



UNIVERSIDADE TIRADENTES – UNIT

CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

**TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – ARTIGO
CIENTÍFICO**

**SUSTENTABILIDADE DO MODELO DE FINANCIAMENTO DA PREVIDÊNCIA
SOCIAL**

IVANA ALPIANO DA SILVA

ORIENTADOR –

ARACAJU

2015

IVANA ALPIANO DA SILVA

**SUSTENTABILIDADE DO MODELO DE FINANCIAMENTO DA PREVIDÊNCIA
SOCIAL**

Trabalho de Conclusão de Curso – Artigo
– apresentado ao Curso de Direito da
Universidade Tiradentes – UNIT, como
requisito parcial para obtenção do grau de
bacharel em Direito.

Aprovado em ____/____/____.

Banca Examinadora

Professor Orientador Universidade Tiradentes

Professor Examinador Universidade Tiradentes

Professor Examinador Universidade Tiradentes

SUSTENTABILIDADE DO MODELO DE FINANCIAMENTO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

IVANA ALPIANO DA SILVA¹

RESUMO

O presente trabalho visa analisar a situação de equilíbrio financeiro do sistema de previdência, os fatores que o afetam, as medidas de controle adotadas e suas consequências e apontar alternativas para a manutenção do equilíbrio financeiro, que não se convertam em prejuízo para os beneficiários, atualmente aposentados, e os que hoje contribuem para terem seus direitos garantidos no devido tempo.

Palavras-Chave: Previdência Social, Equilíbrio Financeiro, expectativa de sobrevida, aposentadoria.

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo tem a finalidade de transcorrer acerca da sustentabilidade do modelo de financiamento da previdência social.

O tema ganha importante relevância diante da atual situação em que se encontra o sistema previdenciário brasileiro, que procura soluções para lidar com o aumento da expectativa de vida da população em geral e dos seus segurados, em particular.

A expectativa de vida corresponde à quantidade de anos em média que uma determinada população pode viver e de acordo com o IBGE, a média de vida de um cidadão brasileiro é de 72,7 anos.

O financiamento previdenciário atualmente é feito por meio de contribuições do trabalhador, do empregador e do Governo Federal, de forma direta, e de outras contribuições sociais indiretamente. Pela importância dada à contribuição incidente sobre a folha de salários e demais rendimentos do

¹ Graduanda em Direito pela Universidade Tiradentes – UNIT. Email: ivana.alpiano@gmail.com

trabalho, o modelo de financiamento fica sujeito, ao comportamento do mercado de trabalho, demonstrando, desta forma uma fragilidade.

Esta sensibilidade faz com que a base de incidência efetiva da contribuição seja menor conforme a informalidade neste mercado aumenta, exigindo da sociedade organizada e dos Poderes Legislativo e Executivo, medidas capazes de contornar o problema com vistas à prevenção de uma crise social maior, que pode ser gerada com o colapso do sistema.

Hoje vivemos um período cujo comportamento demográfico é relativamente generoso, no qual a participação das pessoas economicamente ativas está aumentando. Essa fase demograficamente positiva, entretanto, não será perene.

Falar sobre a previdência social é apaixonante por se tratar do esforço da sociedade em prover a proteção social, por meio da solidariedade das novas gerações para com os trabalhadores aposentados, assim como para com as pessoas em situações de fragilidades (morte do segurado, incapacidade laboral, idade avançada). O Seguro Social tem base em um pacto social e político entre todas as gerações de uma determinada sociedade. Os trabalhadores ativos, que geram renda em determinado momento, compartilham uma parcela desta com a parte da população que necessita de proteção social, por está na inativa, em regra.

Esse compartilhamento pode acontecer por meio de contribuições ou impostos, ou uma combinação de ambos. Sendo o sistema previdenciário público ou privado, o importante é que o setor público essa redistribuição de renda sempre ocorra da geração ativa para a geração passiva.

Um sistema previdenciário desequilibrado, em longo prazo, pode levar a geração jovem a duvidar da garantia, futuramente, do seu direito à aposentadoria. Um regime previdenciário, que funciona em capitalização, ao ajustar seus desequilíbrios, impacta o equilíbrio do mercado financeiro, com a possível queima de riquezas, como ocorreu com diversos fundos em países desenvolvidos na crise econômico-financeira de 2008/09, o que é muito doloroso para a população envolvida.

É pelo fato da previdência social ser tão importante para o equilíbrio de uma sociedade, que todos os esforços em apontar alternativas para evitar seu

colapso devem ser empreendidos por aqueles que, como estudantes ou profissionais, estejam envolvidos direta ou indiretamente com o tema.

2 SUSTENTABILIDADE DO MODELO DE FINANCIAMENTO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

2.1 Aspectos gerais

Os objetivos da seguridade social, visam à implementação de políticas públicas, destinadas ao atendimento nas áreas de saúde, assistência social e previdência social aos cidadãos brasileiros; Estas deverão ser prestadas em caso de necessidade da população, devendo o Estado fornecer uma espécie de segurança social como, por exemplo, nos casos de velhice, doença ou desemprego involuntário. Como mencionado, anteriormente, a seguridade social é dividida em três espécies: saúde, assistência social e previdência social.

Desde a Antiguidade encontramos sinais de responsabilidade coletiva com os cidadãos que sofriam as consequências das adversidades. Feijó Coimbra (2001, p. 02) lembra que:

As primeiras manifestações de proteção social se assinalam em épocas recuadas, pois em Teofrasto (228 a. C.) encontra-se referência à associação existente na Hélade, cujos membros contribuíam para um fundo, à conta do qual era prestado socorro aos contribuintes que viessem a ser atingidos pela adversidade. Em Roma existiram associações de finalidades similares, dedicadas à proteção de seus membros... ao lado de instituições de caridade chamadas *brephotrophium*, *orphanotrpphium*, *gerontocomium*, *xenodochium*, *nosocomiu*.

