

O PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL NO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO¹

Levi Rodrigues Vaz

Sumário: 1. Introdução. 2. Custeio da Previdência Social. 3. Déficit da Previdência Social. 4. Previdência e Realidade Social. 5. Gastos da Previdência Social. 6. O Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial. 7. Ponderação do Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial: O Princípio da Solidariedade Social. 8. Aplicação do Princípio nos Regimes de Previdência do Brasil. 9. Conclusão. 10. Referências.

RESUMO

Este artigo apresenta o Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial no Sistema Previdenciário Brasileiro, buscando contribuir para o debate do tema através de uma ótica baseada na realidade social-econômica brasileira e na realidade fática do sistema de previdência social existente.

PALAVRAS CHAVE

Previdência Social; Sistemas de Previdência no Brasil; Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial.

ABSTRACT

This article presents the Principle of Financial and Actuarial Balance in a Brazilian Pension System, seeking to contribute to the discussion of the subject through a perspective based on a Brazilian social-economic reality and the reality of social welfare system.

KEYWORDS

Welfare, Welfare Systems in Brazil; Principle of Financial and Actuarial Balance.

¹ O presente artigo foi concluído em fevereiro de 2009, como resultado da síntese da Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito, Escola de Direito e Relações Internacionais, Faculdades Integradas do Brasil – UniBrasil.

1 INTRODUÇÃO

As reformas no Sistema de Previdência Social do Brasil, introduzidas pelas Emendas Constitucionais nº 20/1998 e nº 41/2003, promoveram diversas alterações no texto constitucional e na estrutura previdenciária brasileira. Um dos pontos mais discutidos foi a desconstitucionalização das regras da previdência privada, possibilitando a definição das regras por lei infraconstitucional, o que resultou na inclusão do fator previdenciário nos cálculos dos benefícios, que foi matéria de discussão de Ação Declaratória de Inconstitucionalidade. Para a previdência dos servidores públicos, o ponto de maior discussão foi a incidência de contribuição previdenciária sobre os inativos, que somente foi possível com a mudança no texto constitucional.

As discussões promovidas após as duas reformas previdenciárias limitaram-se a discutir os direitos suprimidos pelo sistema reformado. Pouco foi esclarecido sobre as novas características do sistema. O Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial, introduzido na primeira reforma, não foi discutido suficientemente em quase dez anos de existência. Apesar de ser um princípio constitucional estruturante de todo o novo sistema, pouca atenção foi dada a esse princípio que veio dar segurança ao sistema e corrigir distorções promovidas por legislações anteriores que não se preocupavam com as obrigações que os direitos concedidos gravavam para toda a sociedade brasileira.

Com a instituição do Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial, uma nova fase da Previdência Social foi inaugurada, trazendo a necessidade de uma legislação que considere a necessidade de sustentabilidade financeira do sistema e que permita a concessão de benefícios com uma estreita relação com os valores contribuídos.

Apesar dessa alteração estrutural, o Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial continua obscuro. A doutrina pouco avançou nesses dez últimos anos, deixando para os técnicos atuariais e para a jurisprudência a tarefa de delimitar esse novo princípio. Assim, esse trabalho não procura esgotar o tema, mas auxiliar na compreensão do Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial no Sistema Previdenciário Brasileiro.

2 CUSTEIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Antes de adentrar no estudo do Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial é necessário conhecer o sistema de custeio da Previdência Social Brasileira, para podermos compreender sua estrutura e forma de funcionamento. Assim, poderemos ter uma visão clara da aplicação do princípio constitucional em estudo.

Existem diversos modelos de previdência social no mundo. Cada país decide a maneira como irá proteger socialmente, contra infortúnios, os seus trabalhadores. Muitos fizeram transição de um sistema para outro, adotando aquele que, conforme suas políticas, melhor se adapta às suas necessidades e características.

Quanto ao custeio, os sistemas previdenciários se dividem em contributivos e não contributivos. Essa divisão leva em consideração a fonte de arrecadação da receita necessária ao desempenho da política de proteção social.

No sistema contributivo a lei especifica as pessoas que estão obrigadas a contribuir para o regime. Essas pessoas podem ser os potenciais beneficiários do regime, seus segurados, ou outras pessoas que a lei determine. No sistema não contributivo não existem pessoas obrigadas a contribuir para o custeio do sistema, o que acontece é que uma parte da arrecadação tributária geral é destinada à Previdência. Assim, toda a sociedade, através do pagamento de tributos ao Estado, está financiando seu sistema previdenciário.

Outra forma de distinção entre os sistemas previdenciários é quanto à forma de utilização dos recursos obtidos. Nas Previdências contributivas existe o sistema de repartição e o sistema de capitalização. O sistema de repartição é aquele em que existe um fundo único, para onde se destinam todas as contribuições previdenciárias. É desse fundo que saem os recursos para o financiamento dos benefícios pagos aos segurados que sofreram limitações em suas capacidades laborativas, conforme definido em lei. Esse modelo se baseia no ideal de solidariedade, “no pacto entre gerações – já que cabe à atual geração de trabalhadores em atividade pagar as contribuições que garantem os benefícios dos atuais inativos, e assim, sucessivamente, no passar dos tempos –, ideia lançada no Plano Beveridge inglês, e que até hoje norteia a maior parte dos sistemas previdenciários do mundo”². Já o sistema de capitalização exige um determinado número de cotas para que o indivíduo tenha direito a benefícios. O que existe, nesse sistema, é a criação de um fundo individual, nos seguintes termos:

Assim, somente o próprio segurado – ou uma coletividade deles – contribui para a criação de um fundo – individual ou coletivo – com lastro suficiente para cobrir as necessidades previdenciárias dos seus integrantes. O modelo de capitalização, como é chamado, é aquele adotado nos planos individuais de previdência privada, bem como nos “fundos de pensão”, as entidades fechadas de previdência³.

O sistema de previdência social público brasileiro se caracteriza como contributivo, quanto ao custeio, e de repartição, quanto à forma de utilização de seus recursos, definindo, assim, seu aspecto de solidariedade. Diferente do sistema de Previdência Privada que se caracteriza como um sistema de capitalização.

Além disso, a composição do sistema de Previdência no Brasil é misto, ou seja, é composto de dois sistemas: um sistema gerido pelo poder público, de filiação obrigatória para todos os trabalhadores definidos em lei, e fundado em um sistema de repartição, de fundo único; e outro sistema complementar, administrado pela iniciativa privada, de filiação facultativa, fundado em um sistema de capitalização, onde cada segurado contribui para um fundo próprio. Assim, o nosso sistema de previdência prevê

² CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 6. ed. São Paulo: LTR, 2005. p. 47.

³ Id.

um sistema público de caráter fundamental, baseado na solidariedade social, para todos os trabalhadores brasileiros, e outro sistema privado de caráter supletivo, para aqueles que queiram complementar os valores dos benefícios que irão receber do sistema gerido pelo poder público em caso de algum infortúnio.

O sistema gerido pelo poder público se compõe do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, do Regime Próprio dos Servidores Públicos e do Regime Próprio dos Militares dos Estados e do Distrito Federal. O sistema complementar, gerido pela iniciativa privada, se divide em regimes administrados por entidades fechadas e regimes administrados por entidades abertas de previdência privada.

Não podemos esquecer que a Previdência Social faz parte da Seguridade Social, conforme determina nossa Constituição no artigo 194, assim, a Seguridade Social compreende o Sistema de Saúde, a Previdência e a Assistência Social.

A Constituição Federal, em seu artigo 195, define 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”. Assim, toda a sociedade deve financiar a Seguridade Social de forma direta, através das contribuições sociais listadas no artigo 195 da Constituição Federal, e, de forma indireta, através dos repasses dos recursos orçamentários. Temos, então, duas maneiras de toda a sociedade financiar a Seguridade Social, forma direta e indireta, constituindo um sistema misto de financiamento.

As contribuições sociais para a Seguridade Social têm como característica básica e imprescindível a destinação específica de sua receita ao custeio da Seguridade Social, ou seja, a receita dessas contribuições são vinculadas diretamente ao custeio da Seguridade Social. Assim, a União somente cria contribuição para a Seguridade Social quando destina a sua receita de arrecadação ao custeio do sistema de saúde, assistência social ou previdência social, conforme artigo 195 da Constituição Federal.

A exceção a esta vinculação se dá com a DRU (Desvinculação de Receitas da União), conforme o artigo 76 do ADCT (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias). A DRU determina a desvinculação de 20% da arrecadação de impostos ou contribuições sociais da União, instituídos ou que vierem a ser criados.

A DRU foi instituída em 1994 com vigência transitória, apesar disso, foi prorrogada diversas vezes. Sua última prorrogação se deu com a Emenda Constitucional nº 56 de 2007. Com a DRU o Governo Federal pode utilizar 20% da arrecadação das contribuições da Seguridade Social com total liberdade, sem respeitar a vinculação ao financiamento da Seguridade Social.

Dentre as contribuições da Seguridade Social, a Constituição Federal define algumas para serem destinadas especialmente ao custeio da Previdência Social, é o que diz o inciso XI do artigo 167. Nesse artigo, a Constituição veda expressamente a utilização dos recursos provenientes das contribuições dos empregadores sobre a folha de salários e demais rendimentos e dos trabalhadores para outros fins que não sejam o custeio do RGPS, o regime dos trabalhadores da iniciativa privada. Assim, essas

contribuições, que recebem o nome de Contribuições Previdenciárias, devem ser destinadas ao pagamento dos benefícios do RGPS, como aposentadorias e pensões.

O custeio do RGPS está baseado, principalmente, nas contribuições dos empregados e empregadores, em regra, no percentual de 8, 9 e 11% sobre os rendimentos do trabalhador e de 20% sobre a folha de salários, respectivamente, afirmando o seu caráter contributivo.

Além dessas contribuições, a União ainda está obrigada a cobrir eventuais insuficiências financeiras decorrentes do pagamento de benefícios do RGPS, ou seja, quando o pagamento dos benefícios de prestação continuada, como aposentadorias e pensões, ultrapassar o orçamento da Seguridade Social, a União deve cobrir tal diferença, com recursos de outros tributos, para garantir o pagamento de tais benefícios, conforme parágrafo único do artigo 16 da Lei 8.212/91 (PCSS – Plano de Custeio da Seguridade Social).

Quanto aos servidores públicos, todas as esferas de governo podem instituir regimes próprios de previdência, conforme o artigo 40 da Constituição Federal. No entanto, devem seguir critérios definidos pela Lei nº 9.717/98 e pela Portaria nº 4.992/99, para a criação e manutenção de seus regimes próprios de previdência. No entanto, daremos enfoque especial ao regime próprio dos servidores da União, pois são inúmeros os regimes dos Estados e Municípios, não sendo o objeto principal de desse trabalho analisar o sistema de custeio de cada um deles.

