

O principal argumento a favor desta diferenciação baseou-se nas condições da vida do trabalhador do campo, consideravelmente mais exaustivas do que as do urbano (trabalho tipicamente braçal, com exposição às intempéries climáticas e a outras condições adversas).

Outra razão importante é a predominância da informalidade, o que reduz o rendimento médio do trabalhador rural em comparação com o urbano. Dessa forma, o legislador considerou essa diversidade de condições no regramento da aposentadoria rural e, no caso dos agricultores familiares - segurados especiais - criou um sistema contributivo diferenciado para possibilitar o acesso à rede de proteção social, definido na própria Constituição Federal.

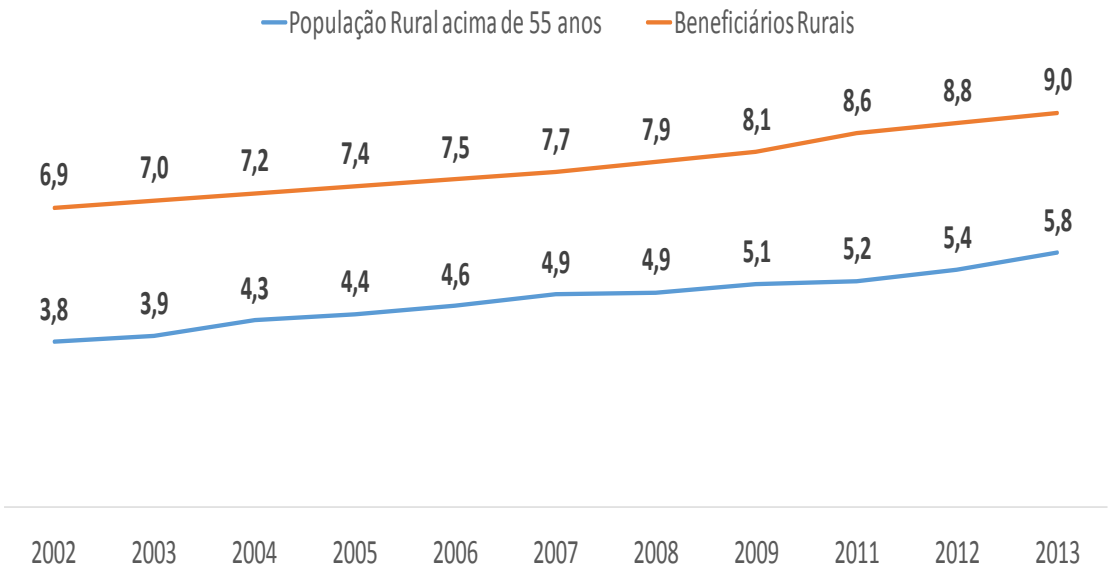
Na prática, o segurado especial, albergado pelo art. 195, § 8º da Constituição Federal, que trabalha em regime de economia familiar, não precisa comprovar recolhimento previdenciário, bastando que prove o trabalho por, no mínimo, 15 anos em atividade rural, por meio de início de provas documentais corroboradas por provas testemunhais. Até por este motivo, conforme dados fornecidos pela Secretaria de Previdência, em 2015, 94% das aposentadorias rurais concedidas foram para segurados especiais, fato absolutamente distante da realidade nacional.

Desse modo, a contribuição rural corresponde a apenas 2% da arrecadação previdenciária total e a relação entre arrecadação e despesa com benefícios rurais que era de 12,3% em 2005 passou para 7,2% em 2015, denotando a necessidade de se buscar uma alternativa para a arrecadação sobre a comercialização, buscando-se o recolhimento sobre o valor do rendimento do trabalhador rural.

As regras para caracterizar a condição de trabalho rural, sobretudo no caso dos segurados especiais, que exercem suas atividades em regime de economia familiar rural, têm resultado em um número elevado de concessões de aposentadorias rurais.

Note-se, por exemplo, da análise do Gráfico 20, que a quantidade de beneficiários da aposentadoria rural é maior do que a população com mais de 55 anos que se declara rural nas pesquisas do IBGE.

Gráfico 21 - População Rural acima de 55 anos e quantidade de benefícios rurais* (em milhões)



Fonte: PNAD/IBGE e MTPS. *A população rural da PNAD refere-se à população que reside em áreas rurais, não sendo necessariamente um trabalhador rural.

Isso se dá, pela forma de comprovação da atividade rural e a possibilidade de extensão para todos os membros do grupo familiar, fatos que, dentre outras causas, dificultam o reconhecimento administrativo do direito do segurado, o que tem levado à alta judicialização na concessão de benefícios.

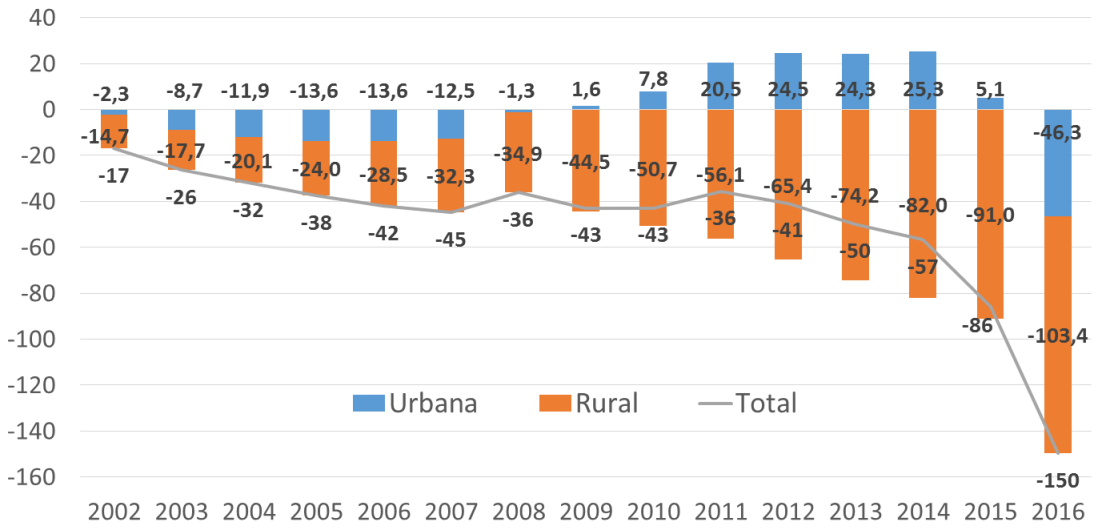
Em 2015, de acordo com dados oficias do INSS, a judicialização na concessão de aposentadoria por idade rural chegou a 30,2%. Esses dados mostram a necessidade de aperfeiçoamento da legislação previdenciária, no que se refere ao reconhecimento do direito na concessão de aposentadoria rural.

A elevada judicialização e a aparente concessão excessiva denotam uma fragilidade do modelo atual, que precisa ser reavaliado a partir de uma alternativa que reforce a capacidade de o INSS aferir com maior objetividade e segurança o exercício da atividade rural.

Com efeito, torna-se imprescindível se pensar na substituição do modelo de recolhimento previdenciário sobre o resultado da comercialização da produção, que não financia os custos existentes com os benefícios rurais, para um modelo de contribuição individual.

Ressalta-se que, embora a modificação na forma de contribuição tenha o potencial de reduzir parcialmente o desequilíbrio entre as receitas e as despesas da previdência rural, o mais importante impacto dessa medida não é na arrecadação, mas sim no seu caráter comprobatório, inclusive para viabilizar o acesso a outros benéficos, além da aposentadoria, como por exemplo, benefícios por incapacidade e salário maternidade, no caso das trabalhadoras rurais.Para ilustrar, importantes os resultados dos sistemas de previdência urbano e rural evidenciados no Gráfico 22.

Gráfico 22 - Déficit da Previdência – urbana e rural



Fonte: Ministério da Fazenda.

Percebe-se que, em 2016, enquanto a previdência urbana teve déficit de R$ 46,3 bilhões, a rural teve déficit de R$ 103,4 bilhões, sendo que, no caso dos últimos, tendo em vista que grande parte se aposenta como segurado especial, e esses somente contribuem se e quando comercializam sua produção, de fato o volume pago a título de benefício é infinitamente superior ao arrecado com contribuições, fato que gera o demonstrado desequilíbrio financeiro.

Tendo em vista a mencionada desproporção verificada entre o que se arrecada e o que se paga a título de benefícios para a população rural, importante a análise, neste ponto, do conceito de taxa de reposição, o qual se aplica tanto a rurais quanto a urbanos, mas em razão das peculiaridades pertinentes aos primeiros – especialmente a regra constitucional segundo a qual nenhum benefício substitutivo de renda será inferior ao salário mínimo (art. 201, § 2º da Constituição Federal) – ganham contornos mais graves.

Sob o ponto de vista estritamente econômico, há que se reafirmar que os benefícios previdenciários são destinados a salvaguardar riscos sociais constitucionalmente relevantes, tais como idade avançada, incapacidade para o trabalho, morte, dentre outros, e não como um mecanismo substitutivo de renda do trabalhador ou de sua família.

O benefício previdenciário, portanto, não tem a finalidade de recompor o total da renda do trabalhador, aposentado, incapacitado para o trabalho ou que venha a falecer, mas sim guarnecê-lo (ou à sua família) diante das citadas situações protegias pela Constituição Federal, sendo que a renda devida a título de aposentadoria ou pensão variará de acordo com o volume de contribuições vertidas ao sistema, as regras de cálculo específicas de cada benefício, bem como a taxa de reposição adotada pelo regime - a proporcionalidade entre o valor do benefício previdenciário e a renda percebida pelo trabalhador na ativa.

Em comparação com os demais sistemas de previdência no mundo, o Brasil possui uma taxa de reposição significativamente alta, o que significa que a insustentabilidade do sistema se agrava em decorrência dos altos valores de reposição prometidos pelo sistema.

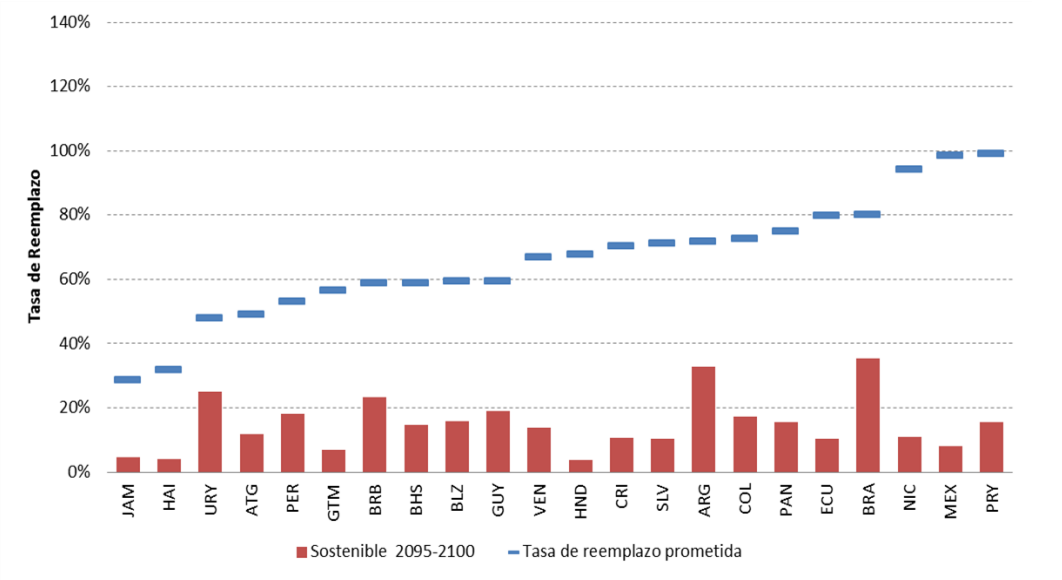
Sendo assim, visando o equilíbrio financeiro e atuarial, há que se rever as taxas de reposição dos benefícios previdenciários do sistema brasileiro, seja para os trabalhadores urbanos, seja para os rurais, adequando-as aos padrões internacionais.

