

**CONSIDERAÇÕES SOBRE A REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NOS TERMOS ESTABELECIDOS NA EMENDA À CONSTITUIÇÃO 287/2016*****CONSIDERATIONS ON THE REFORM OF SOCIAL SECURITY IN THE TERMS ESTABLISHED IN THE AMENDMENT TO THE CONSTITUTION 287/2016***

Artigo recebido em 14/02/2018

Revisado em 24/03/2019

Aceito para publicação em 21/04/2020

**Eddla Karina Gomes Pereira**

Doutora em Desenvolvimento e Meio Ambiente (UFPB)

Professora Adjunta III da UFPB

**Márcia Gleide Cavalcante de Araújo**

Especialista em Direito do trabalho e previdência

Universidade Regional do Cariri (URCA). Advogada

**RESUMO:** O Projeto de Emenda Constitucional (PEC) n. 287/2016 traz em seu bojo propostas de mudanças nas regras de concessão de benefícios previdenciários, assistenciais e a unificação do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), bem como alteração nos cálculos das prestações pagas pela Previdência Social brasileira. O Estado embasa a reforma previdenciária alegando a insustentabilidade financeira do sistema, dado o déficit desta instituição que, por sua vez, onera as contas públicas. Tal contexto será brevemente problematizado no presente trabalho, detidamente no que tange à necessidade de mudanças na superestrutura do sistema previdenciário. Assim, objetiva-se analisar as regras da Previdência Social que prescrevem os benefícios, a partir das propostas entoadas pela PEC 287/2016. Ademais, analisar-se-á o custeio da Previdência e os fatores macroeconômicos pertinentes ao tema. Quanto ao aspecto metodológico, realizou-se uma pesquisa bibliográfica, e o método dialético visando ponderar de forma concisa os parâmetros e as teses que rodeiam a questão em comento. Como marco geográfico, o artigo refere-se ao sistema previdenciário brasileiro, com recorte temporal situado no ano de 2016. Em sede de conclusão, vislumbra-se um discurso do governo de equilibrar despesas via contenção dos custos públicos previdenciários, alegando-se déficit progressivo, entretanto, considerando as análises econômicas e contábeis, como também o modelo tripartite adotado pelo Brasil para financiar a seguridade, mas observa-se uma clara restrição do governo de participar do custeio da Previdência, como previsto legalmente. A reforma da previdência, como uma das medidas primárias de austeridade - antes da redução de outros gastos públicos mais superficiais -

figura-se como medida que restringe direitos fundamentais, em fases críticas da vida humana (gestação, envelhecimento, encarceramento, incapacidade laboral etc.).

**PALAVRAS CHAVES:** Previdência Social. Custeio da Seguridade Social. Reforma da Previdência.

**ABSTRACT:** The Constitutional Amendment Project n. 287/2016 brings with it proposals for changes in the rules for granting social security benefits, assistance and the unification of the General Social Security Regime (RGPS) and Own Social Security Regime (RPPS), as well as changes in the calculations of benefits paid by Brazilian Social Security. The State bases the social security reform alleging the financial unsustainability of the system, given the deficit of this institution, which, in turn, burdens public accounts. This context will be briefly problematized in the present work, carefully regarding the need for changes in the superstructure of the social security system. Thus, the objective is to analyze the Social Security rules that prescribe the benefits, based on the proposals sung by PEC 287/2016. In addition, the cost of Social Security and the macroeconomic factors pertinent to the theme will be analyzed. As for the methodological aspect, a bibliographic research was carried out, and the dialectical method aimed at concisely considering the parameters and the theses that surround the issue in question. As a geographic landmark, the article refers to the Brazilian social security system, with a time frame located in the year 2016. In conclusion, a government discourse of balancing expenses through the containment of public social security costs is envisaged, alleging a progressive deficit. However, considering the economic and accounting analyzes, as well as the tripartite model adopted by Brazil to finance security, there is a clear restriction by the government to participate in the cost of Social Security, as legally provided. The pension reform, as one of the primary measures of austerity - before the reduction of other more superficial public spending - appears as a measure that restricts fundamental rights, at critical stages of human life (pregnancy, aging, incarceration, incapacity for work, etc.).

**KEY WORDS:** Social Security. Social Security Costing. Reform of Social Security.

**SUMÁRIO:** Introdução. 1 Breves considerações históricas sobre a constituição da seguridade social no Brasil. 2 Benefícios previdenciários e regras para sua concessão. 3 Custeio da seguridade social. 4 Projeto de emenda constitucional n. 287/2016. 5 A previdência social como medida preliminar de austeridade fiscal. Conclusão. Referências.

## INTRODUÇÃO

No recorrente cenário de crise política e econômica, discussões acerca da Reforma Previdenciária ganham projeção e estudos sobre sua viabilidade são pautados em diversos espaços sociais com recorrência. Em um cenário de estagnação e contas deficitárias, o governo busca alavancar a receita e conter os gastos, recorrendo-se, de costume, primariamente a gastos essenciais, como no caso, os previdenciários.

É nessa perspectiva que o Estado apresenta à sociedade uma proposta de reforma da Previdência Social, justificada por ser o maior item de gasto público, como também na insustentabilidade financeira da seguridade, gerando déficits orçamentários sucessivos e crescentes. Segundo premissas governamentais, a negatização do orçamento da Seguridade Social está atrelada às rápidas mudanças demográficas, particularmente, o envelhecimento populacional e a maior longevidade.

O Projeto de Emenda Constitucional n. 287/2016, doravante denominado PEC 287/2016, retrata o anseio do governo por mudanças constitucionais nas regras paramétricas, sobretudo naquelas que oneram o lado das despesas previdenciárias. As alterações nos requisitos para requerer prestações previdenciárias tendem a filtrar, cada vez mais, a concessão dos benefícios e os proventos aos segurados.

Nesse contexto, o objetivo deste artigo é analisar brevemente os requisitos previstos no mencionado projeto de reforma previdenciária para concessão de benefícios, à luz dos fatores macroeconômicos e contábeis da Seguridade Social. Problematiza-se, pois, a perspectiva do poder público de recorrer a restrições previdenciárias como medida primária de ajuste fiscal, mesmo ainda havendo despesas públicas mais superficiais ainda vigentes.

Do ponto de vista metodológico, realizou-se uma pesquisa baseada em dados secundários, com método de investigação bibliográfico e predominantemente qualitativo. Como marco geográfico, o estudo analisa o cenário brasileiro, delimitando-se, no aspecto temporal, ao ano de 2016. Recorre-se, ademais, ao método de interpretação de dados dialético, pois, visa-se confrontar, de forma concisa, os principais parâmetros e teses doutrinárias e legislativas alusivas ao tema, com projeções estatísticas e debates de instituições econômicas versando sobre a PEC 287/2016.

## 1 BREVES CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS SOBRE A CONSTITUIÇÃO DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL

O conceito de seguridade social está atrelado a sua própria função dentro do sistema socioeconômico do Estado que é propiciar aos cidadãos o atendimento às suas necessidades mínimas, afastando-os de uma eventual penúria social. Segundo Almansa Pastor (*apud* Horvath Júnior, 2005, p. 102-103), “é a reunião de regras que instrumentalizam a proteção, o bem estar, moral e espiritual dos indivíduos que passam por necessidades sociais e por aqueles que possam encontrar”.

A Seguridade Social surgiu da necessidade de proteção contra os variados riscos ao ser humano. Para Miguel Horvath Júnior (2008, p. 21) “o homem, desde o início, sempre esteve exposto a fatores de riscos, inseguranças, sofrimentos e privações, ocasionando instabilidade social e ameaça a segurança e paz”. Nasce, então, a ideia de criar mecanismos coletivos de proteção social, visando pugnar a situação de fragilidade e desamparo, especialmente observando-se a possibilidade de mútuo apoio entre os trabalhadores, especialmente num regime previdenciário no qual prevalece a solidariedade entre os contribuintes, ou seja, não capitalizado.

