

**XXXI CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI BRASÍLIA - DF**

**DIREITOS SOCIAIS, SEGURIDADE E PREVIDÊNCIA
SOCIAL**

JOSÉ RICARDO CAETANO COSTA

RENATO DURO DIAS

JOSÉ SÉRGIO SARAIVA

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

D597

DIREITOS SOCIAIS, SEGURIDADE E PREVIDÊNCIA SOCIAL [Recurso eletrônico on-line] organização
CONPEDI

Coordenadores: José Ricardo Caetano Costa, Renato Duro Dias, José Sérgio Saraiva – Florianópolis: CONPEDI,
2024.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-072-4

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Saúde: UM OLHAR A PARTIR DA INOVAÇÃO E DAS NOVAS TECNOLOGIAS

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais e seguridade. 3. Previdência social. XXX Congresso Nacional do CONPEDI Fortaleza - Ceará (3: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XXXI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA - DF

DIREITOS SOCIAIS, SEGURIDADE E PREVIDÊNCIA SOCIAL

Apresentação

Foram apresentados todos os 11 artigos inscritos e aprovados no GT n. 58, de Direitos Sociais, Seguridade e Previdência Social. Segue uma sinopse de cada um dos trabalhos apresentados.

No artigo denominado *A ACCOUNTABILITY COMO SOLUÇÃO PARA FRAUDES PREVIDENCIÁRIAS: FORTALECIMENTO DE TRANSPARÊNCIA E INTEGRIDADE NO INSS*, de autoria de Thaís Santos Farias , Maria Scarlet Lopes Vasconcelos , Lara Jessica Viana Severiano, os autores analisam o papel protecionista da Previdência Social brasileira, diante dos fatores da incapacidade, desemprego, e velhice, promovendo justiça social e redução das desigualdades. No entanto, apontam que há uma complexidade no sistema do INSS que o torna vulnerável a fraudes, comprometendo sua integridade financeira e a confiança pública. Estudam a necessidade urgente de reforçar os mecanismos de controle e governança do INSS, onde a accountability se apresenta como uma solução eficaz, apresentando mecanismos de controle interno e uma cultura organizacional prevenindo a ocorrência de fraudes e aumentando a confiança no sistema previdenciário.

No artigo denominado *A APLICAÇÃO DA TEORIA DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL NA ATUAÇÃO DO INSS: UMA ANÁLISE A PARTIR DA EXPERIÊNCIA COLOMBIANA NO CASO T-068 DE 1998*, de Giovanna de Carvalho Jardim, os autores investigam a viabilidade e a pertinência da aplicação da teoria do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) pelo STF para enfrentar as violações de direitos fundamentais, considerando a crescente judicialização de benefícios e a ineficiência do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), partindo da decisão T-068/1998 da Corte Constitucional da Colômbia. Propõem a declaração do ECI pelo STF, que deve atuar comprometido para mudanças estruturais, a fim de alinhar as ações do INSS aos direitos fundamentais, promovendo um sistema mais ágil e eficiente.

No artigo denominado *A BALANÇA PREVIDENCIÁRIA E SEUS FATORES DE DESEQUILÍBRIO*, de Alexandre Helvécio Alcobaça da Silveira , Raimundo Barbosa De Matos Neto , Raul Lopes De Araujo Neto, os autores apontam que a relação jurídica previdenciária é composta de duas outras relações jurídicas distintas, uma representando o financiamento do sistema (custeio) e a outra representando a prestação dos benefícios. Ambas estando diretamente conectadas, na medida em que a relação jurídica de custeio é a

responsável pela arrecadação dos valores necessários para o cumprimento da relação jurídica consistente no pagamento dos benefícios. Apontam que a relação jurídica previdenciária pode ser representada por uma balança, em que cada um dos pratos representaria as relações jurídicas de custeio e de prestação de benefícios. Constatam que três fatores costumam ser identificados como os causadores desse desequilíbrio, quais sejam, a redução do trabalho formal, o mecanismo da desvinculação de receitas da União e a questão demográfica.

No artigo denominado **BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA – BPC: POSSIBILIDADE DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA BENEFICIÁRIA DE BPC CONTRIBUIR COMO BAIXA RENDA NA ALIQUOTA DE 5%**, de Carla Christina Damaceno Bezerra , Juliana Rabelo Paulini Ferreira , Marcelo Fernando Borsio, os autores tem como objetivo analisar a Seguridade Social como um todo, para avaliar um de seus pilares, que é a Assistência Social, em relação ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), estabelecido pela Lei n. 8.742/1993, bem como, avaliando a possibilidade do beneficiário do BPC realizar a contribuição previdenciária como facultativo, numa alíquota mais benéfica, qual seja a de 5%, correspondente ao público validado como baixa renda que, atualmente, é vedada para esse caso. A análise da problemática girará em torno da não perpetuação da assistência social prestada pelo Estado, frente à possibilidade da contribuição previdenciária numa alíquota mais adequada ao público dos beneficiários do BPC, que tem uma menor capacidade contributiva, ofertando a esse a oportunidade de adquirir os requisitos para uma aposentadoria, perdendo a condição da precariedade do benefício assistencial.

No artigo denominado **CONSELHO TUTELAR E ANÁLISE ECONOMICA DO DIREITO: FATORES ENVOLVIDOS NA CRIAÇÃO DE MAIS CONSELHOS NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS**, de Fernanda Sarita Tribess , Priscila Zeni De Sa , Feliciano Alcides Dias, os autores avaliam a Resolução n. 231/2022 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA, que recomenda a criação de, pelo menos, um Conselho Tutelar para cada cem mil habitantes no município, buscando, com auxílio do instrumental teórico da análise econômica do direito, diagnosticar possíveis causas com potencial de influenciar a racionalidade da tomada de decisão de governantes locais quanto à criação de mais Conselhos Tutelares, órgão este incumbido, precipuamente, da missão de zelar pelo atendimento dos direitos das crianças e adolescentes com prioridade absoluta na garantia dos direitos sociais. Como hipótese, acredita-se que, no contexto do ordenamento jurídico brasileiro, existam fatores, além daqueles meramente orçamentários, que podem influenciar a decisão política dos gestores da Administração Pública Municipal, quanto a criação, ou não, de mais unidades de Conselho Tutelar.

No artigo denominado **INVERSÃO DE VALORES: O PAPEL DO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS) COMO ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SUA FUNÇÃO SOCIAL NA CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS**, de Bruno Vilar Dugacsek e José Ricardo Caetano Costa, os autores apontam a papel do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) como uma entidade fundamental na administração pública e sua função social crucial na concessão de benefícios previdenciários. A pesquisa analisa como o INSS, enquanto órgão público, tem a responsabilidade não apenas de administrar os recursos previdenciários, mas também de garantir que os direitos dos cidadãos sejam preservados e respeitados. O artigo explora a importância da função social desempenhada pelo INSS, abordando como sua atuação influencia a vida dos beneficiários e a estabilidade social. Aborda, também, a relevância da eficiência administrativa para assegurar que os benefícios sejam concedidos de forma justa e oportuna, oferecendo uma visão crítica sobre a atuação do INSS e suas implicações para a sociedade.

No artigo denominado **LEI ESTADUAL DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS EM CONTRAPONTO À POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA DE BARRAGENS E A FISCALIZAÇÃO DAS BARRAGENS**, de Luciana Nascimento Souza Werner , Ludymila Nascimento de Souza , Lyssandro Norton Siqueira, os autores avaliam a Lei 23.795/21 Política Estadual dos Atingidos por Barragens e a Lei nº 14.755/23, que institui a Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PNAB), indicando que estas trouxeram um avanço importante ao reconhecerem formalmente os direitos das Populações Atingidas mitigando os impactos socioambientais decorrentes da construção, operação, desativação ou rompimento de barragens, estabelecendo direitos como reparação por meio de reposição, indenização ou compensação equivalente, reassentamento coletivo como opção prioritária e assistência técnica independente. No Brasil temos 26.609 barragens cadastradas por 33 órgãos fiscalizadores no Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens (SNISB). O artigo investiga as Barragens de Minas Gerais, dando importância ao direito de segurança que está intrínseco à Política Nacional de Segurança de Barragens e na fiscalização por parte do poder público, concluindo que a segurança dos atingidos é um contraste em relação à Política Nacional de Segurança de Barragens e a fiscalização das barragens, pois a não eficácia da fiscalização e da inspeção está contraditória em relação aos tratados dessas normativas.

