

a carta

organização
Naercio Menezes Filho
André Portela Souza

para entender a constituição brasileira



VIII. A Constituição Federal de 1988 e a Previdência Social

Paulo Tafner (Fipe/USP)

A Constituição Federal de 1988 definiu um amplo programa de proteção social à semelhança do *Welfare State* europeu. Desde então, três importantes emendas constitucionais e algumas leis infraconstitucionais conformaram o desenho institucional da seguridade no Brasil. De lá para cá, houve expansão da cobertura previdenciária, sobretudo entre idosos, e acentuado crescimento da despesa. O presente capítulo resgata um pouco dessa história e procura analisar os efeitos do crescimento da cobertura e das despesas previdenciárias.

Na primeira seção apresentamos e discutimos as principais alterações institucionais introduzidas na Constituição Federal de 1988 (CF/88). Para adequada compreensão do tema apresentamos, de forma sumarizada, o aparato institucional que passou a regular nosso sistema de Seguridade Social.

Na segunda seção apresentamos as principais mudanças institucionais ocorridas desde então, buscando destacar, sempre que possível, os possíveis impactos em termos de quantidade de benefícios e despesa.

Na terceira seção destacamos o papel proeminente da mudança demográfica no equilíbrio de sistemas previdenciários em regime de repartição, com ênfase no caso brasileiro. Procuraremos fornecer elementos básicos com o intuito de deixar clara a pressão de financiamento de nosso sistema em decorrência da mudança demográfica pela qual já está passando o país.

Na quarta seção fazemos uma breve apresentação da evolução da quantidade de benefícios previdenciários. Secundariamente procuramos apresentar dados sobre a cobertura previdenciária no país.

Na seção final apresentamos as principais conclusões.

1. A Constituição Federal de 1988: O que ela definiu?

A Constituição Federal de 1988 foi elaborada e votada sob a égide da superação de um período de governos militares, com forte ímpeto distributivista, paternalista e elitista. O cidadão foi considerado hipossuficiente em todas as suas dimensões e cabia ao Estado prover sua subsistência. Poucas foram as considerações acerca do custo e da capacidade da sociedade de atender as demandas expressas no texto constitucional.

Em termos previdenciários, a CF/88 consagrou o princípio de que o sistema operaria em regime de repartição simples, cabendo aos ativos financiarem o pagamento de benefícios. A lógica que norteou o texto constitucional foi o estabelecimento de um sistema amplo de proteção social sob o título genérico “Seguridade Social”.

A seguridade está consagrada como “direito social” no artigo 6º da CF/88.^[112] Sua definição encontra amparo nos artigos 194 a 204 e compreende um conjunto integrado de ações dos poderes públicos e da sociedade, com o objetivo de assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência social e à assistência social, que são seus componentes básicos, sinteticamente definidos a seguir:^[113]

- Seguro social (ou previdência social) — programa de pagamentos feitos ao indivíduo como compensação da perda de capacidade laborativa, desemprego involuntário, reclusão ou morte daqueles de quem dependia economicamente. A perda da capacidade laborativa está relacionada à incapacidade, à idade avançada, ao tempo de serviço e à maternidade. As pessoas que recebem este benefício são os “segurados” e contribuem com parte da sua renda^[114] para o seguro social (salário contribuição). A existência de um salário de contribuição, com alguma relação com o valor dos benefícios a receber, caracteriza um vínculo contributivo.
- Assistência social — programa de pagamentos em dinheiro, distribuição de bens in natura e de prestação de serviços, distribuídos segundo o critério de necessidade, sem vínculo contributivo. Este programa tem por objetivo prover o atendimento das necessidades básicas do indivíduo através da proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência, à velhice e à pessoa portadora de deficiência.
- Saúde — conjunto de políticas e ações de natureza médica, sanitária e nutricional com o objetivo de prevenir e curar os problemas do bem-estar físico e mental primeiramente do indivíduo e secundariamente de seus familiares, além de reduzir o risco de doença e de outros agravos. Entendido de forma mais ampla, pode também compreender ações voltadas para a saúde pública.

Em síntese, em termos de benefícios previdenciários e assistenciais, a CF/88 garantiu a todos — independentemente de sua contribuição — um benefício mínimo equivalente a um salário mínimo e elevou de meio para um salário mínimo o benefício rural, reduzindo em cinco anos a idade para sua obtenção.^[115]

A CF/88 também trata da previdência dos servidores públicos, estabelecendo regras previdenciárias extremamente benevolentes, entre as quais o direito à aposentadoria com remuneração integral e ao reajuste dos benefícios (aposentadorias e pensões) nas mesmas datas e percentuais conferidos aos servidores ativos:

Art. 40. O servidor será aposentado:

- I — por invalidez permanente, sendo os proventos integrais quando decorrentes de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei, e proporcionais nos demais casos;
- II — compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de serviço;
- III — voluntariamente:
 - a) aos trinta e cinco anos de serviço, se homem, e aos trinta, se mulher, com proventos integrais;
 - b) aos trinta anos de efetivo exercício em funções de magistério, se professor, e vinte e cinco, se professora, com proventos integrais;
 - c) aos trinta anos de serviço, se homem, e aos vinte e cinco, se mulher, com proventos proporcionais a esse tempo;
 - d) aos sessenta e cinco anos de idade, se homem, e aos sessenta, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de serviço.

§ 1º Lei complementar poderá estabelecer exceções ao disposto no inciso III, a e c, no caso de exercício de atividades consideradas penosas, insalubres ou perigosas.

[...]

§ 4º Os proventos da aposentadoria serão revistos, na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidas aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria, na forma da lei.

§ 5º O benefício da pensão por morte corresponderá à totalidade dos vencimentos ou proventos do servidor falecido, até o limite estabelecido em lei, observado o disposto no parágrafo anterior.

Os efeitos da CF/88 começaram a ser percebidos imediatamente. De início — já nos primeiros anos pós-Constituição — entre funcionários públicos e, a partir de 1990, também entre trabalhadores da iniciativa privada e trabalhadores rurais.

De 1988 a 1994 (seis anos apenas) os gastos previdenciários com servidores públicos (de União, estados e municípios) mais do que

triplicaram, isto é, saltaram de 0,8% para 2,4% do PIB. Para os trabalhadores do setor privado, a despesa previdenciária dobrou, indo de 2,5% para 4,9% do PIB, no mesmo período.

Diante dos maiores gastos decorrentes das regras estabelecidas pela CF/88 e do processo de envelhecimento que se iniciara no final dos anos 1980, os governos passaram a elevar as alíquotas de contribuição. Ao final dos anos 1990, a alíquota para o setor privado atingiu 20% para os empregadores e até 11% para os trabalhadores.

Até 1993, não havia a exigência de um regime de previdência para o servidor. Ao cumprir os requisitos, o servidor podia se aposentar com proventos pagos pelo erário, independentemente de ter efetuado contribuições para obtenção do benefício. O servidor deixava o cargo e os cofres públicos continuavam arcando com a despesa da aposentadoria como se fosse um prêmio pelo tempo de serviço prestado. A aposentadoria, então, correspondia, sob o prisma do Tesouro, a um tipo de continuidade do serviço público.

Com a edição da Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993, essa realidade começou a mudar. A referida emenda incorporou ao texto da Carta Magna a necessidade de contribuição dos servidores civis para custeio de suas aposentadorias e pensões, na forma da lei, em conjunto com os recursos do Ente. Posteriormente, foram promulgadas as Emendas Constitucionais nº 20, de 15 de dezembro de 1998; nº 41, de 19 de dezembro de 2003; e nº 47, de 5 de julho de 2005.

É importante deixar claro que, do ponto de vista legal, os princípios da Seguridade Social não são todos autoaplicáveis. Em muitos casos, além de leis complementares ou ordinárias, é necessário que regras operacionais sejam implementadas pelo Executivo de modo a tornar efetivos certos direitos.^[116]

Isso significa que as questões ligadas à Seguridade Social em geral, e à Previdência em particular, abrangem um amplo e complexo arcabouço jurídico-institucional. É esse arcabouço legal que confere forma e dá substância e conteúdo aos princípios de seguridade.^[117] É ele que define os procedimentos, os prazos e, em última instância, a inclusão de indivíduos no sistema sob a forma de contribuinte ou de beneficiário.

Para o financiamento desse amplo leque de proteção foi estabelecido no artigo 195 da CF que a Seguridade Social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, e das seguintes contribuições sociais: a) dos empregadores, incidente sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro; b) dos trabalhadores; e c) sobre a receita de concursos e prognósticos. Para tanto, foram criadas contribuições sociais, cujas receitas estão vinculadas ao financiamento da Seguridade Social.^[118] Para o subsistema previdenciário foram criadas contribuições específicas incidentes diretamente sobre a remuneração ou renda dos trabalhadores e sobre a folha de pagamentos, neste caso incidente sobre o empregador.^[119]

De pronto, duas características muito relevantes destacam-se dentro desse sistema de financiamento: a) em primeiro lugar, ao se estruturar o financiamento da seguridade via contribuições específicas, criou-se um sistema tributário paralelo com tributos de fácil cobrança, porém distorcivos e cumulativos,^[120] penalizando produtos com cadeias produtivas mais longas — normalmente aqueles com maior valor agregado; e b) ao se vincular parcela da arrecadação a uma particular destinação, reduziu-se a flexibilidade alocativa — com evidentes efeitos deletérios sobre a capacidade do Estado de gerir prioridades. E o mais grave, cristalizou-se e perpetuou-se uma particular preferência alocativa temporal e politicamente definida, com graves consequências sobre a soberania da representação política de novas preferências sociais.

Outro aspecto igualmente relevante é que, ao definir o sistema de Seguridade Social, a CF/88 tratou de ampliar o rol de direitos a todos os cidadãos, mesmo nas ações em que ela mesma admitia a existência de sistema contributivo, como é o caso da Previdência Social.

Passados trinta anos da promulgação da CF/88, qual o impacto das regras lá definidas no desempenho da previdência social brasileira? Dada a severa crise fiscal e a proeminência do gasto previdenciário no total da despesa pública, o que de fato podemos afirmar acerca do efeito da nova Carta no atual quadro previdenciário e fiscal brasileiro?

1.1. A Previdência Social

A previdência é um seguro social com a finalidade de repor a renda — parcial ou total — do indivíduo (ou do grupo familiar) quando diante de perda de capacidade laborativa causada por doença, morte, invalidez, devendo o potencial beneficiário ser membro participante do programa de previdência. Dentro desse conceito de seguro deve existir, em primeiro lugar, uma relação de pertencimento, ou seja, só estarão protegidos aqueles que estiverem vinculados ao sistema, e, em segundo lugar, uma relação — imperfeita, porém positiva — entre os valores das contribuições dos indivíduos ao longo de sua vida laborativa e os benefícios que eles (ou seus dependentes) irão receber.

Embora o princípio fundamental do seguro seja a reposição dos depósitos realizados, ou de igualdade de valores presentes entre contribuições e benefícios, quando se trata de um seguro social, algum grau de redistribuição é inexorável e admissível. Ou, nas palavras de Oliveira:

[...] tecnicamente em um “seguro puro”, o valor presente esperado das contribuições iguala o valor presente esperado dos benefícios para cada participante. No outro extremo da escala, encontra-se a assistência social, na qual a contribuição e o benefício são absolutamente desvinculados. *O que caracteriza o Seguro Social é que, não deixando de ser um seguro, não o é de forma estrita ou pura, sendo admissível algum grau de redistributividade.* (Oliveira, 1992, p. 3; grifo nosso.)

É fundamental deixar claro que o caráter redistributivo implícito de um seguro social não é determinado pela renda, mas sim pela ocorrência de sinistro. Ao aderir a um seguro social cada segurado contribui com parte de sua renda mensal para diversos tipos de cobertura. Os planos de seguro social cobrem três principais eventos: i) a perda da capacidade laborativa decorrente da idade; ii) a perda da capacidade laborativa decorrente de doença ou acidente incapacitante, conhecida como invalidez; e iii) a perda da capacidade laborativa decorrente da morte. Nos dois primeiros casos, o benefício recebido é denominado aposentadoria (por tempo ou idade, dependendo de cada plano particular, sendo o mais frequente a aposentadoria por idade) e, no último caso, o benefício recebido por terceiros é denominado pensão.

Nessas condições e admitida a existência de equilíbrio atuarial do plano, somente no primeiro caso não há qualquer transferência líquida de recursos. Nos demais, porém, não é essa a situação: os benefícios recebidos excederão os recursos aportados ao plano, havendo assim uma redistribuição interna de recursos.^[121]

Observe-se que essa transferência líquida de recursos não tem qualquer caráter redistributivo segundo critério de renda, mas apenas segundo ocorrência de sinistro. Nesse sentido, pode haver, inclusive, transferência dos mais pobres aos mais ricos. Numa situação hipotética, se o mais bem remunerado dos segurados, por fatalidade, sofrer um acidente que o incapacite para o trabalho, receberá recursos líquidos de todos os demais segurados do plano, havendo, portanto, “redistribuição negativa”, ou seja, transferência de renda dos mais pobres para o mais rico.

