

SUSTENTABILIDADE DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL DO SÉCULO XXI

Sustainability of social security in brazil in the 21st century

Franklin Arthur Martinz Filho¹

André Studart Leitão²

Filipe Ticiano de Albuquerque Lobo³

DOI: <https://doi.org/10.62140/FFALFL712025>

RESUMO

O Brasil adota o modelo previdenciário contributivo de repartição, em que os contribuintes financiam os benefícios previdenciários dos beneficiários contemporâneos. A adoção desse modelo torna necessárias periodicamente reformas e adequações, em virtude das mudanças sociais, econômicas e demográficas. Uma das principais dificuldades decorrentes dessas alterações sociais consiste na redução da base de contribuintes, o que torna cada vez maior o déficit do sistema previdenciário brasileiro. Pretende-se relacionar as principais causas de redução da base de contribuintes da Previdência Social e investigar as possibilidades de reformas visando a sua sustentabilidade de forma duradoura.

Palavras-chave: Previdência Social no Brasil; Redução da Base de Contribuintes; Déficit; Reformas Previdenciárias; Capitalização.

ABSTRACT

Brazil adopts the contributory pay-as-you-go pension model, in which taxpayers finance the pension benefits of contemporary beneficiaries. The adoption of this model periodically requires reforms and adjustments, due to social, economic and demographic changes. One of the main difficulties arising from these social changes is the

¹ Mestrando em Direito pelo Programa de Mestrado Acadêmico em Direito do Centro Universitário Christus – Unichristus. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Ceará – UFC. Especialista em Direito Público pela Universidade Católica Dom Bosco – UCDB. Procurador do Estado do Amazonas. Advogado. Advogado. E-mail: famartinz@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1236703274017612>. ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-0914-0540>.

² Doutor e Mestre em Direito (PUC-SP). Pós-doutor em Direito (Universidade Presbiteriana Mackenzie, Universidade de Fortaleza e Mediterranea International Centre for Human Rights Research). Professor no Programa de Pós-Graduação em Direito da Unichristus. Professor no curso de graduação em Direito da FBU. Procurador Federal. Coordenador do Grupo de Pesquisa/CNPq “O sistema de seguridade social”. E-mail: andrestudart@gmail.com. Lattes: <https://lattes.cnpq.br/8110407668631447>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9681-943X>

³ Mestrando em Direito pelo Programa de Mestrado Acadêmico em Direito do Centro Universitário Christus – Unichristus. Bacharel em Direito pelo Centro Universitário Christus – Unichristus. Contador pela Universidade Federal do Ceará – UFC. Especialista em Direito e Planejamento Tributário pela UNIFOR – Universidade de Fortaleza. Advogado e Contador. Advogado. E-mail: filipe@filipelobo.com.br. Lattes: <https://lattes.cnpq.br/3207026921792123>. ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-5963-1928>.

reduction in the taxpayer base, which makes the deficit in the Brazilian social security system increasingly larger. The aim is to list the main causes of reduction in the Social Security contributor base and investigate the possibilities of reforms aimed at its lasting sustainability.

Keywords: Social Security in Brazil; Reduction of the Taxpayer Base; Deficit; Pension Reforms; Capitalization.

1. INTRODUÇÃO

A Previdência Social brasileira, no formato contributivo hoje existente, foi criada fundamentada em uma ampla base demográfica, em um contexto de altas taxas de natalidade e base da pirâmide etária muito ampla, o que garantia um grande contingente de contribuintes para número bem mais reduzido de beneficiários – em que pese cada contribuinte ser um potencial beneficiário. Nesse contexto, o contribuinte paga suas contribuições para custear os benefícios previdenciários contemporâneos ao recolhimento.

Entretanto, a sociedade não é estanque nem imutável, em virtude de diversos fatores, impulsionados pela evolução tecnológica, que impacta a mudança de hábitos, preferências e até mesmo necessidades. Assim, o outrora “Brasil, o país do futuro”, cuja expectativa era de grande melhoria de aspectos econômicos, sociais e financeiros de sua população, a serem alavancados pelo pleno emprego, assim como ocorrera em todas as nações desenvolvidas, a cada década foi se distanciando desse anseio, por diversos fatores.

Dentre esses fatores, destacam-se: (1) o achatamento da base da pirâmide etária e o alargamento do topo; (2) a difícil mobilidade entre classes sociais, especificamente a ascensão; (3) a complexidade da legislação (trabalhista, previdenciária e tributária), a qual comumente serve de desestímulo à contratação e à formalização da atividade profissional; (4) o enorme contingente social exercendo atividade laboral informalmente, o que precariza a proteção previdenciária; (5) o surgimento de redes sociais, bem como de novas tecnologias, que possibilitou a grande abertura ao empreendedorismo.

Foram enumerados alguns fatores, mas a situação do modelo previdenciário brasileiro é mais complexa e traz vários desafios relacionados a sua sustentabilidade. O estudo de alguns desses fatores e a possível solução para garantia da sustentabilidade da previdência social serão objeto desse artigo. Utilizar-se-á pesquisa bibliográfica e análise de dados coletados por meio de sítios eletrônicos.

O artigo encontra-se dividido em cinco capítulos, incluindo a introdução e a conclusão. Inicialmente será apresentada brevemente a história e o modelo da Previdência Social adotada no Brasil. Na sequência, analisa-se o problema relacionado à redução da base de contribuintes da Previdência Social. Finalmente, expõem-se algumas propostas de solução para o problema de financiamento da Previdência Social e a perspectiva para o seu futuro.

