

**XIV ENCONTRO INTERNACIONAL
DO CONPEDI BARCELOS -
PORTUGAL**

**DIREITOS SOCIAIS, SEGURIDADE E PREVIDÊNCIA
SOCIAL**

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 Haydêe Dal Farra Napolini - 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

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

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

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direitos sociais, seguridade e previdência social [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Alexandre Naoki Nishioka; Cláudio Miguel de Sousa Cardoso; Francisco Nicolau Domingos; Raymundo Juliano Feitosa. – Barcelos, CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-213-1

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

Tema: Direito 3D Law

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Internacionais. 2. Direitos sociais. 3. Seguridade e previdência social. XIV Encontro Internacional do CONPEDI (3; 2025; Barcelos, Portugal).

CDU: 34



XIV ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI BARCELOS - PORTUGAL

DIREITOS SOCIAIS, SEGURIDADE E PREVIDÊNCIA SOCIAL

Apresentação

Os artigos a seguir exibidos são fruto do XIV Encontro Internacional do CONPEDI, realizado nos dias 10, 11 e 12 de setembro, na sempre receptiva cidade de Barcelos, com colaboração essencial do Instituto Politécnico do Cávado e Ave.

O agrupamento dos ramos de Tributário e Financeiro, no GT coordenado, é um convite ao desenvolvimento de trabalhos interdisciplinares, que articulam conceitos interligados em diversos ramos do Direito em busca de um aperfeiçoamento científico à altura exigida pelo Congresso Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito. Aliás, em homenagem e respeito à internacionalidade da casa do encontro, essa mencionada interdisciplinaridade traduziu-se, inclusive, no direito comparado, angariando produtividade no Direito Português (quanto à averiguação da constitucionalidade de concorrência fiscal entre profissionais) e Espanhol (em relação ao importe de soluções alternativas de conflitos tributários administrativo). Em todo caso, não somente as produções propriamente ditas, como também os diálogos proporcionados no evento com a participação total dos aprovados, foram de grande proveito aos seus adequados espaços de investigação.

Invariavelmente, as temáticas contemporâneas fizeram-se presentes, sobretudo no que diz respeito às novas conjunturas proporcionadas pela Reforma Tributária e sua indissociável regulamentação. Em um horizonte de observação com recorte voltado às alterações principiológicas, houve foco no incremento da cooperação no texto constitucional. Por sua vez, na análise da legislação conexa, a proeminência deu-se à responsabilidade – seja em um viés específico quanto às plataformas digitais, seja em uma perspectiva ampla quanto ao

fiscal e sua exigência para o funcionamento verdadeiro da ordem econômica nacional; e, para os adeptos de uma tradicional discussão doutrinária, uma crítica acerca de determinados posicionamentos quanto à isenção tributária.

Na mesma medida, a oportunidade da gestão conjunta do GT de Direitos Sociais, Seguridade e Previdência Social garantiu aos debates sua notória amplitude consagrada na Constituição Cidadã de 1988, de maneira que a investigação dessas garantias sempre se desdobra em temas instigantes, em decorrências não tão imediatamente previsíveis.

Nesse contexto, foram analisadas: as mudanças promovidas pela EC n.º 103/2019 no regime de previdência dos servidores públicos, agora com certa maturidade temporal, apontando para uma preferência estratégica de planos administrados por entidades fechadas de previdência complementar; a escolha do tipo da solidariedade e os reflexos dessa decisão no sistema da Seguridade Social; a urgência da transição de paradigma na definição de cidadania, optando por um método dialético, com o fito de acompanhar as transformações sociais que não são apropriadamente abarcadas em um conceito jurídico fixo; e, não menos relevante, a complexa associação entre a garantia à educação e a vulnerabilidade da pessoa autista no sistema de ensino.

Com efeito, certos da qualidade e pertinência dos trabalhos apresentados, é com grande satisfação que a coordenação do GT deseja uma boa leitura!

Prof. Dr. Alexandre Naoki Nishioka – Universidade de São Paulo.

Profa. Dra. Cláudia de Sousa Cardoso - Instituto Politécnico do Cávado e do Ave.

Prof. Dr. Francisco Nicolau Domingos - Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa.

SOLIDARIEDADE E A PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA

SOLIDARITY AND THE BRAZILIAN PUBLIC PENSION SYSTEM

Zélia Luiza Pierdoná ¹

Resumo

A solidariedade social é um pré-requisito para a proteção social e se aplica tanto às medidas de proteção quanto ao seu financiamento. No Brasil, a Constituição de 1988 instituiu um sistema de proteção social, denominado seguridade social, que visa garantir direitos relacionados à saúde, à previdência social e à assistência social. Com a referida Constituição, o direito à saúde foi universalizado. Portanto, todos passaram a ter acesso aos serviços de saúde. A previdência social exige que os trabalhadores contribuam para que eles e seus dependentes tenham acesso à proteção. A assistência social visa proteger os necessitados, independentemente de contribuições. Para garantir os mencionados direitos, a Constituição estabeleceu que toda a sociedade é responsável por seu financiamento, embora em relação à previdência social, a base do financiamento são as contribuições sobre a remuneração do trabalho, contribuindo tanto aquele que recebe a remuneração, quanto aquele que remunera (empresa). Assim, os três subsistemas da seguridade social (saúde, previdência e assistência social) são baseados na solidariedade, seja a universal (de toda a sociedade), seja a mais restrita (solidariedade profissional). Este artigo tem como objetivo analisar a solidariedade no subsistema previdenciário brasileiro. Para a realização do trabalho, utilizou-se o método dedutivo e, como técnicas de pesquisa, a revisão bibliográfica, a análise de normas jurídica, bem como a consulta de dados oficiais.