O princípio de correspondência entre a contribuição e o valor do benefício significa que em todas as modalidades de sinistro o valor do benefício deverá guardar uma relação com o montante da contribuição. Assim, se, por exemplo, dois segurados contribuem com montantes diferentes durante toda a vida laboral e, digamos, um deles contribui com valores 20% maiores durante toda a vida, em condições iguais de obtenção do benefício, este deverá obter um benefício 20% maior do que o outro.^[122]

1.2. Previdência Social: Estrutura básica de custeio, valor do benefício e algumas definições

Há duas tradicionais opções de custeio dos regimes de previdência: o *regime de capitalização* (tratado na literatura internacional como *funded*), em que as contribuições feitas pelos segurados são identificadas individualmente e aplicadas em fundos capitalizados ao longo do tempo, constituindo-se em reservas para o futuro pagamento de benefícios; e o *regime de repartição* (tratado na literatura como *unfunded* ou *pay-as-you-go*), no qual os recursos correntes financiam as despesas correntes de modo que não há constituição de fundos prévios para a cobertura de benefícios. Este regime de custeio, apesar de não funcionar lastreado em um fundo previamente constituído, sempre poderá permitir a constituição de reservas, desde que as contribuições correntes (receitas do sistema) ultrapassem o volume de benefícios pagos (despesa do sistema).

Uma forma de entender mais facilmente a distinção entre eles é que enquanto no primeiro regime cada contribuinte está, em princípio, constituindo ao longo de sua vida de trabalho um fundo para financiar sua aposentadoria, no segundo, as contribuições feitas pelos atuais contribuintes financiam aqueles que já estão recebendo benefícios.

O regime de repartição é frequentemente tratado como um sistema de solidariedade entre gerações, visto que os atuais trabalhadores financiam os aposentados e pensionistas e esperam ser financiados pelos futuros trabalhadores. Não há, entretanto, garantia de que isso venha a acontecer.

O valor do benefício pode ser definido genericamente por duas regras: benefício definido ou contribuição definida. No primeiro tipo o benefício é definido e contratado quando se inicia a adesão ao plano. Este valor pode ser fixo ou guardar alguma correspondência com as contribuições realizadas pelo segurado. No segundo, o que é definido é a contribuição, não o valor que o segurado irá receber.^[123]

A maior ocorrência empírica de regimes de capitalização com contribuição definida (Chile, Austrália, Singapura, Malásia, Argentina, México, El Salvador^[124] e Bolívia, entre outros) e de regimes de repartição com benefício definido (Japão, França, Alemanha, Dinamarca, Holanda, Espanha, Brasil, entre outros) tem provocado debates que por vezes tratam o fenômeno empírico como impossibilidade teórica.^[125]

Observe-se que a regra de determinação do valor do benefício em conjunto com o regime de custeio do sistema define um complexo quadro de distribuição de riscos. No regime de capitalização, os riscos associados à poupança e à aplicação dos recursos recaem totalmente sobre o segurado, se o plano for de contribuição definida; se for de benefício definido, os riscos recaem sobre o agente gestor do fundo. No regime de repartição, por outro lado, os riscos demográficos e de desempenho do mercado de trabalho, por exemplo, recaem sobre os contribuintes (ativos) e em casos mais graves — quando os recursos captados não são suficientes para arcar com os benefícios — sobre a sociedade.

Subjacente à discussão dos sistemas previdenciários há ainda outro aspecto que tem suscitado acalorado debate e diversos estudos.^[126] Sistemas de repartição seriam mais propensos à redistribuição do que planos em regime de capitalização. Argumenta-se que essa preferência por planos mais generosos seria decorrente de uma distribuição desigual de poder na sociedade que favorece os mais velhos em detrimento dos mais jovens, ainda que, por vezes, tal desequilíbrio fosse compensado pelo aumento da poupança em decorrência do efeito herança.^[127] Assim, os mais velhos sempre teriam preferência por planos mais generosos, visto que o ônus recairia sobre as gerações mais jovens e mesmo sobre gerações vindouras.

De forma simples, pode-se imaginar uma sociedade hipotética com três grupos de indivíduos: os jovens, os maduros e os aposentados. Suponha-se que a população total não se altera e que a cada período um novo trabalhador jovem ingressa no mercado de trabalho e um aposentado morre — cessando o benefício de aposentadoria. Suponha-se ainda que o produto e os salários cresçam 10% ao ano, que a alíquota de contribuição seja constante (15%) e que o sistema de previdência é criado ao fim do primeiro ano. A Tabela 1 apresenta a evolução desse sistema, para cinco períodos, indicando para cada grupo de indivíduos os benefícios recebidos e as contribuições realizadas.

Observe-se que o grupo A não terá contribuído, mas terá recebido uma transferência líquida de 248; a geração seguinte — grupo B — terá contribuído com 165 e receberá 272, o que corresponde a uma transferência líquida das gerações mais novas de 107. O processo continua com transferências líquidas das gerações mais novas para as mais velhas.

Tabela 1 — Simulação de contribuições e benefícios de um Regime de Repartição

Ano		1	2	3	4	5				
Jovem	salário	500	550	605	666	732				
	contribuição	B	C	D	E	F				
Maduro	salário	1000	1100	1210	1331	1464				
	contribuição	A	B	C	D	E				
Aposentado		—	A	247,5	B	272,3	C	299,6	D	329,4

FONTE: Elaborada pelo autor.

Como indicado por Browning,

o sistema “ideal” do ponto de vista de qualquer indivíduo é uma alíquota zero de contribuição previdenciária durante seus anos de trabalho e uma taxa muito alta depois que ele se aposentar. Em termos mais gerais, um indivíduo será progressivamente mais favorável ao aumento da alíquota à medida que ele se torna mais velho, já que ele deve pagar maior alíquota por um número menor de anos, de modo a maximizar a transferência líquida de recursos. (Browning, 1975, p. 375)

O desempenho e o equilíbrio de um sistema de previdência dependem de fatores que lhe são intrínsecos, como, por exemplo, a existência ou não de idade mínima para aposentadoria, o cálculo do valor do benefício (por exemplo, último salário de contribuição, média contributiva), a taxa de reposição (porcentagem máxima do valor do benefício vis-à-vis o valor da contribuição), as regras que regem o benefício de pensão (por exemplo, no Brasil um beneficiário pode receber integralmente sua aposentadoria e a pensão de seu cônjuge)^[128] e as regras que regem a aposentadoria por invalidez, entre outras.^[129] Esse conjunto de fatores compõe uma complexa rede de elementos que determinam o desempenho do sistema.

Porém, é importante que o leitor tenha clareza de que os sistemas de previdência podem ser entendidos como um corpo dotado de vasos comunicantes com outros corpos. O sistema tem regras próprias, mas como se comunica com outros sistemas é por eles afetado. Assim, seu estado geral depende não apenas de suas condições próprias, mas também das condições dos sistemas conexos, em especial o mercado de trabalho,^[130] dado que este determina, em parte, o nível de emprego, o nível de remuneração e, juntamente com o aparato institucional e o desempenho macroeconômico, o grau de informalidade. O desempenho macroeconômico também tem um papel, pois além de afetar o desempenho do mercado de trabalho, define a taxa de juros — variável-chave para a sustentabilidade de fundos de capitalização — e, em última instância, o nível de crescimento da economia.

Por fim, o desempenho de um sistema previdenciário depende da demografia. A literatura sobre previdência é farta em evidências de que as mudanças demográficas são fatores severamente restritivos à sustentabilidade desses sistemas e estão na raiz das mudanças implementadas nos sistemas previdenciários ao redor do mundo, a partir do final do século passado. Na terceira seção voltaremos a esse ponto.

2. O aparato institucional pós-CF/88

Desde a Constituição Federal de 1988 quatro Emendas Constitucionais e mais de uma dezena de leis e outros instrumentos infraconstitucionais foram editados de modo a conformar o atual desenho de nosso sistema de seguridade e particularmente a previdência social.

2.1. A primeira PEC e a organização básica da Previdência do setor público

Todos os estados, o Distrito Federal e mais de 2 mil municípios, incluindo todas as capitais, têm os chamados Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), que adotaram o modelo de repartição simples e em muitos casos dispensaram a contribuição dos servidores ou ela era apenas simbólica. Além disso, as contas da previdência com frequência se misturavam com os custos da saúde dos servidores.

Até 1993, não havia a exigência de um regime de previdência para o servidor público. Ao cumprir os requisitos, o servidor podia se aposentar com proventos pagos pelo Erário, independentemente de ter ou não contribuído para a obtenção do benefício. O servidor deixava o cargo e os cofres públicos continuavam arcando com a despesa da aposentadoria como se fosse um prêmio pelo tempo de serviço prestado. A aposentadoria, então, correspondia, sob o prisma do Tesouro, a um tipo de continuidade do serviço público.

Essa ausência de preocupação e controle com o equilíbrio financeiro e atuarial dos Regimes Próprios redundou em estrutural desequilíbrio financeiro e enorme passivo previdenciário do Setor Público. O volume de gastos previdenciários e o desequilíbrio financeiro representam parcela significativa da receita tributária, com tendência de crescimento acelerado.

Com a edição da Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993, essa realidade começou a mudar. A referida emenda incorporou ao texto da CF a necessidade de contribuição dos servidores civis para custeio de suas aposentadorias e pensões, na forma da lei, em conjunto com os recursos do Ente. Essa Emenda pode, assim, ser considerada o embrião de um regime de previdência para os servidores.

Desde então tem melhorado a gestão dos RPPS e muitos entes já implementaram um sistema de capitalização e algum plano de equalização do déficit. Mas a situação ainda é dramática. O déficit atuarial^[131] da previdência dos servidores civis da União é de 5,09 trilhões de reais. Para os estados, de acordo com a última avaliação atuarial, de dezembro de 2016, está em 5,17 trilhões. Nas capitais, em 447 bilhões. No caso dos estados isso corresponde a 9,6 vezes a Receita Corrente Líquida (RCL) de todos juntos. No caso das capitais equivale a 3,4 vezes a RCL. Na União está em 11,5 vezes a RCL.

Posteriormente, foram promulgadas as Emendas Constitucionais nº 2, de 15/12/1998; nº 41, de 19/12/2003; e nº 47, de 5/07/2005.^[132] Essas emendas promoveram uma verdadeira reforma no âmbito da previdência e aproximaram as características do regime próprio das do regime geral, mas o passivo acumulado se fará sentir pelas próximas três décadas.

O texto atual da Constituição Federal estabelece, no artigo 40, que é assegurado regime próprio de previdência de caráter contributivo e solidário aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, incluídas suas autarquias e fundações, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. Também o artigo 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF — Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000) estabelece que o Ente da Federação que mantiver ou vier a instituir regime próprio de previdência social para seus servidores conferir-lhe-á caráter contributivo e o organizará com base em normas de contabilidade e atuárias que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial.

As Leis nº 9717/1998 e 10 887/2004 definem normas gerais para os RPPS. O então Ministério da Previdência Social (MPS) foi definido como órgão supervisor e regulamentador dos RPPS, com competência para a realização de auditorias diretas e indiretas para aferir a regularidade de cada RPPS. Nesse sentido, o Decreto Federal nº 3788/2001 criou o Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), que define um conjunto de 35 itens que devem ser atendidos por todos os RPPS. Por outro lado, os Tribunais de Contas têm a prerrogativa de realizar auditorias e fiscalizações e julgamento de contas por intermédio de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e atuarial. As prerrogativas e ações dos MPS e Tribunais de Contas referentes aos RPPS são complementares e estão, a cada dia, mais sintonizadas.

Os sucessivos déficits^[133] financeiros dos regimes próprios de previdência exigiram cobertura dos governos, que diminuíram ou eliminaram investimentos e outros gastos essenciais, como educação, saúde, segurança etc. Destaque-se que em 2017 os municípios brasileiros apresentaram superávit de 13,4 bilhões de reais, enquanto os estados e o Distrito Federal tiveram déficit de 122,7 bilhões e a União atingiu déficit de 83,4 bilhões. A tendência é de crescimento do déficit, especialmente nas contas estaduais. Os dados apresentados na Tabela 2 e os Gráficos 1 e 2 ilustram a situação.

**Tabela 2 — Regimes Próprios — Resultado Financeiro —
2015-7 (em bilhões de reais) e Arrecadação tributária como proporção de toda a arrecadação**

Resultado Financeiro dos RPPS (R\$ bilhão)

Entes	2015	2016	2017
Municípios	6,7	11,1	13,4
Estados e DF	-60,9	-89,6	-122,7
União	-72,5	-80,4	-83,4
Civis	-35,5	-39,2	-40,3
Demais*	-4,5	-5,7	-6,8
Militares	-32,5	-35,5	-36,3
Total	-126,7	-158,9	-192,7

* Refere-se a servidores de antigos territórios, autarquias e fundações extintas.

FONTE: MPAS/Secretaria de Previdência. Elaborada pelo autor.

* Refere-se a servidores de antigos territórios, autarquias e fundações extintas.

FONTE: MPAS/Secretaria de Previdência. Elaborada pelo autor.