Por último, ressalta-se que o presente artigo estudará as regras previdenciárias do regime geral de previdência social – RGPS, não tratando das regras inerentes aos regimes próprios previdenciários dos servidores públicos.

2. A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

2.1. História, reformas e características

No Brasil, apesar da anterior existência de iniciativas pontuais de determinadas categorias profissionais, a fundação da previdência social de forma institucionalizada se deu com o Decreto-lei n. 4.682, conhecido como Lei Eloy Chaves – que também consistiu em norma voltada à categoria específica de trabalhadores de determinadas empresas, *in casu*, os ferroviários, ao determinar a criação de caixas de aposentadorias e pensões em cada empresa ferroviária. Logo, a Lei Eloy Chaves trata de previdência privada, consubstanciada na exigência de criação de caixas de assistência a essa categoria. Posteriormente, os regramentos desse diploma legal foram estendidos a outras categorias de trabalhadores.

Todavia, a criação da previdência pública se deu por meio do Decreto n. 22.872, que previu a criação do Instituto de Previdência dos Marítimos – IAPM. Apesar de novamente se tratar de previdência voltada para categoria específica, o diferencial reside no fato de que ela seria gerida pela Administração Pública, além de que seria aplicada a toda a categoria de trabalhadores, transcendendo a circunscrição das empresas.

A Constituição de 1934 trouxe a previsão da tríplice fonte de custeio da previdência social, com recursos advindos dos empregados, dos empregadores e da Administração Pública. Posteriormente, em 1960, já sob a égide da Constituição de 1946, foi promulgada a Lei n. 3.807, conhecida como Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS. Em 1965, por força da Emenda Constitucional n. 11, foi criado o requisito da precedência da fonte de custeio para instituição ou majoração de benefícios previdenciários.

Em 1967 houve a fundação do Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, previsto no Decreto-lei n. 72/1966, que unificou a previdência social urbana. Posteriormente, em 1971, ocorreu a inclusão dos trabalhadores rurais em regime previdenciário próprio, passando a haver dois regimes previdenciários: a Previdência Social Urbana, regulada pela Lei n. 3.807/1960, e o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural, regulado pela Lei Complementar n. 11/1971.

A Constituição Federal de 1988 trouxe a universalização da Seguridade Social, composta pela previdência social, assistência e saúde. Dessas, a Previdência Social contém a peculiaridade de ser universal para todo aquele que deseje se filiar, mas sua cobertura, em regra, está sujeita à contribuição. A partir do novo regramento constitucional, o regime jurídico estabelecido pela legislação infraconstitucional, em especial, pelas Leis n. 8.212 e 8.213, ambas de 1991, estabeleceu os seguintes princípios para a previdência social: contributividade, obrigatoriedade de filiação, equilíbrio financeiro e atuarial, universalidade de participação, uniformidade e equivalência dos benefícios, seletividade e distributividade na prestação dos benefícios, irredutibilidade do valor dos benefícios, que deveriam ter por piso o salário-mínimo.

A nova ordem constitucional manteve no Brasil o modelo previdenciário contributivo de repartição, em que os atuais contribuintes financiam os benefícios previdenciários dos atuais beneficiários. Amaro e Meneguim (2008) explicam brevemente como funciona esse modelo:

Os sistemas previdenciários podem operar, basicamente, na forma de dois regimes: capitalização e repartição. No regime de capitalização, os benefícios de cada indivíduo são custeados pela capitalização prévia dos recursos das próprias contribuições feitas ao longo da vida ativa. Já no regime de repartição, as aposentadorias dos inativos e demais benefícios são financiados por quem está contribuindo naquele momento e os atuais contribuintes terão suas aposentadorias financiadas pelos ativos da geração seguinte. Na prática, na maioria dos países, os sistemas são híbridos, isto é, há mecanismos de capitalização que convivem com outros de repartição.

A Constituição de 1988 foi elaborada sob uma herança cultural do regime de repartição, fruto, de um lado, da dilapidação das reservas capitalizadas pelas antigas caixas e institutos, e de outro, da tradição paternalista segundo a qual cabe ao Estado fornecer aos indivíduos os meios de subsistência.

É relevante citar que o texto original da Constituição Federal de 1988 previam, como regra geral, apenas o requisito de tempo de serviço para a concessão de aposentadoria, o que tornava comum a inativação de um trabalhador antes mesmo dos cinquenta anos de idade.

A primeira reforma constitucional previdenciária relevante se deu com a Emenda Constitucional (EC) n. 20, de 16.12.1998, que incluiu na CF, dentre outros aspectos, a exigência de idade mínima para a aposentadoria voluntária (sessenta e cinco anos para homens e sessenta anos para mulheres) para os contribuintes dos regimes próprios de previdência dos servidores públicos, a desconstitucionalização do cálculo da renda mensal inicial, a substituição do tempo de serviço pelo tempo de contribuição e a proibição de contagem de tempo de contribuição fictício.

Posteriormente, por meio da segunda reforma previdenciária constitucional, introduzida pela EC n. 41 de 31.12.2003, houve muitas mudanças nas regras relativas aos regimes próprios de previdência dos servidores públicos, dentre elas, a autorização da cobrança de contribuições previdenciárias sobre aposentadoria e pensões, se acima do valor do teto dos benefícios pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Houve, ainda, a reforma constitucional previdenciária complementar, prevista na EC n. 47, de 05.07.2005.