Independentemente de contribuição, a saúde é constitucionalmente garantida a todos os cidadãos, sendo obrigação do Estado garantir o acesso a serviços básicos de saúde, seja no tratamento, na recuperação ou na prevenção de doenças. A universalidade é a nota característica desse subsistema, que é destinado a toda e qualquer pessoa que dele necessite. Não se limita a prestação de serviços de recuperação, dando ênfase a prevenção do risco, através de políticas sociais e econômicas.

A assistência social é outra garantia dos cidadãos brasileiros que independe de contribuição e será prestada a quem dela necessitar, possui como objetivo a proteção à família, à maternidade, à adolescência e à velhice,

o amparo às crianças e adolescentes carentes, a promoção da integração ao mercado de trabalho, a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção da sua integração à vida comunitária, à garantia de um salário mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção, ou de tê-la provida por sua família.

Finalmente, a previdência social, mecanismo público de proteção social e subsistência, proporcionados mediante contribuição, sendo esse um sistema de filiação obrigatória para aquelas pessoas que estão exercendo atividades remuneradas. Esta espécie equipara-se a uma forma de seguro coletivo e solidário de todos os trabalhadores brasileiros. O Regime Geral de Previdência Social (RGPS), ou seja, o regime previdenciário que atende todos os trabalhadores da iniciativa privada, os facultativos e os servidores não enquadrados em regime próprio de previdência social têm suas ações e a operacionalização de suas tarefas desenvolvidas pelo Instituto Nacional de Seguro Social (INSS).

Aos segurados filiados ao RGPS podem ser concedidos os seguintes benefícios: aposentadoria por idade, aposentadoria por tempo de contribuição, aposentadoria por invalidez, aposentadoria especial, auxílio-doença, auxílio-acidente, auxílio-reclusão, pensão por morte, salário maternidade e salário família. (CASTRO; LAZZARI, 2003).

A seguridade social compreende ações integradas do Poder Público e da sociedade, como determina a Constituição. Entretanto, quem executa as políticas securitárias é o Poder Público. O Presidente da República dispõe dos Ministérios da Saúde, da Previdência e da Assistência Social, os quais são administrados de forma descentralizada, já que de acordo com o disposto no artigo 194, parágrafo único, inciso VII, da Constituição Federal, se fala em “gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.”.

O responsável por gerir a concessão e manutenção dos benefícios e serviços previdenciários é o INSS (Instituto Nacional do Seguro Social), que realiza também os pagamentos aos beneficiários. Segundo os doutrinadores Carlos Alberto Pereira de Castro e João Batista Lazzari (2003, p. 109) vejamos:

O Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, autarquia federal, com sede e foro no Distrito Federal, está vinculado ao Ministério da Previdência Social e foi instituído com base na Lei n. 8029, de 12.4.90, tendo por atribuições: - promover a arrecadação, fiscalização e cobrança das contribuições sociais incidentes sobre a folha de salários e demais receitas a elas vinculadas, bem como outras receitas destinadas à Previdência Social, na forma da legislação em vigor; - gerir os recursos do Fundo de Previdência e Assistência Social; e conceder e manter os benefícios e serviços previdenciários.

As contribuições arrecadadas pelo INSS alimentam o Regime Geral da Previdência Social e a maioria delas são realizadas mensalmente com o desconto diretamente em folha de pagamento do trabalhador. As porcentagens de desconto variam conforme o salário alcançado e a espécie de contribuinte que esta realizando.

A respeito do RGPS entende-se, segundo Simone Barbisan Fortes e Leandro Paulsen (2005, p. 46) que:

Trata-se de um grande sistema de seguro social gerido pelo Poder Público, destinado a dar cobertura, mediante contribuição (presumida ou efetiva), prioritariamente aos trabalhadores do setor privado, do campo e da cidade, mas também aos servidores públicos não cobertos por regime previdenciário diferenciado e aos cidadãos que não se enquadrem em nenhuma das hipóteses referidas mas desejem filiar-se mediante contribuição.

No âmbito do direito previdenciário propriamente dito, isto é, no que se refere à relação de benefícios, a disciplina básica do Regime Geral de Previdência Social encontra-se na Lei 8213/91.

Segundo tal diploma, a Previdência Social tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, desemprego involuntário, idade avançada, tempo de serviço, encargos familiares e prisão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente.

A seguridade social é organizada para proteger os cidadãos que dela necessitem face a ocorrência de algum infortúnio ou risco social. É uma política pública que busca garantir a proteção social, não é meio de promoção econômica, é meio de amparo social.

2.2 Princípios aplicados no financiamento da previdência social

2.2.1 Equilíbrio financeiro e atuarial

A Emenda Constitucional nº 20 de 1998, trouxe a introdução no texto constitucional do Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial no Sistema Previdenciário Brasileiro. Tal Emenda foi dirigida ao Congresso Nacional em 1995, pelo Presidente da República, com o objetivo de modificar inúmeras normas da Previdência Social dos trabalhadores da iniciativa privada e dos servidores públicos, sendo promulgada no dia 15 de dezembro de 1998, com quase quatro anos de tramitação. Não obstante, a Emenda Constitucional foi aceita com diversas modificações, dentre elas a retirada do texto da necessidade de idade mínima para aposentadoria por tempo de contribuição dos trabalhadores da iniciativa privada. No ano de 2003, ocorreu outra reforma da previdência, enfocando em maior grau, dessa vez, a previdência dos servidores públicos.