**Gráfico 1 — Evolução do Déficit Previdenciário da União
(em bilhões de reais)**

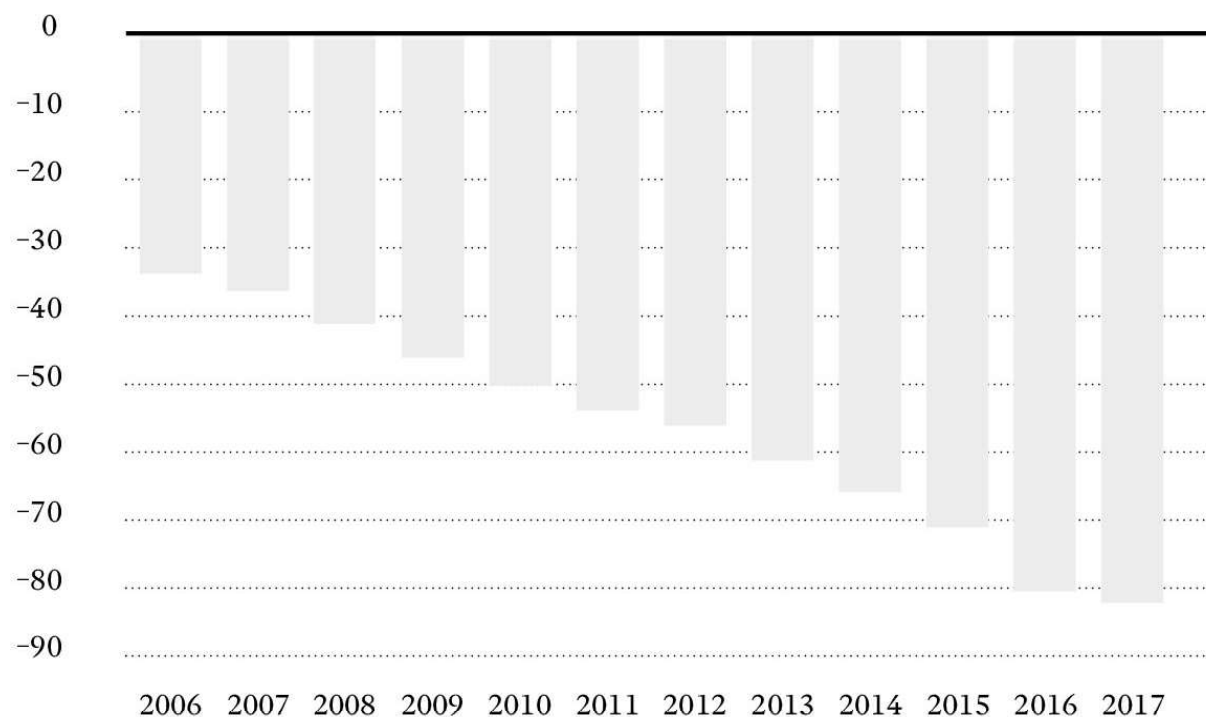
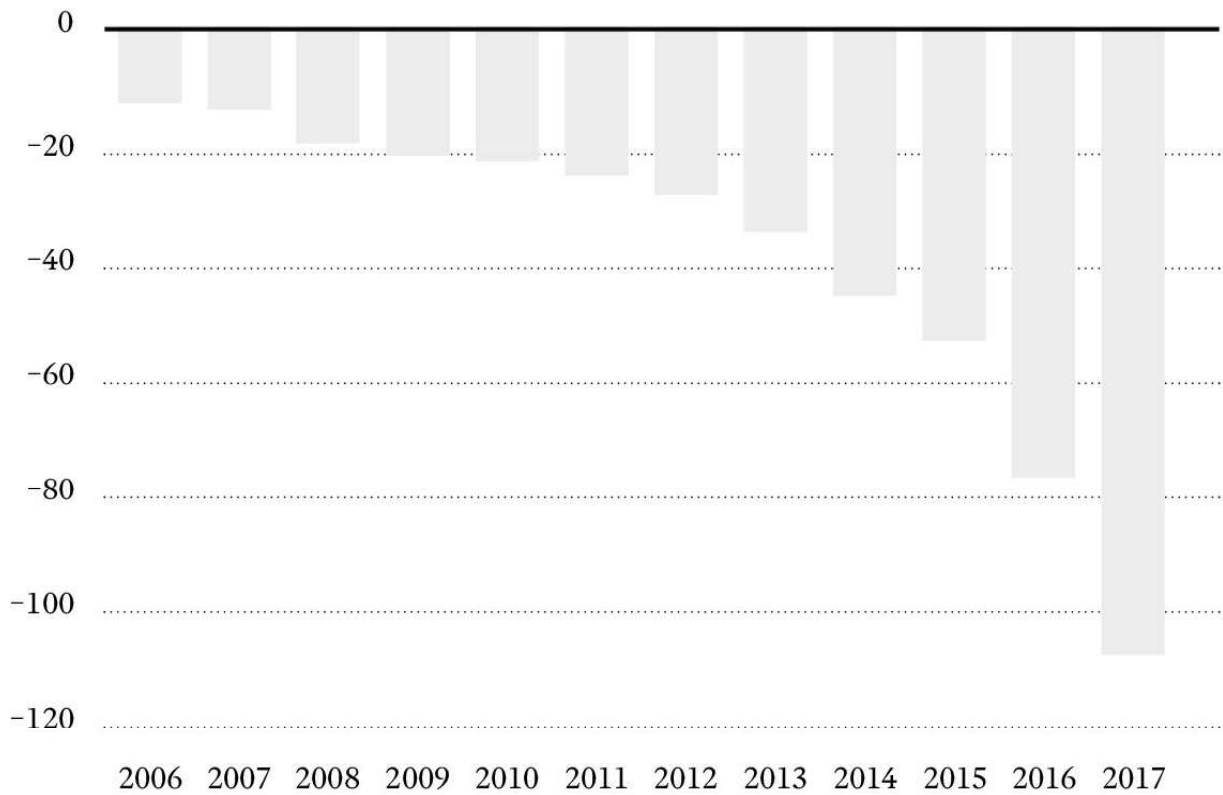


Gráfico 2 — Evolução do Déficit Previdenciário de estados, DF e municípios (em bilhões de reais)



FONTE: MPAS/Secretaria de Previdência. Obs.: Valores de 2017 estimados pelo autor.

A despesa previdenciária real cresce em termos médios a um ritmo superior a 4% ao ano, mas a arrecadação cresce a um ritmo inferior, descompasso que tenderá a se agravar nos próximos anos. No caso dos estados, a situação tende a ser particularmente grave. Trata-se de uma tendência que independe de ação mais ou menos conservadora dos Executivos locais, ainda que governos menos licenciosos consigam adiar, por algum tempo, a tragédia já enfrentada por alguns.

2.2. O período entre a CF/88 e as ECs 20/1998 e 41/2003

Em 1991 o presidente Fernando Collor sanciona as leis nº 8212 e 8213, que instituem, respectivamente, o Plano de Custeio e os Planos de Benefícios, esses últimos aumentando consideravelmente o leque de benefícios. Em seguida, preocupado com o potencial desequilíbrio atuarial do sistema e após alterar a estrutura ligada à previdência e assistência e saúde — deslocando o Inamps^[134] para o âmbito do Ministério da Saúde —, o presidente envia ao Congresso proposta de reforma da seguridade social, composta por um conjunto de formulações que alterava substancialmente o conteúdo dos projetos de lei, recém-sancionados, abrangendo vários aspectos da organização do sistema, da base de financiamento e do leque de riscos cobertos.

Pela proposta, a previdência social pública seria composta de dois planos de benefícios: um geral e compulsório abrangendo os segurados da previdência social, garantindo os mesmos benefícios até então vigentes e limitando o seu valor máximo a cinco salários mínimos; e outro complementar, privado e facultativo a todos os segurados do plano geral que desejassem complementar o valor dos seus benefícios.

A previdência complementar privada incorporaria, além das entidades fechadas e abertas de previdência, as federações, sindicatos e associações profissionais que instituíssem e mantivessem planos de cobertura. Também cogitou-se da criação do Instituto de Previdência do Servidor Público, que passaria a administrar o Plano de Previdência dos Servidores Civis da União, das autarquias (inclusive daquelas em regime especial) e das fundações públicas federais, e do Seguro de Riscos Sociais (SRS), que cobriria os acidentes de trabalho, as enfermidades profissionais e comuns, com filiação obrigatória de todos os trabalhadores. A proposta do governo, entretanto, não prosperou.^[135]

2.2.1. A Reforma de 1998: A Emenda Constitucional nº 20

A Reforma de 1998 pode ser entendida como o primeiro passo formal para o ajustamento estrutural do sistema face aos problemas detectados a partir da Constituição de 1988. Enviada ao Congresso no primeiro semestre de 1995, a Emenda Constitucional nº 20 atacava simultaneamente os dois regimes públicos de previdência, cujas despesas cresciam de forma perigosa para o equilíbrio fiscal.^[136]

Como indica Cechin:

A reforma proposta objetivava, em essência, frear o vertiginoso crescimento do número de novas concessões de aposentadoria por tempo de serviço em idades declinantes, tanto no serviço público, quanto no setor privado. Essas aposentadorias eram alcançadas a partir de 25/30 anos de serviço, independentemente de idade (no serviço público, a contagem em dobro de licenças-prêmio não gozadas permitia aposentadorias em idades ainda menores). (Cechin, 2005, p. 5)

Embora a emenda constitucional referente à seguridade social tenha sido uma das primeiras a ser enviada ao Congresso (PEC nº 33, originalmente denominada Mensagem 306), fortes pressões das bancadas oposicionistas no Congresso fizeram com que fosse deixada de lado por um longo tempo e mais tarde desmembrada em quatro propostas diferentes. Duas delas foram consideradas inconstitucionais e as remanescentes tiveram seus textos totalmente modificados, ao fim de amplo processo de negociação com o Legislativo. Em 1998, três anos depois de encaminhada ao Congresso, a proposta foi aprovada e transformada na Emenda Constitucional nº 20, também conhecida como Reforma de 1998.

A Reforma de 1998 foi orientada para a redução do déficit dos sistemas e premida pelo volume crescente de aposentadorias concedidas por tempo de contribuição para um público especialmente jovem e crescentemente feminino.^[137] Este último ponto é muito relevante porque a mulher se aposenta cinco anos mais cedo do que o homem e vive em média seis anos mais, o que tem graves consequências para o equilíbrio do sistema.

Como o diagnóstico era semelhante para ambos os sistemas, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e o Regime dos servidores públicos, o governo preparou uma reforma que tivesse ampla abrangência, procurando frear o crescimento acelerado da concessão de novos benefícios. Entre várias alterações nas regras então vigentes, a Reforma de 1998:

- Retirou da Constituição (“desconstitucionalizou”) a fórmula de cálculo do valor do benefício para o regime geral;
- Introduziu a exigência de critérios de equilíbrio financeiro e atuarial para associar mais diretamente benefícios a contribuições;
- Permitiu à União, estados, Distrito Federal e municípios que limitassem o pagamento do benefício ao teto do RGPS, desde que instituísssem regime complementar próprio;^[138]
- Eliminou a aposentadoria por tempo de serviço especial para professores do ensino superior (foi mantida somente para os do ensino fundamental e médio);
- Eliminou a escala de salário-base de contribuição para contribuintes individuais;
- Reduziu os juros mensais incidentes sobre a indenização de tempo efetivamente trabalhado e não recolhido aos cofres da Previdência Social (de 1% para 0,5% ao mês);
- Estendeu o salário-maternidade a todas as filiadas da Previdência Social, inclusive contribuintes individuais;
- Proibiu a contagem de tempo fictício; e
- Separou o Seguro Acidentes do Trabalho do plano de previdência social.

Com a “desconstitucionalização” da fórmula de cálculo do valor de benefícios para os trabalhadores da iniciativa privada, uma nova fórmula de cálculo, com período de transição de cinco anos, foi apresentada pela Lei 9876, em 1999, determinando o uso do fator previdenciário.^[139] A fórmula de cálculo incluía uma lista de variáveis atuariais como expectativa de vida, tempo de trabalho, idade da aposentadoria etc.