O Regime Próprio dos Servidores Públicos Federais é feito com recursos das contribuições dos ativos, inativos e da União. A contribuição do servidor ativo é de 11% sobre a totalidade de sua remuneração, os aposentados e pensionistas contribuem com 11% de seus proventos que superem o teto dos benefícios do RGPS. A União, como empregadora, também contribui com o sistema, com o dobro da contribuição do servidor ativo, ou seja, com 22% da totalidade da remuneração. Assim, da mesma forma que o empregador contribui para a previdência do setor privado, o empregador do servidor público também contribui para o seu sistema.

Como para os servidores civis, todas as esferas de governo podem instituir sistemas próprios de regime de previdência para seus militares, com exclusão dos municípios, que não podem ter esse tipo de servidores. Conforme o inciso II, do artigo 1º, da Lei 9.717/98, os regimes de previdência dos militares do Distrito Federal e dos Estados serão financiados com recursos provenientes do ente instituidor e das contribuições do militar, ativo, inativo e dos pensionistas. No entanto, iremos nos ater ao sistema dos militares da União.

Os Militares da União não têm um regime previdenciário, o que acontece é que esses militares passam para a inatividade e são remunerados por recursos da União. A única contribuição que existe para o sistema dos militares é a contribuição para as pensões devidas aos dependentes, conforme artigo 1º e 3º-A, da Lei nº 3.765 de 1960. Assim, os proventos percebidos na inatividade pelos Militares da União são custeados totalmente com recursos da União, sem participação alguma dos militares. Somente as pensões devidas aos dependentes recebem as contribuições dos militares.

3 DÉFICIT DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Existe no debate sobre o déficit da Previdência Social uma grande controvérsia. De um lado, alguns defendem que o total arrecadado pela previdência é inferior ao total gasto em benefícios, de outro lado existem os que argumentam não existir qualquer déficit, que os valores arrecadados superam os valores gastos. Cada lado expõe seus argumentos, a mídia os reproduz e a sociedade não chega a nenhuma conclusão. A questão é saber o que faz cada lado se posicionar de tal maneira, uma vez que a questão é matemática, ou seja, é gasto mais do que se arrecada ou não.

O que ocorre é que existem três correntes que debatem a questão de déficit previdenciário: a constitucionalista, a fiscalista e a pragmática. A corrente constitucionalista entende que a previdência social do setor privado (Regime Geral de Previdência Social) faz parte da Seguridade Social, conforme preceitos constitucionais, ou seja, não trata separadamente as receitas e despesas previdenciárias das receitas e despesas dos outros setores da Seguridade Social. Assim, são contabilizados como fontes de arrecadação, além das contribuições dos empregados e empregadores sobre a folha de pagamento e outras rendas, todas as outras contribuições para a Seguridade Social definidas na Constituição Federal, como Cofins, CSLL, Pis/Pasep, etc. Nesse sistema, “em 2006, a receita total da Seguridade Social superou a despesa em R\$ 47,9 Bilhões, o que equivale a 2,06% do PIB”⁴, considerando a DRU (Desvinculação das Receitas da União) a “Seguridade Social teria tido um superávit de quase R\$ 14 bilhões”⁵ em 2006. Lembrando que esses números se referem à Seguridade Social como um todo e não apenas a Previdência Social do setor privado (RGPS).

No entanto, na visão constitucionalista, deve ser considerado, também, o aumento artificial da arrecadação das Contribuições Sociais. É que com a DRU (Desvinculação das Receitas da União) 20% das Contribuições Sociais podem ser utilizadas em qualquer outro tipo de despesa, ou seja, 20% dessas contribuições deixam de ser vinculadas ao custeio da Seguridade Social. Assim, o Governo Federal vem recorrendo às Contribuições Sociais para aumentar a sua arrecadação, conforme afirma o relatório técnico do DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos) de 2007:

Vale a pena lembrar que os sucessivos governos, desde a década de 1990, recorreram à instituição de contribuições ou majoração de suas alíquotas como forma de aumentar a arrecadação federal. Isso se deu em função das restrições trazidas pela Constituição, que, por exemplo, impõe o compartilhamento da receita de impostos com estados e municípios e a exigência de que a cobrança de novos tributos somente se inicie no ano fiscal posterior. As contribuições sociais não seguem nenhuma dessas duas normas⁶.

⁴ DIEESE; **A Previdência Social brasileira tem déficit?** nota técnica nº 52, outubro de 2007. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/notatecnica/notate52PrevidenciaDeficit.pdf>> Acesso em: 03 abr. 2008. p. 5.

⁵ Ibid., p. 6.

⁶ Id.

O superávit, então, não se deve ao fato de ser gasto menos do que é arrecadado, mas ao fato de existir uma arrecadação excessiva para ser utilizada em outras áreas do Governo Federal, com base da DRU, não sendo exigido o repasse de parte dessa arrecadação para Estados e Municípios nem respeitar o Princípio da Anterioridade Tributária. A União, assim, utiliza uma maneira de aumentar sua arrecadação através das Contribuições Sociais, dando a impressão, em um primeiro momento, de que a Seguridade Social e a Previdência Social, conseqüentemente, são superavitárias.

Para a corrente fiscalista, somente deve ser considerado a arrecadação e as despesas da Previdência Social do setor privado (RGPS), ou seja, considera somente a arrecadação das contribuições previdenciárias, dos trabalhadores e empregadores sobre a folha de salários e demais rendimentos, e os pagamentos dos benefícios de prestação continuada devidos pelo RGPS, como aposentadorias e pensões. Essa corrente busca verificar a relação entre os gastos com benefícios previdenciários e com as receitas das contribuições previdenciárias, verificando a diferença que, caso deficitária, deve ser coberta por toda a sociedade através de outras contribuições sociais e tributos. Em 2006, essa relação era deficitária em 1,8% do PIB, conforme relatório do DIEESE:

Abstraindo os repasses de recursos do Tesouro, esse fundo teria um excesso de despesa frente a sua arrecadação (Tabela 1). É essencialmente essa diferença entre, de um lado, as contribuições de trabalhadores e as contribuições sobre as folhas de salários e, de outro, o montante de benefícios previdenciários pagos que se convencionou chamar de “déficit da previdência”. Em 2006, esse “déficit” teria alcançado R\$ 42,1 bilhões, o correspondente a 1,8% do PIB daquele ano de acordo com a forma fiscalista de encarar a questão⁷.

Esse é o conceito de déficit previdenciário mais difundido, afirmando que a previdência gasta mais do que arrecada, mas considera apenas o RGPS, deixando de lado os regimes dos servidores públicos e dos militares.

A terceira corrente, chamada pragmática, considera, também, somente a Previdência Social do setor privado (RGPS). No entanto, inclui nas receitas, além das contribuições dos trabalhadores e empregadores sobre a folha de salários e demais rendimentos, o valor das renúncias previdenciárias e a arrecadação da extinta CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira) que, por lei, deveria ser destinada à Previdência Social. Considerando isso, o déficit da previdência ficaria em 0,95% do PIB em 2006, conforme dados do relatório do DIEESE já citado, ou seja, metade do déficit avaliado pela corrente fiscalista. Podemos citar como exemplos dos beneficiários dessas renúncias as entidades filantrópicas, pequenas empresas cadastrados no SIMPLES (forma especial de tributação para beneficiar micro e pequenas empresas), empregadores domésticos, produtores e trabalhadores rurais e clubes de futebol. Também, com a extinção de CPMF no final de 2007, o déficit apresentado por essa corrente deverá aumentar no ano de 2008 em diante.

⁷ Ibid., p. 3.

Essas três correntes demonstram as maneiras como o déficit da previdência é considerado. Importante destacar que só é considerada a previdência do setor privado, deixando de fora as contas do regime dos servidores públicos civis e militares.

4 PREVIDÊNCIA E REALIDADE SOCIAL

Não há como separar o direito da realidade social. Como ciência social, o direito deve estar sensível à sociedade em que ele é aplicado. A elaboração e aplicação das normas jurídicas devem estar estreitamente ligadas à realidade que a cerca. O ser humano deve ser a referência fundamental do direito, pois o direito é um instrumento de ordenação social que tem como principal foco o convívio pacífico e justo entre seres humanos.

Desta forma, a transformação da realidade social deve importar na necessidade de transformação da regulação normativa, uma vez que, a tese contrária, ou seja, a da autonomia da ciência jurídica, sustentada pelos neopositivistas, que buscam o estudo da norma de forma separada da realidade empírica, social, econômica ou política, praga que repercute até hoje no ensino do Direito, só serviu a criação e perpetuação do formalismo exacerbado, a desumanização do Direito e, portanto, a base ideológica que vislumbrou no Direito um instrumento dos mais poderosos de dominação social, não de transformação da realidade e evolução humana, conforme deve ou deveria ser visto pelos mandatários do povo⁸.

No estudo do direito previdenciário essa necessidade de estarem ligados o direito e a realidade social fica ainda mais evidente, pois a população é a destinatária direta da aplicação das normas previdenciárias e quem financia tal sistema. Os valores arrecadados e gastos pela previdência social só podem ser analisados conhecendo a realidade da sociedade brasileira. Assim, o Direito Previdenciário Brasileiro deve ser elaborado e aplicado conforme nossa realidade social e econômica.

O Brasil é um dos países mais desiguais do mundo, aqui existem pessoas que vivem em condições de primeiro mundo enquanto outras sobrevivem em condições de terceiro mundo. Edmar Bacha, economista brasileiro, definiu o Brasil como “Belíndia”, um país composto de uma minoria que vive com padrões europeus, como a Bélgica, e uma grande maioria que vive com padrões dos países mais pobres do mundo, como a Índia. Apesar dessa definição ter sido feita há trinta anos, continua servindo para a atual situação da Sociedade Brasileira.

Temos, no Brasil, uma das maiores desigualdades do mundo. Segundo o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada), apesar de haver redução dessa desigualdade entre 2001 e 2005, o Brasil é mais desigual que 90% dos países do mundo,

⁸ TEOTÔNIO, Paulo José Freire; FILHO, Ronaldo Felon Santos. **A interatividade entre a realidade social e o ordenamento jurídico**. Disponível em: <<http://sisnet.aduaneiras.com.br/lex/doutrinas/arquivos/101006r.pdf>> Acesso em: 03 ago. 2008.

ou seja, 90% dos países do mundo têm uma distribuição de renda menos desigual entre ricos e pobres do que o Brasil.

Apesar dessa acentuada queda, a desigualdade de renda brasileira permanece extremamente elevada. A fatia da renda total apropriada pela parcela 1% mais rica da população é da mesma magnitude que a apropriada pelos 50% mais pobres. Além disso, os 10% mais ricos se apropriam de mais de 40% da renda, enquanto os 40% mais pobres se apropriam de menos de 10%.