Segundo Castro e Lazzari (2015, p. 98):

Princípio expresso somente a partir da Emenda Constitucional n. 20/98 (art. 40, *caput* e art. 201, *caput*), significa que o Poder Público deverá, na execução da política previdenciária atentar sempre para a relação entre custeio e pagamento de benefícios, afim de manter o sistema em condições superavitárias, e observar as oscilações da média etária da população, bem como sua expectativa de vida, para a adequação dos benefícios e estas variáveis.

O Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial foi inserido na Constituição Federal tanto para os trabalhadores da iniciativa privada quanto para os servidores públicos, conforme artigos 40 e 201, a seguir transcritos:

Art. 40 - Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

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

Esse princípio, introduzido recentemente no ordenamento previdenciário, não está completamente caracterizado pela doutrina e pela jurisprudência, necessitando de definição de seus contornos e alcances. MARTINEZ, Wladimir Novaes (2001, p. 91) lembra que: “O princípio carece ser equacionado apropriadamente, conceituado e bem definido, resultando circunscrito pela

norma legal, a experiência da jurisprudência e o bom senso da doutrina especializada.”

Contudo, isso só é provável pela discussão do tema através do tempo, considerando as realidades existentes do sistema e na sociedade brasileira. O sistema previdenciário traz importante auxílio para grande parcela da sociedade, desde a manutenção de renda para os usuários do sistema até a segurança social para aqueles os quais sabem que podem contar com a previdência quando necessitarem. No entanto, para que isso aconteça, é necessário que a proteção tenha sustentáculo.

Torna-se ineficiente um sistema que oferece diversos benefícios, mas que na prática é inviável sua manutenção. Através desta finalidade foi constitucionalizado o Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial para a Previdência Social brasileira. Embora seja apreciável um sistema que ofereça diversos benefícios, não se deve perder de vista sua viabilidade financeira.

Segundo ROCHA, Daniel Machado da. (2004, P. 157) aduz:

Sendo a previdência social um método da gestão da economia coletiva destinada ao enfrentamento dos riscos sociais, a ideia reitora desse princípio é que as prestações previdenciárias contempladas pelo sistema de previdência possam ser efetivamente honradas, no presente e no futuro, em razão do sistema de financiamento e suas fontes estarem dimensionadas de forma a permitir o cumprimento dos compromissos assumidos ao longo do tempo.

Muitos têm a visão de que esse princípio veio suprimir diversos direitos dos segurados da previdência, contudo, o que ocorre, é que esse fundamento foi originado para corrigir distorções e garantir a manutenção dos benefícios atuais e futuros.

O Princípio em análise está baseado em dois conceitos: o do equilíbrio financeiro e o do equilíbrio atuarial. Este se refere ao equilíbrio entre o que se arrecada com as contribuições previdenciárias, contribuições do em trabalhador e empregador, bem como o que se gasta com os benefícios previdenciários, como pensões, aposentadorias, auxílios-doença. Já o conceito de equilíbrio atuarial diz respeito à relação entre o total das contribuições que determinado segurado faz para a previdência, considerando, também, os recolhimentos de seu empregador, com as despesas de seu futuro benefício,

ou seja, se preocupa com o custeio de cada benefício no futuro. Nas palavras de Daniel Machado da Rocha (2004, p. 157):

O equilíbrio fiscal, num sistema de repartição simples, ocorre quando o total dos benefícios que estiverem sendo pagos não ultrapasse as receitas das contribuições vertidas em um determinado período; o equilíbrio atuarial está relacionado com a suficiência das contribuições de um indivíduo para viabilizar o pagamento de seus próprios benefícios.

Para que possa haver esse equilíbrio, é necessário que vários fatores sejam considerados, como: índices demográficos, número de trabalhadores no mercado formal e, conseqüentemente, contribuintes do sistema, número de benefícios em manutenção, dentre outros, que neste trabalham são menos importantes.

Para STEPHANES, Reinhold (1998, p. 135), o elemento indispensável para o equilíbrio financeiro da previdência é estrutura etária da população em cada momento:

No que diz respeito à Previdência Social, os impactos da dinâmica demográfica refletem-se tanto nas despesas com benefícios quanto no lado das receitas. Em um sistema de repartição simples como o brasileiro, o elemento fundamental para manter seu equilíbrio, considerando-se somente as variáveis demográficas, é a estrutura etária da população em cada momento, pois é ela que define a relação entre beneficiários (população idosa) e contribuintes (população em idade ativa).

Podemos afirmar, portanto, que o equilíbrio financeiro busca equacionar o sistema de forma global, considerando diversas variáveis, para que não exista déficit financeiro e, assim, a previdência possa manter um equilíbrio entre suas receitas e despesas. Já o equilíbrio atuarial concerne à relação entre o montante utilizado para manter certo benefício e o montante arrecadado a título de contribuição para custear esta prestação previdenciária. Desse modo, as contribuições feitas pelo trabalhador e pelo seu empregador, sobre sua renda, devem ser suficientes para cobrir o montante que será destinado ao seu benefício. Assim existiria uma relação direta entre o que é contribuído e o que é recebido em forma de prestação previdenciária, sem que a sociedade necessite financiar possíveis diferenças.