No artigo denominado **O PAPEL DOS ESTEREÓTIPOS EM FACE DA PROTEÇÃO SOCIAL DO SEGURADO ESPECIAL: DISCUSSÕES SOBRE A NECESSIDADE DE RUPTURA DE PRÉ-CONCEITOS**, de Vítor Prestes Olinto , Dandara Trentin Demiranda , José Ricardo Caetano Costa, apontam que desde a década de oitenta, do século passado, os segurados especiais não possuíam proteção social pois não eram abarcados pela legislação

previdenciária brasileira. A Constituição Federal de 1988 representou um marco para a seguridade social, equiparando trabalhadores urbanos e rurais. Apesar dos avanços, verifica-se que os rurícolas seguem enfrentando dificuldades no momento de requerer benefícios previdenciários em razão de estereótipos que, apesar da ausência de previsão legal, interferem negativamente na proteção de tais trabalhadores. O artigo possui como objetivo geral analisar de que modo os estereótipos criados pelo Poder Judiciário podem afetar os segurados especiais na busca por benefícios previdenciários, a partir da análise de jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 5ª Região.. Foi possível constatar que a criação de estereótipos e a padronização de perfis são elementos que limitam o acesso de segurados especiais aos benefícios da Previdência Social, necessitando-se, assim, de uma visão voltada para a igualdade social com a consequente desconstrução desses pré-conceitos existentes.

No artigo denominado REFORMA TRABALHISTA E SEUS IMPACTOS NA VIDA E SAÚDE DO TRABALHADOR: UMA ANÁLISE A PARTIR DAS CAPACIDADES DE MARTHA NUSSBAUM E O ODS 8, DA AGENDA 2030 DA ONU, de Marcelino Meleu , Aleteia Hummes Thaines, os autores analisam a reforma trabalhista inserida pela Lei nº 13.467, de 2017, além de discutir a incidência do dano existencial e o compromisso nacional com a Agenda 2030 da ONU, que entre seus objetivos elenca a necessidade de prescrever políticas públicas que garantam o trabalho decente. Para tanto, questionam se a reforma introduzida pela Lei n. 13.467/17 desvirtua as finalidades social e biológica da jornada de trabalho, comprometendo as capacidades vida e saúde do trabalhador, ocasionando dano existencial indenizável, além de dificultar a implementação da meta 8.3 do ODS 8, da Agenda 2030 da ONU. Utilizam como marco teórico Martha Nussbaum, e sua delimitação de capacidades, que se propõe a fornecer as condições ou garantias humanas necessárias para alcançar a justiça e a dignidade humana para todos. Concluem que a Lei nº 13.467, de 2017 ao deixar de delimitar a jornada de trabalho e ao contrário, admitir sua prorrogação ou sua conectividade integral, além de atentar contra a dignidade humana, as capacitações do indivíduo, e os compromissos do ODS 8, pode configurar do dano existencial ao trabalhador.

Uma ótima leitura a todos(as).

Os Coordenadores

A BALANÇA PREVIDENCIÁRIA E SEUS FATORES DE DESEQUILÍBRIO

THE SOCIAL SECURITY BALANCE AND ITS IMBALANCE FACTORS

Alexandre Helvécio Alcobaça da Silveira ¹

Raimundo Barbosa De Matos Neto ²

Raul Lopes De Araujo Neto ³

Resumo

A relação jurídica previdenciária é composta de duas outras relações jurídicas distintas, uma representando o financiamento do sistema (custeio) e a outra representando a prestação dos benefícios. Ambas estão diretamente conectadas, na medida em que a relação jurídica de custeio é a responsável pela arrecadação dos valores necessários para o cumprimento da relação jurídica consistente no pagamento dos benefícios. A relação jurídica previdenciária pode ser representada por uma balança, em que cada um dos pratos representaria as relações jurídicas de custeio e de prestação de benefícios. Por expressa determinação constitucional, essa balança deve estar em constante equilíbrio financeiro e atuarial, a fim de se evitar a sobreposição de um prato sobre o outro. Qualquer desequilíbrio representa uma situação de inconstitucionalidade. Não obstante tal fato, vê-se, atualmente, que o prato representativo do pagamento de benefícios tem pendido para baixo, o que representa um subfinanciamento do sistema de previdência social. O custeio do sistema de previdência social é insuficiente para cobrir as despesas com o pagamento dos benefícios. Três fatores costumam ser identificados como os causadores desse desequilíbrio, quais sejam, a redução do trabalho formal, o mecanismo da desvinculação de receitas da União e a questão demográfica. O objetivo do presente estudo é descobrir se esses fatores justificam a situação de desequilíbrio da balança previdenciária e apontar possíveis soluções para resolver a questão de inconstitucionalidade causada com a inobservância do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário.

Palavras-chave: Relação jurídica previdenciária, Balança previdenciária, Trabalho formal, Mecanismo de desvinculação de receitas da união, Questão demográfica

Abstract/Resumen/Résumé

The social security legal relationship is made up of two other distinct legal relationships, one

¹ Mestrando em Direito na UFPI. Especialista em Direito Processual Civil, Direito de Família e Sucessões e Direito Notarial e Registral. Membro do Grupo de Pesquisa O Estado.

² Mestre em Direito pela UFPI. Especialista em Direito Previdenciário. Coordenador Acadêmico do grupo de pesquisa “O Estado: na efetividade dos direitos da Seguridade Social”. Professor Convidado da UFPI.

³ Pós-doutor em Direito pela UnB. Doutor em Direito Previdenciário pela PUC/SP. Mestre em Direito pela UCB. Especialista em Direito Tributário pela UFPE. Professor da UFPI.

representing the financing of the system (funding) and the other representing the provision of benefits. Both are directly connected, insofar as the legal funding relationship is responsible for collecting the amounts necessary to fulfill the legal relationship consisting of the payment of benefits. The social security legal relationship can be represented by a scale, in which each of the pans would represent the legal relationships of funding and provision of benefits. By express constitutional determination, this scale must be in constant financial and actuarial balance, in order to avoid the overlap of one pan over the other. Any imbalance represents a situation of unconstitutionality. Despite this fact, it is currently seen that the level representing the payment of benefits has fallen downwards, which represents underfunding of the social security system. The funding of the social security system is insufficient to cover the costs of paying benefits. Three factors are usually identified as causing this imbalance, namely, the reduction in formal work, the mechanism for decoupling revenues from the Union and the demographic issue. The objective of the present study is to discover whether these factors justify the situation of imbalance in the social security balance and point out possible solutions to resolve the issue of unconstitutionality caused by non-compliance with the financial and actuarial balance of the social security system.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Social security legal relationship, Social security balance, Formal work, Union revenue untying mechanism, Demographic issue

1. Introdução

A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social, conforme determina o *caput* do artigo 194 da Constituição Federal. São, também, direitos sociais previstos no art. 6º, da Constituição Federal, que necessitam, para sua efetivação, de recursos para o financiamento do sistema¹. É necessário se falar, portanto, que a existência de um direito exige um custo orçamentário respectivo. Daí porque o texto constitucional menciona a necessidade de se preservar o equilíbrio do Regime Geral de Previdência Social. Dito isso, tem-se uma compreensão que a previdência social, que faz parte da seguridade social, necessita, para a consecução de seus fins, da receita decorrente do custeio.

