

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS
ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE DIREITO

FELIPE RODRIGO COSTA DE SOUZA

**A (DES)NECESSIDADE DE UMA REFORMA NA PREVIDÊNCIA
SOCIAL BRASILEIRA E O PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO
FINANCEIRO E ATUARIAL**

MANAUS/AM

2017

FELIPE RODRIGO COSTA DE SOUZA

**A (DES)NECESSIDADE DE UMA REFORMA NA PREVIDÊNCIA
SOCIAL BRASILEIRA E O PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO
FINANCEIRO E ATUARIAL**

Monografia apresentada ao Curso de
graduação em Direito da Universidade do
Estado do Amazonas, como requisito para
obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. MSc. Adelson Silva dos Santos

MANAUS/AM

2017

Copyright © UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS

Autoriza-se a reprodução do todo ou de partes desse trabalho desde que a fonte seja citada.

FICHA CATALOGRÁFICA

S726d

Souza, Felipe Rodrigo Costa de.

A (des)necessidade de uma reforma na previdência social brasileira e o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial / Felipe Rodrigo Costa de Souza. – Manaus: Universidade do Estado do Amazonas, 2017.

75 f. il ; col . 30 cm

Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Universidade do Estado do Amazonas, 2017.

Orientador: Prof. MSc Adelson Silva dos Santos

1. Direito Previdenciário. 2.Reforma da Previdência 3.Equilíbrio financeiro e atuarial I. Santos, Adelson Silva dos II. Universidade do Estado do Amazonas. IV. Título.

CDU 34:368.4(81)



**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS
ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE DIREITO
TERMO DE APROVAÇÃO**

FELIPE RODRIGO COSTA DE SOUZA

**A (DES)NECESSIDADE DE UMA REFORMA NA PREVIDÊNCIA SOCIAL
BRASILEIRA E O PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL.**

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel no Curso de Graduação em Direito, Escola Superior de Ciências Sociais, Universidade do Estado do Amazonas, pela seguinte banca examinadora:

Orientador (a): MSc. Adelson Silva dos Santos

Membro 2: MSc. Ricardo Tavares de Albuquerque

Membro 3: Bel. Erick Santos Rodrigues

Manaus, 23 de Novembro de 2017.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, a Deus.

Aos meus pais, Raimundo e Maria do Livramento, por todo o apoio aos meus estudos desde a infância, apesar de todas as dificuldades encontradas no caminho.

À minha irmã Karoline, pelas palavras de incentivo durante os momentos de desmotivação.

Ao meus amigos Erick e Gêssica, pelo apoio, incentivo e motivação dados para eu cursar Direito na UEA quando eu ainda cursava Engenharia Elétrica na UFAM.

Ao Professor Tirson Benarrós, proprietário do Curso Preparatório Alpha, por ter sido o primeiro a abrir minha mente pros estudos intensos e por ter concedido bolsas de estudo de 2006 a 2009 que foram fundamentais no início da minha vida acadêmica.

Aos meus principais amigos de graduação da UEA, por terem compartilhado as noites de aula de 2013 a 2017 com muita união, superação, garra e perseverança.

Ao Professor Ricardo Albuquerque, Coordenador do Curso de Direito da UEA, por todo o apoio, força, atenção e gentileza diante dos problemas enfrentados por todos seus alunos.

Ao meu orientador, Professor Adelson Silva dos Santos, pelo apoio, incentivo e direcionamento na elaboração de um trabalho de conclusão de curso num tema difícil como o escolhido.

À Universidade do Estado do Amazonas, por proporcionar a realização de um sonho.

RESUMO

Analisa-se a Previdência Social brasileira, enfatizando esta como subsistema da Seguridade Social num cenário de possível reforma através da Proposta de Emenda Constitucional - PEC 287-A/2016. Abordam-se os princípios da previdência social brasileira, especialmente o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial. Descreve-se a evolução histórica da Previdência Social no mundo e no Brasil. Abordam-se os planos previdenciários brasileiros. Analisam-se os aspectos gerais dos principais benefícios previdenciários envolvidos na proposta de reforma. A temática deste trabalho se concentra em apresentar os principais aspectos da proposta de reforma previdenciária, bem como as questões controversas envolvidas em torno desta. Apresenta-se o posicionamento de instituições competentes envolvidas nessa discussão, como a ANFIP e o TCU. Expõem-se as principais mudanças propostas na referida PEC. Sustenta-se o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial como um dos garantidores da solvibilidade da previdência social brasileira. Busca-se aferir através de critérios técnico-jurídicos a real necessidade de uma reforma na Previdência Social brasileira.

Palavras-chaves: Reforma na Previdência. Necessidade. Princípio. Equilíbrio financeiro e atuarial.

ABSTRACT

This study analyzes the Social Security as a subsystem of the wider Social Security system of Brazil in the current historical context in which there is a discussion about the reform of the Constitutional Laws by the Project of Amendment of the Federal Constitution - PEC 287A/2016. The study covers the principles of the Social Security system in Brazil, especially the principle of financial and actuarial balance. Seeking the best comprehension about the subject, the historical evolution of Social Security systems in the world is analyzed. The pension allowance plans and the general aspects of the main Social Security benefits involved in the reform of the Constitutional Laws in Brazil are also analyzed. This study focuses on presenting the main aspects of the reform of the Social Security system, as well as other controversial issues in discussion. The official position of competent institutions about this subject is taken into account. Considerations about the principal changes promoted by the Project of Amendment of the Federal Constitution are made in this study. The principle of financial and actuarial balance is referenced as a guarantee factor of the solvency of Social Security system of Brazil. The main objective of this study is to gauge the necessity of performing a reform in the Social Security system by the use of legal and technical criteria in the analysis.

Keywords: Reform in the Social Security system. Necessity. Principle. Financial and actuarial balance.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1. PREVIDÊNCIA SOCIAL COMO SUBSISTEMA DO SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL	10
1.1. CONCEITOS INTRODUTÓRIOS ACERCA DO SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL E DO SUBSISTEMA PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	10
1.2. HISTÓRICO E NOÇÕES GERAIS DE SEGURIDADE SOCIAL.....	10
1.2.1. Conceitos e aspectos iniciais da seguridade social	10
1.2.2. Evolução histórica da seguridade social no mundo	12
1.2.3. Evolução histórica da seguridade social no Brasil	13
1.3. O SUBSISTEMA SAÚDE.....	13
1.4. O SUBSISTEMA ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	14
1.5. PRINCÍPIOS MAIS IMPORTANTES DA SEGURIDADE SOCIAL.....	15
1.5.1. Solidariedade	15
1.5.2. Equidade na forma de participação no custeio	16
1.5.3. Diversidade da base de financiamento	16
1.5.4. Caráter democrático e descentralizado da administração	18
1.5.5. Preexistência do custeio em relação ao benefício ou serviço	18
1.5.6. Orçamento diferenciado	19
1.6. O SUBSISTEMA PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	19
1.6.1. Conceito, definição e natureza jurídica	19
1.6.2. Evolução histórica da Previdência Social no mundo	21
1.6.3. Evolução histórica da Previdência Social brasileira	22
1.7. PRINCÍPIOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	24
1.7.1. Princípio da contributividade	24
1.7.2. Princípio da obrigatoriedade da filiação	24
1.7.3. Princípio do equilíbrio financeiro e atuarial...	25

1.7.4. Princípio da universalidade de participação nos planos previdenciários.....	25
1.7.5. Princípio da uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais.....	26
1.7.6. Princípio da seletividade e distributividade na prestação dos benefícios.....	26
1.7.7. Princípios dos salários de contribuição corrigidos monetariamente.....	26
1.7.8. Princípio da irredutibilidade do valor dos benefícios.....	27
1.7.9. Princípio da garantia do benefício não inferior ao salário mínimo.....	27
1.7.10. Princípio da previdência complementar facultativa.....	28
1.7.11. Princípio da gestão quadripartite da previdência social.....	28
1.7.12. Princípio do tempus regit actum.....	29
1.7.13. Princípio do in dubio pro misero.....	28
1.7.14. Princípio da automaticidade das prestações.....	29
1.7.15. Princípio da territorialidade da filiação.....	29
1.8. CLASSIFICAÇÃO DOS SISTEMAS PREVIDENCIÁRIOS.....	30
1.9. PLANOS PREVIDENCIÁRIOS BRASILEIROS.....	31
2. DO PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL E DOS ASPECTOS CONTROVERSOS EM TORNO DA REFORMA PREVIDENCIÁRIA.....	34
2.1. DO PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL E SUA DIRETA RELAÇÃO COM A (IN)EXISTÊNCIA DE UM DÉFICIT NA PREVIDÊNCIA SOCIAL...	34
2.2. OS PRINCIPAIS ASPECTOS DA ATUAL PROPOSTA DE REFORMA PREVIDENCIÁRIA.....	36
2.3. CONTROVÉRSIAS IMPORTANTES EM TORNO DA REFORMA PREVIDENCIÁRIA.....	39
2.3.1. Da necessidade de antever-se à transição demográfica brasileira e seu impacto no RGPS.....	39
2.3.2. Da necessidade de inclusão dos trabalhadores informais.....	46
2.3.3. Receitas da seguridade social versus receitas da previdência social.....	48
2.3.4. O aumento da DRU através da ec 93/2016 e a sua relação com a reforma previdenciária.....	53
2.3.5. A Experiência da reforma na previdência do Chile.....	54
2.4. POSICIONAMENTOS E MEDIDAS IMPORTANTES EM TORNO DA PROPOSTA DE REFORMA DA PREVIDÊNCIA.....	55
2.4.1. Tribunal de Contas da União – TCU.....	56
2.4.2. Senado Federal através do relatório da CPI da previdência social brasileira.....	57

2.4.3. Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil - ANFIP...	59
2.5. PRINCIPAIS MUNDANÇAS NA ATUAL LEGILAÇÃO CAUSADAS PELA PEC 287/2016-A.....	62
2.5.1. Alteração na forma da contribuição do segurado especial.....	62
2.5.2. Aposentadoria especial do professor da educação básica vinculado ao RPPS.....	66
2.5.3. Unificação da idade mínima das aposentadorias por idade e tempo de contribuição no RGPS.....	67
2.5.4. Aposentadoria voluntária do servidor público.....	69
CONCLUSÃO.....	71
REFERÊNCIAS.....	73

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tratará da (des)necessidade da iminente reforma na previdência social brasileira, que foi proposta através da Proposta de Emenda Constitucional - PEC 287/2016, agora já denominada 287-A/2016, após o texto substitutivo aprovado pelo Senador Arthur Maia, relator. A análise da real necessidade desta impactante proposta de reforma faz-se necessária diante da dinamicidade e mutabilidade inerente ao direito, que sempre busca evoluir para acompanhar os anseios da sociedade. O ordenamento jurídico brasileiro enfrenta um lapso temporal de significativas alterações, algumas já consolidadas, como o já vigente Código de Processo Civil de 2015, outras que já ocorreram como as mudanças na legislação trabalhista e, principalmente, a reforma na previdência social, objeto do estudo em tela.

Objetiva-se analisar a reforma previdenciária brasileira à luz do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, enfatizando a previdência social como subsistema do sistema de seguridade social, principalmente no que se refere à composição da receita de ambas. Serão expostos os posicionamentos técnico-jurídicos dos entes contrários à realização da reforma, bem como os motivos defendidos pelo governo, favoráveis, a fim de esclarecer se existe ou não um déficit na previdência social brasileira. O cerne deste trabalho gravitará em torno de uma análise principiológica. Entre os princípios tratados, será dada maior ênfase ao equilíbrio financeiro e atuarial, à diversidade da base de financiamento e à solidariedade.

O método utilizado no presente projeto de pesquisa foi o método dedutivo, através de bibliografia conceituada, através de texto de lei e entendimento doutrinário, partindo-se de leis gerais e relatórios técnicos de instituições competentes acerca desta seara para a compreensão dos questionamentos mais importantes em torno da reforma previdenciária brasileira. Tais ferramentas possibilitarão a organização de um arcabouço de informações relevantes ao melhor entendimento da pesquisa a ser consolidada.

O trabalho em tela trilhará um caminho imparcial buscando mostrar os aspectos positivos e negativos da iminente reforma previdenciária, norteados-se, principalmente, pelos princípios que regem este singular ramo do direito, na busca de expor se há necessidade ou não da mesma e os possíveis impactos a todos os envolvidos nessa problemática de singular importância para todos os cidadãos brasileiros vivos e até dos que nem foram concebidos.

1. PREVIDÊNCIA SOCIAL COMO SUBSISTEMA DO SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL

1.1. CONCEITOS INTRODUTÓRIOS ACERCA DO SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL E DO SUBSISTEMA PREVIDÊNCIA SOCIAL

No que tange à parte conceitual de Seguridade Social, insta iniciar-se com o conceito legal do instituto em tela. A Carta Maior nos trás o seguinte em seu art. 194, *in verbis*:

“Art. 194: A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, previdência e à assistência social.”

Muitos doutrinadores têm o posicionamento de que sempre que houver um conceito legal de um instituto, ou seja, definido por lei (*lato sensu*), este conceito é um dos melhores a ser utilizado. O legislador constituinte definiu previdência social, saúde e assistência social como subsistemas do sistema maior: seguridade social. Conforme preceituado no caput do art. 194, a iniciativa das ações compreendidas em torno da seguridade social é, não apenas do poder público, mas também da sociedade como um todo.

Outra consideração importantíssima atinente ao conceito oriundo da Carta Maior é que a seguridade social, topograficamente, está inserida no Título VII da Constituição Federal, sendo o mesmo dedicado à ordem social. Em virtude disso, é possível considerar como direitos sociais os direitos relativos à previdência social, saúde e assistência social. Segundo Frederico Amado¹, “entre os direitos expressamente previstos no art. 6º, da Lei Maior, encontram-se consignados à saúde, previdência social, proteção à maternidade e à infância, bem como a assistência aos desamparados, reafirmando a sua natureza de fundamentais”.

O atual sistema de Seguridade Social encontra balizamento na Carta Magna, englobando três subsistemas: Previdência Social, Assistência Social e Saúde, sendo o primeiro de caráter contributivo e os dois últimos não contributivos.

1.2. HISTÓRICO E NOÇÕES GERAIS DE SEGURIDADE SOCIAL

1.2.1. Conceitos e aspectos iniciais da Seguridade Social

¹ AMADO, Frederico, p.28. Curso de direito e processo previdenciário – 9. ed. rev., ampl. Atual. – Salvador: Ed. Jus Podivm, 2017.

O povo necessita ser protegido contra eventos previsíveis, ou não, tendentes a causar miséria e intranquilidade social. É preciso que este Estado providencie recursos para manter, ao menos, o mínimo existencial. Eventos como o desemprego, a velhice, a morte, a prisão, a infância, a doença, a maternidade e a invalidez podem ter o condão de impedir temporária ou definitivamente que as pessoas laborem para angariar recursos financeiros buscando atender às suas necessidades básicas e de seus dependentes. Cabe ao Estado Social de Direito realizar intervenções para concretizar a necessária proteção a seu povo².

A seguridade social, desde os tempos mais remotos e sob outras nomenclaturas, tem sido uma ferramenta singular para o Estado garantir os direitos sociais aos seus cidadãos. Se as pessoas atualmente não fossem submetidas a contribuições compulsórias e obrigatórias para serem revertidas em benefícios futuros, não iriam poupar dinheiro como forma de precaução diante de eventuais infortúnios que possam sofrer. Desde os tempos mais remotos, isso ocorria de forma incipiente com os nossos antepassados, que para resistirem a tenebrosos e longos invernos que estavam por vir, trabalhavam arduamente durante o verão para conseguir os mais variados mantimentos para consumo próprio e para o melhoramento de sua morada.

Tomando-se licença para o uso de uma terminologia que é utilizada com maior aplicação nas ciências exatas, pode-se definir também a Seguridade Social como uma forma de “manutenção preventiva” dos riscos sociais. Poderia-se muito bem tomar iniciativa após a ocorrência de determinado infortúnio, ou seja “manutenção corretiva” de determinado risco social. No entanto, caso tal inércia fosse cometida por parte de Estado, a incumbência de resolver tais problemas ao Estado se tornaria mais difícil. Postergar a resolução de tais problemas só faz dificultar as ações a serem tomadas pelo Estado. Insta salientar que na atual configuração do sistema de seguridade social, a assistência social é o subsistema que possui menos requisitos a serem cumpridos no que tange a contribuição necessária a ser feito pelo beneficiário para que faça jus ao recebimento do benefício. Trata-se de um subsistema que independe de contribuição, bastando a necessidade comprovada do assistido. Numa situação hipotética em que no subsistema de previdência social não fosse obrigatório verter contribuições compulsoriamente, a maioria das pessoas não iria todo mês reservar um percentual do seu salário a fim de se preparar financeiramente para a ocorrência de um eventual infortúnio. Diante disso, sem condições de manter-se, a solução para tais pessoas seria recorrer

² Ibidem. p. 27.

ao subsistema de assistência social, que já se encontra num estágio muito sobrecarregado e não suportaria um aumento de atribuições além das já existentes.

1.2.2. Evolução histórica da seguridade social no mundo

Nem sempre a proteção por parte do Estado foi dessa forma estruturada e complexa existente. No estado absolutista, eram tímidas as medidas governamentais de providências positivas, nem sequer existia um Estado de Direito. Por sua vez, no estado liberal vigorava a doutrina da mínima intervenção estatal, sendo o Poder Público apenas um garantidor das liberdades negativas (direitos civis e políticos de primeira dimensão), o que agravou a concentração de riquezas e a disseminação da miséria. Diante dessa evolução natural, entrou em crise o estado liberal, com as guerras mundiais e com a crise econômica de 1929. Com o nascimento progressivo e o gradual crescimento do Estado Social, o Poder Público se viu obrigado a sair da inércia, sendo gradativamente obrigado a assumir responsabilidades pela efetivação das prestações econômicas e sociais (direitos fundamentais de segunda dimensão) aos seus cidadãos³.

A seguridade social está inserida na evolução juntamente com os demais direitos, não se trata de um direito isolado. Nesta seara, a concessão de determinado direito se irradia para outros demais. Com a seguridade não seria diferente, pois ela faz parte do rol de direitos de segunda dimensão, ou seja, deve ser assegurada por uma ação positiva do Estado. Segundo Frederico Amado, “a seguridade social ostenta, atualmente, ao mesmo tempo a natureza jurídica de direito fundamental de segunda e terceira dimensão, vez que tem natureza prestacional positiva e possui caráter universal⁴.”

No que tange ao subsistema previdência social, em termos constitucionais, destacam-se as Constituições do México (1917) e da Alemanha (1919), tendo sido as pioneiras a nível mundial a preverem proteção previdenciária aos trabalhadores.⁵

Percebe-se que o Estado foi gradativamente aumentando sua sensibilidade para atender aos anseios sociais da população, visando agasalhar as pessoas mais necessitadas, prevendo tais direitos, inclusive, nas suas Constituições.

³ Idem.

⁴ Ibidem. p. 29.

⁵ Ibidem. p. 154.

1.2.3. Evolução histórica da seguridade social no Brasil

O seguro social brasileiro teve início com a organização privada. Gradativamente, por meio de políticas intervencionistas, o Estado foi assumindo para si o sistema⁶. Percebe-se que o Estado foi acompanhando a evolução da sociedade, conforme aumentavam as demandas assistenciais, as medidas tomadas pelo Estado aumentavam.

As primeiras entidades a atuarem na seguridade social foram as Santas Casas de Misericórdia, uma das principais a destacar-se foi a de Santos. Esta, em 1543, prestava serviços no ramo da assistência social⁷.

A Constituição de 1824 tratou do primeiro ato securitário com previsão constitucional: os socorros públicos. Por sua vez, a Constituição de 1891, inovou ao estabelecer a aposentadoria por invalidez para os servidores públicos, sendo custeada pela nação⁸.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 foi a primeira a instituir no Brasil o sistema da seguridade social, englobando as ações na área da previdência social, da assistência social e da saúde pública, estando prevista no Capítulo II, do Título VIII, nos artigos 194 a 204, que contara com um orçamento específico na LOA – Lei Orçamentária Anual (art. 165, § 3º, III da CRFB)⁹.