2.2.2 Diversidade na base de financiamento

O Princípio da Diversidade da Base de Financiamento objetiva que o sistema mantenha-se seguro por meio do aumento da sua base de financiamento, assegurando de tal modo à redução da sua suscetibilidade. A primeira vez que este princípio foi considerado, foi na Carta Magna de 1934, com a adoção do custeio triplice do sistema securitário público brasileiro, com a participação dos trabalhadores, das empresas e do Estado, tendo sido mantido desde então, atualmente está previsto no art. 195, CF/88.

Este princípio busca garantir que a Seguridade Social seja arrecadada de várias fontes, e não apenas dos trabalhadores, empregadores e Governo, por isso, hodiernamente toda a sociedade deve contribuir para o sistema, resultando assim em uma diversidade da base de custeio. (VIEIRA, 2006, p. 33).

Segundo Wagner Balera (2004, p. 92): “Tanto se pode falar numa diversidade objetiva (atinente aos fatos sobre os quais incidirão as contribuições) quanto numa diversidade subjetiva (relativa a pessoas naturais ou jurídicas que verterão contribuições).”.

Lazzari (2003) nos diz que a diversidade da base de financiamento pode ser objetiva, no que se refere aos fatos geradores da obrigação de pagar contribuições sociais (salário, faturamento, lucro, folha de salários, renda de espetáculos esportivos, concursos de prognósticos, resultado da comercialização da produção rural etc.) e subjetiva, quando se tratar das pessoas que devem participar do financiamento (Estado, empresas, segurados etc.).

Mantendo, desta forma, uma base de custeio ampla, onde toda a sociedade contribua, prevenindo, assim, que a Seguridade Social sofra eventuais situações de crise em seu financiamento.

Ainda segundo Lazzari (2003) assim como a seletividade e contributividade, esse princípio é muito aplicado ao legislador, pois tem este o dever de otimizar os recursos da Seguridade Social. Na hora de se estabelecer o financiamento, cabe ao legislador diversificar as fontes de financiamento, pois quanto maior essa diversificação, quanto mais fatos geradores, maior é a estabilidade da Seguridade Social.

As fontes de financiamento devem ser as mais diversas possíveis com a finalidade de garantir a manutenção do sistema de seguridade social. Além das

fontes previstas nos incisos I a IV do art. 195 da Carta Magna, nada impede que se instituem outras fontes de custeio, desde que por lei complementar, não tendo fato gerador ou base de cálculo de imposto previsto na Constituição, nem sendo cumulativo, conforme art. 195, § 4º c/c art. 154, I do Texto Constitucional. (VIANNA, 2010, p. 18).

Estando a Seguridade Social brasileira no chamado ponto de hibridismo entre sistema contributivo e não contributivo, o constituinte quis estabelecer a possibilidade de que a receita da Seguridade Social possa ser arrecadada de várias fontes pagadoras, não ficando adstrita a trabalhadores, empregadores e Poder Público. Assim, com base nesse princípio, existe a contribuição social incidente sobre a receita de concursos de prognósticos, e a própria CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira, enquanto foi cobrada. Com a adoção desse princípio, esta prejudicada a possibilidade de estabelecer-se o sistema não contributivo, decorrente da cobrança de tributos não vinculados, visto que o financiamento deve ser feito por meio de diversas fontes e não de fonte única. (CASTRO e LAZZARI, 2015, P. 93).

2.2.3 Fonte prévia de custeio

Este princípio também é chamado de regra da contrapartida ou da precedência do custeio. Conforme disposto no art. 195, § 5º, da CF/88, nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total. Ressalte-se que a regra constitucional não prevê qualquer ressalva. Confere-se rigoroso equilíbrio entre receitas e despesas, tendo em vista que estas não podem suplantar aquelas, sob o risco de desequilíbrio do sistema, atingindo, conseqüentemente, todos aqueles que dele dependem. Buscou-se com a objetivação desse princípio, a limitação constitucional em virtude de eventuais abusos legislativos consistentes na criação, extensão ou majoração de prestações. (LEITÃO e ANDRADE, 2012, p. 31).

Na definição de Pierdoná, Zélia Luiza. (2007):

No preceito constitucional em referência, que não há saída (prestações de saúde, previdência e assistência), sem que haja entrada (receitas que possibilitem os pagamentos das referidas prestações), ou seja, poderão ser criadas, majoradas ou

estendidas prestações de seguridade social somente se houver recursos para tanto. Isso significa que o sistema protetivo não proporcionará benefícios sem que haja a contrapartida financeira.

Dessa forma, é preciso primeiro estabelecer de onde virão os recursos, para posteriormente se estabelecer quais benefícios serão concedidos com estes. Segundo Fábio Zambitte Ibrahim (2006, p. 57): “Para a criação de benefício previdenciário, de nada adianta a mera edição de lei, pois, sem a previsão da origem dos recursos, a prestação concedida será necessariamente inconstitucional.”.

Miguel Horvath Júnior (2010, p. 105) diz que “a função da regra da contrapartida é proporcionar proteção ao sistema de previdência social, atuando como instrumento garantidor do equilíbrio contábil do sistema”. Eis porque sem a preexistência do custeio, o sistema previdenciário estaria sujeito ao desequilíbrio.

Fica evidente a relação entre a prestação de benefícios e serviços e a contribuição para sua realização, não podendo aqueles ser criados, majorados ou estendidos sem a correspondência direta com esta, isto é, o que define o princípio da contrapartida, consagrado no ordenamento jurídico nacional desde a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social.

Percebe-se inquestionável coerência entre a prestação – benefícios e serviços – e a contribuição para sua aquisição, de forma que aqueles não poderão ser criados, majorados ou estendidos sem esta (§ 5º do art. 195 da Constituição Federal); eis o princípio da contrapartida.

