

Reformas da previdência sob o prisma do custeio e da distribuição de benefícios: um olhar de totalidade



Flávio Roberto Batista

Mestre e Doutor em Direito do Trabalho e da Seguridade Social pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Professor Titular da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo. Professor da Escola Paulista de Direito Social. Procurador Federal.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Notas históricas sobre a organização da seguridade social brasileira. 3. As peculiaridades do custeio da seguridade social brasileira e a discussão sobre o *deficit*. 4. As reformas da previdência ocorridas na década de 1990. 5. Princípios da seguridade social e o planejamento do custeio. 6. Análise crítica das reformas da previdência – à guisa de conclusão. Bibliografia.

1. Introdução.

O presente ensaio tem por objetivo apresentar algumas reflexões acerca das reformas do sistema de previdência, passadas e futuras. Partindo de uma perspectiva crítica das reformas até aqui efetuadas, acredita-se que não é possível expor o tema com clareza sem uma perspectiva de totalidade, isto é, enxergando o sistema como estrutura integrada que deve, necessariamente, contemplar uma análise conjunta da captação de recursos e de sua distribuição. Em outras palavras, nenhuma interpretação do sistema pode descolar o custeio e a concessão de benefícios, e pretende-se demonstrar que as visões parciais de tais aspectos indissociáveis foram responsáveis pela desorganização com que foram feitas as reformas nos últimos vinte anos, legando-nos um sistema sempre remendado e com uma aparência de estar em constante reforma.

Para atingir esse objetivo, o artigo será iniciado com a rememoração de alguns aspectos históricos da organização do sistema de seguridade social que são determinantes para a atual organização de seu custeio e para a discussão sobre a existência ou não de *deficit* na previdência social.

Cumprida esta etapa, será possível explorar sucintamente a discussão sobre o *deficit*, que está ligada à questão da aceitação popular e dos ônus políticos das reformas da previdência.

Em seguida, serão analisados alguns princípios constitucionais da seguridade social que podem ajudar a elucidar o tema.

Com a exposição do conteúdo das reformas da década de 1990, já se encaminhando para o final do raciocínio, será feita a análise de seu contexto em relação à estrutura do sistema de seguridade social e a economia, com a apresentação de algumas sugestões para reformas futuras.

O ensaio foi pensado para manter uma continuidade lógica na linha de raciocínio, constituindo um texto único, mas foi dividido em seções para melhor organização das ideias e maior clareza da sequência de passos trilhada.

2. Notas históricas sobre a organização da seguridade social brasileira.

O atual sistema brasileiro de seguridade social é fruto da concretização legal, promovida pelas Leis nº 8.212/91 e nº 8.213/91, dos novos dispositivos constantes do texto da Constituição Federal de 1988. Este diploma representou uma transformação profunda no sistema brasileiro de proteção social, alçando ao nível constitucional a ideia de seguridade social, que ingressara em nosso ordenamento, ainda de forma incipiente, no ano de 1977. Neste ano, a Lei nº 6.439/77 instituiu o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social – SINPAS, que integrou pela primeira vez os conceitos de previdência social, assistência social e saúde – que à época era administrada pela previdência social, por meio do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social – INAMPS. É a partir daí que se origina o conceito brasileiro de seguridade social, veiculado pelo artigo 194 da Constituição Federal¹ e substancialmente diverso de sua formulação original, muito mais ampla, tal qual enunciada por William Beveridge na Inglaterra na década de 1940.²

A lembrança, logo no início deste ensaio,³ da origem das normas de seguri-

dade social da Constituição Federal a partir do SINPAS – e não, como poderia parecer a princípio, da formulação beveridgeana – é imprescindível para deixar claro que a seguridade social brasileira possui peculiaridades que a distinguem dos sistemas inspirados no modelo inglês. Tais peculiaridades vinculam a proteção social brasileira a uma tradição local que desencadeia efeitos profundos – e muitas vezes indesejáveis – em sua organização contemporânea e nas constantes discussões acerca de suas propostas de reforma. Para deixar o argumento mais claro, convém retroceder um tanto mais na história de nossa previdência social.

Por ocasião da criação do SINPAS, o órgão responsável pela gestão da previdência social era o Instituto Nacional de Previdência Social – INPS. Esta autarquia federal havia sido criada pelo Decreto-lei nº 72/66, que nela unificou todos os então existentes Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAPs, organizados segundo a categoria profissional dos trabalhadores a eles filiados. A junção dos IAPs⁴ no INPS representou o ápice de um processo de unificação do sistema previdenciário iniciado quase vinte anos antes, em 1947, quando começara a tramitar o projeto de lei que culminou com a edição de uma lei orgânica para a previdência social – Lei nº 3.807/60 – que teve por finalidade uniformizar as regras de captação de recursos e distribuição de benefícios dos diversos IAPs, bastante díspares até então.⁵

Os IAPs, por sua vez, haviam sido criados para substituir, já na primeira metade da década de 1930, o sistema anterior, que inau-

1 “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, à previdência e à assistência social”.

2 Para maiores detalhes sobre o assunto, no qual não será possível maior aprofundamento, cf. CORREIA, Marcus Orione Gonçalves; CORREIA, Érica Paula Barcha. *Curso de direito da seguridade social*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 21-25.

3 Os temas aqui abordados estão tão intimamente ligados que é extremamente difícil estabelecer a ordem correta de seu tratamento. Foi necessário investir bastante tempo para, enfim, optar pela presente sequência de exposição.

4 Ficou excluído de tal reunião apenas o IAP que abrigava os funcionários públicos, dando origem à cisão até hoje subsistente entre o regime geral e os regimes próprios de previdência social.

