

Nota Técnica 38 | 2023

100 ANOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL: PASSADO, PRESENTE E PERSPECTIVAS PARA O FUTURO

O presente artigo tem como escopo analisar a previdência social nas perspectivas do passado com o nascimento da previdência social no Brasil como marco histórico; descrever o presente com as atuais configurações das reformas e seus reflexos; e o futuro em construção com os desafios do financiamento/custeio para manutenção do equilíbrio atuarial e confiabilidade do RGPS.

100 ANOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL: PASSADO, PRESENTE E PERSPECTIVAS PARA O FUTURO

Andreia Lima Cerqueira de Hamburgo¹

Resumo: O presente artigo tem como escopo analisar a previdência social nas perspectivas do passado com o nascimento da previdência social no Brasil como marco histórico; descrever o presente com as atuais configurações das reformas e seus reflexos; e o futuro em construção com os desafios do financiamento/custeio para manutenção do equilíbrio atuarial e confiabilidade do RGPS. Utilizou-se a revisão bibliográfica com a finalidade de robustecer a pesquisa e tecer as considerações por meio da problemática se é preciso voltar-se ao passado para compreender o presente e o futuro da previdência; e, por fim, verificar se o financiamento garante os direitos sociais tutelados pela Constituição cidadã de 1988.

Palavras-chave: Previdência Social; Reformas previdenciárias e financiamento do RGPS.

Abstract: The scope of this article is to analyze social security in the perspectives of the past with the birth of social security in Brazil as a historical landmark; describe the present with the current configurations of the reforms and their consequences; and the future under construction with the challenges of financing/costing to maintain the actuarial balance of reliability of the RGPS. A bibliographical review was used in order to strengthen the research and weave the considerations through the problematic if it is necessary to go back to the past to understand the present and the future of the social security, and finally to verify if the financing guarantees the social rights protected by the Citizen Constitution of 1988.

Keywords: Social Security; Pension reforms and RGPS financing.

SUMÁRIO: 1. Notas introdutórias, 2. Nascimento da Previdência Social no Brasil; 3. Reformas previdenciárias e seus reflexos; 4. Perspectivas futuras com relação ao financiamento/custeio da previdência social; 5. Considerações finais; 6. Referências.

¹ Advogada/OAB-BA. Bacharel em História (UCSAL). Pós-graduada em Direito Administrativo (CEJAS). Pós-graduada em Direito Previdenciário (Especial Jus). Diretora Científica do IBDP.

1. Notas introdutórias

Para compreender o presente sobre a história da previdência é preciso voltar ao passado? O financiamento do Regime Geral brasileiro de Previdência é capaz de garantir o direito social tutelado na Constituição de 1988? Esse questionamento, em especial, tem gerado extremados debates por entendimentos diversos e controvertidos.

Supõe-se que descortinar o passado da previdência social é um trampolim para compreender o presente e lançar luz ao futuro. Nessa perspectiva, não se pode olvidar do papel da transdisciplinaridade para estudar o problema desse artigo, haja vista a história ser imprescindível para identificar as fronteiras sociais mantidas ou modificadas na estruturação política brasileira.

A memória, onde cresce a história, que por sua vez a alimenta, procura salvar o passado para servir o presente e o futuro. Devemos trabalhar de forma a que a memória coletiva sirva para a libertação e não para a servidão dos homens. (LE GOFF, 1990)

É possível supor que o Estado Constitucional está sempre em movimento e em constante transformação, de modo que não pode deixar de evidenciar critérios ideológicos para compreender os reflexos sociais e as justificativas para as Reformas Previdenciárias.

Inicialmente, compreende-se que o risco da vida era conferido pelas famílias, de modo que, em 1344, fez-se necessária a criação do Contrato Marítimo com a finalidade de proteger os integrantes das embarcações, como uma Caixa de Seguro em decorrência dos precários instrumentos de trabalho. No entanto, percebe-se que a preocupação era voltada apenas para os bens e cargas em detrimento das pessoas (JARDIM, 2013) e (MEIRELES, s/d).

Martinez (2022) afirma que a previdência como técnica social passou a ser usual e organizada metodicamente na Alemanha, em 1883, com o Chanceler de Ferro Otto Eduard Leopold Von Bismarck, com a criação do auxílio-doença, seguro de acidente de trabalho (1884), invalidez (1989) e velhice (1989).

Assinala, ainda, que o Estado, ao longo da evolução lenta e gradual dos direitos humanos, passa a assumir prestações positivas em nome da coletividade para assegurar os direitos individuais, haja vista não se poder esquecer que os direitos fundamentais nascem num espaço simbólico de luta e ação social (PIOVISAN, 2004).

O movimento atinente à proteção social ampliou-se nos organismos internacionais por meio da Convenção nº 12, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), de 1921, que tutelava as vítimas de acidente do trabalho ocorrido no curso do labor:

Art. 1. Todos os Membros da Organização Internacional do Trabalho que ratificam a presente convenção comprometem-se a estender a todos os assalariados agrícolas o benefício das leis e regulamentos que têm por objeto indenizar as vítimas de acidentes ocorridos no trabalho ou no curso do trabalho.

