



# ANÁLISE CONJUNTURAL DO POSSÍVEL “DÉFICIT” DA PREVIDENCIA SOCIAL E A QUESTÃO CONTROVERSA DA NECESSIDADE DE REFORMA

Leonardo Canez Leite <sup>1</sup>  
Raphael Gomes França Silva <sup>2</sup>

## Resumo

O presente trabalho aborda a seguridade social na Previdência Social, tema que vem sendo debatido desde suas primeiras criações e recrudescido nos dias atuais. Nessa pesquisa abordar-se-á a evolução da seguridade social nos âmbitos interno e externo. Ademais demonstrar-se-ão teorias econômicas criadas e adotadas pelos Estados, denotando a necessidade de uma proteção social que ampare a população em situações críticas, mormente, quando o cidadão não está apto a exercer com eficácia sua atividade laboral. Outrossim, não menos importante está a análise da redistribuição de renda na sociedade, ou seja, a importância da injeção de capital pecuniário na população visando o amparo da parte mais carente. Tais fatores oprimem o fardo tributário nacional e atenuam o universo para outros setores na conjectura do gasto público. Nesse interim, a reforma da Previdência é crucial não somente para assegurar a sustentabilidade fiscal, todavia, também para tutelar o espaço ao investimento público atribuindo efeitos indiretos sobre o crescimento econômico e sobre a produtividade.

**Palavras-Chave:** Previdência Social. Déficit previdenciário. Reforma Previdenciária.

## CONJUNCTURAL ANALYSIS OF THE POSSIBLE “DEFICIT” OF SOCIAL PREVENTION AND THE CONTROVERSIAL QUESTION OF THE NEED FOR REFORM

### Abstract

This paper deals with social security in Social Security, a topic that has been debated since its earliest creations and has become increasingly popular these days. This research will focus on the evolution of social security in the internal and external spheres. In addition, economic theories created and adopted by the states will be demonstrated, denoting the need for social protection that protects the population in critical situations, especially when the citizen is not able to effectively exercise his or her work. Equally important is the analysis of the redistribution of income in society, that is, the importance of injecting pecuniary capital into the population, seeking the support of the most needy. These factors oppress the national tax burden and reduce the universe to other sectors in the conjecture of public spending. In the meantime, pension reform is crucial not only to ensure fiscal sustainability, but also to protect the space for public investment by assigning indirect effects on economic growth and productivity.

**Keywords:** Social Security. Social security deficit. Social Security Reform.

1 Coordenador do curso de Direito da Faculdade de Colíder-FACIDER. Mestre do programa de Pós-Graduação em Direito e Justiça Social da Universidade Federal do Rio Grande.  
E-mail: canezrg@hotmail.com

2 Advogado. Bacharel em Direito da Faculdade de Colíder-FACIDER.  
E-mail: advocacia\_gomes@hotmail.com

## INTRODUÇÃO

O presente estudo expõe a evolução da seguridade social no mundo e no Brasil e seu sistema de custeio com o consecutivo déficit na previdência social. Na gênese, aborda-se a seguridade social, sua intenção de proteger o cidadão e a questão de tutela do Estado para com seus cidadãos.

Notoriamente, o direito previdenciário vem sendo cada vez mais debatido e valorizado ao decorrer das décadas, ensejando ao Estado uma responsabilidade eficaz com a população em relação à sua proteção. Esse crescimento foi ocorrendo em todo o mundo, evoluindo de várias formas até culminar à tutela dos dias atuais.

Destarte, sabidamente com a evolução humana e o agrupamento cada vez maior de pessoas originando e constituindo as sociedades e conseqüentemente o advento de grandes cidades com avultadas empresas e indústrias, foi exigindo-se um trabalho mais árduo e com carga horária cada vez maior, explorando-se ao máximo a capacidade do cidadão ao trabalho.

Assim, percebeu-se a necessidade ampla de proteção do Estado. Nesse interim foi se desenvolvendo a seguridade social pelo mundo e ao passar dos anos os países criaram mecanismos eficazes de zelar pelos indivíduos. Dessa forma, foi se expandindo vários meios de tutela e benefícios para amparar o trabalhador e dar segurança, sendo ainda um importante meio de redistribuir renda na sociedade.

Vislumbra-se que o Estado deva estabelecer a seguridade social para a população garantindo proteção. Não obstante sem ter uma contraprestação eficaz conseqüentemente surgirá um desequilíbrio na economia do país, eclodindo em contas negativas e ocasionando, assim, um déficit na previdência. Dessa forma, tem-se como fator chave demonstrar os principais pontos e causas que faz com que a previdência não tenha uma estabilidade econômica e a necessidade de uma reforma.

Cabe ressaltar a relevância da temática na medida em que está sempre em pauta sendo objeto de debate nas mais diversas sociedades. Tais discussões visam considerar os meios de custeio e atentam quanto às projeções de contas buscando a percepção de qual seria o limite que pode culminar no desequilíbrio dos Estados. A partir disso, concebe-se a necessidade do surgimento de meios para solucionar os problemas relacionados a escassez de recursos, propondo para tanto, remodelamento na previdência.

Ressalta-se ademais sua previsão na constituição, sendo, dessa forma, evidentemente de grande relevância social. Hodiernamente, a questão da necessidade de reforma previdenciária é amplamente discutida, tema que insta fortes debates. Primeiramente pela vasta proporção econômica e fiscal, considerando que sua despesa comumente compromete vasta parte dos orçamentos públicos e em segundo lugar pela amplitude política e social, porque reflete diretamente em grande da população, incluindo contribuintes, segurados e beneficiários.