Palavras-chave: Proteção social, Solidariedade, Previdência social, Deficit, Sustentabilidade

Abstract/Resumen/Résumé

Social solidarity is a prerequisite for social protection and applies to both protective measures and their financing. In Brazil, the 1988 Constitution established a social protection system, called social security, which aims to guarantee rights related to health, social security and

security (health, public pension system and social assistance) are based on solidarity, whether universal (of the entire society) or more restricted (professional solidarity). This article aims to analyze solidarity in the Brazilian public pension system subsystem. To carry out the work, the deductive method was used and, as research techniques, the bibliographic review, the analysis of legal norms, as well as the consultation of official data.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Social protection, Solidarity, Public pension system, Deficit, Sustainability

Introdução

A solidariedade social é pressuposto da proteção social, e se revela tanto em relação às medidas protetivas, quanto ao seu financiamento.

No Brasil, a Constituição de 1988 adotou um sistema amplo de proteção social, denominado seguridade social, o qual é integrado por três subsistemas: o da previdência, o da assistência e o da saúde. A Constituição também estabeleceu que as ações protetivas são de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, demonstrando a solidariedade em relação à efetivação de seus direitos integrantes.

A saúde, com a referida constituição, foi universalizada. Assim, todos passaram a ter acesso aos serviços de saúde. A previdência social, por sua vez, é dirigida aos trabalhadores e a seus dependentes, exigindo contribuição prévia para ter acesso à proteção. Já a assistência social protege as pessoas vulneráveis social e economicamente, independente de contribuição direta dos beneficiários, como ocorre com a previdência social.

Para garantir os referidos direitos, a Constituição estabeleceu que toda a sociedade é responsável pelo seu financiamento (art. 195, *caput*, da Constituição), tendo criado um verdadeiro sistema tributário paralelo, já que prescreveu os pressupostos de várias contribuições sociais que são destinadas ao sistema de seguridade social como um todo, embora em relação à previdência social, a base do financiamento são as contribuições sobre a remuneração do trabalho, contribuindo tanto aquele que recebe a remuneração, quanto aquele que remunera (art. 167, XI, da Constituição).

Assim, a sociedade, além de garantir os recursos para a efetividade dos direitos de seguridade social, também participa na execução dos referidos direitos. Com isso, verifica-se que a proteção social brasileira tem como pressuposto a solidariedade dos membros da sociedade, tanto em relação a seu financiamento, quanto na execução das ações protetivas.

Embora a solidariedade seja a base de todo o sistema de seguridade social, o presente trabalho tem por objetivo analisar a solidariedade no financiamento do subsistema previdenciário brasileiro, o qual, a princípio, tem como base a solidariedade profissional/intergeracional.

Para efetuar a análise da solidariedade na previdência social, inicialmente serão feitas considerações sobre o sistema de seguridade social e, especificamente, sobre o subsistema previdenciário. Após, será analisada a aplicação da solidariedade no subsistema previdenciário brasileiro, especialmente considerando a situação deficitária existente, a qual será demonstrada com os dados constantes no Relatório Resumido de Execução Orçamentária do Governo Federal. Com base nisso, serão apresentadas considerações sobre a necessidade

de garantir a sustentabilidade da previdência social, como forma de impedir a solidariedade invertida, bem como de garantir a efetividade dos outros direitos integrantes da seguridade social e, também, a proteção previdenciária aos atuais contribuintes e às futuras gerações.

Para a realização do estudo, utilizou-se do método dedutivo e, como técnicas de pesquisa, a revisão bibliográfica, a análise de normas jurídicas, bem como a consulta de dados oficiais, especialmente os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária do Governo Federal, de 2023 e 2024.

1. O sistema de seguridade brasileiro

A Constituição de 1988 estabeleceu um sistema protetivo denominado seguridade social, o qual “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” (art. 194 da Constituição).

Pelo texto constitucional, é possível afirmar, primeiro, que a seguridade social é um sistema protetivo composto por três direitos: previdência social, assistência social e saúde; e, segundo, que se trata de um sistema e não de direitos isolados, tendo, com isso, adotado muitos dos pressupostos do modelo desenhado por Beveridge¹ e sua equipe. Isso porque, o texto constitucional estabelece expressamente que a seguridade social “compreende um conjunto integrado de ações”.

Nesse sentido, sustentam Pierdoná e Marques:

O Constituinte de 1988, utilizando da construção sistêmica de proteção social desenvolvida na Inglaterra, no denominado Plano Beveridge, reservou, em artigo específico (art. 194), a conceituação da proteção social articulada entre técnica de provisão (proteção previdenciária) e técnica de ajuda (proteção assistencial), efetivadas por meios da garantia dos direitos de saúde, de previdência e de assistência social, como sistema a ser construído e operado em conjunto entre sociedade e Estado (“conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade”). (PIERDONA e MARQUES, p. 51)

Assim, a universalidade da proteção, prevista expressamente no art. 194, parágrafo único, inciso I, da Constituição brasileira de 1988, e defendida no Plano Inglês, mencionado acima, deve ser concebida no conjunto da seguridade social e não em cada um dos direitos integrantes do sistema, embora haja universalidade no subsistema de saúde, uma vez que com a referida constituição, todos passaram a ter acesso aos serviços públicos de saúde. Antes da referida constituição, a princípio, apenas os trabalhadores e seus dependentes tinham acesso à saúde pública. O texto constitucional não estabelece a gratuidade dos serviços de saúde.

