

**Pedro Fauth Manhães Miranda**  
(Organizador)



○ **DIREITO**  
nas **INTERSECÇÕES**  
entre o **FÁTICO**  
e o **NORMATIVO**



**AYA EDITORA**  
2021

## **Direção Editorial**

Prof.º Dr. Adriano Mesquita Soares

## **Executiva de Negócios**

Ana Lucia Ribeiro Soares

## **Organizador(a)**

Prof.º Me. Pedro Fauth Manhães Miranda

## **Produção Editorial**

AYA Editora

## **Capa**

AYA Editora

## **Imagens de Capa**

br.freepik.com

## **Revisão**

Os Autores

## **Área do Conhecimento**

Ciências Sociais Aplicada

# **Conselho Editorial**

Prof.º Dr. Aknaton Toczec Souza  
Centro Universitário Santa Amélia  
Prof.ª Dr.ª Andreia Antunes da Luz  
Faculdade Sagrada Família  
Prof.º Dr. Carlos López Noriega  
Universidade São Judas Tadeu e Lab.  
Biomecatrônica - Poli - USP  
Prof.º Me. Clécio Danilo Dias da Silva  
Centro Universitário FACEX  
Prof.ª Dr.ª Daiane Maria De Genaro Chirolí  
Universidade Tecnológica Federal do Paraná  
Prof.ª Dr.ª Déborah Aparecida Souza dos Reis  
Universidade do Estado de Minas Gerais  
Prof.ª Dr.ª Eliana Leal Ferreira Hellvig  
Universidade Federal do Paraná  
Prof.º Dr. Gilberto Zammar  
Universidade Tecnológica Federal do Paraná  
Prof.ª Dr.ª Ingridi Vargas Bortolaso  
Universidade de Santa Cruz do Sul  
Prof.ª Ma. Jaqueline Fonseca Rodrigues  
Faculdade Sagrada Família  
Prof.º Dr. João Luiz Kovaleski  
Universidade Tecnológica Federal do Paraná  
Prof.º Me. Jorge Soistak  
Faculdade Sagrada Família  
Prof.º Me. José Henrique de Goes  
Centro Universitário Santa Amélia  
Prof.ª Dr.ª Leozenir Mendes Betim  
Faculdade Sagrada Família e Centro de  
Ensino Superior dos Campos Gerais  
Prof.ª Ma. Lucimara Glap  
Faculdade Santana

Prof.º Dr. Luiz Flávio Arreguy Maia-Filho  
Universidade Federal Rural de Pernambuco  
Prof.º Me. Luiz Henrique Domingues  
Universidade Norte do Paraná  
Prof.º Dr. Marcos Pereira dos Santos  
Faculdade Rachel de Queiroz  
Prof.º Me. Myller Augusto Santos Gomes  
Universidade Estadual do Centro-Oeste  
Prof.ª Dr.ª Pauline Balabuch  
Faculdade Sagrada Família  
Prof.º Me. Pedro Fauth Manhães Miranda  
Centro Universitário Santa Amélia  
Prof.ª Dr.ª Regina Negri Pagani  
Universidade Tecnológica Federal do Paraná  
Prof.º Dr. Ricardo dos Santos Pereira  
Instituto Federal do Acre  
Prof.ª Ma. Rosângela de França Bail  
Centro de Ensino Superior dos Campos  
Gerais  
Prof.º Dr. Rudy de Barros Ahrens  
Faculdade Sagrada Família  
Prof.º Dr. Saulo Cerqueira de Aguiar Soares  
Universidade Federal do Piauí  
Prof.ª Ma. Silvia Apª Medeiros Rodrigues  
Faculdade Sagrada Família  
Prof.ª Dr.ª Silvia Gaia  
Universidade Tecnológica Federal do Paraná  
Prof.ª Dr.ª Sueli de Fátima de Oliveira Miranda  
Santos  
Universidade Tecnológica Federal do Paraná  
Prof.ª Dr.ª Thaisa Rodrigues  
Instituto Federal de Santa Catarina

© 2021 - AYA Editora - O conteúdo deste Livro foi enviado pelos autores para publicação de acesso aberto, sob os termos e condições da Licença de Atribuição Creative Commons 4.0 Internacional (CC BY 4.0). As ilustrações e demais informações contidas desta obra são integralmente de responsabilidade de seus autores.

D59896 O Direito nas intersecções entre o fático e o normativo [recurso eletrônico]. / Pedro Fauth Manhães Miranda (organizador) -- Ponta Grossa: Aya, 2021. 283 p. – ISBN 978-65-88580-70-7

Inclui biografia

Inclui índice

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader.

Modo de acesso: World Wide Web.

DOI 10.47573/aya.88580.2.44

1. Direito. 2. Direito de família. 3. Prisões - Brasil. 4. Previdência social - Legislação - Brasil. 5. Síndrome da alienação parental – Brasil. 6. Pais e filhos – Brasil. 7. Pais divorciados. 8. Migração. 9. Direitos humanos. 10. Administração pública – Brasil. 11. Proteção de dados - Legislação – Brasil. 12. Identidade de gênero I. Miranda, Pedro Fauth Manhães. II. Título

CDD: 340.07

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Bruna Cristina Bonini - CRB 9/1347

International Scientific Journals Publicações de Periódicos  
e Editora EIRELI

AYA Editora©

CNPJ: 36.140.631/0001-53

Fone: +55 42 3086-3131

E-mail: contato@ayaeditora.com.br

Site: <https://ayaeditora.com.br>

Endereço: Rua João Rabello Coutinho, 557  
Ponta Grossa - Paraná - Brasil  
84.071-150

## O sistema capitalista e as faces da previdência social

---

**Matheus Martins Sant'anna**

*Advogado, Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, Especialista em Direito e Processo Tributário pela Escola Paulista de Direito e Mestrando em Direito da Saúde pela Universidade Santa Cecília*



# Resumo

---

Atualmente fala-se com frequência da instabilidade financeira brasileira, as questões sociais, leis trabalhistas que venham a atingir os contribuintes e sobre a necessidade de mudanças. Com isso, surgem diversas faces a serem analisadas; juntamente a essas faces aparecem grupos subdivididos que pendem para dois lados completamente opostos, ambos com a intenção de revoluções, cujo propósito necessita ser estudado para que se obtenha entendimento do passado, da atualidade e do futuro do país com as mudanças que estão em discussão há algum tempo. O anseio pela mudança faz com que se busque justificativas e princípios para que seja realizada de maneira que beneficie o país e seus trabalhadores; torna-se indubitavelmente necessário entender o sistema de leis bem como a história que cerca toda a questão previdenciária, para que, dessa forma, hipóteses sejam levantadas em torno do assunto e haja maior possibilidade de entendimento e um possível norte sobre o rumo que o país vem tomando nos últimos tempos.

**Palavras-chave:** contribuintes. história. mudanças. previdência

# Abstract

---

Currently, people often talk about Brazilian financial instability, social issues, labor laws that may affect taxpayers and the need for change. With this, there are several faces to be analyzed; along these sides appear subdivided groups that lean towards two completely opposite sides, both with the intention of revolutions, whose purpose needs to be studied in order to obtain an understanding of the past, present and future of the country with the changes that have been under discussion for some time. The desire for change makes one look for justifications and principles so that it can be carried out in a way that benefits the country and its workers; it is undoubtedly necessary to understand the system of laws as well as the history that surrounds the entire social security issue, so that, in this way, hypotheses are raised around the subject and there is a greater possibility of understanding and a possible direction on the direction the country has been taking lately.

**Keywords:** contributors. history. changes. social security.

## INTRODUÇÃO

O país vem enfrentando diversos debates que adornam as questões sobre a previdência social. Busca-se entender as mudanças que estão para ocorrer e, com elas, quais impactos a sociedade enfrentará; com isso, surge a necessidade de buscar por meios em que se gere uma receita favorável aos cidadãos, bem como também combater gastos demasiados, mantendo um sistema de proteção adequado aos contribuintes e aos menos favorecidos

Devido a grande mudança demográfica, o número de pessoas aposentadas cresce continuamente e a expectativa de vida tende a continuar aumentando; contudo, a quantidade de pessoas contribuindo é menor do que a quantidade de pessoas recebendo, ou seja, as despesas com a previdência são crescentes e a receita não supre os gastos não diminuindo o déficit econômico.

Sabe-se que no Brasil a taxa Selic é um grande mecanismo de controle da inflação e influencia diretamente no poder de compra da população, o que leva a um menor movimento na economia nos casos de aumento da inflação, que por sua vez diminui o poder de compra, e também pelos altos juros, sendo que, para que haja uma melhora significativa na economia, deve-se levar em conta a capacidade de compra para que haja, portanto, o movimento econômico que não ocorre desde o momento em que o Brasil entrou em recessão.

