



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

ALEXANDRE HELVÉCIO ALCOBACA DA SILVEIRA
ORIENTADOR: PROFESSOR DOUTOR RAUL LOPES DE ARAÚJO NETO

**O ESTUDO DA BALANÇA PREVIDENCIÁRIA:
SOLUÇÕES PARA O PROBLEMA DO DESEQUILÍBRIO GERADO PELAS
MUDANÇAS INSTITUCIONAIS RELACIONADAS AO TRABALHO INFORMAL E
PRECARIZADO**

TERESINA
2025

ALEXANDRE HELVÉCIO ALCOBANÇA DA SILVEIRA

**O ESTUDO DA BALANÇA PREVIDENCIÁRIA:
SOLUÇÕES PARA O PROBLEMA DO DESEQUILÍBRIO GERADO PELAS
MUDANÇAS INSTITUCIONAIS RELACIONADAS AO TRABALHO INFORMAL E
PRECARIZADO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Piauí, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Linha de pesquisa: Mudanças Institucionais, Democracia e Efetividade do Direito

Orientador: Prof. Dr. Raul Lopes de Araújo Neto

TERESINA
2025

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Setorial do Centro de Ciências Humanas e Letras
Serviço de Processos Técnicos

S587e Silveira, Alexandre Helvécio Alcobaça da.
 O estudo da balança previdenciária : soluções para o problema do
 desequilíbrio gerado pelas mudanças institucionais relacionadas ao
 trabalho informal e precarizado / Alexandre Helvécio Alcobaça da
 Silveira. – 2025.
 128 f.

 Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Piauí, Centro de
 Ciências Humanas e Letras, Programa de Pós-Graduação em Direito,
 Teresina, 2025.
 “Orientador: Prof. Dr. Raul Lopes de Araújo Neto.”

 1. Mudanças Institucionais. 2. Trabalhos precarizado e informal.
 3. Balança previdenciária. 4. Desequilíbrio. 5. Custeio. I. Araújo
 Neto, Raul Lopes de. II. Título.

320

ALEXANDRE HELVÉCIO ALCOBANÇA DA SILVEIRA

**O ESTUDO DA BALANÇA PREVIDENCIÁRIA:
SOLUÇÕES PARA O PROBLEMA DO DESEQUILÍBRIO GERADO PELAS
MUDANÇAS INSTITUCIONAIS RELACIONADAS AO TRABALHO INFORMAL E
PRECARIZADO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Piauí, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Linha de pesquisa: Mudanças Institucionais, Democracia e Efetividade do Direito

Dissertação defendida e aprovada perante banca julgadora abaixo assinada, em vinte de fevereiro de dois mil e vinte e cinco.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Raul Lopes de Araújo Neto (UFPI)
Orientador

Prof. Dr. Francisco Meton Marques de Lima (UFPI)
Examinador Interno

Prof. Dr. Saul Duarte Tibaldi (UFMT)
Examinador Externo

TERESINA
2025

AGRADECIMENTOS

O estudo é uma atividade permanente. A discussão jurídica é uma atividade necessária. E a pesquisa é importantíssima para o desenvolvimento da sociedade. O momento de finalização do mestrado reforça todo esse pensamento.

Embora a pesquisa aparente ser uma atividade solitária, impossível sua realização sem um alicerce a sustentar o pesquisador. E esse sustentáculo é feito por pessoas que tornam o resultado possível. Não se pode perder a oportunidade de mencioná-las e agradecê-las nominalmente.

À minha amada esposa, Lydia Angélica, que me acompanha na vida há mais de 30 anos. Passamos juntos o ensino médio, o ensino superior, as pós-graduações e, agora, chegamos ao mestrado. Que venham novas conquistas, caminhando lado a lado, com muito companheirismo, cumplicidade e amor.

Aos meus filhos, Luana e Felipe, que me trouxeram paz, coragem e um sentido de compaixão que jamais pensei existir.