Ocorre que, em se tratando de benefícios rurais, tendo em vista a pequena densidade de contribuições individuais, o valor do benefício quase que na totalidade dos casos é no valor do salário mínimo (para os segurados especiais o benefício é sempre no valor do salário mínimo), o que impõe ao sistema, independentemente da situação específica, uma taxa de reposição de 100%, fato que, uma vez mais desequilibra as contas da previdência dos trabalhadores rurais.[27]

[27] Para fins didáticos, admite-se neste capítulo referência à previdência dos trabalhadores rurais, cumprindo a ressalva segundo a qual a previdência é única para trabalhadores urbanos e rurais no que toca aos aspectos contábeis.

Nota-se do Gráfico 23, que estampa Estudo do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, que a Taxa de Reposição prometida pelo Brasil é insustentável, além de ser superior a diversos países da América Latina, com economias semelhantes à do Brasil.

Gráfico 23 - Taxa de Reposição – comparativa (sustentável e prometida)



Fonte: Ministério da Fazenda.

Portanto, no caso brasileiro, em que se pratica uma taxa de reposição, em média, de 80% do quanto se percebia na ativa, para que o sistema se mostrasse viável, a taxa praticada deveria ser inferior aos 40%, o que, uma vez mais, demonstra a inviabilidade da atual contabilidade do sistema.

No caso específico dos trabalhadores rurais, conforme visto, ainda maior a discrepância, eis que na prática, se está a conceder benefícios previdenciários com taxas de reposição de 100% (salário mínimo), desvinculados de sua necessária contraprestação contributiva.

3.5 O BENEFÍCIO ASSISTENCIAL DE PRESTAÇÃO CONTINUADA – BPC

Conforme mencionado na presente pesquisa verifica-se uma iminente escassez de recursos no âmbito dos orçamentos dos entes federados e, tendo em vista que a grande maioria das políticas públicas demandam gastos que excedem a capacidade do Estado, no

mais das vezes, o administrador estatal precisa fazer escolhas, pressupondo que ele tem preferências por determinadas áreas, deixando as outras descobertas. Tais escolhas, muitas vezes não são fáceis, sendo trágicas, mas fazem parte do exercício da função precípua dos administradores públicos (NUNES, 2016).

Diante disso, é importante tratar do Benefício Assistencial de Prestação Continuada - BPC, que consiste em benefício assistencial (e não previdenciário) mensal no valor de um salário mínimo oferecido a pessoas que tenham renda familiar per capita mensal inferior a ¼ do salário mínimo, e que sejam deficientes ou idosas a partir dos 65 anos de idade. Em que pese ser uma garantia constitucional, trata-se de política social, e depende da vontade política e das possibilidades do Estado – cláusula da reserva do possível.

Alerte-se que essa clausula, que se perfaz em matéria de defesa do Estado, deve ser utilizada de maneira absolutamente excepcional, e nunca a priori, "É dizer: o Estado não pode alegar 'a reserva' a toda e qualquer demanda que lhe é formulada, mas apenas àquelas que, de fato, remontam ao inacessível pelo orçamento estatal, sem que isso se traduza em prejuízo para a coletividade" (DE LAZARI, 2012, p. 45). Nesse sentido se posicionou o Supremo Tribunal Federal:

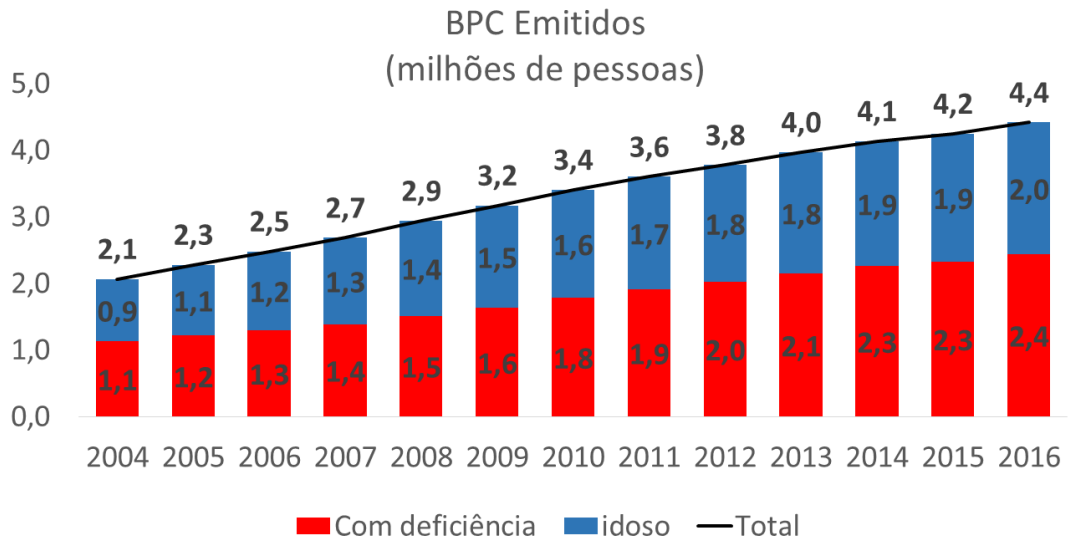
> [...] É que a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais – além de caracterizar-se pela gradualidade de seu processo de concretização – depende, em grande medida, de um inescapável vínculo financeiro subordinado às possibilidades orçamentárias do Estado, de tal modo que, comprovada, objetivamente, a incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, desta não se poderá razoavelmente exigir, considerada a limitação material referida, a imediata efetivação do comando fundado no texto da Carta Política. Não se mostrará lícito, no entanto, ao Poder Público, em tal hipótese – mediante indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa – criar obstáculo artificial que revele o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência. Cumpre advertir, desse modo, que a cláusula da "reserva do possível" – ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível – não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente usando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade. [...] (STF, ADPF n. 45, Rel. Min. Celso de Mello, julg. 29.04.04)

Feita a ressalva, o benefício assistencial foi previsto pelo poder constituinte originário, em 1988, sendo regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS, Lei nº. 8.742/93).

Em busca da racionalidade do sistema de seguridade social brasileiro, propostas de mudanças na Previdência Social demandam também a revisão do benefício assistencial de Prestação Continuada (BPC) de forma a não gerar incentivos inadequados, com a consequente migração do sistema previdenciário, que exige contribuição, para o assistencial, que não exige, desequilibrando a seguridade social.

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é o maior benefício assistencial do Brasil, tendo alcançado 4,4 milhões de pessoas a um custo total de R$ 46,5 bilhões em 2016. O número de beneficiários, em 12 amos, subiu mais do que o dobro, ao passar de 2,1 milhões para 4,4 milhões. Do total, 55% é destinado para pessoas com deficiência e 45% para idosos. Nesse sentido o Gráfico 24, que segue:

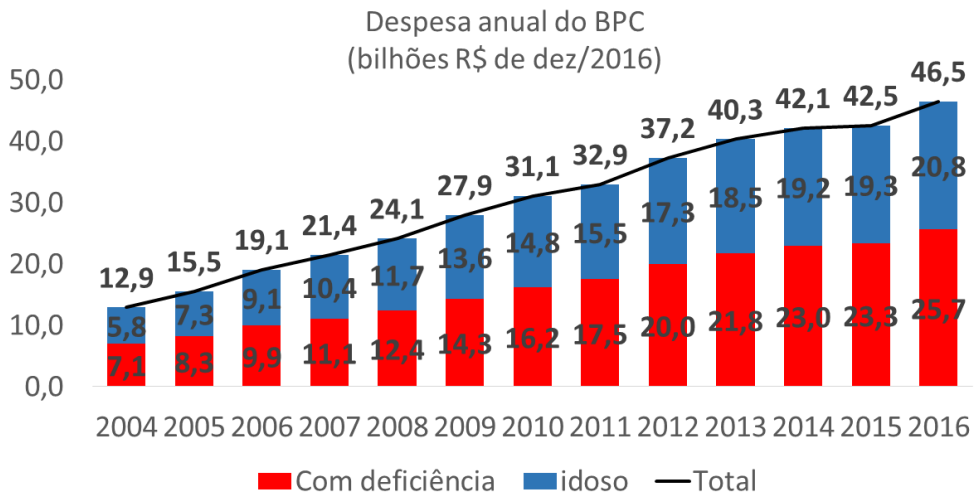
Gráfico 24 – Benefícios de Prestação Continuada emitidos entre 2004 e 2016



Fonte: BEPS.

Nota-se a perigosa tendência de crescimento, a qual se agrava quando se percebe estar diante de benefício assistencial não contributivo que concorre com os previdenciários que demandam contribuições periódicas. Igualmente, a despesa com os benefícios mais que triplicou, tendo como referência os mesmos 12 anos, passando de R$12,9 bilhões em 2004 para R$46,5 bilhões em 2016, conforme se nota do Gráfico 25, que segue:

Gráfico 25 – Despesa Anual com Benefícios de Prestação Continuada emitidos entre 2004 e 2016



Fonte: BEPS
Nota: Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE a preços de 2016.

Cabe destacar que a idade mínima para o BPC tem diminuído ao longo do tempo, apesar do aumento de expectativa de sobrevida dos idosos. Em 1974, a expectativa de sobrevida para quem tinha 70 anos (idade de elegibilidade ao benefício à época) era de 8,5 anos de vida. Em 2011, a expectativa de sobrevida para quem tinha 65 anos era de 17,8 anos, e atualmente já chega a 18,1 anos de vida, segundo dados do IBGE, fato que se pode extrair da Tabela 13:

Tabela 13 – Idades BPC ao longo do tempo e expectativa de sobrevida

	Renda Mensal Vitalícia (RMV)	Benefício de Prestação Continuada (BPC)			
Marco Legal	Art. 1º da Lei nº 6.179, de 11 de dezembro de 1974	Art. 20 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (LOAS)	Art. 1º da Lei nº 9.720, de 30 de novembro de 1998	Art. 34 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso)	Art. 1º da Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011
Idade Mínima do LOAS	> 70 anos	70 anos	67 anos	65 anos	65 anos
Expectativa de Sobrevida a partir da Idade Mínima	+8,5 anos(*)	+10,4 anos(*)	+12,8 anos	+17,8 anos	+18,1 anos

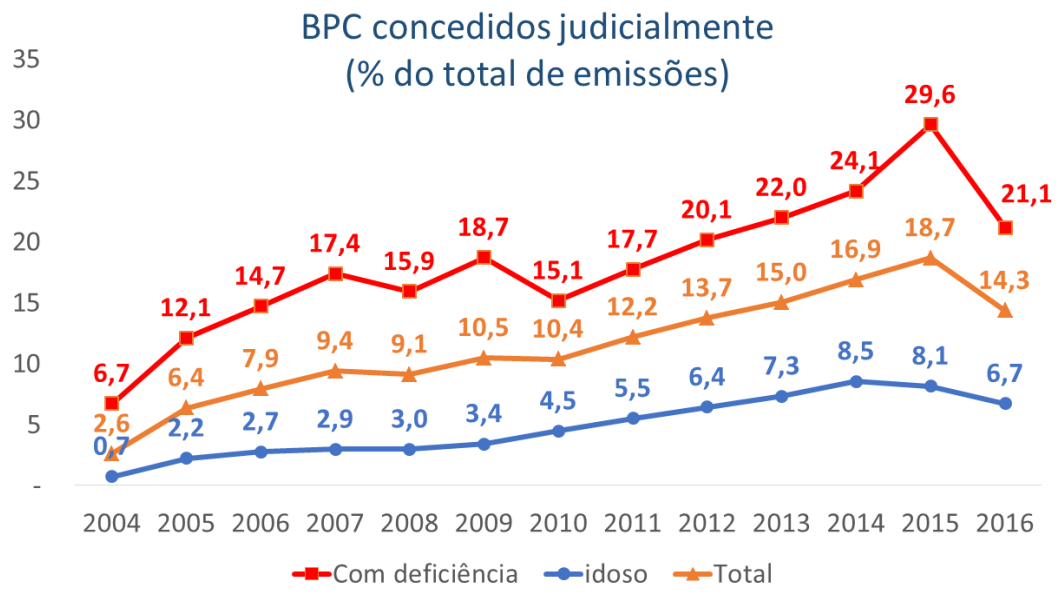
(*) Baseado no comportamento das tábuas de sobrevida de 1998 em diante, estimou-se a sobrevida de indivíduos de 70 anos em 1993 e 1974.