5 “Os benefícios concedidos variavam muito segundo o IAP. Todos concediam aposentadoria por invalidez e pensão para dependentes. Os IAPs mais ricos, como o dos bancários, forneciam ainda aposentadoria por tempo de trabalho, auxílio médico-hospitalar, auxílio para caso de doença, de morte, de parto”. CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 10. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008, p. 114.

guro a previdência social em nosso país, consistente na criação de uma multiplicidade de Caixas de Aposentadorias e Pensões – CAPs, organizadas por empresa. A transposição do sistema das CAPs para o sistema dos IAPs significou, portanto, a ampliação do universo de atendimento da previdência social, com a passagem de um sistema organizado por empresa para um sistema organizado por ramo de atividade econômica.⁶

O sistema das CAPs parece tão cronologicamente distante que os atuais estudiosos do direito da seguridade social pouca ou nenhuma atenção emprestam a ele. Seu tratamento doutrinário ordinariamente acaba se resumindo a uma menção passageira no início de cada texto. As CAPs, entretanto, ainda povoam o imaginário popular. Basta observar, a esse respeito, que no linguajar coloquial o recebimento de benefício por incapacidade laboral é comumente referido como “encostar na Caixa”, em clara alusão ao recebimento de remuneração da CAP em razão da cobertura da incapacidade e não da empresa em razão do vínculo empregatício, ainda que isso não mais ocorra, na prática, há cerca de oitenta anos.

O Decreto nº 4.682/23, popularmente conhecido como Lei Eloy Chaves, criou as primeiras CAPs, associadas às empresas brasileiras de estradas de ferro. Ao contrário

do que possa parecer em razão da atual organização do direito administrativo, as CAPs eram entidades privadas. Observe-se, a esse respeito, que a Constituição então em vigor, de 1891, não fazia a distinção entre administração direta e indireta, não atribuindo natureza pública a nenhuma pessoa jurídica que não fosse a própria União Federal, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. À época da edição da Lei Eloy Chaves, vigia ainda o Código Civil de 1916, que era taxativo em seu artigo 14 ao limitar aos entes federados as pessoas jurídicas de direito público interno. O primeiro conceito normativo de autarquia, figura à qual associaríamos, com o raciocínio



jurídico contemporâneo, as CAPs, surgiria somente em 1943, veiculado pelo Decreto-lei nº 6.016/43: “o serviço estatal descentralizado, com personalidade de direito público, explícita ou implicitamente reconhecida por lei”. A despeito disso, recorda-nos Maria Sylvia Zanella di Pietro,

citando trabalho de Lafayette Pondé, que

(...) algumas vezes, a construção jurisprudencial transpôs a letra da lei escrita, como quando conheceu e qualificou a figura da autarquia, entidade pública, de direito administrativo, para isto alargando o art. 14 do Código Civil: nos casos da classificação de funcionários e demissão de diretores do Instituto do Café de Minas e de São Paulo por atos dos respectivos Governos, atos estes incompatíveis com a qualificação de direito privado a ambos atribuída, quando de sua criação.⁷

6 “Na área da previdência, os grandes avanços se deram a partir de 1933. Nesse ano, foi criado o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos (IAPM), dando início a um processo de transformação e ampliação das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) da década de 20. No ano anterior, havia cerca de 140 CAPs, com perto de 200 mil segurados. Os institutos (IAPs) inovaram em dois sentidos. Não eram baseados em empresas, como as CAPs, mas em categorias profissionais amplas, como marítimos, comerciários, bancários etc. (...). A criação dos IAPs prosseguiu ao longo da década, ampliando continuamente a rede de beneficiados”. *Idem*, p. 113.

7 PONDÉ, Lafayette. O direito administrativo na república. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 178, out./dez. 1989, p. 24-37, *apud* DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 500 anos de direito administrativo brasileiro. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, n. 10, jan. 2002, p. 15.

A lembrança é importante porque justifica a colocação na Lei Eloy Chaves de um dispositivo que será central para o raciocínio aqui desenvolvido. Em seu artigo 3º, o diploma em questão limita o financiamento das CAPs a verbas oriundas das próprias empresas e de seus empregados, na forma de contribuições periódicas, de verbas acessórias a tais contribuições, como multas e juros por atrasos, além do pagamento de joias, isto é, aquisição do direito de participação no sistema, por parte dos segurados.

Em outros termos, a previdência social nasce organizada por pessoas jurídicas de direito privado que, conseqüentemente, somente poderiam ser financiadas pelos particulares que a integrassem, empregados e empregadores. A manutenção do regime nesses moldes durou pouco. O primeiro IAP, dos trabalhadores marítimos, criado pelo Decreto nº 22.872/33, já previa a subordinação dessa nova pessoa jurídica ao Ministério do Trabalho e uma contribuição da União Federal, aproximando sobremaneira seu regime jurídico do que hoje chamaríamos de uma autarquia, na esteira da observação de di Pietro acima transcrita. O fato é que, a despeito disso, a organização das CAPs já havia então impregnado definitivamente o tratamento normativo da previdência social, embora já não houvesse, pelo menos desde 1933, motivo jurídico determinante para que o financiamento da previdência social fosse feito predominantemente por seus participantes e pelas empresas a que estivessem vinculados.⁸

3. As peculiaridades do custeio da seguridade social brasileira e a discussão sobre o *deficit*.

A situação descrita no item anterior perdura até hoje. Exemplificativamente, um exame da execução orçamentária da seguridade social dos anos de 2008 a 2011⁹ revela que a soma das contribuições dos segurados e de seus respectivos empregadores, chamada nos documentos oficiais da União Federal de *receita previdenciária líquida*, responde por cerca de metade de todo o financiamento da seguridade social e por entre noventa e cem por cento do montante necessário para saldar todos os gastos efetuados com benefícios previdenciários. Além disso, é de se destacar a norma inserida pela Emenda Constitucional nº 20/98 no artigo 167, XI, da Constituição Federal, no sentido de que é vedada “a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais 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”.

Essa é a razão pela qual, neste ano de 2012, vinte e quatro anos depois de a Constituição Federal, em seus artigos 194 e 195, ter unificado o orçamento da seguridade social, inserindo num conjunto integrado os subsistemas de previdência, assistência e saúde, persista a discussão, patrocinada inclusive pela própria União Federal,¹⁰ a respeito da existência ou não de um *deficit* da *previdência social*.