A decisão do constituinte foi acertada, pois dentre as inúmeras inovações trazidas pela Carta Magna, essa foi certamente uma das mais benéficas aos cidadãos. Esse novo formato apresentado para a seguridade social mostrou-se como mais uma forma de dar eficácia ao princípio da dignidade da pessoa humana no ordenamento jurídico brasileiro.

1.3. O SUBSISTEMA SAÚDE

“A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças e de outros agravos, e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação” (art. 196, CRFB/1988). A saúde não é contributiva, ou seja todos têm direito a ela, independente de efetuar qualquer contribuição. Acerca disso, insta ressaltar-se ser dever do Poder Público em

⁶ KERTZMAN, Ivan, p. 44. Curso prático de direito previdenciário – 12. Ed. - Salvador: Ed. Jus Podivm, 2015.

⁷ AMADO, Frederico. op. cit. p. 45.

⁸ Ibidem, p. 46.

⁹ Ibidem, p. 27.

todas as suas esferas prestar a saúde a todos os brasileiros, estrangeiros e mesmo aos não residentes, tendo-se, portanto, uma solidariedade entre todos os entes políticos¹⁰.

A saúde é segmento autônomo da Seguridade Social, com organização distinta. Possui a maior amplitude dentre todos os ramos protetivos, já que não possui restrição quanto às pessoas por ela beneficiadas, visto que qualquer pessoa possui direito ao atendimento providenciado pelo Estado e sem qualquer necessidade de comprovação do beneficiário direto¹¹.

Diante da aplicação universal da saúde, todos os cidadãos em território brasileiro possuem direito a este subsistema da seguridade social. Por exemplo, a pessoa mais rica do Brasil, que possui o plano de saúde mais caro, e um estrangeiro de passagem que vierem a sofrer um grave atropelamento na frente de um hospital público serão plenamente atendidos.

1.4.O SUBSISTEMA ASSISTÊNCIA SOCIAL

O subsistema em tela está encontra fundamento legal no art. 203 da Carta Magna, *in verbis*:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:
 I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
 II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
 III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
 IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
 V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Ao contrário do subsistema Saúde (em que todas as pessoas a ele têm direito), este será direito apenas dos mais necessitados. Ambos têm em comum o fato de independerem de contribuição.

A assistência social tem como maior utilidade o preenchimento das lacunas deixadas pelo subsistema de previdência social. Reitera-se que a previdência social é contributiva, logo, os mais necessitados podem acabar sendo excluídos. Pessoas que sejam

¹⁰ Nesse sentido, o TRF da 4ª Região garantiu a permanência no Brasil de turista estrangeiro pelo tempo necessário ao término do seu tratamento de saúde (OHC 2007.71.00.005153-5, de 18.07.2007).

¹¹ IBRAHIM, Fábio Zambitte, p. 5. Curso de Direito Previdenciário - 20 ed. - Rio de Janeiro: Impetus, 2015.

dotadas de recursos para sua manutenção, por exclusão não serão destinatárias das ações estatais na seara assistencial¹².

Trata-se, portanto, de um subsistema residual em relação à previdência social, pois o Estado tem o dever de suprir as demandas dos menos abastados, sendo um garantidor dos direitos sociais dos mais necessitados que estejam desalgados pelo fato de não estarem cobertos pelo subsistema de caráter contributivo, previdência social.

A constituição determina ainda que as ações governamentais na área da assistência social sejam realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, e organizadas com base na descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social. Ainda de acordo com o legislador constituinte, é previsto que participação da população se dê por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (art. 204, CRFB/1988).

1.5.PRINCÍPIOS MAIS IMPORTANTES DA SEGURIDADE SOCIAL

1.5.1. Solidariedade

Primeiramente, insta iniciar-se por um dos princípios mais importantes da Seguridade Social. Tão grande é a sua magnitude, que ele encontra-se logo nos primeiros artigos da Constituição Federal, no art. 3º especificamente, no Título I. Trata-se de um princípio fundamental que dá alicerce para a seguridade social: o princípio da solidariedade. Uma situação fática que podemos visualizar a aplicação do princípio em tela são os seguintes exemplos: i) um segurado que verteu contribuições por uma vida inteira e na iminência de se aposentar por idade, tendo preenchido todos os requisitos legais, falece sem deixar nenhum dependente apto a gozar eventual pensão por morte; ii) um segurado com pouco tempo de contribuição e com uma idade ainda baixa, desde que preenchidos os requisitos legais, pode ser acometido de uma invalidez permanente e ser aposentado para toda a vida, fazendo ao referido benefício mesmo sem ter contribuído por um tempo bem menor do que o segurado no exemplo retromencionado.

¹² Ibidem, p. 12.

Trata-se de um dos princípios securitário de maior importância, pois reproduz o verdadeiro espírito da previdência social: a proteção coletiva, na qual as pequenas contribuições individuais geram recursos suficientes para a criação de um manto protetor sobre todos, de forma a viabilizar a concessão de prestações previdenciárias em decorrência de eventos preestabelecidos¹³.

Essencialmente a seguridade social é solidária, pois visa agasalhar as pessoas em momento de necessidade, seja pela concessão de um benefício previdenciário a um segurado impossibilitado de trabalhar (previdência), seja pela disponibilização de um medicamento a uma pessoa enferma (saúde) ou pela doação de alimentos a uma pessoa em estado famélico (assistência)¹⁴.

1.5.2. Equidade na forma de participação no custeio

Por este princípio, que se encontra fundamentado no art. 194, parágrafo único, V, da CRFB/88, o custeio da seguridade social deverá ser o mais amplo possível, no entanto, tem que manter a isonomia. Dessa forma, os que dispuserem de mais recursos financeiros devem contribuir de forma mais acentuada¹⁵.

Trata-se de mais um desdobramento do clássico princípio da isonomia, sob seu viés material, ou seja, que parte do conceito Aristotélico em tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais na medida de suas desigualdades. Aplicando-se à equidade na forma de participação no custeio, significa que aqueles que possuem melhor condição financeira contribuirão com maior monta. Um exemplo clássico é visto na diferença do percentual de contribuição entre uma sociedade empresária (empregadora) e o segurado empregado.

1.5.3. Diversidade da base de financiamento

O presente princípio está alicerçado no art. 194, parágrafo único, VI, da CRFB/88. Segundo ele, o custeio da seguridade social deve ser o mais variado possível, de forma que oscilações setoriais não possam comprometer a arrecadação de contribuições. Com essa variada

¹³ Ibidem. p. 86.

¹⁴ Ibidem, p. 39, 2015.

¹⁵ AMADO, Frederico. op. cit. p. 37.

gama de contribuições, a seguridade social tem maior possibilidade de atingir sua principal meta, que é a universalidade de cobertura e atendimento¹⁶.

Através do referido princípio o Poder Público busca evitar que eventuais crises em determinados setores possam comprometer a arrecadação. A intenção do legislador constituinte foi proporcionar uma gama de receitas para sustentar o custeio da seguridade social. Um país capitalista como o Brasil pode vir a enfrentar oscilações na sua economia e atravessar sérios momentos de crise. A intenção do sábio legislador foi justamente evitar que qualquer instabilidade econômica não viesse a comprometer o custeio da seguridade social. O art. 195, da Carta Magna, preceitua, *in verbis*:

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:

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;

b) a receita ou o faturamento;

c) o lucro;

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;

III - sobre a receita de concursos de prognósticos (grifo meu).

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar (grifo meu).

Conforme a previsão constitucional, o financiamento da seguridade social deverá ter múltiplas fontes, de forma a proporcionar solvibilidade ao sistema. Diante da participação de toda a sociedade, seja de forma direta ou indireta, busca-se evitar que eventuais crises em determinados setores possa comprometer de forma significativa a arrecadação envolvida em torno da seguridade social¹⁷.

Insta salientar que é permitida a criação de novas fontes de custeio para a seguridade social, mas existe uma exigência constitucional expressa de que seja feita por lei complementar¹⁸. Salienta-se que será necessário maioria absoluta, ou seja, um quórum qualificado para a sua aprovação.

¹⁶ IBRAHIM, Fábio Zambitte. op. cit. p. 94.

¹⁷ AMADO, Frederico. op. cit. p. 37.

¹⁸ Artigo 195, par. 4º, da Constituição Federal.

1.5.4. Caráter democrático e descentralizado da administração

Este princípio encontra fundamento legal no art. 194, parágrafo único, VII, da CRFB/88. Seu objetivo principal é a participação da sociedade na organização e gerenciamento da Seguridade Social, mediante gestão quadripartite, com participação de trabalhadores, empregadores, aposentados e governo. A atual constituição brasileira adotou a gestão democrática da Seguridade Social. Faz-se necessário que os diretamente interessados participem da sua administração, como é o caso das empresas, responsáveis, em parte, pelo custeio securitário¹⁹.

A gestão quadripartite da seguridade social deve contar com a participação de representantes de todos os grupos que possuem relação direta com a seguridade social. Incluem-se os representantes das seguintes categorias: governo; trabalhadores; empregadores e aposentados²⁰.

Na busca de atender ao referido princípio foram criados diversos conselhos de estrutura colegiada, como o Conselho Nacional de Previdência Social – CNPS, Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, Conselho de Previdência Social – CPS, Conselho Nacional de Previdência Complementar – CNPC, entre outros²¹. Ter uma administração descentralizada é fundamental para uma imparcialidade na tomada de decisões que gravitam em torno da previdência.

1.5.5. Preexistência do custeio em relação ao benefício ou serviço

Em relação ao presente princípio, preceituado no art. 195, § 5º, CRFB/88, para que seja possível a criação ou ampliação de qualquer benefício ou serviço, deve haver anteriormente a previsão da fonte dos recursos que financiará eventual prestação a ser criada. Um novo benefício deve ser financiado por uma nova fonte, não sendo suficiente a mera indicação de recursos já existentes²².

Um exemplo clássico na doutrina da aplicação deste princípio, como lembra Frederico Amado, é que apenas com o advento da Lei 10.666/2013, que criou a contribuição

¹⁹ IBRAHIM, Fábio Zambitte. op. cit. p. 95.

²⁰ KERTZMAN, Ivan. op. cit. p. 59.

²¹ Ibidem, p. 60.

²² Ibidem, p.63.

previdenciária respectiva, esses segurados passaram a ter direito ao benefício da aposentadoria especial, que passou a contar com fonte de custeio específica²³.

Trata-se de um princípio de importância singular para a solvibilidade da seguridade social, pois tem relação com outros dois princípios matrizes da seguridade. Por um lado, busca manter o equilíbrio financeiro e atuarial da seguridade social. Sob outro viés, funciona como uma espécie de limitador ao princípio da solidariedade.

1.5.6. Orçamento diferenciado

O legislador constitucional criou uma peça orçamentária exclusiva para fazer frente às despesas no pagamento de benefícios e na prestação de serviços. A Lei Orçamentária Anual – LOA da União compreende, além do orçamento fiscal e o de investimento nas empresas estatais federais, o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. Dessa forma, os recursos da seguridade social são afetados ao custeio do Sistema Nacional de Seguridade Social²⁴. Logo, em regra, tais recursos não podem ser utilizados para outras despesas da União.

1.6. O SUBSISTEMA PREVIDÊNCIA SOCIAL

1.6.1. Conceito, definição e natureza jurídica

Partindo da máxima de que sempre quando se tiver um conceito legal, é razoável por ele iniciar-se. Primeiramente, cite-se como o legislador constituinte preceituou a previdência social na CRFB/88, in verbis:

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

- I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;
- II - proteção à maternidade, especialmente à gestante;
- III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;
- IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;
- V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º.

²³ KERTZMAN, Ivan. op. cit. p. 41.

²⁴ AMADO, Frederico. op. cit. p. 42.

Para atender a estes princípios, a Lei 8.213/91 instituiu os seguintes benefícios: aposentadoria por invalidez; aposentadoria por idade; aposentadoria por tempo de contribuição; aposentadoria especial; salário-maternidade; salário-família; auxílio-doença; auxílio-acidente; pensão por morte e auxílio-reclusão. Essas prestações são gerenciadas pelo Ministério da Previdência Social – MPS com apoio do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, autarquia federal responsável pela administração dos benefícios previdenciários²⁵.

Logo três anos após a promulgação da CRFB/88, foi publicada a retomada Lei 8.213/91, mais conhecida como Plano de Benefícios da Previdência Social. No mesmo ano, foi também publicada a Lei 8.212/91, denominada de Plano de Custeio da Previdência Social.

Dentre as técnicas protetivas, a previdência social é mais evoluída que os antigos seguros sociais, em virtude da maior abrangência de proteção e da flexibilização da correspondência individual entre contribuição e benefício²⁶.

Em termos objetivos, em sua acepção ampla, a “previdência social” engloba todos os regimes previdenciários existentes no Brasil (básicos e complementares, públicos e privados). No entanto, a expressão “Previdência Social” também é utilizada no sentido subjetivo, como sinônima dos órgãos e entidades responsáveis pela gestão previdenciária²⁷.

A previdência social pode ser definida como um seguro com regime jurídico especial, pois regida por normas de Direito Público, sendo obrigatoriamente contributiva, tendo os seus segurados e dependentes direitos a benefícios e serviços oferecidos pelo Poder Público, conforme o plano de cobertura²⁸.

Insta salientar que a previdência é dotada de obrigatoriedade, ou seja, os segurados não têm discricionariedade para deixar de contribuir. Tanto que tal desconto é compulsório. Por exemplo, a contribuição previdenciária de um empregado de um supermercado é descontada mensalmente de seu salário pelo seu empregador e o percentual mensal a título de contribuição deve ser repassado ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. Tal imposição desde sempre fez-se necessária para a solvibilidade do sistema, pois se encontra entre os direitos de segunda dimensão, ou seja, o Estado deve agir para assegurar. Seria o popular: “tira para dar depois”, para facilitar o entendimento das pessoas mais carentes e menos abastadas. As pessoas não tem

²⁵ KERTZMAN, Ivan. op. cit. p. 32.

²⁶ IBRAHIM, Fábio Zambitte. op. cit. p. 28.

²⁷ AMADO, Frederico. op. cit. p. 153.

²⁸ Ibidem, p. 180.

o hábito e a cultura de planejar-se financeiramente para o acontecimento de infortúnios inerentes a vida, logo se o Estado não tivesse o subsistema da previdência social, milhares de pessoas ficariam desagalhadas e iriam sobrecarregar incomensuravelmente um dos outros subsistemas, o da assistência social.

No que tange à natureza jurídica, insta salientar que não é contratual, visto que ocorre a exclusão total da vontade do segurado, diante deste ser filiado compulsoriamente. Trata-se de natureza institucional, através de uma proteção coercitiva patrocinada pelo Estado, que faz uso para seu custeio, entre outras fontes, de contribuições do próprio segurado.²⁹

Para possuir natureza contratual, falta a principal característica inerente a um contrato: a vontade das partes. Conforme já dito no parágrafo supracitado, neste subsistema da seguridade social as contribuições são compulsórias, independentemente do desejo de contribuir ou não por parte do segurado, logo, inexistente vontade de ambas as partes.

1.6.2. Evolução histórica da Previdência Social no mundo

A doutrina majoritária aponta como o marco inicial da previdência social no mundo a edição da Lei dos Seguros Sociais, na Alemanha em 1883, perpetrada pelo chanceler Otto Von Bismarck, que criou o seguro-doença, seguida por outras normas que instituíram o seguro de acidente de trabalho (1884), o de invalidez (1889) e o de velhice (1889), em decorrência de grandes pressões sociais da época³⁰.

A Alemanha foi a pioneira em instituir este direito social de singular importância. Posteriormente, viriam outros mundo a fora, inclusive com maior segurança jurídica, diante do fato de encontrarem-se previstos nas Constituições Federais. No entanto, esse marco alemão será sempre o “divisor de águas” da previdência social no mundo.

As técnicas protetivas sociais devem ter pelo menos 4.000 anos, mas organizada metodicamente, a previdência social é de 1883 (Alemanha, de Otto von Bismarck), enquanto a brasileira, de 1923 (Ley Eloy Chaves)³¹.

Existem dois modelos principais de previdência social no mundo. Além do modelo criado em 1883, na Alemanha, por Otto Von Bismarck, que deu nome ao referido modelo, existe também o modelo Beveridgiano. A principal característica daquele é ao fato da cobertura

²⁹ IBRAHIM, Fábio Zambitte. op. cit. p. 28.

³⁰ AMADO, Frederico. op. cit. p. 153.

³¹ MARTINEZ, Wladimir, p. 36. Curso de direito previdenciário – 5. ed. – São Paulo: Ed. LTr, 2013.

ser restrita aos trabalhadores, financiado por contribuições sociais arrecadadas de trabalhadores e empresas, e os benefícios possuíam dependência com a cotização individual.³²

O modelo foi o Beveridgiano, criado pelo Lorde William Beveridgiano, partindo da premissa de conceder proteção universal, a qualquer pessoa, independente de contribuição individual, ou seja, o financiamento dar-se por meio de impostos, arrecadados de toda a sociedade, e com benefícios iguais para todos, na busca de assegurar um padrão mínimo de vida a qualquer pessoa, com um grau máximo de universalidade³³.

A ideia do modelo em tela é eficaz na teoria. No entanto, a sua implementação pela maioria dos países não tem tantos subsídios que a suportam financeiramente. Com o passar dos séculos e com o aumento exponencial da população mundial, este sistema tornou-se mais difícil ainda de ser implementado.

Nota-se que no sistema beveridgiano, não existe qualquer vinculação entre as prestações pagas pelo sistema e a real remuneração do trabalhador. Por sua vez, no sistema bismarckiano a prestação é relacionada à cotização³⁴.

Os dois principais modelos de previdência social são bem antagônicos. O Bismarckiano restringe os que receberão cobertura por parte do Estado, ou seja quem não contribui está, via de regra, automaticamente excluído do sistema, como ocorre no Brasil. Por sua vez, o modelo Beveridgiano busca agasalhar a todos, fazendo jus à universalidade, sem excluir ninguém, além de dispensar qualquer espécie de contribuição. Tal dispensa de contribuição tem um agravante de necessitar de cargas tributárias mais altas ainda e torna-se inviável para países não desenvolvidos e muito populosos.

Para a previdência social, em termos constitucionais, as primeiras Constituições a preverem foram: a Constituições do México (1917) e da Alemanha (1919), tendo sido as primeiras do mundo a preverem proteção previdenciária aos trabalhadores³⁵. A partir dessas duas pioneiras, no século XX outros países passariam cada vez mais a prever em sua Carta Maior expressamente o direito à previdência social.

1.6.3. Evolução histórica da Previdência Social brasileira

³² IBRAHIM, Fábio Zambitte. op. cit. p. 52.

³³ Ibidem, p. 47.

³⁴ Ibidem, p. 52.

³⁵ AMADO, Frederico. op. cit. p. 154.

O processo de evolução da proteção social brasileiro seguiu o mesmo processo lógico do modelo internacional. Primeiramente, com origem privada e voluntária. Posteriormente, formaram-se os primeiros planos mutualistas e, num estágio mais recente, chegando à uma etapa de cada vez maior intervenção do Estado³⁶.

Os exemplos mais antigos no Brasil, no que tange à proteção social são as "Santas Casas" (1543), atuantes no segmento assistencial, e o Montepio para a guarda pessoal de Dom João VI (1808). Na mesma época, em 1795, criou-se também o Plano de Benefícios dos Órfãos e Viúvas dos Oficiais da Marinha. Destaca-se também a criação do MONGERAL-Montepio Geral dos Servidores do Estado, em 1835³⁷.

A Constituição de 1891 previu para os servidores públicos a aposentadoria por invalidez, custeada pelos tributos pagos pelo povo da nação. Em 1919, instituiu-se o seguro obrigatório de acidente de trabalho pela Lei 3.724, além de uma indenização paga aos empregados acidentados pelos empregadores de forma obrigatória³⁸.

Frise-se que a Constituição brasileira de 1891 não foi a pioneira a tratar de previdência, por restringe-se apenas aos servidores públicos, além de condicionar a concessão apenas aos trabalhadores inválidos de forma permanente. Logo, não pode ser considerado anterior a Constituição pioneira (mexicana de 1917) a tratar expressamente e com ampla cobertura acerca da temática em tela.