Dessa forma, a conveniência reforma eclode não somente da necessidade do reparo de distorções, mas também do anseio de assegurar a sustentabilidade fiscal a médio e longo prazo em meio a um intenso envelhecimento populacional.



## SEGURIDADE SOCIAL E A PREVIDÊNCIA SOCIAL

A Seguridade Social e Previdência Social têm seus laços e suas diferenças. Destaca-se que o conceito de Seguridade Social é definido na Constituição Federal Brasileira de 1988, em seu artigo 194 a seguinte redação “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988).

Assim a seguridade social é um sistema muito importante de proteção que abrange outros pontos de grande importância como a previdência social, a assistência social e à saúde, protegendo e criando segurança ao decorrer dos anos de vida da população. Sabe-se que concebe vários princípios norteadores que visam a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, com a intenção de acabar com a pobreza e a marginalização, extinguindo a desigualdade social e tornando mais equilibrado o seu sistema econômico focando no bem social.

Por outro lado, a Previdência social é basicamente o ato de prover, de se prevenir. A palavra previdência vem do latim “*previdentia*” que significa “previsão” ou “prevenção”, assim, a previdência tem a intenção de recolher as contribuições para posteriormente assegurar seus associados prestando benefício pecuniário, basicamente devolvendo o valor recolhido.


Um dos primeiros fragmentos dessa seguridade social ocorreu na Inglaterra em 1601, quando o Estado iniciou meios de arrecadação de renda dos mais ricos para amparar aqueles que eram mais carentes por meio de benefícios e do ensino. Apesar de ser algo assistencial, não cobrava recolhimento dos beneficiários, tendo seu foco com o Estado tomando para si esse dever, ou seja, recolhia a renda dos mais abonados para prestar benefícios/auxílios aos mais necessitados, conhecida como Lei dos Pobres.

Já na França em 1673, foi criada a aposentadoria para os membros da Marinha Real, sendo de fato um dos primeiros traços autênticos de proteção ao trabalhador no mundo jurídico que futuramente abarcaria os demais funcionários públicos do Estado.

Nesse contexto evolutivo de tutela, o século XVIII foi marcado com a criação da Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão. E que se expandiram cada vez mais para a proteção dos cidadãos europeus. Assim, então, surgiram os primeiros passos da proteção do Estado com o trabalhador (GENTIL, 2006).

Nesse interim, os séculos XVIII e XIX denotaram a preocupação dos países com a ordem pública, tendo um amplo avanço no século XIX com a grande revolução da Alemanha recém-unificada. O Estado voltava seus olhos aos trabalhadores que tinham pouca proteção e eram por demais exigidos no que diz respeito à trabalhos árduos tanto para os homens e as mulheres quanto para as crianças. Nesse período os trabalhadores tinham grandes riscos de vida em suas atividades laborais além de outros fatores que atingiam sua saúde.

Outro ponto foi a criação da lei do Seguro Doença, ocorrido no ano de 1883 na Alemanha, criada por Otto Von Bismark, com o objetivo de tutelar os trabalhadores que se acidentavam. Tal, concentrava como



meio de arrecadação o modelo tripartite, assim, arrecadava do Estado, empregadores e empregados, propiciando proteção somente aqueles trabalhadores que contribuíssem, tendo uma maior amplitude e alcance de beneficiários. Observa-se;

O modelo adotado por Bismarck baseava-se na constituição de um sistema estatal centralizado de seguro social, organizado por categoria profissional e fundamentado no regime de capitalização, distinto dos mecanismos de proteção social anteriores pela sua natureza contributiva e compulsória. Estabelecia o recolhimento de contribuições devidas pelos empregados e empregadores, proporcionando o recebimento de benefícios por doença, invalidez, velhice e acidente do trabalho. (NOGUEIRA, 2008, p. 47-48).

Destarte, Bismarck trouxe, assim, um modelo inovador que amparava os trabalhadores em diversas áreas, sendo bem amplo ao proporcionar uma seguridade nos casos de doenças, invalidez, velhice e acidentes do trabalho. Sendo a gênese do previdenciário formalizado em contribuições prévias como fundamento obrigatório para se obter a condição de participante.

O sistema de contribuição imposto na Alemanha foi o primeiro modelo que cobrava obrigatoriamente a contribuição para obtenção do benefício, que trazia uma segurança econômica mínima aos trabalhadores e tinha também a intenção de evitar revoluções na Alemanha recém-unificada. O modelo de Bismarck se expandiu para todos os outros estados europeus, trazendo para o estado o dever de cuidar da proteção social, cuidando melhor da população.


O final do século XIX e início do século XX foram marcados com grandes avanços na proteção social em vários países, sendo criado em vários países proteção aos trabalhadores. Por sua vez outro marco na evolução da Previdência Social foi a criação da Organização Internacional do Trabalho, agência das Nações Unidas criada em 1919, que tinha por objetivo trazer condições mínimas de trabalho, mais proteção, equidade, segurança e dignidade no âmbito internacional, visando resguardar direitos do trabalho e a Previdência Social. (GENTIL, 2017).