Nessa linha de pensamento, Martins (2006, p. 28), observa que “o interesse em amparar os indivíduos das casualidades sociais ou de situações funestas, aflorou desde o limiar da humanidade, que buscava sempre desenvolver procedimentos de proteção social” para reduzir os efeitos das adversidades da vida nos eventos de pobreza, doença, velhice, acidente e morte.

O modelo securitário brasileiro conjuga elementos da teoria bismarckiana e beveridgiana. Este caracterizado pela cobertura universal, sem a exigência de contribuição individual, sendo que o custeio advindo de tributos. Àquela, originada na Alemanha, através do projeto do Chanceler Otto Von Bismarck, tem como premissa a contribuição individual para pleitear a concessão dos benefícios sociais, ou seja, aquele que não contribuir com o sistema previdenciário fica sem acesso às prestações sociais.

A partir do século XVIII, o Estado brasileiro legitimou o sistema protetivo referente às instituições públicas, sancionando, em 23 de setembro de 1793, o Plano de Benefícios dos Órfãos e Viúvas dos Oficiais da Marinha, custeado pelos próprios oficiais. O objetivo era estabelecer proteção aos dependentes dos oficiais da Marinha contra o risco social morte.

No início do século XIX, Dom João VI instituiu o Estatuto do Montepio da Economia dos Servidores Públicos do Estado, espécie de previdência privada, mediante sistema típico de

mutualismo<sup>1</sup>, que tem por fim amparar a família do funcionário público, primordialmente, a guarda pessoal (1808) e, em seguida, os servidores do Estado (1835), concedendo-lhe uma pensão definitiva em caso de falecimento ou impossibilidade do funcionário de exercer suas funções.

Em outubro de 1821, o príncipe Dom Pedro concedeu o direito à aposentadoria aos mestres e professores, desde que completassem 30 (trinta) anos de serviço, bem como assegurou um abono de  $\frac{1}{4}$  dos ganhos para aqueles que continuassem trabalhando depois de completarem o tempo para inativação.

A referência mais próxima ao seguro social ocorreu na Constituição Imperial de 1824, que preceitua no artigo 179, inciso XXXI, *in verbis*: “A Constituição também garante os socorros publicos”. A proliferação dos socorros públicos, segundo Souza (2010, p. 02-03): “não passou de apenas de uma demagogia política da época, pois apenas acalentava a situação de miserabilidade que tomava conta do Estado”.

Martins (2006, p. 6-7) apresenta que na vigência da Carta Magna de 1824, novos benefícios assistenciais:

- a) Código Comercial (1850): previa no art. 79 que "os acidentes imprevistos e inculpados, que impedirem aos prepostos o exercício de suas funções não interromperão o vencimento de seu salário, contando que a inabilitação não exceda três meses contínuos". Este regulamentado pelo Decreto nº 737, que previa garantia aos empregados acidentados no trabalho os salários por no máximo três meses;
- b) Decreto nº 2.711 (1860): regulamentava o custeio dos montepios e das sociedades de socorros mútuos;
- c) Decreto nº 9.912-A (1888) e nº 9.212 (1889), que, respectivamente, concedeu aos empregados dos Correios o direito à aposentadoria, ao conjugarem 60 (sessenta) anos de idade e 30 (trinta) anos de serviço e criou o montepio obrigatório para os empregados dos Correios;
- d) Decreto nº 3.397 (1888): criou a Caixa de Socorro para o pessoal das estradas de ferro do Estado;
- e) Decreto nº 221 (1890): instituiu o direito à aposentadoria para os empregados da Estrada de Ferro Central do Brasil;
- f) Decreto nº 10.269 (1889): estabeleceu um fundo especial de pensões para os trabalhadores das Oficinas da Imprensa Régia.

A Constituição de 1891 foi a primeira a expressamente utilizar o termo “aposentadoria”, concedendo-a somente aos funcionários públicos em caso de invalidez a serviço da nação, conforme expõe o seu art. 75 “aposentadoria só poderá ser dada aos funcionários públicos em caso de invalidez no serviço da Nação”.

Na vigência da Constituição Federal de 1891, leis e decretos desenhavam a

---

<sup>1</sup> sistema por meio do qual várias pessoas se associam e vão se cotizando para a cobertura de certos riscos, mediante a repartição dos encargos com todo o grupo.

predominância progressiva da presença do Estado em assegurar os cidadãos de infortúnios da vida. Destaca-se, nesse sentido:

- a) Lei nº 217 (1892), que concedeu o direito à aposentadoria por invalidez e a pensão por morte dos operários do Arsenal da marinha do Rio de Janeiro;
- b) Lei nº 3.724 (1919), que estabeleceu o seguro acidente e tornou obrigatório o pagamento de indenização pelos empregadores;
- c) Lei Eloy Chaves (Decreto nº 4.682/1923) que instituiu nacionalmente as Caixas de Aposentadorias e Pensões para os empregados das empresas ferroviárias de nível nacional, celebrando o marco normativo da Previdência Social no Brasil. Reformulado pelo Decreto nº 20.465/1931, cujas Caixas já eram extensivas a outros serviços públicos, como aos telégrafos, água, portos, luz etc;
- d) Decreto nº 22.872/1933 criou o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos (IAPM), sempre estruturados por categorias profissionais, estendendo-se, pelo Decreto Lei nº 3.832/1941, para efeito de benefícios previdenciários, aos pescadores e indivíduos empregados em profissões conexas com a indústria da pesca;
- e) Decreto nº 24.27/1934 criou o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes (IAPC);
- f) Decreto nº 24.615/1934 dispõe sobre o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários (IAPB), destinado aos empregados de bancos ou de casas bancárias, mas servia apenas para os trabalhadores subordinados.

A Constituição Federal de 1934 estabeleceu maior proteção social, garantindo assistência médica e sanitária ao trabalhador; licença maternidade, sem prejuízo do salário e do emprego; aposentadoria por idade, invalidez e acidentes de trabalho; pensão por morte. Ademais, institucionalizou o custeio da previdência social no sistema tripartite: governo, empregador, empregado.

Ainda previa aposentadoria compulsória para os funcionários públicos que atingissem 68 anos de idade e, aposentadoria por invalidez, com salário integral, para quem tivesse no mínimo trinta anos de trabalho, bem como benefícios integrais em caso de acidente de trabalho. Já se prescreveu, na ocasião, que "os proventos da aposentadoria ou jubilação não poderão exceder os vencimentos da atividade" (art. 170, § 7º, CF de 1934).

Na vigência desta Constituição, mediante Lei nº 367, de 1936, criou-se o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI), onde os empregados da indústria podiam se inscrever facultativamente, ficando excluídas as atividades industriais exclusivamente familiares, que não pudesse diferenciar as figuras de empregado/empregador.

O Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes de Cargas (IAPETC) foi criado pelo Decreto-lei nº 775 de 1938, na vigência da Constituição de 1937. Estavam também abarcados por este sistema os trabalhadores avulsos de carga e descarga; os estivadores; os conferentes, consertadores e separadores de carga; os condutores profissionais de veículos terrestres.

A Constituição de 1946 trouxe algumas inovações, como expressar o termo previdência social em seu texto, mantendo os benefícios consagrados na Constituição de 1934. Porém, a Lei nº 3.807, de 1960, Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), padronizou o sistema assistencial, ampliando os benefícios: instituiu-se o auxílio-maternidade, auxílio-funeral e o auxílio-reclusão. Estendeu, ainda, a cobertura da assistência social a outras categorias profissionais.