Em 2015 houve a edição da Lei n. 13.135, que estabeleceu, dentre outras alterações, uma gradação de tempo para a percepção de pensão por morte por cônjuges ou companheiros, de três anos até a vitaliciedade.

Mais de uma década depois, houve nova reforma, trazida pela EC n. 103, de 12.11.2019, que, dentre outras medidas, além de manter os tempos mínimos de contribuição, instituiu a idade mínima no âmbito do regime geral de Previdência Social (RGPS), autorizou a adoção de alíquotas progressivas tanto nos regimes próprios de Previdência Social (RPPS), quanto no regime geral (RGPS), sendo neste caso de 7,5% (sete inteiros e cinco décimos por cento) a 14% (quatorze por cento).

O próprio histórico que envolve a constante mudança das regras previdenciárias, comumente estabelecendo mais exigências e requisitos, cujos principais efeitos são a imposição de limites cada vez mais severos e o adiamento etário compulsório do direito à aposentadoria ou pensão. E, mesmo com todas as reformas já adotadas, não se vislumbra um horizonte sem a necessidade de novas reformas, na medida em que paulatinamente novos problemas em relação ao financiamento da previdência social irão se impor.

2.2. Bases de contribuição/arrecadação

Com as atuais regras previdenciárias, legais e constitucionais, precipuamente as trazidas pela EC n. 103/2019, foi mantido o sistema contributivo de repartição, em que as contribuições atuais custeiam os benefícios contemporâneos. Logo, sob o ponto de vista da sustentabilidade do sistema previdenciário ante expectativa de utilização de benefício previdenciário futuro, não há qualquer garantia real e fática. É fato que há garantia legal, em virtude da contribuição previdenciária do empregado expressar o direito futuro ao benefício. Todavia, a única garantia real de manutenção do pagamento dos benefícios previdenciários consiste na confiança no Estado para prover eventuais déficits fiscais que potencialmente pudessem afetá-los, justamente para garantir a proteção previdenciária legal.

O ordenamento jurídico brasileiro prevê a existência de três espécies de orçamento público, a saber: o orçamento fiscal, o orçamento de investimento das empresas estatais e o orçamento da Seguridade Social, conforme disposto no § 5º do art. 165 da Constituição Federal. Em regra, essa disposição veda a utilização de recursos destinados à Seguridade Social para outras finalidades, ainda que haja insuficiência de caixa para o custeio da Administração Pública.

É necessário observar que trinta por cento das receitas de contribuições sociais são desvinculadas, por força do art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), “sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral de Previdência Social”.

Passando a tratar das fontes de custeio, conforme o art. 195 da CF, a Seguridade Social é financiada através de: a) recursos provenientes do orçamento público; b) contribuições dos trabalhadores; c) contribuições dos empregadores; d) contribuições sobre a receita de concurso de prognósticos, comumente os jogos lotéricos; e) contribuições do importador de bens ou serviços do exterior; f) contribuições sobre bens e serviços (fonte de custeio criada com a reforma tributária, conforme EC n. 132/2023).

Entretanto, tais fontes de custeio se destinam ao orçamento da Seguridade Social como um todo, composto pela Previdência Social, Assistência e Saúde. Nessa perspectiva, o RGPS tem como principais fontes de financiamento as contribuições dos segurados e a contribuições sobre a folha de pagamento das empresas.

2.3. Déficit da previdência social

As seguidas reformas previdenciárias tiveram por objetivo garantir o equilíbrio orçamentário do sistema de Previdência Social, em virtude dos constantes déficits observados com o passar dos anos e as projeções para o futuro. Ressalte-se que, mesmo após a última reforma, ocorrida em 2019, a Previdência Social continua apresentando déficits financeiros, conforme noticiado pelo Portal G1 em novembro do ano corrente, 2024 (RESENDE, *online*):

As contas da Previdência Social fecharam o mês de setembro com um rombo de R\$ 26,2 bilhões, segundo dados do ministério obtidos pela TV Globo. Isso significa que o governo federal gastou bem mais, para pagar aposentadorias e pensões, do que conseguiu arrecadar para bancar esses benefícios. Com o resultado de setembro, o déficit da Previdência no ano acelerou: ficou quase 20% maior do que no mesmo mês do ano passado, que foi de R\$ 21,9 bilhões.

Logo, mesmo as últimas tentativas de garantia do equilíbrio financeiro do sistema de Previdência Social não surtiram o desejado efeito. Por outra perspectiva, mesmo as últimas

reformas não teriam o condão de prever e garantir o equilíbrio do sistema para décadas à frente no futuro, haja vista a incerteza decorrente de diversos aspectos, que vão desde eventual redução ou aumento de taxas de natalidade e de idade média de vida do brasileiro, além de conjunturas econômicas.

Então o problema a ser analisado envolve a tentativa de apontar algumas soluções – não exaustivas, dada a complexidade do tema – para garantir, pelo menos em um futuro próximo, o equilíbrio financeiro do sistema previdenciário.

3. A PROBLEMÁTICA DA REDUÇÃO DA BASE DE CONTRIBUINTES

3.1. Pirâmide demográfica. Questão etária

Conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), até a década de 1980, a pirâmide etária brasileira, como geralmente ocorre em países subdesenvolvidos, tinha uma base muito ampla, superando as demais camadas, expressando alta taxa de natalidade. Entretanto, a partir da década de 1990 a base começou a ser reduzida, com a população de cinco a nove anos superando a população de zero a quatro anos.