No cenário internacional, o País continua ocupando uma posição negativa de destaque absoluto, por deter um dos mais elevados graus de desigualdade do mundo. Apesar de acelerado, o progresso recente nos fez ultrapassar apenas 5% dos 124 países para os quais temos informações atuais. Assim, mesmo após esse acentuado declínio, cerca de 90% do mundo ainda apresenta distribuições menos concentrada que a nossa.⁹

Sem dúvida, em todos os países existem diferenças econômicas e sociais, não sendo possível manter todas as pessoas de uma sociedade em perfeita igualdade. No entanto, não pode ser admitido uma desigualdade tão extrema. Conforme quadro comparativo apresentado por Brian Nicholson¹⁰, o Brasil empata com a Colômbia em distribuição de renda, perde para o México, Argentina, China, Indonésia, Vietnã, Índia, Rússia, Coreia do Sul, África do Sul e Nigéria, só para citar alguns exemplos. O Brasil perde em distribuição de renda para 90% dos 124 países do mundo que têm dados atualizados. Para se ter uma ideia, nos países desenvolvidos como Estados Unidos, Reino Unido, Austrália, Itália Espanha e França, os ricos ganham, em média, de 5 a 7 vezes mais que os pobres, no Japão, apenas 3 vezes mais. Os ricos da Nigéria ganham 13 vezes mais que os pobres, na Rússia 5 vezes mais e na Índia 5 vezes. No Brasil, em média, os ricos ganham 20 vezes mais que os pobres¹¹.

Apesar de haver uma queda, a taxa de mortalidade infantil no Brasil continua alta, entre 1996 e 2006 a taxa passou de 36,9‰ para 25,1‰¹², ou seja, em 2006 a cada 1000 crianças brasileiras nascidas, 25 morreram antes de completarem um ano, enquanto o índice considerado aceitável pela Organização Mundial de Saúde (OMS) é de 10 mortes para cada mil nascimentos. Um dos fatores que contribuiu fortemente para a diminuição da taxa de mortalidade infantil foram as condições de habitação, principalmente o aumento do número de domicílios com saneamento básico¹³. O estado de menor taxa de mortalidade infantil foi o Rio Grande do Sul com 14,9‰, e o de maior taxa foi Alagoas, com 51,9‰.

⁹ IPEA; **A queda recente da desigualdade de renda no Brasil**, texto para discussão nº 1258, janeiro de 2007. Disponível em < http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1258.pdf > Acesso em: 03 abr. 2008. p. 9.

¹⁰ NICHOLSON, Brian. **A Previdência injusta: como o fim dos privilégios pode mudar o Brasil**. São Paulo: Geração, 2007. p. 24.

¹¹ Id.

¹² IBGE; **IBGE divulga indicadores sociais dos últimos dez anos**. Disponível em: < http://www.ibge.com.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=987&id_pagina=1 > Acesso em: 03 abr. 2008.

¹³ Id.

O saneamento básico garante melhora significativa na qualidade de vida da população, inclusive diminuindo a taxa de mortalidade infantil, conforme já visto. O IBGE¹⁴ considerou como saneamento adequado o conjunto de serviços de abastecimento de água por rede geral, canalização interna ligada à rede geral de esgoto sanitário ou rede pluvial e coleta de lixo diretamente no domicílio. Em 2006 apenas 61,5% dos domicílios urbanos tinham saneamento, ou seja, quase 40% dos domicílios das cidades não tinham saneamento básico, quadro de extrema preocupação quando se fala em saúde e qualidade de vida, direitos básicos defendidos pela Constituição Federal.

Ainda, conforme o PNAD de 2006¹⁵, apenas 18,5% dos domicílios urbanos (aqui também não foram considerados os domicílios rurais) tinham, ao mesmo tempo, iluminação elétrica, telefone fixo, computador, geladeira, TV em cores e máquina de lavar roupa. O valor médio do rendimento familiar por pessoa, era em torno de R\$ 596,00. No entanto, metade das famílias brasileiras tiveram o rendimento por pessoa abaixo de R\$ 350,00, valor do salário mínimo do mesmo ano. Se considerarmos apenas as famílias situadas na faixa dos 40% mais pobres o rendimento médio familiar por cabeça era de R\$ 147,00, um pouco mais de meio salário mínimo de 2006. Por outro lado, demonstrando a absurda desigualdade brasileira, as famílias 1% mais ricas (cerca de 565 mil famílias) tiveram um rendimento familiar por pessoa em 2006 de R\$ 7.688,00.

Assim, antes de adentrar em qualquer assunto, necessitamos ter em mente a realidade em que se insere o debate. Não é possível discutir qualquer teoria jurídica sem considerar a realidade brasileira, seus costumes, suas características, sua economia, etc. Quando falamos em Previdência Social, não pode ser desconsiderada a pressão que esse sistema exerce na economia de cada um dos brasileiros e na economia do País.

Reduzir a desigualdade social brasileira é um dos objetivos fundamentais definidos na Constituição Federal e um dos instrumentos utilizados para isso é a conjugação de tributação com programas sociais. “Os instrumentos clássicos são: impostos e programas sociais. Em termos simples, uma sociedade cobra impostos de si mesma para pagar as coisas que ela decide fazer de forma coletiva – estradas, hospitais, educação, defesa, assistência social e assim vai”¹⁶. Para que isso funcione, tanto a forma de tributação quanto os programas sociais devem ser feitos de maneira adequada. O correto seria que os ricos recolhessem mais tributos que os pobres e que esses recursos fossem revertidos para políticas que melhorassem a qualidade de vida e a renda da fatia mais pobre da população, assim as desigualdades poderiam ser reduzidas.

O que se espera de um sistema tributário é que, no mínimo, todos sejam tributados da mesma forma, ricos pagando o mesmo que os pobres. Um sistema ideal, em um país com tantas diferenças sociais e econômicas, seria a tributação em um percentual maior na parcela mais rica da população e um percentual menor nos mais pobres.

¹⁴ Id.

¹⁵ Id.

¹⁶ NICHOLSON, Brian. *Op. Cit.* p. 34.

Transplantando estas ideais para a tributação, temos que um sistema tributário apoiado sobre um ideal de justiça comutativa, igualaria todos os contribuintes apenas pelo consentimento, sem consideração das suas diferenças econômicas ou sociais; por outro lado, um sistema fundado da justiça distributiva, contemplaria uma tributação proporcional em razão de certos critérios (riqueza, utilização de serviços públicos, ganhos, etc.); e um sistema tributário redistributivo teria como centro de preocupações a instituição de tributos progressivos e personalizados que permitissem a transferência de renda, através da imposição tributária, de quem tem mais pelo Estado que, pelo menos em tese, a utilizaria em benefício dos despossuídos.¹⁷

Mas, não é isso que acontece no Brasil. Em nosso país a carga tributária é maior para os mais pobres. Isso é confirmado por um estudo do IPEA sobre a carga tributária no Brasil:

*De todo modo, retomando a análise da carga tributária total, ao se somarem os percentuais de tributos diretos e de indiretos incidentes sobre os recebimentos familiares, verifica-se que a carga total de tributos pagos pelas famílias mais pobres é ligeiramente superior a 28%. As famílias com rendimentos de até cinco salários-mínimos mensais também têm carga tributária total maior do que as famílias de maior renda. As famílias mais ricas, do último estrato de renda, por sua vez, destinam, em média, ao pagamento dos tributos, apenas 18% de sua renda*¹⁸.

A consequência é que o sistema fiscal brasileiro acaba não ajudando em nada para reduzir as desigualdades sociais. “Para o Banco Mundial, nas áreas metropolitanas brasileiras em 1999, o impacto geral dos impostos foi no sentido de aumentar a desigualdade, exatamente porque o impacto bom dos impostos diretos foi superado pelo impacto ruim dos impostos indiretos”¹⁹.

Então, em vez de termos uma parcela rica da sociedade financiando os programas sociais que irão ajudar a parcela mais pobre da população, temos programas sociais que são sustentados exatamente por aqueles que deveriam ser o seu alvo. Assim:

Sempre imaginamos que os programas sociais seriam a maneira pela qual os mais ricos ajudavam os mais desafortunados. Seria, efetivamente, uma transferência de renda que levaria a sociedade na direção certa, mesmo que lentamente. Pois vamos lá. Com a palavra, os peritos Helmut Schwarzer e Ana Carolina Querino, do Ipea: “...é possível dizer que historicamente grande parte do financiamento das políticas sociais – com ênfase especial nos gastos redistributivos – foi sustentada pela parcela menos abastada da sociedade brasileira...”. O argumento de Schwarzer e Ana Carolina é o de que os

¹⁷ PONTES, Helenilson Cunha. **Tributação Ideal**. Disponível em: <http://www.cunhapontes.com.br/estudos/tributacao_ideal.pdf> Acesso em: 03 ago. 2008.

¹⁸ IPEA; **Carga Tributária Direta e Indireta sobre as Unidades Familiares no Brasil: avaliação de sua incidência nas grandes regiões urbanas em 1996**, texto para discussão nº 757, setembro de 2000. Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/pub/td/2000/td_0757.pdf > Acesso em 03 abr. 2008. p. 51.

¹⁹ NICHOLSON, Brian; *Op. Cit.* p. 36.

programas sociais têm sido financiados principalmente através de contribuições sobre salários – ou seja, pelos trabalhadores e os empregadores – e isso aumenta os preços. Assim, o pobre e o assalariado pagam pelos programas sociais de três maneiras – nos descontos nas folhas, nos preços e impostos na loja, e na disponibilidade menor de emprego. E devemos ter em mente, como acabamos de ver, que o pobre também carrega um peso relativamente alto dos impostos²⁰.

Por outro lado, os programas sociais brasileiros também deixam a desejar, não porque é gasto pouco, mas porque é gasto mal. São destinados valores significativos para os programas sociais, mas esses benefícios não chegam à população que realmente necessita desses programas. Nas palavras de Brian Nicholson:

Outro mito é que o Brasil é desigual porque gasta pouco na área social e que, por tabela, teria de gastar muito mais para melhorar a situação. Com a palavra, a OCDE, no mesmo relatório: “O Brasil gasta aproximadamente um quarto do seu PIB em programas sociais pagos pelos cofres públicos (incluindo educação, saúde, moradia, saneamento, previdência, assistência e seguro-desemprego). Trata-se de uma quantidade grande, pelos padrões internacionais, e bem acima da média dos gastos em países com nível de renda parecido”. Depois de reconhecer a melhoria de alguns indicadores sociais nos últimos anos, a entidade observa que “a distribuição de renda continua teimosamente desigual, devido em parte ao fato de que uma fatia considerável dos gastos sociais nem chega aos pobres”.

Aí é que vamos chegando à raiz do problema. O Brasil gasta bastante na área social, mas tradicionalmente gasta mal, o que contribui para perpetuar a desigualdade. Com a palavra, Marcelo Néri, economista da FGV e um dos maiores peritos brasileiros em política social: “Uma das causas fundamentais da nossa desigualdade inercial são transferências de renda às avessas, patrocinadas pelo Estado brasileiro... a luta contra desigualdade inercial se dá inicialmente no redirecionamento das políticas de renda do Estado”.