Ao meu pai, Dagoberto, que desde sempre mostrou a importância do estudo na vida de um profissional e a necessidade de atualização constante, e à minha mãe, Rosário, que sempre vibrou e torceu por minhas conquistas, ainda que pouco relevantes, bem como demonstrou um amor incondicional em todos os momentos.

À minha Vó Teresinha (*in memoriam*), que jamais deixou que me preocupasse com qualquer problema e ergueu uma barreira intransponível em defesa de nossa família, e à minha Tia Marina, que me deu a indescritível oportunidade de ter duas mães na vida.

Ao meu padrinho, Helvécio Chaves da Rocha (*in memoriam*), exemplo de perseverança e honradez, que, com muita dificuldade e estudo, mostrou que as adversidades constroem a base do profissional e do cidadão.

Ao Professor Raul Lopes de Araújo Neto, pelas orientações e conselhos que possibilitaram minha chegada a esse momento e se mostraram indispensáveis para a apresentação da pesquisa.

Ao amigo Raimundo Barbosa de Matos Neto, que, de forma despretensiosa, durante uma conversa no duro ano de 2021, mostrou-me o PPGD da UFPI e me incentivou a ingressar no programa de Mestrado.

RESUMO

A relação jurídica previdenciária é composta de duas outras relações jurídicas distintas, uma representando o financiamento do sistema (custeio) e a outra representando a prestação dos benefícios. Ambas estão diretamente conectadas, na medida em que a relação jurídica de custeio é a responsável pela arrecadação dos valores necessários para o cumprimento da relação jurídica consistente no pagamento dos benefícios. Essa relação jurídica previdenciária pode ser vista como uma balança, em que cada um dos pratos representa as relações jurídicas de custeio e de prestação de benefícios que devem estar em constante equilíbrio financeiro e atuarial. Qualquer desequilíbrio representa uma situação de inconstitucionalidade. Não obstante tal fato, vê-se, atualmente, que o prato representativo do pagamento de benefícios tem pendido para baixo, o que representa um subfinanciamento do sistema de previdência social. Tal fato coincide com a mudança das formas de trabalho, donde se vê a redução do trabalho formal e o crescimento da informalidade e do trabalho precarizado. Essa redução do trabalho formal impacta diretamente no custeio da previdência social, visto que a maior parcela do financiamento do sistema previdenciário advém das contribuições incidentes sobre folha de salários e demais rendimentos do trabalho. Os objetivos do presente estudo são, inicialmente, verificar se o trabalho informal e o trabalho precarizado atuam no desequilíbrio da balança previdenciária e, posteriormente, apontar possíveis soluções para resolver a questão de inconstitucionalidade causada com a inobservância do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário.

Palavras-chave: Mudanças Institucionais; Trabalhos precarizado e informal; Balança previdenciária; Desequilíbrio; Custeio.

ABSTRACT

The social security legal relationship is composed of two other distinct legal relationships, one representing the financing of the system (costing) and the other representing the provision of benefits. Both are directly connected, insofar as the costing legal relationship is responsible for collecting the amounts necessary to fulfill the legal relationship consisting of the payment of benefits. This social security legal relationship can be seen as a scale, in which each of the pans represents the legal relationships of funding and provision of benefits that must be in constant financial and actuarial balance. Any imbalance represents a situation of unconstitutionality. Despite this fact, it is currently clear that the representative plate of benefit payments has been tilted downwards, which represents an underfunding of the social security system. This fact coincides with the change in the forms of work, which has seen a reduction in formal work and an increase in informality and precarious work. This reduction in formal work has a direct impact on the funding of social security, since the largest portion of the financing of the social security system comes from contributions levied on payroll and other income from work. The objectives of this study are, initially, to verify whether informal work and precarious work act to unbalance the social security balance and, subsequently, to point out possible solutions to resolve the issue of unconstitutionality caused by the failure to observe the financial and actuarial balance of the social security system.