Nos anos 2000, a faixa de quinze a dezenove anos passou a ser preponderante, enquanto a faixas de menor idade foram reduzindo a participação. Já em 2022, as faixas compreendidas dos vinte aos quarenta e quatro anos passaram a ter maior percentual, observando-se, também, aumento da participação das idades mais elevadas, em especial, dos quarenta e cinco aos setenta e quatro anos⁴.

Também foi identificado, no Censo de 2022 realizado pelo IBGE, que, entre homens, a população de quarenta e cinco a quarenta e nove anos alcançou 3,22%, enquanto o grupo de zero a quatro anos representava 3,18%. Já entre as mulheres, a população de cinquenta a cinquenta e quatro anos superou, com 3,24% de participação, o grupo de zero a quatro anos, com 3,07%⁵.

Esses dados expressam diversas questões, dentre as mais relevantes, o fato de que a população brasileira está envelhecendo, bem como o de que as taxas de natalidade estão paulatinamente sendo reduzidas. Conforme o IBGE, atualmente se encontra no patamar de

⁴ Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Atlas Geográfico Escolar: Pirâmide etária – 1970-2022. Disponível em <https://atlascolar.ibge.gov.br/brasil/3051-caracteristicas-demograficas/idade/21898-piramide-etaria-1970-2022.html> Acesso em 15.12.2024.

⁵ Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo 2022: Panorama. Disponível em <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/> Acesso em 16.12.2024.

1,76 filho por mulher. Tais fatos expressam que a sociedade foi mudando seus hábitos e formação familiar com o passar do tempo, constatando-se que é cada vez mais difícil haver famílias numerosas. Também é importante mencionar que a expectativa de vida se manteve em constante aumento, alcançando 73,1 anos para homens e 79,7 anos para mulheres, conforme estimativa de 2023 publicada pelo IBGE⁶.

Só esses dados já justificam a constante necessidade de adequação do sistema previdenciário visando à manutenção do seu equilíbrio financeiro e atuarial. Entretanto, diversos outros fatores ainda influenciam o aumento da redução da base de contribuintes da Previdência Social.

3.2. Informalidade, precarização como formas de saída da base de contribuintes

Um dos grandes problemas inerentes à base de contribuintes da Previdência Social, diz respeito ao enorme contingente populacional que desenvolve suas atividades laborais e buscam o seu sustento em ocupações informais e precárias. Conforme dados do IPEA, “em 2022, mais de 40 milhões de pessoas trabalhavam em situação de informalidade no Brasil, representando 42,1% da população ocupada”⁷.

Historicamente, as camadas mais pobres da população têm enfrentado maior exposição ao subemprego devido à falta de qualificação profissional e educacional necessária para ocuparem melhores postos de trabalho. Nesse grupo, é possível identificar desde trabalhadores da construção civil e da agricultura até profissionais liberais que, eventualmente, não cumprem requisitos formais, como a contribuição compulsória.

Sobre esse aspecto, no sistema previdenciário brasileiro vigora o princípio da obrigatoriedade de filiação, nos termos do *caput* do art. 201 da CF, como expressão do princípio da solidariedade, devendo todos os trabalhadores serem filiados ao sistema.

⁶ Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Agência de notícias IBGE. Em 2023, expectativa de vida chega aos 76,4 anos e supera patamar pré-pandemia. Disponível em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41984-em-2023-expectativa-de-vida-chega-aos-76-4-anos-e-supera-patamar-pre-pandemia#:~:text=A%20expectativa%20de%20vida%20dos,e%2011%2C4%20para%20mulheres>. Acesso em 16.12.2024.

⁷ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Indicadores: Mercado de Trabalho: Desemprego, informalidade, subutilização e inatividade. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/portal/retrato/indicadores/mercado-de-trabalho/desemprego-informalidade-subutilizacao-e-inatividade/apresentacao#:~:text=Entre%202016%20e%202019%2C%20a,queda%20observada%20nos%20trabalhadores%20formais>. Acesso em 15.12.2024.

No entanto, a obrigatoriedade de filiação enfrenta, no Brasil, o frequente problema da ineficácia normativa. Em outras palavras, embora a filiação e a contribuição sejam obrigatórias, a fiscalização é, na maioria dos casos, inviável. Por exemplo, um pintor da construção civil que não emita recibo ou nota fiscal dificilmente será fiscalizado por qualquer órgão estatal. O mesmo ocorre com diaristas e diversas outras categorias que atuam informalmente.

Nesse aspecto, é necessário observar que a reforma tributária advinda da Emenda Constitucional n. 132, de 20.12.2023 prevê o “split payment”, em que o empregador, ao efetuar o pagamento do colaborador ou do autônomo, deverá repassar diretamente os tributos ao fisco, incluindo as contribuições previdenciárias.

Somado ao fato da baixa remuneração, tais trabalhadores dificilmente serão contribuintes habituais, sendo comum que, mesmo em percentual ínfimo, aqueles que buscam um mínimo de proteção previdenciária, contribuam como segurados facultativos.

Nesse panorama, tem-se que 42,1% da população brasileira potencialmente vivem em situação de precariedade no que tange à cobertura previdenciária. A principal repercussão desse fato consiste na alternativa entre buscar proteção por meio da assistência social, ou mesmo a vida em condição miserável, haja vista que os benefícios assistenciais possuem condicionalidades e critérios de elegibilidade, expressando o princípio da seletividade que norteia tais prestações. Ressalte-se que o gasto público com a concessão do benefício assistencial de prestação continuada (BPC) tem crescido, cujas “despesas saíram de R\$ 46,2 bilhões de janeiro a junho de 2023 para R\$ 54,2 bilhões no 1º semestre de 2024 (alta real de 17,3%).”⁸

Soma-se aos fatores que ensejam a precarização das relações laborais a complexidade da legislação trabalhista, previdenciária e tributária no Brasil, o que dificulta a contratação e dispensa de profissionais, além de torná-las mais onerosa, desestimulando a contratação.