E também Marcelo Estevão de Moraes, outro especialista em políticas sociais: “A política social brasileira tem sido mais um mecanismo de reprodução da desigualdade estrutural do que instrumento de incorporação dos segmentos economicamente excluídos, ou de redução das diferenças sociais. Na verdade, não chegamos a conhecer o Estado de Bem-Estar Social. A cultura do privilégio nos levou muitas vezes ao Estado de Mal-Estar Social que, ao reproduzir as estruturas de desigualdade social, não foi capaz de resolver os problemas das maiorias”.²¹.

A organização referida na citação acima é a OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – e suas conclusões estão em seu relatório sobre o Brasil produzido em 2005. Essa organização estimou em 24,4% do PIB os gastos sociais do Brasil, enquanto a média dos países desenvolvidos membros dessa organização foram estimados em 25,6%²². Ou seja, o Brasil gasta tanto quanto os países

²⁰ Ibid., p. 37.

²¹ Id.

²² Id.

desenvolvidos quando se fala em programas sociais, mas sustenta uma das maiores desigualdades do mundo.

Continuando nas ideias de Brian Nicholson, o que falta nos programas sociais brasileiros é o foco, ou seja, os programas sociais não estão focados nos mais pobres, pelo contrário, os programas de maior peso são direcionados à classe média.

Não é que todos os programas sociais sejam ruins, longe disso. O Brasil tem vários que estão muito bem focalizados, com impacto positivo na desigualdade. Exemplos seriam os benefícios assistenciais da LOAS, a educação primária, urbanização de favelas, merenda escolar e Bolsa-Família. O programa de erradicação de trabalho infantil ganhou elogios internacionais – sem falar nos imitadores. Mas existem outros gastos sociais, principalmente aposentadorias, ensino superior e crédito imobiliário, que focam nitidamente na classe média. E esses programas têm peso grande no bolo total. O resultado, segundo o Banco Mundial, é que os gastos sociais como um todo estão mal distribuídos – os pobres recebem proporcionalmente menos que os mais ricos.

Agora, o fato de existir bons programas sociais em nada justifica a existência dos ruins. Todos devem ser bons, por que não? Devem estar sempre muito bem focalizados nos mais necessitados, o que não exclui programas totalmente igualitários, como a vacinação contra sarampo, ou o ensino fundamental, cuja distribuição é rigorosamente democrática – três gotinhas ou uma carteira por criança, seja rica ou pobre. Entre os programas que impactam diretamente a renda, a grande maioria está pessimamente focada, e o resultado não poderia ser outro. Conforme o Ministério da Fazenda, no estudo que vimos há pouco, os 20% dos mais ricos embolsam 60% das chamadas “transferências monetárias”, o dinheiro que o governo dá aos cidadãos, seja na forma de aposentadoria ou pensão, auxílio doença, seguro-desemprego ou programas como Bolsa-Família. Enquanto os 20% mais pobres recebem aproximadamente 3% das transferências monetárias. Na Europa, em média, os 20% mais pobres recebem em torno de 20% das transferências. É possível que isso tenha melhorado ligeiramente, mas nada que mude o quadro geral²³.

O relatório Orçamento Social do Governo Federal 2001-2004 feito pela Secretaria de Política Econômica define bem a situação brasileira:

Como apontado na versão de 2003 do Orçamento Social do Governo Federal, nos países desenvolvidos e em diversos países emergentes, a estrutura tributária e o gasto social contribuem significativamente para a redução da desigualdade. No Brasil, apesar das melhorias observadas em diversas áreas desde meados dos anos oitenta, a ação do Estado em arrecadar impostos e transferir benefícios é, ainda, pouco eficaz em reduzir a desigualdade de renda. Enquanto nos demais países combinam-se políticas universais com políticas sociais específicas de modo que uma maior fração das transferências líquidas de recursos públicos seja destinada aos grupos de menor renda, no Brasil as

²³ Ibid., p. 39.

transferências líquidas essencialmente preservam a desigualdade de renda. Isso significa que um montante maior de recursos per capita é destinado aos grupos de maior renda²⁴.

Esse é o quadro geral dos gastos sociais do Estado brasileiro. Aqueles que sofrem com a desigualdade e que deveriam ser os destinatários dos programas sociais não são beneficiados e, ainda, arcam com grande parte dos custos de tais programas. Em vez de diminuir a desigualdade, o país acaba, infelizmente, perpetuando tal situação, com uma tributação proporcionalmente maior na parcela de menor renda da população e gastos sociais destinados, em sua maior parte, para o grupo de maior renda.

5 GASTOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Conforme o relatório Orçamento Social do Governo Federal 2001 – 2004, disponível no site do Ministério da Fazenda, “No Brasil, o orçamento social do setor público, combinando todos os níveis de governo, corresponde a quase um quarto do PIB. Isso nos coloca emparelhados, em termos de orçamento social como porcentagem do PIB, com a média dos países da OCDE e acima da média dos demais países latino-americanos”²⁵. Lembrando que a carga tributária brasileira foi de 35,91% em 2004, conforme relatório da Receita Federal do Brasil²⁶. Ou seja, o Estado arrecada 35,91% de tudo o que é produzido no país e destina cerca de 70% dessa arrecadação em políticas sociais, quase um quarto do PIB.

O mesmo relatório do Ministério da Fazenda indica que, em 2004, considerando somente o orçamento do governo federal, o orçamento social foi de 14,1% do PIB. Desse orçamento, a previdência social consumiu 67,6% dos recursos (compreendendo o Regime Geral da Previdência Social - RGPS, para o setor privado, e o Regime Próprio dos Servidores Públicos Civis Federais), deixando 12,8% com a saúde, 6,5% com assistência social e 5,2% com educação. De longe, a previdência social é o maior gasto social no governo federal.

É importante lembrar que o Brasil tem uma população jovem, que uma pequena parcela da população é considerada idosa e que, em termos proporcionais, os países ricos têm entre duas e três vezes mais idosos que o Brasil. No entanto, “é o Brasil que gasta mais, 10,7% do seu PIB comparado com uma média de 8,5% nos países – em geral ricos – que compõem a OCDE”²⁷.

²⁴ BRASIL. Ministério da Fazenda. **Orçamento Social do Governo Federal 2001 – 2004**, abril de 2005. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/releases/2005/OS200429abr.pdf>> Acesso em: 03 abr. 2008. p. 1.

²⁵ Id.

²⁶ BRASIL. Receita Federal. **Carga Tributária no Brasil 2004**, Agosto de 2005. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/EstudoTributario/cargafiscal/CTB2004.pdf>> Acesso em 03 abr. 2008.

²⁷ NICHOLSON, Brian. *Op. Cit.*, p. 43

Caso a previdência social diminuísse a má distribuição de renda existente no país, os gastos se justificariam, afinal, essa é uma de suas finalidades. “Assim, cabe à Previdência Social também a incumbência da redução das desigualdades sociais e econômicas, mediante uma política de redistribuição de renda, retirando maiores contribuições das camadas mais favorecidas e, com isso, concedendo benefícios a população de mais baixa renda”²⁸. No entanto, o que acontece é exatamente o contrário.

Existe uma má distribuição no que se refere aos benefícios previdenciários, “Segundo o Banco Mundial, os 20% de brasileiros mais ricos embolsam 61% do dinheiro público pago em aposentadorias e pensões. Nos EUA, os 20% mais ricos recebem 26%. Enquanto isso os 40% mais pobres no Brasil recebem 9%; nos EUA 29%”²⁹. Brian Nicholson ainda relata que:

Rodolfo Hoffman, professor de economia da Unicamp, é perito em distribuição de renda no Brasil. Já dissecou a relação entre a desigualdade e fatores tais como a posse da terra, consumo de alimentos e educação escolar. Nos últimos anos, Hoffmann focou sua lupa na previdência. Suas conclusões devem servir como motivo de séria reflexão para todos que se preocupam com a desigualdade no Brasil, mas acima de tudo para aqueles de esquerda que militaram contra as recentes reformas. Avisou Hoffmann: “... as aposentadorias e pensões pagas pelo sistema (INSS mais servidores) estão contribuindo para aumentar a desigualdade da distribuição de renda no Brasil.

Para chegar a essa conclusão, Hoffmann trabalhou com valores de 2003, quando o salário mínimo era de R\$ 240. Ele comparou famílias com rendimento por pessoa abaixo de R\$ 200 com aquelas acima de R\$ 1,0 mil. Ou seja, no caso de famílias de quatro pessoas, rendimento total abaixo de 3,3 mínimos ou acima de 16,7 mínimos. Ele chamou estes dois grupos de “pobres” e “ricos”.

Hoffmann descobriu que, no rendimento total, de todas as fontes, o grupo dos ricos recebia 2,5 vezes mais que o grupo dos pobres. Mas, ao analisar somente a renda recebida do INSS e dos regimes dos servidores, ele descobriu que os ricos recebiam 3,0 vezes mais que os pobres. Ou seja: a distribuição das aposentadorias e pensões era mais desigual que a distribuição da renda geral”³⁰.

Assim, o nosso sistema previdenciário, apesar de ser um programa social, contribui para manter a desigualdade social em nosso país, transformando grande parte dos recursos sociais em renda para a parte mais rica da população, enquanto que a parcela mais pobre, apesar de arcar com grande parte do financiamento da seguridade social, fica com a menor parcela dos recursos previdenciários. Ou seja, existe uma verdadeira inversão na distribuição de renda, onde os mais pobres financiam benefícios recebidos pelos mais ricos. E, o que é pior, conforme já citado, a distribuição de renda nas aposentadorias e pensões consegue ser pior que a média da distribuição de renda geral.

²⁸ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Op. Cit.*, p. 42.

²⁹ NICHOLSON, Brian. *Op. Cit.*, p. 44.

³⁰ Id.

Brian Nicholson tenta definir o valor justo de uma aposentadoria e para isso descreve uma situação ideal bem simplificada³¹. Ele descreve uma ilha em que seus habitantes não usam dinheiro e não tem inflação, todos vivem da colheita de cocos ou de pescaria, e todos tem a mesma renda e não há governo e impostos. A única obrigação é para com os idosos, através de uma contribuição de peixes, cocos ou algo assim. Também é imaginado que as pessoas vivem pelo mesmo numero de anos e que não existe variação populacional, o número de habitantes se mantém estável.