Keywords: Institutional Changes; Precarious and informal work; Pension balance; Imbalance; Funding.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Resultados arrecadação (em milhões nominais).....	41
Tabela 2 - Benefícios concedidos no período de 2021 a 2023.....	42
Tabela 3 - Benefícios ativos no período de 2021 a 2023	43
Tabela 4 - Indicadores de trabalhadores ocupados e desocupados (pessoas de 14 anos ou mais de idade - mil pessoas).....	75
Tabela 5 - Número de contribuições por categoria de contribuintes.....	76
Tabela 6 - Quantidade de contribuintes pessoas físicas	78

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 A RELAÇÃO JURÍDICA PREVIDENCIÁRIA	13
2.1 Sobre a relação de custeio	16
2.1.1 Regimes	17
2.1.2 Formas de financiamento.....	25
2.1.3 Fontes de financiamento.....	29
2.2 Sobre a relação de pagamento de benefícios	34
3 O TRABALHO COMO VALOR SOCIAL	45
3.1 O ideal do primado do trabalho	49
3.2 O pleno emprego	55
3.3 Mudanças institucionais e a realidade dos trabalhos informal e precarizado	66
4 PROPOSTAS PARA O RESTABELECIMENTO DO EQUILÍBRIO DA BALANÇA PREVIDENCIÁRIA.....	82
4.1 Fundamento e objetivos das reformas	82
4.1.1 O modelo de previdência social brasileiro: de 1824 a 1988.....	82
4.1.2 As reformas à Constituição Federal de 1988.....	86
4.2 A regulamentação do trabalho precarizado e a redução da informalidade.....	92
4.3 A tributação de robôs	96
4.4 A revisão das alíquotas reduzidas	100
4.5 O aumento das alíquotas de contribuição	102
4.6 A política de parcelamentos especiais e renúncia fiscal	105
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	110
REFERÊNCIAS	115

1 INTRODUÇÃO

As mudanças institucionais são o foco do presente estudo e guardam relação com as alterações nas estruturas, normas e práticas das instituições em uma sociedade ao longo do tempo. Segundo Douglass North (2018), as instituições seriam as “regras do jogo” que governam o comportamento humano em uma sociedade, abrangendo tanto as regras formais, como leis e regulamentos, quanto as regras informais, como normas sociais e valores culturais, podendo ocorrer tanto de maneira gradual, como resultado de processos evolutivos, quanto de maneira abrupta, como resultado de eventos históricos ou crises a governar o comportamento humano dentro de uma sociedade.

Diante desse entendimento, o estudo discute o sistema de previdência social, mais precisamente o Regime Geral de Previdência Social, suas reformas e possíveis soluções para o problema do desequilíbrio da balança previdenciária, pois tais temas são mudanças institucionais na medida em que tratam das regras legais do sistema previdenciário e das suas alterações decorrentes de crises relacionadas ao seu financiamento. No caso, as reformas previdenciárias realizadas no Brasil sempre foram consequências do déficit de contas, que tornou o sistema quase insustentável. Para verificar esse ponto, é necessário discorrer sobre o sistema em si, incluindo o estudo sobre sua formação e possíveis razões para as mudanças institucionais ora relatadas.

Sobre o estudo, o art. 193 da Constituição Federal (Brasil, 1988) enuncia que “a ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais”. Dessa forma, a norma constitucional vincula a ordem social ao trabalho. Sendo a previdência social um dos pilares da seguridade social (integrante da ordem social), entende-se que tem como base, também, o trabalho. Já o parágrafo único do art. 194 (Brasil, 1988) determina que compete ao Poder Público organizar a seguridade social (e a previdência social) com base na equidade na forma de participação no custeio e diversidade da base de financiamento. Portanto, é possível verificar que a previdência social necessita ser custeada, devendo, ainda, na esteira do disposto no art. 201 (Brasil, 1988), ser organizada sob a forma de Regime Geral de Previdência Social de caráter contributivo e de filiação obrigatória, com observância do seu equilíbrio financeiro e atuarial.

Evidencia-se que a previdência social necessita de um equilíbrio financeiro entre os valores recolhidos da sociedade e os valores pagos aos segurados e dependentes a título de benefícios. Significa que, para o atendimento dos segurados, a previdência social necessita ser

financiada, sob pena de não ter recursos para cumprir com seu mister. Toda a movimentação do sistema previdenciário, ainda que tenha sentido social, depende de dinheiro para a consecução de seus fins.