Além disso, a idade mínima requerida para o BPC, para ambos os sexos, está igual à requerida para a aposentadoria por idade, no caso de homens, distorção que, conforme dito anteriormente, resulta em desincentivo para que determinada camada da população contribua para o sistema de Previdência Social.

Dessa maneira, outra medida indispensável é instituir a diferenciação entre os valores pagos pela Previdência e Assistência Sociais, as quais possuem orçamentos distintos, sendo que somente a primeira ostenta caráter contributivo.

Outro problema diz respeito à judicialização, sendo que dentre os anos de 2004 e 2016, o percentual de benefícios concedidos judicialmente saltou de 2,6% para 14,3%, conforme se nota do Gráfico 26, que segue:

Gráfico 26 – Concessão Judicial dos Benefícios de Prestação Continuada emitidos entre 2004 e 2016



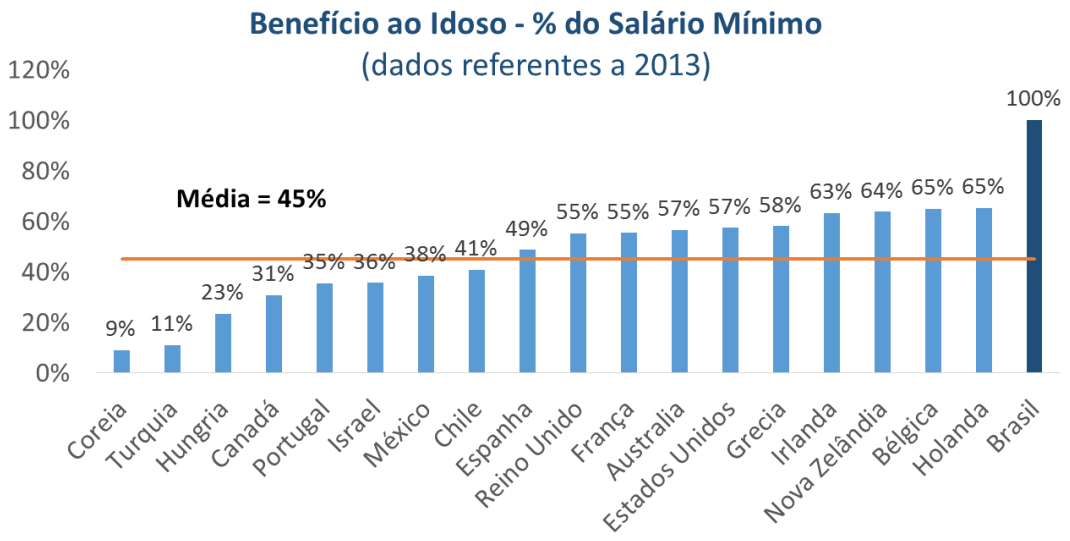
Fonte: Fonte: SUIBE/DATAPREV, dezembro de 2016.

Isso quer dizer que há mais benefícios pagos do que o poder público pode arcar, bem como que as razões de decidir, judicialmente, não são as mesmas da via administrativa, o que demanda equalização urgente, conforme já reconhecido pelo STF, ao reconhecer a inconstitucionalidade do parágrafo 3º do artigo 20 da Lei Orgânica da Assistência Social (Lei 8.742/1993) que prevê como critério para a concessão de benefício a idosos ou deficientes a renda familiar mensal *per capita* inferior a um quarto do salário mínimo, por considerar que esse critério está defasado para caracterizar a situação de miserabilidade.

Outro ponto bastante significativo e que faz a situação brasileira destoar das tendências mundiais é a vinculação do benefício assistencial ao salário mínimo, tendo, na prática, uma reposição muito próxima da reposição dos benefícios previdenciários[28]. A este respeito, interessante a comparação constante do Gráfico 27, que segue:

Gráfico 27 – Benefícios de Prestação Continuada vinculados ao Salário Mínimo - comparação internacional

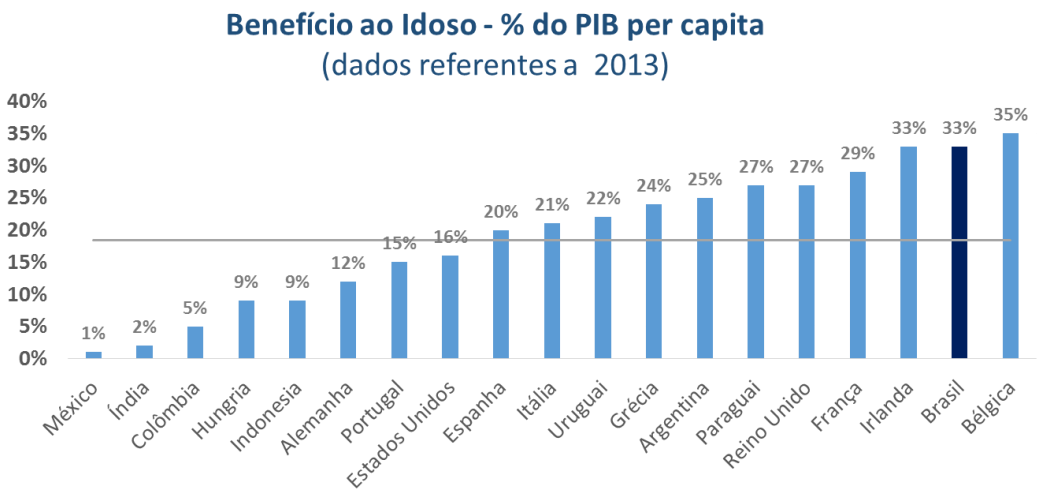
[28] Tanto os benefícios previdenciários, tipicamente contributivos, quanto os assistenciais, não contributivos, no Brasil, são vinculados ao Salário Mínimo, apenas com a diferença do décimo terceiro salário não garantido nos benefícios assistenciais.



Fonte: OCDE e PensionWatch.

Ainda no esteio das comparações internacionais, complementando o Gráfico 27, quando analisado o valor dos benefícios assistenciais em relação ao PIB per capita de cada país, o que se infere do Gráfico 28, conclui-se que o valor do BPC só é inferior ao programa homólogo da Bélgica, fato que, uma vez mais, demonstra o desequilíbrio do sistema assistencial brasileiro e da necessidade de alterações em suas regras. A saber:

Gráfico 28 – Benefícios de Prestação Continuada/percentual do PIB – comparação internacional



Fonte: Fonte: OCDE e PensionWatch.

Em resumo, a política de previdência e assistência social brasileira é o principal item de gastos do governo federal, correspondendo a 54% das despesas primárias pagas em 2016, considerando as despesas com RGPS, RPPS e LOAS/BPC, fato que demanda imediatas providências, impondo ao Estado a "escolha trágica" tendente a ajustar os sistemas e equacionar seus vícios, visando a viabilidade da manutenção de suas políticas sociais, pois do contrário, todas as outras políticas haverão de ser sacrificadas para se garantir previdência e assistência social nos moldes que se encontram.

3.6 PENSÕES POR MORTE

Ocupando a terceira colocação dentre os benefícios mais dispendiosos do RGPS, as pensões por morte representam 24,2% do total das despesas em 2015. Estes valores devem-se à histórica benevolência na concessão de pensões por morte no Brasil em comparação com outros países nos seguintes quesitos: carência, duração do benefício, taxa de reposição e acumulação com outros benefícios previdenciários.

Note-se que tal questão sempre se mostrou de tamanha relevância, a ponto de já em 2015, a Lei nº 13.135 ter introduzido ajustes necessários ao benefício da pensão por morte no âmbito do RGPS e do RPPS (da União), com o objetivo de aperfeiçoar as regras de concessão, eliminando distorções que resultavam em ônus excessivo para a sociedade e alinhando o acesso a esse benefício com padrões internacionais e boas práticas previdenciárias, especialmente, introduzindo a carência de 18 meses de contribuição e 24

meses de tempo mínimo de casamento ou União estável e regras de cessação do benefício variável de acordo com a expectativa de sobrevida do cônjuge beneficiário, nos termos demonstrados na Tabela 14.

Tabela 14 - Tempo de duração e Idade do beneficiário da Pensão por Morte

Tempo de duração do benefício	Idade do cônjuge, companheira ou companheiro
3 (três) anos	menos de 21 (vinte e um) anos
6 (seis) anos	entre 21 (vinte e um) e 26 (vinte e seis) anos
10 (dez) anos	entre 27 (vinte e sete) e 29 (vinte e nove) anos
15 (quinze) anos	entre 30 (trinta) e 40 (quarenta) anos
20 (vinte) anos	entre 41 (quarenta e um) e 43 (quarenta e três) anos
Vitalícia	44 (quarenta e quatro) anos ou mais

Fonte: Ministério da Fazenda.

Uma diferença importante do Brasil em relação a outros países consiste na definição da regra de cálculo da pensão. Parte significativa dos regimes previdenciários no mundo, a exemplo do que ocorria no país até a edição da Lei nº 9.032/1995, o valor do benefício é dividido em cotas - geralmente não reversíveis ou, mesmo quando o são, não necessariamente garantem o valor integral a que teria direito o beneficiário falecido quando em vida.

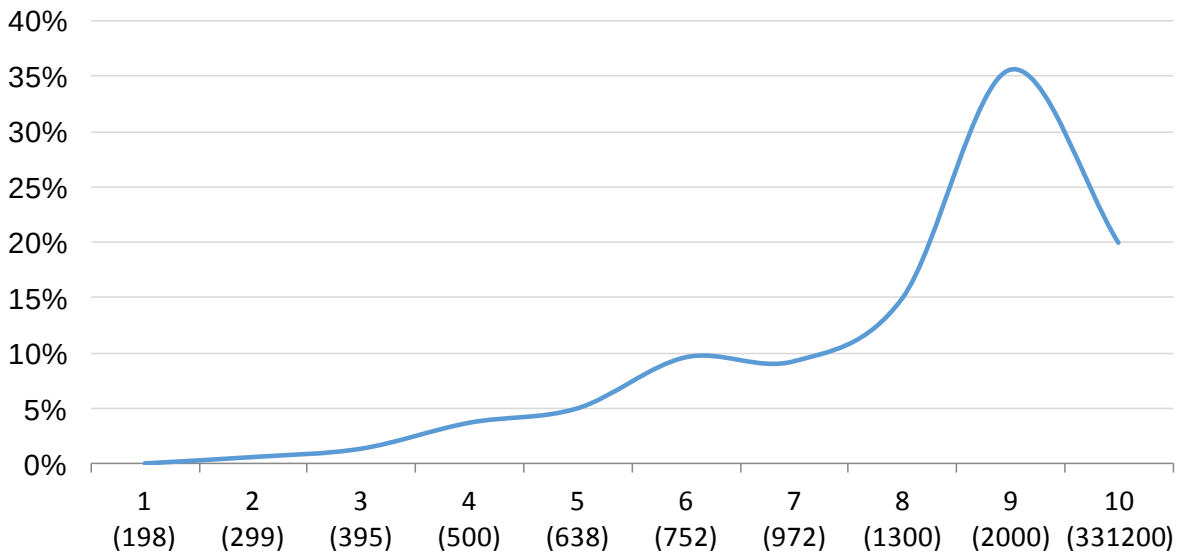
A tendência internacional para o benefício de pensão por morte é apenas manter o padrão de vida das famílias, evitando o repasse integral de valores que originalmente custeariam a sobrevivência de um número maior de pessoas. Esta postura é adotada por 82% de um total de 132 países analisados, segundo estudo do IPEA[29].