O marco da previdência brasileira deu-se com a publicação da Lei Eloy Chaves, Decreto-Legislativo nº 4.682, de 24/01/1923, responsável pela criação das CAP's - Caixas de Aposentadoria e Pensão para os empregados das empresas ferroviárias³⁹.

Na década de 20, as empresas ferroviárias eram uma das mais fortes, diante da intensa atividade do transporte ferroviário da época que facilitava a distribuição de produtos e matérias primas para todos os cantos do Brasil, sendo fundamental para o desenvolvimento da economia. A Lei Eloy Chaves exigia contribuição mensal de 3% sobre os vencimentos, por parte dos empregados, e patronal, anual, de 1% sobre a renda bruta da empresa. Admitia-se também outras fontes, como aumento de 1,5% nas tarifas, origem da Quota de Previdência⁴⁰.

³⁶ IBRAHIM, Fábio Zambitte. op. cit. p. 54.

³⁷ Idem.

³⁸ KERTZMAN, Ivan. op. cit. p. 44.

³⁹ MARTINEZ, Wladimir. op. cit. p. 304.

⁴⁰ Idem.

Na década seguinte, década de 30, ocorreu a fusão das CAP's, que eram por empresas, em Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAP's, que eram por categorias. Em 1934, a Constituição estabelecia a forma tríplice de custeio. Já em 1946, a Constituição utiliza pela primeira vez a expressão “previdência social”, garantindo a proteção aos eventos de doença, invalidez, velhice e morte. Em 1960, ocorreram dois fatos importantíssimos nesta linha do tempo evolutiva: foi criado o Ministério do Trabalho e da Previdência Social e ocorreu a aprovação da Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS. Em 1967, foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, que unificou as IAP's. Dez anos depois, ocorreu a instituição do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social – SINPAS, que integrou as áreas de saúde, assistência social e previdência social. Finalmente, em 1988, a atual Carta Magna, utilizou pela primeira vez a expressão seguridade social abrangendo as áreas de saúde, assistência social e previdência social⁴¹.

1.7.PRINCÍPIOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

1.7.1. Princípio da Contributividade

O presente princípio dispõe que a previdência social apenas concederá os seus benefícios e serviços aos segurados que se filiarem ao regime previdenciário anteriormente a necessidade de usufruir do respectivo benefício ou serviço. Exige-se o pagamento de tributos classificados como contribuições previdenciárias, haja vista ser o único subsistema da seguridade social que exige contribuição diretamente⁴².

Neste sentido, reitera-se que os dois outros subsistemas da seguridade social, saúde e assistência social, não possuem caráter contributivo, dessa forma, dispensam qualquer tipo de contribuição direta.

1.7.2. Princípio da Obrigatoriedade da Filiação

A adesão ao subsistema de previdência social não se dar de forma espontânea, ou seja, o beneficiário não tem a faculdade de escolher. Para que ocorra a efetivação da

⁴¹ KERTZMAN, Ivan. op. cit. p. 43.

⁴² AMADO, Frederico.op. cit. p. 252.

solidariedade, é necessário essa sujeição legal ao referido sistema. A obrigatoriedade vai de encontro a natureza imprevidente do homem, que não está acostumado a poupar⁴³.

Insta salientar que esse caráter compulsório para os trabalhadores em geral está expressamente previsto pelo caput do artigo 201, da CRFB. Trata-se de uma garantia para evitar-se que poucos trabalhadores se filiem ao sistema, visto que se tal filiação fosse facultativo poucos iriam aderir facultativamente ao sistema.

1.7.3. Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial

A previsão deste princípio também se encontra na Carta Magna, no caput do artigo 201, determinando que a previdência social observe critérios que preservem o seu equilíbrio financeiro e atuarial, visando garantir a incolumidade das contas previdenciárias tanto para as presentes quanto para as futuras gerações⁴⁴.

O presente princípio é um dos pilares da previdência social. É um dos garantidores de que a longo prazo haverá um equilíbrio entre as receitas que ingressam no fundo previdenciário e as despesas com o pagamento dos benefícios.

A atuária é uma parte da estatística que investiga problemas relacionados com a teoria e o cálculo de seguros numa coletividade⁴⁵. A aplicação desta ciência mais relacionada com a estatística e a economia faz-se necessária na seara previdenciária para acompanhar as iminentes mudanças que podem acarretar prejuízos à previdência a longo. Diante disso, a atuária tem o condão de auxiliar nessa programação de futuras despesas, de forma que esse sistema esteja dotado de solvibilidade nas décadas futuras.

1.7.4. Princípio da Universalidade de Participação nos Planos Previdenciários

A previsão legal do presente princípio encontra-se no artigo 2º, inciso I, da Lei 8.213/91. Diante da necessidade do Regime Geral de Previdência Social - RGPS buscar sempre filiar mais segurados, o legislador facultou a adesão ao plano das pessoas que não exercem atividade laboral remunerada, na condição de segurados facultativos⁴⁶.

⁴³ MARTINEZ, Wladimir, op. cit. p. 118.

⁴⁴ AMADO, Frederico. op. cit. p. 252.

⁴⁵ Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa.

⁴⁶ AMADO, Frederico. op. cit. p. 254.

Como regra para participar do RGPS é necessário exercer atividade remunerada. No entanto, há exceções, como é o caso dos segurados facultativos. Muitas pessoas que não exerciam atividades laborativas estavam descobertas pelo sistema, mesmo possuindo certos proventos para verter contribuições para o sistema. Diante disso, o legislador agiu acertadamente ao permitir que essas pessoas fossem incluídas como segurados facultativos do RGPS. Por exemplo, as mulheres que exercem atividade domésticas em sua própria família.

1.7.5. Princípio da Uniformidade e Equivalência dos Benefícios e Serviços às Populações Urbanas e Rurais

O presente princípio trata-se de princípio constitucional atinente à seguridade social que foi repetido pelo artigo 2º, inciso II, da Lei 8.213/91- Plano de Benefícios da Previdência Social. No que tange às prestações securitárias, estas devem ser idênticas para trabalhadores rurais e urbanos, não sendo dotada de licitude eventual criação de benefícios diferenciados⁴⁷.

O princípio da Uniformidade e Equivalência dos Benefícios e Serviços às Populações Urbanas e Rurais é, também, um desdobramento do princípio da isonomia material, visto que não se pode tratar a parcela rural da população de forma diferente da população urbana. O poder público tem que ser capaz de atender, na medida do possível, ambas as parcelas da mesma forma.

1.7.6. Princípio da Seletividade e Distributividade na Prestação dos Benefícios

O fundamento legal destes princípios encontram-se no art. 194, parágrafo único, III, da CRFB/88. A seletividade tem o condão de nortear a escolha feita pelo legislador dos benefícios e serviços da seguridade social, bem como os requisitos a serem preenchidos para a sua concessão, de acordo com as necessidades sociais e a disponibilidade de recursos orçamentários, possuindo um caráter limitador da universalidade da seguridade social⁴⁸.

Acerca do princípio da seletividade, extrai-se que ele somente é extensível a algumas parcelas da população, visto que dentro da reserva do possível não se tem possibilidade de o Estado “agasalhar” todas as pessoas. O salário família é um exemplo clássico do princípio em tela.

⁴⁷ IBRAHIM, Fábio Zambitte. op. cit. p. 67.

⁴⁸ AMADO, Frederico. op. cit. p.34.

Por sua vez, a distributividade, coloca a seguridade social como subsistema realizador de justiça social, consectário do Princípio da Isonomia, sendo um instrumento que busca a desconcentração de riquezas. Tal desconcentração faz-se necessária em virtude de os mais necessitados serem os que prioritariamente devem ser agraciados com as prestações da seguridade social⁴⁹.

Conforme a feliz decisão do legislador constituinte e o entendimento da doutrina majoritária, ratifica-se o fato de tais princípios necessitarem ser aplicados harmonicamente. O princípio em tela está diretamente ligado ao fator protetor dos cidadãos de um seguro social.

1.7.7. Princípios dos Salários de Contribuição Corrigidos Monetariamente

Preceitua o artigo 2º, inciso IV, da Lei 8.213/91, que o cálculo dos benefícios previdenciários deverá considerar os salários de contribuição corrigidos monetariamente, sendo direito dos segurados reconhecido no §3º, do artigo 201, da Carta Maior. Dessa forma, visando o cálculo da renda mensal do benefício de aposentadoria, todos os salários de contribuição deverão ser atualizados pelo índice legal, INPC, a fim de evitar qualquer defasagem no valor da prestação previdenciária ser recebida⁵⁰.

1.7.8. Princípio da Irredutibilidade do Valor dos Benefícios

O princípio em tela diz respeito à correção do benefício, o qual necessita ter a atualização do seu valor, em consonância com a inflação do período vigente, conforme preceitua o art. 193, parágrafo único, inciso IV, da Carta Magna⁵¹.

Em virtude do sistema de previdência ser dotado de compulsoriedade na obrigação, tal retorno para o segurado deverá atender o fim na norma, que é suprir o infortúnio enfrentado. Por exemplo, uma aposentadoria concedida, não seria dotada de razoabilidade a concessão deste benefício no valor da contribuição feita há 20, 30 anos atrás, pois estaria numa inflação totalmente diferente, acarretando, dessa forma, total prejuízo ao segurado da previdência social.

1.7.9. Princípio da Garantia do Benefício não inferior ao Salário Mínimo

⁴⁹ Idem

⁵⁰ Ibidem. p.257.

⁵¹ IBRAHIM, Fábio Zambitte. op. cit. p. 120.

Trata-se de princípio que encontra fundamento legal no artigo 201, §2º, da Carta Magna, bem como no artigo 2º, inciso VI, da Lei 8.213/91. Segundo o referido princípio, todos os benefícios não poderão ser inferiores ao salário mínimo, mas somente os que substituírem o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado⁵².

Aplica-se aqui também a máxima do direito de que toda regra comporta uma exceção. A regra geral é de que os benefícios concedidos não sejam menores que o salário mínimo. No entanto, no que tange aos benefícios que não se destinam a substituição da remuneração do trabalhador é possível que o valor seja menor que o salário mínimo. Exemplos da exceção em tela são os benefícios salário-família e auxílio acidente.

1.7.10. Princípio da Previdência Complementar Facultativa

Tradicionalmente, lembra-se apenas dos planos básicos públicos de previdência (RGPS e RPPS). No entanto, a previdência social brasileira contempla também os planos complementares na seara pública (ainda pendentes de instituição pelas entidades políticas interessadas) e na seara privada, com a subdivisão em abertos e fechados. Nos planos complementares inexistente a obrigatoriedade inerente dos planos básicos, pois a ideia aqui é a adesão ser sempre facultativa, diante da natureza contratual existente regente dessa relação jurídica, consoante prevê a cabeça do artigo 202, da Carta Magna e no artigo 2º, inciso VII, da Lei 8.213/91⁵³.

1.7.11. Princípio da Gestão Quadripartite da Previdência Social

O presente princípio decorre do Princípio da Gestão Quadripartite da Seguridade Social, conforme estabelece o artigo 2º, inciso VIII, da Lei 8.213/91. Tal princípio estabelece que a previdência deverá contar com uma gestão democrática e descentralizada, contando com participantes: do poder público, dos empregadores, trabalhadores e aposentados nos órgãos colegiados⁵⁴. Como se pode ver, todas as classes envolvidas na gestão foram prestigiadas pelo legislador. Uma das principais intenções deste foi não excluir das discussões a parte mais fraca: o trabalhador.

⁵² Ibidem. p. 121

⁵³ AMADO, Frederico. op. cit. p. 260.

⁵⁴ Idem.

1.7.12. Princípio do Tempus Regit Actum

Sendo consequência do direito fundamental que proíbe uma nova lei de prejudicar o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, tem-se que nova lei acerca da concessão de benefício não se aplicará ao benefício concedido anteriormente, mesmo se melhor para o segurado, exceto se houver previsão expressa⁵⁵.

No que tange ao referido princípio, diante da alta mutabilidade da seara previdenciária, a intenção do legislador foi deixar claro que o importante é identificar a lei em vigor no momento em que o beneficiário faz jus ao benefício.

1.7.13. Princípio do In Dubio Pro Misero

Assim como o direito do trabalho tem o tradicional princípio do *In Dubio pro Operario*, o direito previdenciário possui o *In Dubio pro Misero*. A função deste na seara previdenciária é de privilegiar o segurado nas hipóteses de *non liquet*, ou seja, nas hipóteses de dúvida ou que a decisão correta não parece tão clara. Cabendo ao decisor beneficiar a parte supostamente mais fraca.⁵⁶

1.7.14. Princípio da Automaticidade das Prestações

A ideia deste princípio é que as prestações previdenciárias sejam devidas até nas hipóteses de não pagamento das contribuições previdenciárias. Por exemplo, se uma empresa não efetua o recolhimento do seu empregado, isto independe para o INSS, que deverá conceder o benefício da mesma forma, sendo incabível alegar mora da empresa⁵⁷.

Este princípio é um dos mais importantes da previdência social, pois é comum ocorrer de as empresas não repassarem o montante descontado de seus empregados e através dele o empregado tem a segurança jurídica de que receberá o seu benefício.

1.7.15. Princípio da Territorialidade da Filiação

⁵⁵ Ibidem. p. 261.

⁵⁶ Ibidem. p. 263.

⁵⁷ Ibidem, p. 264.

O fundamento legal do presente princípio está previsto no artigo 11, da Lei 8.213/91, segundo o qual todos aqueles que trabalham no território brasileiro e não possuem filiação ao RPPS, deverão ingressar no RGPS como segurados obrigatórios⁵⁸.

1.8.CLASSIFICAÇÃO DOS SISTEMAS PREVIDENCIÁRIOS

Os sistemas previdenciários classificam-se, quanto a contributividade, em: não contributivos e contributivos. Aqueles são custeados com tributos em geral, ou seja, não há a previsão de qualquer contribuição específica, como ocorre no primeiro pilar da previdência da Dinamarca. Estes são custeados por contribuições previdenciárias e por sua vez subdividem-se em contributivos de capitalização e contributivos de repartição.

Quando ocorre a exigência de cotização durante certo prazo para que o beneficiário possa fazer jus aos benefícios, em fundo individual ou coletivo, sendo os valores investidos pelos administradores , trata-se do sistema de capitalização. Por sua vez, no sistema de repartição, a ausência de contribuição durante determinado tempo não retira o direito ao benefício e existe um fundo único e não individual.⁵⁹

Infere-se que a classificação é de suma importância para o estudo do subsistema previdência social. Ao analisar as características da previdência de outros países, é um dos primeiros pontos a serem explorados para entender essa complexa sistemática. No caso brasileiro, tem-se tanto o sistema contributivo de capitalização como o de repartição. A Previdência Privada brasileira é do tipo contributiva por capitalização, pois existe fundos que são alimentados por cotizações individuais durante certo prazo.

Por sua vez, a Previdência Pública brasileira é do tipo contributiva por repartição, pois existe um fundo único e a não contribuição por determinado tempo não tem o condão de retirar o direito ao benefício. O sistema contributivo por repartição é um desdobramento do princípio da solidariedade. Neste um segurado recém inserido no sistema, desde que preencha os requisitos legais, pode aposentar-se com 25 anos por invalidez, diante da ocorrência de um grave infortúnio que o impossibilite de continuar laborando. Da mesma forma, um outro segurado que começou a trabalhar com 16 anos e verteu contribuições previdenciárias por toda

⁵⁸ Ibidem, p. 265.

⁵⁹ Ibidem, p. 180.

sua vida pode falecer na semana seguinte à sua aposentadoria, sem ter gozado de nenhum mês do benefício.

Os sistemas previdenciários brasileiros podem também ser classificados quanto ao responsável pela gestão em: pública, privada e mista. Na pública, o Poder Público é o responsável da administração do regime previdenciário. Já na Privada, o gerenciamento do feito pela iniciativa privada, como é o caso do Chile após o processo de reforma que o país sofreu em 1981. Por último, tem-se ainda a Mista, que adota uma gestão pública e privada, a depender do plano, ou seja, há planos públicos e privados simultaneamente, como é o caso brasileiro⁶⁰.

1.9. PLANOS PREVIDENCIÁRIOS BRASILEIROS

Os planos de previdência brasileiros podem ser divididos em básicos e complementares. Os básicos possuem a característica de compulsoriedade, bastando que as pessoas exerçam atividade laboral remunerada para serem automaticamente neles inseridas. Por sua vez, os complementares têm o condão de apenas oferecer prestações de caráter complementar para a manutenção do padrão de vida do segurado e de seus dependentes⁶¹.

Os planos básicos são: o Regime Geral de Previdência Social-RGPS, Regime Próprio de Previdência Social-RPPS e Plano de Seguridade Social dos Congressistas-PSSC. Por sua vez, os complementares são: Regime Complementar dos Servidores Efetivos, Regime Complementar Privado Aberto e Regime Complementar Privado Fechado.

O RGPS é um regime obrigatório para os trabalhadores, exceto para os servidores públicos efetivos e militares filiados a RPPS, de competência da União e administrado pelo Ministério da Fazenda. Suas regras principais encontram-se inseridas no artigo 201, da Carta Magna e já teve alterações fruto da Emenda Constitucional 20/1998⁶².

Neste sentido, destaca-se também o fato de o Plano de Custeio e o Plano de Benefícios já terem sido aprovados, pelas Leis 8.212/1991 e 8.213/1991, respectivamente. Além do Decreto 3.048/99, que as regulamenta, conhecido como Regulamento da Previdência Social.

⁶⁰ AMADO, Frederico. op. cit. p. 181.

⁶¹ Idem.

⁶² Ibidem, p. 183.

O RPPS trata-se de regime obrigatório para os servidores públicos da União, estados, Distrito Federal e municípios, bem como os militares, desde que tenham sido criados pelas respectivas unidades políticas. As regras gerais dos regimes previdenciários dos servidores públicos efetivos e militares encontra-se no artigo 40, da CRFB e nas Leis 9.717/98 e 10.887/04, devendo caber a cada entidade política criar suas respectivas leis que criem e regulamentem os seus RPPS's, desde que seja observada a forma como legislação federal regular genericamente⁶³.

Insta salientar que a maioria dos municípios brasileiros ainda não instituiu tais regimes próprios, diante da sua simples estrutura administrativa que não comportaria tal entidade complexa. Diante disso, os servidores efetivos dos referidos municípios enquadram-se no regime residual: RGPS.

O PSSC foi instituído pela Lei 9.506/97 e proporciona filiação facultativa aos Deputados Federais, Senadores e suplentes, desde que venham a requerer, no prazo de trinta dias a contar do início do mandato⁶⁴. Este tipo de plano é dotado de forte representatividade do Poder Legislativo em torno do retorno grande que tal plano pode proporcionar aos eventuais envolvidos. Uma das principais críticas por parte da doutrina gravita em torno da precariedade dos titulares de cargos que estão envolvidos, visto que muitas vezes o beneficiário após poucos anos na atividade, dois mandatos como Deputado Federal, por exemplo, já conseguiria aposentar-se.

No que tange aos planos complementares, o primeiro a ser tratado é o Regime Complementar dos Servidores Efetivos. Conforme previsão do artigo 40, da Constituição Federal, ele deve ser implementado pelas entidades políticas, possuindo índole facultativa e contribuição definida. No âmbito da União, por intermédio da Lei 12.618/2012, foi criado o regime de previdência complementar dos servidores federais efetivos⁶⁵.

Por sua vez, o Regime Complementar Privado Aberto, trata-se daquele a ser explorado por sociedades anônimas com autorização estatal, de índole facultativo e visa instituir planos de benefícios, a serem concedidos em forma de renda continuada ou pagamento único. A acessibilidade a tal regime é a quaisquer pessoas físicas e a regulamentação encontra-se no

⁶³ Ibidem, p. 184.

⁶⁴ Ibidem, p. 185.

⁶⁵ Ibidem, p. 186.

artigo 202, da CRFB e nas Leis Complementares 108 e 109/2001⁶⁶. Um exemplo da aplicação do presente regime é o plano “Oderprev” concedido aos colaboradores da empresa Odebrecht.

Por fim, tem-se o Regime Complementar Privado Fechado, a ser mantido por entidades fechadas de Previdência Complementar. Tal regime é facultativo e tem o condão de oferecer planos de benefícios a todos os empregados dos patrocinadores ou associados dos instituidores⁶⁷. Um exemplo de um plano deste tipo é o plano “Petros” da Petrobrás S.A, criado para seus empregados, visando que os mesmos mantenham um padrão de vida na aposentadoria semelhante com o que levam durante todos seus anos laborados.