Contudo, faz-se necessário um levantamento de dados e estudos que coloquem em evidência as faces das reformas previdenciárias, nas quais esclareçam-se os questionamentos da população, a fim de entender aquilo que coloca-se como opção para a classe trabalhista.

Sendo assim, este trabalho objetiva buscar entendimento e pontos que direcionem aos fatores econômicos e sociais ligados à previdência, de acordo com a história e com embasamento teórico, para que se entenda as possíveis mudanças que ocorram no país nos próximos anos.

## SOCIEDADE DE RISCOS

Um dos efeitos da crise econômica é um período de recessão. A recessão ocorre quando, sem novos investimentos e desaquecimento do consumo, há queda na produção e conseqüente decréscimo no PIB - a soma das riquezas produzidas de um país, por um período prolongado.

No capitalismo, as crises ocorrem desde o século 17, e as soluções da última trazem as sementes da próxima.

Basicamente, o que mantém o sistema funcionando é a confiança. Quando se perde a confiança, os bancos deixam de oferecer crédito e as empresas abandonam negócios de risco, em busca de segurança. Com isso, o dinheiro circula menos, as pessoas não consomem e cai o faturamento das empresas.

Ricardo Antunes, em comentário às análises de István Mészáros, disciplina que "sistema de capital, por não ter limites para a sua expansão, acaba por converter-se numa processualidade incontrolável e profundamente destrutiva".<sup>1</sup>

<sup>1</sup> ARRUDA SAMPAIO JR., Plínio de. *Capitalismo em crise: a natureza e dinâmica da crise econômica mundial*. São Paulo: Editora Instituto José Luiz e Rosa Sundermann, 2009.

Prossegue ao dizer que o caráter do capitalismo é "expansionista na busca crescente e desmedida de mais-valor, destrutivo na sua processualidade pautada pela superfluidade e descartabilidade, assim o sistema de capital torna-se, no limite, incontrolável".

Parafrazeando o referido autor, em razão do caráter expansionista do capital, verifica-se que o estágio atual das crises capitalistas do século XXI é de superprodução, sendo que no Brasil, nos últimos 25 anos, um terço deste período foi de recessão econômica.<sup>2</sup>

A tese é confirmada pelos neoliberais. Raul Prebisch (1998) que "o crescimento do emprego requer o dos investimentos."

Prossegue ao comentar que "o crescimento dos investimentos tende a diminuir a eficiência do capital".

Neste raciocínio, a diminuição da eficiência do capital deveria ser, pela lógica, acompanhada da baixa da taxa de juros, com isso acompanhando o nível de produção, estimulando-a.

No entanto, a taxa de juros possui inúmeras indexações. Logo, afirma Prebisch, "se a taxa de juros é relutante e não cai além de certo ponto, os investimentos não poderão crescer na medida necessária para eliminar o desemprego".

Não eliminando o desemprego, o nível de consumo, bem como a insatisfação social, drena a economia e, com isso, afeta a governabilidade de qualquer democracia.

Nesse cenário, reconhecendo que o capitalismo forma uma sociedade de riscos, os neoliberais, diferentemente dos clássicos, a partir de Keynes, admitem a necessidade de uma estrutura social para a cobertura das crises.

"A tendência ao desemprego crônico provém da própria riqueza das grandes comunidades industriais. O *laissez-faire*, o jogo espontâneo das forças econômicas, é incapaz de corrigi-la, porque há no sistema um grave defeito de ajuste".<sup>3</sup>

Com efeito, os neoliberais e os marxistas tratam o desemprego como o colapso social do capitalismo. Com vistas à sua atenuação, os neoliberais defendem a ideia de forte atuação dos bancos centrais para a ativação de investimento e controle da taxa básica de juros.

Assim, Prebisch determina que "extirpando o mal crônico do desemprego, haverá desaparecido um dos maiores graves defeitos do regime capitalista. Restaria a repartição desigual das riquezas, que é outra de suas falhas notórias"<sup>4</sup>.

## CRISE ECONÔMICA BRASILEIRA E A RETÓRICA DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA

O Brasil encontra-se formalmente em recessão desde o segundo trimestre de 2014, período em que Dilma Rousseff, candidata à reeleição pelo Partido dos Trabalhadores, venceu a eleição sob a retórica de desnecessidade de medidas de controle das contas públicas e inexistência de risco de crise inflacionária.

<sup>2</sup> Regularidades históricas recessão-retomada: elementos para a atual recuperação - Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos – Seplan/MP. p 3.

<sup>3</sup> PREBISCH, Raul. *Keynes, uma introdução*. São Paulo. Brasiliense, 1998. p. 19.

<sup>4</sup> PREBISCH, Raul. *Keynes, uma introdução*. São Paulo. Brasiliense, 1998. p.. 20.

Neste período, após as medidas adotadas pela presidente reeleita em 2015 e introdução das "pautas-bombas" pelo congresso brasileiro que eclodiram numa crise fiscal sem precedente, o produto per capita brasileiro caiu cerca de 9% até 2016, ano de impeachment de Rousseff.

Em síntese, a crise de 2014/2016 não possui influência externa - trata-se, portanto, de crise com origem interna e dos atos do governo de Dilma Rousseff.

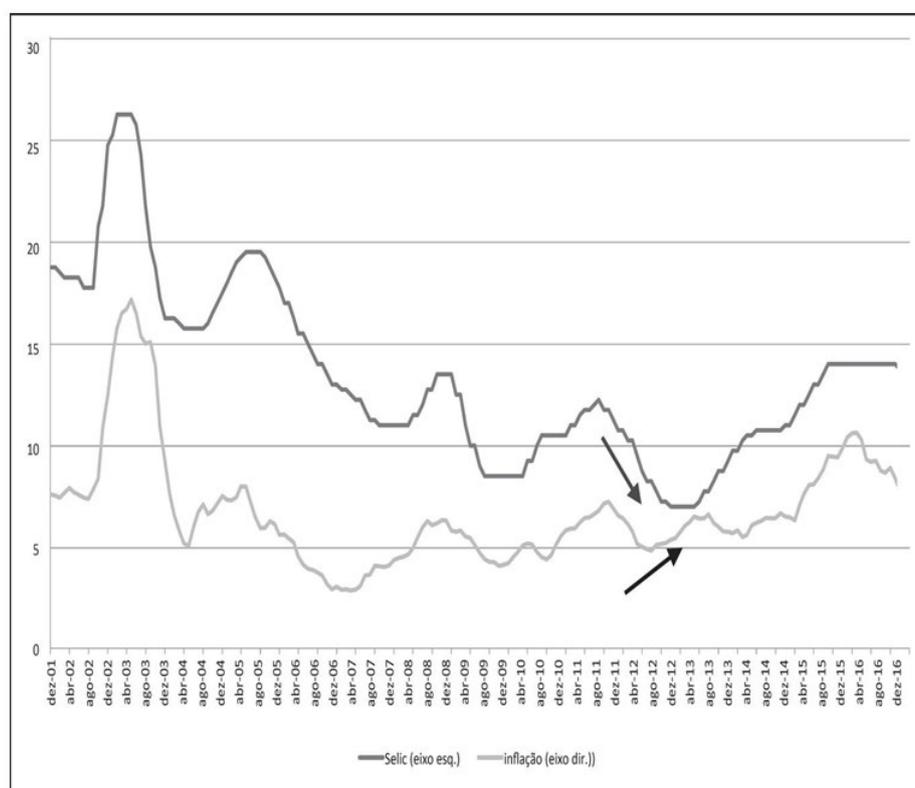
A crise brasileira, assim como qualquer outra do capitalismo, é oriunda de um conjunto de choques da equação entre oferta e demanda. De início, o conjunto de políticas adotadas a partir de 2011/2012, conhecido como Nova Matriz Econômica (MNE), reduziu a produtividade da economia brasileira e, com isso, o produto potencial.

Os diversos choques de oferta e de demanda que atingiram a economia brasileira foram ocasionados por erros de política econômica, cometidos principalmente no período em que foram adotadas políticas que formaram a "Nova Matriz Econômica" (NME) que combinava a redução da taxa básica de juros, controle de preço e subsídios.

A política monetária eleva a taxa de juros em momentos de crescimento da inflação e reduz a taxa Selic em momentos de desaceleração inflacionária, conforme se pode observar pela evolução da inflação e da taxa Selic ao longo do tempo.