Além disso, é relativamente comum a proibição de acúmulo de pensão com aposentadoria e um pouco menos frequente a acumulação com rendimentos do trabalho[30], o que não ocorre no Brasil, onde 2,4 milhões de beneficiários acumulam aposentadoria e pensão, sendo que 70,6% desses situam-se nos três décimos de maior rendimento domiciliar per capita brasileira, denotando uma falta de progressividade desse benefício, conforme se nota do Gráfico 23.

Gráfico 29 - Distribuição dos beneficiários que acumulam aposentadoria e pensão por décimos de rendimento domiciliar per capita

[29] "A pensão por morte no âmbito do regime geral de previdência social: tendências e perspectivas, PPP, 2014 (42) –Graziela Ansiero, Rogério Nagamine Costanzi e Eduardo da Silva Pereira."

[30] ROCHA, Roberto de Rezende; CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. O sistema previdenciário brasileiro: uma avaliação de desempenho comparada. Brasília: Ipea, 2008. (Texto para Discussão, n. 1.331). Disponível em: <http://goo.gl/3amui2>.



Nota: Os décimos da distribuição do rendimento domiciliar per capita foram construídos a partir do rendimento mensal de todas as fontes. Os valores entre parênteses representam o valor de cada décimo de renda.
Fonte: IBGE/PNAD

Deste modo, para que o Brasil se alinhe, ainda mais, aos padrões internacionais, e alcance a sustentabilidade do regime, devem-se rever as regras, uma vez mais, do benefício de pensões por morte, evitando que este seja visto como um instrumento de manutenção de poder aquisitivo, e evitando a possibilidade de cumulação com aposentadorias.

3.7. O REGIME DOS MILITARES – COM BASE EM ESTUDO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Em perspectiva histórica, até 1993, prevaleceu, tanto para a aposentadoria dos servidores civis quanto dos militares, o ‘regime administrativo’ de previdência, sem exigência de contribuição para aposentadoria.

Num segundo momento, quando já se exigia a contributividade, em que pese terem sido introduzidas alterações nas regras previdenciárias, a grande maioria delas foi direcionada aos servidores civis, já que a Emenda Constitucional 18/1998 excluiu os membros das Forças Armadas do conjunto de servidores públicos da União, os quais não foram atingidos pela EC 20/1998.

Com o advento da Emenda Constitucional 41/2003 os militares foram expressamente excluídos do regime próprio dos servidores civis previsto no art. 40 da Constituição Federal (a

exclusão é expressa no § 20 do art. 40), motivo pelo qual, as significativas reformas às quais os RGPS foram submetidos não produziram efeitos no regime dos militares, fato que redundou em severas distinções previdenciárias para servidores civis e militares.

A questão controversa - que acabou por se tornar o argumento central para a exclusão dos militares da proposta de reforma da previdência proposta pelo Governo Federal (PEC 287/2016), é a natureza do pagamento dos proventos a militares inativos, eis que, argumenta-se, os valores recebidos na reserva remunerada e na reforma constituiriam uma prestação pecuniária de obrigação da União, em não verba de natureza previdenciária (alegam não possuírem regime de previdência) em virtude das peculiaridades da carreira militar. Por esse motivo, e tendo em conta as peculiaridades que envolvem a contabilidade dos valores destinados à inatividade dos militares, a presente pesquisa, visando a maior isenção possível, se pautou, neste particular, nos dados colhidos e fornecidos pelo TCU.

Para reforçar o argumento acima delineado, alega-se a natureza não contributiva do sistema de inatividade dos militares, uma vez que a contribuição previdenciária é destinada apenas ao financiamento das pensões. Por essa razão, as despesas com militares inativos deixaram de ser evidenciadas no Orçamento da Seguridade Social a partir da Lei Orçamentária Anual - LOA de 2016, passando a constar do Orçamento Fiscal.

Em que pese o raciocino contrário, resta claro que, independentemente da forma como se dá o financiamento desses gastos (questão de rubrica orçamentária) os riscos sociais albergados pelo sistema de proteção militar são os mesmos cobertos pelos demais regimes, sem falar na possibilidade de contagem recíproca de tempo de contribuição/serviço – civil para militar e militar para civil - evitando prejuízos ao segurado que mude de regime durante sua vida laboral, sem a respectiva compensação previdenciária entre os regimes.

No cenário nacional, as regras relativas à remuneração e “benefícios previdenciários” de militares – lembrando que há argumento no sentido da inexistência de regime previdenciário - estão distribuídas em diversos normativos, com regras e diversas exceções espalhadas em leis e regulamentos específicos.

Na Constituição Federal os principais dispositivos estão no art. 142, caput, §3º, II, III, VIII e X, que delineiam o regime jurídico das Forças Armadas, além de formas de ingresso, limites de idade, estabilidade, condições para transferência para inatividade, entre outros.

Em termos infraconstitucionais, os normativos mais relevantes estão nas Leis nº. 3.765, de 4/5/1960, que trata das pensões militares, Lei nº. 6.880/80, que dispõe sobre o Estatuto dos Militares e a Medida Provisória nº. 2.215-10/01 (originalmente Medida

Provisória nº. 2.131/2000), que trata da reestruturação da remuneração dos militares das Forças Armadas.

Em nível regulamentar, os Decretos nº. 49.096/60, sobre pensões militares, o Decreto nº. 4.307/02, que regulamenta a MP nº. 2.215-10/01, além da Portaria Interministerial nº. 2.826/94, que estabelece normas para concessão e revisão dos valores das pensões militares.

Nos termos da legislação de regência, os militares não se aposentam, mas sim são colocados na reserva ou são reformados.

O termo reserva (ou reservista), no entanto, possui muitos significados, podendo ora se referir aos reservistas não remunerados, formados através do serviço militar obrigatório, ora aos efetivos dos Tiros de Guerra, Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares do Brasil, bem como os oficiais e sargentos técnicos temporários que, após certo tempo de serviço, passam para a reserva. Do mesmo modo, os integrantes da Marinha Mercante são considerados como reserva da Marinha do Brasil, e os pilotos civis, como reserva da Força Aérea Brasileira.

Por fim, o termo reserva também é pertinente aos militares de carreira que passaram à inatividade (em termos militares, diz-se que foram transferidos para a reserva remunerada) até que atinjam a idade limite para reforma – quando, definitivamente, não mais podem ser convocados.

No aspecto previdenciário, o que interessa à presente pesquisa, conforme estabelece o art. 3º, §1º, alínea ‘b’ da Lei nº. 6.880/1980 (Estatuto dos Militares), o termo reserva somente é utilizado para referir àqueles militares de carreira que passam à inatividade e vão para a reserva remunerada - percebendo remuneração da União, mas que podem ainda ser convocados para prestar serviços na ativa, enquanto os militares reformados estão na inatividade de forma definitiva (embora possam excepcionalmente prestar serviços às Forças Armadas, nos dizeres do inc. III transcrito).

Os militares inativos, de acordo com o art. 50 do Estatuto dos Militares, tanto reservistas quanto reformados, recebem a remuneração integral do último cargo exercido, após 30 anos de serviço ou quando atingem a idade limite.

Um dos grandes problemas diz respeito à baixa idade para a inatividade de oficio - reserva remunerada, mencionada no inc. III do art. 50, também estabelecida no art. 96 da mesma Lei – que varia de 44 anos para marinheiro, soldado e soldado de primeira classe, até 66 anos, para os cargos de almirante de esquadra, general de exército e tenente brigadeiro.

A passagem para a reforma, que é a inatividade definitiva, é regulada pelo art. 106 da Lei nº. 6.880/1980, que estabelece as condições para a transferência e as idades limite para permanência na reserva, que variam entre 56 (para praças) e 68 anos (para oficial general).

A despeito do regime de inatividade e independentemente das discussões que o rodeiam sobre se, ou não, um regime previdenciário, os militares contam, também, com o benefício de pensão, as quais são deixadas aos familiares ou dependentes em caso de morte.

No caso brasileiro, as pensões contam com custeio próprio e são regulamentadas, principalmente, pela Lei nº. 3.765/1960, com redação da Medida Provisória nº. 2.215-10/2001, e seu valor é vinculado à remuneração integral do militar, garantindo-se a reversibilidade das contas aos demais dependentes em caso de morte de beneficiário.

Portanto, como regra, a morte de um beneficiário de pensão não significa a interrupção dos gastos governamentais, já que os valores correspondentes se transformam em aumento da renda dos demais beneficiários – reversibilidade das cotas.

Conforme dito, não há previsão legal para contribuição individual destinada ao financiamento da previdência dos militares, tampouco há consenso sobre a existência de um regime, de sorte que os valores são oriundos do orçamento fiscal da União.

Por outro lado, conforme também já adiantado, existem contribuições direcionadas ao financiamento das pensões, as quais são obrigatórias a todos os militares das Forças Armadas, exceto aqueles elencados no art. 1º, parágrafo único da Lei nº. 3.765/1960 (aspirante da Marinha, cadete do Exército e da Aeronáutica, alunos das escolas preparatórias, entre outras, além dos cabos, soldados, marinheiros e taifeiros com menos de dois anos de efetivo serviço).

A principal contribuição está estabelecida na Lei nº. 3.765/1960:

> Art. 3ºA - A contribuição para a pensão militar incidirá sobre as parcelas que compõem os proventos na inatividade. (Incluído pela MP 2.215-10/2001)
> Parágrafo único. A alíquota de contribuição para a pensão militar é de sete e meio por cento. (Incluído pela MP 2.215-10/2001).

De forma complementar, há ainda outra contribuição, no valor de 1,5% da remuneração, destinada a garantir a pensão vitalícia às filhas de militares (não havendo viúva ou companheira), para aqueles que optaram pela manutenção desse direito até 29/12/2000 (art. 31 da Medida Provisória 2.131/2000).

Para os militares que ingressaram após essa data e para os que não fizeram a opção pela contribuição adicional acima citada, valem as novas regras - suas filhas terão direito à

pensão apenas até 21 anos de idade ou até 24 anos de idade, se forem estudantes universitárias.

Em relação aos números, o sistema previdenciário dos militares conta com, nas Forças Armadas com 369.690 militares na ativa e 154.144 inativos, além de 188.924 pensionistas (dados de 2016). Assim, nos três comandos, o número de pessoas que recebem benefícios previdenciários soma 343.068 (excluídas 35.802 pensões especiais e benefícios a anistiados militares).

No que tange à idade, os dados indicam que a passagem para a inatividade ocorre, em média, por volta dos 50 anos, sendo que 94,1% dos militares vão para inatividade com idade inferior aos 54 anos.

No que concerne aos valores gastos com inatividade e pensões dos militares, esses demonstram um crescimento em termos reais no período compreendido entre 2007 e 2016, cerca de 18%; os números são os seguintes (receita em milhões): de R$ 2.306,37 em 2007 para 2.929,50 em 2016, enquanto a despesa passou de R$ 31.227,10 em 2007 para 36.997,90 em 2016, gerando um resultado negativo, em 2016, na ordem de R$ 34.069,40 (TCU, TC 001.040/2017-0).

Outro ponto importante diz respeito ao militar temporário, o qual também integra a organização das Forças Armadas. Segundo informações fornecidas pelas Forças Armadas, os temporários representam 59% do efetivo, sendo 36% dos militares da Marinha, 47% dos militares da Força Aérea e 71% dos militares do Exército. Somados, somam quase 200.000 servidores.

Não há nenhum dispositivo constitucional específico prevendo o regime jurídico desses servidores. Na ausência de regras específicas, deve ser observado o disposto na parte final do artigo 142, § 3º, da CF, que delega à lei o estabelecimento do regime jurídico dos militares específicas.

Esses servidores, diferentemente dos militares concursados efetivos, têm um vínculo precário com a Administração Pública, mantido pelo período de até 8 anos. O tempo de serviço militar temporário só será aproveitado para inatividade militar (reserva e reforma), se o militar se mantiver vinculado às Forças Armadas. Por exemplo, caso sofra um acidente em serviço e fique inválido, será reformado, mantendo sua remuneração às custas da União. Se falecer, seus dependentes, igualmente, farão jus à pensão militar.