Importante mencionar, ainda, que o *caput* do artigo 201 da Constituição Federal determina que a previdência social será organizada sob a forma de Regime Geral de Previdência Social de caráter contributivo e de filiação obrigatória, devendo ser preservado seu equilíbrio financeiro e atuarial. Assim, a contributividade e a compulsoriedade, juntamente com a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial, são princípios da previdência social (Constanzi *et alli*, 2018).

O equilíbrio financeiro e atuarial mencionado pelo dispositivo constitucional, objeto principal desse estudo, pode ser facilmente visualizado na figura de uma balança, onde um dos pratos representa o ingresso de recursos para o financiamento da previdência social (custeio), enquanto o outro prato representa o pagamento dos benefícios previdenciários (prestação) (Araújo Neto, 2016). Essa balança deve estar em constante equilíbrio, a fim de se evitar a sobreposição de um prato sobre o outro. O desequilíbrio caracteriza uma situação de inconstitucionalidade, por violação ao princípio do equilíbrio financeiro e atuarial.

Caso o prato representativo do custeio penda para baixo, fica caracterizada a situação de hipertributação. Esse fato não costuma ser observado e, mesmo que viesse a ocorrer, não teria o condão de, ao menos em tese, prejudicar o sistema previdenciário. De outra banda, caso o prato do pagamento dos benefícios penda para baixo, vê-se a existência de um subfinanciamento do sistema previdenciário e o consequente desequilíbrio de contas. Essa segunda situação prejudica todo o sistema previdenciário, ocasionando o déficit que prejudica o pagamento dos benefícios. Ambos os casos representam violação ao princípio da manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial da previdência social.

¹ Não existem direitos sem custo, por mais fundamentais que sejam (Holmes et. al., 2019)

A situação em que o prato dos benefícios previdenciários pende para baixo é o grande problema da previdência social. Tal fato se coloca diante da sociedade de forma clara e evidente. Por essa razão, de tempos em tempos, a administração pública se vê na necessidade de realizar reformas previdenciárias a fim de preservar o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, foram realizadas sete reformas da previdência social por meio das Emendas Constitucionais 3/1993, 20/1998, 41/2003, 47/2005, 70/2012, 88/2015 e 103/2019. Essas reformas não foram suficientes para equilibrar a balança previdenciária, representando, na maioria das vezes, meros paliativos que, logo em seguida, exigem uma nova readequação do sistema. Admitir-se-á no presente artigo, desde o início, a existência do desequilíbrio causado pelo subfinanciamento da previdência social, conforme dados apontados pelo Relatório Resumido da Execução Orçamentária de abril de 2023 (Brasil, 2023), visto que o pagamento de benefícios se mostra superior à receita obtida pelo custeio previdenciário.

O presente trabalho analisará três possíveis razões justificadoras dessa situação de desequilíbrio da balança previdenciária, não atingindo a seguridade social como um todo. O foco do estudo é o regime geral de previdência social, por ser mais amplo e contemplar um número maior de contribuintes e beneficiários. A estrutura do custeio previdenciário e os fatores de impacto na balança previdenciária serão analisados. Verificar-se-á a dependência do trabalho no custeio da previdência social, a utilização dos recursos advindos das contribuições sociais em objetivos diversos do sistema previdenciário por meio do mecanismo da Desvinculação de Receitas da União (DRU) e a questão demográfica (menos contribuintes e mais beneficiários por conta do aumento da expectativa de vida). Ao final, após a análise desses três possíveis fatores de impacto, serão apresentadas propostas para o restabelecimento do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário.

A pesquisa terá uma abordagem qualitativa, onde se fará um estudo sobre o déficit da balança previdenciária através da interpretação dos elementos encontrados em dados oficiais do governo brasileiro e a conjuntura político-social. A análise seguirá através do dinamismo das relações laborais e aplicação de receitas provenientes de contribuições sociais em questões diversas daquelas para as quais foram criadas. Para tanto, utilizar-se-á basicamente de fontes bibliográficas para se alcançar o objetivo desse trabalho.

2. A estrutura do custeio previdenciário

A previdência social é compulsória, contributiva e deve observar critérios que preservam seu equilíbrio financeiro e atuarial. Essas características da previdência social (compulsoriedade, contributividade e preservação do equilíbrio financeiro e atuarial), também nominadas de princípios previdenciários específicos (Constanzi *et alli*, 2018), obrigam seus filiados a contribuir ao regime de previdência em que estão vinculados, o qual, por sua vez, deve possuir a característica da sustentabilidade. A previdência social forma um sistema que deve, ele mesmo, alimentar o regime previdenciário, dependendo, para sua sustentação, da existência de um equilíbrio direcionado por critérios contábeis (Ferraro, 2006).

Nesse sentido, a Emenda Constitucional nº 20 reforçou literalmente a necessidade de manutenção dessa sustentação ao incluir o princípio da preservação do equilíbrio financeiro e atuarial no artigo 201, *caput*, da Constituição Federal de 1988. Porém, nem sempre houve essa expressa menção ao equilíbrio no texto constitucional. No período anterior à vigência da Emenda Constitucional nº 20, o princípio da preservação do equilíbrio financeiro e atuarial se apresentava de forma implícita no comando do artigo 195, § 5º, da Constituição Federal, que traz a regra da contrapartida².

Ainda que o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial estivesse presente, mesmo que de forma implícita, na letra do art. 195, § 5º, da Constituição Federal, a generalidade do dispositivo fazia com que o mesmo não fosse devidamente observado. Sua condição essencial e estruturante somente se fez presente com a explicitude trazida pela Emenda Constitucional nº 20 e a nova redação dada ao artigo 201 da Constituição Federal (Nogueira, 2011).

Retornando à manutenção do equilíbrio da balança previdenciária, o entendimento acerca do equilíbrio financeiro e atuarial leva em conta a suficiência de recursos para quitação das obrigações do regime previdenciário a curto prazo (exercício financeiro) e a longo prazo (período de existência do regime) (Nogueira, 2011). É possível se verificar, portanto, que o equilíbrio mencionado no dispositivo constitucional possui duas facetas, quais sejam, o lado financeiro e o lado atuarial. Distinguem-se os equilíbrios financeiro e atuarial quanto ao momento da verificação desse equilíbrio. O equilíbrio financeiro busca o equilíbrio entre receita e despesa para fins de financiamento dos benefícios presentes e o equilíbrio atuarial tem relação com o financiamento dos benefícios previdenciários no decorrer do tempo.

² Sobre o tema, Luiz Clemente Pereira Filho enumera, como geradores do princípio do equilíbrio econômico e atuarial, o sobreprincípio republicano, que determina aos administradores a utilização dos recursos públicos de forma responsável, sem desperdícios e impossibilitando sua submissão a riscos; o sobreprincípio do planejamento, que exige, dentro do possível, a previsão das receitas e despesas; a regra que exige a contribuição de toda a sociedade e do poder público para o financiamento da previdência social (princípio da solidariedade do custeio e princípio da solidariedade social); regras da filiação obrigatória (compulsoriedade) e da contributividade; regra da contrapartida (Pereira Filho, 2006).

O equilíbrio financeiro e atuarial é essencial para a viabilidade e sustentação do sistema previdenciário, na medida em que busca dar ao sistema as condições necessárias para o cumprimento das obrigações imediatas e futuras. Necessária, portanto, a existência de um número mínimo de pessoas contribuindo para o sistema e a vigilância constante, com visão para o futuro, para se verificar possíveis inconsistências que possam vir a causar o seu desequilíbrio³.

Verificada a importância do equilíbrio financeiro e atuarial, necessário mencionar que a questão relacionada ao financiamento deve ser distribuída entre os contribuintes, havendo uma clara solidariedade entre gerações. Não obstante a solidariedade, a forma de financiamento pode ser individualizada, assumindo o contribuinte todo o risco de seu benefício futuro. Pode-se mencionar, nesse particular, a existência de dois tipos de técnicas atuariais tradicionais, quais sejam, a técnica de repartição e a técnica de capitalização.