Do que foi exposto, vê-se a existência de duas relações que precisam estar em perfeito equilíbrio. A primeira relação, dita de financiamento (custeio), caracteriza-se por ter o Estado como sujeito ativo da relação e o segurado, bem como outros entes enumerados no texto constitucional, como sujeito passivo. Nela, o segurado e demais entes financiadores do sistema são os contribuintes, enquanto o Estado age como ente arrecadador do tributo. Já a segunda relação (pagamento de benefícios previdenciários) é caracterizada pela presença do segurado (ou seus dependentes) como sujeito ativo e, dessa forma, credor da previdência social. Nesse momento, o Estado passa a ser o sujeito passivo da relação previdenciária, na medida em que deve efetuar o pagamento do benefício previdenciário devido ao segurado ou a seu dependente.

Essas duas relações (custeio e pagamento de benefícios) representam os pratos da balança previdenciária, cujo equilíbrio é exigido pelo art. 201 da Constituição Federal (Brasil, 1988). Mesmo sendo uma exigência constitucional, o sistema previdenciário não está equilibrado. Tem-se observado, cada vez mais, uma situação em que o prato do pagamento dos benefícios previdenciários pende para baixo. Tal fato representa um subfinanciamento do sistema previdenciário, sendo esse o grande problema da previdência social. Muitos fatores podem ser apontados para a ocorrência dessa situação, assim, uma análise mais detida do caso merece ser feita para se descobrir as razões que levam ao desequilíbrio da balança previdenciária.

O Tribunal de Contas da União (TCU), em análise das contas da Presidência da República nos anos de 2022 e 2023 (Brasil, 2023a, 2024a), verificou déficits crescentes no Regime Geral de Previdência Social. Essa situação gera a ofensa ao princípio da manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial da previdência social e demonstra que as contribuições sociais financiadoras do sistema não são suficientes para o pagamento dos benefícios previdenciários. À vista da presença desses dados, o estudo já parte do entendimento que existe um desequilíbrio na balança previdenciária causado pela insuficiência do financiamento.

A base de financiamento prevista no art. 195 da Constituição Federal (Brasil, 1988) é diversificada, tendo, como uma das fontes de custeio, a contribuição do empregador, empresa e entidade a ela equiparada incidente sobre a folha de salário e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados à pessoa física prestadora do serviço. Essa fonte específica de receita da previdência social, embora não seja a única, é a mais representativa e está sendo diretamente afetada pela redução do trabalho formal causada pela flexibilização do mercado.

Pesquisas recentes do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), referentes aos anos de 2023 e 2024, mostram que o desemprego está diminuindo (IBGE, 2024a). No entanto, essa diminuição do número de desempregados não representa o aumento dos postos de trabalho formal, uma vez que se constatou que a informalidade e o trabalho precarizado têm avançado em detrimento do trabalho formal. Compreende-se, desse modo, que o desemprego tem perdido espaço para atividades que não contemplam a plenitude garantida pelo trabalho formal, com reflexos diretos no prato do custeio da balança previdenciária.

Sobre o trabalho informal e o trabalho precarizado, embora representem um contraponto ao trabalho formal, tratam-se de institutos diferentes. Diz-se informal o trabalho que descumpre norma legal vigente, estando relacionado ao aumento de rendimentos através de evasão fiscal ou mesmo através do não cumprimento de regulamentos. Já o trabalho precarizado tem relação com a instabilidade, insegurança e desvantagens que o transformam em subemprego. Adota-se, no presente estudo, a definição de Mauro Oddo Nogueira e Sandro Sacchet de Carvalho (2021), para quem o trabalho precarizado possui como característica, de forma significativa, pelo menos um dos seguintes elementos: remuneração inferior àquela justa para uma atividade de acordo com o patamar estabelecido pela sociedade; condições laborais que não garantam um ambiente saudável e seguro; trabalho com jornadas exaustivas; emprego sem a proteção legal e com rendimentos que não compensem a ausência desses direitos; atividades absolutamente subordinadas aos comandos do contratante; ausência de cobertura previdenciária e rendimentos que impossibilitam a cobertura por previdência privada; e insegurança, no que tange à permanência na ocupação.