Assim a Convenção OIT nº 102 orientava sobre Normas Mínimas para a Seguridade Social:

PARTE XII

IGUALDADE DE TRATAMENTO PARA OS RESIDENTES ESTRANGEIROS

Art. 68. 1. Os residentes não nacionais devem gozar dos mesmos direitos que os residentes nacionais. Todavia, no que diz respeito às prestações ou às frações de prestações financiadas exclusivamente ou em sua maior parte pelos cofres públicos e, no que se refere aos regimes transitórios, podem ser prescritas disposições especiais relativamente aos estrangeiros e aos nacionais nascidos fora do território do Estado-Membro.

2. Nos sistemas de previdência social contributiva, cujo amparo se destina aos assalariados, as pessoas amparadas que são nacionais de um outro Membro que aceitou as obrigações decorrentes do capítulo em apreço do Convênio, devem, com relação ao referido capítulo, gozar dos mesmos direitos que os nacionais do Membro interessado. Todavia, a aplicação do presente parágrafo pode estar subordinada à existência de um acordo bilateral ou multilateral prevendo a reciprocidade.

Ademais, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, prescreve, no art. 25, o direito à previdência social, mesmo com a ausência dessa expressão:

Artigo 25. 1. *Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à*

assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade. 2. A maternidade e a infância têm direito a ajuda e a assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozam da mesma proteção social.

A Previdência Social brasileira “nasce”, oficialmente, em 24 de janeiro de 1923, com Eloy Marcondes de Miranda Chaves, pelo Decreto Legislativo nº 4.682/1923, no governo do Presidente Artur Bernardes, numa acirrada crise política oligárquica, assim como eclosão do tenentismo, revolução gaúcha, repressão ao movimento operário e a semana de arte moderna.

Registre-se que este movimento artístico é um convite para a produção de novo artigo para se pensar como as memórias coletivas são construídas, destruídas e reconstruídas com base nos agentes históricos que retroalimentam a história, o poder e formas de controle social por meio das artes.

O cenário brasileiro do início da previdência foi marcado pela transição da República Velha (1889-1930) para o Estado Novo (1930-1945) e movimentos populares, ou seja, tutelar cobertura social no Brasil não foi, não é e nunca será uma tarefa das mais simples. A complexidade revela-se à medida que deve se compreender questões previdenciárias atreladas ao tecido econômico e social.

O movimento dinâmico e de transformação é personificado na Constituição Federal de 1934, que inaugura, de maneira expressa, os Direitos Previdenciários, de modo a tutelar a proteção social pelo Estado:

Art. 121. A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do País.

§ 1º A legislação do trabalho observará os seguintes preceitos, além de outros que colimem melhorar as condições do trabalhador:

(...)

h) assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante, assegurando a esta descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do salário e do emprego, e instituição de previdência, mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado, a favor da velhice, da invalidez, da maternidade e nos casos de acidentes de trabalho ou de morte; (...) (grifo nosso)

E nesse fluxo, a Constituição Federal de 1937 não previa o custeio do sistema pelo Estado, de modo que a questão previdenciária estava prescrita no art. 137, alíneas “m” e “n”:

Art. 137. A legislação do trabalho observará, além de outros, os seguintes preceitos:

(...)

m) a instituição de seguros de velhice, de invalidez, de vida e para os casos de acidentes do trabalho;

n) as associações de trabalhadores têm o dever de prestar aos seus associados auxílio ou assistência, no referente às práticas administrativas ou judiciais relativas aos seguros de acidentes do trabalho e aos seguros sociais.

A sistematização constitucional sobre matéria previdenciária foi esculpida na Constituição de 1946, à medida que, no art. 157, inciso XVI, traz o termo previdência social tutelando velhice, invalidez, doença e morte:

Art. 157. A legislação do trabalho e a da previdência social obedecerão nos seguintes preceitos, além de outros que visem a melhoria da condição dos trabalhadores:

(...)

XVI – previdência, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado, em favor da maternidade e contra as conseqüências da doença, da velhice, da invalidez e da morte; (...)

Como se pode notar, não existe um código previdenciário, por isso é preciso compilar leis, decretos, portarias e instruções normativas para compreender o Direito previdenciário, haja vista este sofrer atualizações quase que diariamente. A Lei Orgânica da Previdência Social nº 3.807/1960 (LOPS) tentou unificar a legislação previdenciária, contudo inúmeras modificações já ocorreram até o momento atual.

A Constituição de 1967 não trouxe inovações no âmbito previdenciário, de modo que reproduziu as disposições da Constituição de 1946; contudo, a Lei nº 5.316/1967 estatizou o seguro contra acidente do trabalho (SAT). Nesse diapasão, há uma mudança de paradigma quando o sistema brasileiro adota a expressão seguro social em detrimento de risco social, arraigada na ideia contratual do Código de Processo Civil.

Vê-se, então, com clareza que à medida que o seguro social firma suas raízes no ordenamento jurídico, há o alargamento da regulamentação, como: Decreto-lei nº 367/1968, contemplando a contagem do tempo de servidores públicos da União e das Autarquias; Lei Complementar nº 11/1971, com a criação do PRORURAL, alterada pela LC nº 16/1973, e a inclusão dos empregados domésticos como segurados obrigatórios a partir de 1972; assim como a Lei nº 6.439/1977, que instituiu o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS) com a proposta de reorganizar a previdência social.