O artigo de Fernando de Holanda Barbosa Filho pela Fundação Getúlio Vargas, reproduz com admirável consistência a política monetária na Figura 1.<sup>5</sup>

**Evolução da Selic e inflação (12 meses) - %**



No referido gráfico, Fernando de Holanda retrata que "uma das políticas da NME foi a redução da taxa de juros básica da economia em 2012 em momento de aceleração da taxa de inflação. A mudança na política monetária fez com que a taxa de inflação acelerasse (e per-  
*5 BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda. A Crise Econômica de 2014/2017. Instituto Brasileiro de Economia, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro/ Rio de Janeiro, Brasil. p. 52.*

manecesse em nível elevado) e reduziu a credibilidade do Banco Central, elevando o custo de combate à inflação."

Simultaneamente à elevação na demanda de investimento por parte da Petrobras, houve controle do preço de seus derivados. O controle de preços de combustíveis afetou a Petrobras, que vendia gasolina no mercado doméstico a um preço inferior ao que comprava no mercado internacional.

O controle de preços com a ascensão dos investimentos elevou seu endividamento sem o respectivo aumento da produção (cresceu cerca de 25%) e geração de caixa.

A intervenção do setor energético não ocorreu somente na Petrobras, mas também no setor elétrico de forma geral. Os efeitos da forte seca de 2012/2013 foram amplificados por erros da política energética do governo, que reduziu as tarifas de energia em 2013 elevando o consumo, em pleno período de escassez do principal insumo da matriz energética brasileira: água.

Para amplificar o problema, o governo deixou descontratadas as empresas geradoras de energia de São Paulo, Minas Gerais e Paraná. Isso obrigou a compra de energia no mercado à vista ao longo da crise, elevando o custo para as empresas distribuidoras.

Como essas empresas não puderam repassar os preços, houve forte descapitalização, pois tiveram que bancar a diferença entre o preço da energia e seu custo. O controle de preços seria seguido de liberação dos preços a partir de 2015, gerando novo choque negativo sobre a economia devido ao realinhamento dos custos e o seu impacto na inflação que, por sua vez, corroeu do governo, gerando, assim, crise na base do congresso nacional e desconfiança de investidores que empreenderam forte fuga dos investimentos no país.

A dispersão e persistência desse choque de oferta fez com que o Banco Central elevasse a taxa de juros para controlar a inflação, que hoje se observa em trajetória de queda após um longo período de aperto monetário.

A intervenção governamental e seus estímulos fiscais geraram deterioração das contas públicas. A Figura 2 mostra a deterioração da dívida bruta ocasionada pela transformação de um superávit primário da ordem de 2% do PIB em um déficit primário superior a 3% desde 2012.

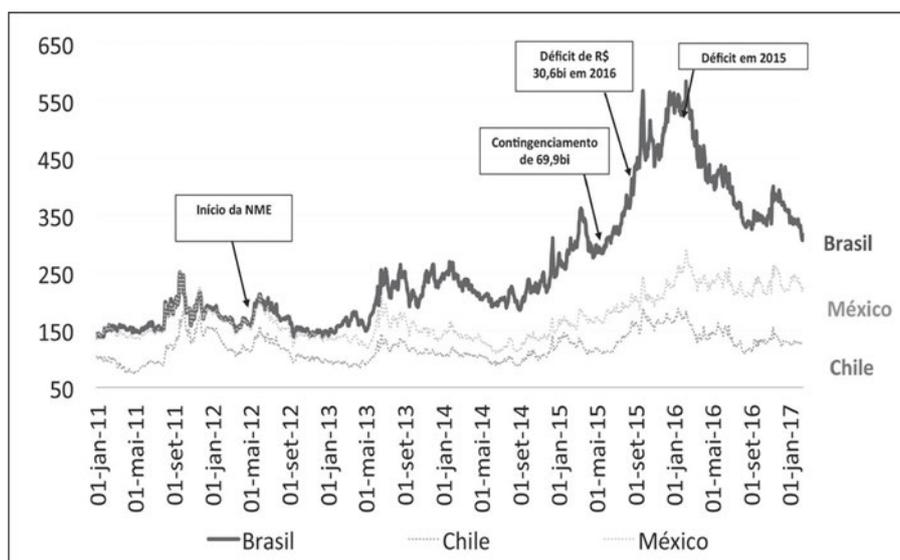
### Evolução da dívida bruta e do primário.



A conjunção de um déficit primário crescente, com uma dívida em trajetória explosiva, elevou de forma substancial o risco Brasil.

Essa elevação do risco país implica elevação da taxa de juros real de equilíbrio doméstico. O descolamento do risco da economia brasileira pode ser visto na Figura 3 e foi acentuado na crise de sustentabilidade da dívida de 2015.

### Risco país para Brasil, México e Chile (CDS 10 anos).



A redução da taxa de crescimento do PIB foi acompanhada de redução da taxa de investimento em 4,8% e a menor taxa de crescimento do consumo nos últimos anos, com crescimento de somente 2,3% no ano.

A forte queda desses dois componentes parece estar relacionada com a crise de sustentabilidade da dívida pública brasileira, que elevou os juros e a incerteza. O investimento reduziu

em 13,9% em 2015 e 10,6% em 2016, enquanto o consumo caiu 3,9% e 4,5%, respectivamente.

A taxa de crescimento dos gastos do governo vem perdendo força gradativamente, passando a ser negativa em 2015 e 2016.

Nesse cenário, um grupo de economistas aponta que o aprofundamento da recessão foi fruto da tentativa de ajuste fiscal realizada pelo ex-ministro da Fazenda Joaquim Levy.

Entretanto, a análise dos dados não suporta essa visão. Durante a gestão de Joaquim Levy, os gastos do governo reduziram em somente 1,1% frente às quedas de 3,9% do consumo.

Nos últimos anos, a economia brasileira saiu de um crescimento do produto potencial próximo dos 4% ao ano, para algo próximo de 2%. A dívida bruta entrou em trajetória explosiva e a inflação, somente no ano de 2017, retoma a sua meta, após longo período acima de 4,5% ao ano.

A observação dos componentes da demanda do PIB mostra que consumo e investimento vem se reduzindo desde 2014. Isso indica que a redução do PIB brasileiro foi fruto de redução dos componentes de demanda privados e não da redução dos gastos do governo, como visto na seção anterior.<sup>5</sup>

Não existe forma de retomada de crescimento no país sem o encaminhamento de uma solução do problema fiscal. O déficit fiscal estrutural de 2016 foi próximo de 2% do PIB, o que indica que, para atingir um superávit de 2,5% (para estabilizar a dívida), o país teria que fazer uma consolidação fiscal de cerca de 4,5% do PIB. A opção seria fazer uma consolidação imediata ou gradativa.

Após o impeachment de 2016 e a diplomação de Michel Temer, o Ministro da Economia Henrique Meirelles promoveu a consolidação gradual e a imposição do teto de gastos.

Neste cenário, ressurgiu a retórica da necessidade de reforma da previdência. A criação do teto dos gastos públicos sinalizou uma política de geração de superávits primários no futuro para estabilizar a dívida doméstica e reduziu o risco país.

A reforma da previdência serve para uma sinalização de que o teto será respeitado e que problemas importantes de longo prazo estão sendo enfrentados.

Logo, se a palavra chave do capitalismo é a confiança, os neoliberais apostam na reforma da previdência para sinalizar que o estado brasileiro enfrentará o déficit fiscal e investirá dinheiro público, melhorando, assim, o cenário de negócios para investidores estrangeiros.

O golpe de confiança é de que a política de imposição de teto dos gastos públicos - ignorando os gastos sociais do governo e a falência múltipla dos municípios e estados federativos - e a proposta de reforma da previdência ajudariam a reduzir o risco país e, com isso, a taxa de juros neutra da economia brasileira.

A atual flexibilização da política monetária combinada com a redução do juro real de longo prazo fornece mais espaço para a redução de juros do Banco Central, iniciando uma recuperação cíclica com base na capacidade ociosa de nossa economia nos anos 2017 e 2018.

Não obstante, essa recuperação mostrou-se um "voo de galinha", uma vez que o Brasil não conseguiu, por diversos motivos, entre eles a instabilidade jurídica e política do país, elevar

a taxa de crescimento de seu produto potencial,

Uma vez terminada a capacidade ociosa, a economia brasileira estará amarrada ao seu baixo crescimento do produto potencial, hoje na faixa entre 1,5% e 2% ao ano, pouco superior ao crescimento populacional. Dessa forma, o país necessita de uma agenda que permita um crescimento mais rápido e agudo.

Por isso, antes mesmo de política de austeridade com a previdência do setor privado, o Brasil precisa primeiramente de políticas que permitam a recuperação do crescimento da produtividade no país.