À posteriori um grande passo foi proporcionado pelo economista William Beveridge em 1940 que presidiu uma comissão para avaliar a Seguridade Social da Inglaterra, visava combater os cinco problemas na sociedade inglesa: necessidade, doença, ignorância, miséria e desemprego. Sua base pautava-se no princípio do sistema de uma cobertura universal, ou seja, unir os sistemas e a política social e padronizar os serviços prestados, tendo como base o sistema tripartite alemão de Bismarck.

Ocorre que com o fim da Segunda Guerra Mundial esses direitos se expandiriam tanto para os Estados centrais como para os países periféricos, crescendo cara vez mais pelo mundo. Assim foi criada a “*Welfare State*”, que buscava proporcionar segurança para a população, dando segurança econômica, qualidade de serviços públicos, educação e Saúde. (GENTIL, 2006).

Os direitos sociais e a seguridade social foram se expandido para vários países, demonstrando sua importância na evolução da sociedade. E em meados do século XX esses direitos sociais e a seguridade social se transformaram em direitos subjetivos pertencentes a população e cada vez mais defendidos em Direitos Internacionais. Como aduz:

Vários foram os instrumentos surgidos no Direito Internacional voltados para a consagração e



concreção dos direitos sociais, dentre os quais pode-se citar: a Declaração Americana Dos Direitos e Deveres do Homem (1948), a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), a Carta Social Européia (1961), o Pacto 16 Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais (1966) e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969). (PEREIRA JÚNIOR, 2005, p. 2).

Essa evolução se expandiu para todo o mundo. Contudo, com essa distribuição de renda do Estado em benefícios, nasce uma preocupação com a inflação e o déficit público. Alguns países tiveram que apostar em reformas, tentando assim evitar uma futura crise.

Já em outros países como na América Lática por exemplo, de economia periférica citando-se o Chile, Bolívia e México tiveram que fechar seus sistemas públicos de proteção social, deixando a responsabilidade da tutela ao mercado permitindo a concorrência de sistemas privados.

O Brasil adotou apenas reformas parciais na previdência, não mudando muito sua estrutura e nem tirando o dever do Estado no custeio da seguridade social que continuou público e em regime de repartição. O Seguro Social serve basicamente para assegurar o direito a quem não está em suas condições plenas de exercer a sua atividade laboral com habitualidade, seja por idade avançada, enfermidades ou falecimento do instituidor de renda da família não deixando a família e dependentes desamparados, perda ou debilidade, temporária ou permanente da condição do trabalhador, sem uma contraprestação do beneficiário, como aponta Martins:

[...] a ideia essencial da seguridade social é dar aos indivíduos e suas famílias tranquilidade no sentido de que, na ocorrência de uma contingência (invalidez, morte, etc.), a qualidade de vida não seja diminuída, proporcionando meios para a manutenção das necessidades básicas dessas pessoas. (MARTINS, 2000, p. 95).

Entende-se que um dos primeiros passos no caso do Brasil ocorreu como nos demais países, por meio de instituições particulares, entidades filantrópicas ou pela simples caridade, como as Santas Casas de Misericórdia. Tais instituições foram fundadas por volta do século XVI pelo Padre José de Anchieta, entidades que financiavam proteção dessas pessoas da sociedade, sendo adotados por seus próprios governos posteriormente, uma forma de caridade sem fins lucrativos. (PEREIRA JÚNIOR, 2005).

Dessa forma um grande marco na história do país ocorreu no século XX, houve uma grande industrialização urbana nas grandes cidades, principalmente em São Paulo e no Rio de Janeiro, tornando o país mais industrializado como os demais países pelo mundo. Conseqüentemente surge mais exploração do trabalho, onde as grandes empresas visavam lucros exorbitantes e exigia de seus empregados grandes jornadas de trabalho que muitas vezes era bastante degradante, resultando um aumento devastador no índice de acidentes laborais. (PEREIRA JÚNIOR, 2005).

Com isso o Estado teve que destinar seus olhos para proteção do trabalhador, sendo esse um dos grandes motivos da criação do Decreto Legislativo nº 3.724 de 1919. Esse visava a proteção do trabalhador e tratava-se de uma normativa que protegia o indivíduo de acidentes ocorridos no trabalho, não deixando desamparados e responsabilizando as empresas pelos acidentes e danos causados.

Posteriormente, a previdência social brasileira tem um dos seus pontos principais no ano de



1923, com a criação da Lei Eloy Chaves, se chamando inicialmente de “Caixas de Aposentadorias e Pensões - (CAPs)”. Tais entidades não eram do governo, mas sim semelhantes a empresas de seguros hodiernamente. Elas visavam garantir aos colaboradores aposentadorias, assistência médica, pensões por mortes para os dependentes do titular da renda do grupo familiar, amparavam nos casos de doença e auxílio farmacêutico. (NOGUEIRA, 2008).

A CAPs foi se expandindo cada vez mais no Brasil, sendo criada em vários Estados e com foco em empresas de estradas de ferro em todo o país, sendo um dos principais pontos da previdência no Brasil. Para o trabalhador ter direito, o empregador tinha que ter um mínimo de funcionários contratados e, assim, o empregador associava sua empresa, garantindo uma tutela aos trabalhadores.

Com o grande sucesso desse instituto viu-se a necessidade do Estado amparar o povo, assim, o segundo passo ocorreu em 1933 com a criação do Decreto nº. 22.782, que se tratava do primeiro Instituto de Aposentadorias e Pensões (IAPs), que visava a categorias de profissionais de nível nacional ao invés de empresas definidas como eram as Caixas de Aposentadorias e Pensões. Dessa forma, sendo de nível nacional abrangeu-se milhões de trabalhadores, atingindo-se em todo o território nacional um elevado número de segurados em todo Brasil. (PEREIRA JÚNIOR, 2005).