Em verdade, tal princípio tem íntima ligação com o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, de modo que somente possa ocorrer aumento de despesa para o fundo previdenciário quando exista também, em proporção adequada, receita que venha a cobrir os gastos decorrentes da alteração legislativa, afim de evitar o colapso das contas do regime. Tal determinação constitucional nada mais exige do legislador senão a conceituação lógica de que não se pode gastar mais do que se arrecada. (CASTRO e LAZZARI 2015 p. 95)

Segundo Rosa, Albino Pereira da (2003, p. 72):

É uma regra endereçada ao legislador, porquanto é do Congresso Nacional a competência constitucional para legislar sobre previdência social. Tem ela por fim evitar a criação de novas prestações, além das asseguradas por esta lei, sem a

necessária cobertura financeira. Nesta Lei Orgânica, o plano de benefícios corresponde ao plano de custeio, de maneira que se estará estabelecendo o desequilíbrio entre os dois planos, se criado benefício novo sem que, em contrapartida, seja prevista a respectiva receita de cobertura.

A regra da contrapartida funciona como garantia do sistema, evitando criação de novas contribuições sem o conseqüente aumento do nível de proteção social, bem como evita que por motivos paternalistas, eleitoreiros, sejam criados benefícios sem suporte técnico-financeiro capazes de gerar desequilíbrio na equação financeiro-atuarial do sistema. (HORVATH JUNIOR, 2012, p. 110).

Assegura BALERA (1992, p. 391) que, na vida social, rumo ao ideal de universalidade, novos riscos determinarão a necessária ampliação da cobertura. As despesas decorrentes destas novas coberturas dependerão da majoração das contribuições existentes ou da instituição de outras. No entanto, somente terão validade constitucional às providências que ampliam a cobertura se houver específica previsão normativa das fontes de custeio das novas prestações. Sem a contrapartida, o sistema de seguridade social não estaria, jamais, apto a proporcionar proteção.

Concluindo, é necessário para o asseguramento das futuras gerações que o sistema previdenciário seja conduzido por uma política social, ativa e operante, visando ao alcance da sua finalidade, qual seja a proteção social. (HORVATH JÚNIOR, 2014, p. 118).

2.3 Expectativa de sobrevida atual do brasileiro

No ano de 2011 a esperança de vida do brasileiro era de 74,1 anos. Em 2002 há cerca de dez anos, o índice era de 71 anos. Em 2012 a expectativa de vida do brasileiro era de 74,6 anos, no ano seguinte subiu para 74,9, segundo cálculo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Esse aumento, ainda que pequeno conserva a tendência de crescimento da taxa por anos consecutivos. Ao comparar com o ano de 1980, o aumento na expectativa de vida do brasileiro, ao nascer, foi de 12,4 anos, tendo passado de 62,5 para 74,9 anos. Uma criança de dez anos de idade, por exemplo, tem a

expectativa de viver até os 76,3 anos. Um jovem de 18 anos deve viver, em média, até os 76,6 anos.

A expectativa de vida de um cidadão de 40 anos é de 78,5 anos. Para aqueles que possuem 80 anos ou mais a expectativa média é de viver mais 9,2 anos. Para os homens, o crescimento foi de três meses e 29 dias, passando de 71 anos em 2012 para 71,3 em 2013. Já para a população feminina, o ganho foi um pouco mais reduzido: em 2012, a esperança de vida ao nascer delas era de 78,3 anos, elevando-se para 78,6 anos em 2012 (aumento de três meses e 14 dias).

*Os dados apresentados estão disponíveis no site do IBGE <http://www.ibge.gov.br/home/>

As tábuas Completas de Mortalidade do Brasil são utilizadas pelo Ministério da Previdência Social como um dos critérios para definir o fator previdenciário no cálculo das aposentadorias do Regime Geral de Previdência Social. (IBRAHIM, 2015, p.).

Essas tábuas são utilizadas mais especificadamente nas aposentadorias por idade e por tempo de contribuição, visto que, para obter o “fator previdenciário”, é indispensável saber a expectativa de vida do segurado e, segundo o § 8º da Lei 8.213/91, esse dado será obtido na referida tábua:

§8º. [...] a expectativa de sobrevida do segurado [...] será obtida a partir da tábua completa da mortalidade construída pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, considerando-se a média nacional única para ambos os sexos.

Destarte, essa estimativa de vida é substancial, tanto para que haja progresso na área da saúde, como, por exemplo, como fator para a redução da mortalidade infantil, como para aqueles que pretendam requerer uma aposentadoria por idade ou por tempo de contribuição.

Com o aumento da expectativa de vida dos brasileiros, conseqüentemente surgem reflexos negativos no sistema que ampara economicamente essa faixa etária: a Previdência Social.

2.4 Preservação do equilíbrio financeiro

Um requisito fundamental para a Previdência Social conseguir cumprir seu papel perenemente, é a garantia do seu equilíbrio econômico financeiro.

Os reflexos do aumento da expectativa de vida nos últimos anos obriga o sistema a encontrar mecanismos de sustentação para garantir os benefícios da previdência por mais tempo.

Atualmente, o principal mecanismo de manutenção do equilíbrio financeiro do sistema previdenciário é o Fator Previdenciário, cujo objetivo é equiparar a contribuição do segurado ao valor do benefício. Castro e Lazzari (2012, p. 79) explicam que a criação do fator teve por objetivo a redução de despesas da previdência:

A adoção do chamado “fator previdenciário” visou reduzir despesas com a concessão de aposentadorias por tempo de contribuição a pessoas que se aposentam com idades bem abaixo daquela considerada ideal pelos atuários da Previdência Social. Trata-se de uma fórmula que, aplicada a segurados com idades e tempo de contribuições menores, tende a reduzir o valor do salário de benefício e, conseqüentemente, reduzir a renda mensal de aposentadoria.