Essas políticas necessitam de alternativas diversas daquelas que impuseram a forte intervenção econômica nesta década.

## WELFARE STATE E O CONCEITO DE SEGURIDADE SOCIAL

As revoluções industriais do século XIX e a crise da bolsa americana no século XX demonstraram a necessidade de se promover políticas de estabilidade social, diante das cíclicas crises do capitalismo.

A necessidade de manutenção da renda de um indivíduo ao longo de sua vida, a fim de criar condições para a sua sobrevivência e de seu núcleo familiar, passaram a ser objetivo constitucional das grandes democracias, cujo discurso seria a de erradicação da pobreza, mas certamente poderia ser a de manutenção da estabilidade do capital.

Com isso, inicia-se os primeiros movimentos da iniciativa pública para lidar com a questão social sob o domínio da ideologia liberal, mas a história do Welfare State que ficou conhecida no capitalismo desenvolvido se concretizaria em um cenário distinto em meados do século XX.

Estando então as classes dominantes pressionadas pelo radicalismo popular crescente do pós-Segunda Guerra e pela existência de um sistema alternativo no horizonte de possibilidades (a "ameaça socialista" que esteve presente durante toda a guerra fria), o reformismo promovido pela consolidação do Welfare State pareceu, naquele momento, a solução mais progressista do sistema capitalista para os problemas sociais.

No cenário de atuação do Welfare State ocidental, buscou-se assegurar as famílias contra possíveis flutuações da renda advinda do trabalho (por exemplo, por desemprego, doença, invalidez ou maternidade). Esta teria sido a ideia por trás das convenções internacionais sobre seguridade social da OIT (Organização Internacional do Trabalho) e mais tarde, do Conselho Europeu, que consideraram tais interrupções nos rendimentos como riscos sociais e, portanto, passíveis de serem segurados publicamente.

O Welfare State, especialmente nos países europeus, também se provou uma bem sucedida estratégia de combate à pobreza e às desigualdades sociais. Toda estrutura de proteção social visa algum tipo de redistribuição, seja ela vertical (dos mais ricos aos mais pobres, através do sistema de tributação progressiva) ou horizontal (ao longo do ciclo de vida dos indivíduos).

Aliás, as constituições contemporâneas dos estados constitucionais e democráticos têm consignado um extenso rol de direitos fundamentais, imprescindíveis para o pleno desenvolvi-

mento humano.

Trata-se de conquistas civilizatórias que extrapolam a tradicional conformação de direitos fundamentais de primeira dimensão (direito à liberdade, igualdade formal, propriedade e segurança), gerados no final do século XVIII, alcançando novas dimensões, especialmente no campo social (direito à educação e à saúde, dentre outros), a fim de possibilitar um desenvolvimento integrado da pessoa humana.

A doutrina disciplina a existência de quatro dimensões de direitos:

a) direitos de liberdade: oriundos das revoluções francesa e americana, forjadas nos direitos à liberdade, igualdade formal, segurança e propriedade;

b) direitos democráticos de participação política;

c) direitos prestacionais: fundados na igualdade material, identificam-se com os direitos sociais;

d) direitos de solidariedade ou direitos dos povos: colaboração de todos os estados em prol de direitos comuns, como os direitos de autodeterminação, meio ambiente, desenvolvimento, paz, patrimônio cultural, dentre outros.

A redistribuição vertical, segundo Palme (2005), faz do Welfare State um projeto civilizatório, pois através do estado, os mais pobres de uma sociedade têm acesso aos progressos sociais e materiais auferidos pelos mais ricos.

A redistribuição horizontal ocorre nos sistemas de aposentadoria, auxílio à maternidade e serviços voltados às crianças. Outro tipo de redistribuição de riscos, refere-se aos riscos relacionados ao trabalho (doença ou desemprego), já que estes estão desigualmente distribuídos pela população.

Assim, essa redistribuição também é vertical num certo sentido, pois os riscos relacionados ao desemprego e enfermidades em geral deixam a população de renda mais baixa em posição mais vulnerável. Oferecendo apoio aos mais vulneráveis, a proteção social evita a ocorrência de situações de pobreza e além disso, a estruturação do Welfare State contribuiu para a promoção do emprego e aumento da participação das mulheres no mercado de trabalho.

Como conceito jurídico, a Constituição Federal definiu em seu artigo 194, caput, que a seguridade social é o "conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinado a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social".

Pode-se dizer, portanto, que a seguridade social é o gênero, do qual a saúde, a previdência e assistência social são espécies.

Sérgio Pinto Martins define, ainda, que a seguridade social se trata de um conjunto de regras e de instituições destinado a estabelecer um sistema de proteção social aos indivíduos contra contingências que os impeçam de prover as suas necessidades pessoais básicas e de suas famílias, integrado por ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, visando assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito da Seguridade Social*. São Paulo: Atlas, 19ª Ed., 2003, p. 43.

## EVOLUÇÃO DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO

Wagner Balera aponta que a noção de previdência e assistência social nasce da ajuda mútua inicialmente e, posteriormente, com a ação do estado. No primeiro caso, reúne integrantes que conjugam alguma afinidade profissional, religiosa ou mesmo geográfica, enquanto no segundo, denominados Socorros Mútuos pela Constituição Imperial de 1824, de acordo com a expressão tradicional da Revolução Francesa, desenvolvem-se até o final do século XIX.<sup>7</sup>

Após o golpe que deu origem a república, a Constituição Federal de 1891, no artigo 75, institui o termo "aposentadoria", cuja destinação serviria aos funcionários públicos, em caso de invalidez no serviço da nação.

Em 1919, o Decreto de nº 3.724 assinado pelo então presidente Delfim Moreira da Costa Ribeiro, instituiu o seguro de acidentes do trabalho no Brasil. Pouco depois, em 1923, foi editada a Lei Eloy Chaves (Decreto-legislativo nº 4.682, de 24/01/1923), a qual determinava a criação das caixas de aposentadorias e pensões para os ferroviários, por empresa.

Verifica-se, portanto, que sob a égide da Constituição de 1891, a previdência social ainda se mostra embrionária e setORIZADA à carreira de funcionários públicos, uma vez que o contexto histórico da república velha, ainda que em governos civis, apresentava alta interferência dos militares, sem intervenção ou participação democrática popular.

Somente no governo varguista, após a revolução de 1930, que houve a preocupação do estado em promover novas políticas no âmbito previdenciário.

Diferentemente da república velha, a qual direcionava o gerenciamento das caixas de previdência aos empregadores, o estado varguista assumiu para si a responsabilidade de gerenciamento do sistema previdenciário com a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP).

A inovação quanto à forma de arrecadação veio com a Constituição de 1934 que, embora de duração breve, estabeleceu o financiamento tríplice da fonte de custeio, com contribuições do estado, empregado e empregadores, vigente até os dias atuais.

O Estado Novo (Constituição de 1937) aprofundou as reformas no âmbito trabalhista, principalmente com a criação da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT de 1943 e a institucionalização da formalização do mercado de trabalho que afeta diretamente a arrecadação da previdência social.

A Constituição de 1946 trouxe a unificação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão; todavia, no âmbito do financiamento, o fato notório deste período foi a emenda nº 11, que determinava que nenhuma prestação de serviço de caráter assistencial ou de benefício compreendido na previdência social poderá ser criada, majorada ou estendida sem a correspondente fonte de custeio total.<sup>8</sup>

Após o golpe de 1964 e a Constituição de 1967, foi ampliada a rede de proteção previdenciária no âmbito rural, contudo, somente após a redemocratização com a Constituição de

<sup>7</sup> BALERA, Wagner. *Competência Jurisdicional da Previdência Privada*. 2 ed. São Paulo: Quartier Latin. 2008, p. 62.

<sup>8</sup> Emenda nº 11 acrescenta parágrafo ao artigo 157 da Constituição de 1946 com a seguinte redação: "§ 2º Nenhuma prestação de serviço de caráter assistencial ou de benefício compreendido na previdência social poderá ser criada, majorada ou estendida sem a correspondente fonte de custeio total"

1988 que o sistema de seguridade social obteve as mais profundas reformas, seja no âmbito conceitual, seja na ampliação de segurados e a utilização da previdência social como instrumento de diminuição da desigualdade social, com o amplo reconhecimento das necessidades sociais.<sup>9</sup>

Sob outro prisma, podemos classificar as grandes mudanças do nosso sistema previdenciário em quatro momentos:

a) pré-constitucional, caracterizado por um sistema de seguro corporativo, com prevalência de uma cobertura institucionalizada para quem contribuía para o sistema;

b) constitucional original, com a instituição de seguridade social universal;

c) Emendas 20/98 e 41/03, que impuseram restrições de direitos em relação à idade e tempo de serviço.