O financiamento do Instituto de Aposentadorias e Pensões era tripartite com a responsabilidade concorrente dos Empregadores, do Estado e dos trabalhadores, diferentes das Caixas de Aposentadorias e Pensões que eram por empresas civis. O Instituto de Aposentadoria e Pensões era autarquia, ou seja, entidade de direito público, tendo a responsabilidade do Estado em seu custeio.

A indicação do presidente da IAPs era do próprio Governo Federal, sendo acompanhado por um Conselho Administrativo constituído por representantes dos trabalhadores e das empresas. (NOGUEIRA, 2008).

Dessa forma, a Constituição Federal Brasileira de 1934 do período de Getúlio Vargas, fez menção pela primeira vez a palavra “Previdência” denotando o modelo tripartite, trazendo assim para si uma parte do custeio e o dever de legislar sobre o tema, levando também aos Estados o dever de prestar saúde e assistência pública para a população.

Contudo veio a nova Constituição e para continuar no poder Vargas deu o golpe de Estado de 1937, que não trouxe muitos avanços sobre a temática, trazendo em seu texto um rol de riscos sociais que seriam protegidos pelo seguro social, mas não fez menção sobre a forma do custeio do sistema e nem mesmo o caráter da União de detentor desses deveres. (PEREIRA JÚNIOR, 2005).

Dessa forma, mesmo assim, a Constituição Federal de 1937 de caráter autoritário, deixou alguns avanços, mantendo as IAPs em caráter distinto porque separava os trabalhadores por categorias de trabalho, alcançando só os urbanos e deixando desamparados grande parte dos trabalhadores como os pequenos empreendedores, os trabalhadores rurais, domésticos e outras categorias menos formais na época. (NOGUEIRA, 2008).

Posteriormente, outro ponto histórico e importante passo da previdência social no Brasil foi a Lei Orgânica da Previdência Social criada em 1960, sendo responsável por unir várias leis e seguimentos previdenciários.



E em 1988 seu grande marco com a Constituição Federal, sendo assegurada a proteção social, com a criação do sistema de Seguridade Social, Assistência Social e Saúde, na restauração de Estado Democrático de Direito. Observa-se:

“A Constituição de 1988 fez uma série de mudanças que acabaram influenciando negativamente no resultado orçamentário no INSS, como: piso de um salário mínimo para todos os beneficiários, inclusive o aposentado rural, que antes era de 20 meio salário mínimo. [...] Redução de 5 anos para os trabalhadores rurais de ambos os sexos na aposentadoria por idade. [...] verdade é que elas geraram custo, porque em economia não há mágica. A consequência foi fazer com que a previdência, que era superavitária, perdesse essa condição, tendo deixado de financiar a saúde (SANTOS, 2010, p. 39).

A Constituição Federal de 1988 organizou a Seguridade social com dois seguimentos de Universalidade Objetiva e a subjetiva. A primeira para amparar as pessoas em todos os fatos, por exemplo, velhice, doença, falecimento e invalidez. Já a segunda tem pretensão de alcançar todas as pessoas, indistintamente, mesmo àquelas que não têm condições financeiras, seguindo os Princípios da Uniformidade e Equivalência dos benefícios e serviços para o povo, tanto aos urbanos quanto aos rurais.

Não houve assim nenhuma mudança significativa nos últimos séculos na seguridade social. A maior delas foi a Lei Eloy Chaves em 1923, como já mencionado, mesmo com a reforma proposta em 2003, pela Emenda Constitucional nº 41/2003 proposta pelo então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva que principalmente alterou a previdência dos servidores públicos e a idade para obtenção de alguns benefícios.

Outro ponto que cabe ressaltar é a reforma de 2005 que teve seus pontos principais na diferenciação das alíquotas pagas pelos empregadores de acordo com sua atividade empresarial. Ademais, aposentadoria especial para portadores de deficiência e alíquotas diferentes e reduzidas para donas de casa, tendo outra alteração em 2012, com a introdução da previdência complementar.

Além disso, em 2015 com a medida provisória nº 676 efetivou-se a Lei 13.183/2015, que foi introduzido a incidência de aposentadoria por pontos, mulher 85 e homem 95 pontos, chegando até 90 pontos mulheres e 100 pontos o homem que é a soma da contribuição mais idade chegaria aos pontos e mudanças para acesso a pensão por morte.

Isto posto, a Previdência tem sua base na Constituição Federal de 1988 e em alterações posteriores que montam sua estrutura. Seu grande ponto é sobre a organização de regime de repartição simples que se resume em recolher contribuições para pagar benefícios ativos atuais. Embora inúmeras tentativas de reformas, manteve sua estrutura básica até os dias atuais.

## **PERSPECTIVAS DA PREVIDÊNCIA: seguro social e sistema garantidor e redistributivo de renda**

Hodiernamente, a Seguridade Social é financiada por meio de um sistema de coparticipação entre a iniciativa privada e o Poder Público, constitucionalmente pelo caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores,



dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados, havendo uma forma solidária de integração.