Por outro lado, tirando essas hipóteses excepcionais, o militar temporário será desligado das Forças Armadas ao final de seu período. Esse período, em que pese ter natureza não contributiva, para fins de tempo de contribuição (o militar, inclusive temporário, só

contribui para a pensão por morte), pode ser utilizado como tempo de contribuição para os Regimes de Previdência (RGPS e RPPS).

Dessa forma, tal vínculo precário amolda sua situação jurídica àquela prevista no § 13º do artigo 40 da Constituição Federal, sendo um exemplo típico de segurado obrigatório do RGPS, nos seguintes termos: “ao servidor ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração bem como de outro cargo temporário ou de emprego público, aplica-se o regime geral de Previdência Social.”

Portanto, a proposta a ser avaliada caminha pela inclusão do militar temporário dentre os segurados obrigatórios do RGPS, nos termos da previsão expressa do citado § 13º do art. 40 da Constituição Federal.

Salta aos olhos, pois, que o regime “previdenciário” dos militares comporta significativas diferenciações em relação ao regime dos servidores civis, e mais ainda, em relação ao RGPS, o qual, mesmo considerando as peculiaridades das atividades militares, carecem de reforma e adequação, pois independentemente da discussão sobre a existência ou não de um regime propriamente dito, os números são alarmantes e o déficit crescente, suportado, mês a mês, pelo já enxuto orçamento fiscal da União.

4 O DIREITO ADQUIRIDO NA VISÃO DO STF E SUA REPERCUSSÃO NO DIREITO PREVIDENCIÁRIO – A POSSIBILIDADE DE SE REFORMAR A PREVIDÊNCIA

> *"o tempo sinaliza ou indica uma reunião (ensemble) de forças sociais e ideias. (...) A ênfase ao 'fator tempo' não deve levar ao entendimento de que o tempo há de ser utilizado como 'sujeito' de transformação ou de movimento (...). A história (da comunidade) tem muitos sujeitos. O tempo nada mais é do que a dimensão na qual as mudanças se tornam possíveis e necessárias (...)"*
>
> *Peter Häbele*

Em matéria previdenciária, objeto da presente pesquisa, tocando as reformas da previdência já ocorridas no Brasil (ADIs 3105 e 3128 e 3.104), o STF se debruçou sobre o tema e concluiu que só há direito adquirido à prestação (aposentadoria) se todos os requisitos forem cumpridos antes de uma alteração legislativa/constitucional – até então haverá apenas expectativa de direito, que não impede alterações em razão do princípio do *tempus regit actum*. Digna de nota a jurisprudência do STF relativa à EC 41/2003 - Critérios de Aposentadoria e Direito Adquirido:

> O Tribunal, por maioria, julgou improcedente pedido formulado em ação direta ajuizada pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público - CONAMP contra o art. 2º e a expressão "8º", contida no art. 10, ambos da Emenda Constitucional 41/2003, que tratam dos critérios para a aposentadoria e revogam o art. 8º da Emenda Constitucional 20/98. Salientando a consolidada jurisprudência da Corte no sentido da inexistência de direito adquirido a regime jurídico previdenciário e da aplicação do princípio *tempus regit actum* nas relações previdenciárias, entendeu-se não haver, no caso, direito que pudesse se mostrar como adquirido antes de se cumprirem os requisitos imprescindíveis à aposentadoria, cujo regime constitucional poderia vir a ser modificado. Asseverou-se que apenas os servidores públicos que haviam preenchido os requisitos previstos na EC 20/98, antes do advento da EC 41/2003, adquiriram o direito de aposentar-se de acordo com as normas naquela previstas, conforme assegurado pelo art. 3º da EC 41/2003 ("Art. 3º É assegurada a concessão, a qualquer tempo, de aposentadoria aos servidores públicos, bem como pensão aos seus dependentes, que, até a data de publicação desta Emenda, tenham cumprido todos os requisitos para obtenção desses benefícios, com base nos critérios da legislação então vigente."). Esclareceu-se que só se adquire o direito quando o seu titular preenche todas as exigências previstas no ordenamento jurídico vigente, de modo a habilitá-lo ao seu exercício, e que as normas previstas na EC 20/98 configurariam uma possibilidade de virem os servidores a ter direito, se ainda não preenchidos os requisitos nela exigidos antes do advento da EC 41/2003. Assim, considerou-se não haver óbice ao

> constituinte reformador para alterar os critérios que ensejam o direito à aposentadoria por meio de nova elaboração constitucional ou de fazê-las aplicar aos que ainda não atenderam aos requisitos fixados pela norma constitucional. Vencidos os Ministros Carlos Britto, Marco Aurélio e Celso de Mello, que julgavam o pleito procedente. Precedentes citados: ADI 3105/DF e ADI 3128/DF (DJU de 18.2.2005); RE 269407 AgR/RS (DJU de 2.8.2002); RE 258570/RS (DJU de19.4.2002); RE 382631 AgR/RS (DJU de 11.11.2005). ADI 3104/DF, rel. Min. Cármen Lúcia, 26.9.2007. (ADI-3104)

Nota-se que a posição chancelada pelo STF não previu qualquer limite no poder reformador em matéria previdenciária, e não se ocupou das expectativas individuais dos segurados.

José Adércio Leite Sampaio (2005, p. 189) afirma que a lei previdenciária que venha a criar condições vantajosas de pensão ou aposentadoria, não será aplicada naqueles casos anteriores à sua vigência, excetuando se a norma expressamente assim dispuser. Da mesma maneira, não é possível obstaculizar as situações de exercício de posição, status, ou alguma situação jurídica que tenha se dado com base em lei anterior, não sendo plausível destituí-los, ainda que não tenha havido gozo dessas vantagens.

Trata-se, pois, de discussão pertinente à segurança jurídica, prevista pela Constituição Federal no caput do art. 5º, portanto direito fundamental a ser observado em todas as relações do Estado com seus administrados. A esse respeito Canotilho (2000, p. 256) afirma que "o homem necessita de *segurança* para conduzir, planificar e conformar autônoma e responsavelmente sua vida". Por isso, desde cedo se consideravam os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança como elementos constitutivos do Estado de direito.

Na perspectiva da história da jurisprudência previdenciária nacional, no que se refere às questões de direito adquirido, há que se partir do enunciado nº 359 do Supremo Tribunal Federal, do dia dezesseis de dezembro de 1963, cujo teor era:

> Ressalvada a revisão prevista em lei, os proventos da inatividade regulam-se pela lei vigente ao tempo em que o militar, ou o servidor civil, reuniu os requisitos necessários, inclusive a apresentação do requerimento, quando a inatividade for voluntária.

Nota-se que a exigência de requerimento para o exercício do direito excede o razoável, visto que, por mera formalidade administrativa, impedir-se-ia o exercício de um direito. Em 1973, conduzido pelo Ministro Luiz Gallotti, o mesmo STF derrubou a polêmica súmula, com a seguinte argumentação:

> Se, na vigência da lei anterior, o funcionário preenchera todos os requisitos exigidos, o fato de, na sua vigência, não haver requerido a aposentadoria não

> o faz perder o seu direito, que já havia adquirido. Embargos recebidos. Alteração da súmula 359, para se suprimirem as palavras 'inclusive a apresentação do requerimento, quando a inatividade for voluntaria (RE 72509 ED- EDv).

O raciocínio supracitado acabou com a exigência do requerimento, tornando o beneficiário detentor do direito de se aposentar, desde que preenchidos os requisitos estabelecidos pela lei da época, dispensando-se o requerimento, ainda que sobrevindo lei mais grave.

Assim, nota-se que na visão do STF as mudanças ocorridas no âmbito do Direito Previdenciário se aplicam de imediato, resguardando o que já havia sido incorporado ao patrimônio daqueles que se tornaram inativos, conforme ocorreu com o dispositivo legal que punha fim ao fundo de aposentadoria e pensões, salvaguardando o direito adquirido em regime anterior (SAMPAIO, 2005, p. 191).

De outro lado, diferentemente do quanto previsto para a percepção de benefícios previdenciários e o momento da implementação de seu direito, em se tratando do recolhimento de contribuições, podem ser aplicadas de imediato, respeitando-se, unicamente, as normas pertinentes ao direito tributário, a saber as anterioridades. Celso Peluso, em polêmico julgamento sobre a contribuição de inativos, firmou posicionamento no sentido de que o "não recolhimento de contribuições" não está incluso no rol de direitos subjetivos advindos da inatividade; segue abaixo a ementa do referido julgamento:

> Inconstitucionalidade. Seguridade social. Servidor público. Vencimentos. Proventos de aposentadoria e pensões. Sujeição à incidência de contribuição previdenciária. Ofensa a direito adquirido no ato de aposentadoria. Não ocorrência. Contribuição social. Exigência patrimonial de natureza tributária. Inexistência de norma de imunidade tributária absoluta. Emenda Constitucional nº 41/2003 (art. 4º, caput). Regra não retroativa. Incidência sobre fatos geradores ocorridos depois do início de sua vigência. Precedentes da Corte. Inteligência dos arts. 5º, XXXVI, 146, III, 149, 150, I e III, 194, 195, II e § 6º, da CF, e art. 4º, caput, da EC nº 41/2003. No ordenamento jurídico vigente, não há norma, expressa nem sistemática, que atribua à condição jurídico-subjetiva da aposentadoria de servidor público o efeito de lhe gerar direito subjetivo como poder de subtrair "ad aeternum" a percepção dos respectivos proventos e pensões à incidência de lei tributária que, anterior ou ulterior, os submeta à incidência de contribuição previdenciária. **Noutras palavras, não há, em nosso ordenamento, nenhuma norma jurídica válida que, como efeito específico do fato jurídico da aposentadoria, lhe imunize os proventos e as pensões, de modo absoluto, à tributação de ordem constitucional, qualquer que seja a modalidade do tributo eleito, donde não haver, a respeito, direito adquirido com o aposentamento**. 2. Inconstitucionalidade. Ação direta. Seguridade social. Servidor público. Vencimentos. Proventos de aposentadoria e pensões. Sujeição à incidência de contribuição previdenciária, por força de Emenda

> Constitucional. Ofensa a outros direitos e garantias individuais. Não ocorrência. Contribuição social. Exigência patrimonial de natureza tributária. Inexistência de norma de imunidade tributária absoluta. Regra não retroativa. Instrumento de atuação do Estado na área da previdência social. Obediência aos princípios da solidariedade e do equilíbrio financeiro e atuarial, bem como aos objetivos constitucionais de universalidade, equidade na forma de participação no custeio e diversidade da base de financiamento. Ação julgada improcedente em relação ao art. 4º, caput, da EC nº 41/2003. Votos vencidos. Aplicação dos arts. 149, 150, I e III, 194, 195, II e § 6º, e 201, caput, da CF. Não é inconstitucional o art. 4º, caput, da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, que instituiu contribuição previdenciária sobre os proventos de aposentadoria e as pensões dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações. 3. Inconstitucionalidade. Ação direta. Emenda Constitucional (EC nº 41/2003, art. 4º, § únic, I e II). Servidor público. Vencimentos. Proventos de aposentadoria e pensões. Sujeição à incidência de contribuição previdenciária. Bases de cálculo diferenciadas. Arbitrariedade. Tratamento discriminatório entre servidores e pensionistas da União, de um lado, e servidores e pensionistas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de outro. Ofensa ao princípio constitucional da isonomia tributária, que é particularização do princípio fundamental da igualdade. Ação julgada procedente para declarar inconstitucionais as expressões "cinquenta por cento do" e "sessenta por cento do", constante do art. 4º, § único, I e II, da EC nº 41/2003. Aplicação dos arts. 145, § 1º, e 150, II, cc. art. 5º, § 1º, e 60, § 4º, IV, da CF, com restabelecimento do caráter geral da regra do art. 40, § 18. São inconstitucionais as expressões "cinqüenta por cento do" e "sessenta por cento do", constantes do § único, incisos I e II, do art. 4º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, e tal pronúncia restabelece o caráter geral da regra do art. 40, § 18, da Constituição da República, com a redação dada por essa mesma Emenda (Grifo nosso) (ADI 3105 DF).