Diante de tudo que foi afirmado, é fácil perceber que a Constituição proíbe que o Estado brasileiro estabeleça um orçamento

8 “Além disso, a administração dos IAPs não ficava a cargo de empregados e patrões, como no caso das CAPs. O governo agora era parte integrante do sistema. O presidente da República nomeava o presidente de cada IAP, que contava com um conselho de administração formado de maneira paritária por representantes das organizações sindicais de patrões e empregados. (...). Os recursos dos IAPs provinham do governo, dos patrões e dos trabalhadores”. CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 10. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008, p. 113-114.

9 Os dados estão em ANFIP. *Análise da seguridade social em 2011*. Brasília: ANFIP, 2012, p. 32-33.

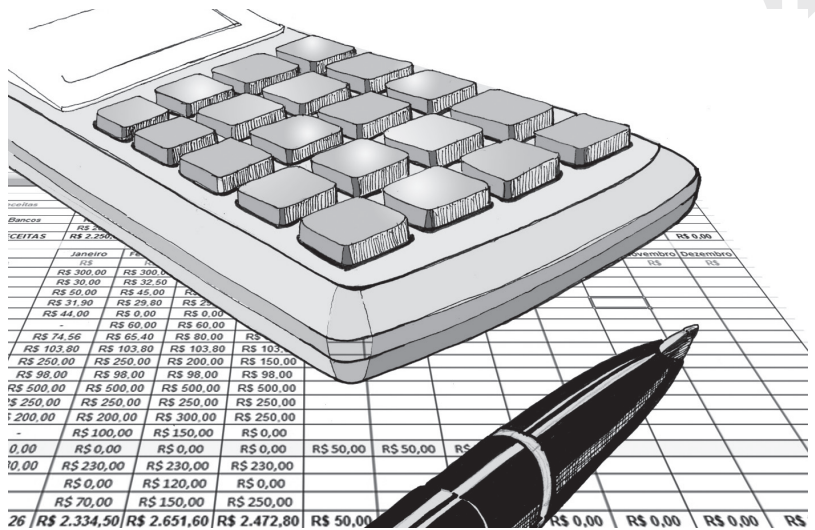
10 Exemplificativamente, extrato do último relatório do tesouro nacional: “Por fim, o déficit da Previdência Social foi reduzido em R\$ 7,3 bilhões (17,1%) quando comparado com o exercício de 2010, alcançando R\$ 35,5 bilhões, frente aos R\$ 42,9 bilhões apurados no mesmo período do ano anterior”. BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *Resultado do Tesouro Nacional*. Brasília: STN, v. 17, n. 12, dez. 2011, p. 4.

separado para a previdência social, determinando que o orçamento da União se divida em dois: orçamento fiscal, contendo as receitas e despesas gerais, e orçamento da seguridade social, contendo unicamente as receitas e despesas vinculadas aos sistemas de previdência social, assistência social e saúde, de forma integrada. Isso se reflete, evidentemente, na lei orçamentária anual, que, segundo a hierarquia normativa, deve respeitar o texto constitucional. Essa a razão pela qual as leis orçamentárias anuais são divididas em orçamento fiscal e orçamento da seguridade social, como se pode observar examinando, para ficar apenas em um exemplo, o texto da Lei nº 12.595/2012, que contém a previsão orçamentária para o ano corrente no momento da elaboração deste ensaio.

Causa espécie, portanto, que o governo federal venha reiteradamente divulgando dados como os que seguem:

O déficit da Previdência Social teve resultados significativos em agosto, tanto no confronto mensal, quanto no anual. De acordo com balanço divulgado nesta segunda-feira (1), o saldo entre arrecadação e pagamento de benefícios fechou negativo em R\$ 4,9 bilhões no mês passado. Na comparação com agosto do ano anterior, houve alta de 19,3% no saldo negativo da Previdência. Já na comparação com julho, a alta foi de 90,4%.¹¹

Mais do que isso, recentemente o Ministério da Previdência tem inclusive separado as contas previdenciárias dos setores urbano



e rural, evidenciando que a suposta falta de recursos previdenciários é de responsabilidade da previdência rural, já que a previdência urbana seria superavitária.¹²

Frise-se: não existe previsão constitucional para um orçamento da previdência social, que deve estar integrada no orçamento da seguridade social. Que dizer, então, da situação financeira deste último sistema? O mesmo estudo de execução orçamentária referido acima dá conta de que entre 2008 e 2011 a seguridade social foi sempre superavitária, com saldos positivos variando de trinta e dois a setenta e sete bilhões de reais.¹³

Ora, chama atenção que um sistema de proteção social, integrando previdência social, assistência social e saúde, apresente resultado positivo. Não há mais necessários de assistência social? A saúde é prestada com excelência e de maneira célere para toda a população? Como é possível que “sobre” dinheiro constitucionalmente vinculado à seguridade social?

A resposta a todas estas questões encontra-se no artigo 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituído pela

11 SILVA, Juliana Américo Lourenço da. Déficit da previdência social chega a R\$ 4,9 bilhões em agosto. *Infomoney*. Disponível em: <<http://www.infomoney.com.br/minhas-financas/aposentadoria/noticia/2575116/Deficit-Previdencia-Social-chega-bilhoes-agosto>>. Acesso em: 05 out. 2012.

12 BRASIL. Ministério da Previdência Social. *RGPS: Setor urbano tem novo superávit em junho*: R\$ 2,2 bilhões. Disponível em: <<http://inss.gov.br/vejaNoticia.php?id=47122>>. Acesso em: 05 out. 2012.

13 ANFIP. *Análise da seguridade social em 2011*. Brasília: ANFIP, 2012, p. 33.

Emenda Constitucional nº 27/2000 e com sucessivas alterações de redação pelas Emendas Constitucionais nºs 42/2003, 56/2007 e 68/2011. Este artigo prevê a possibilidade de que a União utilize livremente até vinte por cento de qualquer verba constitucionalmente vinculada, incluindo-se, evidentemente, as contribuições para a seguridade social. A previsão vige desde o exercício financeiro do ano 2000, em situação teoricamente temporária, mas cujo prazo vem sendo sucessivamente prorrogado, vencendo, segundo o texto atual, no final do exercício de 2015. Responde pelo nome popular de desvinculação de receitas da União – DRU. E a União vem utilizando regidamente o mecanismo para atingir a situação que, nos últimos anos, parece ter se tornado o grande objetivo da execução orçamentária brasileira: a constituição do chamado *superavit primário*, prioritariamente destinado ao pagamento de juros e à amortização da dívida pública federal.