1 BEVERIDGE, Sir William. **Relatório sobre o seguro social e serviços afins.**

Porém, a legislação infraconstitucional assim o fez (Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990), estabelecendo, com isso, o mesmo tratamento para situações diferenciadas, o que aprofunda as desigualdades sociais.

A Constituição também inovou em relação à assistência social, pois a transformou em um direito das pessoas vulneráveis social e economicamente, tendo estabelecido o acesso aos direitos assistenciais a todos os necessitados, independente de contribuição dos beneficiários.

A previdência social, que é dirigida aos trabalhadores e seus dependentes, tem por objetivo substituir os rendimentos do trabalho, quando diante de incapacidade laboral real ou presumida. Com isso, a proteção previdenciária mantém a subsistência do trabalhador e de sua família, nas situações em que ele não pode exercer atividade remunerada. Embora já existisse a referida proteção, a Constituição de 1988 lhe deu novos contornos, com vistas a garantir um tratamento mais isonômico a todos os trabalhadores da iniciativa privada.

Em relação às regras previdenciárias, a citada constituição foi muito generosa e, em razão disso, já foram editadas várias reformas previdenciárias, por meio de emendas à constituição, dentre elas, as que produziram maiores modificações foram as Emendas Constitucionais nº 20/98, nº 41/2003 e nº 103/2019².

Com isso, pode-se afirmar que a proteção social, com a Constituição de 1988, passou a ser universal, já que a pessoa em situação de necessidade ou é atendida pela previdência social (trabalhador e seus dependentes) ou é atendida pela assistência social, quer seja oferecida pela família do necessitado, quer pelo Poder Público, sendo que a assistência pública/estatal é subsidiária daquela prestada pela família.

A Constituição de 1988, além de definir que a seguridade social é um sistema protetivo, formado por três direitos, e estabelecer normas específicas para cada um de seus subsistemas (a saúde, nos arts. 196 a 200; a previdência nos arts. 201, 40 e 202; e, a assistência nos arts. 203 e 204), definiu que a sociedade é responsável pelo seu financiamento, o qual é efetivado de forma direta e indireta.

A forma indireta de financiamento é efetivada pela destinação de recursos do orçamento fiscal de cada um dos entes federativos, a exemplo dos preceitos dos §§2º e 3º do art. 198, disciplinado pela Lei Complementar nº 141/2012, que estabelece os percentuais mínimos da receita de impostos que devem ser destinados à saúde, pelos entes federativo.

2 Sobre as alterações promovidas pelas Reformas da Previdência ver Pierdoná e Leal “A proteção previdenciária e as Reformas Implementadas pela Emendas Constitucionais nº 20/98, nº 41/2003 e nº 103/2019”.

Já a forma direta de financiamento da seguridade social é efetivada por meio do pagamento de contribuições sociais destinadas à seguridade social, as quais têm seus pressupostos estabelecidos nos arts. 195³ e 239⁴ da Constituição.

Inicialmente, a Constituição destinou seis contribuições sociais para financiar a seguridade social (cinco nos incisos e alíneas do art. 195 e uma no *caput* do art. 239). Com a Emenda Constitucional nº 42/2003, passaram a ser sete, já que foi acrescentado o inciso IV ao referido dispositivo constitucional.

Das seis contribuições do art. 195, duas são destinadas apenas à previdência social, a da empresa sobre a remuneração do trabalho (art. 195, I, “b”) e a do trabalhador (art. 195, II), nos termos do art. 167, XI, também da Constituição (inciso incluído pela Emenda Constitucional nº 20/98), motivo pelo qual as referidas contribuições podem ser denominadas contribuições previdenciárias.

Com a recente Reforma Tributária, veiculada pela Emenda Constitucional nº 132/2023, as contribuições do art. 195 e do art. 239 sobre a receita/faturamento serão substituídas pela contribuição sobre bens e serviços – CBS, nos termos do art. 195, V, da Constituição. Isso se dará a partir de 2027.

Como referido acima, as duas contribuições incidentes sobre a remuneração do trabalho (da empresa e do trabalhador, respectivamente, previstas no art. 195, I, “a”, e II) são destinadas exclusivamente ao pagamento dos benefícios previdenciários concedidos pelo Regime Geral de Previdência Social⁵. As demais contribuições são destinadas ao sistema

3 Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;

b) a receita ou o faturamento;

c) o lucro;

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, podendo ser adotadas alíquotas progressivas de acordo com o valor do salário de contribuição, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo Regime Geral de Previdência Social;

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar. (incluído pela EC nº 42/2003)

V - sobre bens e serviços, nos termos de lei complementar. (incluído pela EC nº 132/2023)

4 Art. 239. A arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social, criado pela Art. 239. A arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social, criado pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, criado pela Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970, passa, a partir da promulgação desta Constituição, a financiar, nos termos que a lei dispuser, o programa do seguro-desemprego, outras ações da previdência social e o abono de que trata o § 3º deste artigo.