A população, nessa situação ideal, é formada por 25 crianças, 50 adultos trabalhadores e 25 idosos sem condições de trabalho. Assim, cada idoso tem que ser sustentado por dois adultos, não importando o quanto seja destinado ao benefício desse idoso. É imaginado três situações para o benefício desse idoso: aposentadoria igual à renda integral; aposentadoria igual à renda líquida; e aposentadoria igual à metade da renda líquida. Nessa situação ideal o cálculo do valor das contribuições necessárias para o custeio do benefício de aposentadoria pode ser feita matematicamente de cabeça, pois temos dois trabalhadores sustentando cada idoso. Para o aposentado receber igual à sua renda integral é necessário que cada trabalhador contribua com metade de sua renda, assim cada aposentado ficaria com uma renda integral e cada trabalhador ficaria com metade de sua renda integral. Para o aposentado receber igual à sua renda líquida é necessário cada trabalhador contribuir com um terço de sua renda bruta, assim tanto aposentado quanto trabalhadores ficariam com uma renda líquida de dois terços de sua renda bruta. Por fim, para que o aposentado receba metade de sua renda líquida é necessário que cada trabalhador contribua com 20% de sua renda, assim cada trabalhador ficaria com uma renda líquida de 80% da renda bruta e o aposentado ficaria com 40% da renda bruta.

Também é considerado, nessa situação ideal, que o que é recebido quando aposentado é exatamente igual ao que é contribuído no período laborativo:

São sempre dois trabalhadores para cada aposentado e, portanto, cada adulto trabalha dois anos para cada ano que vai ficar aposentado. Digamos que todos os jovens começam a trabalhar aos 18 anos, e que todos os ilhéus vivem até exatos 72 anos. Então, aqueles 54 anos de vida adulta têm que ser divididos assim, 36 anos de trabalho, e 18 anos de aposentadoria. A idade de aposentar será, obviamente, 54.

No terceiro exemplo, aquele com aposentadoria igual à metade da renda líquida (que é o mais realista), o trabalhador contribui com 20% da renda durante 36 anos, um total de 7,2 anos de renda bruta, e recebe 40% durante 18 anos, que também totaliza 7,2 anos de renda bruta. Portanto, o valor total das contribuições é exatamente igual ao valor dos benefícios³².

Sem dúvida essa é uma situação bem simplificada, sem considerar variações populacionais, diferentes tempos de vida, variações da economia, etc. Mas o importante é que fica evidente que, não importando o valor da aposentadoria, é a sociedade que

³¹ Ibid., p. 77.

³² Ibid., p. 79.

financia os benefícios, e que o valor das contribuições e a idade de aposentadoria está diretamente relacionada ao valor dos benefícios.

Cada trabalhador, cada cidadão financia a previdência direta ou indiretamente. O que é pago a título de benefícios previdenciários é retirado da renda de cada um dos cidadãos brasileiros. Assim, é necessário verificar se o benefício recebido quando da aposentadoria ou pensão é equivalente ao contribuído. Ou seja:

Em outras palavras: numa sociedade estável, sem crescimento da população ou da economia, temos o valor justo de aposentadoria para uma determinada pessoa ao dividir o valor total de suas contribuições, incluindo a parte do empregador e atualizados para compensar a inflação, por sua expectativa de vida ao se aposentar³³.

Essa definição de valor justo de aposentadoria é contrária ao que é pago atualmente no Brasil. Os valores dos benefícios previdenciários brasileiros são muito superiores aos valores contribuídos por cada beneficiário. Alguns podem sustentar que deve ser considerado, nesses valores, os juros devidos às contribuições. Mas não é assim que funciona o sistema previdenciário brasileiro, nosso sistema é de repartição e não capitalizado, como já visto.

Mas a verdade é que num sistema de repartição, que é o que temos hoje no Brasil, e que existe na maioria dos sistemas públicos do mundo, a idéia de juros simplesmente não se aplica. As contribuições pagas hoje não ficam investidas em um fundo, rendendo juros, são gastas na hora para sustentar os idosos de hoje³⁴.

Não há dúvida de que o nosso sistema previdenciário tem uma excelente cobertura. A maior parte dos riscos sociais do trabalhador são cobertos pelo sistema. A Previdência Social desempenha muito bem o seu papel de cobrir os riscos sociais como velhice, acidente, doença, maternidade, reclusão e invalidez. Isso é de grande valia, pois todos chegaremos à velhice e à redução da nossa capacidade laborativa. Além disso, diversos benefícios são concedidos no valor mínimo e são destinados à parcela de menor renda da população, na maioria das vezes sem contribuições suficientes ao seu custeio, mas aqui é cumprida a finalidade social da previdência, diminuindo a pobreza e a desigualdade.

Mas, o que se arrecada com as Contribuições Previdenciárias não é suficiente para garantir o pagamento de todos os benefícios. Essa diferença é coberta pelos cofres públicos e, indiretamente, por toda a população. Vejamos alguns números:

Para o Setor Privado – O INSS, do governo federal, é aberto a todos os trabalhadores do setor privado, inclusive os autônomos. Os trabalhadores contribuem com até 11% do seu salário, até o limite de aproximadamente R\$ 2.800 (no início de 2007), e o empregador com 20% sobre a folha total. Algo como 44 milhões de trabalhadores contribuem de vez

³³ Ibid., p. 80.

³⁴ Ibid., p. 81.

em quando, mas a média mensal é de 31 milhões de pessoas – menos da metade dos trabalhadores do setor privado, e a arrecadação total é insuficiente para pagar todos os benefícios. Assim, o governo federal precisa adicionar algo como um quarto do custo total do sistema. Esse dinheiro vem de outros impostos e contribuições pagos pela sociedade em geral.

Para o Setor Público – São mais de 2 mil planos, reunidos no que se chama o Regime Jurídico Único (RJU). Existe um plano para os servidores federais civis, um em cada Estado, e planos individuais em mais de 2,2 mil municipais – os outros 3,3 mil municipais ficaram com o INSS. Há também regras específicas para os militares. Mais de 5 milhões de servidores contribuem, nos três níveis de governo, enquanto 3 milhões de ex-servidores, cônjuges e dependentes recebem benefícios. Os servidores federais contribuem com 11% de seu salário total, enquanto os servidores estaduais contribuem com 8% a 14%. A maioria dos servidores contribui proporcionalmente mais que os trabalhadores da iniciativa privada, mas seus benefícios são muito mais generosos, tanto que o total arrecadado – incluindo a contribuição patronal – mal cobre um terço dos gastos, transferindo para a sociedade o ônus da diferença³⁵.

Assim, os benefícios recebidos por cada aposentado ou pensionista no Brasil recebem um subsídio do Estado, que, em última análise, é custeado pela sociedade em geral. É necessário destacar que tanto os mais ricos como os mais pobres recebem esse subsídio. “Alguns pobres nunca contribuíram³⁶ – portanto têm subsídio total. Mas nem por isso vamos chamar o pobre de privilegiado, porque a sociedade – creio eu – entende que ajudar o pobre é um bom uso do dinheiro público. Não acontece “...em detrimento da maioria”. E pela mesma lógica, também creio que a sociedade enxerga como mau uso do seu dinheiro subsidiar aqueles que já têm relativamente mais³⁷.”

Na obra de Brian Nicholson, “A Previdência Injusta”, há uma citação de um estudo feito em 2001, pelo Banco Mundial, sobre a previdência brasileira:

Dizia o Banco: “Até mesmo num país que tem um dos maiores níveis de desigualdade de renda, poderia fazer sentido subsidiar um sistema fiscalmente oneroso de previdência social se este servisse bem aos pobres, ou se seu efeito geral fosse de redistribuir recursos em favor dos pobres. Mas grande parte do sistema de aposentadorias no Brasil é atualmente estruturada para subsidiar os relativamente ricos, mais do que os pobres. As estatísticas indicam que menos de 1% das despesas de previdência social atinge os 10% mais pobres dos brasileiros, enquanto cerca de 50% dos gastos são apropriados pelos 10% mais ricos do país. Graças à sua generosidade, o sistema também transfere implicitamente a riqueza das gerações futuras para os atuais trabalhadores/aposentados”.³⁸

³⁵ Ibid., p. 63.

³⁶ Apesar do autor dessa citação dizer que alguns beneficiários da previdência nunca contribuíram, juridicamente isso não acontece, pois para ser segurado é necessário contribuição. O autor se refere às pessoas que recebem benefícios assistenciais, que são provenientes da Assistência Social mas são pagos pelo INSS.

³⁷ NICHOLSON, Brian. *Op. Cit.*, p. 83

³⁸ Ibid., p. 84.

Para ficar mais clara a maneira como é feita essa transferência inversa de renda, vamos analisar alguns casos de cada sistema de previdência existente no país. No Regime Geral de Previdência Social de cada três benefícios, dois são no valor de um salário mínimo, do tipo piso básico. Desses dois terços de benefícios, a grande maioria é de aposentadorias por idade, que normalmente não tem contribuições suficientes para cobrir seus custos³⁹. Podemos supor que quem recebe esses benefícios no valor mínimo faz parte da parcela mais pobre da população. Nesse caso, a previdência está realmente fazendo o correto, ou seja, subsidiando um benefício para alguém que necessita, buscando diminuir a desigualdade existente do Brasil. No entanto, um dos problemas do RGPS está nas aposentadorias por tempo de contribuição, anteriormente chamadas de aposentadorias por tempo de serviço:

É, efetivamente, o benefício da classe média urbana. Das pessoas que se aposentam pelo INSS, somente uma em cada cinco, aproximadamente, consegue este tipo de benefício. Seu valor médio em 2005 era de R\$ 940, aproximadamente duas vezes e meia o valor médio dos outros benefícios do INSS, e 50% acima da renda mediana do país. Isso não seria problema, caso os agraciados tivessem contribuído o suficiente para cobrir o custo real dos seus benefícios. Mas isso raramente aconteceu⁴⁰.

O problema das aposentadorias por tempo de contribuição estava no modo de elaboração do cálculo do benefício e na falta de um limite de idade. Embora existissem contribuições por vários anos, apenas as últimas eram consideradas para o cálculo do benefício, gerando benefícios maiores que as contribuições efetuadas. Quanto ao limite de idade, “nos 30 países membros da OCDE, que são, grosso modo, os países mais desenvolvidos do mundo, a idade média para se aposentar é de aproximadamente 62 anos, e em nenhum deles a idade padrão para homens é menos de 60. No Brasil, em 2001, a idade média para requerer aposentadoria por tempo de contribuição era de 54”⁴¹.

O tempo de contribuição no Brasil é de 35 anos para homens e 30 anos para as mulheres, sem contar os períodos de atividade especial que diminuem esse tempo de contribuição. No caso do RGPS, um trabalhador contribui com 11% de seu salário, considerando a alíquota máxima, e seu empregador contribui com 20% da mesma base de cálculo, formando uma contribuição de 31% da renda do trabalhador.

Vamos imaginar que esse trabalhador comece a trabalhar aos 18 anos e, conseqüentemente, se aposente aos 53 anos. Considerando um sistema perfeito, em que esse trabalhador manteve sua renda igual em todo seu período contributivo e se aposentou, conforme as regras antigas, com aposentadoria integral com base na média dos últimos 36 salários, ele se aposentaria com um valor igual ao que recebia na ativa.

Conforme a tabela de expectativa de sobrevida de 2006 elaborada pelo IBGE⁴², esse trabalhador receberá sua aposentadoria por 26,2 anos. Assim, haveriam

³⁹ Ibid., p. 87.