Basta, para atingir essa conclusão, uma simples comparação entre o resultado positivo da seguridade social e o *superavit* primário da União Federal ao longo dos últimos anos:¹⁴

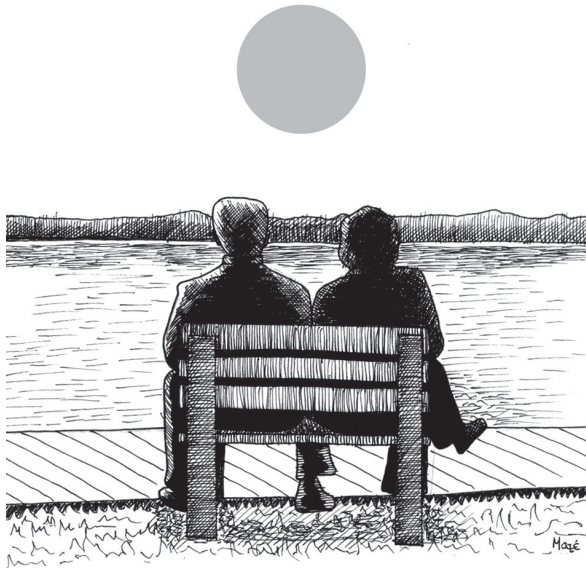
Ano	Resultado da seguridade social	Resultado da União Federal
2008	64.701	71.401
2009	32.660	39.215
2010	56.675	78.966
2011	77.193	93.519

A seguridade social, portanto, vem sustentando a maior parte do *superavit* primário da União, em detrimento da qualidade do sistema de proteção social colocado à disposição da população. Falta coerência, portanto, na discussão sobre o *deficit* da previdência, se os recursos que deveriam financiá-la estão sustentando o pagamento dos juros da dívida pública.

Todos estes argumentos de ordem técnica, jurídicos e financeiros, não são tão representativos quanto uma reflexão mais detida sobre a pertinência da nomenclatura contábil – *deficit* e *superavit* – para lidar com orçamentos públicos e, mais do que isso, orçamentos públicos ligados à proteção social dos necessitados. Ora, qual o sentido de apurar *deficit* e *superavit* se o objetivo não for o lucro? A lógica que comanda os sistemas de proteção social não é da sobra de recursos, mas do investimento racional dos mesmos para que seja oferecido o melhor nível de proteção social para a população. O sistema será bem sucedido se os cidadãos estiverem adequadamente protegidos contra as contingências cobertas, não se sobrar dinheiro.

A situação fica ainda mais visível quando se observa que, segundo o senso comum, a lógica contábil aplica-se sempre aos sistemas de proteção social, mas jamais àquelas áreas de atuação do poder público ligadas à população de maior poder aquisitivo. Com efeito, se é comum encontrar matérias jornalísticas tratando do *deficit* da previdência social, a partir de dados divulgados pela própria União, jamais se viu cobertura jornalística comparando a arrecadação advinda do imposto sobre propriedade de veículos automotores – IPVA com os gastos efetuados para melhorias no sistema viário, já que os estados-membros da União não se dedicam a estudos desse tipo. Trata-se de exemplo evidentemente caricato, mas que ilustra perfeitamente o quanto é absurda a discussão acerca do *deficit* da previdência social e os fins a que ela serve. Certamente não há interesse de nenhum governo em aumentar o IPVA ou reduzir os gastos com recapeamento e construção de vias, razão pela qual não é necessário patrocinar, por meio da grande mídia, a discussão sobre o *deficit* ou *superavit* do sistema viário. O mesmo não se pode dizer, entretanto, do sistema previdenciário, conforme ficará evidente na próxima seção, a partir de um olhar panorâmico sobre o processo ocorrido na previdência social desde 1991.

14 Tabela, em milhões de reais, elaborada pelo próprio autor a partir dos dados constantes em ANFIP. *Análise da seguridade social em 2011*. Brasília: ANFIP, 2012, p. 33 e nos relatórios de apresentação do resultado do tesouro nacional dos anos de 2008 a 2011, disponíveis em: <<http://www.stn.gov.br/hp/resultado.asp>>. Acesso em: 08 out. 2012.



4. As reformas da previdência ocorridas na década de 1990.

Conforme ficou claro na seção anterior, a divulgação de dados em total dissonância com o texto constitucional responde a reclamos políticos ligados à aceitação popular das reformas da previdência. Desde a edição da Constituição Federal e das Leis nº 8.212/91 e nº 8.213/91, a previdência social passou por duas reformas constitucionais, em 1998 e 2003,¹⁵ e por cinco reformas legislativas, em 1994, 1995, 1997, 1998 e 1999.¹⁶ Uma análise de tais textos legislativos é reveladora: a distribuição de benefícios previdenciários foi profundamente alterada ao longo desses seis anos em que o sistema passou por sucessivas reformas.

A Lei nº 8.870/94 extinguiu o benefício de abono de permanência em serviço, que garantia uma complementação de renda ao segurado que permanecesse trabalhando após

ter completado os requisitos para a aposentadoria. A Lei nº 9.032/95 suprimiu o benefício de pecúlio, que garantia a devolução ulterior das contribuições vertidas ao sistema pelo aposentado que continuasse no – ou retornasse ao – mercado de trabalho, proibindo que o segurado recebesse, por essa filiação, qualquer benefício previdenciário, exceto o salário-família, a reabilitação profissional e o auxílio-acidente, quando empregado. Além disso, excluiu a pessoa designada, escolhida pelo segurado, do rol dos possíveis dependentes dos benefícios de pensão por morte e auxílio-reclusão. A Lei nº 9.528/97 proibiu a acumulação do benefício de auxílio-acidente com qualquer aposentadoria, excluindo-o, portanto, das exceções à possibilidade de recebimento de benefício pelo aposentado que trabalha. Além disso, estabeleceu um prazo de trinta dias para o requerimento dos benefícios de pensão por morte e auxílio-reclusão, distanciando o pagamento de tais benefícios do momento da instalação da contingência quando não observado o referido prazo. Por fim, excluiu o menor sob guarda do segurado do rol de dependentes.