5 O mesmo ocorre em relação aos Regimes Próprios dos Servidores Públicos, já que tanto a contribuição do servidor, quanto do ente federativo que o remunera são destinadas exclusivamente ao pagamento dos

como um todo, ou seja, ao subsistema de saúde, ao subsistema de assistência social e, também, ao subsistema previdenciário.

Porém, a previdência social tem utilizado, cada vez mais, recursos das outras contribuições, já que as do trabalhador e as da empresa sobre a remuneração do trabalho têm sido insuficientes para custear os benefícios da previdência social. Com isso, menos recursos são destinados à saúde e à assistência social.

A insuficiência de recursos das contribuições específicas destinadas à proteção previdenciária também ocorre na maioria dos Regimes Próprios dos Servidores Públicos - RPPS, o que exige a alocação de tributos recolhidos por toda a população.

1.1. O subsistema previdenciário brasileiro

Como referido acima, a previdência social faz parte do sistema de seguridade social, tendo como objetivo proteger os trabalhadores e seus dependentes, quando diante de situações de incapacidade laboral real ou presumida. Exige contribuição prévia para a concessão da proteção previdenciária, tendo, portanto, natureza profissional/contributiva.

A previdência brasileira divide-se em proteção obrigatória e proteção complementar. A obrigatória é subdividida em Regime Geral de Previdência Social - RGPS, cujas regras constitucionais estão no art. 201 (que é dirigido aos trabalhadores em geral, exceto os servidores públicos titulares de cargos efetivos), e Regimes Próprios dos Servidores Públicos - RPPS, previstos no art. 40 da Constituição (dirigido aos servidores públicos titulares de cargos efetivos e seus dependentes). Os referidos regimes atualmente adotam o mesmo limite máximo de proteção.

Até recentemente apenas o Regime Geral de Previdência Social tinha um teto de proteção, já que os benefícios dos servidores públicos correspondiam à sua última remuneração integral, independentemente do histórico contributivo.

A Emenda Constitucional nº 20/98⁶ permitiu que os entes federativos adotassem o mesmo teto de proteção do RGPS, desde que instituíssem regime de previdência complementar para seus servidores. Porém, apenas após a Emenda Constitucional nº 41/2003, que deu nova redação ao §15 do art. 40, retirando a exigência de lei complementar que

benefícios concedidos pela respectiva previdência, nos termos do art. 167, XII da Constituição.

6 §14 do art. 40 da Constituição (redação da EC nº 20/98) - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituíam regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, **poderão** fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 (acrescentado pela Emenda Constitucional nº 20/98).

estabelecesse normas gerais a serem observadas pelos entes federativos, na instituição de previdência complementar para seus respectivos servidores, alguns entes federativos o fizeram e, com isso, estabeleceram o mesmo teto de proteção do Regime Geral de Previdência Complementar, como por exemplo, a União⁷.

A última reforma da previdência, efetivada pela Emenda Constitucional nº 103/2019⁸, determinou que todos os entes federativos⁹ adotassem (no prazo de 2 anos) o mesmo teto de proteção do Regime Geral de Previdência Social. Com isso, tanto o Regime Geral, quanto os Regimes Próprios dos Servidores possuem o mesmo teto de proteção social, que, para 2025, corresponde ao valor de R\$ 8.157,41.

Assim, pela previdência obrigatória, atualmente, todos os trabalhadores e seus dependentes (incluindo os servidores públicos) recebem benefícios de no máximo de R\$ 8.157,41. Com isso, se os trabalhadores que recebem remuneração além do referido valor pretenderem ter uma proteção em valores semelhantes àqueles recebidos em atividade, poderão buscar a complementação, por meio da previdência complementar.

Portanto, a previdência complementar tem por objetivo proteger para além do teto máximo de proteção da previdência obrigatória, com vistas a garantir o mesmo nível de vida daqueles trabalhadores que, durante a vida laboral, recebem além do teto da previdência obrigatória. A referida proteção tem natureza privada e seu regime financeiro é de capitalização.

A previdência obrigatória (Regime Geral e Regimes dos Servidores) adota, por sua vez, o sistema financeiro de repartição simples, o que significa que os trabalhadores e servidores públicos que exercem atividade laborativa, bem como quem os remunera (empresas e os entes federativos), financiam os benefícios daqueles que já estão usufruindo a proteção.

Dessa forma, aqueles que exercem atividade laboral e, portanto, contribuem para a previdência social, garantem ou deveriam garantir os recursos para o pagamento das prestações daqueles trabalhadores e/ou seus dependentes que já recebem benefício, o que permite afirmar que há uma solidariedade profissional/intergeracional na previdência social.

7 A Lei nº 12.618/2012 instituiu a previdência complementar para servidores públicos federais titulares de cargo efetivo e criou a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (Funpresp).

8 § 14 do art. 40 da Constituição (redação dada pela EC nº 103/2019): A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **instituirão**, por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, regime de previdência complementar para servidores públicos ocupantes de cargo efetivo, observado o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social para o valor das aposentadorias e das pensões em regime próprio de previdência social, ressalvado o disposto no §16.

9 A forma de Estado adotada pelo Brasil, desde sua segunda Constituição, em 1891, é o federalismo, que no Brasil, além da União (ente central), há os estados, o Distrito Federal e os municípios.