A Constituição Federal de 1988, fruto da redemocratização, personifica variadas forças e interesses sociais e tutela a seguridade social, assegurando o direito relativo à saúde, à previdência e à assistência sociais, talhados nos arts. 194 a 204, e que traz a previdência em seu art. 6º, com a finalidade de compreender a importância de se instituir um eficaz sistema de proteção social:

Art. 6º 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015). (grifo nosso)

Oportuno se torna dizer que militar no direito previdenciário é a certeza da necessidade de atualização constante para saber qual legislação está vigente. Na década de 1990, houve a extinção do SINPAS, ocorrendo a unificação do Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS), que foi extinto em 2015 e recriado em 2023 pelo atual presidente do Brasil Luís Inácio Lula da Silva.

É sabido que a DATAAPREV e o INSS, criados em 27.06.1990, pelo Decreto nº 99.350, são vinculados ao Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS), de modo que extinguiu o IAPAS e o INPS. Em 1991, são editadas as Leis nº 8212 e nº 8213, que dispõem sobre custeio e benefícios da previdência social.

Nesse viés, é possível verificar o indício da roupagem atual da previdência social emergindo com o Regime Geral de Previdência Social em detrimento da existência de dois regimes anteriormente vigentes: o rural e o urbano. Informa-se ainda que a Lei nº 8.689/1993 extingue o INAMPS e organiza a Assistência Social, conforme a Lei nº 8.742/1993.

Importante destacar que Amado (2020, 2022) adverte sobre a diferença da acepção das expressões “seguridade social” e “seguro social”, visto que esta se correlaciona com a cobertura previdenciária de forma contributiva, e aquela, com a segurança social de maneira não contributiva.

A finalidade principal desta pesquisa será demonstrar a importância da transdisciplinaridade para mapear os recortes históricos, elucidando a evolução da Previdência Social que ainda está em construção e passando por reformas mais ou menos rígidas a depender do viés político ideológico, haja vista ser um desafio a preservação do Estado Democrático de Direito, o qual exige capacidade de adaptação à tessitura social, assim como poder político ativo no sentido de garantir efetividade a direitos sociais e dignidade da pessoa humana.

O presente artigo procurará, por meio dos objetivos específicos, discorrer sobre o “nascimento” da previdência social no Brasil, as reformas ocorridas no RGPS e as perspectivas futuras, pois há desafios a serem superados em relação às tentativas em se igualar as idades quanto aos gêneros e verificar se o déficit da previdência é uma falácia ou realidade.

A metodologia adotada foi a pesquisa teórica mediante análise de bibliografia com a finalidade de proporcionar maior familiaridade com a questão do financiamento como garantidor dos direitos fundamentais capaz de promover a confiabilidade ao RGPS.

Dessa forma, o presente artigo não tem a pretensão de esgotar o tema, mas enfrentar a complexidade da Previdência Social por meio da evolução lenta e gradual da participação do Estado e verificar se o financiamento será capaz de garantir o Bem-Estar Social e a famigerada Justiça Social.

2. Nascimento da Previdência Social no Brasil

É necessário observar que o marco histórico da previdência no Brasil é controvertido, haja vista alguns historiadores o reconhecem muito antes do Decreto nº 4.682/1923 (Lei Eloy Chaves), pois há documentos que já previam alguns direitos previdenciários, como em registros do alvará português de 1684, da Criação do Montepio Geral da Economia dos Servidores do Estado em 1835, assim como no Decreto nº 9.912-A, de 26 de março de 1888, atinente ao direito à aposentadoria aos empregados dos Correios, conforme transcrição abaixo:

Em 1835, foi criado o Montepio Geral de Economia dos Servidores do Estado, fato que é apontado como marco inicial da Previdência Complementar no Brasil. Mas a questão também é controversa e alguns historiadores apontam essa demarcação para um alvará português expedido em novembro de 1684. Outro registro antecedente é o Decreto nº 9.912-A, de 26 de março de 1888, assinado pela Princesa Imperial Regente, Isabel, em nome do Imperador. A medida concedeu o direito à aposentadoria aos empregados dos Correios. O benefício era concedido aos trabalhadores que alcançassem 30 anos de serviço e idade mínima de 60 anos. (GONÇALVES, 2022, p. 9)

Oficialmente, a doutrina brasileira tem como marco inicial da previdência social a Lei Eloy Chaves, contudo, é preciso salientar que é na esfera da previdência privada, pois a criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões dos ferroviários foram mantidas por empresas ferroviárias, haja vista se tratar de uma categoria profissional forte e com representatividade no poder.

Nesse sentido, Amado (2020, 2022) aduz ainda que esta caixa de aposentadoria e pensões tutelava os empregados menselistas e diaristas de qualquer natureza, desde que executassem serviço permanente e tivessem mais de seis meses de empresa.

As receitas advinham da contribuição mensal de 3% dos vencimentos, de uma contribuição anual de 1% da renda bruta e da soma que produzir 1,5% sobre as tarifas da estrada de ferro, responsáveis por tutelar prestação médica em caso de doença ao empregado ou a pessoa da família que tenha dependência econômica e esteja no mesmo espaço físico, medicamentos com preços diferenciados pelo Conselho da Administração e aposentadoria e pensão.