⁴⁰ Ibid., P. 88.

⁴¹ Ibid., P. 90.

⁴² IBGE. Tabela de expectativa de sobrevida de 2006. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/cws/contexto/conrmi/tabES.htm>> Acesso em: 03 ago. 2008.

contribuições de 31% de sua renda durante 35 anos e o pagamento de um benefício de 100% de sua renda durante 26,2 anos, por isso já fica bastante evidente a diferença entre contribuições e benefícios. Se já não bastasse, devem ser consideradas as pensões nesses sistemas de aposentadoria que, conforme o Livro Branco da Previdência Social, “...cada aposentadoria por tempo de serviço tende, em regra, a uma pensão por morte de, em média, 8 anos”⁴³. Assim, o benefício de 100% de sua renda, em nosso exemplo ideal, seria pago durante 36,2 anos, contra 35 anos de contribuição no valor de 31% de sua renda. O déficit é evidente e gritante.

Como vimos, a conjugação desses dois fatores, tempo de contribuição e idade precoce de aposentadoria, gerava um benefício que não era coberto pelas contribuições. Assim, surgia um subsídio que era financiado pela sociedade.

Como exemplo máximo de como era, até a reforma de 1998, o homem que começou a contribuir aos 15 anos e requereu aposentadoria aos 50, sempre seguindo a “escala de salário-base”, teria contribuído sobre um valor médio, naqueles 35 anos, de 5,8 mínimos, para receber em princípio um benefício de 10 salários mínimos – usando, só para ilustrar, um salário mínimo de valor real constante. Mas o valor justo do seu benefício seria de 2,26 mínimos. Portanto, ele recebia uma aposentadoria quatro vezes maior que o valor atualizado das contribuições, com a diferença paga pela sociedade – um subsídio de 77% do valor total do benefício. Mesmo para quem se aposentava aos 55 anos, após contribuir sempre o teto, o subsídio seria de 55%. E para as mulheres, que se aposentam com cinco anos a menos de contribuição, os subsídios obviamente seriam ainda maiores⁴⁴.

Se os subsídios nos benefícios do RGPS já são altos, no sistema dos servidores públicos isso é ainda pior. “Somando o INSS e os três níveis de governo – federal, estaduais e municipais – os servidores representam 11% dos aposentados e pensionistas do país, mas recebem 36% do valor total dos benefícios”⁴⁵. Isso se deve a mesma combinação de fatores do subsídio do RGPS, idade precoce de aposentadoria e forma de cálculo de benefícios que não correspondem às contribuições.

No exemplo acima, considerando as regras antigas do RGPS em um sistema ideal, o benefício era no valor integral da renda do trabalhador na ativa. No entanto, essa não era a regra, o valor dependia da média das últimas 36 contribuições. Assim, os valores dos benefícios variavam. Mas, no sistema de previdência dos servidores públicos federais a regra era a aposentadoria integral. Então, todos os beneficiários de aposentadoria do serviço público federal recebem 100% de sua remuneração na ativa e as contribuições correspondem a 33% da remuneração, 11% do servidor e 22% da União. Mesma combinação de déficit do exemplo já citado, pouco tempo de contribuição para um período longo de benefício.

⁴³ BRASIL. Ministério da Previdência Social. Por que reformar a Previdência? livro branco da Previdência Social. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PREBC43.HTM> Acesso em: 03 ago. 2008.

⁴⁴ NICHOLSON, Brian. *Op. Cit.*, p. 91.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 112.

Além disso, antes da Emenda Constitucional nº 03 de 1993, os servidores públicos federais contribuíam apenas para pensão no percentual de 6%, não havia contribuição para suas aposentadorias. Somente após essa Emenda Constitucional que os servidores federais passaram a contribuir para suas aposentadorias, no percentual de 11%.

É verdade que a reforma da previdência do servidor público implantou um limite de idade e alterou a forma de cálculo dos benefícios, e que a reforma no sistema de previdência do setor privado alterou, também, a forma de cálculo, mas os benefícios concedidos antes da reforma ainda serão custeados por vários anos e as novas regras continuam com subsídios, embora sejam de menor grau.

Os militares também recebem grandes subsídios em seus benefícios. Apesar de, tecnicamente, os militares não estarem submetidos a nenhum sistema de previdência, quando passam para a inatividade recebem valores dos cofres públicos e, assim, recebem recursos de toda sociedade. Como já visto, os militares não contribuem para nenhum sistema de previdência, apenas para as pensões de seus dependentes, e recebem benefícios no valor integral do cargo em que estavam no momento da passagem para a inatividade. Isso já mostra que seus benefícios são subsidiados quase que inteiramente. No Brasil, os militares somam um terço dos servidores federais ativos, para cada servidor ativo há outro “aposentado” ou pensionista, e a “aposentadoria” média dos militares em 2006 era de R\$ 5 mil por mês, cerca de 8,5 vezes o valor médio dos benefícios do RGPS⁴⁶.

Nessa luz, como devemos focar a situação dos militares? Afinal, seus benefícios têm um valor médio de 16 salários mínimos – quase dez vezes mais que a média do INSS e sete vezes mais que a renda mediana no país (aquela que divide a população ao meio, a metade mais pobre e a metade mais rica). Também é de 60% maior do que a média das aposentadorias dos servidores civis federais. De fato, os militares perdem somente para as aposentadorias mirabolantes do Judiciário e Legislativo⁴⁷.

Esses foram somente alguns exemplos de como ocorre na prática a transferência de renda na Previdência Social. Diversas outras situações existem, mas foram apresentadas apenas algumas para uma melhor compreensão dos dados estatísticos aqui apresentados.

6 O PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL

Com a Emenda Constitucional nº 20 de 1998, foi inserido no texto constitucional o Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial no Sistema Previdenciário Brasileiro. Essa Emenda foi encaminhada ao Congresso Nacional em 1995, pelo Chefe do Poder Executivo, visando alterar diversas normas da Previdência Social dos trabalhadores da

⁴⁶ Ibid., p. 140.

⁴⁷ Id.

iniciativa privada e dos servidores públicos, sendo promulgada no dia 15 de dezembro de 1998, com quase quatro anos de tramitação.

Não é difícil imaginar o motivo de tanta demora para o trâmite de uma Emenda Constitucional tendente a reduzir direitos no sistema previdenciário brasileiro. A impopularidade de tais medidas fizeram com que os parlamentares não arriscassem as eleições seguintes para promoverem alterações estruturais na previdência social. Somente com a crise econômica que atingiu o Brasil em outubro do último ano daquela legislatura, que foi marcada pela desvalorização do Real em relação ao Dólar e a Crise da Moratória da Argentina, a primeira reforma previdenciária brasileira foi aprovada pelo legislativo com a necessidade de reduzir o déficit público no Brasil. No entanto, essa Emenda Constitucional foi aprovada com diversas alterações, como a retirada do texto da necessidade de idade mínima para aposentadoria dos trabalhadores da iniciativa privada. Em 2003, houve outra reforma da previdência, enfocando em maior grau, dessa vez, a previdência dos servidores públicos.

Somente com uma situação emergencial que o Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial foi inserido na Constituição Federal tanto para os trabalhadores da iniciativa privada quanto para os servidores públicos, conforme artigos 40 e 201:

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

(...)

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

(...)

Esse princípio, introduzido recentemente no ordenamento previdenciário, não está completamente caracterizado pela doutrina e pela jurisprudência, necessitando de definição de seus contornos e alcances. “... o princípio carece ser equacionado apropriadamente, conceituado e bem definido, resultando circunscrito pela norma legal, a experiência da jurisprudência e o bom senso da doutrina especializada”⁴⁸. No entanto, isso só é possível pela discussão do tema através do tempo e considerando as realidades existentes do sistema e na sociedade brasileira. Assim, não é objetivo desse trabalho esgotar todos os contornos e nuances do Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial, mas tentar contribuir para a discussão, apesar das poucas fontes doutrinárias existentes.

O sistema previdenciário é de grande importância na sociedade brasileira. Não podemos negar o auxílio que esse sistema traz para grande parcela da sociedade, desde a manutenção de renda para os usuários do sistema até a segurança social para aqueles que sabem que podem contar com a previdência quando necessitarem. No entanto, para

⁴⁸ MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Princípios de Direito Previdenciário**. 4. ed. São Paulo: LTR, 2001. p. 91.

que isso aconteça, é necessário que o sistema previdenciário se sustente no presente e no futuro. De nada adianta um sistema que ofereça diversos benefícios e que na prática seja inviável sua manutenção. Foi com esse intuito que foi constitucionalizado o Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial para o sistema previdenciário brasileiro.

Sendo a previdência social um método da gestão da economia coletiva destinada ao enfrentamento dos riscos sociais, a idéia reitora desse princípio é que as prestações previdenciárias contempladas pelo sistema de previdência possam ser efetivamente honradas, no presente e no futuro, em razão do sistema de financiamento e suas fontes estarem dimensionadas de forma a permitir o cumprimento dos compromissos assumidos ao longo do tempo⁴⁹.

Apesar de diversas críticas, o Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial busca dar uma realista relação entre a arrecadação previdenciária e os gastos com benefícios. Muitos acreditam que esse princípio veio suprimir diversos direitos dos segurados da previdência, mas, o que ocorre, é que esse princípio veio corrigir distorções para garantir a manutenção dos benefícios atuais e futuros.

“Em que pese a referência generalizada ao equilíbrio fiscal e atuarial como se fossem termos idênticos, torna-se necessário diferenciá-los para uma compreensão mais adequada⁵⁰. O Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial está baseado em dois conceitos: o conceito do equilíbrio financeiro e o conceito do equilíbrio atuarial. O equilíbrio financeiro se refere ao equilíbrio entre o que se arrecada com as contribuições previdenciárias, contribuições do empregado e empregador, e o que se gasta com os benefícios previdenciários, como pensões, aposentadorias, auxílios-doença, etc. Já o conceito de equilíbrio atuarial se refere à relação entre o total das contribuições que determinado segurado faz para a previdência, considerando a contribuição de seu empregador, com as despesas de seu futuro benefício, ou seja, se preocupa com o custeio de cada benefício no futuro. Nas palavras de Daniel Machado da Rocha:

O equilíbrio fiscal, num sistema de repartição simples, ocorre quando o total dos benefícios que estiverem sendo pagos não ultrapasse as receitas das contribuições vertidas em um determinado período; o equilíbrio atuarial está relacionado com a suficiência das contribuições de um individuo para viabilizar o pagamento de seus próprios benefícios⁵¹.

Equilíbrio financeiro, então, é o equilíbrio entre as receitas e as despesas do sistema previdenciário no mesmo exercício financeiro. No sistema previdenciário brasileiro de repartição, conforme já visto, as contribuições arrecadadas custeiam os benefícios que estão sendo pagos nesse momento, é o chamado pacto de gerações, em que uma geração custeia os benefícios recebidos por outra geração. Assim, é necessário

⁴⁹ ROCHA, Daniel Machado da. **O Direito Fundamental à Previdência Social**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 157.