Em 1998 surge a reforma mais drástica: a Emenda Constitucional nº 20/98 atribuiu ao sistema de previdência social o caráter contributivo e a obrigatoriedade de observância do equilíbrio financeiro e atuarial. Como consequência disso, o benefício de aposentadoria por tempo de serviço foi substituído pelo benefício de aposentadoria por tempo de contribuição.¹⁷ Além disso, foi extinta a possibilidade de aposentadoria proporcional por tempo de serviço/contribuição, bem como houve restrição dos benefícios de auxílio-reclusão e salário-família para os

15 A reforma constitucional de 2003 é marginal às preocupações deste ensaio, já que se concentrou nos regimes próprios de previdência social.

16 Não estão sendo tratadas como reformas alterações pontuais ocorridas anteriormente ou posteriormente a tais datas, porque não alteraram significativamente a estrutura de concessão ou a forma de cálculo de ao menos um dos benefícios previdenciários.

17 O que acabou por não ter, ainda, consequências práticas, em razão do disposto no artigo 4º da Emenda Constitucional nº 20/98: “Observado o disposto no art. 40, § 10, da Constituição Federal, o tempo de serviço considerado pela legislação vigente para efeito de aposentadoria, cumprido até que a lei discipline a matéria, será contado como tempo de contribuição”. A regulação legislativa de tal matéria é assunto bastante delicado e cujo ônus político nenhuma das legislaturas de 1999 a 2012 ousou suportar.

segurados de baixa renda. Por fim, a Emenda Constitucional nº 20/98 empreendeu uma alteração que não causou efeitos imediatos, mas foi determinante para uma modificação posterior, quiçá a mais importante desta série de reformas: a forma de cálculo dos benefícios previdenciários, até então constante do texto constitucional, foi dele retirada, abrindo caminho para sua alteração posterior por mera alteração na lei ordinária, muito mais facilmente aprovada no Congresso Nacional em razão do menor quórum constitucionalmente estabelecido para tanto.

Foi o que aconteceu com a edição da Lei nº 9.876/99. O cálculo do salário-de-benefício, até então feito com base na média dos últimos trinta e seis salários-de-contribuição do segurado apurados num período não superior a quarenta e oito meses, passou a ser feita com base na média dos oitenta por cento maiores salários de toda a vida contributiva do segurado. Além disso, em toda concessão de aposentadoria por tempo de contribuição e apenas quando favorável nas concessões de aposentadoria por idade, a média passou a ser multiplicada pelo fator previdenciário para chegar ao salário-de-benefício.

O fator previdenciário é comumente interpretado como um mecanismo de redução do valor das aposentadorias que estimula o segurado a se aposentar mais tarde. Sua função no sistema, entretanto, vai muito além desta.

Sustentou-se acima que desde que o sistema previdenciário brasileiro passou a ser gerido por uma autarquia federal, tornou-se desnecessário que seu financiamento fosse feito exclusivamente por seus participantes segurados e os respectivos patrões. Essa afirmação, evidentemente, pressupõe sua configuração como um regime de repartição simples, isto é, no qual não há acúmulo de recursos, em que toda verba que ingressa no sistema é imediatamente utilizada para pagar os benefícios atualmente em manutenção. Trata-se do mecanismo conhecido por solidariedade transgeracional: os atuais benefi-

ciários são sustentados pelas contribuições dos atuais contribuintes, que esperam que a geração futura contribua para sustentar seus benefícios quando deles dependerem.

Os sistemas previdenciários de repartição simples entraram na alça de mira dos governos neoliberais que se espalharam pelo mundo, primeiro na Europa e nos Estados Unidos, com a ascensão ao poder de Thatcher e Reagan no final da década de 1970, mas também nos países em desenvolvimento, incluindo o Brasil, ao longo das décadas de 1980 e 1990. O motivo de tal rejeição do sistema público de previdência está ligado ao fato de que, nesse modelo, o Estado deve arcar com eventuais insuficiências financeiras das contribuições especificamente a ele destinadas, o que, no Brasil, pode ser verificado pela leitura dos artigos 195 da Constituição Federal e 16 da Lei nº 8.212/91.

Nesse sentido, o exemplo mais conhecido verificou-se no Chile, durante o governo do general Augusto Pinochet, em que o sistema público de previdência funcionando sob a lógica da repartição simples foi substituído por um sistema privado de capitalização individual, rompendo a solidariedade transgeracional e separando a população em dois grupos: os novos ingressantes no mercado de trabalho, vinculados ao regime privado, cujas contribuições eram capitalizadas para futuro pagamento de seus próprios benefícios; e os já filiados ao regime público de previdência quando do advento da reforma, que ficaram vinculados a um regime com significativa redução de fontes de financiamento e com o qual deveria arcar o Estado chileno até sua completa extinção. A medida adotada no Chile foi drástica e não é consensual sequer entre os economistas neoliberais, em razão de provocar custos de transição praticamente insuportáveis:

A passagem do sistema de repartição para o de capitalização tem apresentado elevados custos de transição, inviabilizando o equilíbrio nas contas públicas. As receitas da previdência oficial dimi-

núram, pois parte da contribuição do trabalhador, antes aportada aos cofres públicos, passou a ser destinada aos fundos de pensão privados. As despesas aumentaram porque o Estado, além de continuar custeando os inativos, deve garantir aos trabalhadores um benefício proporcional em reconhecimento às contribuições feitas no passado. (...). No Brasil, a passagem para o sistema de capitalização foi estudada em 1998 e 1999, sendo descartada em razão dos elevados custos fiscais que representaria. Estimativas de instituições nacionais e internacionais chegavam a valores que variavam entre 200% e 250% do PIB.¹⁸

Ainda que o valor deva ser saldado ao longo de duas ou três décadas, não há qualquer economia no mundo apta a suportar sem sobressaltos custos de transição da ordem de duas vezes e meia o próprio produto interno bruto, principalmente tratando-se de economia emergente e de já elevada carga tributária, como o Brasil. A solução a que se chegou foi buscar simular um sistema de capitalização dentro do próprio sistema de repartição, com inspiração no sistema sueco de capitalização virtual ou escritural. Para tanto, era necessário desenvolver uma fórmula matemática que induzisse o sistema a operar segundo os dois pilares essenciais a qualquer sistema de capitalização: o pagamento dos benefícios com recursos oriundos da própria contribuição dos segurados e o rendimento de juros a partir do investimento do capital acumulado pelas contribuições vertidas.