Comentando o mencionado julgamento, SAMPAIO (2005, p. 191) aponta que o Ministro Cezar Peluso se utilizou de dados do Banco Mundial para a sua decisão, os quais apontavam adversidades com o sistema previdenciário mundial, em especial nos países emergentes (como o Brasil), relatando que nesses lugares a aposentadoria era precoce e os benefícios eram generosos, exigindo-se elevadas cargas de contribuições, o que ocasionava evasão fiscal.

Contribuindo com o tema, o diagnóstico trazido pelo Banco Mundial destacava o setor informal de países como o Brasil, que exigiam medidas adicionais tendentes a elevar a carga das contribuições. A fim de honrar o pagamento de benefícios dignos, se fazia necessária a medida.

Cezar Peluso então concluí que:

> Este inquietante quadro social, econômico e político, em que, sob juízo isento e desapaixonado, não se pode deixar de situar o pais, interessa ao Direito, porque subjaz como fonte da razão normativa *(ratio juris)* a aprovação da EC n. 41/2003, que estendeu aos servidores públicos inativos o

> ônus de compartilhar o custeio do sistema previdenciário (STF, ADI 3105-DF/2005).

Ressalta-se, no entanto, que tal posição não foi unânime, sendo digna de nota, na ADI 3.104-DF/2004, a posição do Ministro Ayres Brito, alertando para a transferência, ao ente Previdenciário, de total poder sobre o futuro do servidor. Igualmente, o Ministro Marco Aurélio, mesmo entendendo possível a modificação do regime jurídico, afirmou não ser possível levar às últimas consequências essa admissão, sob pena de ingressarmos na seara do fascismo, com supremacia, sem balizas, do próprio Estado.

O Ministro Gilmar Mendes, no citado processo, mesmo se inclinando para a tese vencedora, também fez uma ressalva:

> ...até diria que hoje, talvez, devêssemos tratar como categoria geral a segurança jurídica. Aí, aparecem as espécies: direito adquirido, ato jurídico perfeito, a coisa julgada e a própria ideia de segurança jurídica em sentido estrito, tal como aqui referido ("corrida de obstáculo com obstáculo em movimento") (ADIs 3105 e 3128/2004 e 3.104/2004).

Salta aos olhos, pois, que um entendimento raso sobre a possibilidade de toda e qualquer alteração de regras poder ser feita antes do cumprimento de todos os requisitos para o gozo do benefício previdenciário, pode gerar iniquidades e insegurança jurídica, o que tem gerado reação doutrinária, mas ainda de pouca reverberação na jurisprudência. A ideia de que o segurado da previdência deve suportar quaisquer alterações sobre o regime jurídico de seus bens e direitos até o momento de pleno preenchimento dos requisitos para sua aquisição, sem qualquer regra de transição, não parece se amoldar com a ideia de razoabilidade e proporcionalidade inerentes ao Estado Democrático de Direito.

A fim de elucidar o tema, traz-se à colação, novamente, discussão relativa à Emenda Constitucional nº. 41/2003, que alterou significativamente o sistema previdenciário dos servidores públicos, criando normas mais restritivas do que as vigentes até aquele momento.

A questão que se coloca é a seguinte: Deve um cidadão trabalhar e recolher a contribuição social com a expectativa de se aposentar após 35 anos, e no último dia do último ano de trabalho ver tal expectativa ser abatida por uma reforma legislativa ou constitucional, que lhe passa a exigir mais 10 anos de trabalho e contribuição, sem qualquer regra de transição?

A solução para este questionamento está no Direito Alemão, que busca albergar situações desprotegidas pela teoria clássica, analisando o princípio da segurança jurídica com um duplo enfoque, o primeiro de natureza objetiva (limites para a Administração,

impossibilidade de retroação, a noção clássica de segurança jurídica garantida no artigo 5º, XXXVI da CF), e o segundo, natureza subjetiva (expectativa gerada no administrado – proteção da confiança).

Busca-se, por meio desta ideia, proteger expectativas legítimas dos administrados, as quais devem ser consideradas pelo Estado no momento da mudança das regras do jogo. Se trata do denominado princípio (ou subprincípio) da proteção da confiança, havendo que se identificar quando a expectativa de direito é legítima, carecendo de proteção jurídica, e quando não o é, hipótese em que a nova lei poderá atingi-la.

Nesse sentido, para se identificar quando uma expectativa deve ser considerada legítima, há que se demonstrar o preenchimento de alguns requisitos, quais sejam, *(i)* conduta concreta da administração, não bastando as expectativas e apostas individuais; *(ii)* conduta inesperada ("sem qualquer aviso e com efeitos imediatos, sem prever regra de transição"); *(iii)* ponderação entre o interesse público envolvido e a expectativa do administrado; *(iv)* boa-fé; e *(v)* quantificação dos prejuízos. (RULLI NETO; RULLI, 2011, p. 190/193).

Por fim, além da verificação dos citados requisitos, a análise a respeito da expectativa legítima demandará ponderação de princípios, aplicando-se a razoabilidade e a proporcionalidade[31].

Identificada uma expectativa legítima, surge a necessidade de se observar o princípio da proteção da confiança, protegendo de alterações legislativas aqueles indivíduos que, mesmo sem terem completado todos os requisitos para obter o reconhecimento de um direito adquirido, mereçam ter sua situação protegida pelo direito.

O Direito Brasileiro muitas vezes se utiliza de normas de transição. Foi o que ocorreu, por exemplo, nas citadas reformas da Previdência de 1998 e 2003, mas não há em nossos direito qualquer vinculação do legislador à edição de tais normas, normalmente escolhidas para proteger algumas situações pontuais.

Não se conhece procedente que obrigue o legislador a adotar normas de transição, quanto mais a estendê-las para todas as situações em que seja atingida expectativa legítima de particulares.

---

[31]Humberto Ávila, em obra magistral sobre princípios jurídicos, acrescenta à clássica divisão das normas entre regras e princípios, os postulados normativos, classificação a que aderimos, que define como "normas imediatamente metódicas que instituem os critérios de aplicação de outras normas situadas no plano do objeto da aplicação. Assim, qualificam-se como normas sobre a aplicação de outras normas (metanormas). Não se identificam, porém, com as outras normas que também influenciam outras, como é o caso dos sobreprincípios do Estado de Direito ou da segurança jurídica. Os sobreprincípios situam-se no nível das normas objeto de aplicação. Atuam sobre outras, mas no âmbito semântico e axiológico e não no âmbito metódico, como ocorre com os postulados". Razoabilidade e proporcionalidade são identificadas pelo autor como postulados normativos, que estruturam a aplicação das demais normas (ÁVILA, 2011, p. 134).

De fato, a grande vantagem das normas de transição é conciliar o interesse público, manifestado pela alteração de normas, com o interesse do indivíduo que já havia iniciado sua vida jurídica no regime anterior. É a medida que demanda menor sacrifício individual para atingimento do interesse público.

Em resumo, tem-se que hoje a jurisprudência e doutrina majoritárias reconhecem a proteção, em face de alterações legislativas, apenas ao direito adquirido, no qual o fato aquisitivo já se completou, mas o efetivo previsto na norma ainda não se produziu. Contudo, há tendência crescente, influenciada pelo direito comunitário e alemão, de reconhecer, também para certas expectativas de direito legítimas, tradicionalmente excluídas, direito à proteção.

Nesse sentido, fundamental em matéria previdenciária, ao se cogitar de alterações constitucionais, a elaboração de completas regras de transição, as quais, em homenagem à razoabilidade/proporcionalidade, deverão albergar o máximo possível de situações limítrofes, entre a regra antiga e a nova, prestigiando o princípio da confiança.

No âmbito interno, o Supremo Tribunal Federal já tocou o princípio da confiança, afirmando que a confiança constitucionalmente garantida deve estar baseada em ato estatal dotado de credibilidade e total aparência de juridicidade (AG. REG. MS 27.284, Rel. Min. Luiz Fux, 1ª Turma, julg. 24/02/2015).

Importante mencionar recente discussão surgida em decorrência da apresentação pelo Governo Federal da Proposta de Emenda Constitucional nº. 287, chamada de reforma da previdência, a qual, mesmo ainda em fase de tramitação, além dos questionamentos relativos às mudanças de mérito e a redução de direitos e expectativas de direitos, gerou significativa insatisfação pertinente às mudanças ocorridas durante a sua tramitação no Congresso Nacional, especialmente as alterações entre a proposta enviada e o substitutivo aprovado na Comissão Especial.

A discussão jurídica que se colocou decorreu da alteração das regras de transição durante a tramitação da PEC, o que fez com que pessoas que tivessem situação que se agravou em comparação com a proposta enviada, alegassem a manutenção da situação anterior que, supostamente já haveria lhes criado uma expectativa de direito.

Nota-se que se está diante de algo que se pode cognominar de direito adquirido à PEC – o que poderia também ser estendido a expectativa de direito a projeto de lei – algo absolutamente inaceitável e indigno de qualquer proteção jurídica, a uma pela simples decorrência da separação dos poderes, já que cabe ao poder legislativo a função típica de legislar, nada obstante a iniciativa do poder executivo de propor projetos de leis e emendas à

Constituição Federal, e a duas pela própria teleologia das regras de transição, que tem por escopo proteger expectativas legítimas, racionais e proporcionais, evitando situações de injustiça previdenciária.

Salta aos olhos que no caso da expectativa de direito adquirido à PEC não se está diante de qualquer direito ou expectativa legítimos, que demandariam tutela da confiança, mas do contrário, em face de mudanças naturais e necessárias dentro de um processo legislativo constitucional.

Em âmbito internacional, importante o conhecimento das decisões da Corte Constitucional Europeia, as quais reconhecem o princípio da confiança e marcam tendência mundial em matéria de segurança jurídica; a saber:

> O princípio da protecção da confiança legítima foi consagrado pela jurisprudência como uma «norma jurídica superior» (acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de Maio de 1975, CNTA/Comissão, 74/74, Colect., p. 183, n.° 44), um dos «princípios fundamentais da Comunidade» (acórdãos do Tribunal de Justiça de 14 de Outubro de 1999, Atlanta/Comunidade Europeia, C?104/97 P, Colect., p. I?6983, n.° 52, e de 7 de Junho de 2005, VEMW e o., C?17/03, Colect., p. I?4983, n.° 73) ou ainda um princípio geral (acórdão do Tribunal de Justiça de 4 de Outubro de 2001, Itália/Comissão, C?403/99, Colect., p. I?6883, n.° 35).
>
> Este princípio é o corolário do princípio da segurança jurídica, que exige que a legislação comunitária seja certa e que a sua aplicação seja previsível para os sujeitos de direito, no sentido de que visa, em caso de alteração da regra de direito, assegurar a protecção das situações legitimamente adquiridas por uma ou mais pessoas singulares ou colectivas (v., neste sentido, acórdãos do Tribunal de Justiça de 15 de Fevereiro de 1996, Duff e o., C?63/93, Colect., p. I?569, n.° 20, e de 18 de Maio de 2000, Rombi & Arkopharma, C?107/97, Colect., p. I?3367, n.° 66; e acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 16 de Setembro de 1999, Partex/Comissão, T?182/96, Colect., p. II?2673, n.° 191). (Processo F-105/05, Acórdão da Função Pública da União Européia – Tribunal Pleno, 11/07/2007).

Ainda em âmbito internacional, digno de nota o paradigma português, já que o Tribunal Constitucional já invoca o princípio da confiança de maneira mais corriqueira, mas cria exceções para situações tidas como críticas. Como exemplo, digno de nota o acórdão nº. 128/2009, o qual delimitou com maestria o estudado princípio:

> ...para que para haja lugar à tutela jurídico-constitucional da «confiança» é necessário, em primeiro lugar, que o Estado (mormente o legislador) tenha encetado comportamentos capazes de gerar nos privados «expectativas» de continuidade; depois, devem tais expectativas ser legítimas, justificadas e fundadas em boas razões; em terceiro lugar, devem os privados ter feito planos de vida tendo em conta a perspectiva de continuidade do «comportamento» estadual; por último, é ainda necessário que não ocorram

> razões de interesse público que justifiquem, em ponderação, a não continuidade do comportamento que gerou a situação de expectativa (TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PORTUGUÊS).