3.3. Desemprego tecnológico

A contínua redução da base de contribuintes também pode ser explicada pelo desemprego causado pelos avanços tecnológicos. Embora o tema esteja em evidência com o desenvolvimento da automação e da inteligência artificial, trata-se de um fenômeno antigo,

⁸ NASCIMENTO, Houldine. Gastos com Previdência e BPC sobem R\$ 48 bi no 1º semestre de 2024. Portal Poder 360. Poder economia. Disponível em <https://www.poder360.com.br/poder-economia/gastos-com-previdencia-e-bpc-sobem-r-48-bi-no-1o-semester-de-2024/missao-e-reescrita-sem-autorizacao-previa-sao-proibidas>. Acesso em 05.01.2025.

como se observou, por exemplo, com a mecanização da agricultura, que substituiu o trabalho manual no arado e no plantio.

Entretanto, recentemente a automação representa talvez o maior potencial de aumento do desemprego em virtude da possibilidade de extinção de algumas funções. SCHWAB (2016) defende que a humanidade se encontra na “quarta revolução industrial”, fortemente marcada pela revolução digital, expressada pelo grande avanço das tecnologias digitais e a sua interconexão com outros aspectos:

A quarta revolução industrial, no entanto, não diz respeito apenas a sistemas e máquinas inteligentes e conectadas. Seu escopo é muito mais amplo. Ondas de novas descobertas ocorrem simultaneamente em áreas que vão desde o sequenciamento genético até a nanotecnologia, das energias renováveis à computação quântica. O que torna a quarta revolução industrial fundamentalmente diferente das anteriores é a fusão dessas tecnologias e a interação entre os domínios físicos, digitais (sic) e biológicos. (2016)

Sobre a substituição do trabalho humano pela automação, SCHWAB expõe que

Diferentes categorias de trabalho, particularmente aquelas que envolvem o trabalho mecânico repetitivo e o trabalho manual de precisão, já estão sendo automatizadas. Outras categorias seguirão o mesmo caminho, enquanto a capacidade de processamento continuar a crescer exponencialmente. Antes do previsto pela maioria, o trabalho de diversos profissionais diferentes poderá ser parcial ou completamente automatizado, a saber, advogados, analistas financeiros, médicos, jornalistas, contadores, corretor de seguros ou bibliotecários. Até o momento, a evidência é a seguinte: a quarta revolução industrial parece estar criando menos postos de trabalho nas novas indústrias do que as revoluções anteriores. (2016)

SCHWAB ainda destaca a possibilidade de mudança da divisão internacional do trabalho, em que os países em desenvolvimento, em muitos casos beneficiados por incentivos fiscais e mão-de-obra barata, poderão sofrer com o retorno das indústrias para as nações desenvolvidas, em face da automação:

Há um cenário desafiador para os países de baixa renda, isto é, saber se a quarta revolução industrial levará a uma grande “migração” das fabricantes mundiais para as economias avançadas, algo bastante possível caso o acesso a baixos salários deixe de ser um fator de competitividade das empresas. A capacidade de desenvolver fortes setores da indústria transformadora que sirvam à economia global com base nas vantagens dos custos é um caminho de desenvolvimento já muito utilizado para que os países acumulem capital, transfiram tecnologia e aumentem os rendimentos. Caso esse caminho se feche, muitos países terão de repensar seus modelos e estratégias de industrialização. Se e como as economias em desenvolvimento podem aproveitar as oportunidades da quarta revolução industrial será uma questão importantíssima para o mundo; é essencial que sejam feitas mais pesquisas e reflexões para compreendermos, desenvolvermos e adaptarmos as estratégias necessárias. (2016)

O cenário geral da economia, principalmente nos países em desenvolvimento e nos subdesenvolvidos, com a introdução do desenvolvimento digital e da automação, ainda não conta com previsibilidade dentro de um padrão de certeza, havendo muitas questões que podem trazer os mais diversos efeitos. Dentre elas, a capacidade dos Estados em simplificar as legislações trabalhistas e tributárias com o objetivo de estimular a geração de empregos, além de investimento em qualificação profissional, inclusive em novas funções a surgirem em decorrência da quarta revolução industrial.

Outro desafio reside no desenvolvimento tecnológico dos países em desenvolvimento, objetivando a inserção da indústria de tecnologia, o que tem o condão, inclusive, de reduzir os riscos das atividades industriais comumente destinadas a eles, que envolvem maiores riscos. BECK expõe que “as indústrias de risco foram transferidas para os países com mão de obra barata. Isto não aconteceu por acaso. Existe uma sistemática ‘força de atração’ entre pobreza extrema e riscos extremos.” (2011). A automação poderá reduzir drasticamente a demanda da força de trabalho humano, inclusive nas atividades de risco, em grande parte localizadas em nações em desenvolvimento, como o Brasil.

Esses aspectos tornam necessárias medidas para fomentar a geração de empregos e, em consequência, a ampliação da base de contribuintes da Previdência Social, sob pena do possível alargamento da base de beneficiários da assistência social ou mesmo da própria Previdência Social, em virtude da aposentadoria mais cedo de potenciais desempregados tecnológicos.