A técnica de repartição busca desconcentrar os riscos entre os participantes, tendo por fundamento a solidariedade do grupo. Os contribuintes financiam o pagamento dos benefícios dos beneficiários, não financiando, por conseguinte, seus próprios benefícios. À medida que são feitas as contribuições, são pagos os benefícios, inexistindo acúmulo. Os benefícios são custeados por outros contribuintes, restando presente a solidariedade intergeracional.

A técnica de capitalização funciona de forma diferente, visto que os contribuintes utilizam suas próprias contribuições para a formação de seu fundo previdenciário. Suas contribuições formam o fundo que será utilizado no futuro pelo próprio contribuinte. Essas contribuições podem formar uma conta individual ou mesmo uma conta coletiva, juntamente com outros contribuintes que possuem uma atividade em comum ou mesmo uma geração em comum. Trata-se de uma espécie de seguro privado, não guardando relação com a solidariedade intergeracional presente na técnica de repartição simples (Lombardi, 2019).

A observância do princípio da preservação do equilíbrio financeiro e atuarial é indispensável nos sistemas de repartição, pois o financiamento se dá pela própria sociedade, a qual é a responsável, através de suas contribuições, pelo pagamento dos beneficiários do sistema. Torna-se essencial que o próprio sistema se mostre viável no futuro para fins de observância do equilíbrio atuarial. O planejamento no regime de repartição é essencial para a continuidade e manutenção do sistema, sem a necessidade de recorrer a financiamentos externos (aportes da União) para reduzir o déficit previdenciário (Ferraro, 2006).

³ O equilíbrio financeiro se dá quando a arrecadação é suficiente para o pagamento dos benefícios, enquanto o equilíbrio atuarial analisa todos os fatores necessários para a fixação do valor da contribuição e a viabilidade do sistema (Ferraro, 2006).

No caso brasileiro, o regime geral de previdência social, foco do estudo, adota o sistema de repartição. Nesse particular, tem-se verificado que a balança previdenciária está desequilibrada, com prevalência do prato referente ao pagamento de benefícios sobre o prato relativo ao custeio. O Tribunal de Contas da União, em análise das contas da Presidência da República no ano de 2023, verificou um déficit no regime geral de previdência social no valor de 315,7 bilhões de reais (Brasil, 2024). Essa situação gera a ofensa ao princípio da manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial da previdência social e demonstra, claramente, que as contribuições sociais financiadoras da seguridade social não são suficientes para o pagamento dos benefícios.

Dentre as fontes de custeio do regime geral de previdência social, podem ser indicadas as contribuições sociais do empregador, empresa e entidade a ela equiparada incidente sobre folha de salário e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados à pessoa física e as contribuições sociais do trabalhador e dos demais segurados da previdência social. Vê-se que tais tributos estão diretamente ligados ao trabalho. Não obstante existirem outras fontes de financiamento, o impacto causado pelo déficit previdenciário vem crescendo, tendo sido mencionado pelo Tribunal de Contas da União, já em 2018, como o maior patamar verificado nos dez anos anteriores. Verificou-se, ainda, um desequilíbrio entre as contribuições de empregados e empregadores e os benefícios efetivamente pagos, as quais estão sendo insuficientes para a cobertura previdenciária (Brasil, 2019).

A existência de dados expostos pela própria administração pública indicando a insuficiência das contribuições dos empregados e empregadores frente à cobertura previdenciária leva a uma conclusão inicial. Se tais contribuições diminuíssem, uma causa bastante provável para isso é o aumento do desemprego e do trabalho informal, visto que tais fatores impactam diretamente na fonte de recursos previdenciários.

Não obstante tal situação, tem se verificado que as contribuições sociais, naturalmente vinculadas, têm sido utilizadas para o custeio de outras políticas. Essa situação, juridicamente impossível num primeiro momento, tem ocorrido através do mecanismo nominado Desvinculação de Receitas da União (DRU). Ora, a utilização de recursos próprios da seguridade social, e por conseguinte da previdência social, em outras políticas ocasiona, por óbvio, uma perda na receita para pagamento de benefícios. Aparentemente, o mecanismo também pode ser um fator desencadeador do desequilíbrio da balança previdenciária.

Outro ponto que não pode deixar de ser mencionado é a questão demográfica. O impacto dos índices populacionais tende a refletir na previdência social quando se verifica o

menor número de pessoas em idade laboral (e, por conseguinte, em idade de contribuir) e o aumento na expectativa de vida, que refletirá no maior período de recebimento dos benefícios previdenciários. Tal fator, também, pode ser o ocasionador do desequilíbrio da balança previdenciária.

Dito isso, expostas as fontes do custeio e dado o passo inicial para a análise dos possíveis fatores de impacto para o desequilíbrio da balança previdenciária, o próximo capítulo analisará, ponto a ponto, as prováveis causas da violação ao princípio da manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial da previdência social.

3. Os fatores de impacto na balança previdenciária

O capítulo anterior trouxe à tona três possíveis fatores de impacto na balança previdenciária. Dois deles, a redução do trabalho formal e o mecanismo da Desvinculação de Receitas da União (DRU), afetam diretamente o prato da balança que representa o custeio. O terceiro fator de impacto na balança previdenciária, a questão demográfica, guarda relação com os dois pratos da balança previdenciária, na medida em que afeta tanto o lado do custeio, com o menor número de pessoas em idade laboral contribuindo ao sistema (menor arrecadação), quanto o outro lado da balança, haja vista a existência de um maior número de pessoas percebendo benefícios (longevidade).

3. 1. O trabalho formal

A seguridade social e, por conseguinte, a previdência social, busca manter a normalidade social, tendo, como sustentáculo, o primado do trabalho, o bem-estar e a justiça social. A eliminação das necessidades sociais (ou a redução de seus efeitos) é o objetivo da seguridade social e, por óbvio, da previdência social (Horvarth Junior, 2011). Ao buscar a eliminação das necessidades sociais, a previdência social guarda estreita relação com outro direito social e fundamento da República Federativa do Brasil que é o trabalho. Tal conclusão se dá porque a previdência social e seus benefícios foram concebidos sob uma ótica bismarckiana, “cujo intuito é amparar o trabalhador incapacitado de prover o seu sustento a partir do trabalho” (Passos, 2018, p. 22). Nesse particular, importa verificar no que consiste ter o primado do trabalho como base da ordem social e, por conseguinte, da previdência social.

O primado do trabalho é a valoração do trabalho, sendo essencial para uma vida humana digna e para o desenvolvimento da atividade econômica (Meirinho, 2021). O trabalho, por ser um valor social fundamental, encontra-se numa categoria acima dos demais valores

protegidos pela ordem social (Araújo Neto, 2022). O texto constitucional associa o trabalho à dignidade da vida humana, sendo ambos fundamentos da República Federativa do Brasil.

O trabalho, entendido na perspectiva constitucional como formal, sendo, portanto, fundamento e princípio da ordem econômica (pleno emprego) além de fundamento da República Federativa do Brasil, está em constante mutação. O capitalismo, como sistema econômico e sistema social, apresenta à sociedade uma ideia cujo objetivo é o aumento na acumulação do capital. O modelo neoliberal de desenvolvimento, sendo uma faceta do capitalismo, buscou incutir a ideia da necessidade de flexibilização do mercado de trabalho na sociedade em geral. Nessa nova percepção, a transferência dos riscos vem sendo repassada para o próprio trabalhador. Isso terminou por criar um grupo bastante representativo de pessoas sem qualquer estabilidade, nominado de precariado (Standing, 2014). Essa classe de trabalhadores é diferente dos assalariados (empregados), pois deixam de possuir as características e garantias próprias do empregado na relação de emprego. Uma dessas garantias é a proteção dos eventos que reduzem a capacidade laborativa do cidadão, objeto da previdência social⁴.