Para simular a primeira característica, a ideia é muito simples, bastando que o segurado não receba, em média, mais dinheiro do que contribuiu. Na impossibilidade de verificar financeiramente tal ocorrência, em razão da não acumulação de recursos, a comparação deve ser feita em termos temporais, de modo que o segurado não receba benefícios

por mais tempo do que contribuiu. Por isso, a primeira parte da fórmula do fator previdenciário consiste numa comparação entre o tempo total de contribuição com a expectativa de sobrevida do segurado.

Duas observações são necessárias acerca de tal comparação. Considerando que o segurado jamais entrega todos os seus rendimentos ao custeio da previdência social, mas apenas parte deles, o tempo de contribuição, ao ingressar na fórmula, deve ser multiplicado pela alíquota de contribuição, que corresponde sempre a trinta e um por cento, representando uma soma dos onze por cento descontados do trabalhador e dos vinte por cento pagos pelo empregador sobre sua folha de remunerações. A expectativa de sobrevida, por sua vez, deve ser periodicamente divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Ela é divulgada na forma de uma tábua que estabelece a expectativa de sobrevida para cada idade e não coincide perfeitamente com a expectativa média de vida ao nascer, uma vez que, conforme cada indivíduo aumenta a idade e supera as principais causas de óbito relativas a sua faixa etária – a mortalidade infantil, a violência urbana, as doenças coronárias, certos tipos de neoplasia, etc. –, a expectativa de quantos anos mais a pessoa viverá em média muda. Observe-se, a esse respeito, que o esclarecimento é imprescindível inclusive porque permite calcular a expectativa de sobrevida das pessoas que já ultrapassaram a expectativa de vida média ao nascer.

Por isso, a primeira parte da fórmula consiste em dividir o tempo de contribuição, multiplicado pela alíquota de trinta e um por cento, pela expectativa média de sobrevida na idade em que requerido o benefício, simulando, assim, o pagamento dos benefícios pelos próprios recursos aportados ao sistema pelo beneficiário.

Como já afirmado, a segunda parte da fórmula tem a função de simular o rendimento de juros pelos recursos acumulados. Por isso, a estrutura do fator previdenciário é similar à da fórmula dos juros simples, isto

¹⁸ PINHEIRO, Vinícius Carvalho. Reforma da previdência e crise na Argentina. *Informe de Previdência Social*, Brasília, v. 13, n. 12, dez. 2001, p. 1-4.

é, a primeira parte da fórmula é multiplicada pela soma do número um por uma fração de base centesimal que consiste, justamente, na simulação da taxa de juros. Reside aí o que pode ser considerado o maior problema da fórmula do fator previdenciário.

A fração que representa a taxa de juros simulada tem por numerador uma soma da idade do segurado com a multiplicação de seu tempo de contribuição pela alíquota de trinta e um por cento. Este numerador jamais alcançará a contagem centenária, ficando, em média, entre sessenta e setenta. Sendo o denominador da fração fixo, sempre igual a cem, logicamente a fictícia taxa de juros do sistema de capitalização virtual brasileiro apresenta um valor médio de sessenta a setenta por cento. Essa taxa é irrisória se comparada aos rendimentos de qualquer sistema previdenciário de capitalização real,¹⁹ razão pela qual o fator previdenciário vem sendo tão prejudicial ao valor das aposentadorias concedidas sob sua égide.

Além disso, o fator previdenciário tornou o sistema automaticamente reformável, pois inclui em sua fórmula uma variável – a expectativa de sobrevida – cujo valor é determinado periodicamente por uma autarquia federal, o IBGE. É sintomático, a esse respeito, o fato de a Lei nº 9.876/99 ter sido a última reforma do sistema previdenciário, já que novas reformas tornaram-se desnecessárias pela atualização constante da expectativa de sobrevida.

O fator previdenciário possui apenas um “defeito”, na visão dos reformadores da previdência social, que consiste no fato de ele não contemplar atuarialmente a concessão de pensões por morte, principalmente as pensões vitalícias de cônjuges jovens. Daí a instituição do fator previdenciário não ter

cessado a propaganda midiática sobre o *deficit* da previdência social: ainda é necessário criar na opinião pública um clima favorável à aceitação de mais reformas, a fim de que possam ser feitos os últimos “ajustes” no sistema previdenciário, restringindo a concessão de benefícios aos dependentes.²⁰

Enquanto todas essas modificações aconteciam e acontecem na distribuição de benefícios, o custeio da seguridade social sofreu alterações cosméticas, destinadas apenas a sepultar discussões judiciais acerca da constitucionalidade de determinadas contribuições, como no caso da discussão a respeito da base de cálculo da COFINS, se abrangendo apenas o faturamento, em seu sentido consagrado no direito comercial, ou toda a receita bruta. A única possível exceção a ser lembrada é a da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira – CPMF, contribuição vinculada à saúde e que representou muito mais uma forma de desviar o foco das discussões acerca da DRU do que propriamente uma reforma no custeio, por ser provisória – hoje já extinta – e pela pequena representatividade de sua arrecadação, se comparada com o orçamento total da seguridade social.²¹

5. Princípios da seguridade social e o planejamento do custeio.

Entre os princípios estabelecidos no parágrafo único para a seguridade social, destacam-se dois direcionados especificamen-

19 Apenas para efeitos de comparação, é pertinente mencionar que a colocação mensal de uma quantia na poupança renderia cento e cinco por cento ao final de trinta e cinco anos, isso sem considerar a capitalização dos rendimentos, ou seja, taxa muito superior à simulação de juros empreendida pelo fator previdenciário.