Acrescenta-se, ainda, que essa organização de previdência se estendeu aos portuários e marítimos pela Lei nº 5.109/1926, assim como aos serviços telegráficos e radiotelegráficos pela Lei nº 5.485/1928, aos empregados dos serviços públicos pela Lei nº 20.465/1931 e às empresas de mineração, em 1932.

Vê-se, então, com clareza que a previdência pública é espelhada no ordenamento jurídico a partir de 1933, com o Decreto nº 22.872, que cria o Instituto de Previdência dos Marítimos (IAPM), e que, posteriormente, abarcará os comerciários e bancários, em 1934, os industriários, em 1936, e os servidores do Estado e os empregados de transportes e cargas, em 1938, ou seja, passa-se a abranger categorias profissionais em detrimento apenas dos empregados, como preconizavam as Caixas de aposentadorias e pensões.

DECRETO Nº 22.872, DE 29 DE JUNHO DE 1933

Crêa o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos, regula o seu funcionamento e dá outras providências.

O Chefe do Govêrno Provisorio da Republica dos Estados Unidos do Brasil, na conformidade do art. 1º, do Decreto n. 19.398, de 11 de novembro de 1930, resolve crêar o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Maritimos, sujeitando-o às prescrições seguintes:

CAPITULO I

DO INSTITUTO E SUA ORGANIZAÇÃO

Art. 1º Fica creado, com a qualidade de pessoa juridica e séde na Capital da Republica, o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Maritimos, subordinado ao Ministerio do Trabalho, Industria e Comércio e destinado a conceder ao pessoal da marinha mercante nacional e classes anexas os beneficios de aposentadoria e pensões na fórmula estatuida neste decreto.

Paragrafo único. O Instituto compreende as seguintes secções:

I – Secção dos Serviços Maritimos.

II – Secção dos Serviços Terrestres.

III – Secção de Seguros contra Acidentes do Trabalho.

Art. 2º Incluem-se nas disposições dêste decreto os serviços de navegação maritima, fluvial e lacustre, a cargo da União, dos Estados, Municipios e particulares nacionais, bem como os da industria da pesca.

Outrossim, não se pode deixar de chamar a atenção para a prestação positiva do Estado, à medida que tutela direitos fundamentais a passos lentos, contragostos e a partir de muitas lutas dos trabalhadores, pois a CF/1934 tem a previsão do triplice custeio (poder público, trabalhadores e empresas) com a instituição de previdência no art. 121.

Imperioso destacar as reentrâncias das dimensões do direito fundamental à previdência. No primeiro momento dos direitos civis e políticos do cidadão, havia uma abstenção do Estado para que o indivíduo preservasse sua autodeterminação. Ocorre que, no segundo momento, as prestações positivas do Estado, com a existência do Estado Social, desdobram-se em deveres e constitucionalização de direitos, em prol da proteção da pessoa humana, para atender às necessidades dos cidadãos (RODRIGUES, 2015).

Apesar de a Constituição de 1937 empregar a expressão seguro social, apenas em na Constituição de 1946 tem-se a nomenclatura previdência social com previsão aos riscos sociais: doença, velhice, invalidez e morte.

A Constituição Cidadã de 1988 prevê de forma expressa a Seguridade Social, sendo que a Previdência é um direito social previsto em seu art. 6º. Registram-se também as conquistas no âmbito da saúde pública, que passou a ser gratuita a todos brasileiros, com a garantia aos idosos e pessoas com deficiência carentes um salário mínimo no campo da assistência social, benefícios previdenciários aos povos rurais, trabalhadores rurais, garimpeiros e pescadores artesanais, com redução de cinco anos na idade, assim como o homem passou a ter direito a pensão por morte, uma vez que tal benefício era previsto apenas para maridos inválidos (AMADO, 2022, 2022).

Diante do exposto, a previdência social da CF/1988, até a presente data, sofreu diversas alterações, sendo relativizada ou desconstitucionalizada a depender da reforma implementada para adequar ou inserir regras constitucionais, infraconstitucionais, decretos, portarias, instrução normativa, em decorrência da necessidade político-econômica.

3. Reformas previdenciárias e seus reflexos

Esse tópico norteará as reformas previdenciárias ocorridas após a Constituição Federal de 1988, de modo a contextualizar o papel do Estado e a sua relação com a sociedade mergulhada numa mentalidade neoliberal.

Não há como dissociar crises fiscais do Estado das reformas previdenciárias, pois as justificativas de “déficit” estão quase sempre atreladas ao viés econômico e equilíbrio atuarial para nortear as regras de concessão dos benefícios.

Não se pode olvidar de que a previdência é um seguro social do qual o trabalhador participa com contribuições mensais para assegurá-lo de meios indispensáveis de sua manutenção quando estiver incapacitado para o labor ou por se aposentar.

A EC nº 3/1993 foi uma reforma voltada para o servidor público federal, de modo que o custeio das aposentadorias seria proveniente dos recursos da União e das contribuições dos próprios servidores para garantir o equilíbrio atuarial do sistema (LANDENTHIN e CHERULLI, 2022).