⁶⁶ Idem.

⁶⁷ Ibidem, p. 187.

2. DO PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL E DOS ASPECTOS CONTROVERSOS EM TORNO DA REFORMA PREVIDENCIÁRIA

2.1. DO PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL E SUA DIRETA RELAÇÃO COM A (IN)EXISTÊNCIA DE UM DÉFICIT NA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Somente após o advento da Emenda Constitucional nº 20/1998, o presente princípio passou a figurar na Carta Magna expressamente no seu art. 201, caput, determinando que a previdência social observe critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. Um dos principais objetivos do princípio em tela é assegurar a solvibilidade das contas previdenciárias para as presentes e futuras gerações. Insta salientar que a terminologia equilíbrio financeiro e atuarial trata de dois tipos de equilíbrios, financeiro e atuarial, que necessitam serem satisfeitos individualmente para que o binômio positivado também seja satisfeito.

Segundo Martinez (2013, p. 1485):

“Desde o dealbar da Previdência Social, a imprescindível relação matemático-financeira entre o volume das contribuições e o nível dos benefícios a serem mantidos forçou o surgimento de uma técnica superior que a comanda, de alto nível, na esfera científica e jurídica, disciplinada com texto genérico na Carta Magna, que, até que aprofundada pela doutrina e jurisprudência, vai gerar polêmica e, no mais dos casos, enquanto não aperfeiçoada, prestar-se-á como bandeira sob a qual podem se furta situações cômodas ou outros objetivos”.

Acerca do equilíbrio financeiro, não há a exigência de contínuos superávites para que ele seja atendido, mas simplesmente o encontro positivo ou nulo entre receitas e despesas. Pode aceitar-se inclusive curtos períodos de saldo negativo, devido à situações extraordinárias temporárias, desde que não venham a comprometer a saúde financeira do plano podem ser perfeitamente aceitáveis⁶⁸.

Infere-se do referido princípio que a análise se baseia num critério objetivo: receitas e despesas. Tal critério irá mensurar se há ou não um déficit num curtíssimo prazo estabelecido, a fim de extrair dados acerca da saúde financeira das contas previdenciárias. Insta salientar que há a exceção para curtos períodos de saldo negativo, visto que em razão de conjeturas temporárias é razoável ligeiras variações.

⁶⁸ IBRAHIM, Fábio Zambitte. op. cit. p. 786.

Nas situações em que o poder público deparar-se com um curto período de saldo negativo, após fazer o equacionamento entre receitas e despesas das contas previdenciárias, deverá investigar suas causas, ou seja, o que gerou déficit ou superavit.

No que tange ao equilíbrio atuarial, este possui conceito mais complexo, conduzindo a análise da matéria atuária, a denominada ciência do seguro. O ponto chave deste tipo de equilíbrio é o cabimento à entidade, durante o desenvolvimento do plano de benefício adotado, fazer o estudo de uma gama de variáveis existentes, como expectativa de vida, número de participantes, nível de remuneração atual e percentual de substituição do benefício complementar, conforme perfil das pessoas participantes⁶⁹.

A atuária objetiva fazer a programação de futuras despesas a médio, e principalmente, a longo prazo, a fim de que esse sistema esteja dotado de solvibilidade nas décadas futuras para as próximas gerações. A atuária é uma área de conhecimento multidisciplinar, em que é fundamental conhecer conceitos em economia, administração, contabilidade, matemática, finanças e estatística. Logo, sua análise não se restringe apenas à seara jurídica, pelo contrário possui relação também com outras searas importantíssimas.

É latente a necessidade de existir um equilíbrio entre as receitas que ingressam no fundo previdenciário e as despesas com o pagamento dos benefícios. Este equilíbrio já foi incomensuravelmente prejudicado com a utilização pretérita dos recursos da previdência para o custeio de outras diversas despesas da União, como é o caso da construção de Brasília.⁷⁰

Quando um regime previdenciário inicia-se, a tendência é que arrecadação com as contribuições seja muito maior do que o gasto com pagamento de benefícios, visto que na fase inicial apenas prestações não programadas, como pensões por morte, serão devidas. As prestações programadas, como aposentadoria por tempo de contribuição e tempo de serviço só serão concedidas a médio prazo pós instituição do referido regime previdenciário. O objetivo disso é reunir uma grande soma de recursos para o futuro, formando reservas que garantam o pagamento dos benefícios aos segurados.⁷¹

Esse suposto início demasiadamente superavitário apenas se confirmaria se o poder público desde o século passado não mexesse em recursos específicos para a previdência, como fez equivocadamente com Brasília. Talvez pelo pioneirismo de tal regime no país no início da

⁶⁹ Ibidem. p. 787.

⁷⁰ AMADO, Frederico. op. cit. p. 253.

⁷¹ Idem.

metade do século passado, pensava-se que aquele montante nunca iria reduzir-se. Tal equívoco por parte da Administração Pública mostrou-se como uma verdadeira não aplicação do equilíbrio atuarial.

Parte da doutrina diz ainda que outras obras e projetos foram financiadas com recursos da previdência, como a construção de Brasília, da Companhia Siderúrgica Nacional, da Rodovia Transamazônica, da Ponte Rio-Niterói, entre outros. Cálculos de especialistas auferem um prejuízo dos cofres previdenciários da ordem de R\$ 5 a 7 trilhões, algo irrecuperável a médio ou longo prazo⁷².

É inaceitável o que aconteceu com a previdência social brasileira nas décadas pretéritas. Financiar obras e projetos que fogem totalmente ao objetivo da seara previdenciária foi uma infeliz decisão dos governantes que tomaram estas decisões à época. Tais informações inclusive nem são de total acesso a maior parte da população. Existem segurados que já foram imensamente prejudicados pelas reformas previdenciárias já ocorridas e não fazem ideia de que as penosas regras de transição que enfrentaram poderiam ser evitadas caso os referidos recursos da previdência não tivessem sido usados para fins diversos do seu real objetivo.

Uma correta aplicação do equilíbrio financeiro e atuarial por parte dos governantes é o alicerce de qualquer regime previdenciário. Num cenário de Proposta de Emenda Constitucional que pode resultar numa importante alteração na nossa Carta Magna, faz-se fundamental a melhor aplicação possível do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial.

2.2. OS PRINCIPAIS ASPECTOS DA ATUAL PROPOSTA DE REFORMA PREVIDENCIÁRIA

A seara jurídica possui alta dinamicidade e mutabilidade. O direito sempre busca evoluir para acompanhar os anseios e as evoluções da sociedade. O ordenamento jurídico

⁷² Relatório Final da CPI da Previdência realizada pelo Senado Federal, p. 182 : 1. Período de 1940 a 1980 - A utilização indevida e não restituível dos recursos previdenciários pelo Governo Federal: Historicamente os recursos previdenciários sofreram significativas apropriações por parte da União, notadamente no momento de maior liquidez, em função de elevados montantes em função da alta relação entre vinculados ativos e aposentados e pensionistas. Como deve ocorrer em qualquer regime previdenciário de repartição, as primeiras décadas de funcionamento devem acumular recursos que serão necessários quando da aposentadoria de grandes levas de trabalhadores. No caso brasileiro, os superávits previdenciários foram em grande medida apropriados pelo Governo Federal e utilizados em portentosos projetos com a construção da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), a Fábrica Nacional de Motores, a Companhia Nacional de Álcalis, a Companhia Vale do Rio Doce, a construção de Brasília, da Ponte Rio-Niterói, da Rodovia Transamazônica, entre outros. Cálculos de especialistas auferem um prejuízo dos cofres previdenciários da ordem de R\$ 5 a 7 trilhões, algo irrecuperável a médio ou longo prazo. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/10/23/relatorio-da-cpi-da-previdencia-comeca-a-ser-apresentado>>. Acesso em 30. out. de 2017.

brasileiro enfrenta um lapso temporal de significativas alterações, algumas já consolidadas, como o já vigente Código de Processo Civil e a reforma trabalhista, e outras mudanças ainda em andamento, como é o caso da reforma previdenciária, objeto do estudo em tela.

Segundo a doutrina majoritária, a Constituição da República possui inúmeras classificações, como por exemplo, quanto a sua mutabilidade. Segundo esta classificação, a Constituição pode ser classificada em imutável, transitoriamente imutável, fixa, rígida, flexível, transitoriamente flexível e semirrígida⁷³.

A Constituição Federal de 1988 é classificada como rígida, pois exige o respeito a um procedimento bem mais severo e rigoroso do que aquele estabelecido pela legislação ordinária para a aprovação de suas emendas constitucionais, consoante preceitua o art. 60, da Carta Magna, deve haver a aprovação em cada Casa do Congresso Nacional, Câmara dos Deputados e Senado Federal, em dois turnos, sendo necessária a obtenção da maioria de 3/5 dos componentes de cada casa⁷⁴.

Neste ponto, a intenção do legislador constituinte é dar aplicabilidade ao texto constitucional. A constituição é conhecida como cidadã não poderia ter métodos procedimentos de alteração iguais a legislação infraconstitucional, por isso o processo de alteração do texto constitucional é bem mais rígido.

Após a realização de inúmeras audiências públicas e a apresentação de várias emendas ao texto original da Proposta de Emenda à Constituição PEC n. 287, de 05 de dezembro de 2016, foi admitido na Comissão Especial da Câmara dos Deputados o parecer do Relator, Deputado Arthur Oliveira Maia (PPS-BA). O texto substitutivo, aprovado em 03 de maio de 2017 por 23 (vinte e três) votos favoráveis a 14 (quatorze) desfavoráveis, alterou substancialmente as regras inicialmente previstas para a Reforma Previdenciária, tanto no que tange aos requisitos para a aposentadoria dos trabalhadores regidos pelo Regime Geral de Previdência Social (RPGS), quanto para a concessão de benefícios previdenciários do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)⁷⁵.

Já não faz mais sentido discutir acerca aquele texto inicial que fora apresentado ao Congresso Nacional pelo Presidente da República em dezembro do ano passado. Tanto é que a

⁷³ MASSON, Nathália, p. 34. Manual de Direito Constitucional. 3. ed. Salvador: Editora Juspodvm, 2015.

⁷⁴ Ibidem, p. 37.

⁷⁵ Comissão aprova texto-base da reforma da Previdência. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/trabalho-e-previdencia/532951-comissao-aprova-textobase-da-reforma-da-previdencia-invasao-adia-analise-de-destaques.html>>. Acesso em 25. out. de 2017.

denominação mais adequada para tratar da referida PEC passar a ser PEC 287-A de 2016. Dessa forma, não se utiliza mais a denominação PEC 287/2016.

Segundo dados do governo, as despesas do INSS estão em torno do 8% do PIB (Produto Interno Bruto) e as projeções apontam que tal percentual chegará a 18% em 2060. Em sendo atingido tal índice, a Previdência não seria mais viável. Em 2016, o déficit do RGPS chegou perto de R\$ 150 bilhões⁷⁶.

A projeção do governo de que o gasto com despesas do INSS daqui a algumas décadas dobrará é preocupante. No entanto, faz-se necessário aferir a veracidade de tais projeções. Os órgãos competentes certas vezes erram projeções para o ano seguinte, quiçá para daqui a 43 anos. Fazer uso do estudo da atuária mais uma vez se mostra um dos caminhos mais prudentes para visualizar a necessidade ou não de uma reforma da previdência.

Consoante posicionamento do governo, entre os principais pontos da reforma, podem-se citar: a garantia da sustentabilidade presente e futura da Previdência Social, preparando-a para a transição demográfica da população brasileira; criação de regras de transição para homens com 50 anos de idade ou mais e mulheres com 45 anos de idade ou mais; e convergência para as melhores práticas internacionais, baseando-se em experiências exitosas de países que já enfrentaram uma transição demográfica, observada a realidade social e econômica do Brasil⁷⁷.

Um dos pontos mais fortes defendido pelo governo é a questão da transição demográfica. O posicionamento do governo é de que as mudanças demográficas impõem um grande desafio para o futuro da sociedade e, de modo particular, para a previdência social. O Brasil vem passando por um processo acelerado de envelhecimento de sua população. Tal fato ocorre devido à queda da taxa de fecundidade e ao aumento da expectativa de sobrevivência. Ambos ocorreram, principalmente, por conta das melhorias de vida da população brasileira⁷⁸.

Mais a frente será pormenorizada essa fundamentação exposta pelo governo. Insta ressaltar que pelo princípio do equilíbrio financeiro e atuarial este cenário já deveria ter sido previsto, pois as estimativas da seara previdenciária estão sempre a longo prazo. Talvez não seja tanta surpresa para o governo a iminente transição demográfica brasileira. Faz-se

⁷⁶ Reforma da Previdência. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/reforma/>>. Acesso em 02. nov. de 2017.

⁷⁷ Idem

⁷⁸ Íntegra da PEC 287/2016 (inclui exposição de motivos), p. 14. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/PEC-287-2016.pdf>>. Acesso em 15. out. de 2017.

necessária uma profunda análise para mensurar o impacto disso na atual proposta de reforma previdenciária.

É fato notório a necessidade de uma reforma previdenciária – a exemplo da necessidade de inserir-se uma idade mínima para a aposentadoria no Regime Geral de Previdência Social, visto que as atuais regras são insustentáveis. O Brasil é um dos poucos países do mundo que oferece aposentadoria desprovida da exigência legal de uma idade mínima para fazer jus ao benefício. No entanto, entende-se que o texto apresentado pelo governo contém pontos extramamente duros que precisam ser corrigidos pelo Congresso Nacional⁷⁹.

A necessidade de uma reforma talvez não seja discutida entre os doutrinadores mais renomados. O que é questionado pelos mesmos é a grande proporção e os impactos da iminente reforma, conforme será falado a seguir. Insta salientar que tratar de previdência social é delicado, pois se refere a uma seara complexa por natureza. Na mesma proporção que a maioria esmagadora dos cidadãos estão ligados diretamente a esta espécie de seguro social, existe uma minoria de pessoas aptas a entender os aspectos básicos que gravitam em torno dela.

2.3. CONTROVÉRSIAS IMPORTANTES EM TORNO DA REFORMA PREVIDENCIÁRIA

2.3.1. Da necessidade de antever-se à transição demográfica brasileira e seu impacto no RGPS

Um dos fatores mais tratados pelo atual governo, propositor da reforma, é o acelerado envelhecimento populacional enfrentado pelo nosso país. Será exposto de forma pormenorizada se este aspecto apontado pelo governo é dotado de razoabilidade.

Segundo Nassar (apud DINIZ, 2017, p. 89), é necessário, primeiramente, fazer uma distinção conceitual entre longevidade e envelhecimento populacional. Aquela está relacionada com o número de anos vividos por um indivíduo ou pelas pessoas de uma mesma geração. Por sua vez, o envelhecimento populacional relaciona-se com as mudanças estárias que impactam a estrutura de uma população ao longo de sucessivos gerações.

No que tange ao envelhecimento populacional, a ciência demográfica tem o entendimento comum de que ele acontece por meio de quatro fases sucessivas: expansão

⁷⁹ AMADO, Frederico. op. cit. p. 1991.

populacional compensada por altos índices de mortalidade, crescimento vegetativo da população, desaceleração do crescimento e estabilização ou decréscimo populacional.⁸⁰

Ressalte-se que a majoração da idade de vida das pessoas merece ser comemorada. Líderes do governo tratam da temática de maneira ruim, sem valorizar a conquista obtida pelo nosso país e preocupam-se apenas com os fatos negativos, os maiores gastos causados. A população idosa não tem nenhuma culpa da falta de planejamento do governo e deve ser assistida por este.

O Brasil passou pela primeira fase até aproximadamente metade do século XX, sendo caracterizado por um crescimento numérico da população praticamente nulo diante do equilíbrio entre as taxas de natalidade e mortalidade. A segunda fase deu-se de 1940 a 1960 com um aumento da taxa de crescimento anual da população a partir da realização de melhorias substanciais capazes de conter as altas taxas de mortalidade. O Brasil entrou na terceira etapa do processo de envelhecimento, desaceleração do crescimento, no fim da década de 1960. A referida etapa caracteriza-se, principalmente, pela queda acentuada na taxa de fecundidade⁸¹.

É fundamental o direito como um todo acompanhar a evolução de uma sociedade. O direito previdenciário é um dos ramos do direito que enfrenta maior mutabilidade. Fatores como os demográficos tem importância singular para um melhor entendimento da seguridade e, principalmente, da previdência brasileira. Faz-se necessário que o governo intervenha quando haja necessidade visando evitar problemas financeiros que possam ocasionar danos aos seus segurados, como o atraso no pagamento dos benefícios de aposentadoria.

É fato notório que outros países mundo a fora já passaram pela iminente transição demográfica que atingirá o Brasil. O governo já deveria ter uma noção mínima de como a nossa transição poderia ocorrer diante da experiência de outros países com indicadores semelhantes ao Brasil.

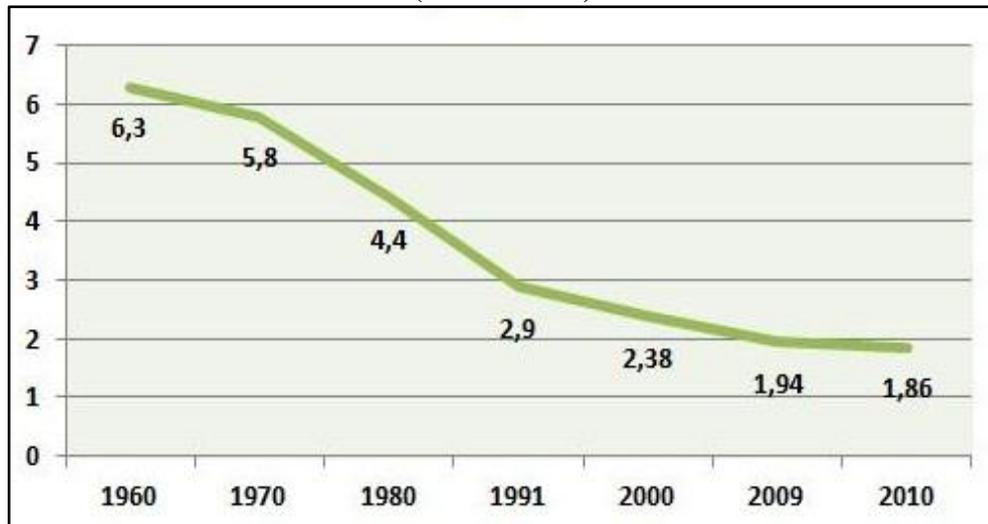
A figura abaixo mostra de maneira clara como ocorreu a redução da taxa de fecundidade das últimas décadas.

⁸⁰ DINIZ, Matheus Brito, p. 70. Reforma previdenciária: o envelhecimento populacional e aposentadoria no regime geral de previdência social. Curitiba: Juruá, 2017.

⁸¹ Idem. p. 90.

FIGURA 1:

**TAXA DE FECUNDIDADE NO BRASIL
(1960 – 2010)**



Fonte: IBGE, 2015

Conforme pode ser visto no gráfico supra, a taxa de fecundidade no Brasil vem sofrendo redução desde a década de 1960. Tal fator corrobora com a tese de que o nosso país poderá ser considerado um país de idosos em breve. Isso se justifica pela introdução de métodos contraceptivos nas relações sexuais, pela urbanização e industrialização brasileira, pelo maior acesso à saúde e à educação, assim como a inserção do público feminino no mercado de trabalho⁸².

Todos esses fatores foram determinantes para a alteração na dinâmica familiar brasileira e, conseqüentemente, para a redução na taxa de fecundidade. Com o passar dos anos, as famílias estão decidindo ter menos filhos do que as gerações passadas.