⁵⁰ Id.

⁵¹ Id.

que o montante que é arrecadado seja igual ou superior ao montante que o sistema gasta para manter os benefícios previdenciários.

Para que possa haver esse equilíbrio, é necessário que vários fatores sejam considerados, como: índices demográficos, número de trabalhadores no mercado formal e, conseqüentemente, contribuintes do sistema, número de benefícios em manutenção, etc. Para Reinhold Stephanes, o elemento fundamental para o equilíbrio financeiro da previdência é estrutura etária da população em cada momento:

No que diz respeito à Previdência Social, os impactos da dinâmica demográfica refletem-se tanto nas despesas com benefícios quanto no lado das receitas. Em um sistema de repartição simples como o brasileiro, o elemento fundamental para manter seu equilíbrio, considerando-se somente as variáveis demográficas, é a estrutura etária da população em cada momento, pois é ela que define a relação entre beneficiários (população idosa) e contribuintes (população em idade ativa)⁵².

Assim, podemos dizer que o equilíbrio financeiro busca equacionar o sistema como um todo, de forma global, considerando diversas variáveis, para que não exista déficit financeiro no sistema e, assim, a previdência possa manter um equilíbrio entre suas receitas e despesas.

Já o equilíbrio atuarial se refere à relação entre o montante utilizado para manter certo benefício e o montante arrecadado como contribuição para custear esse mesmo benefício. Desse modo, as contribuições feitas pelo trabalhador e pelo seu empregador, sobre sua renda, devem ser suficientes para cobrir o montante que será destinado ao seu benefício. Assim existiria uma relação direta entre o que é contribuído e o que é recebido em forma de benefício previdenciário, sem que a sociedade precise financiar alguma diferença.

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.111-7, o Ministro Nelson Jobim define a relação mínima que deve existir no equilíbrio atuarial: “Ora, se se tem como pressuposto um *caput* do dispositivo em que há a necessidade de um equilíbrio atuarial, este significa uma relação mínima entre a contribuição e a expectativa de vida, o tempo de contribuição e o tempo em ele vai receber”⁵³. Após outras explanações, no mesmo julgamento, o Ministro continua: “O equilíbrio atuarial vem a ser a correlação entre os montantes das contribuições e o período que o contribuinte receberá os benefícios”⁵⁴.

Então, o equilíbrio atuarial é a relação entre as contribuições de um benefício e o montante utilizado para o seu custeio, considerados individualmente, levando-se em consideração fatores como o valor das contribuições, o tempo de contribuição, o valor

⁵² STEPHANES, Reinhold. **Reforma da Previdência sem Segredos**. Rio de Janeiro: Record, 1998. p. 131.

⁵³ DISTRITO FEDERAL. Supremo Tribunal Federal. MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2111. Relator: Min. Sydney Sanches, Brasília, 16 de março de 2000. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>> Acesso em: 16 ago. 2008. p. 739.

⁵⁴ Ibid., p. 746.

do benefício e o tempo de permanência desse benefício. Mantendo, assim, um equilíbrio entre o que se paga e o que se recebe.

O Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial, assim, se constitui como um princípio que busca o equilíbrio das contas da previdência social, sob o aspecto financeiro e atuarial, global e individual. É um princípio que busca garantir a manutenção do sistema previdenciário, fazendo com que os benefícios devidos por lei sejam satisfeitos no presente e no futuro. Utilizando, para isso, técnicas financeiras e atuariais que considerem fatores como a variação demográfica da população, volume de contribuições e de benefícios em manutenção, períodos de contribuição de manutenção de benefícios, além de diversos outros fatores que devam ser considerados para que haja esse equilíbrio.

Diz a regra técnica aí contida que a estrutura do regime, seja o geral ou o complementar, tem que ser estimada a partir da clientela protegida, sua capacidade contributiva e a cobertura desejável ou possível num momento histórico e, em razão disso, quais os aportes usuais ou adicionais bastantes, assim como o vulto dos desembolsos realizáveis.

Consoante se pode constatar, é uma relação econômica que envolve e vincula o nível das entradas e saídas, sopesando o passado (as obrigações em cumprimento), o presente dos contribuintes e o futuro (benefícios a conceder)⁵⁵.

A importância desse princípio fica evidente com a sua inserção no texto constitucional, colocando-o como princípio constitucional. Isso mostra a preocupação do detentor do poder constituinte de reforma, o legislador federal, com o equilíbrio econômico da previdência social. E não é para menos essa preocupação, pois dada a importância da previdência social na sociedade, nada mais legítimo do que a preocupação de manter um sistema que seja sustentável e duradouro, sem riscos de quebra ou que a sociedade tenha que arcar com custos elevados que, em vez de ter um caráter social, acabam promovendo a desigualdade de renda no Brasil.

O motivo desse primado ter sido guinado à altura constitucional é sua absoluta imperiosidade no contexto do ordenamento. Sem seu perfilhamento dificilmente o administrador público ou o particular lograrão a intenção inicial a que se propuseram, vale dizer a segurança da ordem previdenciária⁵⁶.

Importante frisar que esse princípio constitucional é destinado ao legislador ordinário, para que edite normas que promovam o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário, afinal ele é o responsável pela construção dos regimes previdenciários através da edição de leis que regem esses regimes. A não observância do Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial pelo legislador torna a lei editada inconstitucional, por não seguir a orientação de um dos princípios informadores do sistema previdenciário. Com isso, a Ação Direta de Inconstitucionalidade se torna o

⁵⁵ MARTINEZ, Wladimir Novaes. *Op. Cit.*, p. 93.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 92.

instrumento de proteção do sistema previdenciário, contra leis que tragam desequilíbrios financeiros e atuariais ao sistema.

O princípio foi enquistado no texto da Lei Maior como mandamento a ser perseguido pelo legislador ordinário e acompanhado de perto pelo organizador da Previdência Social. Não se trata de abstração especulativa ou construção doutrinária; é comando dispositivo invocável quando das medidas que atentem contra sua determinação.

Se ignorado pelo administrador ou legislador ordinário, vale dizer, pelo aplicador da regra previdenciária, a providência tomada reveste-se da classificação jurídica de inconstitucionalidade, sobrevivendo os consectários inerentes⁵⁷.

Outra questão necessária de avaliação é a possibilidade de a previdência social apresentar um resultado superavitário, do ponto de vista financeiro. Para que isso aconteça é necessário que as receitas com as contribuições previdenciárias superem o total de despesa com a manutenção de benefícios em um dado período. Caso esse superávit seja necessário para a constituição de uma reserva para enfrentar uma necessidade futura prevista, então estaremos diante de uma necessidade do sistema previdenciário para que seja preservado seu equilíbrio em um futuro previsto. Mas, caso esse superávit tenha ocorrido sem a necessidade dessa reserva, então estaremos diante de um desequilíbrio do sistema, devendo ser corrigido em consonância com o Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial. Afinal, não é somente o déficit que trás desequilíbrio financeiro ao sistema, o superávit desnecessário também faz isso. Afinal, não existe razão para a sociedade contribuir com valores acima do necessário à manutenção do sistema previdenciário.

7 PONDERAÇÃO DO PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL: O PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE SOCIAL

Apesar da força constitucional e de sua importância para o sistema previdenciário como um todo e, em consequência, para todos os beneficiários atuais e futuros desse sistema, o Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial não é absoluto. Os princípios devem manter harmonia entre si e isso não seria diferente em relação aos princípios previdenciários. Isso não traz nenhuma fraqueza ao Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial, pelo contrário, apenas atesta a sua condição de princípio constitucional.

O princípio que sempre deve ser considerado quando se trata da previdência social é o princípio da solidariedade social. Sem esse princípio a previdência social resta esvaziada. A solidariedade social é a razão de existência da previdência social.

O conceito de solidariedade social na previdência é, basicamente, a contribuição de alguns em favor de outros, ou seja, é a transferência de renda de alguns em favor de outros, em razão da necessidade social. A solidariedade é inerente ao convívio em sociedade, não é possível a coexistência sem a ajuda mútua. O ser humano é um ser

⁵⁷ Ibid., p. 97.

social, não consegue sobreviver isoladamente, necessita de outros indivíduos para a manutenção de sua existência. Sabendo que a previdência social é um instrumento para proteger as pessoas dos riscos sociais, fazendo com que a sociedade em geral contribua para a manutenção da renda daqueles que sofreram esses riscos, fica evidente a natureza de solidariedade social que dá corpo e razão de existência à previdência social.

Wladimir Novaes Matinez intitula a solidariedade social de princípio fundamental e o conceitua nos seguintes termos:

Considera-se solidariedade a transferência de meios de uma fração para outra, num conjunto de integrantes situados com recursos desnivelados ou não. Há uma diminuição e acréscimo patrimonial próprio da translação de bens e serviços, característica da troca econômica.

Solidariedade social é a expressão do reconhecimento das desigualdades existentes no extrato da sociedade e deslocamento físico, espontâneo ou forçado pela norma jurídica, de rendas ou riquezas criadas pela totalidade, de uma para outra parcela de indivíduos previdenciariamente definidos. Alguns cidadãos são identificados como aportadores e receptores, a uns subtraindo-se o seu patrimônio e a outros, acrescentando-se, ate atingir-se a consecução do equilíbrio social.

O princípio da solidariedade social significa a contribuição pecuniária de uns em favor de outros beneficiários, no espaço e no tempo, conforme a capacidade contributiva dos diferentes níveis da clientela de protegidos de oferecerem e a necessidade de receberem⁵⁸.

Temos como piso dos benefícios previdenciários o valor do salário mínimo, ou seja, independentemente do valor e do tempo de contribuição, a Constituição Federal garante o valor de um salário mínimo para os benefícios previdenciários. Com isso, o legislador buscou garantir as necessidades básicas de qualquer segurado da previdência social, aplicando, assim, o princípio da solidariedade social. Afinal, mesmo que as contribuições do segurado não cubram os valores que receberá como benefício, é do princípio da solidariedade social que decorre o direito de receber o valor de um salário mínimo para cobrir suas necessidades na ocorrência de um dos riscos sociais previstos na legislação previdenciária. Muitos são os benefícios nessa situação que são subsidiados pela previdência e, nesse caso, está sendo cumprido o fundamento da redistribuição de renda e o princípio da solidariedade social.

Esse é somente um dos casos em que o Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial tem que ser relativizado. Alguns benefícios previdenciários têm características diferentes de outros, ou seja, os benefícios previdenciários não compartilham todos da mesma natureza. Cada categoria de benefícios tem que ser considerada isoladamente para verificar a aplicação do Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial.

⁵⁸ Ibid., p. 90.