No que diz respeito aos servidores públicos, as principais alterações foram:

- Fim da aposentadoria proporcional para os funcionários públicos admitidos após 16/12/1998;
- Novos critérios para a aposentadoria proporcional para os já participantes do sistema: 30 anos de tempo de contribuição para homens e 25 para mulheres e limite de idade de 53 anos para homens e 48 anos para mulheres, além de um pedágio de 40% adicional sobre o tempo restante;
- Novos critérios para a aposentadoria integral para os já participantes do sistema: 35 anos de tempo de contribuição para homens e 30 para mulheres e limite de idade de 53 anos para homens e 48 anos para as mulheres, além de um pedágio de 20% sobre o tempo restante;

- Fixação de idade mínima para a aposentadoria de novos funcionários públicos, válida apenas para os novos entrantes no sistema: 60 anos para homens e 55 anos para mulheres.^[140]

Em complemento à Reforma de 1998, além da Lei 9876, de 1999, que definiu nova metodologia de cálculo do benefício, com o uso do fator previdenciário,^[141] quatro outras legislações foram aprovadas posteriormente. A primeira foi a Lei Complementar nº 101 de 2000, que define regras de contabilidade para as finanças públicas baseadas em certos princípios gerais, como planejamento e previsão de despesas e receitas; equilíbrio de despesas e receitas; transparência contábil; criação de mecanismos para limitar gastos públicos; prevenção de risco e correção de desvios que possam afetar o equilíbrio das finanças públicas. A segunda, a Lei nº 10 028 de 2000, que define como crime a criação de novas obrigações monetárias ao fim do mandato político, limitando a possibilidade de ampliação de gastos previdenciários em períodos finais de mandato. Em maio de 2001 são editadas as Leis Complementares 108 e 109, que dão a regulamentação que vigora até o presente para os fundos de pensão, com foco na gestão dos planos de benefícios das entidades de previdência complementar de empresas estatais, federais e estaduais.

A expectativa de que as pessoas adiarão a aposentadoria por causa da redução no valor do benefício decorrente do uso do fator não se confirmou. O fato é que, sobretudo para os segurados mais jovens, a renda esperada, mesmo com a penalização imposta, era ainda muito vantajosa.^[142] Passados menos de quatro anos da Reforma de 1998 e da aprovação da lei que regulamentou o valor dos benefícios, ficou evidente que a tendência de desequilíbrio nas contas do RGPS não tinha dado sinais de arrefecimento. Por outro lado, no regime próprio do setor público, a redução do volume de concessão de aposentadorias, que, num primeiro momento, foi notícia alvissareira, logo arrefeceu e ficou claro que a reforma apenas havia “represado” por cinco anos o padrão normal de aposentadorias. Ficava evidente, portanto, a necessidade de nova reforma do sistema, o que viria a ocorrer em 2003.

2.2.2. A Reforma de 2003: A Emenda Constitucional nº 41

Na campanha presidencial de 2002, todos os candidatos mencionaram a necessidade de novas reformas no Sistema Previdenciário. O novo governo concentrou a reforma no sistema próprio dos servidores, alcançando uma redução no déficit atuarial e elevando a arrecadação corrente, através da cobrança de contribuição previdenciária de inativos e pensionistas. Mas, ao deixar em segundo plano o Regime Geral, alegando equivocadamente que o fator previdenciário já teria resolvido o problema de insolvência de longo prazo, permitiu que o déficit do RGPS continuasse aumentando. Em acréscimo, adotou medida que eleva o valor do teto, ampliando o rombo de longo prazo.^[143]

Em 30 de abril de 2003 o governo encaminha proposta de mudança do sistema de previdência do setor público. Com velocidade surpreendente para tema normalmente tão polêmico^[144] e que tinha sido objeto de desaprovação e contestação dos partidos de oposição durante o governo anterior, a Proposta passa pela Comissão de Constituição e Justiça e, em seguida, em junho de 2003, a Comissão de Reforma Previdenciária, tendo como relator o deputado José Pimentel, apresenta à Câmara dos Deputados a PEC-40.

Após algumas modificações e com uma estratégia de negociação bem articulada — visto que oposição e governo concordaram em colocar em outra Proposta de Emenda Constitucional pontos que, apesar de polêmicos, poderiam ser negociados em etapa posterior — a proposta foi finalmente votada, repassada para o Senado e aprovada em 19 de dezembro de 2003. Foi sancionada pelo presidente em 30 de dezembro e transformada na EC-41.

A reforma aprovada no primeiro ano do governo Lula atacou as principais fontes de desequilíbrio do sistema próprio dos servidores públicos, responsável por um déficit anual de 3,5% do PIB. Em síntese, as principais alterações propostas pela EC-41 foram:

- Fixação de requisito que combina idade, tempo de contribuição e tempo de permanência no cargo para obtenção de aposentadoria integral para os servidores efetivos à época: para homens 60 anos de idade e 35 anos de contribuição e para mulheres 55 anos de idade e 30 anos de contribuição. Em ambos os casos, com exigência mínima de 20 anos de efetivo exercício no setor público e no mínimo 10 anos de efetivo exercício na carreira e pelo menos 5 anos no cargo. Para os novos servidores, desaparece o direito ao benefício integral;
- Redutor no valor das aposentadorias para aqueles que cumpriram os requisitos vigentes à época, mas não os propostos pela EC-41, na razão de 3,5% para cada ano inferior à idade de 60 anos, se a aposentadoria ocorresse até 31/12/2005, e de 5% nas mesmas condições a partir de 01/01/2006;
- Cobrança de contribuição previdenciária de 11% sobre a parcela do valor do benefício (aposentadoria ou pensão) que excedesse 60% do teto do RGPS para os servidores federais e 50% do teto para os servidores estaduais e municipais;^[145] Redução do valor das pensões que fossem concedidas a partir da EC-41;
- Fixação de teto para aposentadorias no Setor Público correspondente à maior remuneração do ministro do Supremo Tribunal Federal;
- Reafirmação da autorização para que União, estados e municípios criem seus Fundos de Previdência complementar, sendo permitida a criação de apenas um fundo por ente estatal, tendo como regra a oferta exclusiva de planos de contribuição definida.

Em julho de 2005, ano e meio depois de aprovada a EC nº 41, finalizando e cumprindo acordos fechados durante a votação da reforma de 2003, o Congresso aprova a EC nº 47, que faz ajustes pontuais na Emenda anterior e conclui o processo de reforma do governo Lula.

2.3. Os Fundos de Previdência Complementar e a contrarreforma de 2015

A primeira vez que se tentou instituir um regime de previdência complementar para os servidores públicos foi por meio do PLP nº 9, de março de 1999. Mas foi somente com a EC nº 41/2003 que se consagrou na Constituição a possibilidade de criação do regime de previdência complementar, na modalidade de contribuição definida, para os servidores públicos civis da União e dos demais entes federados. Sua efetivação, porém, exigia lei específica e dependia da criação de entidade própria. A Lei 12 618, que instituiu a previdência complementar no âmbito da União, foi aprovada em 2012 e no ano seguinte foi criada a Funpresp.^[146]

A criação da previdência complementar dos entes públicos federais ou subnacionais representou avanço na busca de equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios, mas o passivo existente do passado representa enorme desafio para as gerações futuras. Os vários aprimoramentos institucionais produziram melhora substancial na gestão dos RPPS dos entes. Atualmente muitos estados têm um sistema de capitalização e um plano de equalização do déficit a longo prazo.

A despeito do avanço representado pela criação da previdência complementar para os regimes próprios, em 2015, o Congresso Nacional aprovou o que se convencionou chamar de “pauta-bomba”. No âmbito dela, foi aprovada a Lei 13 183/2015, que instituiu a “regra 85/95”. A referida lei modificou a redação do artigo 29-C da Lei 8213/91, definindo que:

Art. 29-C. O segurado que preencher o requisito para a aposentadoria por tempo de contribuição poderá optar pela não incidência do fator previdenciário no cálculo de sua aposentadoria, quando o total resultante da soma de sua idade e de seu tempo de contribuição, incluídas as frações, na data de requerimento da aposentadoria, for:

I — igual ou superior a noventa e cinco pontos, se homem, observado o tempo mínimo de contribuição de trinta e cinco anos; ou
II — igual ou superior a oitenta e cinco pontos, se mulher, observado o tempo mínimo de contribuição de trinta anos.

§ 1º Para os fins do disposto no caput, serão somadas as frações em meses completos de tempo de contribuição e idade.

§ 2º As somas de idade e de tempo de contribuição previstas no caput serão majoradas em um ponto em:

- I — 31 de dezembro de 2018;
- II — 31 de dezembro de 2020;
- III — 31 de dezembro de 2022;
- IV — 31 de dezembro de 2024; e
- V — 31 de dezembro de 2026.

Como se nota, no caput do artigo, é prevista a possibilidade de afastamento da aplicação do fator previdenciário no cálculo de apuração do valor do benefício, na hipótese de totalização do tempo de contribuição e idade, nos totais de 85 e 95 pontos, para mulheres e homens, respectivamente. O incremento de pontos inicia-se em 2019 e terminará em 2027, quando serão exigidos noventa pontos para mulheres e cem para homens.

Essa mudança de regras representará um aumento da já elevada despesa previdenciária da ordem de 14% para homens e de 29% para mulheres que se aposentam por tempo de contribuição até o início da década de 2030. Assim, na contramão de todas as mudanças institucionais realizadas após a Constituição de 1988, que visaram reduzir o ritmo de crescimento da despesa previdenciária, essa alteração produz e continuará a produzir aumento significativo dessa despesa, sendo, portanto, uma contrarreforma da previdência.

3. A componente demográfica

Como já mencionado, a literatura sobre previdência é farta em indicar a demografia como fator de desequilíbrio dos sistemas, especialmente aqueles que operam em regime de repartição.

Diversos documentos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) manifestam esse ponto de vista. Em *Live Longer, Work Longer* (OCDE, 2006, p. 9), afirma-se que “O envelhecimento da população é um dos desafios mais importantes enfrentados pelos países membros. Nos próximos cinquenta anos, todos os países da OCDE terão um aumento acentuado na parcela de idosos na população e um grande declínio na parcela da população em idade ativa”. Campbell e Feldstein (2001, p. 1) abrem com essas palavras o livro *Risks Aspects of Investment-Based Social Security Reform*: “O aumento da expectativa de vida nos Estados Unidos e em outros países industrializados está criando um grande problema para os programas tradicionais de previdência social em regime de repartição”.

Também no Brasil, a dinâmica demográfica tem se tornado um poderoso desafio à sustentabilidade de nosso sistema previdenciário. O fato é que o número de idosos tem crescido e continuará a crescer a um ritmo muito superior ao da população em idade ativa. Para piorar esse cenário, o número de crianças vem decrescendo e, para 2060, projeta-se que a população infantil será praticamente a metade do que foi em 2000.

A Tabela 3 apresenta dados resumidos da demografia brasileira, segundo recortes etários específicos. É também apresentada a razão de dependência demográfica e seu inverso. Esta última estatística fornece o número de ativos para cada inativo. Se todos os ativos contribuíssem para o sistema previdenciário, esse seria o número de ativos que financiaria cada inativo.

Fica evidente que está ocorrendo uma degradação acelerada no número de ativos que serão responsáveis pelo financiamento do sistema. Eram 9,2 em 1980 e serão apenas 1,6 em 2060. Os desafios serão enormes. Além disso, entre 2000 e 2060 o número de ativos crescerá apenas 9%, ao passo que o número de inativos será multiplicado por 5,2 e o número de indivíduos com oitenta anos ou mais será multiplicado por 10,8. Em síntese haverá muito mais gente recebendo benefícios e por muito mais tempo.

No Brasil, o envelhecimento da população não é um problema ligado apenas às questões internas do país. O processo de envelhecimento populacional brasileiro é particularmente acentuado quando comparado ao dos demais países. Envelhecer é um desafio para qualquer país. Envelhecer mais do que outros países significa perder competitividade. A Tabela 4, elaborada a partir de dados demográficos da ONU, apresenta as projeções demográficas para regiões e uma amostra de vinte países, de 1950 até 2100. A cada ano da tabela corresponde um percentual de idosos (indivíduos com 65 anos ou mais) e a idade mediana.

Tabela 3 — Informações demográficas — Brasil: 1980-2000-2020 a 2060*

Ano	De 0 a 14 anos	De 15 a 59 anos	60 anos ou mais	80 anos ou mais
1980	46 328 331	67 553 231	8 199 948	673 239
	39,1%	57,0%	6,9%	0,6%
	0,59	2,33	2,80	4,96
2000	52 107 064	107 105 551	14 235 731	1 772 466
	30,0%	61,8%	8,2%	1,0%
	-0,81	1,29	3,67	4,32
2020	44 315 024	138 471 689	29 290 662	4 131 551
	20,9%	65,3%	13,8%	1,9%
	-1,20	0,28	3,56	4,69
2030	39 256 945	142 328 209	41 541 763	6 533 763
	17,6%	63,8%	18,6%	2,9%
	-1,02	-0,27	2,70	4,98
2040	35 441 110	138 507 200	54 204 894	10 618 421
	15,5%	60,7%	23,8%	4,7%
	-1,06	-0,78	2,06	3,52
2050	31 849 189	128 040 929	66 457 570	15 010 245
	14,1%	56,6%	29,4%	6,6%
	-1,16	-0,96	1,02	2,44
2060	28 332 752	116 290 126	73 551 010	19 111 509
	13,0%	53,3%	33,7%	8,8%

Total	Razão de dependência demográfica	Inverso da razão de dependência demográfica
118562549		
100%	0,1214	8,2383
1,92		
173448346		
100%	0,1329	7,5237
1,01		
212077375		
100%	0,2115	4,7275
0,51		
223126917		
100%	0,2919	3,4261
0,22		
228153204		
100%	0,3914	2,5553
-0,08		
226347688		
100%	0,5190	1,9267
-0,37		
218173888		
100%	0,6325	1,5811

A segunda linha de cada ano indica a participação percentual de cada grupo etário no total da população; a terceira linha apresenta a taxa anual média de variação da população de cada grupo etário entre os anos indicados.