A partir da década de 1980, tornaram-se perceptíveis os primeiros efeitos mais consistentes do envelhecimento na sociedade, ganhando, dessa forma, mais atenção no Brasil. O fenômeno da pirâmide etária começava a passar por um processo de desconfiguração, com constantes estreitamentos base oriunda da população mais jovem.⁸³

Com o passar dos anos, o formato tradicionalmente triangular e de base larga da pirâmide vem se modificando. Conforme chega-se perto do topo o gráfico vai se estreitando,

⁸² BARROS, Rodrigo Heleno de; GOMES JÚNIOR, Edmundo de Paula. Por uma história do velho ou do envelhecimento no Brasil. CES Revista, Juiz de Fora, v. 27, n. 1, p. 75-92, dez. 2013. Semestral. Disponível em: <http://www.cesjf.br/revistas/cersrevista/edicoes/2013/artigo04.pdf>.

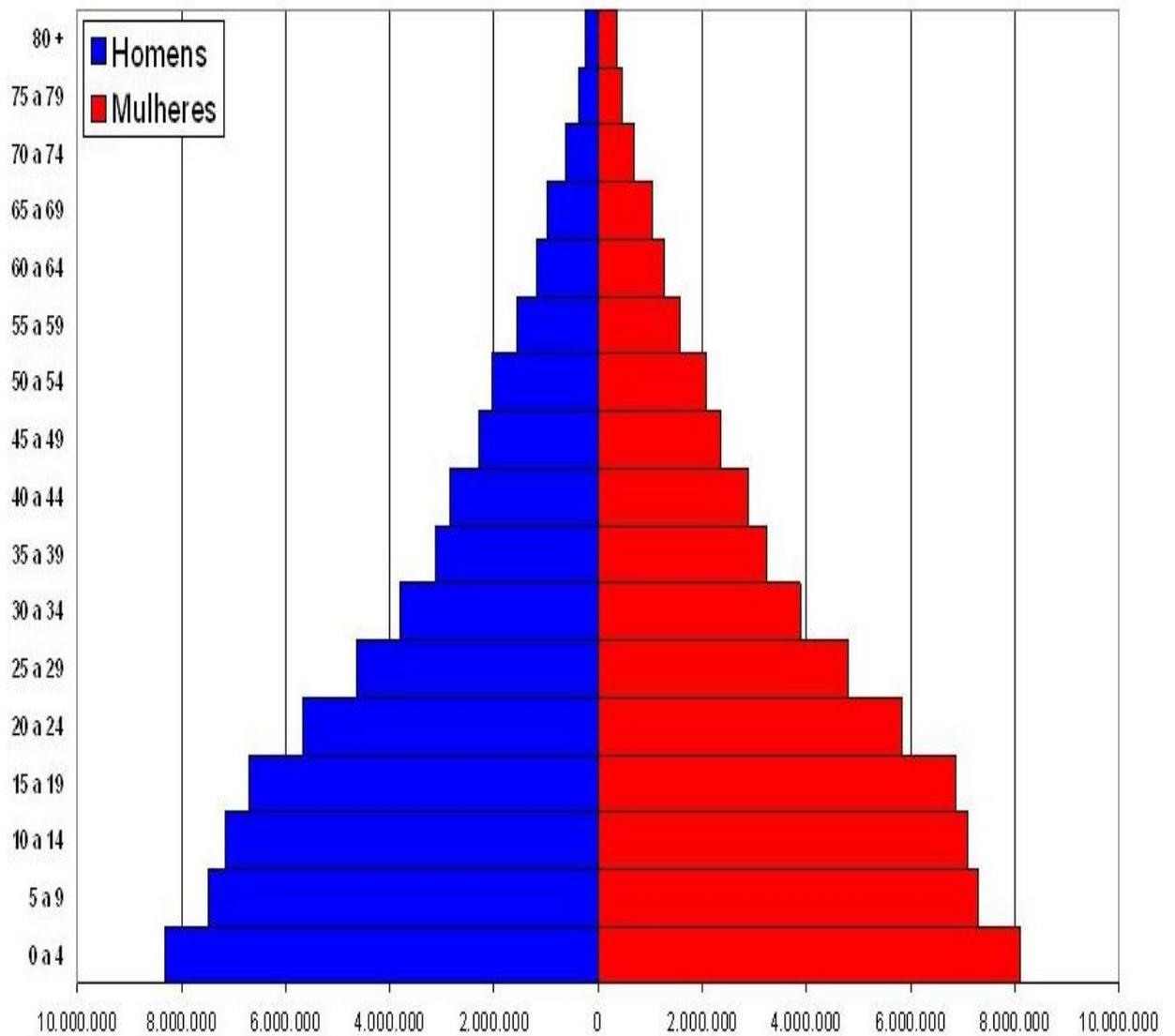
⁸³ DINIZ, Matheus Brito. op. cit. p. 92.

fazendo jus ao que preceitua a pirâmide. Cada tipo de sociedade gradativamente passa a ceder lugar a outra com característica distinta. As características da atual sociedade demonstra que o Brasil vem passando por um acelerado processo de envelhecimento.

Os gráficos abaixo pormenorizam de forma clara as mudanças demográficas supramencionadas.

FIGURA 2:

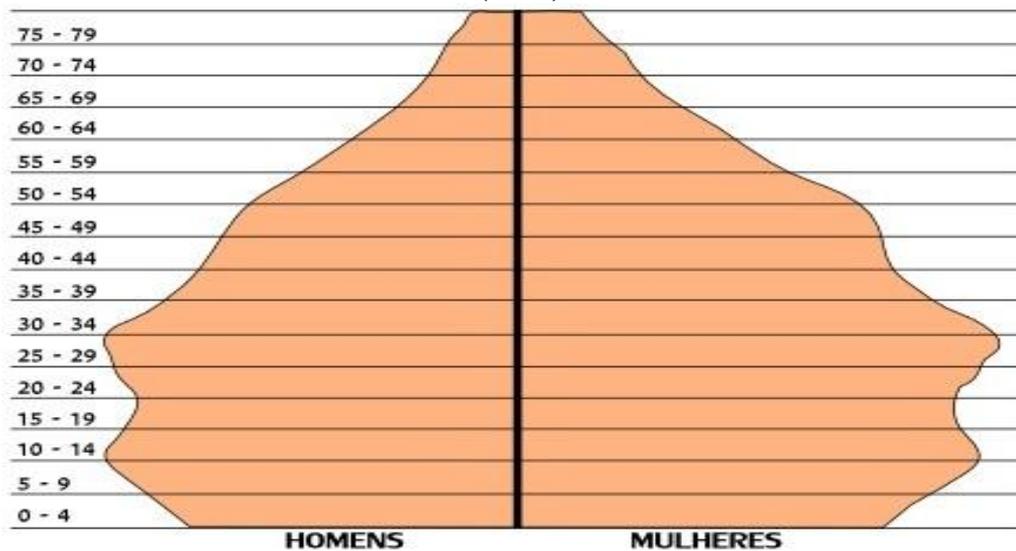
**PIRÂMIDE ETÁRIA ABSOLUTA – BRASIL
(1980)**



Fonte: IBGE, 2016

FIGURA 3:

**PIRÂMIDE ETÁRIA ABSOLUTA – BRASIL
(2016)**



Fonte: IBGE, 2016

Percebe-se que na década de 1980 a base da pirâmide etária brasileira era larga, ou seja, havia muitos mais jovens que idosos. Por sua vez, em 2016, já se percebe uma significativa mudança. Este fator implica diretamente na seara previdenciária, pois esta se baseia, entre outros princípios, no da solidariedade, segundo o qual os segurados aposentados hoje são mantidos pelas contribuições dos trabalhadores em atividade. Enquanto estes mesmos trabalhadores no futuro terão de ser mantidos pelas pessoas que hoje ainda devem ser crianças e são potenciais trabalhadores do futuro.

A desaceleração do crescimento acarreta no aumento da estatística dos idosos na população, em virtude da redução das taxas de fecundidade. Até a década de 1960, os idosos representavam apenas 4,7% da população brasileira. Esse percentual de idosos se atingiu 8,5% em 2000 e 10,7% em 2010⁸⁴, tendendo, dessa forma, a aumentar cada vez mais.

As projeções para os anos seguintes apontam que o número de idosos tende a aumentar cada vez mais. Em 2030, estima-se que os idosos representarão 18,7%. Por sua vez, para 2060, a projeção é que aumente para 32,9% da população brasileira⁸⁵.

⁸⁴ Para Barros e Gomes Júnior (2013 apud DINIZ, 2017, p. 94), “[...] A desaceleração do crescimento provocada pela redução das taxas de fecundidade, é importante asseverar, desagua no aumento do peso estatístico dos idosos na população. Até a década de 1960, eles representavam apenas 4,7% da população brasileira, quantidade esta que aumentou significativamente nas décadas seguintes, chegando a 6,1% em 1980, 7,3% em 1991, 8,5% em 2000 e 10,7% em 2010, ano do último censo demográfico realizado no Brasil”.

⁸⁵ DINIZ, Matheus Brito. op. cit. p. 94.

As projeções para o número de idosos na próxima década são no sentido de que estes representarão uma parcela bem maior do que representam no atual cenário brasileiro. Tal fato não é ruim, ao contrário, é extramamente importante para um país que se insere num cenário econômico intermediário, entre os desenvolvidos e subdesenvolvidos. A crescente redução nas taxas de mortalidade ratifica a maior preocupação do Estado com a saúde nas últimas décadas.

No entanto, é necessário que o Brasil esteja preparado para esse cenário futuro, pois um número maior de idosos acarretará necessidade de cobertura previdenciária e cabe ao Estado agasalhar tais idosos através de aposentadorias que façam jus com a adoção de medidas de que não comprometam o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema de seguridade social e de seus subsistemas, especialmente a previdência.

Insta salientar que a previdência social não gravita em torno apenas do benefício da aposentadoria, a mesma oferece outros benefícios e serviços. Acerca do benefício aposentadoria, este vem se tornando nos últimos anos uma questão cada vez mais delicada em termos políticos. No que tange à matéria previdenciária, especialmente a aposentadoria, qualquer manifestação de eventuais mudanças a serem propostas por governantes e parlamentares causa ameaça a imagem política destes, por isso, o constante adiamento em tratar de tal temática⁸⁶.

Para Gianbiagi e Tafner (2010, p. 8), “O entendimento convencional no meio político é de que falar de Previdência deselege, ou seja, tratar da possibilidade de tornar as regras da aposentadoria mais restritivas tira votos, por estar associado a uma agenda negativa”. Infelizmente, tornou-se rotina a não tratativa deste assunto no meio político. Um fato que ratifica tal afirmação são as propagandas em período eleitoral evitarem tratar da previdência brasileira, pois pode ser uma fator que cause repulsão da maior parte dos eleitores, principalmente do RGPS, onde está concentrado o maior número de segurados.

O fenômeno do envelhecimento populacional brasileiro nas últimas décadas põe em risco a própria subsistência da política previdenciária praticada pelo RGPS. O atual regramento acerca do sistema de aposentadoria tem como base o sistema de repartição simples, onde ocorre dependência direta da relação entre ativos e inativos. As regras benéficas brasileiras existentes acabam aproximando o sistema previdenciário brasileiro da prodigalidade,

⁸⁶ Ibidem. p.99.

contribuindo para o desequilíbrio entre o número de trabalhadores em atividade e os aposentados⁸⁷.

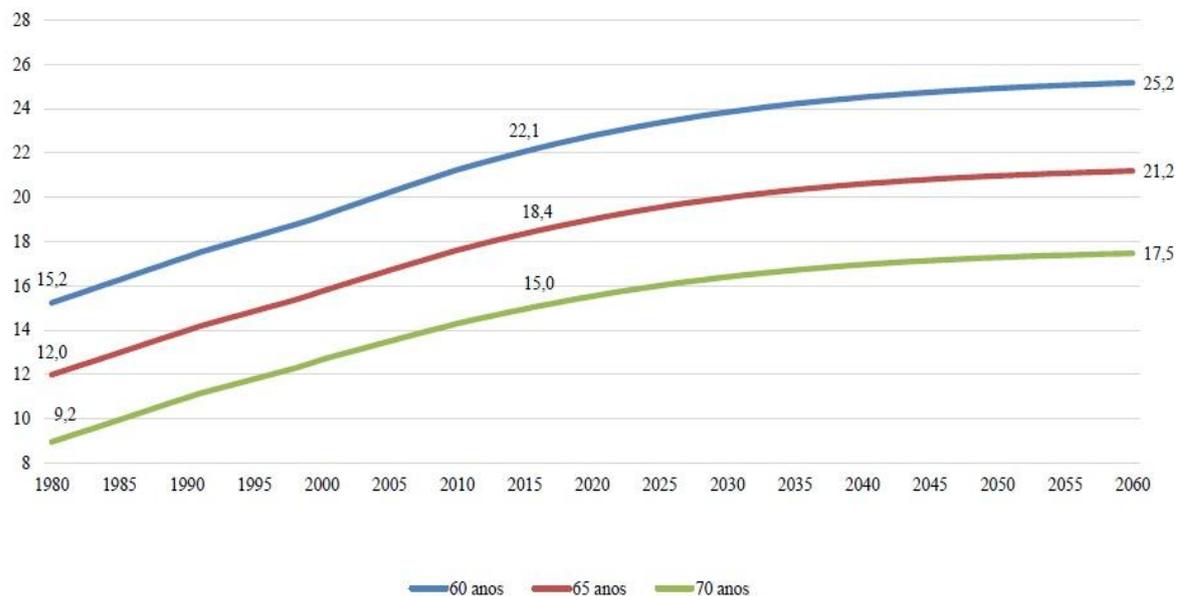
Segundo Diniz (2017, p.118):

É impressionante notar que, embora diante de uma realidade fática tão adversa, a adoção de regras de restrição à aposentadoria é tratada com demasiada cautela, além de muitas vezes associadas ao retrocesso de conquistas historicamente obtidas. As considerações ora espossadas, todavia, chamarão a atenção não apenas para a necessidade de reforma, já bem caracterizadas no presente estudo, mas também o cabimento jurídico das mesmas em face da realidade fática ora vivenciada pelo Brasil.

Outro ponto importantíssimo acerca da transição demográfica é a expectativa de sobrevida por faixa de idade da população brasileira, conforme gráfico a seguir:

FIGURA 4:

Expectativa de sobrevida por faixa de idade (em anos)



Fonte: IBGE / Projeção da população de 2013. (*) Entre 1981 (1992) e 1990 (1997), as esperanças de vida ao nascer foram extraídas das tábuas de mortalidade interpoladas a partir das tábuas construídas para os anos de 1980 (1991) e 1991 (1998).

⁸⁷ Ibidem. p. 118.

Em perspectiva, é importante registrar que a expectativa de sobrevida da população com 65 anos, que era de 12 anos em 1980, aumentou para 18,4 anos em 2015. Projetando-se o ano de 2060, a expectativa de sobrevida deve chegar a 21,2 anos, conforme o gráfico supra. Logo, ratifica-se mais uma vez a majoração da expectativa de vida de forma considerável para as próximas décadas.

É cristalino que a transição demográfica que o Brasil está enfrentando tem a perspectiva de no futuro aumentar a quantidade de beneficiários do sistema, recebendo benefícios, principalmente aposentadorias, por maior período de tempo de sobrevida. Em contrapartida, o país chegará num cenário com menos pessoas em idade contributiva. Logo, é necessário preparar o sistema de previdência a fim de que se garanta o equilíbrio e a sustentabilidade da previdência social. Talvez não haja outra maneira de preparar-se para a referida transição demográfica que não seja a efetiva realização da reforma previdenciária proposta pelo governo brasileiro.

2.3.2. Da necessidade de inclusão dos trabalhadores informais

Um dos principais fatores para que a Previdência Social mantenha equilibrada suas contas é através da inserção dos trabalhadores informais (que trabalham por conta própria) no Regime Geral de Previdência Social.⁸⁸ O poder público busca sempre que todos os trabalhadores paguem as contribuições previdenciárias, pois regimes como a informalidade fazem circular dinheiro na economia, no entanto, inexistente contribuição direta para a previdência quando se está diante de trabalho informal.

Essa inserção está sendo buscada especialmente com a criação da figura do MEI – Micro Empreendedor Individual e o seu regime de recolhimento simplificado⁸⁹. A intenção do legislador foi criar uma alíquota de contribuição menor do que as tradicionais alíquotas do trabalhador empregado, por exemplo (que varia de 8% a 11%), visando motivar a inserção destes trabalhadores que se encontravam desagalhados pela previdência social. A alíquota de contribuição do MEI é de apenas 5%, conforme preceitua o art. 21, §2º⁹⁰, inciso II, “a”, da Lei

⁸⁸ AMADO, Frederico. op. cit. p. 1449.

⁸⁹ Idem.

⁹⁰ § 2º No caso de opção pela exclusão do direito ao benefício de aposentadoria por tempo de contribuição, a alíquota de contribuição incidente sobre o limite mínimo mensal do salário de contribuição será de I - 11% (onze por cento), no caso do segurado contribuinte individual, ressalvado o disposto no inciso II, que trabalhe por conta própria, sem relação de trabalho com empresa ou equiparado e do segurado facultativo, observado o disposto na alínea b do inciso II deste parágrafo; II - 5% (cinco por cento): a) no caso do microempreendedor individual, de que trata o art. 18-A da Lei Complementar no 123, de 14 de dezembro de 2006;

8.212/1991. Insta salientar que o legislador permitiu ao MEI contribuir com uma alíquota menor, fazendo jus também neste caso ao sistema especial de inclusão previdenciária, previsto no art. 201, §3^o⁹¹, da Constituição Federal. Em contrapartida, a referida categoria não mais terá direito ao benefício aposentadoria por tempo de contribuição. Sendo uma forma de o legislador “balancear” a benesse, já que reduziu a alíquota não mais permitirá aposentadoria por tempo de contribuição, apenas aposentadoria por idade.

Segundo Frederico Amado (2017, p. 1449), “se os trabalhadores informais não forem alvo de inclusão previdenciária, não terão direito ao benefícios e serviços previdenciários, deixando também descobertos os seus dependentes”.

Neste sentido, faz-se fundamental dentro da reforma previdenciária em tela que o governo federal promova políticas públicas para incentivar que estes trabalhadores que vivem na informalidade busquem participar de alguma forma do Regime Geral de Previdência Social. Insta salientar que quanto mais pessoas desagasalhadas pela Previdência Social, maior é a chance dessas mesmas pessoas irem recorrer ao subsistema da Assistência Social. Dessa forma, um subsistema que era pra ser apenas residual, tende a sobrecarregar-se com essas pessoas que perdem a condição de segurado da Previdência Social e ficam com a Assistência Social como única opção.

Reitera-se que o trabalhador comum, especialmente os menos abastados que ganham em torno de um salário mínimo, não possuem o real conhecimento de quão necessário é ter um seguro social. Fazer chegar essa informação facilmente à massa trabalhadora que vive na informalidade e buscar conscientizá-la é um dever de todos os governantes.

Segundo dados divulgados pelo IBGE, através da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua), o mercado de trabalho informal foi responsável por quase 70% das vagas geradas no Brasil no período de junho a agosto de 2017. De acordo com o referido levantamento, o mercado de trabalho como um todo criou 1,374 milhão de postos no trimestre encerrado em agosto, alta de 1,5 % na comparação aos tres meses anteriores. Destes 1,374 milhão de postos criados no trimestre, 286 mil foram gerados no setor privado sem carteira, 472 mil em atividade de conta própria (profissionais autônomos), 95 mil em empregos

⁹¹ § 13. O sistema especial de inclusão previdenciária de que trata o § 12 deste artigo terá alíquotas e carências inferiores às vigentes para os demais segurados do regime geral de previdência social.

auxiliares familiares (pessoas que ajudam parentes em seus negócios) e 95 mil em empregadores⁹².

A controvérsia em tela é uma das mais importantes dentro da discussão da reforma previdenciária. Proporcionar meios razoáveis de inclusão ao sistema do RGPS deve ser uma missão constante de todos os governos. Insta salientar que outras searas do direito serão beneficiadas também, como a tributária e a trabalhista. Faz-se necessário uma tentativa de tomada de atitude dos cidadãos brasileiros também, como um “boicote” à compra de produtos vendidos por trabalhadores informais, de forma a motivar os referidos trabalhadores a saírem da informalidade.

2.3.3. Receitas da seguridade social *versus* receitas da previdência social

Neste cenário de reforma, faz-se necessário realizar algumas distinções quanto ao que entra e sai dos cofres da seguridade social e de seu maior subsistema. Diante de inúmeras cifras quanto ao déficit apresentadas pelos órgãos competentes, será feita adiante uma distinção entre as contribuições para a seguridade social e para a previdência social.