Porém, as contribuições dos atuais trabalhadores/segurados e de quem os remunera/empresa têm sido insuficientes para pagar os benefícios daqueles que já usufruem de benefícios, por diversos fatores, dentre os quais, destacam-se:

a) a generosidade do constituinte e do legislador infraconstitucional no desenho dos benefícios previdenciários, sem a preocupação com a observância de critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial;

b) a generosidade do constituinte e do legislador infraconstitucional ao estabelecer o valor e os critérios dos benefícios assistenciais, em especial aquele previsto no art. 203, V da Constituição (benefício assistencial de prestação continuada – BPC/LOAS, devido aos idosos e às pessoas com deficiência), o que desestimula o recolhimento de contribuições previdenciárias dos trabalhadores de baixa renda, que trabalham por conta própria e, com isso, geram um aumento da informalidade;

c) a generosidade de parte dos membros da magistratura, por meio da flexibilização das normas do ordenamento jurídico, na concessão judicial de benefícios previdenciários e assistenciais;

d) a informalidade dos trabalhadores brasileiros, que, embora tenha apresentado pequena redução, no trimestre de fevereiro a abril de 2025, foi de 37,5% da população ocupada, representando 39,2 milhões de trabalhadores informais, já que “a quantidade de pessoas ocupadas no trimestre encerrado em abril deste ano era de aproximadamente 103,3 milhões”¹⁰;

e) o uso das novas tecnologias no sistema produtivo, que reduz ainda mais os postos de trabalho, especialmente aqueles com vínculo empregatício, que garantem um percentual maior de contribuições previdenciárias, já que contribuem sobre a prestação do serviço, tanto o empregado (que recolhe de 7,5% a 14%, de forma progressiva, até o teto do salário-de-contribuição, que é o mesmo do teto dos benefícios), quanto o seu empregador (que recolhe 20% do total da remuneração, sem a aplicação do teto do salário-de-contribuição, mais de 0,5% a 6% para a contribuição de acidente do trabalho/riscos ambientais do trabalho). Já no trabalho por conta própria, há apenas a contribuição do trabalhador, que é de 5% sobre o salário mínimo, de 11% ou 20% sobre o salário-de-contribuição, também sujeito ao teto.

Assim, o grande desafio é como garantir a proteção, tanto dos atuais como aos futuros beneficiários, sem comprometer os demais subsistemas da seguridade social.

10 Agência IBGE Notícias. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/43503-no-trimestre-encerrado-em-abril-taxa-de-desocupacao-fica-estavel-e-emprego-com-carteira-bate-recorde>. Acesso em 21 jun. 2025.

1.2. O financiamento da previdência social brasileira

Acima foi mencionado que tanto o trabalhador, como aquele que o remunera devem contribuir para a previdência social, que, em regra, é sobre os rendimentos do trabalho. Apenas os pequenos agricultores e os pescadores artesanais contribuem sobre o resultado da comercialização de produção, nos termos do § 8º do art. 195 da Constituição.

As contribuições dos trabalhadores (segurados obrigatórios) e das empresas que os remuneram têm previsão constitucional nos incisos I, “a”, e II do art. 195 da Constituição, as quais foram instituídas pela Lei nº 8.212/91.

A base de cálculo, como regra, é a totalidade da remuneração, sendo limitada ao teto para os trabalhadores (o teto é o mesmo que o dos benefícios, sendo que, para 2025, é de R\$ 8.157,41) e sem a referida limitação para quem os remunera, com exceção do empregador doméstico.

A última Reforma da Previdência Social, efetivada por meio da Emenda Constitucional nº 103 de 2019, estabeleceu que as contribuições dos trabalhadores podem ser progressivas, aumentando a alíquota, conforme aumenta a base de cálculo (remuneração). A própria emenda já adotou alíquotas progressivas para o Regime Geral de Previdência Social, para as seguintes espécies de segurados: empregados, avulsos e empregados domésticos¹¹.

A referida possibilidade foi conferida aos Regimes Próprios dos Servidores que podem instituir alíquotas progressivas para os servidores públicos, o que já foi feito pela União, também na própria emenda. Porém, é uma faculdade e muitos entes subnacionais não adotaram a citada progressividade.

As contribuições dos trabalhadores e das empresas sobre a remuneração do trabalho têm sido muito inferiores aos valores relativos aos benefícios pagos pelo Regime Geral e por muitos Regimes dos Servidores Públicos.

O Regime Geral de Previdência vem reiteradamente acumulando déficit, sendo que, no ano de 2023¹², a receita das contribuições das empresas sobre a remuneração e a dos trabalhadores totalizou R\$ 588,95 bilhões e a despesa com os benefícios foi de R\$ 904,67.

11 São cinco as espécies de segurados obrigatórios: empregados, trabalhadores avulsos, empregados domésticos, contribuintes individuais (nos quais se encontram os trabalhadores autônomos) e segurados especiais.

12 Dados retirados do Relatório Resumido de Execução Orçamentária do Governo Federal – 2023. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2023/12>. Acesso em: 19 jun 2025.

No ano de 2024¹³, a receita das contribuições das empresas sobre a remuneração e a dos trabalhadores totalizou R\$ 639,42 bilhões e a despesa com os benefícios foi de R\$ 943,19 bilhões.