Em outras palavras, sob o respaldo do modelo bismarckiano, a previdência social brasileira assume como sua natureza de atuação, a desigualdade e o risco social proveniente da histórica relação de trabalho e miséria do país, possuindo garantias constitucionais que preservam o modelo de financiamento e contribuição, mas institui como objetivo constitucional, a busca do bem estar social.

## PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DO EQUILÍBRIO ATUARIAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Na linha de entendimento de que o equilíbrio financeiro e atuarial foi elevado a verdadeiro princípio informador da previdência social, leciona Souza (2012):

[...] no que tange ao ordenamento jurídico brasileiro, a partir do exame da Constituição Federal de 1988, constata-se que esta constitui um marco de uma nova perspectiva na história constitucional brasileira, uma vez que, em harmonia com o movimento neoconstitucionalista, consagra em seu texto diversos princípios jurídicos fundamentais.

Neste sentido, observa-se que o constituinte originário brasileiro, ao tratar da Seguridade Social e da Previdência Social, preocupou-se não apenas em definir as regras atinentes ao sistema de proteção social, mas também positivou diversos princípios que norteiam sua interpretação e aplicação, a exemplo dos princípios da solidariedade e da preservação do equilíbrio atuarial e financeiro.

De antemão, sublinhe-se o que entende por princípio jurídico Carrazza (2013, p. 45):

“Segundo pensamos, princípio jurídico é um enunciado lógico, implícito ou explícito, que, por sua grande generalidade, ocupa posição de preeminência nos vastos quadrantes do Direito e, por isso mesmo, vincula, de modo inexorável, o entendimento e a aplicação das normas jurídicas que com ele se conectam.”

Sobre a modalidade de eficácia dos princípios constitucionais, não se perca de vista a apropriada lição de Barroso (2009, p. 317-318):

“Princípios constitucionais incidem sobre o mundo jurídico e sobre a realidade fática de diferentes maneiras. Por vezes, o princípio será fundamento direto de uma decisão. De outras vezes, sua incidência será indireta, condicionando a interpretação de determinada regra ou paralisando sua eficácia”.

Ainda para Barroso, lembre-se que entre regras e princípios constitucionais não há hierarquia jurídica, como decorrência do princípio instrumental da unidade da Constituição, em-  
*9 ASSIS, Armando de Oliveira. Em Busca de Uma Concepção Moderna de Risco Social. Revista Direito Social n.º. 14.*

bora alguns autores se refiram a uma hierarquia axiológica, devido ao fato de os princípios condicionarem a compreensão das regras e até mesmo, sem certas hipóteses, poderem afastar sua incidência.

Deste modo, Barroso conclui, portanto, que os princípios constitucionais gerais são pressupostos ou especificações dessas decisões - isonomia, legalidade - tendo maior densidade jurídica e a aplicabilidade concreta. E, por fim, os princípios constitucionais setoriais regem determinados subsistemas abrigados na Constituição, consubstanciando normas como a livre concorrência ou a moralidade da Administração Pública.

Por definição legal, há que se distinguir, no entanto, o aspecto financeiro do aspecto atuarial, embora intrinsecamente ligados. O artigo 2º da Portaria Ministério da Previdência Social nº 403/2008 distingue os conceitos de equilíbrio financeiro e equilíbrio atuarial, dispondo, a saber:

I - Equilíbrio Financeiro: garantia de equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do RPPS em cada exercício financeiro; e II - Equilíbrio Atuarial: garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, apuradas atuarialmente, a longo prazo. (BRASIL, 2013).

## PREVIDÊNCIA, SETOR PÚBLICO E O IMPACTO FINANCEIRO

A Constituição de 1988 introduziu no ordenamento jurídico o Regime Jurídico Único para os servidores públicos dos entes federativos.

Os efeitos sobre o sistema previdenciário foram consideráveis sob a ótica fiscal, uma vez que acarretou milhares de empregados e servidores públicos, na acepção jurídica do termo, que contribuía para o regime geral e que se aposentariam por suas regras, migrassem subitamente e sem contrapartida específica e compensatória, a se aposentar à conta da União, dos estados e dos municípios e Distrito Federal.

O reflexo sobre as contas públicas foi crescente e profundo, comprometendo gravemente a estabilidade fiscal do país, impondo aos estados e municípios que adotaram o regime próprio de previdência o rótulo de entes federativos que servem meramente para pagar benefícios e pensões, diminuindo drasticamente os valores para investimentos públicos.

Os servidores públicos tiveram dois tipos de privilégios em relação aos contribuintes do setor privado:

a) a possibilidade de, em certos casos, terem um aumento da remuneração quando da sua aposentadoria, inclusive obtendo complementação de aposentadoria quando a remuneração for superior ao teto previdenciário;

b) a possibilidade de aposentadoria com base no último salário, sem a exigência prévia de uma carência mínima<sup>10</sup>.

O desequilíbrio nos regimes previdenciários dos servidores da União, estados e municípios tem se colocado como um dos principais obstáculos ao ajuste das contas públicas em nosso

*10 No regime privado, o indivíduo poderá ter um salário elevado, porém sua aposentadoria está limitada ao teto de benefícios. No serviço público, com o provento de aposentadoria tendo como base o último salário, considera-se que um homem contribuiu 33 anos para o INSS sobre a base de nove salários mínimos e ingressou no poder público ganhando cinquenta salários mínimos até se aposentar com 35 anos de serviço. Esse indivíduo irá se aposentar no serviço público dentro de dois anos, tendo contribuído apenas esse período sobre o atual salário, gerando um déficit na sua conta, pois receberá pelo menos mais vinte anos o valor com que se aposentou.*

país.

A previdência pública, antes da constituição de 1988, funcionava como uma extensão da política de pessoal do governo com base no princípio de que o vínculo empregatício por si só assegurava o benefício previdenciário.

Até a década de 1980, além dos servidores estatutários, a administração pública federal, estadual, distrital e municipal era composta por um grande contingente de servidores cuja relação de trabalho era regida pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), chamados de empregados públicos.

Os servidores efetivos, por sua vez, não contribuíam para a aposentadoria, mas apenas para a cobertura de pensões e, ainda assim, com alíquotas insuficientes.

Posteriormente à promulgação da Constituição de 1988, a maior parte dos celetistas foi convertida em estatutários com a instituição do Regime Jurídico Único, que previa também a possibilidade da existência de regimes próprios de previdência no âmbito da União, estados, Distrito Federal e municípios.

Os estados e a maioria dos municípios adotaram essa política, assumindo a responsabilidade pelo passivo previdenciário desses servidores, que, anteriormente, haviam contribuído para o regime geral de previdência social e estavam submetidos ao teto de contribuição e de benefícios.

Segundo Ornélas (1999), a instituição de regimes próprios de previdência dos estados e municípios pós-Constituição de 1988 gerou uma ilusão de equilíbrio financeiro uma vez que, inicialmente, o estoque de aposentados desses fundos estava zerado, não ocasionando gastos com benefícios, ao passo que, pelo lado da receita, havia um fluxo de novos recebimentos, ainda que incipiente e insuficiente, porque não era baseado em cálculos atuariais.

A isso se agregou a aparente vantagem de deixar de recolher contribuições para o INSS, obtendo recursos a curto prazo que, à época, foram desvinculados e utilizados para a cobertura de outras dotações orçamentárias.

Como consequência, o alívio inicial foi corroído pelos encargos com benefícios de funcionários que começavam a constituir o estoque de aposentados e agravado pela inexistência de fundos de reserva nos regimes próprios de previdência.

[...]Em 1998 o déficit previdenciário de Estados e Municípios foi respectivamente de R\$ 12,8 e R\$ 2,5 bilhões. Mantida a tendência atual, os gastos com inativos tendem a ultrapassar a folha de pagamento de ativos, afetando inclusive a disponibilidade de recursos para as políticas públicas locais. Atualmente, a maior parte dos Estados brasileiros compromete com a despesa de pessoal valor superior a 60% de suas receitas correntes líquidas, definido como limite de gasto nesta rubrica. No âmbito Federal, a relação entre a contribuição do Tesouro e dos segurados era da ordem de 7/1. Em 1998 as contribuições dos servidores públicos federais financiaram apenas 12,6% do dispêndio total com inativos [...] (Ornélas, 1999).

O peso das despesas com o pagamento de aposentadorias e pensões é agravado quando se considera o universo de todo o setor público, não apenas o governo federal.