3.4. Economia colaborativa e empreendedorismo

Outro fator que pode ser apontado como risco à sustentabilidade da Previdência Social reside no empreendedorismo e na economia colaborativa. Ambos serão tratados de forma conjunta, por expressarem gênero e espécie. Isso porque a economia colaborativa expressa forma de empreendedorismo, em que uma pessoa disponibiliza bens ou serviços para serem utilizados por terceiros.

Por vezes, a economia colaborativa fomenta a informalidade do profissional, como no caso dos aplicativos de viagens, como Uber e 99, e dos aplicativos de entregas, como Ifood. Nesse contexto, uma pessoa física disponibiliza bens e serviços potencialmente na informalidade, deixando de efetuar o recolhimento das contribuições previdenciárias devidas. É possível que pessoas jurídicas disponibilizem bens para locação, como no caso dos aplicativos de aluguel, como Airbnb.

Já o empreendedorismo pode ensejar tanto a inserção no mercado de trabalho como profissional autônomo, pessoa física, ou como pessoa jurídica, por meio de sociedade empresária ou empresário individual. Sempre, em toda a história, houve empreendedores. Entretanto, o que tem crescido nos últimos anos tem sido a grande popularização do empreendedorismo para pessoas físicas, que, ao invés de buscar empregos formais, sujeitos a salários limitados em cargas de trabalho por vezes extenuantes, preferem arriscar em atividades empresariais de sua propriedade.

Essa popularização tem por principais impulsionadoras as redes sociais, utilizadas para expor seus produtos e serviços a um baixo custo com o potencial de se atingir um grande universo de público. Nesse contexto, surgiu a profissão de “digital influencer”, caracterizado pela exposição em redes sociais para produção de determinado conteúdo e comumente se vender produtos ou serviços, dentre estes, inclusive a possibilidade de propagandar produtos de terceiros, tendo por exemplo, a empresária Virgínia Fonseca, que, fatura tanto com propaganda de produtos de terceiros, bem como com a venda de produtos de suas empresas.

Logo, a exposição da vida nas redes sociais fomentou o desejo crescente de empreendedorismo da população. Entretanto, há duas situações em que o empreendedorismo impacta o custeio da Previdência Social: a informalidade ou a adoção de regime tributário simplificado do microempreendedor individual (MEI), em patamar cuja contribuição tenha baixo valor.

A informalidade profissional já foi tratada anteriormente. Já o regime tributário simplificado impacta o custeio da Previdência na seguinte perspectiva: o MEI conta com regime tributário simplificado e de baixo custo, cuja alíquota é de 5% sobre o salário mínimo. Com essa contribuição, ele faz jus a proteção previdenciária, tendo garantido benefício previdenciário no valor de um salário mínimo.

Entretanto, um salário mínimo tem o condão de garantir o sustento confortável de uma família, o que tornará imperativo o exercício de outras atividades econômicas, ou mesmo obtenção de outras fontes de renda pelo MEI, tais como investimentos. Por outro lado, sob o aspecto do custeio previdenciário, a alíquota baixa, mesmo garantindo um benefício no piso salarial, tem um enorme impacto no orçamento da Previdência Social. Tal contribuição expressa distorção tanto sob o aspecto securitário, como sob o aspecto tributário.

4. PERSPECTIVA DE FUTURO. SOLUÇÕES PARA O MODELO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRO

4.1. A instituição de um sistema de capitalização é viável?

Conforme tratado nesse artigo, a sustentabilidade da Previdência Social está em constante ameaça. Muitos críticos do atual modelo contributivo de repartição apontam como solução a adoção do modelo contributivo de capitalização, em que o contribuinte faz aportes em um fundo, individual ou coletivo, cujos valores serão investidos pelos administradores, como ocorre no sistema de previdência privada do Brasil.

Todavia, a adoção exclusiva do modelo de capitalização teria duas imediatas e importantes consequências: o Estado teria que custear as atuais aposentadorias com recursos do orçamento fiscal, já que o orçamento previdenciário não contaria mais com o aporte de contribuições, bem como a necessidade de se prever um regime para aquelas pessoas que ainda não se aposentaram, mas contribuíram por certo período no modelo atual.

Ademais, a capitalização pura de contribuições pode se revelar insuficiente para custear um benefício previdenciário até o final da vida de uma pessoa, principalmente quando houve períodos de desemprego. Ao explicar os dois modelos, HOLLAND e MÁLAGA expõem que a tendência mundial é a adoção do modelo híbrido, em que se combina “benefícios pagos pelo governo (universais) com teto relativamente baixo em formato de repartição, mais contribuições (privadas) individuais.” (2018), nos seguintes termos:

O que se vê no mundo de hoje são movimentos rumo ao modelo híbrido, pois apresentam uma diversificação superior de risco entre gerações e dentro de uma mesma geração. Modelos de capitalização, como no caso do Chile, em que indivíduos não conseguem uma renda básica pois enfrentaram períodos longos de desemprego sofrem com as imperfeições do sistema de capitalização puro. Assim vem buscando se soluções via sistemas mistos ou híbridos. Um outro problema é a interferência política dos sistemas de repartição, esses excessivamente paramétricos, costumam sofrer alterações frequentes, sentem a necessidade de reduzir a intermediação do Estado e suas constantes alterações. A saída parece estar no modelo híbrido.