No que toca às questões previdenciárias e o mencionado princípio da confiança, o Acórdão n.º 862/201317, da mesma Corte Portuguesa, afirmado que:

> a confiança que os pensionistas depositam no sentido de inalterabilidade das regras que serviram de base ao cálculo da pensão e do valor da pensão que foi fixado no momento da aposentação resulta também da natureza contributiva do sistema previdencial. Mesmo que não exista uma correlação direta entre a contribuição paga e o valor da pensão a atribuir, como acima se referiu, o direito à pensão não só pressupõe o cumprimento da obrigação contributiva, como também constitui uma prestação de substituição do rendimento de trabalho (TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PORTUGUÊS).

Salta aos olhos, pois, que de modo mais efetivo que a jurisprudência brasileira, o Tribunal Constitucional Português tem adotado com maior frequência o princípio da confiança, especialmente no âmbito previdenciário, o qual, todavia, em épocas de crise é absolutamente excepcional – e aqui se refere expressamente à jurisprudência de crise que se instalou em face do controle de constitucionalidade de medidas orçamentárias relacionadas com a crise econômica portuguesa entre os anos de 2011 e 2013 – tal qual esta instalada e vivida pelo Brasil de 2017.

Em busca da solvabilidade do Estado, o princípio da igualdade na repartição dos custos públicos - manifestação típica do princípio da igualdade - constitui e deve constituir parâmetro necessário para a atuação legislativa – no caso do Brasil, reformadora da Constituição Federal. Tal necessidade surge naturalmente quando o legislador necessita reduzir o déficit público para viabilizar a solvabilidade do Estado.

Neste cenário, deve recair sobre todos os cidadãos o dever de suportar os custos do Estado, e garantir a sua solvabilidade, solidariamente, de sorte a evitar uma situação de ameaça de incumprimento das obrigações constitucionais do Estado, no caso, as prestações previdenciárias já concedidas e ativas – já que a sustentabilidade das contas públicas interessa a todos, todos devem contribuir, na medida das suas capacidades.

No entanto, é indiscutível que essa repartição de sacrifícios visando a redução do déficit público, não pode ser feito de igual forma entre todos os cidadãos, especialmente pelo fato de esbarrarem no princípio constitucional do direito adquirido. No Brasil, por exemplo, não se admite quaisquer alterações em benefícios já concedidos, nem mesmo em situações

consolidadas – comprimento de todos os requisitos para se ter direito ao benefício – ainda que o benefício não haja sido requerido/concedido.

Em Portugal, por sua vez, especificamente em época de crise, se admitiu *(i)* extinção do pagamento de 13º e 14º dos aposentados com renda superior a 1,1 mil euros; *(ii)* congelamento das aposentadorias em 2011; *(iii)* cobrança de contribuição adicional de 3,5% para os aposentados com renda de 1 mil euros até 40% para aqueles com renda acima de 7,1 mil euros; e *(iv)* suspensão de aposentadorias precoces (57 anos) entre 2012 e 2014.

Nota-se que a abrangência do direito adquirido no Brasil, em situações normais, é menos ampla que em Portugal, já que naquele país já se internalizou a garantia do princípio da confiança, o qual, em situações normais, deve resguardar expectativas legitimas de direito.

Todavia, conforme abordado em face da crise econômica severa verificada em Portugal na última década, criou-se uma jurisprudência excepcional – de crise – que além de não resguardar o princípio da confiança, não observa expectativas de direito e, até mesmo, direitos adquiridos, fato que demonstra a que, ao Brasil, ainda há tempo de se reformar a previdência sem se tocar em direitos adquiridos, protegendo, ao máximo expectativas de direitos, e garantindo uma progressividade necessária para se fazer justiça social. Mas em razão do diagnóstico feito na presente pesquisa, esse tempo não é longo, o que demanda providências urgentes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Feito o alerta de que o presente estudo não tem caráter exaustivo, pode-se concluir que as heranças das políticas econômicas brasileiras não são as melhores para a sociedade e para a seguridade social, especialmente as investidas neoliberais que causaram um abismo social para a população brasileira e um rombo econômico nas contas do país.

Para se chegar a estas conclusões, a presente pesquisa se debruçou sobre o Estado de Crise, pela crise dos sistemas previdenciários como decorrência da crise econômica, e de sorte a iniciar o estudo específico do sistema previdenciário brasileiro, suas máculas e idiossincrasias, apontando possíveis soluções; assim, passou-se pela análise do direito previdenciário e seus princípios, enfrentando a ligação desse direito com a ciência econômica, chegando às regras específicas que geram o desequilíbrio de suas contas, focando quais e como devem ser revistas.

É fato que o Brasil evolui em suas políticas sociais e sua população recebeu parcela desse bônus econômico, fundamentalmente na melhora das condições e expectativa de vida/sobrevida.

Ocorre que tais lampejos sociais não foram planejados e não se fixaram em alicerces firmes, o que gerou um colapso nos sistemas de proteção social, praticamente “quebrando” a Previdência Social nacional.

O conjunto explosivo de redução do poder aquisitivo da população, baixos investimentos sociais, redução da inflação a todo custo e a ampliação da expectativa de vida da população, sem previsão e adequação dos programas, foi absolutamente nefasto ao sistema previdenciário, gerando um déficit significativo e a necessidade de reformas urgentes.

Dentre os focos de uma eventual e necessária reforma estão a redução das aposentadorias precoces, estipulando uma idade mínima para o júbilo, redução dos privilégios e desigualdades sistêmicas, equiparando regimes e buscando complementações privadas.

A reforma da previdência não mais se mostra uma opção, eis que esse sistema constitucional de proteção social, criado para amparar os riscos sociais daqueles que nele

estão inseridos, não mais se sustenta, sendo que a equação econômica entre receitas e despesas se tornou negativa.

Todavia, a reforma que se busca deve ser vista e entendida como uma necessidade frente à crise do Estado – e da Previdência – e única opção para o país voltar a crescer, superar o desemprego, recuperar a capacidade de investimento e de prover o sustento daqueles trabalhadores que se enquadrem nas situações de risco social constitucionalmente eleitos.

Sob essa moldura, à sociedade fica o alerta: a Reforma da Previdência não é uma opção, mas uma necessidade de se reequilibrar o sistema e manter sua sustentabilidade para presentes e futuras gerações.

Comprovando tal necessidade, a pesquisa abordou o déficit da Previdência Social, o qual, infelizmente, mostrou-se real. Os argumentos que buscam demonstrar um suposto superávit nas contas da Presidência partem da suposta inviabilidade da análise isolada de suas contas, e que a maneira correta seria uma análise de toda a Seguridade Social, nos moldes da divisão prática estatuída pelo art. 195 da Constituição Federal.

Tal comprovação surge da superação de teoria que aponta que o déficit verificado em 2015, de aproximadamente R$ 85 bilhões, tornar-se-ia um superávit de 11 bilhões, em face da adoção de distinta metodologia - considera renúncias e valores que, constitucionalmente, não ingressam nos cofres da Previdência e Assistência Social, como receitas, sob o argumento da ilegalidade/inconstitucionalidade de seus fundamentos. Ademais, a mencionada teoria considera um volume maior de receitas do que se verifica na prática, ao somar as contribuições sociais destinadas ao financiamento de toda a seguridade social, tais como, CSLL, PIS/PASEP e COFINS.

Conforme visto, a referida teoria apresenta significativas falhas, especialmente por desconsiderar as isenções, imunidades e desonerações decorrentes de inclusão previdenciária, a previdência dos servidores da União e a Desvinculação das Receitas da União-DRU.

Restou comprovado que o governo, por questões político-sociais, optou por desonerar setores e categorias de segurados das devidas contribuições previdenciárias, e se assim o foi, independentemente de se concordar (ou não) com as políticas, os supostos valores deixaram de ser arrecadados, motivo pelo qual, não podem ser tidos como receita da seguridade.

Em termos de necessidade de financiamento do RGPS, os resultados apresentados pelas projeções do modelo de longo prazo indicam que a razão entre a necessidade de financiamento e o PIB poderá chegar a 11,1% em 2060, o que evidencia a gravidade da crise

econômica do Estado por detrás da estudada crise previdenciária. Tal situação se agrava quando evidenciados os números dos RPPS e regime dos militares.

É necessário, portanto, atingir um equilíbrio entre a geração das despesas necessárias para oferecer a cobertura social adequada e a capacidade de financiamento de um país com elevado grau de desigualdade e com nível médio de renda, de forma a manter a sustentabilidade do sistema em longo prazo.

Ademais, com o mesmo raciocínio, ressalvas feitas à discussão sobre o regime previdenciário dos militares, o montante gasto com inativos e pensionistas deve ser incluído no custo da Previdência, e por obvio, levados em conta para a análise da situação econômica dos sistemas previdenciários do país, lembrando que os recursos são finitos e as necessidades crescentes, o que traz à tona a ideia de priorização.

Neste cenário, há um grande embaraço quanto à escassez de recursos financeiros, já que esta se torna um empecilho para que se concretizem direitos sociais. Ao se tratar de direitos econômicos/sociais, os quais necessitam, conforme visto, de disponibilidade financeira do Estado para sua consumação, se sujeitando à chamada cláusula de "reserva do possível", surge o impasse de que os direitos previdenciários estabelecidos na Constituição Federal necessitam, sim, de implementação pelo Poder Público, entretanto, devem ser efetivadas no exato limite de sua exequibilidade.

Há que se compreender, pois, que essa cláusula não pode se transformar em fórmula indiscriminada de negação de direitos fundamentais, que libera o Estado de desempenhar suas obrigações, sob impreciso pretexto da mera insuficiência de recursos.

A não implementação ou a implementação incompleta desses direitos constitucionalmente assegurados, somente são possíveis se justificados individualmente pelo ente estatal, demonstrando a impossibilidade financeira ou econômica.

Por outro lado, do ponto de vista atuarial, restou claro que a população brasileira está passando por um processo de mudança em sua estrutura etária que certamente gerará insustentabilidade dos regimes previdenciários, principalmente no RGPS.

O envelhecimento da população, decorrente do aumento da expectativa de vida do brasileiro e a redução na taxa de fecundidade, produzirá um aumento no número de aposentados e pensionistas e uma diminuição de contribuintes para sustentar as despesas com benefícios, num brevíssimo período de tempo.

Isso se evidencia pela análise já feita acerca do percentual de gastos com previdência no Brasil em relação ao PIB, o qual já é considerado muito elevado quando comparado com outros países, inclusive aqueles mais envelhecidos que o Brasil.

Todavia, pela própria essência da democracia, o consenso em relação à reforma não será atingido de maneira simples, sem a necessária politização do tema, se fazendo necessários debates e audiências públicas, bem como uma ampla discussão nas casas do Congresso Nacional, pois desigualdades existem (e dificilmente deixarão de existir), e essas são as precursoras dos conflitos sociais.

Toda e qualquer produção legislativa é passível de gerar desigualdades e discriminações, e em relação à reforma da Previdência não será diferente, mas isso não a torna inconstitucional, mas do contrário, afirma o compromisso superior da isonomia, de tratar desigualmente os desiguais, igualando os sistemas previdenciários, no quanto possível, e garantido que os fatores de discriminação adotados sejam justificáveis em face da atual constituição – fatores de discriminação proporcionais e razoáveis.

Assim, evidencia-se que o grande desafio para o Brasil, após o reconhecimento do real diagnóstico dos sistemas de Previdência nacionais, se encontra em conjugar a premência da reforma – garantindo a saúde financeira da previdência - com a garantia dos direitos sociais constitucionalmente garantidos, o que se pode fazer com alterações que garantam os direitos adquiridos, protejam ao máximo expectativas de direito, ostentem a primazia da igualdade material, atacando mais fortemente aqueles que possuem maiores condições financeiras.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, Hermes Arrais. *Benefícios previdenciários*. 3ª ed.rev.e.atual. São Paulo: Universitária de Direito, 2013.