A Lei 9.876/99 deu origem ao fator previdenciário, que alterou o artigo 29 da Lei 8.213/99, atribuindo nova redação ao dispositivo legal. Dessa forma dispõe o § 7º do artigo mencionado: “o fator previdenciário será calculado considerando-se a idade, a expectativa de sobrevivência e o tempo de contribuição do segurado ao se aposentar, segundo a fórmula constante do Anexo desta Lei”. Nesse sentido, importante a observação de Horvath Junior (2006, p. 188):

A introdução desta nova fórmula de cálculo vem regulamentar a previsão do art. 201 da Constituição Federal (texto emendado pela EC 20/98), que prevê: “A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e atenderá, nos termos da lei...”. A introdução do fator previdenciário deu-se em cumprimento ao princípio da preservação do equilíbrio financeiro e atuarial esculpido na EC 20/98.

Na medida em que para Horvath Junior o fator previdenciário é uma maneira de equilibrar o sistema financeiro da previdência, Balera (2006, p. 44-45) o entende como forma de aumentar o tempo de serviço dos trabalhadores, “para adiar o inadiável momento em que os mesmos irão exercer o seu direito previdenciário” e ainda o chama de “reduzidor previdenciário”, visto que, com a implantação do fator previdenciário, os benefícios podem ter redução de até 30% (trinta por cento).

Todavia, a finalidade da introdução do fator previdenciário no cálculo das aposentadorias por idade (facultativamente) e por tempo de contribuição (obrigatoriamente), é a de resguardar o direito dos que contribuíram por maior tempo com a Previdência e/ou possuem idade mais avançada, e não como forma de diminuir o valor dos benefícios. Sendo assim, duas pessoas que contribuíram para a previdência, pelo mesmo tempo e mesmo valor, entretanto com idades díspares, não auferirão os respectivos benefícios na mesma quantidade, um deles, teoricamente, receberá o benefício por mais tempo que o outro, levando em consideração a expectativa de vida.

O Fator Previdenciário foi criado com a finalidade de reduzir o valor dos benefícios previdenciários, no momento de sua concessão, de maneira inversamente proporcional à idade de aposentadoria do segurado. Quanto menor a idade de aposentadoria, maior o redutor e conseqüentemente, menor o valor do benefício.

Os benefícios – prestações pecuniárias devidas pela Previdência Social – têm valores apurados de formas diversas. A regra geral, porém, é que os benefícios sejam calculados segundo os critérios previstos pelo art. 201, § 3º, da Constituição Federal, ou seja, levando-se em conta os salários de contribuição, corrigidos monetariamente, para apuração do chamado salário de benefício. (CASTRO e LAZZARI, 2015, p. 555).

O fator previdenciário será calculado considerando-se a idade, a expectativa de sobrevida e o tempo de contribuição previdenciária do segurado ao se aposentar. (IBRAHIM, 2015, p. 561).

Embora considerando a boa intenção do fator previdenciário em preservar o equilíbrio econômico financeiro, a sua adoção provoca prejuízos aos beneficiários e levanta a discussão no âmbito nacional quanto a sua legitimidade.

Marcel Cordeiro, especialista em direito previdenciário e professor da Escola Paulista de Direito e da PUC/SP explica que:

No Brasil, o fator previdenciário funciona como uma espécie de 'calibrador', porque nós temos quatro tipos de aposentadorias no regime geral e três delas não têm uma idade mínima para ser concedida.

Segundo ele, o fator previdenciário não está sendo eficaz em atender as deficiências do País. “O fator previdenciário foi criado para o que o governo contornasse a adoção de uma idade mínima para a aposentadoria. Uma coisa que nós ouvimos todos os meses na imprensa é que a Previdência fecha em déficit. Isso quer dizer que essa fórmula atual não está funcionando. Estamos achatando os benefícios das pessoas e mesmo assim não conseguimos equilibrar as contas”, analisa.

A petição inicial da ADIN 2.110, proposta pelo PC do B, PT, PDT e PSB, deixou clara a linha de ataque ao Fator Previdenciário:

”É incompatível com o que dispõe a Constituição, portanto, que a lei ordinária superveniente, sob o pretexto de regulamentá-la, estabeleça requisitos e critérios diferenciados, inconstitucionais, que reduzem o direito aos benefícios previdenciários conforme assegurados pela legislação historicamente construída, e que não comporta o retrocesso social imposto pela Lei 9.876/99, nem tampouco as ofensas ao princípio da isonomia e ao próprio texto da Constituição, como a demonstrada incompatibilidade com o art. 201, § 1º, requerendo-se, por isso, a imediata intervenção desta Colenda Corte, a quem compete a nobre função de guardar a Constituição Federal”.

Para o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) a aplicação do fator previdenciário é fundamental para a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial.

Folmann apud Odonel Urbano Gonçalves (2011, p. 192) discorre no sentido que:

Balanceamento financeiro e atuarial constituem o alicerce do sistema de seguro, público ou privado. A previdência social nada mais é do que um sistema de seguro. Logo, indispensável apresentar (sic) seu equilíbrio atuarial, que se configura como parte da estatística que equaciona cálculos que dizem respeito com a teoria de seguros numa coletividade. Por isso que o equilíbrio atuarial leva em conta os três aspectos inseridos na equação legalmente estabelecida, todos vislumbram no momento em que o segurado aposenta-se: expectativa de sobrevida, tempo de contribuição e idade do segurado.