20 Confira-se: “A despeito das especulações, o governo já tem no prelo a nova reforma previdenciária, à qual a coluna teve acesso. A maior mudança é a implementação da carência para recebimento de pensões nos casos de morte. Só haverá benefício para órfãos e cônjuges com contribuição mínima de dois anos. O mesmo período – dois anos de união estável comprovada – será determinado para o direito a pensão no casamento. Será extinta a pensão vitalícia para as(os) viúvas(os) jovens, para cônjuge com idade inferior a 40”. MAZZINI, Leandro. Exclusivo: a nova reforma da previdência. *Congresso em foco*. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/opiniao/colunistas/exclusivo-a-nova-reforma-da-previdencia/>>. Acesso em: 18 out. 2012.

21 Veja-se, a esse respeito, os estudos orçamentários referidos nas notas 10 e 11.

te para seu custeio: o princípio da equidade na forma de participação no custeio e o princípio da diversidade da base de financiamento, previstos, respectivamente, nos incisos V e VI. Considerando a redação bastante generalista, cabe recorrer à doutrina. Sobre a equidade na forma de participação no custeio, leciona José Antonio Savaris:

Esta equidade, bem de ver-se, mais do que igualdade e, para além de apenas reafirmar o princípio fiscal da capacidade contributiva, carrega a ideia de que no domínio no financiamento da Seguridade Social, o conteúdo da obrigação de recolhimento das contribuições leva em consideração a capacidade de prestar solidariedade (superioridade ou inferioridade econômica) e, também, a probabilidade de a atividade produzida gerar riscos de subsistência.²²

Prossegue o autor, dessa vez abordando o princípio da diversidade da base de financiamento em seu contexto histórico:

Ainda sobre o modelo de financiamento, a Constituição dispõe que o custeio da Seguridade Social se dará a partir de uma diversidade de fontes, superando-se o paradigma da tríplice fonte de custeio que garantia as prestações da Previdência Social, mediante contribuições dos trabalhadores, dos empregadores e da União. (...). A tríplice fonte de custeio foi introduzida originariamente pela Constituição de 1934 (...). (...) Cumpra acrescentar que outras raízes de financiamento da previdência já eram observadas desde a LOPS (...).²³

A previdência social, como parte da seguridade social, deve submeter-se aos princípios gerais que lhe são estabelecidos. Deve,



por isso, ser custeada de forma equânime e com base diversa, tudo a guiar a forma pela qual deve igualmente atender o princípio, previsto especificamente para si no *caput* do artigo 201 da Constituição Federal, da necessidade de preservar o equilíbrio atuarial.

Em outras palavras, a leitura sistemática da Constituição Federal leva à conclusão de que o equilíbrio atuarial não pode ser perseguido de forma desordenada, por meio de reformas adotadas sem visão de conjunto do sistema, mas apenas obedecendo às diretrizes que guiam a organização de todo o sistema de seguridade social a que pertence a previdência. Isso significa que o equilíbrio atuarial somente será garantido, em conformidade ao texto da Constituição Federal, se decorrer de um custeio cuja participação seja pautada pela equidade e cuja base de financiamento seja a mais diversa possível.

22 SAVARIS, José Antonio. Traços elementares do sistema constitucional de seguridade social. In: ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, José Antonio. *Curso de especialização em direito previdenciário*. Vol. I. Curitiba: Juruá, 2005, p. 146.

23 *Idem*, p. 148.

Como ficou demonstrado mais acima, não é isso que vem ocorrendo. Não é possível olvidar que o legislador não tinha condições de prever, ao editar os planos de custeio e benefícios em 1991, que os benefícios previdenciários seriam exclusivamente financiados com uma única modalidade de contribuição, violando o princípio da diversidade da base de financiamento. Mas já era possível então constatar que esta contribuição, incidente sobre a folha de pagamentos, é pouco adequada ao princípio da equidade na forma de participação no custeio, seja por fazer o empregado concorrer ao financiamento do sistema com mais da metade do valor da contribuição do empregador, penalizando o trabalho, economicamente mais frágil em relação ao capital, seja por criar disparidade entre as próprias empresas, privilegiando aquelas menos intensivas em mão-de-obra, normalmente as mesmas que operam com tecnologia de ponta e que são, por isso, mais pujantes economicamente.

É certo ainda que, uma vez disposto a reformar o sistema previdenciário, não poderia o legislador, já tendo visto funcionar o sistema e as disparidades por ele provocadas, deixar de corrigir as perturbações causadas à ordem constitucional pelas escolhas por ele feitas no passado. Assim, diante de uma estrutura contributiva que, ao mesmo tempo, violava dois princípios da seguridade social e não era capaz de atender seu próprio princípio específico de preservação do equilíbrio atuarial, a pior escolha possível consistia em manter a estrutura de custeio, priorizando reformas que restringiam o acesso a diversos benefícios.

6. Análise crítica das reformas da previdência – à guisa de conclusão.

Sintetizando todo o raciocínio desenvolvido até aqui, há vinte e quatro anos persistimos num modelo em que o custeio é concentrado na folha de pagamentos. Embora a Constituição Federal tenha integrado

os sistemas de previdência social, assistência social e saúde e com isso permitido que o planejamento orçamentário fosse feito de forma a efetivamente fazer do sistema de seguridade social uma única estrutura de proteção social, é possível perceber por meio do estudo dos dados orçamentários que a União Federal empreende todos os esforços para que a previdência social “se sustente por si só”, o que acaba por cindir o sistema de seguridade social, colocando de um lado a previdência, financiada apenas pela folha de salários, e de outro a assistência e a saúde, financiadas pelas demais contribuições à seguridade social – PIS, COFINS e CSLL, principalmente – que também são manejadas para auxiliar a União na tarefa de constituir o *superavit* primário. Ao fazê-lo, a União descumpre o comando constitucional que determina a integração dos sistemas, viola os princípios da equidade na forma de participação no custeio e da diversidade da base de financiamento, e acaba por criar e perpetuar a discussão a respeito do *deficit* da previdência social.