A manutenção da seguridade social contará com as receitas provenientes dos orçamentos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, bem como com as receitas decorrentes das contribuições para a seguridade social, que possuem aplicação vinculada ao sistema securitário, devido ao fato de serem tributos afestados ao sistema⁹³.

No entanto, existe uma exceção no artigo 76, do ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição Federal, responsável pela criação da DRU – Desvinculação das Receitas da União, prorrogadas até 31 de dezembro de 2015 pela Emenda Constitucional n° 68/2011, que permitiu que até 20% do montante arrecadado com as contribuições sociais tenham destinação diversa.

Através de mais uma Emenda Constitucional, dessa vez a EC n° 93/2016 a DRU foi prorrogada e também ampliada, englobando atualmente 30% da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, sem prejuízo do pagamento das despesas do RGPS, às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas já instituídas ou que vierem a

⁹² Mercado informal responde por quase 70% das vagas, aponta IBGE. Bruno Villas Boas. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/5138766/mercado-informal-responde-por-quase-70-das-vagas-aponta-ibge>>. Acesso em 23. out. de 2017.

⁹³ AMADO, Frederico. op. cit. p. 199.

ser criadas até a data de 31 de dezembro de 2023, conforme atual redação do art. 76⁹⁴, do ADCT, da Constituição Federal. Conforme será exposto mais a frente, é contraditório um governo que alega motivos para uma enorme reforma na seara previdenciária prorrogar uma exceção que desde o século passado seria “temporária” e cada vez mais vai se alastrando e além de não ter sido retirada ou ter sofrido redução percentual, ainda sofreu um aumento de 50%.

Consoante o que reza o art. 165⁹⁵, §5º, da Constituição Federal, existe um orçamento específico para a seguridade social, juntamente com o orçamento fiscal e o orçamento de investimentos nas empresas estatais.

Cumprir informar que inseridas na categoria tributária contribuições sociais, existem duas espécies: contribuições para a seguridade social e contribuições sociais gerais, de forma que somente aquelas se submetem ao regime jurídico do art. 195, da Constituição Federal⁹⁶.

O entendimento majoritário, tanto da doutrina e da jurisprudência é que as contribuições sociais são tributos. A referida conclusão decorre do enquadramento desta contribuição no conceito de tributo previsto no art. 3º⁹⁷, do Código Tributário Nacional – CTN (IBRAHIM, 2015, p. 40).

Acerca da natureza jurídica da relação de custeio, Frederico Amado (2017, p. 202):

É possível defini-la como um vínculo jurídico obrigacional público, em que o sujeito ativo (Estado) é o credor do sujeito passivo (responsável ou contribuinte), que deverá promover o recolhimento de contribuição destinada ao custeio da seguridade social, acrescida de eventuais consectários legais (multas, juros de mora e correção monetária), uma vez realizada em concreto a hipótese de incidência prevista em lei stricto sensu, observada a base de cálculo, a alíquota e os prazos legais.

⁹⁴ Art. 76: São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral da Previdência Social, às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data.

⁹⁵ § 5º A lei orçamentária anual compreenderá: I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

⁹⁶ AMADO, Frederico. op. cit. p. 200.

⁹⁷ Art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

No que tange às contribuições para a seguridade social em espécie, a Carta Maior preceitua, em seu art. 195⁹⁸, as quatro espécies de contribuições a compor a custeio da seguridade social: i) contribuições das empresas, empregados e equipados; ii) contribuições dos trabalhadores e demais segurados do RGPS; iii) concurso de prognósticos; iv) contribuição do importador de bens ou serviços do exterior.

Acerca das contribuições das empresas, empregados e equipados, esta subdivide-se em incidentes sobre: 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; b) a receita ou o faturamento; c) o lucro.

A primeira subespécie de contribuições das empresas, empregados e equipados será falada mais a frente no tópico contribuições para a previdência social.

No que se refere às contribuições incidentes sobre a receita ou faturamento, segunda subespécie, o objeto é a COFINS (contribuição para financiamento da seguridade social), cuja alíquota é de 7,6%, que incidirá sobre os valores faturados mensalmente, assim considerados como a receita bruta das pessoas jurídicas⁹⁹. Insta salientar que esta contribuição não se destina, obrigatoriamente, ao custeio da previdência, mas de todas as áreas da seguridade social.

Por fim, tem-se as contribuições das empresas, empregados e equipados, incidentes sobre o lucro, denominada CSSL - contribuição social sobre o lucro líquido (criada pela Lei 7.689/1988), cuja base de cálculo é o valor do resultado do exercício, antes da provisão para o imposto de renda. Em regra, a alíquota dessa exação será de 9%. Existe uma alíquota majorada para as pessoas jurídicas de seguros privados, de capitalização e para algumas instituições financeiras, a alíquota será de 15%, tendo sido elevada para 20% até 31 de dezembro de 2018 pela Lei 13.169/2015 e para 17% no caso das cooperativas de crédito¹⁰⁰.

Depreende-se da contribuição em tela a intenção do legislador em fazer jus ao princípio da equidade na participação do custeio, visto que aqueles que mais faturam, como por

⁹⁸ 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: 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; b) a receita ou o faturamento; c) o lucro; 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; 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.

⁹⁹ AMADO, Frederico. op. cit. p. 207.

¹⁰⁰ Ibidem. p. 212.

exemplo as instituições financeiras, que possuem altos lucros mensais, contribuem com alíquota majorada em relação às demais empresas.

Acerca das contribuições dos trabalhadores e demais segurados do RGPS, insta apontar, primeiramente, que ela é devida pelos trabalhadores e demais segurados do regime geral previdenciário, inclusive pelo segurado aposentado que continua a laborar, bem como pela mulher que recebe o salário-maternidade¹⁰¹.

A receita do concurso de prognósticos refere-se a todos os jogos de sorteio, apostas realizadas tanto pelo Poder Público, quanto pela iniciativa privada. Em concursos organizados pelo poder público, toda a renda líquida é destinada à seguridade social, exceto a parte destinada ao Programa de Crédito Educativo FIES – Fundo de Financiamento ao Estudante de Nível Superior. A renda líquida supracitada trata-se do total da arrecadação, excluídos os custos com despesas de pessoas, despesas administrativas e com o pagamento dos prêmios para os sortudos. Por sua vez, para os concursos de iniciativa privada, a destinação para a seguridade social é de 5% do total da arrecadação¹⁰².

Tem-se neste ponto outra enorme felicidade do legislador, que fazendo jus ao princípio da diversidade da base de financiamento da seguridade social, a fim de que com múltiplas fontes, como a fonte em tela, possa ser garantida a solvibilidade do sistema, de forma a evitar-se que crises em determinados setores venham a comprometer a arrecadação do sistema.

Por último, no que se refere às contribuições para a seguridade social, tem-se a contribuição do importador de bens ou serviços do exterior. Esta contribuição foi incluída pela Emenda Constitucional 42/2003 (reforma tributária), sendo instituídos, então, o Programa Integração Social - PIS Importação e a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social - COFINS Importação. São de competência da Secretaria da Receita Federal do Brasil¹⁰³. Trata-se de mais uma feliz intervenção do legislador através do princípio da diversidade da base de financiamento da seguridade social.

Por sua vez no que tange às contribuições para a previdência social, o cenário é um pouco diferente. As contribuições previdenciárias são modalidades de contribuição para o custeio da seguridade social, sendo afetadas ao pagamento de benefícios do RGPS, ou seja não

¹⁰¹ Ibidem. p. 213.

¹⁰² KERTZMAN, Ivan. op. cit. p. 70.

¹⁰³ Ibidem. p. 71.

deve ser utilizada para fins diferentes destes, consoantes reza o artigo 167, inciso XI¹⁰⁴, da Constituição Federal.

O pagamento das contribuições previdenciárias provém de duas fontes: do trabalhador e demais segurados da previdência social e do empregador, empresa ou equiparado¹⁰⁵.

No que tange à natureza jurídica, prevalece na doutrina o entendimento de natureza tributária das contribuições previdenciárias, assim como ocorre com as contribuições para a seguridade social, conforme é o entendimento do Supremo Tribunal Federal. Todavia, cabe destacar que a contribuição previdenciária não é dotada de natureza fiscal, devido ao seu caráter facultativo¹⁰⁶.

Tal fato decorre da não compulsoriedade atinente aos segurados facultativos, visto que não desenvolvem atividades laborativas. A espécie de segurado em tela visa dar a maior cobertura possível à previdência social, logo não seria razoável classificar tais contribuições como tributos.

No que refere às contribuições para a previdência social em espécie, a primeira contribuição previdenciária tratada será a dos trabalhadores e demais segurados do RGPS. Esta incidirá sobre o salário de contribuição, este considerado como a base de cálculo para o recolhimento do tributo, exceto no que se refere ao segurado especial, visto que para tal espécie de segurado a contribuição irá incidir sobre a receita decorrente da comercialização dos seus produtos, ou seja, não haverá salário de contribuição para o segurado especial¹⁰⁷. O principal grupo de categoria de trabalhadores desta espécie encontra-se prevista no art. 20¹⁰⁸, da Lei 8.212/91, estabelecendo que a contribuição previdenciária desses grupos terá alíquotas progressivas, variando de acordo com o salário de contribuição, de forma não cumulativa. Por exemplo, um trabalhador que possua salário de contribuição de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), terá uma alíquota aplicada de 9 % para fins de recolhimento, perfazendo o valor de R\$ 180,00

¹⁰⁴ Art. 167: São vedados: XI – a utilização dos recursos provenientes das contribuições de que trata o art. 195, I, a, e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.

¹⁰⁵ AMADO, Frederico. op. cit. p. 367.

¹⁰⁶ Ibidem. p. 368.

¹⁰⁷ Ibidem. p. 371.

¹⁰⁸ Art. 20. A contribuição do empregado, inclusive o doméstico, e a do trabalhador avulso é calculada mediante a aplicação da correspondente alíquota sobre o seu salário-de-contribuição mensal, de forma não cumulativa, observado o disposto no art. 28 [...]

(cento e oitenta reais) para o custeio da previdência social, sendo tal valor diretamente afetado ao pagamento de benefícios.

A outra espécie de contribuição é a das empresas ou equiparados. A referida contribuição é incidente sobre 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, na forma da previsão do artigo 195, I, “a”, da Constituição Federal. Estão incluídas na base de cálculo da contribuição previdenciária da empresa e equiparada as parcelas remuneratórias do trabalho, excluindo-se as de cunho indenizatório¹⁰⁹.

Um dos principais grupos dentro das contribuições das empresas são aquelas incidentes sobre a remuneração dos empregados e trabalhadores avulsos. Consoante reza o artigo 22, I, da Lei 8.212/91, a contribuição será de 20% sobre o total das remunerações pagas mensalmente, inclusive as gorjetas e as utilidades na forma de ganhos habituais, assim como sobre as devidas (dívidas) ou creditadas aos segurados empregados e trabalhadores avulsos pelos serviços prestados durante o mês¹¹⁰.

As contribuições em tela são afetadas exclusivamente para o pagamento dos benefícios previdenciários. O legislador constituinte visou restringir a discricionariedade do governo quanto à gestão das referidas receitas. Por exemplo, o valor percentual descontado do salário de um trabalhador que auferir mensalmente apenas um salário mínimo não pode ter uma destinação para outro fim que não seja o pagamento de benefícios previdenciários. É diferente das receitas oriundas dos concursos de prognósticos, que não possuem esta restrição, proporcionando, dessa forma, maior discricionariedade ao governo.

2.3.4. O aumento da DRU através da EC 93/2016 e a sua relação com a reforma previdenciária

Objetivando ganhar mais autonomia no manejo de recursos orçamentários, o Governo Federal criou, em 1994, através da primeira Emenda Constitucional, o Fundo de Emergência Social (FSE), que dois anos mais tarde recebeu o nome de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). Em 2000, através da EC 42/2003 passou a ser denominado de “Desvinculação de Receitas da União (DRU)”¹¹¹.

¹⁰⁹ AMADO, Frederico. op. cit. p. 394.

¹¹⁰ Idem.

¹¹¹ DINIZ, Matheus Brito. op. cit. p. 82.

A DRU surgiu em 1994, após a implementação do Plano Real, tendo sido prorrogada sucessivamente diante da necessidade de flexibilização dos recursos públicos visando o atendimento de despesas não alcançadas na finalidade de criação de tributos que as sustentam. Essas novas receitas são capazes de custear o pagamento da dívida pública e financiar outras despesas. Todavia, na mesma proporção retira recursos importantíssimos vinculados a áreas importantes como saúde, educação e assistência social¹¹².

A referida desvinculação era pra ter sido apenas provisória, quando ainda era denominada FSE. Desde a década de 90, todos os governos mantiveram esse cenário, pois os beneficia demasiadamente, sobretudo quanto ao caráter discricionário que é dado para gerir essas receitas. É complicado esperar que o governo tome uma decisão contra seus próprios anseios, embora esta decisão pareça ser a mais razoável. Nos tópicos adiante serão pormenorizados os valores financeiros do impacto da desvinculação de receitas da DRU e o seu possível impacto no déficit da previdência social brasileira.

2.3.5. A Experiência da reforma na previdência do Chile

Sempre que um país está passando por um delicado processo de reforma no seu regime de previdência é natural que se olhe para as reformas ocorridas em outros países. Uma das experiências mais interessantes a ser citada neste trabalho é a já enfrentada pelo Chile na década de 80 durante a ditadura de Augusto Pinochet.

O Chile quebrou o paradigma oferecido pelo alemão Otto Von Bismarck (utilizado no Brasil), segundo o qual a previdência deve ser solidária. Os chilenos criaram um sistema baseado em contas pessoais dos trabalhadores. Neste sistema, o trabalhador tem que destinar, todos os meses, 10% do seu salário a uma conta regida pelos índices de poupança, de forma a garantir-se a capitalização do seu dinheiro ao longo de toda sua vida laboral¹¹³.

Uma das principais vantagens do sistema chileno é quanto ao retorno do que foi contribuído para o trabalhador, pois ele oportuniza uma rentabilidade de mais de 9% acima da inflação. Outra importante vantagem deste sistema é que o trabalhador tem a oportunidade de eleger qual tipo de perfil terá a inversão do seu dinheiro (renda fixa, renda variável, etc). Por

¹¹² LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro, p. 151. 5. ed. ver. ampl. e atual. – Salvador, Juspodivm, 2016.

¹¹³ Chile deve servir de exemplo para a reforma previdenciária brasileira. Conjur, 18 jan. 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-jan-18/pedro-leite-chile-exemplo-reforma-previdenciaria-brasil>>. Acesso em: 24 out. 2017.

fim, cite-se que o sistema em tela veda o acesso governamental às contas individuais, blindando o patrimônio do trabalhador¹¹⁴.

O modelo chileno é muito interessante pelo fato de permitir contas pessoais em substituição ao fundo único tradicionais dos sistemas bismarckianos. É uma ideia que merece ser analisada. Um dos pontos mais importantes é a vedação ao governo para acessar às contas individuais do trabalhador. Caso o Brasil visse a adotar um modelo como esse, talvez nem precise chegar a uma tomada de decisão tão radical de impedir que o governo acesse, mas caso acesse que o trabalhador saiba perfeitamente os fins do referido acesso. Utilizar-se da evoluída tecnologia de informação desta década pode ser um método eficaz para deixar o trabalhador brasileiro próximo das movimentações do seu dinheiro para o seguro social do qual participa.

Atualmente, todos os trabalhadores chilenos são obrigados a depositar ao menos 10% do salário por 20 anos (período mínimo) para se aposentar. A idade mínima para mulheres é 60 e para homens, 65. No referido sistema, inexistem contribuições dos empregadores ou do Estado como ocorre no sistema brasileiro. Décadas depois, quando o novo modelo começa a produzir os seus primeiros aposentados, o baixo valor das aposentadorias apresentou resultados ruins: 90,9% recebem menos de 149.435 pesos (cerca de R\$ 694,08). Os dados foram divulgados em 2015 pela Fundação Sol, organização independente chilena que analisa economia e trabalho, e fez os cálculos com base em informações da Superintendência de Pensões do governo. Insta salienta que o salário mínimo do Chile é de 264 mil pesos (cerca de R\$ 1,226.20)¹¹⁵.

Passadas algumas décadas após a instituição do novo regime chileno, percebe-se que o sucesso não foi tão grande quanto imaginava-se. Os valores das aposentadorias são muito baixos. Dessa forma, dificulta-se a manutenção de uma qualidade de vida próxima da vivida durante o período de labor. No entanto, insta lembrar que no modelo chileno empregadores e governos não contribuem, diferentemente do que ocorre no Brasil. Uma mescla dos modelos chileno e brasileiro poderia ser uma tentativa interessante para ser implementada no nosso país.

2.4. POSICIONAMENTOS E MEDIDAS IMPORTANTES EM TORNO DA PROPOSTA DE REFORMA DA PREVIDÊNCIA

¹¹⁴ Idem.

¹¹⁵ Como é se aposentar no Chile, o 1º país a privatizar sua Previdência. Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/internacional-39931826>>. Acesso em: 24 out. 2017

2.4.1. Tribunal de Contas da União - TCU

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 total¹¹⁶.

Segundo o Relatório do TCU, os números relativos à dívida previdenciária, que já soma aproximadamente R\$ 427,7 bilhões (valor do estoque inscrito em dívida ativa). A unidade técnica fez uma análise acerca da estrutura da dívida, levando em consideração seu perfil, situação do débito, tempo de inscrição, entre outros. Alguns pontos importantes são destacados. O primeiro é a “idade” das inscrições: 39% delas tem 15 anos ou mais, o que indica possível dificuldade na recuperação desses créditos. O segundo ponto, a “velocidade” de recuperação: de acordo com a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, em média apenas 1% do estoque é recuperado a cada ano. O terceiro ponto, a qualidade dos créditos. Informações obtidas de estudos desenvolvidos pela PGFN, indicam que apenas 42%, em volume de recursos, apresenta recuperabilidade alta ou média. Por fim, insta salientar que a recuperação imediata do total da dívida (supondo que isso fosse factível) resolveria o problema por menos de dois anos, visto que o déficit previdenciário anual é de R\$ 226,9 bilhões¹¹⁷.

Conforme exposto no relatório do TCU, mesmo que houvesse eficácia total na recuperação da dívida, o déficit previdenciário seria sanado por apenas dois anos. No entanto, os valores de tais dívidas podem ser capazes de amenizar o problema em tela. Percebe-se que o posicionamento da corte de contas vai ao encontro das justificativas expostas pelo governo.

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)¹¹⁸.

Um dos pontos mais atacados pelos opositores da reforma é a DRU. Há quem defenda que caso a referida desvinculação de receitas não existisse seria suficiente para a

¹¹⁶ Relatório elaborado pelo TCU com o levantamento de dados sobre a previdência, p. 128. Acórdão 1295/2017 – Processo n.º 001.040/2017-0 – plenário – Relator José Lúcio Monteiro. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/104020170.PROC/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>. Acesso em 01. nov. de 2017.

¹¹⁷ Idem.

¹¹⁸ Idem.

dispensa de realização de uma reforma. Em contrapartida, o posicionamento do Tribunal de Contas não confirma essa premissa. Segundo este, apenas em 2007, 2008 e 2010 a desvinculação em tela excedeu o déficit anual, ou seja, nos demais anos não bastaria deixar de desvincular tais receitas para manter a previdência no “azul”. Faz-se necessário uma análise e um estudo completo por toda a sociedade e pelas instituições competentes para aferir a verossímia situação enfrentada pela seara previdenciária brasileira.

2.4.2. Senado Federal através do relatório da CPI da previdência social brasileira

Num ambiente de discussões árduas que gravitam em torno da iminente reforma previdenciária, faz-se necessário o envolvimento de todos os cidadãos e o Senado fez o seu papel de representante dos Estados como o povo brasileiro espera. Em 21 de março do presente ano, o Senador Paulo Paim (PT-RS) protocolou junto à Secretaria-Geral da Mesa do Senado, um requerimento de criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) visando apurar eventuais desvios de dinheiro da a Previdência Social. O referido requerimento teve o apoio de 57 senadores (aproximadamente 70% da casa)¹¹⁹.