Outro marco ocorrido em 1966 foi a implantação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), autarquia integrante da administração indireta da União, com personalidade jurídica própria, que em 1977 passou a ser denominada de Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), mediante Lei nº 6.439, que conservou as competências previdenciárias do instituto anterior, e criou, entre outros órgãos, o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS).

Já a Constituição de 1967 manteve as disposições trazidas na Carta de 1946, acrescentando e regulamentando o benefício do seguro desemprego e aposentadoria à mulher aos trinta anos de trabalho, com salário integral. A Emenda Constitucional de 1969 não inovou, mantendo o disposto nas constituições anteriores, instituindo o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), com o objetivo de reorganizar a Previdência Social, mediante Lei nº 6.439, de 1977.

A Carta Suprema de 1988 consagrou em capítulo próprio a Seguridade Social, dividida em Previdência Social, Assistência Social e Saúde. Atualmente, o Plano de Benefícios da Previdência Social é regido pela Lei 8.213/91 e o Plano de Custeio é disposto na Lei 8.212/91, ambas criadas sob a égide da atual Constituição Federal, e reincidentemente alteradas.

Com o advento da Lei nº 8.029, de 1990, o SIMPAS e INAMPS foram extintos e foi instituído o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), assumindo a previdência social, enquanto que o atendimento médico hospitalar passou a ser realizado pelo Sistema Único de Saúde (SUS).

## **2 BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS E REGRAS PARA SUA CONCESSÃO**

O Regime Geral de Previdência Social (RGPS) dispõe sobre os planos de benefícios na Lei 8.213/91, que preceitua as prestações, serviços e regras para concessão de proteção social ao segurado, decorrente de eventos predeterminados e inesperados, fundados nos princípios fundamentais propagado na Carta Magna de 1988, buscando restabelecer o bem-

estar e a justiça social. Esta Lei enfatiza, no art. 18, os benefícios que o governo concede aos segurados e dependentes, *in verbis*:

O Regime Geral de Previdência Social compreende as seguintes prestações, devidas inclusive em razão de eventos decorrentes de acidente do trabalho, expressas em benefícios e serviços:

I - quanto ao segurado:

- a) aposentadoria por invalidez;
- b) aposentadoria por idade;
- e) ~~aposentadoria por tempo de serviço;~~
- c) aposentadoria por tempo de contribuição; ([Redação dada pela Lei Complementar nº 123, de 2006](#))
- d) aposentadoria especial;
- e) auxílio-doença;
- f) salário-família;
- g) salário-maternidade;
- h) auxílio-acidente;
- i) ~~abono de permanência em serviço;~~ ([Revogada pela Lei nº 8.870, de 1994](#))

II - quanto ao dependente:

- a) pensão por morte;
- b) auxílio-reclusão;

III - quanto ao segurado e dependente:

- a) ~~pecúlios;~~ ([Revogada pela Lei nº 9.032, de 1995](#))
- b) serviço social;
- c) reabilitação profissional.

A concessão desses benefícios preconiza ao segurado o vínculo e custeio com o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), cumprindo as carências legais para cada benefício, uma vez comprovados os requisitos exigidos para cada prestação.

Atualmente, o RGPS estabelece que a aposentadoria por idade será concedida mediante a comprovação de carência mínima de 180 contribuições, bem como a idade mínima de 65 anos de idade, se homem; e 62 anos de idade, se mulher, consistindo numa renda mensal de 70% (setenta por cento) do salário-de-benefício, mais 1% (um por cento) deste, por grupo de 12 (doze) contribuições, não podendo ultrapassar 100% (cem por cento) do salário-de-benefício.

A partir de 2019, a Ementa à Constituição n. 106 instituiu a Aposentadoria por idade mínima progressiva. Nesta regra, quem deseja completar as condições em 2020 deve cumprir as seguintes exigências: homens: 61 anos e seis meses de idade, com mínimo 35 anos de contribuição; mulheres: 56 anos e seis meses de idade, com mínimo de 30 anos de contribuição. Foi, também, instituída uma regra de transição por pontos, que considera a soma da idade com o tempo de contribuição. No caso dos homens, serão necessários 97 pontos, entre a soma da idade e dos anos de contribuição; para as mulheres, 87 pontos. No caso, o contribuinte que está a dois anos de completar o tempo mínimo de contribuição, de 35 anos para homens e 30 para mulheres, há o direito de escolha da aposentadoria sem idade mínima,

mas com o fator previdenciário incluso (50% do tempo que faltava para aposentadoria antes da EC n. 106/2019).

O segurado contribuinte individual, que trabalhe por conta própria, sem relação de trabalho com empresa ou equiparado, e o segurado facultativo que contribuam na forma do § 2º do art. 21 da Lei nº 8.212/91, ou seja, no regime especial instituído pela Lei Complementar nº 123/06, não fará jus à aposentadoria por tempo de contribuição. Atente-se que não são todos os contribuintes individuais e segurados facultativos que têm excluído o direito a este benefício, apenas aqueles que optarem por esse regime diferenciado de contribuição. (BACHUR; AIELLO, 2009, p. 210).

A renda mensal da aposentadoria por tempo de contribuição, para mulher, consistirá em 70% (setenta por cento) do salário de benefício ao completar 25 anos de contribuição, adicionando 6% (seis por cento) por cada ano novo completo de atividade até o máximo de 100% (cem por cento) ao completar 30 anos de serviços, como dispõe no art. 53, I da Lei 8.213/91. Para homem, a regra está exposta no inciso II deste artigo, que nos diz que os percentuais são iguais às mulheres, alterando tão somente o tempo contributivo para 30 e 35 anos.

Com o advento da Lei 13.183/2015, foi incluído o art. 29-C na Lei 8.213/91, assegurando ao segurado, que preenche o requisito da aposentadoria por tempo de contribuição, a opção pela não incidência do fator previdenciário no cálculo da sua aposentadoria, levando em consideração o número de pontos alcançados somando a idade e o tempo de contribuição, a chamada Regra 85/95 Progressiva, com o objetivo de alcançar o benefício integral.

Nesse íterim, aquele que pretende se aposentar por tempo de contribuição, sem incidência do fator previdenciário, terá que somar 85 pontos, se mulher, e 95 no caso de homem até 30 de dezembro/2018. A partir de 31 de dezembro de 2018, será acrescentado um ponto e, nessa escala, a cada dois anos, que será majorada em um ponto até 2026, quando a soma deverá ser para as mulheres de 90 pontos e 100 para os homens, conforme previsto no §2º do art. 29-C da Lei 8.213/91.

A Lei de Planos de Benefícios da Previdência Social (Lei 8.213/91) menciona, no art. 42 e seguintes, as circunstâncias para concessão da aposentadoria por invalidez. Segundo o dispositivo, “uma vez cumprida, quando for o caso, a carência exigida, será devida ao segurado que, estando ou não em gozo de auxílio-doença, for considerado incapaz e insusceptível de reabilitação para o exercício de atividade que lhe garanta a subsistência, e ser-lhe-á paga enquanto permanecer nesta condição”.

Assim, cumprido pelo beneficiário a carência mínima de 12 (doze) meses de contribuições e constatada a incapacidade laboral e sua respectiva irreversibilidade para o exercício da atividade, fará jus ao benefício da aposentadoria por invalidez, cujo início, a depender do caso concreto, será com a cessação do auxílio doença ou com a conclusão da avaliação médica inicial de existência de incapacidade total para o trabalho, e perdurará até a cessação da doença ou habilitação às atividades laborais, com a percepção de uma renda mensal correspondente a 100% (cem por cento) do salário benefício.

O dispositivo 57 e seguintes, da Lei 8.213/91, disciplina que será devida Aposentadoria Especial com renda mensal equivalente a 100% (Cem por cento) do salário de benefício ao segurado que cumprir a exigência de 180 contribuições mensais e comprovar o tempo de trabalho exercido sob condições especiais com efetiva exposição a agentes nocivos, prejudicando a saúde ou a integridade física do beneficiário durante 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos.