Apenas deveria incidir a aplicação do fator previdenciário nas aposentadorias por idade, se o resultado desta for uma renda mais vantajosa e a aposentadoria por tempo de contribuição dos segurados inscritos

posteriormente a EC 20/98 e os que não se encaixam nas regras de transição, sob pena de atribuir valor duas vezes a questão “idade”, conforme a transmissão dos ensinamentos de MARINHO (2003, p. 39):

O fator previdenciário, como se sabe, leva em conta a idade do segurado ao tempo da inativação, além do tempo de contribuição. Com isso, embora o limite mínimo etário não seja requisito da aposentadoria, passou a ser valorado como mecanismo de cálculo do valor inicial do benefício.

Abaixo, relata-se um caso verídico que ocorreu com um segurado.

Um segurado, com 53 anos de idade e 33 anos de contribuição, com grande parte de seu recolhimento sobre o valor de R\$ 1.405,40 (um mil, quatrocentos e cinco reais e quarenta centavos), requereu, em 2007, sua aposentadoria por tempo de contribuição proporcional. Devido à utilização do fator previdenciário, seu salário-de-benefício é de R\$ 1.118,82 (um mil, cento e dezoito reais e oitenta e dois centavos), com uma defasagem de R\$ 286,58 no valor que recebia anteriormente.

Assim, quanto maior for a expectativa de vida, menor será o valor do salário-de-benefício. Por causa dessa diminuição no valor da renda mensal é que muito se discutiu a respeito da inconstitucionalidade do fator previdenciário, porém, como já estudado, o fator tem o propósito de proteger o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal, na ADIn nº2.111-7.

2.3.3 Exclusão do Fator Previdenciário

Note-se que o fator previdenciário veio para compensar a ausência de idade mínima para a aposentadoria por tempo de contribuição, logo em existindo o limite de idade para o gozo da aposentadoria por tempo de contribuição proporcional é, no mínimo, um atentado à boa lógica a aplicação do fator nas aposentadorias proporcionais. FOLMANN (2011, p. 224).

A exclusão do fator previdenciário seria uma das alternativas para evitar a diminuição do benefício da aposentadoria por tempo de contribuição, já que o requisito essencial para a sua concessão é somente atingir o tempo de contribuição necessário, sem qualquer vinculação com critério de idade.

Destaque-se o ensinamento de FOLMANN (2011, p. 194):

Jamais a norma infraconstitucional poderia restringir um direito fundamental, vinculado ao mínimo existencial do indivíduo, à

sua dignidade e o seu direito a vida. Ai habita a inconstitucionalidade do fator previdenciário.

Assim sendo, afirmar-se que o ordenamento legal brasileiro não proíbe que os aposentados se mantenham no mercado de trabalho, de maneira que o beneficiário da aposentadoria por tempo de contribuição se manterá laborando, vertendo contribuições para a Previdência Social, sem haver possibilidade futuramente de revisão da aposentadoria concedida.

Dessa forma, o aposentado por tempo de contribuição continuará sustentando parte de seu benefício, sendo inteiramente dependente do seguro social somente quando não se mostrar mais apto ao trabalho, ou seja, este aposentado, por um lapso temporal, continuará financiando o sistema.

Logo, a concordância de aposentadoria para aqueles que possuem capacidade laborativa, diminui os efeitos nas contas previdenciárias permitindo, dessa forma, a manutenção do aposentado no mercado de trabalho. De tal modo, o próprio cidadão irá financiar parte do seu benefício, em porcentagens que variam de 8%, 9%, 11% e 20%, de acordo com o seu salário e com a categoria a qual contribui, incidindo sobre a sua remuneração.

A discussão que tem por base a extinção do fator previdenciário obriga o sistema a procurar novas medidas suplementares e hábeis visando diminuir o impacto da extinção do fator previdenciário nas contas previdenciárias. A redução da natalidade e o crescimento da expectativa de vida da população. O aumento da expectativa de vida da população e a diminuição da natalidade levam a uma política de controle do fundo previdenciário, impedindo que haja um colapso futuramente, em que a população economicamente ativa diminuirá e a população inativa aumentará consideravelmente.

Com o intuito de sanar os problemas que abrangem o fator previdenciário, vários projetos de lei foram propostos no Congresso Nacional objetivando adequar sua aplicação, extingui-lo, ou em outros casos, modificar os requisitos para a concessão da aposentadoria por tempo de contribuição, com o estabelecimento de idade mínima.

Dentre vários projetos de lei, o que mais gerou impacto foi o de nº 3.299, de 17 de abril de 2008, de autoria do senador Paulo Paim, que veio a ser aprovado pelo Senado, o qual pretendia abolir o fator previdenciário

visando à volta do cálculo do salário-de-benefício na aposentadoria de acordo com a média aritmética simples dos últimos 36 salários de contribuição, apurados em período não superior a 48 meses. Dessa forma, seriam revogados, os artigos 3º, 5º, e 7º da Lei 9.876, mas tal proposta foi vetada pela Presidente Dilma.

As lesões causadas pela aplicação do fator previdenciário entram em questão perante o Estado, que deve fornecer melhores condições de vida à população. Dessa forma, procura-se adotar uma medida intermediária, onde exista uma economia financeira, mas que não prejudique diretamente o valor do benefício da aposentadoria.