Nenhum dos dois modelos, repartição ou capitalização, podem ser considerados ideais. No quadro 1, apresenta vantagens e desvantagens. Entres eles, tem-se que os modelos de repartição (ou paramétricos), como no caso Brasileiro, se esgotam pois não acompanham mudanças nos parâmetros demográficos, nem tecnológicos e sofrem alterações por motivos políticos. Ao depender das contribuições dos trabalhadores ativos, o regime se torna refém da conjuntura do mercado de trabalho, de sorte que taxas de participação da força de trabalho e taxa de desemprego impactam no valor das contribuições; enquanto isso, a despesa com benefícios previdenciários continua invariavelmente crescendo. (2018)

Nessa perspectiva, aparentemente, resta inviável a imediata adoção de um regime de capitalização, na medida em que a Previdência Social já conta com déficits, mesmo havendo a contribuição atual dos trabalhadores em atividade. Se houver a abrupta migração, o déficit será ainda maior, gerando a necessidade de a União custear o pagamento das aposentadorias e

pensões com recursos do orçamento fiscal, o que poderá ensejar ausência de recursos para outras políticas públicas, bem como para o funcionamento integral da Administração Pública.

Entretanto, HOLLAND e MÁLAGA defendem, de forma fundamentada, a possibilidade da adoção de um sistema híbrido, com menor teto de benefício e a possibilidade de livre escolha de uma previdência complementar, mas com contribuição mínima compulsória. ZYLBERTA JN et al também compartilham de solução similar, de regime híbrido composto por benefícios contributivos por repartição, por capitalização, além de benefício contributivo voluntário por capitalização.

Também é possível a adoção do modelo de capitalização nocional, em que as contribuições individuais são inscritas, de forma fictícia, em uma conta nocional ou escritural, não havendo efetiva capitalização. Entretanto, incide sobre o saldo fictício determinada rentabilidade. Com amparo nesse saldo, dentre outros fatores, é calculado o benefício previdenciário. As contribuições ingressam, de fato, no orçamento público, o que torna viável a adoção do modelo sem a necessidade de uma ruptura abrupta do atual sistema previdenciário.

4.2. Novas reformas. Perspectiva de futuro. Necessidade de obtenção de novas fontes de receita. Sustentabilidade

Conforme já exposto ao longo desse estudo, as constantes reformas previdenciárias realizadas no Brasil desde a ordem constitucional de 1988 não conseguiram ter êxito em garantir equilíbrio financeiro e atuarial ao sistema previdenciário. Com tal fato, se constata que novas reformas serão necessárias no futuro, principalmente em virtude de todos os aspectos mencionados, desde a mudança demográfica, até o surgimento de novas tecnologias, por terem o efeito imediato de redução da base de contribuintes da Previdência.

No panorama existente, três soluções diretas se revelam possíveis. Uma primeira solução seria a manutenção do modelo contributivo de repartição puro, mas com a ampliação das fontes de custeio. A ampliação poderia se dar pela majoração tributária, com o aumento de alíquotas dos trabalhadores e empregadores, bem como dos regimes especiais, como o hoje destinado ao MEI. Também poderia se dar por meio da instituição de novas contribuições sociais, bem como com o aporte compulsório de parte do orçamento fiscal. Outra possibilidade seria o aumento do limite de idade mínimo para aposentadoria, bem como a redução do período de percepção de pensão previdenciária, hoje já temporária em alguns casos.

Entretanto, tais possibilidades enfrentariam resistência da população, em virtude da possibilidade de suportabilidade da carga tributária, hoje já elevada, o que pode ensejar o desestímulo da formalização da atividade econômica e mesmo ao seu exercício. SMITH em sua consagrada obra “A riqueza das nações” já expunha que

As altas taxas, por vezes diminuindo o consumo das mercadorias taxadas, e por vezes encorajando o contrabando, frequentemente proporcionam uma renda menor ao governo do que a que poderia ser derivada de taxas mais moderadas. Quando a diminuição da renda é efeito da diminuição do consumo, só pode haver um remédio, que é o abaixamento da taxa. (2023, Kindle)

Mutatis mutandi, o raciocínio de Adam Smith se aplica ao desestímulo à formalização da atividade econômica e, por vezes, até ao seu exercício. Em igual sentido, o conceito da curva de Laffer, criado pelo economista Arthur Laffer, representado por uma parábola, em cujo gráfico constam a receita e a tributação, sendo o ponto ótimo de receita em relação à tributação o seu ápice. Após esse ápice, qualquer aumento da tributação terá o efeito de redução da arrecadação, justamente pelo desestímulo ocasionado.

Uma segunda possibilidade seria a adoção de um sistema híbrido de capitalização e de repartição, nos moldes propostos pelos autores citados, ou mesmo de forma similar, com redução do teto decorrente do sistema de repartição, e a compulsoriedade de uma contribuição mínima ao regime de capitalização. Permaneceria havendo a possibilidade de contratação de previdência complementar privada. Por óbvio que seria mantido o risco da eventual ausência de contribuições para o regime de capitalização. Entretanto, a contribuição para o sistema de repartição garantiria o mínimo existencial.

Por fim, poderia também se adotar o modelo de capitalização nocional, que não representaria uma abrupta ausência de ingressos de contribuições para custear o atual sistema previdenciário.

As soluções apontadas poderão não ser suficientes para a definitividade do equilíbrio financeiro do sistema previdenciário. Isso porque não há como se separar, como setores estanques, a Previdência Social da conjuntura econômica. Se a economia do país vai bem e cresce, a consequência direta é o aumento da demanda por trabalhadores, nas mais diversas áreas, favorecendo a ampliação da base de contribuintes da Previdência Social.