Cria-se uma situação deveras curiosa, onde o trabalhador informal e/ou precarizado, que se encontra excluído da previdência social, continua produzindo riquezas e contribuindo para o desenvolvimento econômico. Em contrapartida, ao estar excluído da proteção previdenciária, fica sujeito aos riscos sociais, criando, assim, um problema social causado pela desassistência. Tal situação, invariavelmente, respingará no desenvolvimento social do país.

Embora seja uma situação extremamente prejudicial ao trabalhador, o mesmo não pode simplesmente renegar essa situação de informalidade. O trabalhador se submete ao trabalho precarizado como forma de garantir seu sustento e de sua família, ainda que represente a perda de seus direitos (Jucá et al., 2021).

A flexibilização das normas trabalhistas e o aumento do trabalho informal está cada vez mais em voga. O trabalho que é fundamento da República Federativa do Brasil, fundamento e princípio da ordem econômica e base da ordem social fica relegado a um segundo plano, com reflexos em diversos setores. A moldura institucional permite que as diversas formas de capitalismo sejam concretizadas, desde que os limites impostos pela Constituição Econômica sejam respeitados. Porém, essa política de informalização do trabalho defendida pelo neoliberalismo de austeridade termina por ultrapassar os limites da moldura institucional,

⁴ Araújo Neto discorre sobre a importância do trabalho para a seguridade social, bem como para a previdência social. Nesse ponto, menciona que as próprias situações de verificação da incapacidade laborativa protegidas pelo Estado são retiradas da valorização do trabalho, tendo o texto constitucional destinado o capítulo sobre a Seguridade Social para proteger os trabalhadores (2022).

representando, assim, uma sobreposição da soberania de mercado sobre a soberania popular representada pela Constituição (Clark *et alli*, 2020).

O capítulo anterior mostrou que uma das fontes de arrecadação do sistema previdenciário é justamente a folha de salários e demais rendimentos de trabalhos pagos ou creditados a qualquer título a pessoas físicas, ainda que não haja vínculo empregatício. Por óbvio, a redução das vagas de trabalho formal e o aumento da informalidade impactam na arrecadação previdenciária. Essa forma de visualizar o trabalho como algo volátil, efêmero e descartável está diretamente ligada ao novo modelo econômico, que termina por impactar na vida social do trabalhador e cria uma situação de desemprego estrutural (Antunes *et al*, 2015).

Essa situação em que se verificam elementos de continuidade e descontinuidade baseada numa sequência de acumulação flexível difere do padrão taylorista/fordista anteriormente adotado, com a apresentação de uma nova ideia ligada diretamente à demanda (toyotismo) (Antunes *et al*, 2015). Não há uma preocupação com a produção em série e massificada, mas, sim, com a necessidade do consumidor, inclusive no tocante aos estoques⁵.

A política de precarização do trabalho e o conseqüente desmonte dos direitos sociais já trouxe reflexos à balança previdenciária. O Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre de 2023 trouxe em seu bojo a informação acerca da redução da projeção da receita previdenciária por conta da diminuição da projeção da massa salarial do ano de 2023 (2023). É o reflexo do desemprego atuando diretamente na redução das receitas previdenciárias.

É evidente que o aumento da informalidade impacta gravemente a arrecadação previdenciária, causando, sim, o desequilíbrio da balança. Porém, não se deve negar que existem outras formas de arrecadação que, ao menos em tese, deveriam compensar o momento de crise caracterizado pela baixa do número de vagas dos trabalhos formais. Não se pode imaginar que o custeio se alimente de apenas uma fonte⁶. Ainda que haja uma diversidade na base de financiamento, a maior parte da receita previdenciária vem do tributo que tem o trabalho como fato gerador (Mendes, 2021).

A partir do ano de 2007, intensificou-se a substituição do trabalho contratado e regulamentado pelo trabalho informal e precarizado, com o surgimento de novas atividades. A

⁵ Sobre as características próprias e diferenças entre os modelos taylorista/fordista e o toyotismo, vide Antunes, Ricardo; Druck, Graça. A terceirização sem limites: a precarização do trabalho como regra. Revista O Social em Questão, vol. 18, núm. 34, 2015, Julho-, pp. 19-40. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

⁶ A Constituição Federal seguiu esse entendimento ao prever a possibilidade de se buscar outras fontes de financiamento do sistema previdenciário, conforme disposto no seu artigo 195, § 4º, ainda que como porta de emergência (Horvarth Junior, 2011).

tendência é que a informalidade passe a se tornar a regra no lugar do trabalho contratado e regulamentado, passando a dita precarização a ser o centro do capitalismo (Antunes *et al*, 2015).

Desse modo, a previdência social necessita de uma base financiadora consistente, até mesmo para evitar oscilações que são próprias da atividade econômica (Lombardi, 2019). Daí porque se deve buscar novas fontes de financiamento para tornar o sistema autossustentável, mostrando-se necessária a observância do Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial, devendo o atuário “agir como guardião da racionalidade financeira no processo de formulação política social” (Ferreira *et al*, 2015, p. 3).

Daí porque se verifica que a redução do trabalho formal e o aumento do trabalho precarizado e informal causa, sim, o impacto na balança previdenciária. Porém, não obstante esse impacto, a necessidade de diversificação do financiamento prevista na ordem constitucional deve ser acionada para minorar os efeitos da redução do trabalho informal. Aparentemente, o texto constitucional já traz a solução para esse problema do desequilíbrio da balança previdenciária.

3.2. O mecanismo da Desvinculação de Receitas da União (DRU)

O sistema previdenciário necessita ser alimentado para preservar seu equilíbrio financeiro e atuarial, conforme determina o artigo 201, *caput*, da Constituição Federal. A previdência social é financiada pela sociedade, por recursos advindos da União, estados, municípios e Distrito Federal, bem como por contribuições sociais.

Sobre a contribuição social, trata-se de tributo previsto no artigo 149, *caput*, da Constituição Federal, que tem como uma de suas características a destinação prévia determinada pelo próprio texto constitucional. São receitas criadas pela União, ressalvada a previsão contida no artigo 149, § 1º, da Constituição Federal, para financiar a realização dos direitos sociais (Amaro, 2023). São, portanto, vinculadas às despesas com o sistema de seguridade social, aí incluído o sistema previdenciário.

Esse direcionamento de receita para a realização dos direitos sociais é justificável pelo aumento nas necessidades da população e a constante falta de recursos. A maneira de se buscar a efetivação desses direitos sociais que exigem altos valores foi o afetamento de receitas tributárias aos gastos necessários para sua realização por meio de contribuições sociais (Rister *et al.*, 2021).

Com a justificativa de se manter o equilíbrio das contas públicas, criou-se um instrumento para desvincular recursos que seriam utilizados na realização de direitos sociais

(Lombardi, 2019). Esse mecanismo de desvinculação de receitas que seria originariamente direcionado a determinados setores, como a educação e a seguridade social, tinha como argumento o fato de que a administração não teria a maleabilidade necessária para a elaboração de seus projetos e a livre escolha dos administradores para a utilização dos recursos da forma que melhor lhe aprouvesse.

A Emenda Constitucional de Revisão nº 1/1994 criou o Fundo Social de Emergência, “cujos recursos seriam aplicados ao custeio das ações dos sistemas de saúde e educação, benefícios previdenciários e auxílios assistenciais da prestação continuada, inclusive liquidação de passivo previdenciário, e outros programas de relevante interesse econômico e social” (Brasil, 1994). Em seguida, a Emenda Constitucional nº 10/1996 alterou a denominação desse fundo para Fundo de Estabilização Fiscal. Posteriormente, chegou-se ao nome atual de Desvinculação de Receitas da União (DRU), que tem previsão até 31 de dezembro de 2024, conforme dispõe o artigo 76, dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Através desse mecanismo, é possibilitado ao administrador remanejar parte da receita pública arrecadada com contribuições sociais para cobrir despesas de outro setor que não possua dotação orçamentária suficiente, reduzindo, por conseguinte, o endividamento da União. Ocorre que essa utilização das contribuições sociais em políticas públicas diversas termina por transformar as contribuições sociais em outra espécie de tributo, no caso, o imposto, cuja característica principal é não ser vinculado⁷.