Por sua vez, o auxílio doença será devido ao segurado, desde que cumprida a carência mínima de 12 (doze) contribuições mensais, em face da incapacitação para o trabalho ou atividade habitual por mais de 15 (quinze) dias consecutivos. O início do benefício para segurado empregado se dará a partir do 16º dia do afastamento das atividades ou da data de entrada do requerimento, se requerido por mais de 30 (trinta) dias do afastamento do trabalho e, para os demais, a contar da data do início da incapacidade, perdurando até a cessação da doença, percebendo uma renda mensal de 91% do salário de benefício, disciplinado pela Lei 8.213/91.

A prestação de salário família independe de carência e é concedido ao segurado empregado, trabalhador avulso e, inclusive, ao empregado doméstico, que tenham filhos ou equiparados menores de 14 (quatorze) anos de idade ou inválido de qualquer idade e que auferir renda mensal mínima para o sustento familiar.

O art. 71 da Lei 8.213/91 preceitua que “o salário-maternidade é devido à segurada da Previdência Social, durante 120 (cento e vinte) dias, com início no período entre 28 (vinte e oito) dias antes do parto e a data de ocorrência deste, observadas as situações e condições previstas na legislação no que concerne à proteção à maternidade”. Tal prerrogativa é estendida ao segurado ou segurada “que adotar ou obtiver guarda judicial para fins de adoção de criança” (art. 71-A, Lei 8.213/91). Também é devida a prestação de salário maternidade na integralidade ou pelo tempo restante, no caso de falecimento, ao cônjuge ou companheiro sobrevivente, desde que o filho não seja abandonado ou não ocorra o evento morte deste.

Em regra, o contribuinte individual, facultativo e o segurado especial para fazer jus ao benefício de salário maternidade, deverão comprovar 10 (dez) contribuições mensais à Previdência Social. Tratando-se de parto antecipado, a carência será reduzida na quantidade de meses equivalente ao número de meses em que houver a antecipação do nascimento da criança. No caso de empregada urbana e rural, trabalhadora avulsa e empregada doméstica são isentas de carência, podendo ser concedido a qualquer momento.

É válido mencionar que a renda da prestação de salário maternidade consistirá em remuneração integral para a segurada empregada e trabalhadora avulsa, obedecido o limite fixado no artigo 37, XI da Constituição Federal, nos termos do artigo 248 do mesmo diploma legal. Em se tratando de empregada doméstica, a remuneração será o valor do último salário de contribuição; enquanto que para a segurada especial corresponderá a 1 (um) salário mínimo e, a renda para contribuinte individual, facultativo e desempregado em período de graça<sup>2</sup> será calculada em 1/12 avos da soma dos últimos 12 últimos salários de contribuição apurados em período não superior a 15 meses.

Também é devido o benefício auxílio acidente, independente de carência, aos segurados, exceto o contribuinte individual e facultativo, que sofrer lesões decorrentes de acidente de qualquer natureza e estas reduzir a capacidade laboral que exercia habitualmente. Tal benefício corresponde a uma renda de 50% (Cinquenta por cento) do salário de contribuição, que iniciará a partir do dia seguinte ao da cessação do auxílio-doença até a véspera do início de qualquer aposentadoria ou até a data do óbito do beneficiário (Lei 8.213/91).

Independe de carência o benefício pensão por morte, concedido ao dependente do segurado declarado morto judicialmente ou que falecer, aposentado ou não. Receberá este benefício os filhos até 21 anos de idade, salvo se há invalidez/deficiência (situações em que não há limite etário), bem como cônjuge ou companheiro em união estável, cônjuge divorciado ou separado judicialmente que recebia pensão alimentícia. Para o de cujus aposentado, a regra é que o valor da pensão corresponderá a 50% do valor da aposentadoria mais 10% para cada dependente, limitada a 100%. No caso de trabalhador não aposentado que vem a óbito, considera-se 60% da média salarial calculada com todos os salários de contribuição do segurado desde julho de 1994, acrescentando-se dois pontos percentuais por ano de contribuição ao INSS que exceder 15 anos de contribuição (mulheres) ou 20 anos de

---

<sup>2</sup> É o prazo no qual o cidadão, mesmo sem estar fazendo recolhimentos ao INSS, ainda mantém a sua condição de segurado, ou seja, pode ter direito a algum benefício conforme o caso, mesmo estando sem atividade e sem realizar contribuições.

contribuição (homens), até o limite de 100%. A partir daí, o INSS aplicará a regra de cota de 50% desse valor mais 10% para cada dependente.

O direito à percepção deste benefício tem duração variável para o cônjuge ou companheiro sobrevivente, conforme Lei 13.135/2015, que vincula a idade do beneficiário ao tempo de concessão de forma progressiva, alcançando a pensão vitalícia aos 44 anos ou mais de idade na data do óbito do segurado e, desde que, na data do óbito tenha um período mínimo de dois anos de casamento ou união estável e tenha 18 (dezoito) contribuições mensais vertidas ao INSS.

Porém, se o casal tem menos de dois anos de casamento, de união estável, ou o segurado não contribuiu com 18 (dezoito) contribuições mensais, o cônjuge ou companheiro sobrevivente só terá direito ao benefício por 4 (quatro) meses. Em relação aos filhos ou a eles equiparados até completarem 21 (vinte e um) anos, salvo se for inválido ou tiver deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave.

Já o benefício auxílio reclusão será devido, nas mesmas condições da pensão por morte, aos dependentes do segurado recolhido à prisão, em regime fechado ou semiaberto, durante o período de detenção ou reclusão, desde que comprove que não receba remuneração de empresa, não auferir benefícios previdenciários como auxílio doença e aposentadoria e, tampouco, abono de permanência em serviços.

Outro quesito para concessão deste benefício é o valor do último salário de contribuição do segurado, que não poderá exceder o limite previsto em lei, que, atualmente, corresponde a R\$ 1.292,43 (Hum mil, duzentos e noventa e dois reais e quarenta e três centavos). Nesse ínterim, a Portaria MF N° 8, de 13 de janeiro 2017 fixou o valor a ser pago aos dependentes entre a quantia de R\$937,00 e R\$1.292,43.

São devidos aos segurados e dependentes os serviços de ordem social, que primam pelo bem-estar da sociedade, buscando soluções afetas à inserção ou readaptação dos beneficiários ao mercado de trabalho e sua inclusão social. Seguindo nessa linha, é ofertado pelo instituto previdenciário, além da habilitação e reabilitação profissional aos segurados e dependentes, proporcionando o retorno às atividades laborais, a reeducação e readaptação profissional e social às pessoas portadoras de deficiência indicadas para “participar do mercado de trabalho e do contexto em que vive” (art. 89, Lei 8.213/91).

Além dos benefícios concedidos pelo INSS, estipulados na Lei 8.213/91, é assegurado àquele cidadão hipossuficiente, impossibilitado de contribuir com a Previdência Social, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), regulamentada na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), Lei 8.742/1993. O BPC é a garantia de um salário mínimo mensal à pessoa

com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem uma renda mensal *per capita* inferior a  $\frac{1}{4}$  (um quarto) do salário mínimo.

### 3 CUSTEIO DA SEGURIDADE SOCIAL

A Constituição Federal de 1988 demonstra que a Seguridade Social será financiada pelo sistema tripartite. Significa que empresário, empregado e governo terão que contribuir para o sistema com o objetivo de atender às necessidades previdenciárias, assistenciais e de saúde às pessoas que detêm a qualidade de segurado, quando se tratar de Previdência Social ou, que simplesmente, dela necessitar, no caso de assistência social e cuidados médicos.