Importa ressaltar que o trabalho é dinâmico e está em constante mutação. Se, anteriormente, existia uma espécie de trabalho caracterizada pela formalidade, está em curso, nos dias atuais, uma mudança no instituto com a transferência dos riscos da atividade para o próprio trabalhador. O sistema de acumulação fordista do passado foi substituído pelo sistema de acumulação flexível, o que leva à conclusão de que a informalidade e o trabalho precarizado tendem a ser a nova regra.

A diminuição do trabalho formal e o aumento da informalidade e do trabalho precarizado impactam na maior fonte de receita da previdência social. Torna-se imperioso, portanto, verificar o reflexo dessas novas formas de trabalho na balança previdenciária. Por essa razão, apresenta-se como problemática central do presente estudo saber se a informalidade e o trabalho precarizado são os responsáveis pelo desequilíbrio da balança previdenciária. Feito esse diagnóstico, são apontadas as soluções jurídicas para o aumento da arrecadação e posterior reequilíbrio da balança previdenciária.

Nesse ponto reside a relevância do estudo, haja vista a necessidade de manutenção da efetividade do sistema previdenciário. Sem os recursos necessários para sua manutenção, o sistema de previdência social não será sustentável, logo, os recursos advindos do custeio são indispensáveis para o pagamento dos benefícios. A insuficiência do financiamento leva, impreterivelmente, ao não pagamento dos benefícios.

Ainda que haja a contrapartida do ente público no sistema de financiamento da previdência social, ela não pode ser a principal fonte de custeio. O sistema de previdência social deve ser autossustentável. Vale ressaltar, também, que a insuficiência do financiamento direto do sistema previdenciário gera a necessidade de uma maior contrapartida do agente financiador, que desloca valores de receitas gerais que seriam aplicadas em outros segmentos da sociedade (como investimentos em infraestrutura e realizações de outras políticas). É por essa razão que se vê a relevância do estudo, ao buscar entender o impacto da mudança das formas de trabalho na balança previdenciária e as soluções necessárias para seu reequilíbrio.

Mostrados o tema, o problema e sua relevância, urge esclarecer os objetivos do estudo. A pesquisa tem como objetivo geral verificar a influência da informalidade e do trabalho precarizado no desequilíbrio da balança previdenciária e apontar saídas para solucionar o problema. Para se chegar a esse objetivo geral, foram estabelecidos objetivos específicos (estrutura do custeio, evolução do trabalho e soluções para o reequilíbrio da balança previdenciária) que estão devidamente delineados nos capítulos que estruturam este estudo.

O segundo capítulo buscou atingir o objetivo específico de analisar a estrutura da relação jurídica previdenciária. Para isso, dispôs sobre a relação jurídica previdenciária em suas duas faces formadoras da balança previdenciária (relação de custeio e pagamento de benefícios). A análise expôs a importância do trabalho para a composição da balança previdenciária e apresentou subsídios para o terceiro capítulo, que discorreu sobre as transformações do trabalho.

O terceiro capítulo buscou atingir o objetivo específico de analisar o trabalho e suas diversas faces. Trouxe noções gerais sobre o trabalho, mostrando seu início e o surgimento da informalidade e do precariado. Nesse contexto, o capítulo foi dividido em subtópicos, os quais trataram do ideal do primado do trabalho, do pleno emprego, das mudanças institucionais e da realidade do trabalho informal e precarizado. Apresentou, assim, subsídios para o capítulo seguinte, que indicou soluções para o aumento do custeio previdenciário.

O quarto capítulo discutiu as propostas que buscam equilibrar a balança previdenciária. Para tanto, trouxe as reformas anteriormente realizadas no sistema de previdência social com o intuito de verificar a intenção do legislador em promover cada uma delas. Além disso,

apresentou as propostas discutidas para o aumento da receita previdenciária e o consequente reequilíbrio da balança previdenciária.