Desta forma, havendo a exteriorização do princípio solidário de coparticipação no custeio, a partir de um financiamento da sociedade de forma direta e indireta, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em prol de um mesmo objetivo comum, atender as ações destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

A organização da seguridade social e a instituição do plano de custeio está regulamentada na Lei n.º 8.2012/91, qual no art. 11 dispõe da composição das receitas, quais sejam, da União, das contribuições e de outras fontes.

Cumprir mencionar que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, deverão constar em seus respectivos orçamentos as receitas destinadas a seguridade social, independente de integração do orçamento da União, pois todos os entes são responsáveis pela manutenção e expansão da seguridade social, tendo eles responsabilidade de fixar os gastos necessários em seus orçamentos.

No que diz respeito as contribuições sociais, estas são consideradas como tributo, pelo seu enquadramento no conceito de tributo no art. 3º do Código Tributário Nacional e do regime jurídico atribuído às contribuições sociais previstas no capítulo Sistema Tributário Nacional da Constituição da República Federativa do Brasil vigente e são taxadas da seguinte forma:

- a) as empresas, incidentes sobre a remuneração paga ou creditada aos segurados a seu serviço,
- b) as dos empregadores domésticos, c) as dos trabalhadores, incidentes sobre o seu salário-de-contribuição, d) as das empresas, incidentes sobre faturamento e lucro, e) e as incidentes sobre a receita de concursos de prognósticos. (IBRAHIM, 2018, p. 85).

Já a previdência social, sua organização em termos constitucionais, expressos nos artigos 201 e 202, é sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, dependendo não exclusivamente de contribuições da filiação obrigatória, mas também da organização de custeio da seguridade social.

Ainda, especificamente, determina a Lei 8.212/91 que, fica a União responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras da Seguridade Social quando decorrentes do pagamento de benefício de prestação continuada da previdência social, na forma da Lei Orçamentária Anual.

A ideia era criar o Conselho Nacional da Seguridade Social (o que ocorreu com a Lei 8.212/91). Entretanto, esse conselho nunca foi constituído. E mais grave: em 2001 a MP 2.216-37 revogou os artigos da lei que o havia instituído. Fica minha pergunta aos juristas: uma medida provisória tem força legal para extirpar um dos núcleos centrais da organização da SS, determinado pela Constituição da República? (FAGNANI, 2017, p. 14).

A Previdência como um seguro social sabe-se que tem como princípio trazer renda ou suprir a para pessoas que tem sua atividade de trabalho interrompida. Assim, quando sua capacidade laboral é paralisada temporariamente por doenças e acidentes, ou até mesmo nos casos de interrupção definitiva. Como por motivos de idade avançada, enfermidade ou incapacidade definitiva que impeça o trabalhador de exercer sua atividade de forma habitual, contudo cobrando-lhes prestação em pecúnia



para obtê-lo.

Essa seguridade social tem como intenção de dar um seguro ao trabalhador, amparando em momentos de crise financeira, desde que ocasionados por motivos alheios a sua vontade e que sejam previstos em lei como já descritos.

Assim seu foco é dar renda ou repor, de forma parcial ou total para o indivíduo ou para sua família quando ocorrer algo estranho à sua vontade ou imprevisível, que atinja o instituidor de renda do grupo familiar. Nesses casos ter um seguro/proteção de ter renda para suprir gastos básicos, quando diante de perda de capacidade laboral. (PEREIRA JÚNIOR, 2005).

Outro princípio é sua distribuição de renda trazendo para o Estado um bem-estar social e de seguridade social, que se utiliza da arrecadação de renda dos trabalhadores ativos para custear e sustentar os trabalhadores inativos, que por algum motivo não podem trabalhar. Tentando formar um ciclo sustentável, obrigando o trabalhador ativo a ter uma poupança forçada para utilizá-la futuramente e, assim, os futuros trabalhadores custearem as despesas e depois receberem, a evolução da seguridade social na previdência.

Como confirma Oliveira *et al.* (1999, p. 4):

Aprevidência social desde a década de 30 foi alvo de constante manipulação política essencialmente no que se refere à utilização dos institutos como instrumentos de captação de poupança forçada para a realização de investimentos em setores da economia considerados estratégicos pelo governo, que visava promover o processo de industrialização do país e maximizar seu apoio político (por exemplo, a construção de Brasília, o financiamento da Companhia Vale do Rio Doce, da Companhia Siderúrgica Nacional etc.).

É uma poupança forçada do trabalhador, para que no momento de impedimento de sua capacidade de trabalhar possa usá-la. Dessa forma, os gastos com os trabalhadores inativos seriam pagos com as contribuições atuais dos trabalhadores ativos, devendo ter esse equilíbrio. Nos casos de não compatibilidade de valores arrecadados com os gastos, haverá a necessidade de uma reforma na previdência.

Outra forma é introduzir um sistema de arrecadação como nos regimes de capitalização, que visam manter a seguridade social como um seguro e poupança, a ideia é que o indivíduo receba o valor que ele contribuiu na sua vida ativa de trabalho, sendo capitalizados e corrigidos os valores monetariamente, resultando em um sistema equivalente individual. A problemática está na sua limitação no valor a ser recebido pelos ex- contribuintes, no entanto, evitaria possíveis déficits. (PEREIRA JÚNIOR, 2005).

Salienta-se que um dos principais fatores de um sistema previdenciário entrar em crise é o envelhecimento dos trabalhadores e o aumento na expectativa de vida, o qual passam de contribuintes a beneficiários, tornando um trabalhador inativo. Dessa forma passam a receber por um período longo, havendo mais inativos a receber benefícios ocasionando um desequilíbrio denominado déficit previdenciário.