## MODELOS DE CONTRIBUIÇÃO

De início, os sistemas previdenciários podem ser distinguidos, em primeira instância, de acordo com a cobertura e a forma de financiamento. Com relação à cobertura, são observados a extensão dos benefícios, a forma como estes são calculados e as fontes de arrecadação.

Em geral, no mundo ocidental, há duas formas de financiamento de previdência social, a saber: sistema de repartição e o sistema de capitalização.

No Brasil, que adota o sistema de repartição, a previdência se caracteriza pelas contribuições individuais que são feitas para garantir o pagamento de benefícios futuros, os quais devem repor o rendimento do segurado em caso de perda parcial ou total, definitiva ou temporária, de sua capacidade laborativa, bem como para a garantia de condições mínimas de manutenção do padrão de vida nos benefícios ligados a idade.

### Modelo de repartição

O regime de repartição simples, também conhecido como "sistema de custeio de caixa", é um sistema pelo qual o que se arrecada é imediatamente gasto, sem que haja, obrigatoriamente, um processo de poupança ou acumulação.

Esse modelo funciona como um processo de distribuição entre contribuições e benefícios dentro de gerações diferentes - pacto entre gerações, ou seja, as contribuições previdenciárias pagas pela população ativa (mais jovem) destinam-se a cobrir os gastos com os benefícios dos inativos (mais velhos).

Nessa ótica, a relação entre beneficiários e contribuintes pode apresentar grandes desequilíbrios em decorrência de fatores demográficos. Esse sistema se demonstra equilibrado quando existe um expressivo grupo de jovens trabalhando e ativos e poucos trabalhadores inativos ou aposentados. Ao longo do tempo, a tendência natural é que se reduzam os valores dos benefícios e se gere aumento de alíquotas devido ao envelhecimento da população e ao aumento do número de benefícios. Não há vínculo entre o benefício recebido e o valor capitalizado ao longo do período.

Com efeito, fica entendido como regime financeiro de repartição simples como aquele em que as contribuições pagas por todos os participantes deverão ser suficientes para pagar os benefícios decorrentes dos eventos ocorridos nesse período.

Sua aplicação deverá se dar para sistemas previdenciários em que a massa de participantes tenha alcançado um estado estacionário, ou seja, despesas previstas estáveis, evitando, assim, futuros déficits.

### Modelo de capitalização

O regime de capitalização poderá ser conceituado como sistema de financiamento de benefício em que o contribuinte, durante a sua fase laborativa, produzirá um montante de recursos necessários para sustentar o seu benefício previdenciário.

Diversamente do regime de repartição simples, o modelo de financiamento de capitalização inspira-se, segundo Feijó (1988, p. 233):

[...] em técnicas de seguro e poupança, acentuando sua filiação aos sistemas por que funcionam os seguros privados. O esforço de cada indivíduo e de cada geração conflui para a realização de fundos que, administrados de maneira correta, permitiriam a entrega das prestações no devido tempo.

Varsano e Mora (2007) referem que:

[...] o contribuinte dispõe de uma conta individual e, com base nela e na expectativa de sobrevida, calcula-se o benefício a ser recebido, evitando-se que haja transferências inter ou intrageracionais. Pela sua própria natureza, não há, em princípio, possibilidade de desequilíbrio atuarial nesse tipo de regime. Há o risco, contudo, de os recursos serem mal aplicados, resultando em remuneração não condizente com a rentabilidade esperada.

Na mesma linha conceitual, os argumentos esgrimidos por Pulino (2013):

No regime de capitalização, os próprios contratantes gerarão, na atividade, o montante necessário para financiar as prestações em sua inatividade (não havendo aqui o famoso 'pacto de gerações' que é inerente ao sistema público, baseado na repartição simples e fundado na solidariedade de toda a sociedade). A capitalização impõe, portanto, duas fases bastante distintas ao longo da relação previdenciária: uma fase de acumulação (período contributivo) e outra de fruição (período concessivo).

Nesse regime, quando se inicia a fase de concessão (ou seja, antes de se começar a série de pagamentos das parcelas previstas a título de benefício), a reserva deverá estar constituída, daí porque tal regime é também chamado de 'regime de pré-pagamento' ou 'pré-financiamento'.

Póvoas também define o regime de capitalização, senão vejamos:

“aquele em que as despesas com os benefícios, sob a forma de pagamento continuado ou de pagamento único são estimados, conjuntamente, com relação a todos aqueles que serão concedidos nos exercícios futuros, cada qual tido como um exercício inicial de concessão - considerada a manutenção do compromisso nos respectivos exercícios subsequentes, no caso de benefícios sob a forma de pagamento continuado e cujo custeio é garantido pelos sucessivos capitais de cobertura que serão constituídos, por meio de contribuições previamente fixadas e nivelados, além das rendas geradas por investimentos realizados com as disponibilidades desses capitais desde o início de sua formação (1985, p. 124)”.<sup>11</sup>

Em um regime de capitalização, as contribuições aportadas são capitalizadas junto ao mercado financeiro, constituindo reservas para a cobertura das despesas com benefícios futuros.

Dessa forma, diferentemente do regime de repartição vigente no país, não existe o pacto direto entre as gerações, pois é a geração atual (o próprio beneficiado) que financia os seus benefícios previdenciários.

Logo, em síntese, no sistema de Capitalização, os segurados contribuem para formação de uma poupança individualizada que se transformará no montante de benefícios a receber após o fim da capacidade laborativa.

Estes recursos são investidos em ativos existentes no mercado financeiro, permitindo o crescimento (capitalização) desses recursos. Porém, esse acúmulo de recursos está sujeito a certos riscos de mercado, dependendo dos ativos investidos, e assim pode haver perdas ou ganhos reduzidos, afetando o valor dos benefícios a receber (AGUIAR, 2017, p. 27).

<sup>11</sup> PÓVOAS, Manuel Sebastião Soares. *Previdência privada: filosofia, fundamentos técnicos e conceituação jurídica*. Fundação Escola Nacional de Seguros, 1985

Argumenta-se frequentemente que uma reforma visando à substituição de um regime de repartição por um sistema de capitalização individual elevaria o nível de poupança interno e, conseqüentemente, aceleraria o crescimento econômico.

Ainda assim, os impactos de tal reforma sobre a poupança agregada parecem ser ambíguos. Aparentemente podemos afirmar que a passagem de um sistema para o outro aumentaria a poupança, apesar da difícil comprovação empírica [ver Nitsch e Schwarzer (1997), Rondanelli (1996) e Schmidt-Hebbel et alii (1996)]; mas devemos ser cuidadosos quanto a resultados demasiadamente positivos.

Diversos autores [Beattie e McGillivray (1995) e Singh (1995)] sustentam que os efeitos do sistema de seguridade sobre o nível de poupança são reduzidos e dão-se essencialmente no longo prazo, contrariando as evidências aportadas por Feldstein.<sup>12</sup>

A primeira crítica deste modelo de financiamento de regime previdenciário é a vinculação entre as contribuições e o benefício auferido, tendo em vista a alta taxa de desocupação vigente nos países de terceiro mundo.

Este tipo de regime previdenciário, a princípio, não possui fonte de custeio para o amparo social daqueles que por motivos adversos, são incapazes de realizar uma atividade laboral e, conseqüentemente, não são capazes de realizar contribuições, portanto, não terão direito ao respectivo amparo financeiro, mostrando assim o caráter excludente deste tipo de regime.

Em linha de defesa do Regime de Capitalização, tipicamente oriundo do neoliberalismo econômico, esses regimes de capitalização não seriam excludentes.

Mesmo em países como o Chile, o Estado garante uma renda mínima para as capitalizações insuficientes. Além disso, os benefícios por invalidez e por acidentes de trabalho são também garantidos.<sup>13</sup>

Este regime pode ser considerado como uma poupança individual, com o agravante de que o beneficiário não controla a aplicação do dinheiro e está sujeito a flutuações do mercado financeiro.

Com efeito, outra crítica ao regime de capitalização é que benefícios previdenciários e aposentadorias dependerão sempre do que acontecer no mercado financeiro. O equilíbrio estaria então entre os ativos e os aposentados.

Pode-se dizer que o ponto forte deste sistema está relacionado à melhor capacidade de sustentabilidade financeira, já que o próprio sistema proporciona a formação de um ativo financeiro, evitando possíveis incapacidades de pagamento de benefícios.

Para isso, este tipo de regime necessita da existência de uma economia equilibrada, sem grandes problemas de desemprego, e com a manutenção de crescimento constante da economia.