Sobre a metodologia utilizada, o estudo fez uma abordagem qualitativa que exigiu a análise profunda do texto constitucional e da legislação infraconstitucional no que tange à parte de financiamento da balança previdenciária. Além disso, buscou-se, por meio de pesquisa bibliográfica, as discussões mais recentes acerca da dinamicidade do trabalho e da necessidade de se buscar novas formas de financiamento ou mesmo revisar a política tributária atual. Com os elementos extraídos do ordenamento jurídico e as discussões travadas no âmbito acadêmico, foi possível apontar, dentre as soluções que já vêm sendo apresentadas para o aumento do financiamento do sistema de previdência social, aquela que melhor se adequa para a resolução da questão.

A abordagem empírica foi feita através de dados oficiais colhidos no IBGE, no TCU, no Ministério da Previdência Social (MPS), no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), na Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev) e em outros institutos de pesquisas. Feito isso, o conjunto da balança previdenciária foi analisado com o intuito de buscar uma solução para o desequilíbrio e consequente desrespeito ao comando constitucional previsto no art. 201 da Constituição Federal (Brasil, 1988).

2 A RELAÇÃO JURÍDICA PREVIDENCIÁRIA

O primeiro objetivo específico do estudo é analisar a estrutura da relação jurídica previdenciária. Através do custeio, é possível verificar o caminho de entrada dos recursos financiadores do sistema de previdência social, medida indispensável para entender o porquê da insuficiência do financiamento. Ao tempo em que se deve estudar a relação de custeio, torna-se imprescindível entender a relação de pagamento dos benefícios. Enquanto há uma relação de financiamento caracterizada pela arrecadação, existe uma relação paralela em que o sistema de previdência social cumpre com sua finalidade social e efetua o pagamento dos benefícios.

É necessário dizer, portanto, que a existência de um direito, caracterizado pelo pagamento do benefício, exige um custo orçamentário respectivo¹. Ao discutir a previdência social tem que se ter em mente, obrigatoriamente, a ideia de custo a financiar esse sistema garantidor do direito social. Por essa razão, é necessária a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do Regime Geral de Previdência Social, devendo o sistema ser sustentável².

Nesse sentido é o disposto no art. 201 da Constituição Federal (Brasil, 1988), ao determinar que a previdência social será organizada sob a forma de Regime Geral de Previdência Social de caráter contributivo e de filiação obrigatória, devendo ser preservado seu equilíbrio financeiro e atuarial³. A contributividade e a compulsoriedade, juntamente com a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial, são princípios que devem ser respeitados (Costanzi; Fernandes; Ansiliero, 2018).

Portanto, como princípio, necessita-se de um equilíbrio financeiro entre os valores recebidos pelo sistema e os valores pagos a título de benefícios. O financiamento da previdência social garante os recursos necessários e indispensáveis para o atendimento dos segurados e seus dependentes. Toda a movimentação do sistema previdenciário, ainda que tenha sentido social, depende de dinheiro para a consecução de seus fins.

Esse breve relato demonstra a existência de duas relações dentro da relação jurídica previdenciária que precisam estar em perfeito equilíbrio para o funcionamento do sistema de previdência social.

¹ Não existem direitos sem custos, por mais fundamentais que sejam (Holmes; Sunstein, 2019).

² Reis e Casagrande (2023, p. 77) conceituam a sustentabilidade do sistema de previdência social “como sua própria continuidade, diante de um equilíbrio financeiro e atuarial, garantindo a prestação dos benefícios atuais e futuros”.

³ Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial [...] (Brasil, 1988).

A primeira relação, dita de financiamento (custeio), tem o Estado como sujeito ativo e o segurado, bem como outros entes enumerados no texto constitucional, como sujeito passivo. Nessa relação, o segurado e demais entes financiadores do sistema são os contribuintes, enquanto o Estado atua como agente arrecadador dos valores necessários para a manutenção do sistema de previdência social. Forma-se um caixa para o pagamento das despesas do Regime Geral de Previdência Social, que é realizado através da concessão de benefícios previdenciários.