Para institucionalizar o sistema e dinamizar suas diretrizes, faz-se necessário arrecadar recursos capazes de suprir todos os órgãos e entidades integrantes da Seguridade Social de forma eficaz, uma vez que, retrata demandas de políticas públicas e econômicas. Nesse contexto, o orçamento destinado à Seguridade Social é composto por um conjunto de fontes de financiamento, composto por recursos dos orçamentos da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios; contribuições dos empresários sobre: folha de salários, lucros (CSLL), e faturamento (COFINS); contribuição sobre os rendimentos do trabalhador; contribuição sobre receitas dos concursos de prognósticos e loterias; contribuição sobre receitas decorrentes de importação.

Assim, de acordo com o art. 11 da Lei do Plano de Custeio, o orçamento da Seguridade Social, no âmbito federal, é composto de receitas da União; das contribuições sociais; receitas de outras fontes. As receitas de contribuições sociais são compostas pelos tributos incidentes na folha de pagamento, lucro e faturamento da empresa, bem como sobre o salário de contribuição dos trabalhadores e empregados domésticos e, por fim, sobre a receita de concursos de prognósticos.

As diversas fontes do orçamento da Seguridade Social estão legalizadas no ordenamento jurídico, passando o contribuinte a ser tributado, compulsoriamente, quando alcançado pelo fato gerador, assim explícitos no art. 195 da Carta Magna de 1988 e demais leis infraconstitucionais.

Art. 195 - A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

b) a receita ou o faturamento; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

c) o lucro; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003\)](#)

Coaduna-se com a lógica do artigo 194 da Constituição Federal de 1988, repetido no dispositivo 1º da lei 8.212/91, a prevalência da integração do conjunto de ações da sociedade e governo para o financiamento da seguridade social, assim descrito: “A Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinado a assegurar o direito relativo à saúde, à previdência e à assistência social”.

Corroborando com essa ideia o dispositivo 10 da Lei 8.212/91, que menciona o financiamento tripartite à Seguridade Social, ao assegurar, mais uma vez, que a seguridade social será “financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos do art. 195 da Constituição Federal”, através dos recursos oriundos da União, dos Estados, do Distrito Federal dos Municípios e de contribuições sociais.

Sob a égide da Constituição Federal e leis infraconstitucionais, percebe-se que os legisladores adotaram o sistema cognominado bismarckiano, introduzido na Alemanha em 1888 e, posteriormente, difundido em outros países. No Brasil, esse padrão foi assimilado ao longo do Estado Novo e mantido até a década de 1980 e, a partir da Carta Magna de 1988, somente aprofundaram o padrão clássico de fontes tripartites, aperfeiçoando esse padrão internacional. Nas lições de Fábio Z. Ibrahim (2008, p.40):

Os projetos de Bismarck aprovados no parlamento foram a gênese da proteção garantida pelo Estado, funcionando este como arrecadador de contribuições exigidas compulsoriamente dos participantes do sistema securitário. Para o autor, os elementos que nos permitem caracterizar o sistema de seguros sociais previdenciários são: a contributividade e a compulsoriedade de filiação.

A participação do custeio deve obedecer, porém, ao princípio da equidade, corolário do princípio da isonomia e da capacidade contributiva dos contribuintes, uma vez que a contribuição está atrelada à capacidade econômica do segurado, pois, do contrário, a

normatização do custeio de um sistema de seguro social, geraria vulnerabilidade e se afastaria do condão de regular a vida social equitativamente por todos os cidadãos (MELLO, 2005, p.10).

Em regra, a Lei de Diretrizes Orçamentária prevê que os gastos devem corresponder às receitas e, caso ocorra situações excepcionais de despesas, novo aporte deve ser suscitado para responder à demanda. Essa necessidade de equilíbrio financeiro e atuarial também prevalece no financiamento da Seguridade Social, insculpido na primeira parte do artigo 201 da Constituição Federal de 1988, por meio da Emenda Constitucional nº 20/98 e § 5º do art. 195, que tem como finalidade estabelecer uma meta de equilíbrio entre as receitas e despesas do sistema previdenciário, buscando preservar o sistema protetivo para as futuras gerações.

#### **4 PROJETO DE EMENDA CONSTITUCIONAL N. 287/2016**

O Projeto de Emenda Constitucional (PEC 287/2016) propõe alterações no texto da Carta Magna de 1988, especificamente, nos dispositivos 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203, trazendo mudanças significativas sobre a Seguridade Social, no subsistema da Previdência Social. As modificações estão pautadas nas regras para concessão dos benefícios do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), na base de cálculo e, respectivamente, o valor concebido ao beneficiário, bem como na unificação dos procedimentos do regime geral e Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).

O projeto original traz em seu bojo, além da igualdade de idade mínima de 65 anos para homens e mulheres, independentemente de ser rural ou urbano, a contribuição mínima 25 anos para concessão da aposentadoria por idade. Observa-se que a referida PEC suprime direitos concedidos às mulheres de se aposentarem com cinco anos a menos do que os homens e iguala as condições da aposentadoria rural à urbana, eliminando o redutor de cinco anos permitido ao trabalhador rural. A PEC 106/2019 foi aprovada alterando a idade mínima de aposentadoria para as mulheres de 62 anos.

Outro ponto da reforma previdenciária é a unificação dos requisitos para requerimentos dos benefícios previdenciários do RGPS e RPPS. O governo passa a proteger de forma igualitária os servidores da rede pública federal, estadual e municipal aos trabalhadores da iniciativa privada, diferenciando-se, tão somente, para os servidores o quesito de tempo mínimo de serviço público e de cargo 10 e 5 anos, respectivamente.

Atualmente, os professores da educação básica têm possibilidade de se aposentar por modo antecipado, tanto pelo RGPS, como pelo RPPS, na modalidade por idade, bem como por tempo de contribuição. Porém, a PEC prevê a convergência de aposentadoria desses profissionais aos demais segurados previdenciários, adotando limites mínimos únicos de idade e tempo de contribuição.

Em maio de 2017, a Comissão Especial da Reforma da Previdência da Câmara dos Deputados aprovou o texto base da reforma com algumas modificações, como a fixação de idades mínimas de aposentadoria por idade urbana para 62 anos, mulher e, 65 anos, para o homem, permanecendo o tempo mínimo de contribuição de 25 anos do texto original. Enquanto a concessão da aposentadoria rural terá como requisito a comprovação de idade mínima de 57 e 60 anos para a mulher e homem, respectivamente, além de contribuir com 15 anos à Previdência Social.

Quanto aos professores da educação básica, também tiveram as normas alteradas pela Comissão, passando a idade mínima de 65 a 60 anos, independente do sexo, permanecendo o tempo de contribuição de 25 anos. Regra, esta, válida para professores da rede pública como para aqueles que laboram na iniciativa privada. O texto aprovado em 2019 passou a disciplinar que os professores devem comprovar 30 anos de contribuição, se homem, e 25 anos, se mulher. Sendo que, a partir dos 56 anos de idade, se homem, e 51 anos, se mulher, é possível requerer aposentadoria, sendo acrescidos 6 meses a cada ano, a partir de 1º de janeiro de 2020, até atingir 60 anos, se homem, e 57 anos, se mulher. Para o professor com 25 anos de contribuição, é preciso terá que cumprir uma idade mínima de 51,5 anos em 2020. Tal idade mínima aumenta meio ponto por ano, até 57 anos, em 2031. Caso se complete 25 anos de contribuição, terá que cumprir uma idade mínima de 56,5 anos em 2020.

A concessão de aposentadoria por idade dos servidores públicos sofreu modificação na Comissão Especial, fixando-se idades diferenciadas para homens e mulheres de 65 e 62 anos, permanecendo o tempo de contribuição mínimo de 25 anos, além do fator probante de 10 anos de serviço público e 5 anos no cargo em que será requerida a aposentadoria.