O envelhecimento dos trabalhadores ativos é visto como a maior ameaça para a sustentabilidade do sistema previdenciário, Lima e Matias-Pereira (2014), fazem projeções para o crescimento da receita e da despesa previdenciária de 2003 a 2030. Concluíram que sem alterações do atual sistema, o déficit



seria certo e apenas uma questão de tempo.

Para evitar tal colapso necessário seriam imposições de condições para limitar o acesso a concessão de benefícios, sem, todavia, retirar o dever do Estado em garantir proteção ao trabalhador que é um dos seus principais pontos na sua existência: dar segurança ao trabalhador.

Outro ponto que merece esclarecimentos sobre a previdência é o Princípio da Demanda Efetiva que tem basicamente a intenção de redistribuir a renda, trazendo também para o povo o mínimo de equilíbrio financeiro. Seu foco nessa tributação é a distribuição da renda entre os trabalhadores ativos que recebem seus salários para suprir a parte de ex-trabalhadores que tinham renda e não têm mais. Não tendo só foco em direito financeiro privado, mas também garantir cidadania, trazendo para esses ex-trabalhadores uma igualdade, e um direito à cidadania. (PEREIRA JÚNIOR, 2005).

O Princípio da Demanda Efetiva visa trazer grande potencial de crescimento econômico, abrindo as portas para pequenos trabalhadores informais. Isto porque se injetaria dinheiro nas classes baixas da sociedade, tendo um foco social e redistribuiria a renda para os mais pobres. Tal seria controlada por um teto imposto pela própria previdência, definindo que o trabalhador receberá a partir do salário mínimo vigente no país e chegará ao teto máximo previdenciário, o valor de R\$5.645,80 conforme informa o próprio Instituto Nacional do Seguro Social.

Tal princípio enseja essa política econômica a partir de um limite no valor máximo a ser recebido, restringindo assim um enriquecimento do beneficiário. Percebe-se uma auto-sustentabilidade, já que a previdência visa transferir a renda dos trabalhadores ativos para pagar os inativos. A parte inativa por sua vez tem maior característica de consumidor no mercado informal, sendo os pequenos empreendimentos informais o maior meio de distribuir renda para os mais carentes, fazendo esses valores pecuniários girarem na sociedade e por fim aquecendo a economia:

Um sistema público generoso de aposentadoria teria um impacto positivo sobre o produto e não o inverso, como tenderia a ocorrer pelas análises *mainsteam* acima. Isso porque a redistribuição de renda decorrente, possivelmente elevaria a propensão a consumir da economia, o que, tendo o PDE como válido, estimularia o investimento e, com isso, o emprego, o crescimento da produtividade e a renda per capita. Por sua vez, uma maior taxa de crescimento seria a principal forma de manter a sustentabilidade financeira do sistema no longo prazo (BASTOS; OLIVEIRA, 2017, p. 20-21).

Por óbvio, concebe-se o dever da previdência social em não olhar os trabalhadores inativos como fardos, mas sim como um meio de redistribuir renda, trazendo benefícios a sociedade, fomentando a economia. Pois com o aumento no consumo da parte mais pobre na sociedade há uma redistribuição de renda, trazendo um equilíbrio social. Assim, a Seguridade Social alcançaria um dos seus principais objetivos, trazer qualidade de vida durante o período de inatividade assegurando o trabalhador, amparando a população e reduzindo a desigualdade social. (PEREIRA JÚNIOR, 2005).

Diante disso, o desafio dos sistemas previdenciários é o equilíbrio no controle das expectativas das perdas de trabalhadores do mercado ativo estar em consonância com os custeios que alimentam o sistema, considerando numa realidade pós-moderna, as pessoas estão mais velhas, há menos pessoas nascentes, menos grupos contributivos, mais longevidade e expectativa de uma vida digna e duradoura, o financiamento da Previdência se torna um objeto crítico de análise e mudanças.



## DE UM POSSÍVEL DÉFICIT PREVIDENCIÁRIO A UMA POSSÍVEL NECESSIDADE DE REFORMA?

Entender o que é o déficit previdenciário à primeira vista é bem simples, consiste basicamente na diferença entre valores arrecadados, ou seja, o montante arrecadado dos ativos com a finalidade de pagar valores gastos com benefícios previdenciários. Tais valores que são destinados à previdência com o pagamento de benefícios forem maiores do que os valores arrecadados, tem-se o chamado déficit. É basicamente o resultado final de suas finanças de forma negativa. Essa temática sempre causa polêmicas, por isso, vários governos em diferentes períodos já entraram no assunto, propondo reformas.

Sabe-se da importância dessas contas se equilibrarem, mas é um grande problema da Previdência Social que já vem a bastante tempo, deixando de ser técnico e passando a ser político. Os recursos arrecadados deveriam financiar as despesas da Previdência Social, mas ocorre que os proventos arrecadados estão sendo gastos em outros meios além daqueles necessários e específicos. Segundo Nunes, a crise da Previdência Social é um dos principais problemas da economia brasileira, que pode ser atribuída a vários fatores como:

Administrativa (sonegação, fraude, concessão de benefício e má aplicação dos recursos arrecadados), conjunturais (aumento da economia informal, desemprego, comportamento dos salários, etc.) e estruturais (envelhecimento populacional em razão do aumento da expectativa de vida, queda da taxa de natalidade, etc.). (NUNES, 2002, p. 1).