Esse mecanismo é alvo de discussões acerca de sua constitucionalidade.

Defendendo a inconstitucionalidade da Desvinculação de Receitas da União (DRU) frente ao princípio da proibição do retrocesso, Kossmann *et al.* apontam que:

- a) sua aprovação por Emenda Constitucional não a torna constitucional, na medida em que pode, sim, haver inconstitucionalidade em norma derivada;
- b) a desvinculação representa a redução do direito social respectivo (2021).

Lucia Pereira Valente Lombardi (2019) reforça esse entendimento ao considerar que a aplicação de recursos provenientes de contribuições sociais em finalidade diversa daria direito à repetição do indébito e, até mesmo, à negativa do contribuinte em pagar quando efetivamente cobrado. Além disso, as contribuições sociais são tributos destinados à efetivação de direitos fundamentais, devendo ser dado como inconstitucional qualquer tentativa de desvio de sua finalidade.

⁷ Não obstante a clara desnaturação do tributo, transformando-o em imposto, a redução do orçamento representa a redução da prestação positiva representativa do direito social (Breyner, 2006). Dessa forma, o próprio direito é suprimido, em clara violação ao art. 60, § 4º, IV, da Constituição Federal.

Entendimento contrário é exposto por Rister *et al*, os quais entendem que a Desvinculação de Receitas da União (DRU) é constitucional, pois:

a) não há violação ao princípio da separação dos poderes, na medida que o orçamento continua tendo a participação do Poder Legislativo através das leis orçamentárias;

b) a emenda constitucional que incluiu o mecanismo tramitou de acordo com os ditames constitucionais;

b) não afronta o princípio federativo ao transformar as contribuições sociais em impostos sem partilhamento, não altera as competências tributárias dos entes da federação e nem interfere nos repasses obrigatórios;

c) não há prejuízo, já que a redução orçamentária não é suficiente para uma drástica diminuição dos direitos fundamentais prestacionais;

d) a sociedade está em mutação, devendo a constituição possibilitar o cumprimento dos anseios da sociedade. (Rister *et al*, 2021)

Independente da sua constitucionalidade ou inconstitucionalidade, a Emenda Constitucional nº 103/2019 indicou expressamente que o mecanismo não se aplica às contribuições sociais destinadas ao custeio da seguridade social. Dessa forma, a partir da emenda constitucional que entrou em vigor em 13.11.2019, as contribuições sociais destinadas ao custeio da seguridade social, aí incluída a previdência social, não podem ser atingidas pelo mecanismo da Desvinculação de Receitas da União (DRU).

Mesmo com sua retirada, a utilização desse mecanismo desde 1994 trouxe efeitos negativos no sistema de seguridade social (Goñi *et al.*, 2021). Embora expurgada do ordenamento jurídico, o mecanismo da Desvinculação de Receitas da União (DRU) das contribuições sociais que custeiam o sistema de seguridade social, aí incluída a previdência social, foi utilizado no ano de 2021, conforme verificou o Tribunal de Contas da União (Brasil, 2022). No caso, destinou-se 12,190 bilhões de reais de contribuições sociais que custeiam a seguridade social para a execução de políticas de educação, no que representou ofensa direta ao disposto no artigo 76, § 4º, dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal. Trata-se, conforme disposto no parecer prévio do Tribunal de Contas da União, de reincidente desvio de finalidade.

Embora o déficit da seguridade social no ano de 2021 tenha sido no importe de 218 bilhões de reais, houve utilização indevida por parte da União de quantia representativa de 5,59% (cinco vírgula cinquenta e nove por cento) desse déficit em despesa diversa. Obviamente que o valor integral é bastante representativo, mas, quando se leva em conta o percentual, não

se vê algo significativo para a manutenção ou derrocada do sistema de seguridade social e, por conseguinte, do sistema de previdência social.

O parecer prévio sobre as contas do Presidente da República do ano de 2022 reiterou que a utilização de recursos da seguridade social para o cumprimento da aplicação do mínimo constitucional em manutenção e desenvolvimento do ensino contraria o artigo 76, § 4º, dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal. Porém, deixou para analisar a questão quando do exame da execução das despesas consideradas para o cumprimento do limite mínimo em manutenção e desenvolvimento do ensino referente ao exercício de 2023 (Brasil, 2023).

Enfim, embora haja proibição expressa, o mecanismo da Desvinculação de Receitas da União (DRU) das contribuições sociais que custeiam a seguridade social continua sendo utilizado e, por conseguinte, continua desfalcando o orçamento da seguridade social e da previdência social. O parecer prévio do Tribunal de Contas da União referente ao ano de 2021 mostra que a retirada executada pelo mecanismo da Desvinculação de Receitas da União (DRU) é muito pequeno, representando menos de 6% (seis por cento) do orçamento (Brasil, 2022). Não há como se considerar que esse valor é o único responsável pela crise do sistema de previdência social.

3.3. A questão demográfica.

O terceiro fator que pode influenciar no desequilíbrio da balança previdenciária é a questão demográfica, que termina por gerar reflexos em ambos os pratos da balança previdenciária. A questão demográfica gera reflexos no prato do custeio quando se verifica que o número de pessoas em idade laboral a contribuir para o sistema nos dias atuais é bem menor que a relação existente na década de 1960. Anteriormente, a taxa de fecundidade era de 6,28 filhos, chegando ao patamar de 1,87 filho no ano de 2010⁸. Isso significa, a grosso modo, que existiam, em anos pretéritos, mais trabalhadores financiando o sistema que nos dias atuais.

A questão demográfica também gera reflexos no prato dos benefícios. Ao tempo em que há o aumento da expectativa de vida da população, o beneficiário recebe seu benefício previdenciário por um período maior. Necessário mencionar, também, que o aumento do número de pessoas idosas leva ao crescimento da concessão dos benefícios previdenciários em relação aos anos passados. Vê-se, assim, mais trabalhadores em idade de receber o benefício

⁸ BRASIL. MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS. Fatos e Números: Famílias e Filhos no Brasil. disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/observatorio-nacional-da-familia/fatos-e-numeros/familias-e-filhos-no-brasil.pdf>>. Acesso em: 22.jun.2023.

previdenciário e menos contribuintes a financiar o pagamento desses mesmos benefícios (Ferreira *et al.*, 2015).

O aumento da expectativa de vida da população tem sido apontado como um fator comum para justificar a crise da previdência social. Vive-se mais e, por conseguinte, mantém-se a força laborativa por mais tempo. É algo que tende a se acentuar mais, pois a melhoria dos índices de expectativa de vida não pode ser revertida, a menos que haja uma situação extraordinária.

Para tentar conter o aumento das despesas previdenciárias potencializada pelas regras de concessão de benefícios, a reforma da previdência trazida pela Emenda Constitucional nº 103 trouxe o requisito da idade mínima para a aposentadoria (IPEA, 2018). Tal medida se mostrou necessária ante a possibilidade de concessão de benefício de aposentadoria sem uma idade mínima, o que trazia um impacto considerável ao sistema previdenciário diante do aumento da expectativa de vida da população e a possibilidade de um tempo maior de recebimento do próprio benefício.

A técnica atuarial de repartição mencionada no capítulo anterior, própria do regime geral de previdência social, recebe as contribuições daqueles que se encontram na atividade para financiar os benefícios recebidos pelos inativos. Há uma transferência de recursos entre pessoas heterogêneas, que se encontram em condições demográficas e econômicas diferentes. Dessa forma, o equilíbrio financeiro do sistema previdenciário, ao tempo em que depende das contribuições, depende, também, do número de inativos a receber o benefício.