Tabela 4 — Porcentagem de idosos e idade mediana para regiões e uma amostra de países: 1950-2100

País/Região	1950		2000	
	% Idoso	Id. Med	% Idoso	Id. Med
Mundo	7,98%	23,59	8,89%	26,33
Países mais desenvolvidos	11,53%	28,48	16,88%	37,29
Países menos desenvolvidos	5,25%	19,36	4,74%	18,19
Portugal	10,39%	26,09	18,87%	37,86
Japão	7,66%	22,35	20,08%	41,21
Espanha	10,85%	27,54	18,34%	37,63
Canadá	5,21%	19,02	10,00%	31,87
Coreia do Sul	5,21%	19,02	10,00%	31,87
Brasil	4,87%	19,21	7,07%	25,06
Itália	12,03%	28,62	20,99%	40,39
México	5,36%	18,68	6,25%	22,72
Chile	6,88%	22,23	9,17%	28,87
Alemanha	14,51%	35,25	20,45%	40,05
China	7,41%	23,92	9,23%	30,07
Colômbia	5,29%	18,72	6,14%	24,39
Uruguai	11,79%	27,85	14,94%	31,57
Malásia	7,32%	19,80	5,80%	23,83
França	16,26%	34,67	17,71%	37,68
Argentina	7,04%	25,66	11,78%	27,89
Austrália	12,53%	30,41	14,03%	35,40
Suécia	14,87%	34,17	18,11%	39,42
Índia	5,39%	21,25	6,37%	22,72
Indonésia	6,23%	20,02	6,87%	24,44
África do Sul	6,45%	21,11	5,78%	22,83
Nigéria	5,10%	19,11	4,50%	17,94

País/Região	2050		2100	
	% Idoso	Id. Med	% Idoso	Id. Med
Mundo	21,29%	36,05	28,08%	41,64
Países mais desenvolvidos	32,91%	45,42	35,29%	47,12
Países menos desenvolvidos	22,38%	25,99	30,21%	35,95
Portugal	41,67%	53,06	41,53%	52,54
Japão	42,38%	53,17	41,07%	51,85
Espanha	41,90%	52,28	40,46%	51,72
Canadá	41,56%	53,94	41,20%	51,55
Coreia do Sul	41,56%	53,94	41,20%	51,55
Brasil	29,60%	45,13	39,42%	50,76
Itália	40,29%	51,36	39,35%	50,54
México	24,58%	40,76	38,93%	50,40
Chile	30,59%	45,12	38,78%	50,10
Alemanha	37,64%	50,30	38,67%	49,97
China	35,10%	47,99	37,68%	49,64
Colômbia	27,45%	43,34	37,65%	49,42
Uruguai	27,54%	42,51	37,19%	48,89
Malásia	23,12%	40,25	35,45%	47,57
França	32,16%	44,26	36,10%	47,34
Argentina	23,45%	38,54	34,69%	46,94
Austrália	28,31%	41,50	34,87%	46,68
Suécia	30,41%	43,20	34,81%	46,49
Índia	19,09%	37,47	32,24%	45,90
Indonésia	19,20%	36,60	29,71%	43,85
África do Sul	15,92%	34,15	28,84%	43,31
Nigéria	6,43%	22,42	16,10%	33,05

Em 1950, a idade mediana brasileira era a menor da amostra. No mesmo ano, a porcentagem de idosos na população brasileira era a segunda menor — ficando acima apenas da Nigéria. Pois bem, em 2100, segundo as projeções da ONU, o Brasil será o sexto país mais envelhecido da amostra, tanto em termos de porcentagem de idosos quanto em relação à idade mediana, ficando atrás apenas de

Portugal, Canadá, Coreia do Sul, Japão e Espanha, países com renda média muito superior à brasileira.

Os dados apresentados evidenciam que a demografia já exerce e continuará a exercer pelas próximas três décadas forte pressão sobre a sustentabilidade do sistema previdenciário brasileiro. E não há nada que se possa fazer. Trata-se de um risco já contratado.

4. A evolução dos benefícios, da despesa previdenciária e da cobertura

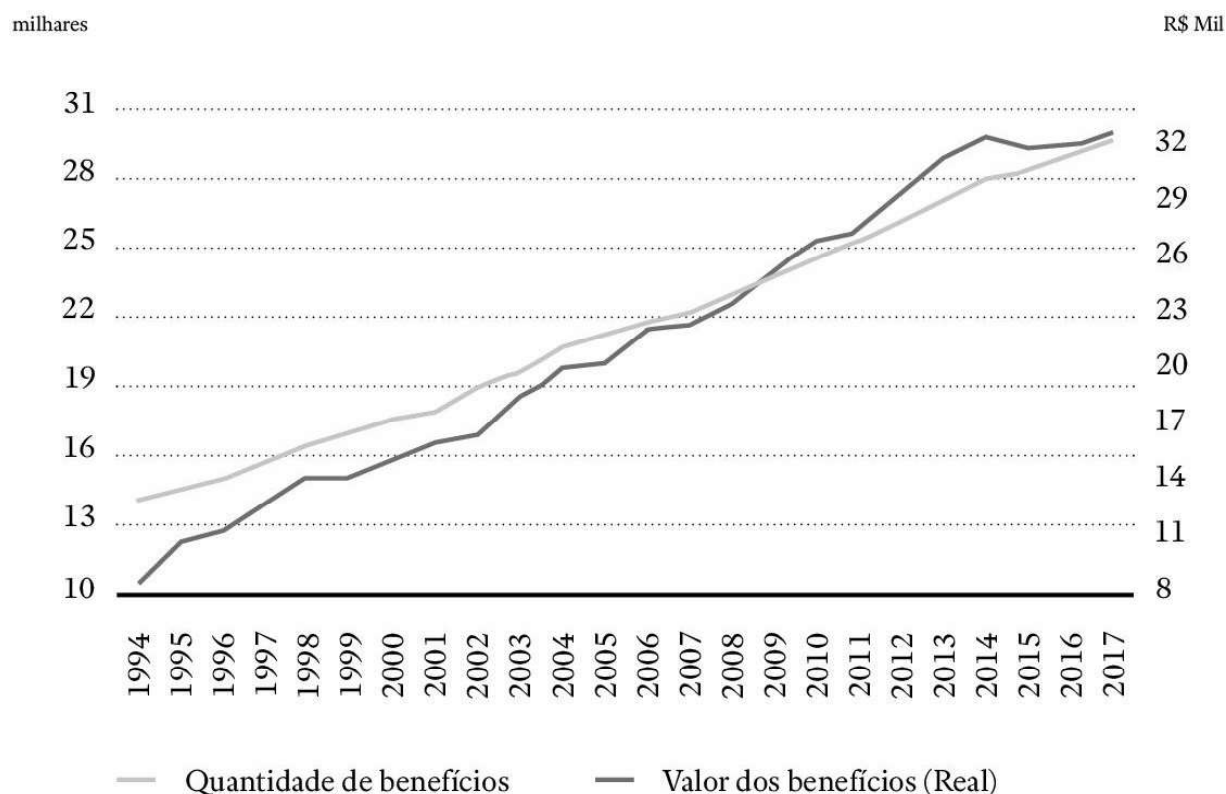
As estatísticas previdenciárias fornecidas pelo Ministério da Previdência Social^[147] têm diversos conjuntos de informações. Um desses conjuntos é particularmente relevante para nosso estudo: o de benefícios emitidos, que revela o estoque de benefícios ativos no sistema e também nos permite analisar a cobertura do sistema previdenciário. Há informações sobre quantidade de benefícios e o valor despendido no seu pagamento. As informações estão disponíveis para o ano de 1993 em diante, mas por conta das complexas operações de atualização monetária todos os dados acerca de valores serão considerados a partir de 1994.

Vejamos em detalhes esse conjunto de informações.

4.1. Os benefícios emitidos

Em 1994 (posição de dezembro) o total de benefícios emitidos do RGPS totalizou 13,9 milhões. Vinte e três anos mais tarde, em 2017, esse número alcançou 29,5 milhões, o que corresponde a um crescimento de 111%, a uma taxa anual média de 3,16%. No mesmo período, a despesa real (deflacionada pelo INPC) saltou de 8,68 bilhões de reais/mês para 32,5 bilhões, tendo crescido 274% a uma taxa anual média de 5,6%. O Gráfico 3 apresenta essas informações.

Gráfico 3 — Quantidade e Valor de benefícios emitidos (posição dezembro) — 1994-2017



FONTE: Aeps — Ministério da Previdência Social, diversos números. Deflacionado pelo INPC. Elaborado pelo autor.

Evidentemente, o crescimento observado no número de benefícios emitidos decorre da aceleração do processo de envelhecimento de nossa população (e de nossas regras de acesso). Mas a demografia responde apenas por uma parcela do acentuado ritmo de crescimento dos gastos. A outra parcela decorre basicamente do expressivo aumento do valor do piso e da participação deste no total de benefícios, conforme pode ser observado nos Gráficos 4 e 5.

Constata-se que o valor do piso em termos reais cresce 2,54 vezes ao mesmo tempo que a participação dos benefícios com valor igual ao piso no total de benefícios emitidos salta de 33% para 65,7% e sua participação no total de despesas cresce de 1/3 para 44,8%. É importante assinalar que tanto o crescimento do valor real do piso (indexado ao salário mínimo) quanto sua presença crescente na quantidade de benefícios e na despesa previdenciária não decorrem exclusivamente da Constituição, mas também da legislação infraconstitucional.

4.2. A cobertura

Uma medida importante da abrangência de um sistema previdenciário é o seu grau de cobertura. Há várias medidas de cobertura. Uma das mais usuais é aquela que compara o número de benefícios pagos com a população ou mais especificamente com a população idosa. Como o conjunto de benefícios emitidos compreende benefícios pagos temporariamente — como auxílio-doença ou licença-maternidade, por exemplo — utilizamos nessa estatística apenas aposentadorias e benefícios assistenciais de prestação continuada. Os dados estão apresentados na Tabela 5.

A participação de aposentadorias na população aumenta mais de quatro pontos percentuais entre 1994 e 2017. Os benefícios assistenciais saltam de 0,80% para 2,27% no mesmo período. Tomados em conjunto, esses números representam um aumento de 6,42% no início do período para 12,02% ao final. Considerada a população de sessenta anos ou mais, a expansão da cobertura é menos vertiginosa, porém, ainda assim bem elevada. Em 1994, 85 de cada cem indivíduos nessa faixa etária recebiam aposentadoria ou benefício assistencial. Em 2017 esse número se elevou para 96. Isso significa que praticamente todo indivíduo com mais de sessenta anos recebe algum benefício. Se considerarmos o grupo de 65 anos ou mais, é certo dizer que todos recebem algum benefício do nosso sistema previdenciário, ou seja, o sistema tem cobertura universal para idosos.

Gráfico 4 — Evolução do valor do Piso (Índice: valor real, deflacionado pelo inpc — 1994-2018)