Vale ressaltar que a PEC 287/2016 disciplina em seu art. 7º, incisos I e II, regra de transição para concessão de aposentadoria por idade e tempo de contribuição, salientando que até a data de promulgação desta Emenda (convertida na PEC 106/2019, vigente desde 13/11/2019), aquele trabalhador que tiver idade igual ou superior a cinquenta anos, se homem, e quarenta e cinco anos, se mulher, poderá aposentar-se nas seguintes condições:

I - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher acrescidos de um período adicional de contribuição equivalente a 50% (cinquenta por cento) do tempo que, na data de promulgação desta Emenda, faltaria para atingir o respectivo tempo de contribuição; ou

II - sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, e cento e oitenta meses de contribuição, acrescidos de período adicional de contribuição equivalente a 50% (cinquenta por cento) do tempo que, na data de promulgação desta Emenda, faltaria para atingir o número de meses de contribuição exigido.

Regras estas estendidas ao trabalhador rural, na categoria de empregado, contribuinte individual e trabalhador avulso, sendo que a idade mínima prevista no inciso II sofrerá uma redução de cinco anos, ficando sessenta anos para homem e, cinquenta e cinco anos, para mulher.

Porém, a regra de transição do texto original foi alterada pela Comissão Especial, que estabelece àquele que, na eventual data da promulgação desta Emenda, estiver com idade mínima de 53 anos para mulheres e, 55 anos, para homens, arcará com pedágio de 30% sobre o tempo de contribuição restante posto no art. 7º, I e II da PEC. Salienta-se que a idade mínima é progressiva, acrescida de um ano a cada dois anos até atingir a idade de 62 anos e 65 anos para mulheres e homens, respectivamente. E, no caso dos trabalhadores rurais, o acréscimo se dará até o teto de 57 anos, para mulher e, 60 anos para homem.

Já a regra de transição para o trabalhador rural e seus dependentes, que exercem atividades em regime de economia familiar, a Comissão propôs o previsto para empregados urbanos e rurais, alterando o *caput* do art. 8º da PEC 287/2016, que prevê idade de 50 e 45 anos, para homem e mulher para se enquadrar no período de transição e seu inciso II, que terá o ônus de 30% sobre o tempo de contribuição, não mais de 50%, conforme posto no texto original:

Art. 8º Os trabalhadores rurais e seus respectivos cônjuges ou companheiros e filhos de que trata o § 8º do art. 195 da Constituição que, na data de promulgação desta Emenda, exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, como o produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais, o extrativista, o pescador artesanal poderão se aposentar se na data da promulgação da Emenda, contarem com idade igual ou superior a cinquenta anos, se homem, e quarenta e cinco anos, se mulher, quando atenderem cumulativamente as seguintes condições:

I – sessenta anos de idade, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade, se mulher, e cento e oitenta meses de tempo de atividade rural; e

II - um período adicional de efetiva contribuição, nos termos do § 8º do art. 195 da Constituição, equivalente a 50% (cinquenta por cento) do tempo que, na data da promulgação desta Emenda, faltaria para atingir o tempo de atividade rural exigido no inciso I.

Outro ponto da reforma previdenciária está relacionado ao tempo contributivo para concessão da aposentadoria por idade com benefício integral. A proposta original do governo é igualar o tempo a 49 (quarenta e nove) anos, independentemente do sexo, para atingir 100% do benefício com cálculo da média de 51% das médias dos salários contributivos, mais 1% por ano de contribuição. Porém, o texto sofreu alteração pela Comissão Especial reduzido esse ponto para 40 anos e o valor da aposentadoria corresponderá 70% do valor dos salários do trabalhador, acrescidos de 1,5% para cada ano que superar 25 anos de contribuição, 2% para o que passar de 30 anos e 2,5% para o que superar 35 anos, alcançando 100% do salário benefício.

Vale ressaltar que a PEC extingue a aposentadoria por tempo de contribuição no RGPS e RPPS, não permitindo, como atualmente, o segurado aposentar-se só com o quesito tempo contributivo à Previdência, sem levar em consideração o fator idade, tendo como cálculo do valor do benefício o tempo contributivo, utilizando-se o fator previdenciário ou a regra 85/95, já comentada.

A aposentadoria por invalidez passa a ser denominada de aposentadoria por incapacidade permanente para o trabalho na proposta original do texto da PEC 287/2016. E o cálculo passa a ser composto de 51%, mais 1% do salário base por ano de contribuição, limitado o valor do benefício ao salário mínimo e ao teto do RGPS.

Porém, essa regra foi alterada pela Comissão, pois o cálculo corresponderá a 70% do valor dos salários do trabalhador, acrescidos de 1,5% para cada ano que superar 25 anos de contribuição, 2% para o que passar de 30 anos e 2,5% para o que superar 35 anos, alcançando 100% do salário benefício e, tratando-se de aposentadoria decorrente de acidente de trabalho, terá como cálculo 100% da média das remunerações, independente do tempo de contribuição.

Em relação à aposentadoria especial, esta sofreu significativas mudanças no conceito de vincular a categoria profissional ou ocupação ao risco efetivo à saúde ou integridade física para concessão do benefício, requerendo a efetiva comprovação do risco no desenvolvimento da atividade laboral. Na Nota Técnica da DIEESE<sup>3</sup> e ANFIP<sup>4</sup> n° 168 (2017, p. 12):

Fica vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação para atividades que efetivamente prejudiquem a saúde e é suprimido o risco à integridade física como motivo para a concessão de aposentadoria especial. O dispositivo parece reforçar a legislação que exige comprovação de “efetivo risco à saúde” para a

---

<sup>3</sup> Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos.

<sup>4</sup> Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil.

concessão da aposentadoria especial, já que a caracterização deixa de ser feita por presunção a partir de profissão ou ocupação. Além disso, categorias que atuam em atividades geradoras de risco à integridade física (vigilantes, por exemplo), e que argumentam que a periculosidade justificaria a aposentadoria especial, terão a posição enfraquecida.

No texto original da PEC 287/2016, o segurado para fazer jus ao direito à aposentadoria especial deverá contribuir, no mínimo, por 20 anos e ter 55 anos de idade e o cálculo correspondente a 51% do salário benefício mais 1% por ano de contribuição. Não obstante, a Comissão Especial aprovou o dispositivo, mantendo a idade mínima, porém alterou o tempo de contribuição para 15 anos e o valor do benefício, seguindo a regra geral do cálculo da aposentadoria por idade e invalidez.

O benefício pensão por morte também faz parte da pauta da reforma previdenciária, tratando-se do valor do benefício que passa a ser de 50% do valor da aposentadoria que o segurado recebe ou receberia caso estivesse aposentado no momento do óbito, acrescido de 10% para cada dependente, até o limite de 100%, sendo estabelecida a duração deste benefício conforme a idade do beneficiário na data do óbito do segurado, como previsto na legislação atual.

Entende-se que a pensão poderá ser inferior ao salário mínimo, desvinculando o valor da pensão ao mínimo constitucional, bem como não poderá acumular com outro benefício que tenha direito, podendo, tão somente, optar por um. A Comissão Especial alterou o texto original e passou a vincular a pensão por morte ao salário mínimo e, permitido o acúmulo de benefícios que tenha rendas de até 2 (dois) salários mínimos.

A regra geral do cálculo para concessão de aposentadorias por idade, invalidez e especial, estende-se aos demais benefícios, como o auxílio doença, o que poderá acarretar uma redução no valor deste benefício, visto que, na regra atual, corresponde a 91% do salário de benefício, limitado ao salário mínimo e ao teto do RGPS.