A EC nº 20/1998 modificou o sistema de previdência social, estabelecendo normas de transição em razão de entender que o déficit fiscal da década de 1990 estava atrelado ao desemprego, à crescente informalidade, ao baixo crescimento econômico e à longevidade da população (ROZENDO et al., 2022).

Um dos aspectos principais de mudança da EC nº 20/1998 foi a aposentadoria por tempo de serviço prevista no art. 52 da Lei nº 8.212/1991, pois a aposentadoria proporcional deixou de existir e passou a vigor na CF/1988 o art. 201, § 7º, I.

Lei nº 8.213/1991	art. 201, § 7º, I, da CF/1988
<p>Subseção III</p> <p>Da Aposentadoria por Tempo de Serviço</p> <p>Art. 52. A aposentadoria por tempo de serviço será devida, cumprida a carência exigida nesta Lei, ao segurado que completar 25 (vinte e cinco) anos de serviço, se do sexo feminino, ou 30 (trinta) anos, se do sexo masculino.</p>	<p>Art. 201. (...)</p> <p>(...)</p> <p>§ 7º É assegurada aposentadoria no regime geral da previdência social, nos termos da lei, obedecidas as seguintes condições:</p> <p>I – trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição se mulher.</p>

No entanto, registre-se que a EC nº 20/1998 estabeleceu, no art. 9º, a regra de transição para os segurados filiados anterior à publicação desta Emenda, conforme transcrição a seguir:

Art. 9º Observado o disposto no art. 4º desta Emenda e ressalvado o direito de opção a aposentadoria pelas normas por ela estabelecidas para o regime geral de previdência social, é assegurado o direito à aposentadoria ao segurado que se tenha filiado ao regime geral de previdência social, até a data de publicação desta Emenda, quando, cumulativamente, atender aos seguintes requisitos:

I – contar com cinquenta e três anos de idade, se homem, e quarenta e oito anos de idade, se mulher; e

II – contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:

a) trinta e cinco anos, se homem, e trinta anos, se mulher; e

b) um período adicional de contribuição equivalente a vinte por cento do tempo que, na data da publicação desta Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea anterior.

§ 1º O segurado de que trata este artigo, desde que atendido o disposto no inciso I do “caput”, e observado o disposto no art. 4º desta Emenda, pode aposentar-se com valores proporcionais ao tempo de contribuição, quando atendidas as seguintes condições:

I – contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:

a) trinta anos, se homem, e vinte e cinco anos, se mulher; e

b) um período adicional de contribuição equivalente a quarenta por cento do tempo que, na data da publicação desta Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea anterior;

II – o valor da aposentadoria proporcional será equivalente a setenta por cento do valor da aposentadoria a que se refere o “caput”, acrescido de cinco por cento por ano de contribuição que supere a soma a que se refere o inciso anterior, até o limite de cem por cento.

§ 2º O professor que, até a data da publicação desta Emenda, tenha exercido atividade de magistério e que opte por aposentar-se na forma do disposto no “caput”, terá o tempo de serviço exercido até a publicação desta Emenda contado com o acréscimo de dezessete por cento, se homem, e de vinte por cento, se mulher, desde que se aposente, exclusivamente, com tempo de efetivo exercício de atividade de magistério.

Verifica-se que a Emenda Constitucional nº 20/1998 inaugura o requisito idade mínima para aposentadoria voluntária integral, assim como extinção da aposentadoria por tempo de serviço e criação do tempo de contribuição, e a desconstitucionalização do cálculo da renda mensal inicial (RMI) das aposentadorias a serem regidas pela Lei nº 9.876/1999 (AMADO, 2020, 2022).

Registre-se que a EC nº 41/2003 aprovou mais uma reforma no âmbito da previdência, no entanto, foi voltada aos servidores públicos efetivos, bem como aos militares, com o fim da paridade entre ativos e inativos, e instituiu a cobrança de 11% de contribuição aos servidores já aposentados e criação do teto e subteto salarial das esferas federal, estaduais e municipais (GOMES et al., 2022).

Informa-se que foram editadas a EC nº 47/2005, a EC nº 70/2012 e a EC nº 88/2015 antes da Nova Previdência, de 13.11.2019. Demais disso, a EC nº 103/2019 foi considerada pelos doutrinadores a maior reforma constitucional no universo do sistema previdenciário, haja vista ter perpassado entre os regimes próprio, geral e complementar. Serão abordadas algumas das mudanças, contudo, o presente artigo não esgotará todas as novidades trazidas pela Nova Previdência.

A respeito do tema, leciona Frederico Amado que, no universo do Regime Próprio de Previdência Social, a EC nº 103/2019 determinou que é competência privativa da União legislar sobre regras gerais da inatividade remunerada de policiais militares e bombeiros dos estados e Distrito Federal. Instituiu a readaptação para o servidor público titular de cargo efetivo, a desconstitucionalização da renda mensal inicial da aposentadoria por incapacidade permanente sem garantia de proventos integrais e das demais aposentações, de modo a aplicar o art. 26 da Emenda em comento.

Segue aduzindo ainda que o abono permanência passa a ser facultativo, assim como a desconstitucionalização da aposentadoria especial, que passa a ser por ato discricionário do legislador e lei complementar do ente. Essas são algumas das novidades, no entanto, sem a pretensão de esgotar o tema, ainda foram inseridas outras mudanças significativas.