ALLIANZ GLOBAL INVESTORS. Pension Sustainability Index 2014, *International Pension Papers*, n 1, 2014.

_____. Pension Sustainability Index 2014, *International Pension Papers*, n 2, 2014.

AMADO, Frederico Augusto Di Trindade – Direito Previdenciário Sistematizado, 1ª Ed. Editora JusPODVIM, Salvador, 2010.

ARAÚJO, Fernando. *Análise Económica do Direito*: Programa e Guia de Estudo. Coimbra: Almedina, 2008.

ASSMANN, Selvino. *A biopolítica em Michel Foucaut e Giorgio Agamben*. YouTube, 5 de junho de 2014. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=SB1c5A7IeFI>. Acesso em mai. 2017.

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios*, 3ª Edição, São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

BAPTISTA, Patrícia. A Tutela da Confiança Legítima como Limite ao Exercício do Poder Normativo da Administração Pública. A Proteção das Expectativas Legítimas dos Cidadãos como Limite à Retroatividade Normativa. In: *Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE),* Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, no. 11, julho/agosto/setembro, 2007. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/rede.asp>. Acesso em: 19 mar. 2014.

BAUMAN, Zygmunt, BORDONI, Carlo. *Estado de crise*. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2016.

BONAVIDES, Paulo. *Do Estado liberal ao Estado social,* 11. ed., São Paulo: Malheiros, 2013.

BRASIL. *Constituição da República Federativa*, de 05 de outubro de 1988. República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, D.O.U 191-A.

_____. *Lei nº. 8.7421.569*-9, de 07 de dezembro de 1993. República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF.

_____. *Lei nº. 3.724/1919*, de 15 de janeiro de 1919. República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF.

_____. *Decreto nº. 4.682/1923*, de 24 de janeiro de 1923. República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF.

_____. *Lei nº. 8.029/1990*, de 12 de abril de 1990. República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF.

_____. *Lei nº. 8.212/1991*, de 24 de julho de 1991. República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF.
_____. *Lei nº. 8.213/1991*, de 24 de julho de 1991. República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF.

_____. *Decreto nº. 3.048/1999*, de 06 de maio de 1999. República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF.

_____. *Lei nº. 12.618/2012*, de 30 de abril de 2012. República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF.

_____. *Lei nº. 10.471/2003*, de 01 de outubro de 2003. República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF.

_____. *Lei nº. 13.135/2015*, de 17 de julho de 2015. República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF.

_____. *Lei nº. 9.032/1995*, de 28 de abril de 1995. República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF.

_____. *Lei nº. 6.880/80*, de 09 de dezembro de 1980. República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF.

_____. *Lei nº. 3.765/60*, de 04 de maio de 1960. República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF.

_____. *Medida Provisória nº. 2.215-10*, de 31 de agosto de 2001. República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF.

_____. *Decreto nº. 49.096/60*, de 10 de outubro de 1960. República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF.

_____. *Decreto 4.307/02*, de 18 de julho de 2002. República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF.

_____. *Portaria Interministerial nº. 2.826/94*, de 17 de agosto de 1994. República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF.

_____. *Superior Tribunal de Justiça - AR: 800 SP 1998/0059339-0*, Relator: Ministro HAMILTON CARVALHIDO, Data de Julgamento: 23/04/2008, S3 - TERCEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: --> DJe 06/08/2008.

_____. STF, ADPF n. 45, Rel. Min. Celso de Mello, julg. 29.04.04.

CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito constitucional*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. *Acesso à Justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CARVALHO, Paulo de Barros: *Direito Tributário Linguagem e Método*, 3ª Edição, São Paulo: Noeses, 2009.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira; LAZZARI, João Batista. *Manual de direito previdenciário.* 14ª Ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2012.
DIAS, Jefferson Aparecido. *Princípio da Eficiência & Moralidade Administrativa - A Submissão do Princípio da Eficiência à Moralidade Administrativa na Constituição Federal de 1988*, 2ª Ed., Curitiba: Juruá, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*, 26ª Edição, São Paulo: Atlas, 2013.

DUGUIT, Léon. *Manuel de droit constitutionnel.* (reimpressão de texto de 1923). Paris: Pantheón- Assas, 2007.

EDUARDO, Ítalo Roman. *Curso de Direito Previdenciário*: Teoria, Jurisprudência e mais de 1.200 questões. - 7. ed. - Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

FERNANDES, Camila Vicenci. *Segurança jurídica, proteção das legítimas expectativas e a administração pública: Estabilidade e auto-vinculação*. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XIII, n. 74, mar 2010. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7285>. Acesso em 20 mar. 2014.

FOUCAULT, Michel. *Ensayos sobre biopolítica – Excesos de vida*. Michel Foucault, Gilles Deleuze, Slavoj Zizek, compilado por Fermín Rodriguez y Gabriel Giorgi. 1ª Ed. Buenos Aires, Paidás, 2007.

_____. A Microfisica do poder. Organização, introdução e revisão técnica de Roberto Machado. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

FRANÇA. *Declaração dos direitos do homem e do cidadão alterada pela Convenção Nacional de 1793. 1793.* Disponível em < http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/dec1793.htm>. Acesso em: 22 mar 2013.

GONÇALVES, Odonel Urbano. *Manual de Direito Previdenciário.* São Paulo: Atlas, 1923.

GRAU, Eros Roberto. Função social da propriedade *in Enciclopédia Saraiva do direito,* v. 39, São Paulo: Saraiva, 1979 - A, p. 1/16.

_____. Função social da propriedade (direito econômico). In: *Enciclopédia Saraiva do direito,* v. 39, São Paulo: Saraiva, 1979 - B, p. 16/30.

IBRAHIM, Fabio Zambitte - Curso de Direito Previdenciário / -1 6 . ed. – Rio de Janeiro: Impetus, 2011.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 5ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

KAMPHORST, Marlon André; ZAMBAM, Neuro José. Ética e Economia: Reflexões a partir de Amartya Sem. In: *Revista Clareira*, Volume 1 Número 2 – Ago-Dez/2014.

KERSTEN, Vinicius Mendez. *O código de Hamurabi através de uma visão humanitária*. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=4113. Acesso em: 07 jul. 2017.

KERTIZMAN, Ivan. *Curso Prático de Direito Previdenciário*, 7ª Ed. Editora JusPODVIM, Salvador, 2010.
LAZARI, Rafael José Nadim de. *Reserva do possível e mínimo existencial,* Marília, UNIVEM, 2012.

LEAL, Bruno Bianco. *Resumo: Pílula Jurídica: entendendo a teoria do diálogo das fontes.* Marília: Sosconcurseiros, 2008. Disponível em: < http://www.sosconcurseiros.com.br/pilula-juridica-entendendo-a-teoria-do-dialogo-das-fontes/>. Acesso em: 27 mar. 2013.

_____. *Resumo: Constituições históricas do Brasil.* Marília: Sosconcurseiros, 2008. Disponível em: <http://www.sosconcurseiros.com.br/resumo-constituicoes-historicas-do-brasil/>. Acesso em: 27 mar. 2013.

_____. Os segredos da prática previdenciária. Marília: Poiesis, 2015.

MACHADO, Sulamita Crespo Carrilho, A Justiça e o Ótimo – Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2007.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Tutela Específica - arts. 461, CPC e 84, CDC*. São Paulo: RT., 2000.

MARQUES, Claudia Lima; BENJAMIN, Antônio Herman. V.; MIRAGEM, Bruno. *Comentários ao Código de Defesa do Consumidor.* 2ª. Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. Curso de Direito Previdenciário. 3ª Ed, São Paulo, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo,* 18ª ed, São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. *Curso de Direito Administrativo*, 19ª Edição, São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

MENDES, Gilmar; COELHO, Inocêncio; BRANCO, Paulo. *Curso de direito constitucional.* 4ª. Ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MONEDERO, Juan Carlos. *¿Posdemocracia? Frente al pesimismo de la nostalgia, el optimismo de la desobediência.* Nueva Sociedad, nº 240, 2012.

_____. *Entrevista ao Olhar o Mundo*, 27 de setembro de 2015. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=TdI3s2sD_AI> . Acesso em mai. 2017.

NEGRÃO, Theotonio; F. GOUVÊA, José Roberto. *Código de processo civil – e legislação processual em vigor.* 36ª. Ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

NEGRI, Antonio. *Biocapitalismo*: Entre Spinosa e a Constituição Política do Presente. Antonio Negri. Tradução Maria Paula Gurgel Ribeiro. 1ª Ed, São Paulo, Iluminuras, 2015.

NUNES, Tatiana Mesquita. *O segredo das escolhas trágicas da administração pública: uma análise crítica da influência do poder judiciário nas decisões de políticas públicas de seguridade social.* Marília: Poiesis, 2016.

OXFAM. *O patrimônio de apenas oito homens é igual ao da metade mais pobre do mundo.* <Disponível em https://www.oxfam.org.br/publicacoes/uma-economia-para-os-99. Acesso em: 21/07/2017>.

PELUSO, Cezar, et al. *Código Civil comentado – doutrina e jurisprudência.* 3ª. Ed. Barueri: Manole, 2007.

PERSSON, Luiz Felipe. *A social Democracia e o Estado de Bem-Estar Social*: As Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Renda e de Previdência Social na Suécia e no Brasil, PUCRS, 2008.

POSNER, Richard A. *Values and Consequences: An Introduction to Economic Analysis of Law* (March 1998). Disponível em < http://m.law.uchicago.edu/files/files/53.Posner.Values_0.pdf>. Acesso em 19 jul. 2017.

PORTO, Antonio José Maristello. *Análise Econômica do* Direito. FGV Direito, Rio de Janeiro, 2014.

PREVIDÊNCIA. In: *Blog da Previdência Social*. Brasília: Previdência Social, 2012. Disponível em: <http://blog.previdencia.gov.br/?p=2779>. Acesso em: 01 abr. 2013.

_____. *Revisão: Mais de 15 milhões de benefícios por incapacidade são revisados pelo INSS.* Brasília: Previdência Social, 2012. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/vejaNoticia.php?id=48904#>. Acesso em: 01 abr. 2013.

RANGEL, Leonardo Alves. *Cobertura previdenciária da população ocupada: avanços e desafios*. < Disponível em: http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=3076&catid=29&Itemid=34>. Acesso em 22 jul. 2017.

ROCHA, Daniel Machado da; JUNIOR, José Paulo Baltazar. *Comentários à lei de benefícios da previdência social*, 13 ed. São Paulo: Atlas, 2015.

RULLI Neto, Antonio; RULLI, Justine Esmeralda. Segurança jurídica e ato administrativo. In MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein (coord). *Os Caminhos do Ato Administrativo*, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

SABBAG, Eduardo. *Manual de Direito Tributário.* São Paulo: Saraiva, 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A difícil reinvenção da democracia frente ao fascismo social.* Entrevista especial com Boaventura de Sousa Santos. Disponível em < http://www.ihu.unisinos.br/563035-a-dificil-reinvencao-da-democracia-frente-ao-fascismo-social-entrevista-especial-com-boaventura-de-sousa-santos> Acesso em: 21 jul. 2017.

SEN, Amartya Kumar. *Sobre ética e Economia*. Amartya Sen. Tradução Laura Teixeira Motta. Revisão técnica Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo. Companhia das Letras, 1999.

_____. *Comportamento econômico e sentimentos morais.* Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451992000100005. Acesso em: 07 jul. 2017.

SIQUEIRA, Leandro. *Disseram que não há déficit na previdência? Estão te enganado.* In: Inofmoney: http://www.infomoney.com.br/blogs/noticia/6305607/disseram-que-nao-deficit-previdencia-estao-enganando. Acesso em 07 jun. 2017.

SILVA, Maria Lopes da. *Trabalho e previdência social no Brasil no contexto de crise do capital*. O Social em Questão - Ano XVIII - nº 34 – 2015.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *A Constituição e o Supremo*. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp#visualizar.>. Acesso em: 01 abr. 2013.