Rocha e Savaris (2014, p. 226), destacam os aspectos positivos e negativos do modelo de capitalização:

<sup>12</sup> OLIVEIRA, Francisco Eduardo Barreto de, *Previdência, Poupança e Crescimento Econômico: Interações e Perspectivas*, IPEA, 1998, p. 20.

<sup>13</sup> REZENDE, Fernando. *Finanças Públicas*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 364.

[...] os aspectos positivos seriam a possibilidade de moderar o nível de contribuições sobre os salários, maior adequação à evolução do perfil demográfico e favorecimento do investimento por meio do reforço da poupança. Já os aspectos negativos residiriam, principalmente, nos riscos financeiros decorrentes da inflação, do funcionamento do mercado de capitais e da gestão empresarial.

Interessante visão sobre o tema apresenta Passarinho (2012), quanto às diferenças entre os modelos de financiamento da repartição simples e da capitalização no tempo:

A diferença básica entre esses dois modelos é que em um deles, o da repartição, o futuro do pagamento dos benefícios depende das contribuições da geração que se encontra em idade economicamente ativa. No outro modelo, o futuro do pagamento depende do sucesso rentável das aplicações a serem feitas. No regime de repartição, o futuro é garantido pelo trabalho; no regime de capitalização, o futuro depende da especulação.

No caso brasileiro, é importante, também, contestar versões oportunistas que nos dão conta de um envelhecimento acelerado da população brasileira – que colocaria em risco crescente o modelo de repartição.

população tinham idade acima de 65 anos. A projeção do IBGE, para o ano de 2050, estima que teremos um pouco menos de 20% da população com mais de 65 anos, enquanto a população economicamente ativa (entre 15 e 65 anos) se situaria um pouco acima de 63% do total de brasileiros.

Mesmo levando-se em conta que boa parte dessa população ativa não esteja contribuindo para uma previdência pública, não há problema à vista, desde que tenhamos crescimento econômico e formalização do mercado de trabalho.

Ao contrário, com decisões adequadas, temos, ou teríamos, todas as condições de fortalecer um robusto e importante fundo previdenciário, nos preparando – de fato – para um futuro, onde essas excepcionais condições de distribuição etária da população brasileira viessem a se alterar.

Porém, estamos tomando o caminho inverso.

O modelo de financiamento da capitalização é adotado no Brasil somente em alguns regimes próprios de previdência e nos regimes de previdência complementar.

## HISTÓRIA DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA NO CHILE

No sistema previdenciário, o governo ditatorial de Pinochet implementou reforma no sentido da privatização com a publicação do Decreto Lei 3.500 em novembro de 1980, passando a vigorar em maio de 1981.

O novo sistema previdenciário entrou em vigor promovendo a migração de sistemas não unificados, públicos ou semipúblicos e financiados majoritariamente por regime de repartição simples, para um sistema único, compulsório e de capitalização individual, gerenciado por bancos e administradores de fundos de pensão privados com fins lucrativos.

Na reforma previdenciária chilena de 1981, procurou-se estabelecer uma separação rígida entre os benefícios financiados por contribuições (regime de capitalização) e os benefícios assistenciais de caráter não contributivo (financiados por impostos), remanescentes do antigo regime.

O novo sistema privado de previdência social passou a incluir aposentadoria por idade ou invalidez e pensões, enquanto uma rede de benefícios sociais sem exigência de contribuição prévia (aposentadorias assistenciais, subsídio familiar e assistência médica a indigentes) ficaram

sob responsabilidade do Estado Chileno.

Segundo Uthoff (2001), a reforma chilena constituiu-se em uma tentativa de: a) encerrar as aposentadorias por tempo de contribuição ou serviço; b) estabelecer benefícios baseados em toda a vida contributiva e não apenas nos últimos anos de contribuição; c) promover mecanismos de ajuste automático às mudanças demográficas e econômicas, que garantissem o equilíbrio atuarial do sistema; d) reduzir as possibilidades de pressões políticas sobre o uso dos fundos; e) reduzir a carga administrativa do antigo sistema.

À época, assim como ocorre hoje no Brasil, houve grande apoio dos setores empresariais à reforma, pois o projeto desta já previa a eliminação da contribuição patronal, e os grandes grupos empresariais empreenderiam com entusiasmo a tarefa de criar sociedades privadas administradoras de fundos de pensão.

Semelhantemente ao Brasil, na visão de Hormazábal (2007), os objetivos de sanar os problemas do antigo sistema não requereriam por si só uma reforma tão drástica, e suas deficiências poderiam ser solucionadas com um grande esforço de racionalização da administração.

As aposentadorias e auxílios-doença passaram a ser financiados por contribuições exclusivas dos trabalhadores, e os empregadores somente deveriam contribuir para o auxílio nos casos de acidentes de trabalho.

O novo sistema previdenciário tornou-se compulsório para trabalhadores com vínculo empregatício formal e funcionários públicos, ao passo que os afiliados ao antigo sistema puderam afiliar-se voluntariamente no momento da transição, enquanto os militares e os policiais mantiveram seus sistemas prévios inalterados.

O sistema previdenciário chileno passou então a ser constituído por três pilares instituindo os seguintes princípios operacionais básicos (Hujo, 1999):

O primeiro pilar do sistema previdenciário chileno criou uma garantia de aposentadoria para aqueles que não alcançassem um benefício mínimo com os fundos acumulados, e que tivessem no mínimo 20 anos de contribuição ao sistema. Além disso, aposentadorias assistenciais focalizadas (com valores mais baixos) foram feitas para idosos em condições de extrema pobreza, não recebedores de benefícios previdenciários do antigo ou novo sistema.

O segundo pilar foi feito compulsório e constituiu o núcleo do sistema criado em 1981, tendo instituído contas individuais de capitalização administradas pelo setor privado.

iii) O terceiro pilar é constituído por contribuições voluntárias aos fundos privados de companhias de seguros e AFPs. As contribuições e os rendimentos auferidos neste pilar possuem um tratamento tributário extremamente favorecido e esses fundos possuem maior liquidez, podendo ser sacados, respeitadas certas regras.<sup>14</sup>

**Este sistema de 3 pilares instituído em 1981, passou a ser administrado essencialmente**

*14 Observe-se que as aposentadorias neste pilar se financiam através de uma alíquota de 10% (mais comissões) sobre o salário bruto dos trabalhadores, depositada em contas individuais nas AFPs (Administradoras de Fondos de Pensiones).*

*As AFPs cobram ainda comissão de administração (variável e fixa) e um prêmio de seguro para invalidez e desemprego (aproximadamente 3% do salário bruto).*

*As contribuições dos trabalhadores são retidas pela empresa/instituição em que trabalham e são por estas depositadas em suas contas previdenciárias individuais nas AFPs (escolhidas livremente pelo trabalhador).*

*Os recursos depositados nas AFPs são investidos por estas em uma ampla gama de instrumentos financeiros, cuja rentabilidade passa a fazer parte do montante com o qual se outorgam posteriormente os benefícios, com base em contribuições definidas.*

pelas seguintes entidades coexistentes:

i) O INP (Instituto de Normalización Previsional), criado durante a reforma para unificar as instituições fiscais ou semifiscais anteriormente existentes, chamadas caixas de aposentadoria (cajas previsionales).

O INP passou a administrar contribuições e benefícios dos trabalhadores que optaram por não ingressar no sistema privado no momento da transição, e também se encarregou de administrar as obrigações pendentes com os já então aposentados

ii) Sociedades Anônimas que administram os fundos de aposentadoria ou AFPs (Administradoras de Fondos de Pensiones). As AFPs são instituições privadas, com fins lucrativos e dedicam-se exclusivamente a administração de fundos previdenciários e serviços correlatos prestados aos filiados.

As AFPs, desde agosto de 2002, administram contribuições obrigatórias e voluntárias sob um sistema de Fundos Múltiplos (multifondos), dividido em 5 grupos, de acordo com o risco de seus investimentos.

iii) A SAFP (Superintendencia de Administradores de Fondos de Pensiones), criada para a supervisão e regulação do sistema. O Estado se faz representar através desta instituição autônoma, com patrimônio próprio, mas que também se beneficia de recursos estatais.

A SAFP se relaciona com o governo por intermédio da Subsecretaria de Previsión Social del Ministerio de Trabajo y Previsión Social e regula as políticas de investimento, fiscaliza as AFPs e fornece informações ao público.

A legislação governamental, cujo cumprimento deve ser verificado pela SAFP, é determinada na maior parte das vezes pelo Banco Central do Chile e visa regulamentar a atuação das AFPs.

A regulação feita pela SAFP é de dois tipos: tipo prudencial e tipo organizacional (UTHOFF, 2001). A regulação prudencial visa ao impedimento de investimentos de altíssimo risco e obriga a valorização média a acompanhar preços de mercado, reduzindo as possibilidades de perdas oriundas de má administração financeira.