A presente CPI promoveu 31 audiências públicas, apresentou dezenas de requerimentos de informações a órgãos públicos e ouviu mais de 140 pessoas, como representantes de órgãos governamentais, sindicatos, associações, empresas, além de membros do Ministério Público e da Justiça do Trabalho, deputados, auditores, especialistas, professores e outros. A duração inicialmente prevista era de oito meses. A aprovação do relatório final, cujo relator foi o senador Hélio José (PROS-DF), ocorreu no último 25 de outubro. Além da sugestão de projetos de leis e emendas à Constituição para aperfeiçoar a legislação, o referido relatório solicita algumas providências do governo federal¹²⁰.

O Relatório apresentou os seguintes problemas: estimativas falhas, fraudes, desvios de recursos, DRU, empresas públicas, leniência, isenções, o Refis, a diferença de tratamentos e o envelhecimento da população. A seguir pormenorizaremos os pontos mais importantes e comum a outros estudos.

¹¹⁹ Senado terá CPI da Previdência para investigar contas do setor. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/03/21/senado-tera-cpi-da-previdenciaparainvestigarcontas-do-setor>>. Acesso em 30. out. de 2017.

¹²⁰ CPI da Previdência aprova relatório final por unanimidade. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/10/25/cpi-da-previdencia-aprova-relatorio-finalporunanimidade>>. Acesso em 30. out. de 2017.

Primeiramente, cumpre iniciar por um dos pontos mais polêmicos: a DRU. Pelos estudos apresentados, uma parcela significativa dos recursos originalmente destinados ao financiamento da Previdência foi redirecionada. De acordo com cálculos da ANFIP, entre 2005 e 2014, um montante da ordem de R\$ 500 bilhões foi retirado da Previdência através da sistemática da DRU. Ademais, com a nova configuração desta, a partir de 2016, o percentual de desvinculação aumentou de 20% para 30%, elevando a sangria de recursos previdenciários. A desvinculação prevista para 2019 gira em torno de R\$ 91,8 bilhões dos cofres da previdência¹²¹.

Percebe-se que essa retirada não pode ser benéfica. Todos os cálculos ratificam o equívoco do governo em aumentar a DRU, que talvez não merecesse nem ser mantida no antigo valor, quiçá majorada em 50%. Se o governo quer realizar a referida reforma deve primeiramente dar exemplo e voltar atrás com essa infeliz decisão de majorar a DRU. Na pior das hipóteses ela deveria ter sido mantida em 20%, mas jamais aumentada para 30%.

Outro fator importantíssimo apontado no relatório da CPI é a crescente dívida ativa de algumas grandes empresas. Segundo cálculos da SINPROFAZ, as empresas privadas devem R\$ 450 bilhões à previdência. A empresa JBS conta com uma dívida de R\$ 1,8 bilhão, a Marfrig Global Foods, R\$ 1,1 bilhão, o Instituto Candango de Solidariedade R\$ 850 milhões, instituições financeiras como o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal, o Bradesco, entre outros, compõem um extenso rol de devedores¹²².

Num cenário de déficit em que alega constatemente o governo, é contraditório que o governo não esteja empenhando esforços para reaver essa elevada quantia. Uma legislação permissiva para com os devedores corrobora para a manutenção desse ruim cenário de ineficaz cobrança de dívidas, que caso solucionado pelo poder público poderia ser um dos fatores a evitar a necessidade de se realizar uma reforma na previdência social brasileira.

Por fim, entre uma das maiores contribuições do relatório do CPI da previdência está a sugestão do aparelhamento e fortalecimento dos órgãos responsáveis pelo Processo Administrativo Fiscal. A ausência de estrutura adequada nos órgãos de julgamento dos recursos em processo administrativo fiscal é um dos maiores dificultadores na arrecadação das contribuições sociais. Em auditoria conjunta realizada pelo TCU e CGU – (Processo TC 011.645/2015-6), demonstrou-se a precariedade e falta de transparência com que os processos

¹²¹ Ibidem, p. 182.

¹²² Ibidem, p. 183.

administrativos fiscais são tramitados e julgados naquele órgão administrativo, que totalizam os valores de R\$ 567,9 bilhões, distribuídos em 118.324 processos¹²³.

Percebe-se que este ponto é um dos mais delicados e um dos menos levados em conta pelos gestores públicos. Todo o aparato do Estado em relação aos seus órgãos responsáveis pelo Processo Administrativo Fiscal deve ser constatemente avaliado e, principalmente, melhorado. Faz-se necessário um apoio maior às carreiras envolvidas na cobrança de dívida ativa da seguridade social. Sugere-se uma ampliação do quantitativo dos auditores fiscais dessa seara, bem como uma majoração na remuneração dessa carreira.

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

Primeiramente, cumpre iniciar falando um pouco acerca da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil – ANFIP. A referida instituição fora fundada em 22 de abril de 1950, é entidade civil, autônoma, sem fins lucrativos, com número ilimitado de associados e duração por tempo indeterminado. A ANFIP atua, representa e defende, em todo o território nacional, como representante ou substituta processual, os servidores públicos federais ocupantes do cargo de Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil (AFRFB) da carreira Auditoria da Receita Federal do Brasil, do quadro da Secretaria da Receita Federal do Brasil, subordinada ao Ministério da Fazenda, na forma disposta na Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007. A presente instituição é mantida exclusivamente pela receita das mensalidades de seus filiados, pelas rendas de juros e de aplicações dos saldos de suas contas bancárias ou de investimentos financeiros. Pela Lei nº 1.134, de 14 de junho de 1950, a ANFIP detém o reconhecimento legal de ser legítima representante, judicial e extra-judicialmente, de seus associados quanto à defesa dos seus direitos constitucionais, legais, funcionais, profissionais e em assuntos de seus interesses econômico, financeiro e salarial (remuneração e proventos)¹²⁴.

O ponto de vista técnico da ANFIP é fundamental para o esclarecimento da atual situação de possível déficit das contas da seguridade social e da previdência social. O posicionamento de uma instituição tradicional e independente como a referida faz-se indispensável para que os envolvidos em torno da reforma cheguem a um denominador comum.

¹²³ Ibidem. p. 202.

¹²⁴ ANFIP – Quem somos. Disponível em: <<https://www.anfip.org.br/quemsomos.php>>. Acesso em 20. set. de 2017.

Segundo a ANFIP, a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial da previdência social não requer a criação de novos impostos e tributos. É necessário apenas que os artigos 194 e 195 da Carta Magna sejam cumpridos, fato que nunca ocorreu desde 1989¹²⁵.

A título de exemplo, no ano de 2015 com o descumprimento supracitado deixou-se de contabilizar nas contas da seguridade social, como “contribuição do governo”, a arrecadação proveniente da Cofins (R\$ 202 bilhões), da CSSL (R\$ 61 bilhões) e do PIS-Pasep (53 bilhões). Ainda em 2015, a Seguridade Social também deixou de contar com R\$ 157 bilhões por conta das desonerações tributárias (incluída a isenção da contribuição patronal para a previdência) e de uma parte dos R\$ 61 bilhões por conta das DRU¹²⁶.

A ANFIP defende a necessidade de enfrentar a questão do suposto “déficit” através da alteração da forma de contabilização das contas do RGPS considerando, nos termos dos arts. 194 e 195 da Constituição, os recursos da Cofins, da CSSL e parte do PIS-Pasep como contribuição do governo para o financiamento da previdência¹²⁷.

No que se refere à polêmica em torno da DRU, a ANFIP defende a extinção desta desvinculação de receitas. Tal mecanismo subtrai anualmente R\$ 60 bilhões do orçamento da seguridade social¹²⁸.

Outra sugestão de grande valia feita pela ANFIP é acabar com as renúncias tributárias que incidem sobre o orçamento da seguridade social. A referida tomada de decisão evitaria que fosse subtraído R\$ 160 bilhões anualmente¹²⁹.

A questão das renúncias tributárias é delicadíssima. Tratam-se de quantias vultosas capazes talvez não de evitar por completo a reformas. No entanto, as grandes corporações possuem uma força política muito grande. Infelizmente, o poderio de tais instituições acaba influenciando as decisões do Congresso Nacional. Apresenta-se uma necessidade da sociedade estar mais a par do real funcionamento do Estado.

O ordenamento jurídico brasileiro através da Constituição de 1988, por alguns denominada de cidadã, precisa que seus cidadãos entendam o básico de direito, economia, contabilidade, tecnologia da informação e demais searas que gravitam em torno de políticas

¹²⁵ Previdência: reformar para excluir? Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira, p. 30 - Brasília: ANFIP/DIEESE; 2017.

¹²⁶ Idem.

¹²⁷ Idem.

¹²⁸ Idem.

¹²⁹ Idem.

públicas. Para surgir um candidato a Deputado Federal ou Senador que prometa apoiar o fim das renúncias tributárias da seguridade social é necessário na mesma medida que a maioria dos eleitores saiba do que se trata a temática em tela para ratificar ou não seu voto fazendo jus a uma plena democracia.

Existe a necessidade de alterar a forma de contabilização das renúncias previdenciárias adotada pelo governo, que não considera essas renúncias fiscais como parte da receita da previdência social. Propõe-se a promulgação de legislação específica que inclua rubrica orçamentária “transferências da União para compensação de renúncias previdenciárias” como fonte de receita da previdência social¹³⁰.

Uma efetiva melhoria na previdência social passa pela recriação do Ministério da Previdência Social visando melhorar o aparato fiscalizatório. A fragilidade na fiscalização é observada pelo fato de que no período de 2011 a 2015 o estoque da dívida ativa previdenciária passou de R\$ 185,8 bilhões para 350,7 bilhões, montante 4 vezes maior que o “rombo da Previdência Social de R\$ 85 bilhões; e apenas 0,32% do montante total da dívida foi recuperado¹³¹.

A fragilidade na fiscalização é um ponto mais palpável. A crescente evolução da tecnologia de informação proporciona meios cada vez mais eficazes de interação nos dias atuais. É possível melhorar o sistema de fiscalização com ajuda dos próprios cidadãos. Por exemplo, cite-se a possível criação de um aplicativo para celulares para denunciar pessoas que estejam gozando de aposentadoria por invalidez ou auxílio-doença e mantenham na prática (publicação de fotos em redes sociais) condutas não condizente com um enfermo.

No ano de 2014, uma segurada de Ribeirão Preto (SP) teve o seu auxílio-doença cortado ao publicar na rede social facebook fotos de passeios em cachoeiras. Tendo sido diagnosticada com depressão grave, ela postou a frase de legenda nas referidas fotos: “não estou me aguentando de tanta felicidade”. A Advocacia Geral da União – AGU usou as referidas postagens para provar que a mulher não estava incapacitada e tinha condições de retornar ao trabalho. Ainda no mesmo ano, o Juizado Especial Federal Cível de Ribeirão Preto considerou abril de 2014 como a data em que cessou a incapacidade da trabalhadora¹³².

¹³⁰ Ibidem. p. 31.

¹³¹ Idem.

¹³² Segurada da Previdência perde auxílio-doença ao postar no Facebook “fotos de passeios em cachoeiras” Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/segurada-da-previdencia-perde-auxilio-doenca-ao-postar-no-facebook-fotos-de-passeios-em-cachoeiras/>>. Acesso em 29. out. de 2017.

Buscando reforçar a a gestão financeira e administrativa interna, outras soluções apresentadas pela ANFIP são: mudar as regras de decadência e prescrição das contribuições previdenciárias; evitar que grandes proprietários rurais se aposentem como “Segurados Especiais”; Contribuinte Individual com base na Receita declarada na Declaração do Imposto de Renda da Pessoa Física; Declaração do Produtor Rural Pessoa Física, Contribuição Previdenciária sobre Cooperativa de Trabalho, dentre outras¹³³.

2.5.PRINCIPAIS MUNDANÇAS NA ATUAL LEGILAÇÃO CAUSADAS PELA PEC 287/2016-A

2.5.1. Alteração na forma da contribuição do segurado especial

No que tange ao RGPS, estão cobertos pelo sistema dois grandes grupos de filiados: os segurados facultativos e os segurados obrigatórios. Estes englobam cinco categorias: empregado, empregado doméstico, trabalhador avulso, segurado especial e contribuinte individual¹³⁴. A proposta de alteração em tela tratada a seguir é acerca da categoria segurado especial, pertencente ao grupo segurados obrigatórios.

Segundo Wladimir Martinez (2013, p. 551):

Segurado especial é a designação dada a vários tipos de pequenos produtores, exercitando-se sob o regime de economia familiar, vale dizer, pessoas trabalhando em conjunto com os membros da família e praticamente com vistas à subsistência. Para tanto, não será preciso o exagero de plantar ou criar exclusivamente para o consumo. Pode atuar individualmente ou como parceiro, meeiro, e arrendatário ou comodatário, exercitando o esforço rural.

O segurado especial possui uma forma peculiar de contribuição. Tendo em vista mandamento constitucional (art. 195, § 8º¹³⁵, da CRFB/88), a referida espécie de segurado contribui com percentual que incide sobre o valor da comercialização de sua produção rural e não sobre o salário mínimo como outras espécies de segurados¹³⁶.

Diferentemente dos demais segurados, a contribuição vertida pelo segurado especial não é, necessariamente, mensal, visto que esta depende diretamente da alguma venda ou comercialização de produto rural. Estando o segurado num período entressafras, não terá

¹³³ Idem.

¹³⁴ AMADO, Frederico. op. cit. p. 267.

¹³⁵ § 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.

¹³⁶ IBRAHIM, Fábio Zambite. op. cit. p. 138.

venda, e por conseguinte, não haverá contribuição. Insta salientar que o segurado continua enquadrado como obrigatório no âmbito do RGPS, gozando, dessa forma, de plena cobertura previdenciária¹³⁷

A inclusão dos trabalhadores rurais no grupo de beneficiários da previdência social significou uma conquista importantíssima para a atual ordem constitucional brasileira, que foi capaz de inserir essa camada social junto com as demais, rompendo, dessa forma, com o risco de marginalização e esquecimento do proletariado rural.¹³⁸

Percebe-se que a intenção do legislador constituinte foi positiva, visando igualar essa camada social importantíssima para a sociedade brasileira com as demais. No entanto, com a evolução da sociedade, faz-se necessário uma reavaliação da atual configuração prevista pelo ordenamento jurídico pátrio.

Note-se que o legislador constituinte previu um tratamento diferenciado para essa categoria, pois entendia-se que o mais razoável para não prejudicar o segurado especial seria a incidência de contribuição sobre a sua produção rural e não sobre o salário mínimo, diante sua hipossuficiência financeira enfrentada por este quando comparado com os demais segurados. Salienta-se que é a única categoria em que um segurado pode chegar a receber o benefício de aposentadoria, mesmo sem ter contribuído para o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, bastando comprovar a atividade rural.

No que tange ao segurado especial, propõe-se a alteração do art. 195, §8º, da Carta Maior, a fim de que seja prevista uma contribuição de forma individual para a seguridade social com alíquota favorecida, incidente sobre o limite mínimo do salário de contribuição para o Regime Geral de Previdência Social - RGPS, nos termos e prazos definidos pela legislação, com o fito de alterar o atual regime de contribuição previdenciária que ocorre sem efetivo recolhimento de contribuição pelo segurado especial. Outro aspecto importantíssimo é que segundo a PEC 287-A deverá ser editada uma lei de regulamentação em até doze meses a contar da data de promulgação da Emenda Constitucional, mantido, até o referido momento, o atual critério de aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção do segurado especial¹³⁹.

¹³⁷ Idem.

¹³⁸ DINIZ, Matheus Brito. op. cit. p. 142.

¹³⁹ AMADO, Frederico. op. cit. p. 1995.

O período de carência¹⁴⁰ do segurado especial também possui uma regra diferente das demais espécies de segurados. Para a espécie em tela, a carência será computada pelo exercício de atividade campesina ou pesqueira artesanal para subsistência, no período equivalente ao número de contribuições mensais exigidas, não sendo necessário o efetivo recolhimento da contribuição sobre a produção. (AMADO, 2017, p. 418). Por exemplo, para fazer jus ao benefício aposentadoria por idade, que possui carência de 180 meses, basta que o segurado especial comprove exercício de atividade rural por um período de pelo menos 180 meses, sendo dispensado que ele verta contribuições para a previdência. No exemplo em tela apresenta-se uma situação em que o segurado especial poderá aposentar-se sem nem mesmo ter vertido nenhuma contribuição para a previdência social.

Insta salientar que a ideia principal de previdência social pauta-se numa contribuição prévia para somente depois ao acontecimento de um eventual infortúnio o segurado venha a fazer jus ao recebimento de benefícios ou serviços. Segundo Sérgio Pinto Martins (2016, p. 411): “previdência vem do latim *pre videre*, ver com as antecipações sociais e proclamar compo-las, ou de *praevidentia*, prever, antever”. Neste sentido, convém o entendimento de parte da doutrina que o atual regramento dado ao segurado especial desvirtua o caráter principal de contributividade inerente ao sistema. Parte da doutrina sugere inclusive a inclusão de trabalhadores que apresentem tais características no subsistema da assistência social.

Diante disso, infere-se que a mudança tratada pelo art. 195, § 8º, da CRFB/88 é favorável para a solvibilidade do subsistema previdência social brasileira, visto que a atual configuração está mais próxima da assistência social e não propriamente da previdência social como de fato deveria ser, pois atualmente permite-se, que o segurado aposente-se por idade sem nem ao menos ter vertido contribuições para a previdência.

Na busca de chegar-se a um cenário de sustentabilidade previdenciária, a política formulada pelo Governo Federal é muito nebulosa. Em termos práticos, está sendo praticada uma confusão entre dois subsistemas distintos da Seguridade Social quando se concede a aposentadoria por idade ao segurado especial. Com fundamento na Carta Maior, a contributividade é um aspecto fundamental do RGPS¹⁴¹.

¹⁴⁰ Art. 24 da Lei 8.213/1991: Período de carência é o número mínimo de contribuições mensais indispensáveis para que o beneficiário faça jus ao benefício, consideradas a partir do transcurso do primeiro dia dos meses de suas competências

¹⁴¹ Ibidem. p. 145.

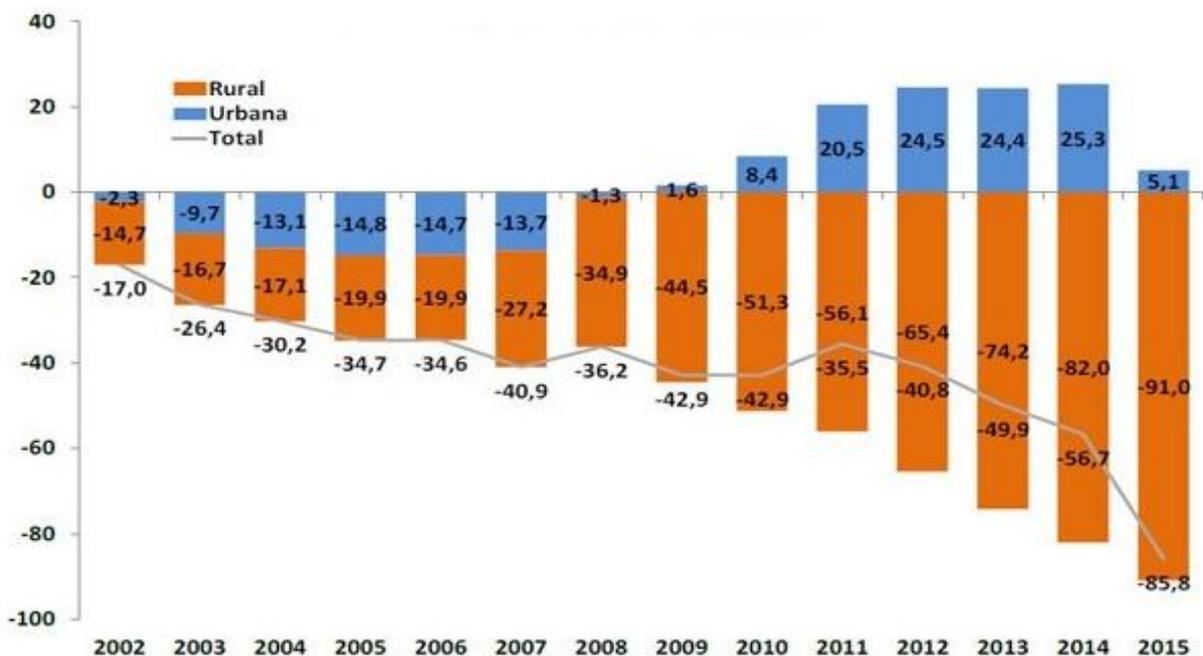
Um benefício previdenciário que é criado sem possuir caráter contributivo vai de encontro com a ideia de seguro inerente ao direito previdenciário. Visto que se trata de um benefício implementado sem a correspondente fonte de custeio¹⁴².