Assim, a diferença (2023, R\$ 315,72 bilhões; e, 2024, R\$ 303,77 bilhões) entre o valor arrecadado das contribuições específicas para o Regime Geral de Previdência Social e os valores destinados ao pagamento dos benefícios foi retirada das outras contribuições de seguridade social, comprometendo, assim a efetividade dos demais direitos de seguridade social – saúde e assistência social.

Registre-se que em 2023, os valores destinados à saúde, no âmbito federal, foram de R\$ 157,92 bilhões e à assistência social, de R\$ 268,32 bilhões. Já em 2024, os valores destinados à saúde foram de R\$ 215,92 bilhões e à assistência social, de R\$ 284,49 bilhões.

No âmbito do Regime Próprio dos Servidores da União, a receita das contribuições dos servidores civis da União, ativos, inativos e pensionistas, no ano de 2023, foi de R\$ 40,12 bilhões e a despesa com os benefícios foi de R\$ 102,93 bilhões; já no ano de 2024, a receita foi de R\$ 42,47 bilhões e a despesa foi de R\$ 106,74 bilhões. A diferença entre receitas e despesas, no ano de 2023, foi de R\$ 62,81; e, a de 2024, foi de R\$ 64,27 bilhões, o que foi suportado pelos contribuintes da União (todos os brasileiros), fruto, portanto, da solidariedade universal e não do grupo dos servidores públicos federais (solidariedade profissional). Registre-se que essa diferença já considera a contribuição dos servidores aposentados e também seus pensionistas, a qual foi instituída pelos entes federativos, nos termos da EC nº 41/2003.

2. Solidariedade e a previdência social brasileira

José Cassalta Nabais, assevera que, “embora a ideia de solidariedade social não seja uma ideia de hoje, ao menos enquanto instituto ligado ao mundo do direito público, é uma ideia fundamentalmente da modernidade”. Para o referido autor, “a ideia da solidariedade apenas vai ser (re)descoberta no dobrar do século XIX para o século XX, através de uma espécie de frente comum formada sobretudo por teóricos franceses”, dentre os quais, Charles Gide, Émile Durkeim, Léon Duguit, Maurice Hauriou e Georges Gurvitch, que, “movidos fundamentalmente pela preocupação em encontrar uma resposta adequada para a então questão social, para a qual se havia já conseguido com assinalável êxito uma solução”,

13 Dados retirados do Relatório Resumido de Execução Orçamentária do Governo Federal – 2024. Disponível em: Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2024/12>. Acesso em: 19 jun 2025.

protagonizada por Bismarck, traduzida no socialismo de Estado, que era dominado pelas ideias de centralização e regulamentação estatais. Em contraposição à referida fórmula, os referidos teóricos franceses, “no quadro duma espécie de terceira via entre o liberalismo e o socialismo”, trouxeram a “ideia de uma necessária coordenação de esforços entre as diversas instituições” não estatais.

Novamente no esquecimento, a ideia de solidariedade ressurgiu “com a afirmação da chamada quarta geração¹⁴ de direitos fundamentais, constituída justamente pelos designados ‘direitos ecológicos’ ou ‘direitos de solidariedade’” (NABAIS, 2005, p. 110 e 111).

Nesse contexto, a Constituição brasileira de 1988, em seu art. 3º, estabelece os objetivos fundamentais do Estado brasileiro, dentre os quais, o de “construir uma sociedade livre, justa e solidária”; e, o de “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”.

Segundo Daniel Sarmiento, “a construção de uma sociedade solidária, tal como projetada pelo constituinte, pressupõe (...) a assunção, por cada um, de responsabilidades sociais em relação à comunidade e, em especial, em relação àqueles que se encontram em situação de maior vulnerabilidade” (SARMENTO, p. 339).

Para construir uma sociedade livre, justa e solidária é necessário que todos tenham acesso a condições mínimas, o que permitirá a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais, tão acentuadas no Brasil.

Para tanto, a Constituição de 1988 estabeleceu um sistema protetivo que busca atender a todas as situações de necessidades: a previdência protegendo os trabalhadores e seus dependentes; e, a assistência, as pessoas vulneráveis social e economicamente; e, a saúde, protegendo a todos.

A Constituição estabeleceu, ainda, que toda a sociedade participará das ações de seguridade social (art. 194), o que revela a solidariedade em relação à execução das ações protetivas. Além disso, o art. 195 estabelece que toda a sociedade é responsável pelo financiamento da seguridade social, revelando a solidariedade também no financiamento. Portanto, os dois preceitos constitucionais revelam que a solidariedade é a base do sistema protetivo brasileiro, tanto em relação à execução das ações, quanto aos recursos necessários à sua efetivação.

14 Registre-se que os autores portugueses consideram os direitos de liberdade, como direitos de primeira geração; os políticos, como de segunda; e, os sociais, como de terceira, motivo pelo qual denominam os de solidariedade como de quarta geração.

Zélia Luiza Pierdoná sustenta que “a solidariedade sempre foi o fundamento da proteção social, efetivando-se em grupos menores, como a família, até grupos maiores, como a sociedade organizada, por meio do Estado” (PIERDONA, 2015, p. 98).

José M. Almansa Pastor ressalta que a relação jurídica de seguridade social tem na solidariedade seu princípio fundamental. Para ele, o autêntico alcance do princípio da solidariedade é dado por meio dos recursos financeiros (PASTOR, 1991, p. 120 a 124).