A regulação organizacional limita os vínculos de interesses entre as AFPs e demais instituições do sistema financeiro, assim como estabelece as responsabilidades dos proprietários das AFPs em caso de problemas de gestão.

As AFPs, após a reforma de 1981, iniciaram suas operações administrando apenas um tipo de fundo. Em 2000, houve uma primeira mudança de regras e as AFPs foram autorizadas a oferecer um segundo fundo, chamado “Fondo 2”, mais conservador, apenas autorizado a investir em instrumentos de renda fixa (WILLIAMSON, 2005).

Em agosto de 2002, uma nova mudança foi feita e as AFPs passaram a administrar fundos sob o sistema de Fundos Múltiplos (multifondos), que dividiu as possibilidades de investimento em 5 grupos (A, B, C, D e E), de acordo com o risco envolvido em cada um deles.

O fundo que havia passado a ser o Fundo 1 em 2000 passou então a ser chamado Fundo C, e o Fundo 2 passou a ser chamado Fundo E. Os principais objetivos divulgados pela SAFP

para esta mudança foram a ampliação do valor esperado das aposentadorias e expansão das opções de investimento, respeitando diferentes níveis de aversão ao risco.

Desde então, todas as AFPs têm que oferecer, obrigatoriamente, os fundos de tipo B, C, D e E, sendo o oferecimento do fundo A opcional.

Os contribuintes são livres para decidir em que fundo aplicarão suas contribuições obrigatórias até que atinjam certa idade (55 anos para homens e 50 anos para mulheres), após a qual não mais podem escolher o fundo A. Quando se aposentam e começam a receber os benefícios, os pensionistas não podem mais optar pelos fundos A ou B para o investimento de sua reserva acumulada.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se, portanto, que a reforma da previdência já é uma realidade desde a década de 80, com o modelo de países como o Chile, com ascensão desde os anos 90 em diferentes economias de países emergentes como o Brasil, gerando resultados consideravelmente positivos em relação a aceitação e contribuição da classe trabalhista.

Ainda diante das mudanças que ocorreram em outros países, ressalta-se um abismo de diferença nas realidades; o aumento na idade de aposentadoria propõe que o trabalhador contribua por mais anos, cessando então suas atividades com a idade mais elevada. De acordo com a realidade do Brasil, para alcançar resultados possivelmente satisfatórios com a reforma, é fundamental investir fortemente em fatores que melhorem a qualidade de vida do trabalhador, para que este obtenha o necessário para seguir exercendo suas atividades com qualidade por mais anos.

As questões de seguridade social são de extrema importância para que sejam devidamente contemplados os que atualmente são prejudicados devido às diferenças sociais que ocorrem em nosso sistema capitalista. Atualmente os direitos estão diminuindo e seu alcance torna-se um caminho tortuoso para o indivíduo que contribui com a previdência pública, no qual o trabalho é demasiado e o respaldo é mínimo.

Conclui-se ainda que, de acordo com o levantamento feito neste trabalho, existem muitas faces da reforma da previdência a serem estudadas, bem como o interesse dos grupos de diferentes cunhos sociais que discutem, apoiam ou discordam das mudanças a serem realizadas, pois os grupos justificam certamente aquilo que os favorece, e que possivelmente as reais necessidades trabalhistas serão uma disputa perdida, onde o povo desfavorecido continuará alimentando com a força do trabalho o sistema capitalista e desigual no qual o Brasil se encontra.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, Leonardo. Direito previdenciário: curso completo. Juiz de Fora, iLM, 2017.

ANDERSEN, Esping G. (1991), As Três Economias Políticas do Welfare State, in Revista Lua Nova, nº 24, setembro. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-6445199100020000](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-6445199100020000)>. Acesso em setembro de 2019

- ASSIS, Armando de Oliveira. Em Busca de Uma Concepção Moderna de Risco Social. Revista Direito Social nº. 14.
- AZEREDO, B. A previdência privada do Chile: um modelo para a reforma do sistema brasileiro. Indicadores Econômicos FEE 1994: 132-9.
- BALERA, Wagner. Competência Jurisdicional da Previdência Privada. 2 ed. São Paulo: Quartier Latin.2008, p. 62.
- BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda. A Crise Econômica de 2014/2017. Instituto Brasileiro de Economia, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro/ Rio de Janeiro, Brasil. Pg. 52.
- BARROSO, Luís Roberto. Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 1ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2009.p 317-318.
- BRASIL. Constituição 1988 Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Emendas Constitucionais de Revisão. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/civil\\_03/decreto-lei/Del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/civil_03/decreto-lei/Del4657compilado.htm)>. Acesso em: setembro de 2019.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, RJ, 9 set. 1942. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657compilado.htm)>. Acesso em : Setembro de 2019
- CANUTO, O. A natureza do ciclo de crédito brasileiro. The Huffington Post Brasil, 5 fev. 2017. Disponível em :< [https://www.huffpostbrasil.com/otaviano-canuto/a-natureza-do-ciclo-de-credito-brasileiro\\_a\\_21707249/](https://www.huffpostbrasil.com/otaviano-canuto/a-natureza-do-ciclo-de-credito-brasileiro_a_21707249/)>. Acesso em : Setembro de 2019
- CARRAZZA, Roque Antonio. Curso de Direito Constitucional Tributário. 29. Ed. São Paulo: Malheiros: 2013. Disponível em : <<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/busca?q=CARRAZZA%2C+Roque+Antonio>>. Acesso em : Setembro de 2019
- CASTRO, J. A. *et al.* Gasto social e política macroeconômica: trajetórias e tensões no período 1995-2005. Brasília: Ipea, 2008.
- FEIJÓ, Coimbra. Direito previdenciário brasileiro. 9. ed. Rio de Janeiro: Ed. Trabalhistas, 1988.
- FIGUEIREDO, Carlos Maurício. O sistema multipilar e a reforma da previdência: análise, perspectivas e controle. Interesse Público, Belo Horizonte, v. 22, n. 5, nov./ dez. 2003.
- HORMAZÁBAL, R. S. "El Sistema de AFP Chileno: Una Visión Crítica". In: Revista Chilena de Administración Pública, n. 9, jun. 2007. Santiago: Universidad de Chile, 2007.
- KING. D. O Estado e as estruturas sociais de bem-estar em democracias industriais avançadas. Novos Estudos Cebrap, n. 22, out. 1988.
- MARTINS, Sérgio Pinto. Direito da Seguridade Social. São Paulo: Atlas, 19ª Ed., 2003, p. 43.
- OLIVEIRA, Francisco Eduardo Barreto. Previdência, Poupança e Crescimento Econômico : Interações e perspectivas, IPEA, 1998. pg. 20.

ORNÉLAS, Waldeck. VIEIRA, Solange P. Novo rumo para a previdência brasileira, Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS. Brasília - DF, Out.1999.

ORNÉLAS, Waldeck. O novo modelo previdenciário brasileiro: uma fase de transição. In: FÓRUM NACIONAL - BNDES, XI. Rio de Janeiro, 1999.

PEREIRA, Bresser L. C. Macroeconomia da estagnação: crítica da ortodoxia convencional no Brasil pós-1994. São Paulo: Editora 34, 2007.

PÓVOAS, Manuel Sebastião Soares. Previdência privada: filosofia, fundamentos técnicos e conceituação jurídica. Fundação Escola Nacional de Seguros, 1985.

REZENDE, Fernando. Finanças Públicas. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 364.

ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, José Antonio. Curso de Direito previdenciário: fundamentos de interpretação e aplicação do direito previdenciário. Curitiba: Alteridade, 2014.

SABADINI, Mauricio de Souza. Resenha de: SAMPAIO JR., Plínio de Arruda. Capitalismo em crise: A natureza e dinâmica da crise econômica mundial. São Paulo: Instituto José Luís e Rosa Sundermann, 2009, 160p. Crítica Marxista, São Paulo, Ed. Unesp, n.32, 2011, p.187-189.

UTHOFF, A. La reforma del sistema de pensiones en Chile: desafios pendientes. Revista de la Cepal, Santiago de Chile, v. 56, 2001.

VARSANO, R.; MORA, M. Financiamento do Regime Geral da Previdência Social. In: Tafner, P.; Giambiagi, P. (Orgs.). Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas. Rio de Janeiro: IPEA, 2007. p. 321- 348.

WILLIAMSON, J. B. An Update on Chile's Experience with Partial Privatization and Individual Accounts. Washington: AARP Public Policy Institute, 2005.



  
**AYA EDITORA**  
2021