Quanto ao Regime Geral de Previdência Social, a EC nº 103/2019 trouxe a extinção da competência federal delegada quando a comarca de domicílio do(a) segurado(a) estiver equidistante 70 km de alguma Vara da Justiça Federal. As contribuições abaixo do mínimo e da sua categoria profissional não serão computadas para o tempo de contribuição, sendo passíveis de agrupamento das contribuições.

Tornou facultativa a edição de lei complementar para regular aposentadoria especial por agentes nocivos aos novos(as) segurados(as), assim como restou inserida a idade mínima, conforme o art. 19 da EC nº 103/2019:

Art. 19. Até que lei disponha sobre o tempo de contribuição a que se refere o inciso I do § 7º do art. 201 da Constituição Federal, o segurado filiado ao Regime Geral de Previdência Social após a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional será aposentado aos 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, com 15 (quinze) anos de tempo de contribuição, se mulher, e 20(vinte) anos de tempo de contribuição, se homem.

§ 1º Até que lei complementar disponha sobre a redução de idade mínima ou tempo de contribuição prevista nos §§ 1º e 8º do art. 201 da Constituição Federal, será concedida aposentadoria:

I – aos segurados que comprovem o exercício de atividades com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação, durante, no mínimo, 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos, nos termos do disposto nos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, quando cumpridos:

a) 55 (cinquenta e cinco) anos de idade, quando se tratar de atividade especial de 15 (quinze) anos de contribuição;

b) 58 (cinquenta e oito) anos de idade, quando se tratar de atividade especial de 20 (vinte) anos de contribuição; ou

c) 60 (sessenta) anos de idade, quando se tratar de atividade especial de 25 (vinte e cinco) anos de contribuição;

II – ao professor que comprove 25 (vinte e cinco) anos de contribuição exclusivamente em efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio e tenha 57 (cinquenta e sete) anos de idade, se mulher, e 60 (sessenta) anos de idade, se homem.

§ 2º O valor das aposentadorias de que trata este artigo será apurado na forma da lei.

A Nova Previdência, assim como as demais emendas, trouxe as regras de transição nos seguintes dispositivos: art. 15 (tempo de contribuição sem idade mínima), art. 16 (tempo de contribuição e idade mínima), art. 17 (pedágio dos 50%), art. 18 (transição da aposentadoria por idade), art. 20 (pedágio de 100%) e art. 21 (regra de transição da aposentadoria especial), aos segurados que ingressaram antes do novo regime jurídico, haja vista ter sido extinta a aposentadoria por tempo de contribuição sem idade mínima, instituindo, assim, a regra permanente de 65 anos para homens e 62 anos para mulheres (AMADO, 2020; SAVARIS e GONÇALVES, 2021).

Nesse diapasão, registra-se a complexidade do mundo jurídico previdenciário, de forma que a capacitação e atualização é indispensável para a compreensão com profundidade do ramo do direito público e suas peculiaridades.

4. Perspectivas futuras em relação ao financiamento/custeio da Previdência Social

Hodiernamente, a preocupação do equilíbrio atuarial para manutenção do Regime Geral de Previdência Social tem sido o mote para justificar as reformas no sistema previdenciário em prol de combater o déficit previdenciário, que, para alguns especialistas, como Adriane Bramante, é uma realidade que merece atenção.

Atualmente, a proteção previdenciária representa um grande instrumento de distribuição de renda e de garantia de subsistência para mais de 37 milhões de beneficiários, incluindo as prestações assistenciais. No entanto, a arrecadação do RGPS (538,1 bilhões) é inferior às despesas (799,8 bilhões). O déficit é uma realidade, infelizmente!(LADENTHIN, 2023)

A Constituição de 1988, ao longo das décadas, sofreu mais de 6 (seis) Emendas Constitucionais, sendo que algumas foram atinentes às contribuições sociais com ressignificação da natureza jurídica tributária sem a preocupação de visualizar os direitos sociais como acionáveis e exigíveis.

Para o professor Sebastião de Paula, a EC nº 20/1988 foi a primeira reforma significativa, pois ampliou as fontes de financiamento, conforme previsão no art. 195 da CF/1988.

A Emenda Constitucional nº 20/1998, primeira reforma constitucional estruturante do regime previdenciário, após a promulgação da Constituição Federal em 1988, ampliou as fontes de financiamento da seguridade social (saúde, assistência social e previdência social), abarcando novos fatos imponíveis, conformatados de contribuições sociais incidentes sobre: i) a folha de pagamento; a receita, o faturamento e o lucro das empresas; ii) o pagamento dos trabalhadores; iii) a receita de concursos de prognósticos; e, iv) a importação de bens ou serviços do exterior. Essa reforma destacou duas das contribuições sociais (folha de pagamento e as contribuições dos segurados) e as vinculou, exclusivamente, ao pagamento dos benefícios do regime geral de previdência social – RGPS. (PAULA, 2019)

No entanto, a EC nº 42/2003 foi de suma importância no âmbito tributário, mas espelhada no Direito previdenciário, sobretudo no que se refere às contribuições sociais, como segue aduzindo o doutrinador De Paula:

Em 2003, a Emenda 42 previu a desoneração da folha de pagamento, permitindo a substituição desta por uma alíquota incidente sobre a receita bruta ou o faturamento das empresas. Fatos geradores que já serviam de base de cálculo para outras espécies tributárias não vinculadas, como o IRPJ (Imposto de Renda da Pessoa Jurídica) e, com vinculações genéricas à seguridade, como a COFINS (Contribuição para Financiamento da Seguridade Social), PIS/PASEP (Programa de Integração Social/ Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público) e a CSLL (Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido), passaram a servir de base de cálculo para as contribuições sociais exclusivas para financiar a previdência social. (PAULA, 2019)

A tese de doutorado apresentada pelo professor Sebastião de Paula, em 2019, teve como objeto a substituição da contribuição social da empresa sobre a folha de salários por uma alíquota aplicada sobre a receita ou faturamento, de modo que fragiliza o fluxo de caixa previdenciário, haja vista a receita previdenciária ficar dependente do desempenho do mercado de trabalho, da produtividade das empresas, comprometendo, dessa maneira, o equilíbrio entre receitas e despesas da previdência social.

A substituição da contribuição social da empresa sobre a folha de salários, por uma alíquota aplicada sobre a receita ou faturamento, poderia gerar certa confusão, não somente com a arrecadação, mas com a destinação dos recursos arrecadados e, conseqüentemente, alterar a natureza jurídica das contribuições previdenciárias e fragilizar o caixa previdenciário? A resposta a essa indagação será o objeto desta tese. (PAULA, 2019)

O “déficit” previdenciário é uma realidade, contudo, é urgente a necessidade em compreender a sua origem e qual o objetivo de criar a insegurança para o futuro do RGPS, pois já se ventilou a possibilidade de privatização ou mudança de regime de repartição para capitalização. Os segurados serão beneficiados por tais mudanças? Essa é uma pergunta latente que não pode se calar, uma vez que os direitos fundamentais não são negociáveis nem vistos como caridade, generosidade ou compaixão (PIOVISAN, 2004).

As reformas são inevitáveis, haja vista a transformação social quanto a envelhecimento, mercado informal, expectativa de vida, crises econômicas e crescimento populacional impactar, sem dúvida, no universo previdenciário, que precisa ser ajustado ao decorrer dos anos. No entanto, manobras no âmbito financeiro-orçamentário, como utilização dos recursos da seguridade em outras áreas, denota que o “déficit” é fruto da opção política em detrimento do modelo de custeio adotado.

O constituinte originário, com o objetivo de financiar direitos sociais e de forma assertiva, criou as contribuições sociais e não limitou apenas as vertidas pelas empresas sobre a folha de salários para o pagamento dos benefícios previdenciários, pois a previdência faz parte da seguridade social.

A mudança da natureza jurídica das contribuições sociais deslocando para outros fins pode gerar confusão com o instituto do imposto, que não é vinculado a nenhuma contraprestação estatal.

Frisa-se que a ordem político-administrativa não deve estar a serviço político-ideológico, mas ao viés do direito fundamental que tutela aos direitos sociais:

Essa manobra financeira, de ordem político-administrativa, vem impactando a receita da seguridade social, e, por via reflexa, a previdenciária. A considerar que esse estratagema, a DRU, permite a desvinculação de 30% (trinta por cento) dos valores obtidos com a arrecadação das contribuições sociais. A desvinculação dessas receitas foi prorrogada até 2023. Em decorrência, a seguridade social tem que cumprir 100% (cem por cento) de suas despesas com apenas 70% (setenta por cento) dos valores arrecadados. Constata-se que o decantado desequilíbrio financeiro decorre de opção política e não do regime ou modelo de financiamento adotado. (PAULA, 2019)

Destarte, para concluir o tópico sobre perspectivas para o futuro é preciso lançar uma reflexão do professor Sebastião de Paula (2019): a quem interessa formar o superávit quando visualiza a receita da seguridade social e induzir o “déficit” previdenciário com o deslocamento das fontes de financiamentos para o orçamento fiscal da União em detrimento da previdência?

5. Considerações finais

Rever o problema deste artigo acende a chama da importância do Estado para com os Direitos Sociais como Direito Fundamental, da responsabilidade em respeitar o mínimo essencial com absoluta urgência e prioridade.

Percorrer o cenário oficial do nascimento da previdência brasileira como marco histórico faz compreender que, inicialmente, as Caixas de Aposentadorias e Pensões foram mantidas por empresas privadas, ou seja, apenas em 1933, com o Decreto n.º 22.872, a previdência pública foi criada pelo Instituto de Previdência dos Marítimos (IAPM), que posteriormente abrangeu outras categorias profissionais.

Outrossim, entender a atuação do Estado brasileiro pela análise das suas Constituições permitiu desenhar o desenvolvimento dos direitos sociais, sobretudo da previdência e suas peculiaridades, até chegar à seguridade social expressa na Constituição cidadã de 1988.

Ademais, o presente artigo evidencia as reformas e seus reflexos com a justificativa do desequilíbrio atuarial, relegando a segundo plano a necessidade de encarar os direitos sociais como direito fundamental, haja vista o Estado ter o dever de garantir o “mínimo ético irredutível” (PIOVISAN, 2004).