José Antonio Savaris⁵⁹ apresenta uma excelente classificação dos benefícios previdenciários segundo a gravidade da contingência social e de sua essencialidade para a subsistência digna do beneficiário. A primeira classe é dos benefícios de aperfeiçoamento do sistema, que não substituem o rendimento do trabalhador, como o salário-família, o salário-maternidade e o auxílio acidente. A segunda classe é dos benefícios programáveis que não derivam de uma ocorrência de um risco propriamente dito, como a aposentadoria por tempo de contribuição, a aposentadoria por idade e a aposentadoria especial. Por fim, a terceira classe é dos benefícios sensíveis que têm uma natureza urgente, como a aposentadoria por invalidez, o auxílio-doença, o auxílio-reclusão e a pensão por morte.

A intenção aqui não é classificar os benefícios previdenciários, a intenção é mostrar que os benefícios não são todos iguais. Sem dúvida, todos são importantes, mas não podemos dizer que a aposentadoria por tempo de contribuição tem a mesma natureza da aposentadoria por invalidez. Nesse caso, a aposentadoria por tempo de contribuição deve seguir regras segundo o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, afinal, é um benefício programável, que não decorre de um acontecimento imprevisto. Assim, é possível calcular atuarialmente os valores e prazos necessários para que as contribuições desse benefício cubram seus custos após concedido, sem que seja necessário um subsídio custeado pela sociedade em geral. Essa possibilidade de previsão não ocorre com a aposentadoria por invalidez, pois é impossível prever quando alguém sofrerá algum infortúnio que o deixe inválido para a atividade laborativa. Com isso, não é possível manter uma correspondência atuarial entre contribuições e benefício, pois o infortúnio pode ocorrer a qualquer momento. O que se aplica, nesse benefício, é o princípio da solidariedade, pois são as contribuições da sociedade que mantém esse tipo de benefício, sem desvio de finalidade do princípio. Bastando, para isso, que o valor da aposentadoria por invalidez mantenha uma relação de proporcionalidade com os valores contribuídos pelo segurado.

A dimensão atuarial está muito longe de ser absoluta ou de ser exigida para todas as prestações previdenciárias: no caso dos benefícios denominados não programados, como v.g. a aposentadoria por invalidez do regime geral, o estado de necessidade social determinará uma preponderância do princípio da proteção em face do equilíbrio financeiro e atuarial, razão pela qual o legislador resolveu conceder ao segurado uma prestação com 100% do salário de benefício (art. 44 da LB), e não uma prestação proporcional.⁶⁰

O importante é identificar quais os tipos de benefícios que têm uma maior sujeição ao princípio do equilíbrio financeiro e atuarial. Deve existir uma ponderação com o Princípio da Solidariedade Social e essa ponderação deve ser definida pelo legislador, com o auxílio do operador do direito e de especialistas da área

⁵⁹ SAVARIS, José Antonio. O Princípio Constitucional da Adequada Proteção Previdenciária: um novo horizonte de Segurança Social ao segurado aposentado. Disponível em: <<http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao022/T1.htm>> Acesso em: 03 ago. 2008

⁶⁰ ROCHA, Daniel Machado da. *Op. Cit.*, p. 157.

previdenciária, através da legislação ordinária que estrutura os regimes de previdência existentes.

Afinal, é a legislação ordinária que determina a concessão e o modo de cálculo dos valores dos benefícios e das contribuições previdenciárias, devendo estar de acordo com os Princípios Constitucionais norteadores dos sistemas de previdência existentes no Brasil.

8 APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO NOS REGIMES DE PREVIDÊNCIA DO BRASIL

Resta, agora, sabermos onde o Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial é aplicado, qual o regime previdenciário que deve observância a esse princípio. O artigo 201 da Constituição Federal determina expressamente que o Regime Geral de Previdência Social observe “critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial”. O artigo 40 também determina observância a esse princípio “aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações”, deixando claro que os Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Federais, Estaduais e Municipais sejam estruturados com critérios de acordo com o Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial, inclusive das autarquias e fundações.

Fica clara a determinação constitucional para que o regime de previdência dos trabalhadores da iniciativa privada e os regimes de previdência dos servidores públicos das três esferas de governo observem o Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial. Em total consonância com o princípio apontado, a Lei nº 9.717/98 determinou que os regimes de previdência dos militares dos Estados e do Distrito Federal também sejam estruturados com vista a manter o equilíbrio financeiro e atuarial, conforme seu artigo 1º: “Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial...”.

Assim, a única categoria que está excluída da aplicação do Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial é a categoria dos Militares da União, que abrange os membros da Marinha, Exército e Aeronáutica. Na verdade, conforme visto, juridicamente não existe um regime de previdência para os Militares da União. Quem remunera os militares na inatividade, reformados e da reserva, é a União, sem poder falar em qualquer tipo de contributividade e, conseqüentemente, em equilíbrio atuarial e financeiro. Assim, a única categoria que a reforma previdenciária não conseguiu atingir, nem com a Emenda nº 20/98 nem com a Emenda 41/03, foi a categoria dos Militares da União, deixando os custos de seus benefícios quando na inatividade integralmente para a sociedade brasileira.

Desta forma, o Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial constitui uma das vigas mestre dos Sistemas de Previdência no Brasil, impondo sua aplicação à todos. Sua

importância se revela na manutenção da solidez dos sistemas, uma vez que, somente assim, os trabalhadores estarão seguros contra as contingências sociais

9 CONCLUSÃO

A inclusão do Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial no texto constitucional, pelas Emendas Constitucionais nº 20/1998 e 41/2003, inaugurou um novo período para o sistema de Previdência Social. Garantir a sustentabilidade do sistema previdenciário deixou de ser somente uma exigência econômica e passou a ser, também, uma exigência constitucional.

Mas para que a delimitação desse princípio seja justa é necessário que seja levada em consideração a realidade socioeconômica existente no Brasil. Caso contrário, corre-se o risco de serem definidos conceitos totalmente estranhos ao sistema de previdência nacional.

O Brasil, tendo uma das maiores desigualdades sociais do mundo, não pode sustentar uma Previdência Social extremamente onerosa e que transfere renda das camadas mais pobres para as parcelas mais ricas da população. A Previdência Social deve, no mundo fático, perseguir os objetivos traçados na norma jurídica, pois, do contrário, fica esvaziada a sua finalidade.

Para que a Previdência Social Brasileira seja sólida, no presente e no futuro, e para que deixe de onerar a economia e cooperar com o aumento da desigualdade social existente no país, deve ser estruturada conforme o Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial instituído constitucionalmente.

O equilíbrio financeiro refere-se à equivalência entre o montante total arrecadado das contribuições previdenciárias e o montante total gasto em benefícios previdenciários em determinado exercício financeiro. O equilíbrio atuarial considera os custos para manter determinado benefício e os valores arrecadados através das contribuições do empregado e do empregador, sobre o rendimento do trabalho, para manter esse mesmo benefício.

A importância do sistema previdenciário, que garante aos trabalhadores e inativos a cobertura dos riscos sociais que atingem a capacidade laborativa, exige um respeito ao seu equilíbrio econômico e atuarial. Somente assim o sistema pode ser estável e perpétuo, evitando uma quebra econômica futura que poderia trazer enormes prejuízos para os cidadãos e para a economia brasileira.

Além disso, com o equilíbrio financeiro, o Estado Brasileiro pode destinar recursos para outras áreas, como educação, saúde, infra-estrutura, saneamento básico, programas de fomento da economia interna, etc. E com o equilíbrio atuarial, a distribuição de renda às avessas pode deixar de ser uma realidade do Sistema Previdenciário Brasileiro, ajudando a diminuir a diferença de renda entre ricos e pobres no Brasil.

Verificamos, assim, a importância do Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial, não só para o Sistema Previdenciário Brasileiro, mas para toda a nação, uma vez que busca equilibrar as finanças do sistema, deixando de onerar excessivamente a sociedade e evitando a transferência de renda para a parcela mais rica da população, permitindo, com isso, um investimento maior em outras áreas essenciais para a população brasileira.

Com o Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial é inaugurada uma nova fase da Previdência Social no Brasil, com uma previdência que busca a sustentabilidade e a efetiva solidariedade social.

10 REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Orçamento Social do Governo Federal 2001 – 2004**, abril de 2005. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/portugues/releases/2005/OS200429abr.pdf> Acesso em: 03 abr. 2008.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Por que reformar a Previdência? livro branco da Previdência Social. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PREBC43.HTM Acesso em: 03 ago. 2008.

BRASIL. Receita Federal. **Carga Tributária no Brasil 2004**, Agosto de 2005. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/EstudoTributario/cargafiscal/CTB2004.pdf> Acesso em 03 abr. 2008.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 6. ed. São Paulo: LTR, 2005.

DIEESE; **A Previdência Social brasileira tem déficit?** nota técnica nº 52, outubro de 2007. Disponível em:

<http://www.dieese.org.br/notatecnica/notate52PrevidenciaDeficit.pdf> Acesso em: 03 abr. 2008.

DISTRITO FEDERAL. Supremo Tribunal Federal. MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2111. Relator: Min. Sydney Sanches, Brasília, 16 de março de 2000. Disponível em: <http://www.stf.gov.br> Acesso em: 16 ago. 2008.

IBGE. Tabela de expectativa de sobrevida de 2006. Disponível em: <http://www010.dataprev.gov.br/cws/contexto/conrmi/tabES.htm> Acesso em: 03 ago. 2008.

IBGE; **IBGE divulga indicadores sociais dos últimos dez anos**. Disponível em: http://www.ibge.com.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=987&id_pagina=1 Acesso em: 03 abr. 2008.

IPEA; **A queda recente da desigualdade de renda no Brasil**, texto para discussão nº 1258, janeiro de 2007. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1258.pdf Acesso em: 03 abr. 2008.

IPEA; **Carga Tributária Direta e Indireta sobre as Unidades Familiares no Brasil: avaliação de sua incidência nas grandes regiões urbanas em 1996**, texto para discussão nº 757, setembro de 2000. Disponível em:

http://www.ipea.gov.br/pub/td/2000/td_0757.pdf Acesso em 03 abr. 2008.

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

NICHOLSON, Brian. **A Previdência injusta: como o fim dos privilégios pode mudar o Brasil**. São Paulo: Geração, 2007.

PONTES, Helenilson Cunha. **Tributação Ideal**. Disponível em: http://www.cunhapontes.com.br/estudos/tributacao_ideal.pdf Acesso em: 03 ago. 2008.

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

SAVARIS, José Antonio. O Princípio Constitucional da Adequada Proteção Previdenciária: um novo horizonte de Segurança Social ao segurado aposentado. Disponível em: <http://www.revistado.utrina.trf4.jus.br/artigos/edicao022/T1.htm> Acesso em: 03 ago. 2008

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

TEOTÔNIO, Paulo José Freire; FILHO, Ronaldo Fenelon Santos. **A interatividade entre a realidade social e o ordenamento jurídico**. Disponível em: <http://sisnet.aduaneiras.com.br/lex/doutrinas/arquivos/101006r.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2008.