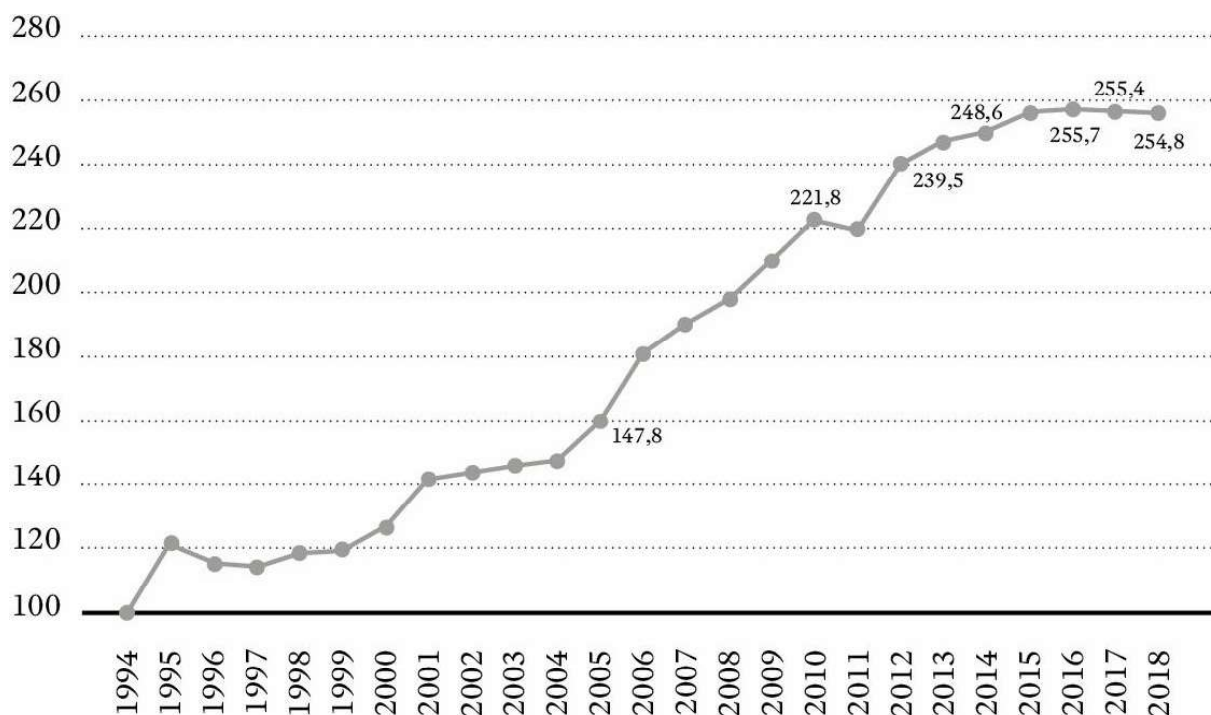
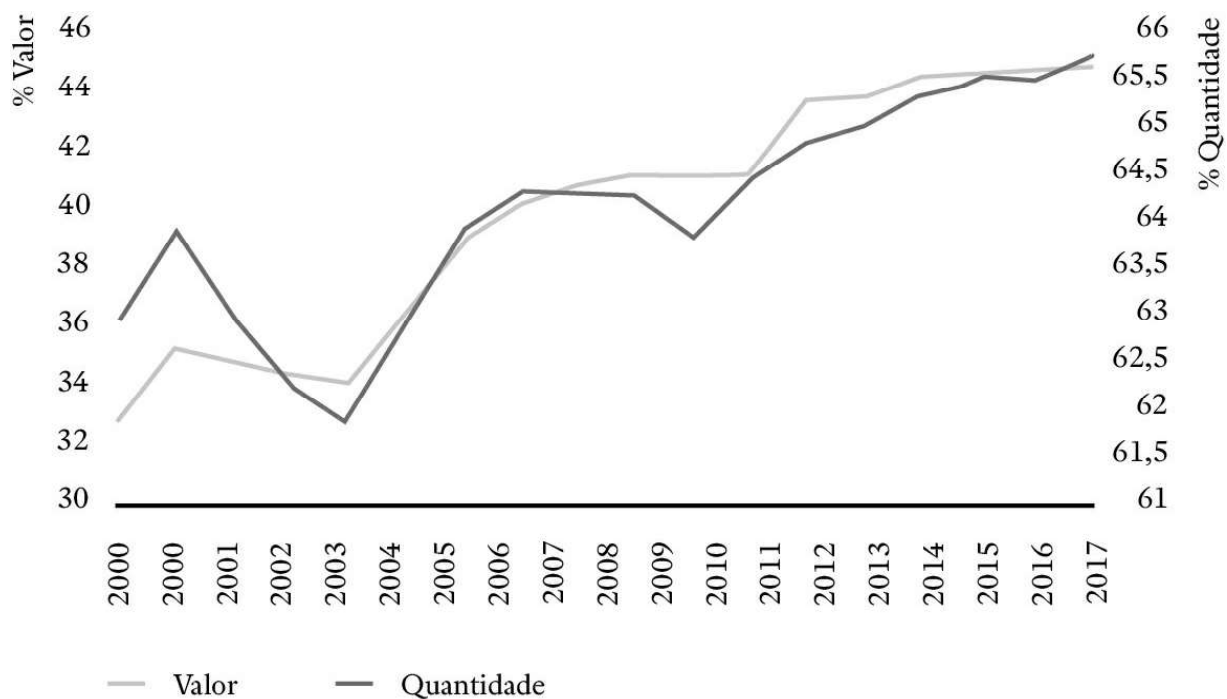


Gráfico 5 — Evolução da participação percentual de benefícios com valor igual ao piso no total de benefícios emitidos e no valor (posição dezembro) — 1994-2017



FONTE: Aeps — Ministério da Previdência Social, diversos números. Deflacionado pelo INPC. Elaborado pelo autor.

Tabela 5 — Participação relativa da quantidade de Aposentadorias, de Benefícios Assistenciais e de ambos na população total e na população de 60 anos ou mais — 1994-2017 (anos selecionados)

Ano	Total da População		
	Aposentadoria	Assistencial	Ambos
1994	5,61%	0,80%	6,42%
1997	6,09%	1,03%	7,12%
2000	6,52%	1,18%	7,69%
2003	6,79%	1,29%	8,08%
2006	7,26%	1,57%	8,83%
2009	7,87%	1,81%	9,68%
2012	8,49%	2,01%	10,50%
2015	9,10%	2,16%	11,26%
2016	9,43%	2,20%	11,63%
2017	9,76%	2,27%	12,02%

População de 60 anos ou mais

Aposentadoria	Assistencial	Ambos
73,96%	10,58%	84,54%
77,15%	13,05%	90,20%
79,39%	14,34%	93,73%
79,63%	15,12%	94,75%
80,35%	17,38%	97,73%
80,76%	18,57%	99,34%
79,72%	18,92%	98,64%
77,71%	18,44%	96,15%
77,91%	18,17%	96,08%
78,02%	18,14%	96,16%

FONTE: Aeps — Ministério da Previdência Social, diversos números e IBGE. Elaborado pelo autor.

A expansão da cobertura de benefícios decorre em boa medida da Constituição Federal de 1988, que reduziu em cinco anos a idade para obtenção do benefício rural e garantiu a todos um benefício mínimo. É certo, porém, que a redução progressiva da idade para obtenção do benefício assistencial, realizada por legislação infraconstitucional, teve seu papel no crescimento da concessão de benefícios e, conseqüentemente, no estoque de benefícios ativos.

Conclusão

Após trinta anos da Constituição Federal de 1988 constata-se que ela foi bem-sucedida em estender direitos sociais e proteção social a grupos até então descobertos ou desprotegidos. O sistema de seguridade social ampliou muito sua cobertura. No âmbito mais restrito da previdência social, o número de pessoas atendidas pelo sistema mais que duplicou. Em consequência, a despesa previdenciária se expandiu muito além do que seria de esperar considerando-se apenas o aumento de pessoas atendidas.

Como mostrado neste capítulo, a despesa previdenciária mais que triplicou em termos reais: como proporção do PIB, alcançou patamares equivalentes a de países demograficamente envelhecidos. Mais que isso, essa despesa se transformou na maior da União e também dos entes subnacionais. Mas estamos apenas iniciando o processo de envelhecimento, que deverá ser particularmente rápido e acentuado, levando o Brasil ao posto de um dos países mais envelhecidos do mundo em menos de quarenta anos.

O crescimento vertiginoso de nossa despesa previdenciária decorre em parte do processo de envelhecimento de nossa população e da expansão dos direitos definidos pela CF/88, porém legislações infraconstitucionais — particularmente aquelas que definiram expressiva valorização do salário mínimo, a redução progressiva da idade de obtenção de benefícios assistenciais e a adoção da regra 85/95 — tiveram importância significativa e continuarão a exercer pressão sobre a trajetória ascendente da despesa previdenciária.

Iniciamos um processo de envelhecimento acelerado. Em pouco mais de vinte anos, nossa população deixará de crescer; a população em idade ativa também terá reduzido seu tamanho relativo, ao passo que a população idosa caminhará para algo próximo a 25% do total. Mudanças nas regras de acesso aos benefícios e na fixação de seu valor são imperativas para os próximos anos, se desejarmos garantir sustentabilidade fiscal e perspectivas de crescimento do produto e da renda per capita.

Referências bibliográficas

- BERNHEIM, Douglas. "How Strong Are Bequest Motives?: Evidence Based on Estimates of the Demand for Life Insurance and Annuities". *Journal of Political Economy*, v. 99, n. 5, pp. 899-927, 1991.
- BROWNING, Edgar K. "Why the Social Insurance Budget Is Too Large in a Democracy?". *Economic Inquiry*, v. 13, pp. 373-88, set. 1975.
- CAMPBELL, John Y.; FELDSTEIN, Martin. (Orgs.). *Risk Aspects of Investment-Based Social Security Reform*. Chicago; Londres: The University of Chicago Press, 2001.
- CECHIN, J. "Reformas e previdência complementar no serviço público: Convergência entre regimes". v Congresso Brasileiro de Previdência Complementar. São Paulo, 20-21 jun. 2005.
- DELGADO, Guilherme; QUERINO, Ana Carolina; RANGEL, Leonardo; STIVALI, Mateus. "Avaliação de resultados da lei do fator previdenciário (1999-2004)". *Texto para Discussão 1161*, Brasília, fev. 2006. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1161.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2019.
- GIAMBIAGI, Fabio. "As muitas reformas da previdência social". *Texto para Discussão*, n. 430. Departamento de Economia, PUC-Rio, set. 2000.
- LEITE, Celso Barroso. *Curso de Direito Previdenciário*. São Paulo: LTR, 1992.
- MELTZER, Allan H.; RICHARD, Scott F. "A Rational Theory of the Size of Government". *Journal of Political Economy*, v. 89, n. 5, pp. 914-27, 1981.
- MESA-LAGO, C.; MULLER, K. "Política e reforma da previdência na América Latina". In: COELHO, V. S. P. (Org.). *A reforma da previdência social na América Latina*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- MULLIGAN, C.; GILL, R.; SALA-I-MARTIN, X. "Social Security in Theory and Practice (I): Facts and Political Theories". *NBER Working Paper*, Cambridge, n. 7118, 1999a.
- _____. "Social Security in Theory and Practice (I): Efficiency Theories, Narrative Theories and Implications for reform". *NBER Working Paper*, Cambridge, n. 7119, 1999b.
- _____. "Social Security and Democracy". *NBER Working Paper*, Cambridge, n. 8958, 2002.
- MULLIGAN, C.; GILL, R.; SALA-I-MARTIN, X. "Social Security, Retirement, and the Single-Mindedness of the Electorate". *NBER Working Paper*, Cambridge n. 9691, 2003.
- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Live Longer, Work Longer — Ageing and Employment Policies*, 2006.
- OLIVEIRA, F. A. de. "Fundef e Saúde: Duas experiências (virtuosas?) de descentralização". In: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A. de. *Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: Desafios da reforma tributária*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.
- OLIVEIRA, F. E. B. "Proposta de um referencial básico para a discussão da Seguridade Social". *Texto para Discussão 251*, Rio de Janeiro, Ipea, 1992.
- ORNELAS, W.; VIEIRA, S. "As novas regras da previdência social". *Conjuntura Econômica*, v. 53, n. 11, pp. 18-22, nov. 1999.
- PINHEIRO, V. C.; ARRUDA, G. A. "Aspectos constitucionais do fator previdenciário". *Informe da Previdência Social*, v. 11. n. 10, out. 1999.
- RANGEL, A.; ZECKHAUSER, R. "Can Market and Voting Institutions Generate Optimal Intergenerational Risk Sharing?". In: CAMPBELL, John Y.; FELDSTEIN, Martin. (Orgs.). *Risk Aspects of Investment-Based Social Security Reform*. Chicago; Londres: The University of Chicago Press, 2001.
- REZENDE, Fernando. "Modernização tributária e federalismo fiscal". In: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A. de. *Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: Desafios da reforma tributária*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.
- _____; TAFNER, Paulo (Orgs.). *Brasil: o estado de uma nação: Uma análise ampla e objetiva dos principais problemas e desafios do país*. Rio de Janeiro: Ipea, 2005.
- TAFNER, Paulo. *Microinstituições e desempenho do sistema previdenciário brasileiro: Alguns efeitos não antecipados*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2006. Tese (Doutorado em Sociologia Política).
- _____; PESSOA, M.; MENDONÇA, J. "Aposentadoria por invalidez dos servidores públicos civis do poder executivo federal entre 1994 e 2004". Rio de Janeiro, Ipea, abr. 2006. (Série Seminários Dimac).
- TAVARES, Marcelo Leonardo. *Direito Previdenciário: Regime geral de previdência social e regimes próprios de previdência social*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

VARSAÑO, Ricardo et al. “Uma análise da carga tributária no Brasil”. *Texto para Discussão 583*. Rio de Janeiro, ago. 1998. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0583.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2019.