A discussão do *deficit* é a grande justificativa para todas as reformas empreendidas desde a edição da Constituição Federal em 1988 e para aquelas ainda julgadas necessárias pela União. Ela está sempre cercada por



dois fatores, um demográfico e outro econômico, que dão ares ainda mais catastróficos à sua apresentação: a inversão da pirâmide etária e o crescimento exponencial do desemprego estrutural. Não se deve desprezar a discussão, até porque ela faz todo sentido. Com a inversão da pirâmide etária, mais pessoas estarão aposentadas e menos pessoas estarão contribuindo, o que tende a trazer um desequilíbrio ao sistema.²⁴ Ao mesmo tempo em que o Brasil passa a viver esse fenômeno, aproximando-se, demograficamente, dos países europeus, a evolução tecnológica elimina cada vez mais postos de trabalho, lançando milhares, quiçá milhões, de trabalhadores ao desemprego estrutural, ou seja, impossibilidade de encontrar trabalho motivada não por flutuações conjunturais na economia, mas pela desnecessidade de uma quantidade cada vez maior de trabalhadores para a continuidade da reprodução da economia.²⁵

O problema deste debate não está nas suas premissas, aceitas de forma razoavelmente consensual, mas nas consequências a

serem deduzidas delas. A União vem há pelo menos vinte anos sistematicamente utilizando tais argumentos para fundamentar as reformas restritivas de direitos dos segurados. Nenhum governo, em todo esse período, propôs-se a pensar no âmbito em que efetivamente se encontra o cerne do problema, isto é, o custeio da seguridade social e a integração efetiva entre os sistemas que a compõe e os princípios que o regem. O raciocínio, de tão óbvio, chega a ser simplista: se a quantidade de empregos está diminuindo e a população em idade ativa diminuirá sua quantidade relativamente à população de aposentados, por que continuar mantendo um custeio baseado na remuneração do emprego? A tradição que mantém viva até hoje essa forma de custeio perdeu sua razão de ser ainda na década de 1960, quando se extinguiu a divisão dos institutos previdenciários por categoria e a previdência social passou a ser administrada de forma unificada por uma autarquia federal. Desde então já seria possível organizar uma base de financiamento fundada no lucro e na receita bruta, como foi feito de forma acessória a partir de 1988, apenas para custear a assistência social e a saúde.

Um futuro financeira e atuarialmente saudável para a previdência social não será garantido pelo remodelamento de seu plano de benefícios ou por sua migração, ainda que fictícia ou simulada, para um regime de capitalização individual que inibe um dos poucos resquícios de solidariedade ainda restantes em nosso direito, mas sim por um planejamento racional de suas fontes de custeio, que se desvincule tanto quanto possível da folha salarial e que aprofunde a tributação do lucro e da receita bruta, estimulando a geração de emprego e renda e garantindo a perenidade da obtenção de recursos por parte da seguridade social, de forma equitativa e diversificada.

²⁴ Ainda que haja estudos críticos em relação ao tema, é inegável que a proporção entre jovens e idosos se modificará drasticamente. Exemplificativamente, dados extraídos de estudo que busca negar a dimensão do problema revelam que, se no ano 2000 a quantidade de habitantes entre quinze e sessenta e quatro anos de idade correspondia a doze vezes o total de habitantes maiores de sessenta e cinco anos, as projeções apontam que tal proporção, em 2050, cairá para cerca de três vezes e meia. ANFIP. *Análise da seguridade social em 2006*. Brasília: ANFIP, 2007, p. 46.

²⁵ “A inovação torna certos trabalhadores ‘redundantes’ e eles acabam sendo excluídos do processo social de produção, sobretudo na fase da crise e depressão, que o refluir da onda de inovações inevitavelmente (numa economia apenas regida pelos mecanismos de mercado) provoca. Transforma-se assim a inovação técnica de benção em maldição, ao ocasionar o ‘desemprego tecnológico’, que atinge de modo particularmente virulento trabalhadores idosos, cujas qualificações são tornadas ‘obsoletas’ da mesma maneira que o equipamento que costumavam utilizar”. SINGER, Paul. *Curso de introdução à economia política*. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987, p. 126.

Bibliografia.

ANFIP. *Análise da seguridade social em 2011*. Brasília: ANFIP, 2012.

_____. *Análise da seguridade social em 2006*. Brasília: ANFIP, 2007.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. *RGPS: Setor urbano tem novo superávit em junho: R\$ 2,2 bilhões*. Disponível em: <<http://inss.gov.br/vejaNoticia.php?id=47122>>. Acesso em: 05 out. 2012.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. *Resultado do Tesouro Nacional*. Brasília: STN, v. 17, n. 12, dez. 2011.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 10. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CORREIA, Marcus Orione Gonçalves; CORREIA, Érica Paula Barcha. *Curso de direito da seguridade social*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MAZZINI, Leandro. Exclusivo: a nova reforma da previdência. *Congresso em foco*. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/opiniaocolumnistas/exclusivo-a-nova-reforma-da-previdencia/>>. Acesso em: 18 out. 2012.

PINHEIRO, Vinícius Carvalho. Reforma da previdência e crise na Argentina. *Informe de Previdência Social*, Brasília, v. 13, n. 12, dez. 2001.

PONDÉ, Lafayette. O direito administrativo na república. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 178, out./dez. 1989, p. 24-37, *apud* DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 500 anos de direito administrativo brasileiro. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, n. 10, jan. 2002.

SAVARIS, José Antonio. Traços elementares do sistema constitucional de seguridade social. In: ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, José Antonio. *Curso de especialização em direito previdenciário*. Vol. I. Curitiba: Juruá, 2005.

SILVA, Juliana Américo Lourenço da. Déficit da previdência social chega a R\$ 4,9 bilhões em agosto. *Infomoney*. Disponível em: <<http://www.infomoney.com.br/minhas-financas/aposentadoria/noticia/2575116/Deficit-Previdencia-Social-chega-bilhoes-agosto>>. Acesso em: 05 out. 2012.

SINGER, Paul. *Curso de introdução à economia política*. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987.