Referindo-se à solidariedade, Marcelo Leonardo Tavares e Ricardo José Leite Souza sustentam que, ao lado dos valores liberdade e igualdade, “a solidariedade passa a merecer destaque no século XX, como fundamento dos direitos metaindividuais e dos direitos sociais prestacionais” (TAVARES e SOUZA, p. 279).

Os referidos autores asseveram, ainda, que “a solidariedade, como valor moral, pode ser classificada em dois tipos: a comutativa e a distributiva” (TAVARES e SOUZA, 2016, p. 279).

Na concepção comutativa, os autores sustentam que há o sentimento de pertencimento “a um grupo determinado de iguais, bem como avaliação de que se deve proteger o outro para que haja proteção de si mesmo em caso de necessidade” (TAVARES e SOUZA, 2016, p. 279). Na referida concepção, “os indivíduos se propõem a partilhar valores e objetivos comuns”, havendo “uma relação de simetria”, a qual se baseia “em sentimento de pertencimento a um grupo ou no critério de troca de proteção” (TAVARES e SOUZA, 2016, p. 280).

Já a solidariedade distributiva, segundo os autores, pressupõe a “entrega ao outro de meios suficientes para garantir sua dignidade. Seu fundamento moral está vinculado na proteção do outro pelo que ele é, digno de atenção e respeito, e tem por objetivo a redução de desigualdade entre as pessoas” (TAVARES e SOUZA, 2016, p. 280).

Utilizando a classificação dos referidos autores, e considerando os direitos de seguridade social, especialmente a proteção previdenciária e a assistencial, pode-se afirmar que a previdência se baseia na solidariedade comutativa e a assistência, na distributiva.

Também, pode-se diferenciar os tipos de solidariedade aplicáveis aos direitos integrantes da seguridade social, afirmando que a solidariedade relativa à previdência, a princípio, restringe-se aos trabalhadores/contribuintes (solidariedade profissional), enquanto a solidariedade relativa à assistência social é universal.

Isso porque as contribuições destinadas exclusivamente à previdência social são as contribuições dos trabalhadores/segurados e das empresas que os remuneram (art. 195, I, “a”

e II da Constituição), enquanto as contribuições destinadas também¹⁵ à assistência são as contribuições sobre a receita ou faturamento, sobre o lucro, sobre receita de concurso de prognóstico e do importador de bens e serviços (art. 195, I, “b”, “c”, III e IV da Constituição), que são suportadas, em última instância, por toda a sociedade.

Assim, se para pagar os benefícios previdenciários aos trabalhadores/segurados e a seus dependentes são utilizados recursos das outras contribuições, que não as previdenciárias (dos trabalhadores e das empresas sobre a remuneração), o deficit previdenciário é suprido com recursos provenientes de toda a sociedade e, portanto, também dos mais pobres, ocorrendo o que Marcelo Leonardo Tavares¹⁶ denomina “solidariedade invertida”, por meio da qual uma “parcela mais rica da sociedade recebe auxílio da mais pobre”.

Embora o autor tenha utilizado a referida denominação para designar a situação deficitária de muitos Regimes Próprios de Servidores Públicos, o mesmo se aplica ao Regime Geral de Previdência, uma vez que o referido regime previdenciário utiliza receitas das outras contribuições de seguridade social, as quais são suportadas por toda a sociedade, como mencionado acima.

A solidariedade distributiva, no entendimento de Marcelo Leonardo Tavares e Ricardo José Leite Souza (2016), tem por objetivo a redução das desigualdades, o que nem sempre se aplica à previdência social, a qual visa substituir os rendimentos do trabalho, cujos benefícios podem atingir o teto de proteção, que, para 2025, é de R\$ 8.157.41.

Assim, considerando que um dos objetivos do Estado brasileiro é de reduzir as desigualdades sociais e regionais, os recursos arrecadados de maneira universal (de toda a sociedade) devem ser dirigidos aos benefícios assistenciais (destinados às pessoas mais vulneráveis social e economicamente) ou aos serviços públicos de saúde (destinados a toda a população, sendo que a população mais pobre depende exclusivamente dos serviços públicos de saúde, uma vez que não possuem recursos para pagamento de planos de saúde suplementar).

Para garantir que os benefícios previdenciários sejam financiados com as contribuições previdenciárias (do trabalhador e da empresa sobre a remuneração), a Emenda

15 Refere-se também porque são destinadas a todo o sistema de seguridade social (saúde, assistência e previdência, já que as contribuições exclusivas à previdência social têm, há muito tempo, sido insuficientes para pagar os benefícios previdenciários).

16 Marcelo Leonardo Tavares utilizou a terminologia “solidariedade invertida” ao abordar a situação deficitária de muitos Regimes Próprios dos Servidores, que, em razão de benefícios generosos previstos no ordenamento jurídico (última remuneração, independente do histórico contributivo), utilizam recursos advindos da arrecadação de receitas tributárias, suportadas por toda a sociedade, incluindo, portanto, os mais pobres. Segundo ele, pela solidariedade invertida, “uma parcela mais rica da sociedade recebe auxílio da mais pobre” (TAVARES, 2003, p. 267).

Constitucional nº 20 de 1998 determinou que tanto o Regime Geral, quanto os Regimes Próprios dos Servidores Públicos devem observar critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. O referido preceito tem por objetivo garantir a sustentabilidade da previdência social, permitindo, com isso, a proteção não apenas aos atuais beneficiários, mas também aos atuais contribuintes e futuros beneficiários e às futuras gerações.