Frisa-se que manobras financeiras de ordem político-administrativa, analisadas no tópico das perspectivas futuras em relação ao financiamento/custeio da previdência social, comprometem as receitas da seguridade social, impactando na efetividade da tutela e promoção de direitos fundamentais na sociedade brasileira.

Por fim, foi utilizada a revisão bibliográfica com a finalidade de intensificar o diálogo vertical e horizontal sobre a previdência brasileira, pois é um tema sensível e em construção e que tangencia os direitos humanos. Assim, parafraseando Norberto Bobbio (1988), “os direitos humanos não nascem todos de uma só vez e nem de uma vez por todas”. Nesse diapasão, a previdência social brasileira, apesar de ter mais de cem anos, ainda é muito jovem sob as lentes históricas, esta, por sua vez, prefere se debruçar nas relações das memórias em detrimento do calendário (LE GOFF, 1990).

6. Referências

AMADO, Frederico. *Reforma da previdência comentada*. Salvador: Juspodivm, 2020.

AMADO, Frederico. *Procedimento nos Juizados Especiais Federais. Curso de direito e processo previdenciário – “Monstro verde”*. 15. ed. Salvador: Juspodivm, 2022.

GOMES, Paulo Francisco Silva; SILVA, José Eliabe da; HONORATO, Gustavo Henrique de Sá. *Emenda Constitucional 103/2019: Principais mudanças e impactos na vida dos aposentados do RGPS*. Artigo apresentado à Universidade Potiguar (UnP), Campus Mossoró/RN, da Rede Ânima de Educação, 2022.

GONÇALVES; Wilma Annete César. *Os 100 anos da Previdência Social*. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/livro-os-100-anos-da-previdencia-social/livro_os_100_anos_da_previdencia_social_web.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2023.

JARDIM, Rodrigo Guimaraes. *Antecedentes históricos da seguridade social no mundo e no Brasil*. 2013. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/26145/antecedentes-historicos-da-seguridade-social-no-mundo-e-no-brasil>>. Acesso em: 4 fev. 2023.

LADENTHIN, Adriane Bramante de Castro; CHERULLI, Diego Monteiro. *Aposentadoria especial no regime de previdência social: do planejamento previdenciário à execução do direito*. São Paulo: LUJUR Editora, 2022.

LADENTHIN, Adriane Bramante de Castro. *Previdência Social: 1 século de história*. *Revista Consultor Jurídico*, 30 de janeiro de 2023. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2023-jan-30/adriane-bramante-previdencia-social-seculo-historia>>. Acesso em: 7 fev. 2023.

LE GOFF, Jacques (1924). *História e memória*. Trad. Bernardo Leitão et al.– Campinas: Editora da UNICAMP, 1990.

MARTÍNEZ, Wladimir Novaes. *100 anos de Previdência Social 1923-2023 – Evolução legislativa da proteção previdenciária no Brasil*. Juruá, 2022.

MEIRELLES; Mário Antônio. *A evolução histórica da seguridade social: aspectos históricos da Previdência Social no Brasil*. s/d. Disponível em: <<https://www.oabpa.org.br/noticias/a-evolucao-historica-da-seguridade-social-aspectos-historicos-da-previdencia-social-no-brasil-mario-antonio-meirelles>>. Acesso em: 4 fev. 2023.

NOBERTO, Bobbio. *A era dos direitos*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

PAULA, Afonso Arantes de. *As contribuições para a seguridade social à luz da Constituição*. Dissertação de mestrado. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

PAULA, Sebastião Faustino de. *A natureza jurídica da contribuição social sobre a folha de pagamento: reflexo no financiamento do regime geral brasileiro de previdência social*. Tese de Doutorado. Faculdade da Universidade do Porto, 2019.

PIOVISAN, Flavia. Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos civis e políticos. *SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos*, v. 1, n. 1, 2004. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1806-64452004000100003>>. Acesso em: 6 fev. 2023.

RODRIGUES, Edgar Dener. A previdência social à luz da teoria dos direitos fundamentais: um direito da personalidade. *Revista de Direitos Sociais, Seguridade e Previdência Social*, v. 1, n. 2, p. 207–223, jul./dez. 2015. Disponível em: <file:///C:/Users/USR_NEW/Downloads/452-2353-1-PB.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2023.

ROLIM, João Dácio; MARTINS, Daniela Couto. Emenda Constitucional nº 42/2003: possíveis impactos sobre a carga tributária dos segmentos de exploração e produção de petróleo e gás natural. *Revista de Direito Público da Economia*, v. 2, n. 8, p. 123-136, out./dez. 2004.

ROZENDO, Jefferson Florencio; SABINO, Carla Joyce Castro; NOBRE, Fernando Michael Pereira. Os impactos da Emenda Constitucional nº 20/98 na previdência social sob a luz da inclusão social. *Revista Valore*, v. 7, p. 15-26, mar. 2022. Disponível em: <<https://revistavalore.emnuvens.com.br/valore/article/view/1107/859>>. Acesso em: 5 fev. 2023.

SAVARIS, José Antonio; GONÇALVES, Mariana. *Previdência Social anotada*. 3. ed. Curitiba: Alteridade, 2021.

erícia Médica



IBDP

*Instituto Brasileiro de
Direito Previdenciário*