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) também é assunto da PEC 287/2016, quando o governo lança proposta de elevação da carência mínima de idade de 65 para 70 anos para concessão do benefício dirigido aos idosos e portadores de deficiências socialmente mais vulneráveis, bem como desvincula o valor do benefício ao piso do salário mínimo, como atualmente, passando a sendo arbitrado em função dos interesses meramente fiscais sem garantir a preservação do poder de consumo da população tão marginalizada.

Não obstante, a Comissão Especial da Câmara dos Deputados repudiou a desvinculação do BPC ao piso do salário mínimo, alterando a proposta original, mantendo a regra atual da remuneração do salário mínimo àqueles que atendam aos requisitos da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Porém, a idade mínima será progressiva, começando em 65 anos, subindo, gradativamente, até atingir 68 anos em 2020.

## **5 A PREVIDÊNCIA SOCIAL COMO MEDIDA PRELIMINAR DE AUSTERIDADE FISCAL**

A tentativa de alavancar a economia do país mediante a austeridade econômica,<sup>5</sup> no cenário político acirrado, contribuiu para agravar a crise econômica brasileira. A contenção dos gastos sociais e a política fiscal não foram capazes de emergir o crescimento que esperavam com o impacto das políticas sociais restritivas e nos cortes de investimentos, agravando, cada vez mais, os números macroeconômicos, refletindo em um panorama de déficit sócio econômico do Brasil, como demonstram estudos da ANFIP e DIESSE (2017, p. 17):

O corte nos gastos públicos, acompanhado por aumento das taxas de juros e por restrição do crédito, contribuiu para transformar uma desaceleração em uma depressão econômica. O PIB caiu 3,8% em 2015, e estima-se queda de 3,49% em 2016. A elevação abrupta de tarifas públicas impulsionou as taxas de inflação, que praticamente dobraram de magnitude ao longo de 2015. A taxa de desemprego quase duplicou entre o último trimestre de 2014 e de 2016 (de 6,5% para 12,0%), de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad contínua) do IBGE. A dívida pública acelerou sua trajetória de alta, passando de 56% do PIB no final de 2014, para mais de 70% no mesmo período de 2016.

Nessa premissa, dentro das medidas restritivas de gastos sociais, a Reforma da Previdência avançou consideravelmente, tendo como escopo a insustentável dívida da Previdência Social que, segundo o governo, é peça central do ajuste das contas primárias que se almeja com a instituição do “Novo Regime Fiscal”<sup>6</sup>. Em outras palavras, o Estado tem o anseio de modificar o modelo de sociedade definido pelo pacto social de 1988, de Estado Social para o Estado Mínimo.

---

<sup>5</sup> Política econômica capaz de desaquecer a economia, através da diminuição do consumo, dos salários e do gasto público, bem como a elevação da taxa de desemprego.

<sup>6</sup> fixa um “teto” para os gastos primários até 2036

As reincidentes propostas de Reforma da Previdência trazem medidas que restringem e, até mesmo, excluem direitos fundamentais previstos na Constituição de 1988. Encena-se que aposentadorias estão sendo concedidas precocemente, levando em consideração o aumento da expectativa de vida do brasileiro e, fato este, que o segurado poderá continuar no mercado de trabalho, contribuindo mais tempo.

No entanto, diante de alterações tão significativas em fases bastante críticas da vida humana, o governo não faz referências à necessidade de criar um planejamento para negociar os gastos com juros sobre a dívida pública que, em 2015, foram superiores aos gastos previdenciários, bem como para instituir medidas que dificultem a perda de receitas, anualmente, por conta das renúncias tributárias concedidas, em torno de 20% (vinte por cento) da receita. Por fim, não debate a falta de políticas eficazes de combate à sonegação, bem como ações para coibir a apropriação indébita previdenciária por parte das empresas, que também não são executadas de forma eficientes em seus débitos com o INSS.

É fato que a expectativa de vida do brasileiro tende a aumentar, conforme Pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que de 2014 a 2015, cresceu de 75,2 para 75,5. Porém, não justifica alterações tão bruscas nas regras para concessão dos benefícios e seus respectivos valores, restringindo direitos fundamentais espelhados na Constituição Federal de 1988, sob o argumento da necessidade de ajuste fiscal, enquanto outras medidas menos importantes que consomem vultosos gastos públicos, tais como, auxílios moradia, verbas de gabinete legislativo, não são objetos de revisão. Assim, observa-se um desvirtuamento de valores éticos e jurídicos no âmbito de um Estado, não obstante os compromissos assumidos em nível constitucional de preservação da dignidade humana.

Observa-se, por outro norte, que o impacto da reforma previdenciária é desproporcional ao crescimento da expectativa de vida do brasileiro, cuja estimativa nacional para 2036 será de 83 anos, levando em consideração o índice de 1940 a 2015, que foi de 0,4 anual. Outro ponto que possa compreender a discrepância do projeto, é o governo descartar os fatores macroeconômicos regionais, e as respectivas adversidades socioeconômicas que, conseqüentemente, influenciam nos cálculos demográficos regionais, bem como denota pesquisa do IBGE (2015): “No outro extremo, estão o Maranhão, com a menor expectativa de vida ao nascer para ambos os sexos (70,3 anos), Alagoas, com a menor esperança de vida para os homens (66,5 anos), e Roraima, com a menor para as mulheres (74 anos).”

Assim, a compreensão dos impactos do envelhecimento da população sobre o Sistema de Seguridade Social Brasileiro é uma informação que deveria ter sido projetada pelo país há anos, quando a população que agora está envelhecida, por exemplo, era economicamente

ativa. O planejamento administrativo dos gastos públicos previdenciários, portanto, seria suficiente para superar os entraves que, de fato, o aumento da expectativa de vida poderia acarretar. Tal ponto de vista de nota que o problema do custeio da previdência não é puramente notarial, mas político. Nesse sentido, observa-se que os desafios previdenciários da atualidade demonstram que “o problema não é de demografia em si, mas o fato de que o Brasil não tem projeto de desenvolvimento econômico compatível com as necessidades da maioria da população, num momento em que ocorrem grandes transformações em sua estrutura etária” ANFIP e DIESSE (2017, p. 46).

Percebe-se, de âmbito geral, que a longevidade de vida é inevitável, porém não justifica o governo propagar que o déficit previdenciário é oriundo, tão somente, do crescimento da expectativa de vida para propor uma reforma que sujeita o segurado a uma situação de maior vulnerabilidade e que compromete o bem estar do brasileiro em fases críticas da vida, uma vez que, a falta de modelo econômico compatível com as necessidades humanas básicas dos cidadãos do país deveria ser, tão somente em última medida, um meio de austeridade fiscal.

Salienta-se que a Previdência é parte da Seguridade Social, cujo financiamento se baseia no modelo tripartite clássico, no qual governo, empregado e empregador contribuem para o sistema. As contribuições provenientes dos trabalhadores ativos e empresários são modificadas conforme a dinâmica da economia, como ocorreu com o avanço da automação no setor produtivo. A Constituição Federal de 1988 instituiu aos empresários, contribuições sobre o lucro e o faturamento, e, em 2011, a Lei 12.546, alterada pela Lei 13.161/15, disciplinou a contribuição sobre a renda bruta, buscando equacionar o orçamento.

Em relação ao financiamento da Seguridade Social pelo Estado, o governo, em 2015, contribuiu, em média, com 7,5% do Produto Interno Bruto, quedando-se muito abaixo dos países desenvolvidos, em que se verifica, em média, um gasto de 30% da riqueza nacional, mesmo possuindo expectativa de vida acima dos brasileiros.