Nesse interim, o posicionamento é que o déficit na previdência ocorre devido a uma má prestação do governo, afirmando que a Constituição Federal, no seu artigo 195 estabelece que a Seguridade Social engloba saúde, assistência social e previdência social, e é financiada por receitas (do empregador, trabalhador, concursos e prognósticos, importação de bens ou serviços do exterior, Contribuição para Financiamento da Seguridade Social – COFINS e Contribuição Sobre o Lucro Líquido – CSLL).

Por isso, percebe-se que os valores arrecadados seriam suficientes para os custos das despesas previdenciárias, ocasionando um “Superávit”, que significa o inverso do “Déficit”. Os valores arrecadados pela previdência social seriam maiores que as despesas, tendo um saldo positivo em suas contas. Tema já debatido por vários doutrinadores;

Os indícios de que o governo tem desviado mais são fortes. Segundo a Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social (ANFIP), há pelo menos cinco anos, recursos são subtraídos da seguridade social para além dos 20% permitido legalmente através da DRU. (GENTIL, 2006 p. 10).

O grande debate sobre a inexistência do déficit da previdência pauta na temática de que o governo acaba utilizando os montantes recebidos em outros meios, assim a DRU – Desvinculação de Receitas da União, pode desvincular 20% (vinte por cento) do valor arrecadado para outros fins. No entanto, a longo prazo pode desencadear um desequilíbrio nas contas da seguridade e conseqüentemente seu déficit. Essa desvinculação pode chegar até 30% (trinta por cento) de todos os tributos federais vinculados por lei a fundos ou despesas desde que justificáveis.



De conhecimento amplo nos veículos midiáticos, o Ministro da Previdência Social, Carlos Eduardo Gabas, já se manifestou dizendo que é um conceito equivocado falar que realmente existe déficit, pois a diferença entre o que é arrecadado e as despesas só são negativas quando contabilizados em um todo e não separadamente. Há setores que ocorre o superávit como setores urbanos e outros o déficit como o caso dos rurais ou nos casos de benefícios assistenciais, assim defende “não há rombo ou déficit: o setor urbano acumula superávit e o setor rural é subsidiado pelo Tesouro” (GABAS, 2010).

O grande fundamento do déficit e a necessidade de uma reforma na previdência não é o simples fato da idade avançada da população, como já descrita. Além deste, um dos seus principais pontos são os trabalhadores rurais e benefícios assistenciais, os quais visam a seguridade social, protegendo-lhes. A seguridade desses, por outro lado não cobra uma prestação direta para previdência, tendo um aumento cada vez maior de seus beneficiários.

O déficit é um problema que vem sendo debatido há muito tempo no Brasil. Segundo o IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada no ano de 2001 a previdência fechava com déficit de R\$ 13,3 bilhões de reais, o qual vem aumentando a cada ano que passa. O debate da grave crise nas contas previdenciárias com foco na necessidade de uma reforma aumentou substancialmente, sendo relatado como uma grande vitória do governo Luiz Inácio Lula da Silva a aprovação da Reforma na Previdência no ano de 2003, essa foi proposta várias vezes pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso que só conseguiu introduzir algumas mudanças no setor privado.

Hodiernamente, os valores da dívidas na previdência saíram do controle, chegando a R\$ 268,8 bilhões de reais no último ano de 2017, o qual abatendo percentuais do PIB – Produto Interno Bruto chegaremos ao resultado negativo de R\$183,923 bilhões de reais.

Como constatado, o contorno da reforma previdenciária deve ser realizado de maneira que possa assegurar o desenvolvimento sustentável fiscal a médio e longo prazo em uma conjuntura de envelhecimento social recrudescido e normas vigentes inadequadas. Não obstante, afora desse objetivo, é fundamental mensurar a reforma sob a ótica das suas repercussões sociais. Principalmente no que compete à função precípua da Previdência como ferramenta de enfrentamento à pobreza, mormente, para a população idosa, assim de igual modo suas influências macroeconômicas. (GABAS, 2010).

Do mesmo modo é significativo mensurar a reforma adequada a ser proposta conforme as relações com a produtividade. De acordo com a caminhada prevista em relação ao custo em um contexto sem reforma, esse acerto deveria transitar, obrigatoriamente, por medidas de controle do ritmo de crescimento do grau de consumo. Não afigura exequível que o ajuste acontece somente pela receita, não obstante seja aconselhável uma vasta e meticulosa avaliação das renúncias previdenciárias. (PEREIRA JÚNIOR, 2005).

As adaptações na despesa têm que operar de preferência no valor dos benefícios e em sua durabilidade, sentido majoração da idade mínima, porque o resultado sobre a quantidade



de fluidez na entrada, poderia acarretar um malquisto baque no nível de resguardo do sistema. Dessa forma, os mecanismos de ajuste não poderiam ejetar indivíduos do sistema de tutela social, todavia, sim, furtar-se de concessões e preservações indevidas de benefícios.

De acordo com a questão do melhor arranjo para distribuir a renda, torna-se evidente a lógica de índices e de restituições que sejam maiores para aqueles de rentabilidade mais decadente e ínfima do que para aqueles de renda superior, todavia com o zelo imperioso para que o montante da vantagem não encontre limites a ponto de afetar sua função de conter a pobreza e de gerar efeitos desfavoráveis no que diz respeito aos incentivos à contribuição. Não obstante, a taxa de reposição não deve ser excessivamente alta, na iminência de afetar a sustentabilidade ou acarretar um gasto elevado para as gerações vindouras, acarretando um risco ao equilíbrio das gerações. (GABAS, 2010).