Notas

1. A frase é de Jens Arup Seip, em diálogo com Jon Elster, citado por este no prefácio de seu livro *Ulysses Unbound* (2000), no qual o autor revê sua teoria da Constituição como autorrestrrição, desenvolvida em *Ulysses and the Sirens* (1979).
[««]
2. O senso comum é claramente influenciado pelo exemplo da Constituição americana de 1789, tomada como paradigma por ser uma das menores e mais difíceis de mudar, graças a sua rígida regra de emendamento. De fato, como mostra a Tabela 1, há outras constituições pequenas e duradouras, como a da Noruega (1814) ou mesmo a do Canadá (1867) e a da Bélgica (1831), mas à luz dos achados de Elkins et al. pode-se dizer que constituições deste tipo são exceções e não a regra.
[««]
3. Prevista no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a Revisão Constitucional ocorreu entre 1993 e 1994. Apesar da regra facilitada de aprovação de emendas (maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral), a Revisão não alcançou os resultados esperados e apenas seis emendas foram aprovadas. Para uma análise das causas da frustração dessas expectativas criadas pela Revisão, ver Melo, 2002.
[««]
4. Segundo a Constituição, em seu artigo 60, § 4º, “não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I — a forma federativa de Estado; II — o voto direto, secreto, universal e periódico; III — a separação dos Poderes; IV — os direitos e garantias individuais”.
[««]
5. Segundo a Constituição, em seu artigo 60, § 1º: “A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio”.
[««]
6. No caso do PSDB, foram dezessete iniciativas oriundas da presidência com FHC e doze do partido no Congresso. No caso do PT foram sete PECs aprovadas oriundas das presidências Lula/Dilma e doze do partido no Congresso. No caso do MDB, houve uma iniciativa de Temer e dezenove do partido no Congresso.
[««]
7. Este percentual resultou de ampliação progressiva: de 20% em 1988 a 23,5% (pela EC 55/2007), bem como aumento de 1% pela EC 84/2014.
[««]
8. Este percentual passou a vigorar em 1993. Quando da promulgação da Constituição de 1988, o valor correspondia a 18% e se elevou gradualmente.
[««]
9. Cálculos realizados com base nos dados da Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em: <[http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2600:1::: >](http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2600:1:::). Acesso em: 16 fev. 2018.
[««]
10. Estes correspondem à participação nas receitas da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.
[««]
11. Aprovado em 2006, o Fundeb substituiu o Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), que retinha 15% das transferências.
[««]
12. Amazonas, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro e Rondônia ganharam, ao passo que Bahia, Ceará, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Sergipe e Tocantins perderam. Os demais foram marginalmente afetados.
[««]
13. A Lei do Petróleo (9478/1997), em seu artigo 48, definiu que os primeiros 5% de royalties, correspondentes ao montante mínimo, serão rateados na forma da Lei 7990/1989 (70% aos estados produtores; 20% aos municípios produtores; e 10% aos municípios onde se localizarem instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de óleo bruto e/ou gás natural). A parcela do valor do royalty que exceder a 5%, será partilhada entre os estados e municípios produtores, e oscila, dependendo do local da exploração. Se ocorrer a produção em terra ou em lagos, rios e ilhas, os estados e municípios recebem respectivamente 52,5% e 15% da

exploração em seu território (limite espacial). No caso de produção localizada na plataforma continental os estados e municípios confrontantes recebem cada um 22,5%. Os municípios diretamente afetados recebem 7,5%. Em extensões marítimas, a União já fica com 40% de todos os royalties produzidos.

[««]

14. Nos royalties de até 5%, os estados confrontantes caem de 30% para 20% de participação, ao passo que os municípios confrontantes cairiam de 30% para 17% (sendo este valor reduzido para 4% até 2019). Os municípios afetados teriam sua participação reduzida de 10% para 3% (e para 2% em 2017). Como consequência, um fundo especial a ser distribuído entre os demais estados e municípios passaria de 10% para 20% (subindo para 27% até 2019). Quando os royalties superarem 5%, os estados confrontantes têm sua participação reduzida de 22,5% para 20%, ao passo que os municípios confrontantes caem do mesmo patamar para 17% (e para 4% em 2019). Os municípios afetados caem de um patamar de 7,5% para 3% (e para 2% em 2017). O Fundo Especial a ser distribuído entre todos os estados, territórios e municípios aumenta de 7,5% da arrecadação dos royalties para 20%, e para 27% até 2019.

[««]

15. A Norma Operacional Básica (NOB) 1996/1998 — assim como as demais NOBS — condiciona transferências federais à adesão às normas do Ministério da Saúde. Adicionalmente, a NOB 1996/1998 reduziu a incerteza quanto ao fluxo das transferências, tornando crível que estas seriam efetivamente realizadas.

[««]

16. As duas últimas variáveis não entraram no modelo final. A variável percentual de jovens de 20 a 24 anos no total de moradores não entrou no modelo final para os estados.

[««]

17. Entrevista concedida ao jornal *El País*. Cf. André de Oliveira, *El País*, 20 jun. 2016.

[««]

18. Cf. CNJ, 2018, e Luciano Da Ros; Matthew Taylor, 2017.

[««]

19. Julia Affonso, 2016.

[««]

20. Rogério B. Arantes, 2002.

[««]

21. Thiago de Miranda Queiroz Moreira, 2016.

[««]

22. Tatiana Whately Moura et al., 2013.

[««]

23. Artigo 134: “A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV”. — Constituição Federal — Redação original de 1988.

[««]

24. Artigo 134: “A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal”. Constituição Federal — Redação dada pela EC 80/2014.

[««]

25. Conquistas constitucionalizadas por emendas constitucionais: Emenda Constitucional nº 45/2004; Emenda Constitucional n. 74/2013 e Emenda Constitucional nº 80/2014.

[««]

26. Tatiana Whately Moura et al., 2013.

[««]

27. Brasil. Ministério da Justiça, 2011.

[««]

28. Não dispomos de dados agregados sobre a advocacia pública nacional. Em 2011 o Ministério da Justiça realizou levantamento entre estados, municípios e União, obtendo resposta apenas de dez estados e treze municípios. Os dados sobre a Advocacia-Geral da União são os mais consistentes e apontam que já em 2011 a instituição contava com 5896 procuradores ativos e mais de 8 mil

servidores e auxiliares.

[««]

29. “Artigo 133. O advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei.”

[««]

30. Artigos 94; 104, ii; 107, i; 111-A, i; 115, i; 119, ii; 120, iii; 123, i.

[««]

31. Nos concursos de ingresso da magistratura (artigo 93, i da Constituição), Ministério Público (artigo 129, § 3º) e advocacia pública (artigo 132).

[««]

32. Este entendimento foi fixado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 3, em 1992. ADI 3/DF, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 07/02/1992.

[««]

33. Conselho Federal da OAB, Quadro Institucional de Advogados. Disponível em:

<<http://www.oab.org.br/institucionalconselhofederal/quadroadvogados>>. Acesso em: 24 maio 2018.

[««]

34. *El País*, 20 jun. 2016.

[««]

35. Conforme a Constituição Federal de 1891, art. 60, § 1º.

[««]

36. Embora seja recorrentemente associado à ideia de democracia por juristas brasileiros, o caráter democrático do controle judicial de constitucionalidade é, provavelmente, uma das questões mais controversas na literatura constitucional e política contemporânea. Para críticas à falta de legitimidade democrática do controle judicial de constitucionalidade, cf. John Hart Ely, 1980; Mark Tushnet, 1999; Jeremy Waldron, 1999.

[««]

37. Como argumenta Oscar Vilhena Vieira, “as constituições, em geral, buscam demarcar as diferenças entre o regime deposto e aquele por ela arquitetado. Esta lógica também esteve presente nas transições portuguesa, de 1976; brasileira, de 1988; sul-africana, de 1996; ou mesmo indiana, de 1950, elaborada no contexto do processo de descolonização” (2008).

[««]

38. Cf. Virgílio Afonso da Silva, 2009.

[««]

39. Desde a Constituição de 1934, elementos do modelo de contestação de leis em abstrato passaram a ser progressivamente incorporados ao direito constitucional brasileiro.

[««]

40. Constituição de 1967, artigo 114, inciso I, alínea I.

[««]

41. Gabriel Dias Marques Cruz, 2011.

[««]

42. C. Neal Tate e Vallinder Torbjörn, 1995.

[««]

43. Mandado de Injunção nº 107, questão de ordem, Min. Rel. Moreira Alves, DJ 21/09/1990. Nesta decisão a Corte atesta a posição que pautaria o entendimento até 2007, considerando que a eficácia da decisão seria “meramente declaratória” da mora legislativa.

[««]

44. VIRGÍLIO AFONSO DA SILVA, 2006.

[««]

45. FLAVIO BEICKER, 2012.

[««]

46. CONFERIR BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2007B.
[««]
47. GILMAR FERREIRA MENDES, 2004.
[««]
48. Alexandre Antonucci Bonsaglia, 2010.
[««]
49. Conferir Brasil. Supremo Tribunal Federal, 2007.
[««]
50. Ressalve-se que em órgãos colegiados a Constituição estabeleceu que a declaração de inconstitucionalidade somente pode ser proferida pelo voto da maioria absoluta dos membros do tribunal ou do seu respectivo órgão especial. Conferir artigo 97 da Constituição Federal sobre reserva de plenário.
[««]
51. Sociedade Brasileira de Direito Público, 2018.
[««]
52. Maria Tereza Aina Sadek, 2004; Id., 1999.
[««]
53. Rogério B. Arantes; Thiago M. Q. Moreira, 2017.
[««]
54. A isenção se restringe ao provimento de primeira instância. No caso de recurso à segunda instância, permanece a exigência de pagamento de custas.
[««]
55. A regulamentação dos juizados especiais cíveis e criminais ocorreu por meio das Leis nº 9099 de 1995 para os juizados estaduais e n. 10 259/2001, para a Justiça Federal.
[««]
56. Para mais detalhes, cf. Brasil. Conselho Nacional de Justiça, 2017a.
[««]
57. Conferir Supremo Tribunal Federal, 2007a.
[««]
58. Brasil. Supremo Tribunal Federal, 2016.
[««]
59. Luciano Da Ros, 2015.
[««]
60. Conferir Brasil. Supremo Tribunal Federal, 2007.
[««]
61. *El País*, 20 jun. 2016.
[««]
62. Para uma análise crítica dessa posição, ver Adriana de Moraes Vojvodic, 2012.
[««]
63. Afonso Benites, 2017.
[««]
64. Carlos Ari Sundfeld, 2014, pp. 205-30; Marcelo Neves, 2013.
[««]
65. Rafael Bellem de Lima, 2014.
[««]
66. Carlos Ari Sundfeld, 2014, p. 205.
[««]

67. Ivo Teixeira Gico Jr., 2014.
[««]
68. *El País*, 20 jun. 2016.
[««]
69. OCTAVIO LUIZ MOTTA FERRAZ, 2011, PP. 76-102.
[««]
70. OCTAVIO LUIZ MOTTA FERRAZ E DANIEL W. WANG, 2013.
[««]
71. Natália Pires de Vasconcelos, 2018.
[««]
72. Daniel W. Wang et al., 2014; Brasil. Tribunal de Contas da União, 2017.
[««]
73. Carlos Ari Sunfeld, 2014, pp. 205-30; Marcelo Neves, 2013.
[««]
74. Ibid.
[««]
75. Vanessa Elias de Oliveira; Vitor Marchetti, 2013; Varun Gauri; Daniel M. Brinks, 2008.
[««]
76. Conferir Brasil. Supremo Tribunal Federal, 2007a.
[««]
77. Brasil. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2017.
[««]
78. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada, 2017.
[««]
79. Brasil. Superior Tribunal de Justiça, 2017.
[««]
80. Fernando Gaiger Silveira et al., 2016.
[««]
81. Carlos Ari Sunfeld, 2014; Marcelo Neves, 2013.
[««]
82. Ibid.
[««]
83. Brasil. Ministério da Fazenda, 2016.
[««]
84. Virgílio Afonso da Silva; Fernanda Vargas Terrazas, 2011.
[««]
85. Cf. José Reinaldo de Lima Lopes, 1994, p. 142.
[««]
86. Ver Caldeira, 2017.
[««]
87. Ibid.
[««]
88. Ibid.
[««]
89. Essa seção sobre a história do financiamento da educação no Brasil baseia-se em Menezes, 2005.
[««]