A Organização das Nações Unidas projeta que a proporção dos inativos deverá dobrar em até 30 anos, devendo triplicar até 2100 em países como a China e o Brasil, os quais passam por essa transição demográfica (Moreira *et alli*, 2021). Nesse sentido, Lúcia Pereira Valente Lombardi alerta que a questão econômica, que costuma apresentar situações favoráveis e desfavoráveis no seu desempenho, não se mostra tão determinante para os sistemas de seguridade social quanto os desequilíbrios demográficos. O fator preponderante para o desequilíbrio do sistema previdenciário é o envelhecimento populacional, sendo esse o desafio enfrentado pela sociedade (Lombardi, 2019).

Antonio Thomé Sarmiento da Silva e Raphael Ribeiro Costa entendem que não é possível se comprovar a relação intrínseca entre a inversão da pirâmide etária brasileira, o aumento da dívida pública e o crescimento dos custos da previdência social. Ao analisar dados da pirâmide etária, relacionaram a redução na mão-de-obra e o aumento da população de idosos com a subida dos custos previdenciários. Dessa feita, o crescimento da dívida estaria

diretamente ligado ao aumento da população idosa e à subida dos custos da previdência social. Apontaram outros fatores como rolagem da dívida, refinanciamento, má-gestão, dentre outros. Por fim, concluíram que não há relação entre a previdência social e o aumento da dívida pública. A sensação de déficit previdenciário seria causada pelas desvinculações de receita e o mal planejamento estratégico financeiro (Silva *et al.*, 2022).

Não obstante todo o alegado, um ponto deve ser destacado: a questão demográfica está intimamente ligada à necessidade de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário. Os contribuintes do sistema serão potenciais beneficiários do mesmo sistema da mesma forma que os atuais beneficiários foram, anteriormente, contribuintes do sistema. Há uma solidariedade social e econômica, baseada nos planos de benefício e custeio.

A questão demográfica sempre vai existir, não havendo como suplantá-la. O fato de sempre existir faz com que a previdência social se adapte à nova realidade, tanto no que diz respeito ao seu financiamento quanto ao plano de benefícios. Trata-se mais de um fator de adaptação que um problema propriamente dito.

A questão demográfica não é um fato novo, mas, sim, um fato previsível e que está diretamente relacionado ao equilíbrio atuarial. Nesse sentido, não se pode indicar a questão demográfica como um fator de desequilíbrio. O fator, nesse caso, está mais ligado à má gestão do sistema previdenciário que não se preparou para a mudança das características de sua população. Reformas são necessárias e sempre irão existir.

Há uma clara tentativa de se criar medidas paliativas com o único intuito de reduzir o déficit previdenciário, razão pela qual as propostas e a própria reforma previdenciária têm como justificativa, tão somente, o apelo econômico. Parte-se da ideia que o sistema, como um todo, é deficitário, razão pela qual os próprios direitos sociais devem ser suprimidos em prol da questão econômica. O apelo econômico tenta atingir o âmago dos direitos sociais para fazer prevalecer sua ideia (Sottili, 2018).

Essa situação altera o sentido do sistema previdenciário, descaracterizando-o por completo. A natureza para a qual foi criado será alterada de uma forma que sua figura representará algo diferente daquilo para o qual foi criado. Tornar-se-á mero elemento de figuração na sociedade. Os efeitos catastróficos da influência do apelo econômico sobre o aspecto interno do sistema previdenciário representam a interferência do meio sobre o fim, o que somente se mostra possível diante da existência de um plano de destruição (Sottili 2018). Daí porque as reformas que buscam atingir apenas o elemento econômico violam a característica autopoiética, própria do sistema previdenciário (Araújo Neto, 2016).

A questão demográfica sempre existirá. A adaptação do sistema previdenciário à dinamicidade da sociedade é própria dos sistemas. Entender a questão demográfica como um problema é uma justificativa mais adaptada à tentativa de suprimir direitos sociais com base numa justificativa econômica. A questão demográfica é apenas um retrato da sociedade que será beneficiada pelo sistema previdenciário. Visto dessa forma, não se mostra como um problema.

4. Conclusão

Verificadas a balança previdenciária e sua situação de desequilíbrio, foram identificados três fatores influenciadores da situação de subfinanciamento.

No tocante ao trabalho formal, é bastante evidente que grande parte do financiamento do sistema previdenciário advém de contribuições sociais que tomam por base a folha de pagamento e os valores recebidos a título de trabalho. Ora, se se tem por base a folha de pagamento, é evidente que a existência de trabalhadores formais faz crescer os gastos com pessoal e, por conseguinte, gera o aumento das contribuições sociais. O trabalho formal traz um incremento na receita previdenciária.

Ocorre que a precarização do trabalho e a informalidade são consequências do desemprego estrutural. Essa situação está incutida no modelo econômico contemporâneo, não sendo mero reflexo de uma crise que poderia caracterizar o desemprego conjuntural. Isso quer dizer que, havendo melhora na economia, o desemprego continuará, haja vista sua característica estrutural. Desse modo, além da necessidade de alteração da ideia trazida pela precarização do trabalho e pela ideia de desemprego estrutural, indispensável se buscar uma política voltada ao pleno emprego. A concretização de uma política de pleno emprego aumentaria a arrecadação previdenciária e levaria a uma redução drástica do déficit previdenciário.

Do mesmo modo, a regulamentação do trabalho precarizado com o resgate da proteção previdenciária do trabalhador levará ao incremento da receita, retornando os riscos da atividade laboral ao empregador. Mesmo que a regulamentação do trabalho precarizado não represente um aumento significativo na receita previdenciária, ainda assim é um incremento a abater o déficit da previdência social. Daí porque, ao menos no que tange ao fator de desequilíbrio representado pela redução do trabalho formal, indispensável que seja implementada, com urgência, uma política de pleno emprego.

De outra banda, deve-se observar que a arrecadação previdenciária necessita buscar outras fontes de financiamento, conforme prevê o artigo 195, § 4º, da Constituição Federal. Nesse ponto, é indispensável a diversificação das fontes de custeio, até mesmo para se evitar o

colapso do sistema quando uma das fontes se mostrar deficitária em algum momento. A resposta ao problema do desequilíbrio da balança previdenciária, portanto, está no próprio texto constitucional, tanto no que diz respeito ao pleno emprego como princípio da ordem econômica, quanto no tocante à busca por novas fontes de financiamento.

Outro fator de desequilíbrio apontado no estudo é o mecanismo da desvinculação de receitas da União (DRU), o qual, embora não se aplique às receitas das contribuições sociais destinadas ao custeio da seguridade social por expressa disposição constitucional, ainda assim vem sendo utilizado de forma indevida. O Tribunal de Contas da União constatou a utilização do mecanismo da desvinculação de receitas da União (DRU) em receitas decorrentes das contribuições sociais destinadas ao custeio da seguridade social. Ainda que essa utilização indevida tenha representado um valor pequeno frente ao déficit, houve uma inconstitucionalidade que lesou a receita da seguridade social. Não deixa de ser uma vala escoadora da receita vinculada. Nesse ponto, não basta que o texto constitucional feche essa torneira responsável por escoar parte da receita advinda das contribuições sociais. Ao governante cabe respeitar e aplicar o dispositivo constitucional. Em caso de respeito ao comando, esse fator de desequilíbrio da balança previdenciária inexistirá.

Por derradeiro, a questão demográfica não pode ser considerada como fator de desequilíbrio da balança previdenciária. Trata-se de um fator que sempre estará presente, devendo ser mensurado no equilíbrio financeiro e atuarial. Os dados representativos da população devem ser apreciados para a verificação e adequação dos riscos sociais ao momento da sociedade. A questão demográfica deve ser apreciada constantemente, até mesmo para fixação dos riscos sociais que serão cobertos pelo sistema previdenciário.