Por fim, não se questionam que os valores de arrecadação versos as despesas não são equivalentes, havendo sim a necessidade de uma reforma na previdência social, porém deve ser debatida com o governo e a população, chegando a um equilíbrio e não deixando de lado a seguridade social, distribuição e proteção à população, conquistando números equilibrados.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proteção social proporcionada pelo Estado tem evoluído muito nas últimas décadas, no mundo e no Brasil, com grande crescimento após a segunda guerra mundial, tendo grandes avanços na proteção social pela previdência. Como demonstrado, a proteção social tem um problema em seu custeio, sendo debatido em todos os lugares que são implantados, o Estado arca com grandes contas desse sistema e acaba se tornando um fardo para a população.

Dessa forma, como demonstrado os pontos sobre gastos dos trabalhadores inativos tem grande influência na economia do Estado com valores exorbitantes. Sendo um dos grandes pontos também o envelhecimento da população, um dos principais fatores de desequilíbrio no sistema previdenciário a longo prazo, trazendo um desequilíbrio, havendo necessidade de reformas para resolver esses problemas.

Por outro lado, há princípios que norteiam essa distribuição de renda como o Princípio da Demanda Efetiva, que demonstra como o sistema previdenciário que acolhe a parte mais humilde da população acaba trazendo mais equilíbrio financeiro para o Estado, não deixando essa fatia da população desamparada, trazendo igualdade e ainda crescendo a Economia para o Estado.

Isto posto, o Estado tem que projetar seus olhos para esses sistemas, cuidando com possíveis problemas econômicos que geram o déficit nas contas. Um sistema que visa dar equilíbrio econômico e seguro social pode se tornar o pesadelo de um Estado, assim, como demonstrado às contas não equilibradas e déficit da previdência há a necessidade de reformas no sistema de custeio.

E como demonstrado, com o Estado distribuindo dinheiro na população, aderindo a políticas econômicas, com foco no crescimento do Estado e formalização de emprego conseguirá contornar o problema com custeio, assim crescendo gradualmente mais e se tornar cada vez mais sustentável.

Atingindo seu foco de seguridade social com o povo, equilíbrio financeiro na população e dando

mais garantias ao trabalhador o Estado estaria cumprindo umas de suas funções com a sociedade de garantir proteção, tentando contornar os valores negativos das contas que resultam no déficit e ampliando sua economia. Amplitude de cobertura e atendimento à população brasileira.

Recebido em: 13 fev. 2019

Aceito em: 13 abr. 2019

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal. Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008.
- GENTIL, Denise Lobato *et al.* **Uma análise não convencional para o financiamento da Previdência Social no Brasil**: aspectos teóricos e evidências empíricas. In: PUTY, Claudio Alberto Castelo Branco, 2006.
- FAGNANI, Eduardo. **O déficit da Previdência e a posição dos Juristas**. Texto para discussão. Instituto de economia da Unicamp. 2017. disponível em: [www.eco.unicamp.br/docprod/](http://www.eco.unicamp.br/docprod/). Acesso em: 12 out. 2018
- IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 23. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2018.
- LIMA, Diana Vaz de; MATIAS-PEREIRA, José. A dinâmica demográfica e a sustentabilidade do regime geral de previdência social brasileiro. **Rev. Adm. Pública** [online]. 2014, v. 48, n. 4, p. 847-868. Disponível em: [https://docplayer.com.br/113539783-Interpretacoes-acerca-da-previdencia-social-e-seu-deficit-no-brasil.html#show\\_full\\_text](https://docplayer.com.br/113539783-Interpretacoes-acerca-da-previdencia-social-e-seu-deficit-no-brasil.html#show_full_text). Acesso em: 15 out. 2018
- MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da Seguridade Social**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2000.
- GABAS, Carlos Eduardo. **Ciclo de palestras: Previdência Social**. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), 2010.
- NOGUEIRA, Naron Gutierre. **A Constituição e o direito à Previdência Social in Revista de Previdência Social** n° 334. São Paulo: LTr, 2008.
- NUNES, Milton José. **A Crise da Previdência Social no Brasil**. [S/L]. 2002.
- OLIVEIRA, Francisco Eduardo, *et al.* (1999). **A Dívida Da União Com A Previdência Social: Uma Perspectiva Histórica**. TEXTO PARA DISCUSSÃO N° 638. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view). Acesso em: 03 nov. 2018.
- PEREIRA JÚNIOR, Aécio. Evolução histórica da Previdência Social e os direitos fundamentais. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 707, 12 jun. 2005. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/6881>. Acesso em: 03 out. 2018.
- PUTY, Claudio Alberto Castelo Branco; GENTIL, Denise Loato. (org.). **A Previdência Social em 2060**: as inconsistências do modelo de projeção atuarial do governo brasileiro. Brasília, DF: ANFIP/DIEESE/ PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL, 2017.



SANTOS, Marlene de Jesus Silva. Da reforma democrática à reversão neoliberal: mudanças na estrutura administrativa brasileira e as potencialidades da crise econômica. **SER Social**: Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social/ UNB. Departamento de Serviço Social, Brasília, v. 12, n. 26, 2010.