A segunda relação é caracterizada pelo pagamento de benefícios previdenciários em que o segurado ou seus dependentes são os sujeitos ativos e credores da previdência social, pois recebem a prestação que é paga pelo Regime Geral de Previdência Social. O Estado passa a ser o sujeito passivo da relação previdenciária, na medida em que deve cumprir com a obrigação de efetuar o pagamento do benefício devido ao segurado ou ao dependente.

Nessa segunda relação, invertem-se os polos do credor e do devedor da relação anterior, dita de financiamento (o Estado, credor da primeira relação de custeio, passa a ser o devedor da segunda relação de pagamento de benefícios, enquanto o segurado, devedor da primeira relação de custeio, passa a ser o credor da segunda relação de pagamento de benefícios)⁴. O caixa formado na relação jurídica de custeio é utilizado para o cumprimento da segunda relação jurídica de pagamento de benefícios, estando ambas diretamente ligadas.

O equilíbrio financeiro e atuarial previsto no dispositivo constitucional, objeto desse estudo, diz respeito às duas relações acima mencionadas e pode ser facilmente visualizado na figura de uma balança, em que um dos pratos representa o ingresso de recursos para o financiamento da previdência social, enquanto o outro prato representa o pagamento dos benefícios previdenciários (Araújo Neto, 2016). Existem, em vista disso, duas relações jurídicas dentro da relação jurídica previdenciária, cada qual representando um prato da balança.

Essa balança deve estar em constante equilíbrio, a fim de se evitar a sobreposição de um prato sobre o outro. Qualquer desequilíbrio caracteriza uma situação de inconstitucionalidade, por violação ao princípio da preservação do equilíbrio financeiro e atuarial previsto no art. 201 (Brasil, 1988). E essa situação de desequilíbrio da balança exige a readequação da política previdenciária para o restabelecimento da ordem constitucional, quer seja no prato

⁴ Não obstante o paralelismo entre as duas relações, é possível que um dos componentes do polo passivo da relação de financiamento não esteja contemplado na relação de pagamento de benefícios, bem como é possível que um dos componentes do polo ativo da relação de pagamento de benefícios não esteja no polo passivo da relação de financiamento. É o caso do empregador, que é devedor na relação de custeio e, nessa condição, não é credor na relação de benefício, e é o caso do dependente em pensão por morte, que é credor na relação de pagamento de benefícios, mas não é devedor, nessa condição de dependente, na relação de custeio.

representativo da relação jurídica de custeio, quer seja no prato representativo da relação jurídica de pagamento de benefícios.

Caso o prato representativo do financiamento (custeio) penda para baixo, fica flagrante a existência de uma hipertributação a prejudicar os contribuintes. No caso, o valor arrecadado estaria sendo mais do que suficiente para financiar o sistema. Ao menos em tese, essa situação representaria um lucro previdenciário, que, por si só, não é o objetivo do sistema de previdência social. A relação tributária de custeio tem por fim abastecer o caixa do sistema para, assim, efetuar o pagamento das prestações previdenciárias. Não se busca um aumento de caixa com o fim de obter lucro com os tributos pagos pelos contribuintes.

A situação descrita mostra um prejuízo claro ao contribuinte e uma consequente facilidade do sistema previdenciário em efetuar os pagamentos dos benefícios da previdência social. É evidente que o sistema foi idealizado para sustentar o pagamento dos benefícios através do custeio, mas essa facilidade caracterizada pelo lucro em detrimento do contribuinte é inconcebível diante da finalidade social do sistema previdenciário.

A situação contrária, em que o prato do pagamento dos benefícios pende para baixo, caracteriza o subfinanciamento e o desequilíbrio de contas a prejudicar o sistema previdenciário. Demonstra a insuficiência do custeio e, como no caso anterior, representa um desequilíbrio na balança previdenciária. Ainda que não se admita o lucro no sistema de previdência social, deve-se, também, evitar o prejuízo que reflete na relação de pagamento dos benefícios.