Toda tentativa de reforma possui aspectos positivos e negativos. No que tange ao assunto em tela, entende-se que é uma mudança benéfica para a solvibilidade do subsistema previdência social. Pois, conforme o exposto pela melhor doutrina, a atual proteção dada aos trabalhadores rurais pela legislação vigente mais se assemelha com o subsistema assistencia social do que propriamente o atual subsistema que está inserido (previdencia social).

A disparidade das contas da camada rural é extramamente preocupante. O gráfico abaixo mostra o desequilíbrio entre receitas e despesas praticadas no ambito rural.

FIGURA 5:

**RESULTADO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL URBANA E RURAL
(EM R\$ bilhões nominais)**



Fonte: BRASIL, MTPS, 2016

Salienta-se que os segurados especiais, em sendo aprovada a PEC em tela, passarão a contribuir através de uma alíquota favorecida, nos termos dos §§ 12º e 13º¹⁴³ do art. 201, da

¹⁴² Ibidem. p. 144.

¹⁴³ § 12. Lei dispõe sobre sistema especial de inclusão previdenciária para atender a trabalhadores de baixa renda e àqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência,

Carta Maior, incidentes sobre o salário mínimo, para acesso a benefícios de igual valor. Apesar da iminente alteração, o sistema especial de inclusão previdenciária encaixará o segurado especial em alíquota diferenciada (favorecida), como, por exemplo, ocorre com o Micro Empreendedor Individual – MEI que contribui com o valor de 5% sobre o salário mínimo.

2.5.2. Aposentadoria especial do professor da educação básica vinculado ao RPPS

De acordo com a legislação vigente, consoante reza o art. 201, § 8º, da Carta Magna¹⁴⁴, os professores que comprovem, exclusivamente, tempo de serviço no magistério da educação infantil, ensino fundamental e ensino médio são dotados de uma prerrogativa especial: terão a sua aposentadoria com tempo de contribuição reduzido¹⁴⁵.

Vale salientar que, consoante preceitua o art. 1º da Lei 11.301/2006, é permitida também a redução em cinco anos para os trabalhadores que exercem as atividades de direção de unidade escolar, coordenação e assessoramento pedagógico. Através da ADI 3.772/DF, o STF declarou a constitucionalidade do aludido dispositivo, nos seguintes termos:

[...] Carreira de magistério. Aposentadoria especial para os exercentes de função de direção, coordenação e assessoramento pedagógico. Alegada ofensa aos arts. 40, § 5º, e 201, § 8º, da Constituição Federal. Inocorrência. Ação julgada parcialmente procedente, com a interpretação conforme. I – A função de magistério não se circunscreve apenas no trabalho em sala de aula, abrangendo também a preparação de aulas, a correção de provas, o atendimento aos pais e alunos, a coordenação e o assessoramento pedagógico e, ainda, a direção de unidade escolar. II – As funções de direção, coordenação e assessoramento pedagógico integram a carreira do magistério, desde que exercidos, em estabelecimentos de ensino básico, por professor de carreira, excluídos os especialistas em educação, fazendo jus aqueles que as desempenhem ao regime de aposentadoria especial (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2008c).

Posto isso, para as atividades de direção de unidade escolar, coordenação e assessoramento pedagógico desenvolvidas por professor de carreira não tem mais aplicabilidade a Súmula 726¹⁴⁶, do Supremo Tribunal Federal.

desde que pertencentes a famílias de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário-mínimo; § 13. O sistema especial de inclusão previdenciária de que trata o § 12 deste artigo terá alíquotas e carências inferiores às vigentes para os demais segurados do regime geral de previdência social.

¹⁴⁴ “Art. 201. [...] § 8º. Os requisitos a que se refere o inciso I do parágrafo anterior serão reduzidos em cinco anos, para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio”. (Redação dada pela EC 20/1998).

¹⁴⁵ Os professores universitários não são mais contemplados com a regra de redução trazida pela EC 20/1998, possuindo o direito de requerer tal benefício somente aqueles que haviam cumprido os requisitos para tanto na vigência da legislação anterior. O privilégio em tela demanda o desempenho exclusivo de tais atividades pelos professores de educação infantil, ensino fundamental e médio.

¹⁴⁶ Súmula 726 do STF: Para efeito de aposentadoria especial de professores, não se computa o tempo de serviço prestado fora da sala de aula.

O papel do professor na educação básica é fundamental para qualquer sociedade. O Brasil é um país que não valoriza os referidos professores da forma que mereceriam. A remuneração média de um professor no Brasil é baixa. Alterar os critérios de aposentadoria, que era um dos poucos atrativos, só vai gerar repulsão nas pessoas que tinham interesse por essa linda carreira.

Consoante preceitua a PEC 287-A/2016, o professor servidor público para requerer sua aposentadoria voluntária deverá possuir 60 anos de idade (seja homem ou mulher), além de possuir 10 anos de efetivo exercício no serviço público e 5 anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria. Frise-se que apenas a simples alteração das regras previdenciárias não solucionará a precária conjuntura da educação brasileira. As referidas mudanças apenas surtiriam efeitos caso fossem acompanhadas por aprimoramentos em outros setores análogos¹⁴⁷.

A intenção prevista na reforma é prejudicial para a referida classe, pois aumenta a idade mínima necessária para a aposentadoria voluntária dos professores vinculados a um RPPS. As dificuldades encontradas no trabalho diário por estes profissionais são inúmeras. As salas de aula da educação básica possuem mais de 30 alunos em média. Em certas escolas são 40 alunos. A saúde dos professores com esta especificidade é extremamente prejudicada pelo cotidiano atípico.

Para o ano de 2017, o piso salarial nacional do professor é de R\$ 2.298,80 (dois mil duzentos e noventa e oito reais e oitenta centavos), segundo dados do MEC – Ministério da Educação¹⁴⁸.

Os proventos remuneratórios dos professores é extremamente baixo. Trata-se uma classe com função singular na sociedade brasileira. Some-se ainda aos problemas retromencionados as constantes omissões do poder público que acarreta problemas como falta de merenda escolar e materiais escolares necessários ao ensino e problemas na infraestrutura das escolas públicas.

2.5.3. Unificação da idade mínima das aposentadorias por idade e tempo de contribuição no RGPS

¹⁴⁷ DINIZ, Matheus Brito. op. cit. p.157.

¹⁴⁸ MEC anuncia piso salarial dos professores com aumento de 7,64%, índice acima da inflação. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/222-537011943/43931-mec-anuncia-piso-salarial-dos-professorescom-reajuste-de-7-64-indice-acima-da-inflacao>>. Acesso em 01 nov. de 2017.

Os dois principais tipos de aposentadoria são: a aposentadoria por idade e por tempo de contribuição. O regramento atual acerca da aposentadoria por idade dispõe que ele será devida ao segurado homem com 65 anos de idade, com redução de 05 anos para o produtor rural, o segurado especial, o deficiente e o garimpeiro. A carência para a aposentadoria em tela é de 180 contribuições mensais (observada a tabela de transição do art. 142, da Lei 8.213/91). No que tange ao valor, será 70% do salário de benefício, acrescido de 1% para cada grupo de 12 contribuições mensais, no máximo de 100%, sendo facultativa a utilização do fator previdenciário; No caso do segurado especial, o valor será de um salário mínimo, salvo se este contribuiu como contribuinte individual¹⁴⁹.

O outro tipo de aposentadoria é por tempo de contribuição. Trata-se da prestação mais polêmica da legislação previdenciária e a mais desejada pelos brasileiros. A aposentadoria em tela tem o caráter substituidor do salário, de pagamento continuado e não reeditável, a ser concedida aos segurados, homem com 35 anos de contribuição e mulher com 30 anos de contribuição¹⁵⁰.

A aposentadoria supracitada é alvo de grandes críticas, pois já possibilitou a aposentadoria de inúmeros segurados em idade ainda na faixa dos 40 anos. Por exemplo, uma segurada que comece a laborar com 18 anos de idade (logo após acabar o ensino médio) e não pare praticamente de trabalhar por 30 anos, desde que respeitado o período de carência de 180 contribuições, pode perfeitamente se aposentar aos 48 anos de idade.

A idade média do brasileiro em 2015, segundo dados do IBGE é de 75,5 anos¹⁵¹. Logo essa mulher teria pelo menos 27 anos de expectativa de sobrevida. Sendo todo esse tempo mantida pelo RGPS. Reitera-se que a colaboradora em questão (fictícia) não tem culpa, pois está apenas gozando de um direito que a lei lhe assegura. Todavia, tal espécie de aposentadoria praticamente não existe nos outros países, apenas no Brasil. Fato este que, ratifica a dificuldade de mantê-la.

A PEC 287-A apresenta uma mudança na idade mínima para o segurado aposentar-se. A proposta inicial era até mais gravosa que o texto substitutivo aprovado pelo Deputado Arthur Oliveira Maia (PPS-BA). Inicialmente, ainda com a nomenclatura PEC 287/2016 (texto original) era proposta uma idade mínima de 65 anos tanto para homens quanto para mulheres,

¹⁴⁹ AMADO, Frederico. op. cit. p. 712.

¹⁵⁰ MARTINEZ, Wladimir. op. cit. p. 858.

¹⁵¹ Expectativa de vida do Brasil sobe para 75,5 anos em 2015. Disponível em :< <http://www.brasil.gov.br/governo/2016/12/expectativa-de-vida-no-brasil-sobe-para-75-5-anos-em-2015>>. Acesso em 10 de out. de 2017.

desde que tenham contabilizado 25 anos de contribuição¹⁵². Era latente o retrocesso ao retirar o direito das mulheres de se aposentar um pouco mais nova que os homens. Felizmente, no texto substitutivo tal sugestão foi parcialmente repensada.

A proposta presente no texto substitutivo visa modificar o artigo 201 da Carta Magna da seguinte forma (se a PEC for aprovada nesses moldes), *in verbis*:

Art. 201:

(...)

§ 7º. É assegurada aposentadoria no RGPS:

I – ao segurado que completar **65 anos de idade, se homem, e 62, se mulher**, e 25 anos de contribuição, exceto na hipótese do inciso II;

II – ao segurado que trata o § 8º do art. 195, aos 60 anos de idade, se homem, e 57, se mulher, e 15 anos de contribuição, para ambos os sexos;

III – por incapacidade permanente para o trabalho, observados os requisitos estabelecidos em lei, sendo obrigatória a realização de avaliações periódicas para verificação da continuidade das condições que ensejaram a concessão da aposentadoria (grifo meu).

Na PEC 287-A/2016 através da modificação unifica-se em uma só as aposentadorias por idade e por tempo de contribuição. Dessa forma, serão (em sendo a PEC aprovada) dois os requisitos cumulativos para aposentar-se : 25 anos de contribuição e a idade mínima de 65 anos para o segurado homem e 62 para a segurada mulher.

2.5.4. Aposentadoria voluntária do servidor público vinculado ao RPPS

O texto vigente prevê numa primeira classificação 65 anos de idade para o homem e 60 para as mulheres com 10 anos de efetivo exercício no serviço público e 5 anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria com proventos proporcionais ao tempo de contribuição. A outra classificação prevê 60 anos de idade para o homem e 55 anos para as mulheres, com 35 e 30 anos de tempo de contribuição, respectivamente, e 10 anos de efetivo exercício no serviço público e 5 anos no cargo efetivo, com proventos integrais¹⁵³.

A primeira classificação dispensa um período mínima de contribuições, em contrapartida concede proventos de aposentadoria apenas proporcionais, ou seja, menos vantajosos. Na segunda existe a necessidade de um período mínimo de tempo de contribuição (com 5 anos a mais para os homens). Pelo fato de os proventos concedidos serem integrais torna-se bem mais difícil para os servidores públicos fazerem jus a esta modalidade de aposentadoria.

¹⁵² AMADO, Frederico. op. cit. p. 1995.

¹⁵³ Ibidem. p. 1991.

Através da PEC 287-A/2016, este cenário provavelmente deve ser alterado. Está sendo proposta a alteração do regramento de aposentadoria voluntária do servidor público efetivo, exigindo agora 65 anos de idade, se homem, e 62 anos de idade, se mulher, além de 25 anos de contribuição, desde que cumprido o tempo mínimo de 10 anos de efetivo exercício no serviço público e 5 no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria¹⁵⁴.

Percebe-se a intenção do legislador de tirar os “privilégios” dos servidores públicos. Desde as emendas constitucionais de 1998 e 2003, governos Fernando Henrique Cardoso e Lula, respectivamente, a previdência dos servidores públicos aproxima-se cada vez mais do RGPS. Insta salientar que a referida camada social deve sempre ter seus direitos adquiridos preservados de forma legal e moral. É necessário muita prudência nas regras de transição aplicáveis aos servidores caso a reforma em tela seja aprovada.

¹⁵⁴ Ibidem. p. 1992.

CONCLUSÃO

O presente trabalho pautou-se por uma exposição imparcial da (des)necessidade de reforma previdenciária proposta pelo governo Michel Temer. Governo este que defende arduamente a ideia de que se a reforma não for feita no presente o Brasil colherá frutos ruins podendo enfrentar déficits que impossibilitarão o pagamento dos benefícios previdenciários. Buscou-se analisar os aspectos favoráveis e contrários para ratificar a real necessidade de realização de uma reforma.

Pode-se inferir que um dos principais argumentos do governo e dos defensores da necessidade da referida reforma demonstra-se verossímil. A transição demográfica que o país vem enfrentando pode impactar diretamente no princípio da solidariedade. Existe a possibilidade do pacto intergeracional ser quebrado diante do alto número de idosos projetados para as décadas futuras bem como através da continuidade da redução das taxas de natalidades no nosso país. O sistema de repartição simples, que é o adotado pelo Brasil, pressupõe o compartilhamento de riscos dentre os segurados. No entanto, essa alteração significativa de características demográficas que o país está prestes a enfrentar pode inviabilizar a continuidade do sistema previdenciário brasileiro nos atuais moldes. Insta salientar que a transição demográfica poderia ter sido prevista através do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial. Talvez não seja um fato totalmente novo como alega o governo.

As grandes empresas e o próprio governo possuem muito mais capacidade contributiva para sanar o suposto déficit do que a massa de segurados, que via de regra auferem rendimentos para a própria subsistência.

No que tange ao governo, reitera-se a necessidade de reanalisar o atual regramento da DRU, que é maléfico aos cofres da seguridade social. Faz-se necessário um estudo mais pormenorizado de como as referidas desvinculações de receitas podem ser revertidas para seu fim primário e não fiquem sujeitos à discricionariedade do governo.

Por sua vez, no que se refere às empresas, é cristalina a necessidade do governo implementar mecanismos para reaver os R\$ 450 bilhões que as grandes empresas devem à previdência social, conforme defenderam recentemente a ANFIP e o Relatório da CPI da Previdência no Senado Federal.

Outro ponto sugerido no presente trabalho foi acerca da necessidade de inclusão dos trabalhadores informais no subsistema previdência social. Conclui-se que o referido grupo de trabalhadores, em regra, está desagasalhado quanto ao subsistema retromencionado. Cabe ao poder público através de políticas públicas aumentar a inserção dos trabalhadores informais no RGPS. As melhorias seriam tanto para o poder público, que aumentaria suas receitas, quanto para os próprios segurados, que teriam direito aos benefícios e serviços atinentes ao subsistema previdência social.

Dessa forma, acredita-se na necessidade de realização da reforma previdenciária proposta, mas não da forma como proposta pelo governo. Entende-se que encontrar uma solução equilibrada aparenta ser um caminho mais prudente para ser chegar a um denominador comum de forma a evitar que a parte hipossuficiente, os segurados, sejam prejudicados em demasia.

Por fim, salienta-se que de tempos em tempos reformas serão necessárias na previdência social brasileira. A alta dinamicidade na estruturas das famílias, as mudanças na economia, no mercado de trabalho impactam diretamente na seara previdenciária. A realização frequente das referidas reformas pode ser evitadas através da correta aplicação do equilíbrio atuarial pelo governo, de forma a evitar surpresas no orçamento da previdência.

REFERÊNCIAS

AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. **Curso de Direito e Processo Previdenciário**. 9ª edição. Salvador: Editora Juspodivm, 2017.

ANFIP – **Quem somos**. Disponível em: <<https://www.anfip.org.br/quemsomos.php>>. Acesso em 20. set. de 2017.

BARROS, Rodrigo Heleno de; GOMES JÚNIOR, Edmundo de Paula. **Por uma história do velho ou do envelhecimento no Brasil**. CES Revista, Juiz de Fora, v. 27, n. 1, p. 75-92, dez. 2013. Semestral. Disponível em: <http://www.cesjf.br/revistas/cersrevista/edicoes/2013/artigo04.pdf>.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do**. Congresso Nacional, Brasília, 1988.

COIMBRA, Feijó. **Direito Previdenciário Brasileiro**. 11ª edição. Rio de Janeiro: Editora Edições Trabalhistas, 2001.

Comissão aprova texto-base da reforma da Previdência. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/trabalho-e-previdencia/532951-comissao-aprova-textobase-da-reforma-da-previdencia-invasao-adia-analise-de-destaques.html> . Acesso em 25. out. de 2017.

CPI da Previdência aprova relatório final por unanimidade. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/10/25/cpi-da-previdencia-aprovarelatori-o-finalporunanimidade>>. Acesso em 30. out. de 2017.

DINIZ, Matheus Brito. **Reforma previdenciária: o envelhecimento populacional e aposentadoria no regime geral de previdência social**. Curitiba: Juruá, 2017.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio básico da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1998.

HORVARTH JUNIOR, Miguel. **Direito Previdenciário**. 3ª edição. São Paulo: Editora Quartier Latin, 2003.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao.html>>. Acesso em 12 out. de 2017.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário** - 20 ed. - Rio de Janeiro: Impetus, 2015.

Íntegra da PEC 287/2016 (inclui exposição de motivos), p. 14. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/PEC-287-2016.pdf>>. Acesso em 15. out. de 2017.

LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. 5. ed. ver. ampl. e atual. – Salvador, Juspodivm, 2016.

KERTZMAN, Ivan. **Curso prático de direito previdenciário** – 12. Ed. - Salvador: Ed. Jus Podivm, 2015.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Curso de Direito Previdenciário**. 5ª edição. São Paulo: Editora LTR, 2013.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da Seguridade Social**, 36ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2016.

MASSON, Nathália. **Manual de Direito Constitucional**. 3. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2015.

Mercado informal responde por quase 70% das vagas, aponta IBGE. Bruno Villas Boas. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/5138766/mercado-informal-responde-por-quase-70-das-vagas-aponta-ibge>>. Acesso em 23. out. de 2017.

Previdência: reformar para excluir? Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira, p. 30 - Brasília: ANFIP/DIEESE; 2017.

Relatório elaborado pelo TCU com o levantamento de dados sobre a previdência, p. 128. Acórdão 1295/2017 – Processo n ° 001.040/2017-0 – plenário – Relator José Lúcio Monteiro. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/104020170.PROC/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>. Acesso em 01. nov. de 2017.

Reforma da Previdência. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/reforma/>>. Acesso em 02. nov. de 2017.

Segurada da Previdência perde auxílio-doença ao postar no Facebook "fotos de passeios em cachoeiras" Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/segurada-da-previdencia-perde-auxilio-doenca-ao-postar-no-facebook-fotosdepassaio>>

s-em-cachoeiras/>. Acesso em 29. out. de 2017.

Senado terá CPI da Previdência para investigar contas do setor. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/03/21/senado-tera-cpi-da-previdenciapa rainvestigarcontas-do-setor>>. Acesso em 30. out. de 2017.

TAVARES, Marcelo Leonardo. **Direito Previdenciário**. 3ª edição. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2001.