Embora a Emenda Constitucional nº 20 de 1998 tenha sido publicada há mais de 25 anos, bem como que já tenha sido editada mais duas grandes Reformas Previdenciárias, pelas Emendas Constitucionais nº 41/2003 e nº 103/2019¹⁷, a previdência social brasileira segue deficitária e financiada também por contribuições suportadas por toda a sociedade, já que não alcançou o equilíbrio financeiro e atuarial, determinado constitucionalmente, desde 1998.

Com isso, não se pode afirmar que a solidariedade relacionada ao financiamento da previdência social brasileira seja restrita aos trabalhadores e às empresas que os remuneram (solidariedade profissional). Ao contrário, há uma certa dose de solidariedade invertida, o que representa, muitas vezes, aumento das desigualdades, as quais já são muito acentuadas no Brasil.

Considerações finais

Apesar de a Constituição brasileira ter destinado duas contribuições específicas para o financiamento da previdência social (dos trabalhadores e das empresas sobre a remuneração), elas têm sido insuficientes para custear os benefícios previdenciários.

Em razão disso, recursos das outras contribuições de seguridade social que, em última instância, são suportadas por toda a sociedade, têm sido destinados à previdência social, gerando, muitas vezes, a solidariedade invertida. Isso porque a população mais pobres também contribui para financiar benefícios dirigidos apenas aos trabalhadores e a seus dependentes, os quais podem não ser hipossuficientes.

Além disso, a utilização da receita das outras contribuições de seguridade social reduz os recursos destinados à assistência social (que tem por objetivo proteger a população mais vulnerável) e à saúde (que é dirigida a todos, mas em especial aos mais pobres, uma vez que eles utilizam apenas o sistema público de saúde), fragilizando, portanto, a efetividade dos referidos direitos que também fazem parte da seguridade social.

¹⁷ Sobre as emendas constitucionais que introduziram as Reformas Previdenciárias no Brasil ver PIERDONÁ e LEAL (2020). A proteção previdenciária e as reformas implementadas pelas emendas constitucionais 20/1998, 41/2003 e 103/2019.

A não observância de critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial compromete também a própria proteção previdenciária, tanto para os atuais contribuintes e futuros beneficiários, quanto às futuras gerações.

Nesse contexto, a escolha do modelo protetivo, bem como de seu financiamento (se com base apenas na solidariedade profissional ou na solidariedade universal) deve ter como pressuposto a sustentabilidade da previdência social, visando garantir proteção tanto às atuais como às futuras gerações. Enfim, é preciso fazer escolhas, no presente, que permitam proteção também às futuras gerações.

Referências

BEVERIDGE, Sir William. **Relatório sobre o seguro social e serviços afins**. Tradução: Almir de Andrade. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1943.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 maio 2025.

BRASIL. Tesouro Nacional. **Relatório Resumido de Execução Orçamentária do Governo Federal – 2023**. Disponível em: Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2023/12>. Acesso em: 19 jun 2025.

BRASIL. Tesouro Nacional. **Relatório Resumido de Execução Orçamentária do Governo Federal – 2024**. Disponível em: Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2024/12>. Acesso em: 19 jun 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **No trimestre encerrado em abril, taxa de desocupação fica estável e emprego com carteira bate recorde**. Agência IBGE Notícias. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/43503-no-trimestre-encerrado-em-abril-taxa-de-desocupacao-fica-estavel-e-emprego-com-carteira-bate-recorde>. Acesso em 21 jun. 2025.

NABAIS, José Casalta. Solidariedade Social, Cidadania e Direito Fiscal. In GRECO, Marco Aurélio e GODOI, Marciano Seabra de. **Solidariedade social e tributação**. São Paulo : Dialética, 2005.

PASTOR, José M. Almansa. **Derecho de la seguridad social**. 7ª ed. Madrid : Tecnos, 1991.

PIERDONÁ, Zélia Luiza. O sistema de seguridade social brasileiro. In: Marco Antônio César Villatore; Francisca Moreno Romero (Org.). **III Encontro de Internacionalização do CONPEDI/Madrid/Espanha**. Madrid: Ediciones Laborum, 2015, v. 6, p. 87-104. Também disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/conpedireview/article/view/3557/3065>. Acesso em: 23 maio 2025.

PIERDONÁ, Zélia Luiza e MARQUES, Carlos Gustavo Moimaz. A estrutura do sistema de seguridade social na Constituição de 1988: necessidade de observância para garantir sua sustentabilidade. **REVISTA DE DIREITO DO TRABALHO (SÃO PAULO)**, v. 236, p. 49-65, 2024.

PIERDONÁ, Zélia Luiza e LEAL, BRUNO Bianco. A proteção previdenciária e as reformas implementadas pelas emendas constitucionais 20/1998, 41/2003 e 103/2019. **REVISTA DE DIREITO DO TRABALHO (SÃO PAULO)**, v. 46, p. 59-78, 2020.

SARMENTO, Daniel. **Direitos Fundamentais e Relações Privadas**. Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2004.

TAVARES, Marcelo Leonardo. **Previdência e Assistência Social – legitimação e fundamentação constitucional brasileira**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

TAVARES, Marcelo Leonardo e SOUZA, Ricardo José Leite. O princípio da solidariedade aplicado à previdência social. **Revista Jurídica**, Curitiba, v. 42, p. 277-293, 2016.