A aplicação do fator previdenciário, na prática, acabou por, em diversos casos, não desestimular o trabalhador a se aposentar, mas sim reduzir o valor do seu benefício. Assim, ao invés de aguardar, o segurado, que durante toda a vida esperou ansiosamente por aquele momento, acaba optando por se aposentar, ainda que receba um valor bem abaixo da média de seus salários-de-contribuição. Muitas vezes, o trabalhador aposenta-se, mas permanece no mercado de trabalho contribuindo para os cofres da previdência. Surge então uma situação nova, em que o segurado aposentado, algum tempo depois do início da inatividade, pretende renunciar o benefício anteriormente concedido com a finalidade de requerer um novo mais vantajoso, já que todos os parâmetros utilizados no cálculo do fator previdenciário seriam melhorados. Segundo SALVADOR, 2011:

A incidência do Fator Previdenciário e seu devastador efeito econômico na entrega de prestações previdenciárias, comporta importante reflexão no cenário jurídico, ante a crescente transformação social a que passam inúmeros aposentados que continuam no mercado do trabalho, prescindindo de uma tutela previdenciária mais abrangente e justa, na proporção da esperada melhoria das condições de vida.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um dos principais fatores que ameaçam a sustentabilidade do sistema previdenciário é o aumento da expectativa de vida da população em geral e dos seus segurados, em particular. Com a população vivendo por mais tempo, o sistema da previdência social deve ser revisto, posto que, em poucos anos,

serão poucas pessoas contribuindo, e muitas recebendo algum tipo de benefício. Garantir a sustentabilidade do sistema previdenciário deixou de ser apenas uma exigência econômica, passando a ser, também, uma exigência constitucional. Para tanto, fez-se necessário o surgimento de novas medidas a serem tomadas para que esse sistema não entrasse em colapso.

O fator previdenciário surgiu como uma medida que visa à preservação do equilíbrio econômico e financeiro, entretanto, trouxe em seu bojo a redução do benefício aos segurados, prejudicando-os.

Existem inúmeras discussões a cerca da constitucionalidade do fator previdenciário, visto que, com sua aplicação, o benefício pode ter redução de até 30%, e, por esse e outros motivos, como a ofensa ao princípio da legalidade, da irredutibilidade dos benefícios e ao direito adquirido, é que se evidenciam as críticas sobre esse fator.

Porém, o Supremo Tribunal Federal declara constitucional este índice, uma vez que, tal fórmula tem a finalidade de proteção do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário.

As reformas da previdência no setor público foram indispensáveis, entretanto ainda existe deficiência. É inquietante o fato de estar contribuindo sem saber se no futuro pode-se receber remuneração que garanta o seu bem-estar e de seus familiares.

Dessa forma, é de extrema importância que o sistema previdenciário garanta aos trabalhadores e aos inativos a cobertura dos riscos sociais que afetam a capacidade deste de exercer o seu trabalho, tal importância exige um respeito ao seu equilíbrio econômico e atuarial. Apenas assim o sistema será sólido e vitalício, impedindo uma crise econômica futura que poderia gerar grandes agravos para a população e para a economia brasileira.

REFERÊNCIAS

BALERA, Wagner. **Noções preliminares de Direito Previdenciário**. São Paulo: Quartier Latin, 2004.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. 7. ed. São Paulo: LTr, 2006.

HORVATH JUNIOR, Miguel. **Direito Previdenciário**. 6 ed. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

Lei nº 9.876 de 1.999. Dispõe sobre a contribuição previdenciária do contribuinte individual, o cálculo do benefício, altera dispositivos das Leis no s 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9876.htm>. Acesso em: 04 mar. 2015, 17:40.

GIAMBIAGI, Fábio. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Campus, 2000.

GIAMBIAGI, Fábio. **Reforma da Previdência: O Encontro Mercado**. São Paulo: Elsevier - Campus, 2006.

REZENDE, Fernando. **Finanças Públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

HADDAD, Fernando. “**Salário mínimo e previdência**”. São Paulo: Folha de São Paulo, 16 de abril de 2000. Disponível em: < www.race.nuca.ie.ufri.br/journal/h/haddad1.doc>. Acesso em: 02 mar. 2015.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. São Paulo: LTr, 2003.

FORTES, Simone Barbisan; PAULSEN, Leandro. **Direito da seguridade social**. Porto Alegre: Método, 2005.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 14. Ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Impetus, 2010.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

ROCHA, Daniel Machado da. **O Direito Fundamental à Previdência Social**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Princípios de Direito Previdenciário**. 4. ed. São Paulo: LTR, 2001.

STEPHANES, Reinhold. **Reforma da Previdência sem Segredos**. Rio de Janeiro: Record, 1998.

SALVADOR, Sérgio Henrique. **Desaposentação e o fim do fator previdenciário**. Conteudo Juridico, Brasilia-DF: 11 mar. 2011. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.31498&seo=1>> . Acesso em: 14 fev. 2015.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 20º Ed. Niterói, RJ, 2015.

CASTRO, Alberto Pereira de Castro e LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 17º Ed. Rio de Janeiro, 2015.

HORVATH JUNIOR, Miguel. **Direito Previdenciário**. 9º Ed. São Paulo, 2012.

HORVATH JUNIOR, Miguel. **Direito Previdenciário**. 10º Ed. São Paulo, 2014.

FUNDING MODEL OF SUSTAINABILITY OF SOCIAL PREVIDENCIA

ABSTRACT

This study aims to analyze the financial equilibrium of the pension system, the factors affecting it, the control measures taken and their consequences and alternative solutions to maintain the financial balance, which do not become subject to the beneficiaries, currently retirees, and those who today contribute to have their guaranteed direct in due course.

Keywords: Social Security, Financial Balance, expected survival, retirement.