A conjuntura econômica é amplamente influenciada por fatores políticos, destacando-se a necessidade de reformar a legislação trabalhista para simplificar as regras de contratação e demissão, além de desburocratizar o sistema tributário. Dessa forma, não basta realizar reformas previdenciárias isoladas; é essencial promover também reformas econômicas, tributárias e trabalhistas que tornem o ambiente de negócios e contratações no Brasil mais

eficiente. Isso pode estimular a formalização do trabalho, ampliar a base de contribuintes da Previdência Social e reduzir o número de beneficiários da Assistência Social.

5. CONCLUSÃO

Neste estudo, foi apontado o problema inerente ao equilíbrio e sustentabilidade da Previdência Social em virtude da redução da base de contribuintes ocasionada seja por aspectos demográficos, sociais ou econômicos. Viu-se que desde o surgimento da ordem constitucional de 1988 já houve diversas reformas, mas nenhuma delas conseguiu garantir o equilíbrio financeiro.

Posteriormente, foram declinados diversos fatores que acarretam a redução da base de contribuintes, desde a informalidade, o desemprego tecnológico e até mesmo o aumento do empreendedorismo e da economia colaborativa na sociedade.

Apontou-se algumas possibilidades de alterações no sistema previdenciário, visando à garantia de permanente equilíbrio financeiro e atuarial, dentre as quais, independente do modelo a ser adotado, reformas econômica, trabalhista e tributária, simplificando o ambiente de negócios e contratações no Brasil, ampliando o incentivo à formalização da atividade laboral. Nesse aspecto, a tecnologia pode auxiliar, com a modernização na forma de cálculo e pagamento dos tributos.

No que tange objetivamente ao sistema previdenciário, declinou-se três possibilidades visando à sustentabilidade: em se mantendo o sistema contributivo de repartição exclusivamente, fatalmente seria necessário aumentar os requisitos para o acesso aos benefícios previdenciários, majoração tributária, dentre outros. Também foi sugerida adoção de modelo híbrido, unindo sistema de repartição, com benefícios reduzidos, para garantia do mínimo existencial, com o sistema de capitalização. Por último, sugeriu-se o modelo de capitalização nocional.

REFERÊNCIAS

AMADO, Frederico. *Curso de Direito e Processo Previdenciário*. 8ª ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2016.

AMARO, Meiriane Nunes; MENEGUIN, Fernando B. *A evolução da Previdência Social após a Constituição de 1988*. In: Bruno Dantas; Eliane Cruxên; Fernando

SANTOS; GUSTAVO PONCE DE LEON LAGO. (Org.). *Constituição de 1988? O Brasil 20 Anos Depois*. 1ed. Brasília: Instituto Legislativo Brasileiro, 2008, v. V. Disponível em

<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-v-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-os-cidadaos-na-carta-cidada/seguridade-social-a-evolucao-da-previdencia-social-apos-a-constituicao-de-1988/view> acesso em 10 de dezembro de 2024.

BECK, Ulrich. *Sociedade do risco: rumo a uma outra modernidade*. Tradução: Sebastião Nascimento. 2ª ed. São Paulo: Editora 34, 2011

HOLLAND, Márcio; MALAGA BUTRON, Guillermo Roberto Tomas. *Previdência social no Brasil: propostas para uma reforma de longo prazo*. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Atlas Geográfico Escolar: Pirâmide etária – 1970-2022*. Disponível em <https://atlascolar.ibge.gov.br/brasil/3051-caracteristicas-demograficas/idade/21898-piramide-etaria-1970-2022.html> Acesso em 15.12.2024.

_____. *Censo 2022: Panorama*. Disponível em <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/> Acesso em 16.12.2024.

_____. Agência de notícias IBGE. *Em 2023, expectativa de vida chega aos 76,4 anos e supera patamar pré-pandemia*. Disponível em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41984-em-2023-expectativa-de-vida-chega-aos-76-4-anos-e-supera-patamar-pre-pandemia#:~:text=A%20expectativa%20de%20vida%20dos,e%2011%2C4%20para%20mulheres>. Acesso em 16.12.2024.

LIMA, Emanuel Marcos; REZENDE, Amaury Jose. Um estudo sobre a evolução da carga tributária no Brasil: uma análise a partir da Curva de Laffer. *Interações* (Campo Grande), v. 20, 2019.

NASCIMENTO, Houldine. Gastos com Previdência e BPC sobem R\$ 48 bi no 1º semestre de 2024. *Portal Poder 360*. Poder economia. Disponível em <https://www.poder360.com.br/poder-economia/gastos-com-previdencia-e-bpc-sobem-r-48-bi-no-1o-semester-de-2024/missao> e reescrita sem autorização prévia são proibidas. Acesso em 05.01.2025.

RESENDE, Thiago. Rombo da Previdência aumenta quase 20% em setembro em meio à pressão por corte de gastos. *Portal G1*. Economia. Disponível em <https://g1.globo.com/economia/noticia/2024/11/07/rombo-da-previdencia-aumenta-quase-20percent-em-setembro-em-meio-a-pressao-por-corte-de-gastos.ghtml> Acesso em 14.12.2024.

SCWAB, Klaus. *A quarta revolução industrial*. Tradução: Daniel Moreira. São Paulo: Edipro, 2016.

SMITH, Adam. *A riqueza das nações: uma investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2017 [Recurso eletrônico: Kindle]

ZYLBERSTAJN, Hélio *et al.* *Uma proposta para a criação de um sistema único de Previdência Social para o Brasil*. volume 8/número 16/janeiro 2010 ISSN 1677-4973, 2010.