Feitas essas ponderações, conclui-se que o problema do desequilíbrio da balança previdenciária é bastante complexo e exige um estudo contínuo para encontrar sua solução.

5. Referências

AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. São Paulo: Editora Saraiva, 2023. E-book. ISBN 9786553628113. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#!/books/9786553628113/>. Acesso em: 12 set. 2023.

ANTUNES, Ricardo; DRUCK, Graça. A terceirização sem limites: a precarização do trabalho como regra. **O Social em Questão**. Rio de Janeiro, Vol. 18, n. 34, p. 19-40, jul/dez, 2015.

Disponível em <<https://www.redalyc.org/journal/5522/552264586001/552264586001.pdf>>. Acesso em 21.06.2023.

ARAÚJO NETO, Raul Lopes de. **Elementos da Seguridade Social**. Teresina: EDUFPI, 2022.

_____. **O conceito jurídico de invalidez**. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Curso de Direito – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Regime Geral da Previdência tem redução demais de 23% do déficit nos dois primeiros bimestres de 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/noticias/o-regime-geral-da-previdencia-social-rgps-tem-reducao-de-mais-de-23-do-deficit-nos-dois-primeiros-bimestres-de-2023>>. Acesso em: 21.08.2023.

_____. Ministério da Fazenda. Relatório Resumido da Execução Orçamentária Governo Federal e Outros Demonstrativos – Aril de 2023. Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:47103>. Acesso em: 21.08.2023.

_____. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Fatos e Números: Famílias e Filhos no Brasil. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/observatorio-nacional-da-familia/fatos-e-numeros/familias-e-filhos-no-brasil.pdf>>. Acesso em: 22.06.2023.

_____. Tesouro Nacional. Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre de 2023. Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:47533> Acesso em 15.09.2023.

_____. Tribunal de Contas da União. Déficit previdenciário é detalhado na cartilha Fatos Fiscais. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/deficit-previdenciario-e-detalhado-na-cartilha-fatos-fiscais.htm>> Acesso em 06.10.2022.

_____. Tribunal de Contas da União. Contas do Presidente da República 2021. Disponível em: <<https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo-2021/05-orcamento-publico.html>> Acesso em 09.09.2023.

_____. Tribunal de Contas da União. Relatório e parecer prévio sobre as contas do Presidente da República 2022. Disponível em: <<https://sites.tcu.gov.br/contas-do-presidente/1%20Relat%C3%B3rio%20CG2022.pdf>> Acesso em 09.09.2023.

_____. Tribunal de Contas da União. Relatório e parecer prévio sobre as contas do Presidente da República 2023. Disponível em: <<https://sites.tcu.gov.br/contas-do-presidente/>> Acesso em 17.08.2024.

BREYNER, Frederico Menezes. Inconstitucionalidade da desvinculação das receitas da união (DRU) quanto às contribuições sociais sob a ótica dos direitos prestacionais fundamentais. **Revista do CAAP**. N. 1, p. 203-222, 2006.

CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. **Constituição Econômica Bloqueada: impasses e alternativas**. Teresina: Edufpi, 2020.

FERRARO, Suzani Andrade. **As emendas constitucionais n. 20/1998 e 41/2003 e o equilíbrio financeiro e atuarial nos regimes de previdência social**. 2006. Monografia (Mestrado em Direito) – Curso de Direito – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

FERREIRA, Joice Rocha. OPUSKA, Paulo Ricardo Opuska. O equilíbrio atuarial do Regime Geral de Previdência Social (RGPS): uma análise dos benefícios concedidos nos últimos cinco anos no município de Rio Grande. **JURIS**, Rio Grande, v. 24: p. 91-129, 2015.

GOÑI, Álvaro Russomano; ECHEVERRIA, Mariana Silveira. O impacto da Desvinculação de Receitas da União na efetivação do direito social à saúde durante a pandemia de COVID-19 no Brasil. **Cadernos Ibero-americanos de Direito Sanitário**, Brasília, 10(4): out./dez., 2021.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Carr R. **O custo dos direitos: por que a liberdade depende dos impostos**; trad. de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2019.

HORVATH JÚNIOR, Miguel. **Direito previdenciário**. Barueri: Editora Manole, 2011. E-book. ISBN 9788520444375. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788520444375/>. Acesso em: 21.06.2023.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Nota técnica: O crescimento insustentável dos gastos com previdência e pessoal. **Carta de Conjuntura nº 38**. 1º trimestre 2018. Brasília: Ipea, 2018.

JUCÁ, Francisco Pedro; BERNARDINELI, Muriana Carrilho Bernardineli. Uberização: a realidade do trabalho humano por trás da economia de compartilhamento. **Revista de Direito do Trabalho**. V. 220/2021, p. 229 – 247, Nov - Dez 2021.

KOSSMANN, Edson Luís; BUFFON, Marciano. A (in)constitucionalidade da desvinculação de receitas da União (DRU) ante o Princípio da Proibição de Retrocesso. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 280, n. 2, p. 285-315, maio/ago. 2021.

LOMBARDI, Lucia Pereira Valente Lombardi. **O financiamento da seguridade social como instrumento de sustentabilidade da previdência social**. 2019. Monografia (Mestrado em Direito) – Curso de Direito – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2019.

MEIRINHO, Augusto Grieco Sant'anna. **Trabalho Decente e Seguridade Social: O efeito cliquet e a construção do mínimo existencial beveridgiano**. 1ª ed. Curitiba: Alteridade, 2021.

MENDES; Beatriz Lourenço. O futuro da previdência social no brasil: desafios ao custeio e arrecadação fiscal na sociedade informacional. In CALIENDO, Paulo; CAVALCANTE, Denise Lucena; BITTENCOURT, Luiz Antonio da Silva (Orgs). **Tributação, Tecnologia e Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Editora Fundação Fênix, 2021.

MOREIRA, Ajax; FERREIRA, Sergio Guimarães; FOGUEL, Miguel Nathan Foguel. Desigualdade, desequilíbrio e ajuste em sistema de previdência por repartição. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Rio de Janeiro: Ipea, abril de 2021, ISSN 1415-4765.

NOGUEIRA, Naron Gutierre. **O equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos e a capacidade de implementação de políticas públicas pelos entes federativos**. 2011. Monografia (Mestrado em Direito) – Cutso de Direito - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2011.

PASSOS, Fábio Luiz dos. **O Limbo da Proteção Social: entre a Assistência e a Previdência**. In SERAU JUNIOR, Marco Aurelio; COSTA, José Ricardo Caetano (Coord.). **Benefício Assistencial: teoria geral, processo, custeio: a luta pelo direito assistencial no Brasil**. 2ª ed. São Paulo: LTr, 2018.

PEREIRA FILHO, Luiz Clemente. **Princípios constitucionais da seguridade social**. Monografia (Mestrado em Direito) – Curso de Direito – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

RISTER, Carla Abrantkoski; FERREIRA, Gustavo Assed. A desvinculação de receitas da união e o novo regime fiscal: caracterização e impacto na implementação dos direitos sociais. **Revista da Faculdade de Direito**, Fortaleza, v. 42, n. 2, p. 131-153, jul./dez. 2021.

SILVA, Antonio Thomé Sarmiento da; COSTA, Raphael Ribeiro. O déficit da previdência freou a economia, ou a economia fraca gerou o déficit da previdência? **BIUS -Boletim Informativo Unimotrisaúde em Sociogerontologia**, V. 34, N. 28, out. 2022.

SOTTILI, Jovana. A irritação do sistema da economia sobre o sistema do direito: uma análise empírica acerca da reforma da previdência. **Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife**, vol.90, n.01, jan. - jun. 2018, p.

STANDING, Guy. **O precariado: a nova classe perigosa**. 1ª ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2014.