Outro entrave é o descumprimento sucessivo da apresentação de orçamentos distintos da Seguridade Social, Fiscal e das Empresas Estatais, como determina o art. 165, §5º da CF/88. Atualmente, na Lei Orçamentária existem duas peças, o orçamento das Empresas Estatais e, de forma agregada, o da Seguridade Social e Fiscal. Essa dinâmica dificulta a análise e o destino dos recursos disponíveis, dada a diversificação de alocação do crédito. Segundo a ANFIP e DIEESE (2017, p. 54):

Isso exige que estudiosos e especialistas reconstruam o que seria o Orçamento da Seguridade, considerando, por um lado, a diversificada base de financiamento e, por

outro, o conjunto de despesas vinculadas à Saúde, à Assistência e à Previdência. Também são incluídas nesse orçamento as receitas e despesas do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), para viabilizar o Seguro-Desemprego e o abono salarial.

Portanto, o orçamento da Seguridade Social, como previsto na Carta Magna, especificando valores para cada segmento que o compõe e ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), por exemplo, revelaria com mais clareza o balanço das contas pertencentes a cada uma. No entanto, desvinculação das fontes de financiamento para outros segmentos econômicos do país agrega grupos de contas diferenciados, o fiscal e o da seguridade, impactando negativamente na transparência dos recursos destinados a cada setor.

Estudos anuais da ANFIP demonstram que a Seguridade Social sempre teria sido superavitária se fossem seguindo os procedimentos e fontes estabelecidas pela Constituição Federal para seu financiamento, mesmo com a crescente subtração da incidência da Desvinculação das Receitas da União (DRU) e com as desonerações tributárias concedidas pela área econômica do governo.

No entanto, o governo apregoa déficit na Previdência Social, ao tempo em que renuncia receitas previdenciárias e continua mantendo privilégios públicos, especialmente no Legislativo e Judiciário. Explica-se essa questão pelo fato de não contabilizar as contribuições cabíveis ao Estado como receita previdenciária, vinculando, tão somente, as fontes custeadas pelos empregados e empregadores. A ANFIP e DIEESE (2015) demonstram que a contabilidade das contas públicas previdenciárias é irregular, posto que a forma de contabilização das receitas da Previdência adotada pelo governo, que somente considera como receita as contribuições dos trabalhadores e dos empregadores sobre a folha de salário (R\$350 bilhões), não repercute, de fato, a receita total da previdência. Isto porque as contribuições arrecadadas via Cofins, da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido e do PIS/Pasep não são regularmente incluídas como fontes de receita da Previdência.

Portanto, considerando as fontes de financiamento da Seguridade Social que são previstas constitucionalmente e asseguradas no orçamento, observa-se não ser tecnicamente adequado corroborar com a ideia de que o governo possui déficit previdenciário, visto que, na prática, os sucessivos déficits poderiam ser cobertos com parte dos bilhões arrecadados de COFINS ou mesmo da CSLL ou do PIS/Pasep, valores estes que não constam na contabilidade adotada pelo governo, além dos bilhões de reais abdicados nas desonerações e renúncias de receitas pertencentes ao Sistema de Seguridade Social.

Nota-se, em âmbito geral, que o que onera as finanças estatais, além da falta de planejamento administrativo, são as crescentes dívidas públicas e seus juros, o que emperra o

desenvolvimento econômico do país, não se concretizando, como vem afirmando o governo e sua base aliada de que o “rombo” das contas públicas são advindas da insustentabilidade da Previdência Social, atribuindo aos trabalhadores uma conta que ele pagou antecipadamente, durante o período em que este apto para o trabalho e para contribuir para o custeio dos benefícios que demandariam no futuro.

## CONCLUSÃO

A reforma da previdência institucionaliza regras mais árduas de concessão de benefícios previdenciários e assistenciais, bem como reduz o seu valor, dada a estimativa de que poucos trabalhadores conseguirão alcançar o tempo de contribuição necessário para a sua integralidade em virtude, dentre outros fatores, de medidas econômicas que podem ocasionar em oscilação na oferta por mão de obra.

Atribuir o déficit das contas públicas à falta de contribuição para a Previdência Social, como também ao aumento da expectativa de vida da população, são argumento limitados, sobremaneira quando se observa o ambiente de desorganização administrativa tradicionalmente vigente no país.

Subestimar as fontes de financiamentos previstas na Constituição Federal de 1988 e asseguradas no orçamento da Seguridade Social, retirando a responsabilidade pública das renúncias fiscais é tentar responsabilizar erroneamente os problemas vividos pela previdência e seus segurados.

Ademais, é fato que a expectativa de vida do brasileiro cresceu, como demonstram as estatísticas do IBGE, mas não é este o fator que onera as contas da Previdência Social, posto que esta população já foi economicamente ativa, e, em regra, concedeu ao Estado tempo para usar os recursos de modo eficiente a ponto de poder retorná-lo em período futuro. Dentre várias causas, é a recusa de cumprir os artigos 194 e 195 da Constituição de 1988 que tem acarretado a insustentabilidade da previdência social brasileira, reflexo da quebra do financiamento tripartite, sobretudo, pela administração direta, ocasionando um significativo déficit previdenciário.

Vislumbra-se que o desenvolvimento macroeconômico e o registro de todas as fontes de financiamento destinadas à Seguridade Social, como previsto na Carta Magna e leis infraconstitucionais, garantiriam o equilíbrio econômico e financeiro da Previdência Social,

sem a necessidade de uma reforma tão drástica, o que assola cada vez mais a desigualdade social, tão acirrada no país.

Nesse contexto, a reforma da previdência enaltece a ideia de restrição de direitos fundamentais, insculpida na Constituição Federal de 1988, que por sua vez, desencadeia uma série de insatisfações ao cidadão, e, sobretudo, fere o princípio da dignidade da pessoa humana, corolário do Estado Democrático de Direito e dos Direitos Humanos, consagrado internacionalmente.

## REFERÊNCIAS

BACHUR, Tiago Faggioni; AIELLO, Maria Lucia. **Teoria e prática do direito previdenciário**: incluindo modelos de cálculo previdenciário. 2. Ed. São Paulo: Lemos e Cruz, 2009.

Constituição Federal de 1988.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 11 Ed. Niterói: Impetus, 2008.

IBGE. Disponível em: < [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br) >. Acesso em 24 de Jul.2017.

JÚNIOR, Miguel Horvath. **Direito Previdenciário**. 5 ed. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS – 8.742/1993

BRASIL. Lei 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a Organização da Seguridade Social, institui plano de custeio e, dá outras providências.

BRASIL. Lei 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências.

BRASIL. Lei 13.183, de 04 de novembro de 2015. Altera as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, e 8.213, de 24 de julho de 1991, para tratar da associação do segurado especial em cooperativa de crédito rural e, ainda essa última, para atualizar o rol de dependentes, estabelecer regra de não incidência do fator previdenciário, regras de pensão por morte e de empréstimo consignado, a Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, para assegurar pagamento do seguro-defeso para familiar que exerça atividade de apoio à pesca, a Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012, para estabelecer regra de inscrição no regime de previdência complementar dos servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, para dispor sobre o pagamento de empréstimos realizados por participantes e assistidos com entidades fechadas e abertas de previdência complementar e a Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990; e dá outras providências

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da Seguridade Social**. 24 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade**. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 287/2016. Disponível em: <[www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)>. Acesso em 05 de jun.2017.

SCHERER, Clóvis. et al. PEC 287: A minimização da Previdência Pública. **Nota Técnica nº 168**, fevereiro 2017. Brasília: DIEESE/ ANFIP, 2017. Disponível em: <[www.anfip.org.br](http://www.anfip.org.br)>. Acesso em 18 de jun.2017.

VALADARES, Alexandre Arbex. et al. Previdência: reformar para excluir? **Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira**. Brasília: ANFIP/ DIEESE, 2017. Disponível em: <[www.anfip.org.br](http://www.anfip.org.br)>. Acesso em 13 de jun.2017.