90. Ibid.
[««]
91. Ibid.
[««]
92. Ver Menezes, 2005.
[««]
93. Ibid.
[««]
94. Dados do Inep apontam que a proporção dos gastos públicos na educação básica em relação ao PIB foi de 4,2% em 2015 (excluindo a educação infantil). A média de gastos dos países da OCDE com educação básica com relação ao PIB foi de 3,5% em 2015.
[««]
95. Ver Gordon e Vegas, 2005; Franco e Menezes Filho, 2010; Cruz e Rocha, 2018.
[««]
96. Ver Menezes Filho, Biondi, Vasconcellos e Werlang, 2008. Os ciclos escolares aparecem explicitamente na LDB em 1996, mas as primeiras experiências são bem anteriores.
[««]
97. Cunha, Heckman e Schennach, 2010.
[««]
98. Ver Rocha, Komatsu e Menezes Filho, 2018.
[««]
99. Para as escolas da amostra do Saeb 2011, a correlação entre as notas do Saeb e do Enem foi de 0,87 e 0,91 para leitura e matemática, respectivamente. Para aplicação de corretores de participação no SAT dos Estados Unidos ver Dynarski, 1987; Dynarski e Gleason, 1993; e Clark, Rothstein e Schanzenbach, 2009. Apesar disso, o Inep anunciou em 2017 que não mais divulgará os resultados do Enem por escolas e que a Prova Brasil será estendida para o ensino médio.
[««]
100. Segundo o artigo 6º da Constituição Federal, “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.
[««]
101. O artigo 138 da Constituição de 1934 diz que “incumbe à União, aos Estados e aos Municípios, nos termos das leis respectivas: a) assegurar amparo aos desvalidos, criando serviços especializados e animando os serviços sociais, cuja orientação procurarão coordenar; b) estimular a educação eugênica; c) amparar a maternidade e a infância; d) socorrer as famílias de prole numerosa; e) proteger a juventude contra toda exploração, bem como contra o abandono físico, moral e intelectual; f) adotar medidas legislativas e administrativas tendentes a restringir a mortalidade e a morbidade infantis; e de higiene social, que impeçam a propagação das doenças transmissíveis; g) cuidar da higiene mental e incentivar a luta contra os venenos sociais”. Além deste, há ainda o artigo 113 (“O Poder Público deve amparar, na forma da lei, os que estejam em indigência”) e o artigo 141 (“É obrigatório, em todo o território nacional, o amparo à maternidade e à infância”).
[««]
102. O artigo 121, § 5º da Constituição de 1934 prescreve que “A União promoverá, em cooperação com os Estados, a organização de colônias agrícolas, para onde serão encaminhados os habitantes de zonas empobrecidas, que o desejarem, e os sem trabalho”. Além disso, o artigo 157 regulamenta fundos para “auxílios a alunos necessitados, mediante fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudo, assistência alimentar, dentária e médica, e para vilegiaturas”.
[««]
103. Segundo a Constituição de 1937: “A infância e a juventude devem ser objeto de cuidados e garantias especiais por parte do Estado, que tomará todas as medidas destinadas a assegurar-lhes condições físicas e morais de vida sã e de harmonioso desenvolvimento das suas faculdades”, “O abandono moral, intelectual ou físico da infância e da juventude importará falta grave dos responsáveis por sua guarda e educação, e cria ao Estado o dever de provê-las do conforto e dos cuidados indispensáveis à preservação física e moral” e “Aos pais miseráveis assiste o direito de invocar o auxílio e proteção do Estado para a subsistência e educação da sua prole” (artigo 127). Segundo a Constituição de 1946: “É obrigatória, em todo o território nacional, a assistência à maternidade, à infância e à adolescência. A lei instituirá o amparo de famílias de prole numerosa” (artigo 164) e “Na execução do plano de defesa contra os

efeitos da denominada seca do Nordeste, a União despenderá, anualmente, com as obras e os serviços de assistência econômica e social, quantia nunca inferior a três por cento da sua renda tributária” (artigo 198).

[««]

104. Ao contrário do CNAS, o extinto CNSS não tinha composição paritária ou representativa da sociedade civil. Esse Conselho era formado por sete membros “notáveis” que deveriam estar ligados ao Serviço Social.

[««]

105. Segundo o Censo Suas de 2017, 5413 municípios brasileiros têm conselho municipal de educação.

[««]

106. Referências para novembro de 2017.

[««]

107. Referências para o ano de 2017.

[««]

108. Em valores de 2018.

[««]

109. Valores de referência de janeiro de 2018.

[««]

110. Portal do Censo Suas: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagimmps/portal-censo/>>. Acesso em: 30 jan. 2019.

[««]

111. Tradução do autor.

[««]

112. Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

[««]

113. Segundo Leite (1992, p. 1) trata-se de um conjunto de medidas destinadas a atender as necessidades básicas do ser humano, ou nas palavras de Tavares (2006): “o mínimo de condição social necessária a uma vida digna, atendendo ao fundamento da República contido no art. 1º, III, da CR”.

[««]

114. Um empregado paga uma alíquota média de cerca de 9,6% sobre seu salário, limitado ao teto atualmente fixado em 5839,45 reais em janeiro de 2019. O empregador recolhe sobre todo o salário, sem teto, a contribuição correspondente à incidência da alíquota de 20%. Há alguns regimes especiais. Por exemplo, empregados domésticos recolhem entre 8% e 11% e o empregador recolhe 8%. Além disso, há também regimes tributários especiais, como o Simples, com alíquotas diferenciadas.

[««]

115. A busca pelo direito de aposentadoria — em decorrência do aumento do valor do benefício — fez com que dobrasse o número de aposentadorias por idade entre 1991 e 1994. Poucos anos depois, o valor real do salário mínimo também dobrou. Assim, num breve intervalo de tempo a despesa com aposentadorias rurais por idade se multiplicou por oito.

[««]

116. Pode-se afirmar que o Sistema de Seguridade é regulado, por ordem de importância, pela Constituição Federal, pelas Emendas Constitucionais que alteraram a Constituição, por leis Complementares ou Ordinárias, por Atos Normativos, Portarias e Decisões Administrativas. No caso da Previdência, a lei regulamentadora é de 1991.

[««]

117. Não apenas no Brasil, mas em praticamente todos os países, a Seguridade Social é regida por regras formais e legislações específicas. É natural, portanto, que os arranjos institucionais que definem o sistema de seguridade de cada sociedade afetem o desempenho desses sistemas.

[««]

118. As Contribuições Sociais que financiam a Seguridade são: Cofins (80% vinculada à Seguridade); PIS/Pasep (60% de seu recurso é destinado ao Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT); CPMF (42,1% para a Saúde, 21% para a Previdência e 21,1% para o Fundo de Combate à Pobreza); CSLL (80% para a Seguridade Social). Em todos esses casos, os percentuais indicados referem-se aos valores devidos depois da aplicação da Desvinculação de Receitas da União (DRU).

[««]

119. Para maiores detalhes ver Tafner, 2006. Entre as contribuições para a Seguridade também se incluem as contribuições previdenciárias dos servidores públicos e dos trabalhadores inscritos no Regime Geral de Previdência Social. Neste caso, os recursos são 100% destinados para financiamento de aposentadorias e pensões.
[««]
120. A esse respeito ver, entre outros, Rezende e Tafner, 2005 (cap. 7); Oliveira, 2003; Rezende, 2003; e Varsano et al., 1998.
[««]
121. Excetuado o caso extremo em que a invalidez ou a morte ocorram precisamente no dia em que o segurado faria jus ao benefício.
[««]
122. No caso de valores próximos ao salário mínimo (SM) isso não necessariamente é verdade, pelo fato de que o SM foi muito valorizado em termos reais, de modo que benefícios maiores tornaram-se iguais com o passar do tempo.
[««]
123. Há híbridos desses dois tipos polares. Por exemplo, há a Contribuição Variável, em que o benefício é indefinido na fase contributiva, mas, uma vez atingidas as condições de aposentadoria, o valor desta é fixado e não se altera.
[««]
124. Em El Salvador, foi mantido um pequeno sistema público no qual permaneceram apenas alguns trabalhadores, segundo critério de idade (ver Mesa-Lago e Muller, 2003).
[««]
125. No entanto, Suíça, Canadá e Bélgica, por exemplo, têm sistemas de capitalização com benefício definido, e Suécia e Itália têm sistemas de repartição com contribuição definida. Os Estados Unidos apresentam um sistema de capitalização nocional — que sendo de repartição simula um sistema de capitalização — com benefício definido.
[««]
126. Ver, entre outros, Rangel e Zeckhauser, 2001; Meltzer e Richard, 1981; Mulligan e Sala-I-Martin, 1999a e 1999b e 2003; Mulligan, Gil e Sala-I-Martin, 2002.
[««]
127. Ver Bernheim, 1991.
[««]
128. Apenas no setor público, após a reforma de 2003, o valor do benefício de pensão ficou limitado a um percentual do valor integral da pensão.
[««]
129. Há sólidas evidências de que os benefícios previdenciários por invalidez são particularmente elevados no Brasil. Essa hipertrofia é particularmente sensível no setor público, como mostraram Tafner, Pessoa e Mendonça, 2006.
[««]
130. E este, por sua vez, depende das condições macroeconômicas e das instituições que regulam o mercado de trabalho.
[««]
131. Passivo atuarial é o resultado negativo em valores presentes da diferença entre o montante de receitas e despesas previdenciárias em um horizonte temporal de 75 anos. Trata-se, portanto, de uma dívida do Ente com seus servidores ativos, aposentados e pensionistas.
[««]
132. Essas serão vistas adiante, pp. 258-66.
[««]
133. Déficit financeiro representa a diferença entre receitas de contribuições previdenciárias patronais e de servidores e as despesas com pagamento de benefícios.
[««]
134. O Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps), autarquia federal, foi criado em 1977, pela Lei nº 6439, que instituiu o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas), definindo um novo desenho institucional para o sistema previdenciário, voltado para a especialização e integração de suas diferentes atividades e instituições. O Inamps foi extinto em 1993, pela Lei nº 8689, e suas competências transferidas às instâncias federal, estaduais e municipais gestoras do Sistema Único de Saúde (SUS).
[««]

135. Em termos doutrinários, a proposta então apresentada poderia ser classificada como reforma mista, pois garantiria um primeiro pilar universal, público e com características de seguro social — e, portanto, em alguma medida redistributivo — e um segundo pilar, sob regime de capitalização (*funded*) privado e facultativo.
[««]
136. A saber, o Regime Geral da Previdência Social (RGPS) que cobre o trabalhador da iniciativa privada com contrato sob as normas da CLT, os autônomos e os contribuintes por conta própria e os empregados domésticos, e os Regimes Próprios dos Servidores Públicos.
[««]
137. Até 1998, a proporção de aposentadorias urbanas por tempo de contribuição concedidas para indivíduos com até 49 anos representava praticamente a metade do total. A partir da EC 20/1998 essa proporção passou a cair. Em 2016, representava 15,3% do total. O aumento das aposentadorias femininas reflete a crescente participação da mão de obra feminina no mercado de trabalho a partir de meados da década de 1960.
[««]
138. Esse ponto é retomado na Reforma de 2003 com mais clareza. Ainda assim, até hoje nem a União, nem estados instituíram e regulamentaram seus fundos de aposentadoria e pensão.
[««]
139. Para uma análise detalhada do fator previdenciário, ver, entre outros, Ornelas e Vieira, 1999; Pinheiro e Arruda, 1999; Delgado, Querino, Rangel e Stivali, 2006; e Giambiagi, 2000.
[««]
140. Curiosamente, esse mesmo princípio não foi aprovado para o RGPS, ou seja, não se aplica aos trabalhadores da iniciativa privada, das estatais e servidores públicos regidos pela CLT. O mesmo princípio foi reafirmado na Reforma de 2003 e novamente foi perdida a oportunidade de ajustamento no RGPS.
[««]
141. O fator previdenciário é expresso por uma fórmula com duas componentes: a) a primeira equaliza o tempo de contribuição e o tempo de recebimento de benefício; b) a segunda é um juro implícito que valoriza ou desvaloriza o total de depósitos feitos pelo segurado. Quem ficar mais tempo contribuindo terá um juro maior. Uma vez obtido o valor do fator, este é multiplicado pelo valor obtido pela média das 80% maiores contribuições feitas pelo segurado. O resultado é o valor do benefício que o segurado passará a receber.
[««]
142. Mesmo tendo perda de 30% — ou seja, com taxa de reposição de 70% do valor do benefício completo — a Reforma de 1998 não teve o impacto esperado. E isso valeu para o contribuinte tanto do sexo masculino quanto do sexo feminino. A aposentadoria proporcional ou antecipada tem sido historicamente preferida pelo contribuinte no Brasil. Permanecer um ano adicional no mercado de trabalho, pelas regras do fator, implica um adicional médio de 6% a 7% no valor do benefício. O fato é que as pessoas têm preferido se aposentar mais cedo, o que é sugestivo de que a taxa de desconto intertemporal é superior a esse patamar.
[««]
143. O valor do teto foi elevado em fevereiro de 2004, passando de 1 869,34 reais (7,79 SM) para 2400 reais (10 SM), uma elevação de 28,4%. Em relação a fevereiro de 2003, esse aumento correspondeu a 53,7% em apenas um ano.
[««]
144. Trata-se, de fato, de um recorde absoluto. Em nenhum país do mundo democrático uma reforma da previdência, ainda que parcial como foi a de 2003, concentrada no regime próprio do servidor público, tramitou com tamanha velocidade. A reforma anterior, de 1998, demorou três anos.
[««]
145. O valor de isenção para contribuição foi posteriormente modificado através de decisão do Supremo Tribunal Federal, no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIS) nº 3105 e 3128, passando a ser o teto do RGPS.
[««]
146. Apesar de ser o mais importante fundo dos servidores públicos, o Funpresp não foi o primeiro a ser constituído. A SP-Prevcom foi criada pela Lei 14 653, de 22 de dezembro de 2011. O Regime de Previdência Complementar do Estado de São Paulo fixou um limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pagas pelo Regime Próprio igual ao do teto do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). O início de sua operação ocorreu em janeiro de 2013 e todos os servidores titulares de cargos efetivos que entraram em exercício no serviço público a partir de 21 de janeiro de 2013 passaram a ter suas aposentadorias limitadas ao teto do INSS e devem participar de um plano de benefício complementar da SP-Prevcom para obter uma renda de aposentadoria ou pensão superior a esse valor.

[««]

147. Há duas publicações importantes elaboradas e divulgadas pelo Ministério: os Boletins Mensais (Beps) e o Anuário Estatístico da Previdência Social (Aeps). Todas as informações aqui apresentadas foram extraídas dessas publicações.

[««]