O prato do pagamento de benefícios pendendo para baixo mostra que as fontes de financiamento da previdência social não estão sustentando o sistema. Poder-se-ia falar, até mesmo, em hipotributação ou tributação insuficiente, vez que não se absorve da sociedade os valores necessários para a manutenção do sistema. Diante da insuficiência do custeio, é preciso cada vez mais do aporte de recursos do ente financiador para equilibrar as contas e efetuar o pagamento dos benefícios. É flagrante a descompensação do sistema de previdência social.

A situação de equilíbrio e a primeira situação de desequilíbrio acima indicada, em que o prato do financiamento pende para baixo, não costumam ser visualizadas. O superávit na arrecadação previdenciária não é objetivado pelo sistema de previdência social brasileiro, que foi estruturado no regime de repartição simples. Esse regime, que será melhor analisado adiante, caracteriza-se pelo pacto intergeracional em que a geração ativa financia o benefício da geração inativa e não há reserva de valores. Os contribuintes custeiam os beneficiários, fazendo com que os valores arrecadados financiem os benefícios pagos pelo sistema. Daí por que essa situação de desequilíbrio, em que o prato do financiamento pende para baixo, além de

representar uma hipertributação a prejudicar os contribuintes, não se mostra adequada ao sistema previdenciário brasileiro da forma como foi estruturado.

Diferentemente ocorre com a segunda situação de desequilíbrio, em que o prato dos benefícios previdenciários pende para baixo. Esse é um ponto comum e se tornou o grande problema da previdência social. O Regime Geral de Previdência Social, foco desse estudo, tem mostrado essa situação de desequilíbrio, com prevalência do prato referente ao pagamento de benefícios sobre o prato relativo ao custeio.

É evidente que muitos fatores podem ser apontados para a ocorrência dessa situação. Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, foram realizadas sete reformas da previdência social por meio das Emendas Constitucionais 3/1993, 20/1998, 41/2003, 47/2005, 70/2012, 88/2015 e 103/2019 (Brasil, 1993, 1998, 2003b, 2005, 2012, 2015a, 2019), todas elas buscando a adequação da balança previdenciária por conta da insuficiência do custeio. Não obstante esse elevado número, as reformas até então implementadas foram insuficientes para equilibrar a balança previdenciária, representando, na maioria das vezes, meros paliativos que, logo em seguida, perderam seu efeito e exigiram uma nova readequação do sistema.

O TCU (Brasil, 2023a), em análise das contas da Presidência da República, no ano de 2022, verificou um déficit no Regime Geral de Previdência Social no valor de 270,2 bilhões de reais. Em 2023, o déficit no Regime Geral de Previdência Social chegou ao valor de 315,7 bilhões de reais (Brasil, 2024a). Essa situação gera a ofensa ao princípio da manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial da previdência social e demonstra, claramente, que o financiamento do sistema é insuficiente para o cumprimento das obrigações concernentes ao pagamento de benefícios. Flagrante, portanto, o desequilíbrio da balança previdenciária em que o prato do pagamento de benefícios pende para baixo, sendo essa uma certeza admitida neste estudo.

Esse introito serviu para mostrar a imprescindibilidade de se analisar cada qual dos pratos da balança previdenciária. Inicia-se, pois, o estudo pelo custeio para, em seguida, verificar o prato dos benefícios e seu impacto no equilíbrio do sistema de previdência social. A ligação de interdependência entre essas relações mostra o momento que caracteriza o subfinanciamento, o qual pode se dar pela insuficiência no custeio ou até mesmo pelo excesso no pagamento dos benefícios previdenciários. Somente o estudo aprofundado dessas questões tem o condão de trazer a resposta necessária ao problema.

2.1 SOBRE A RELAÇÃO DE CUSTEIO

Alguns aspectos devem ser levados em conta para a compreensão do custeio do sistema previdenciário. Importa, no instante, entender os regimes de previdência – especificamente o modelo adotado pelo sistema brasileiro –, bem como as formas e fontes de financiamento. A verificação dessas balizas traz informações necessárias sobre o custeio e aspectos causadores da insuficiência do financiamento.

2.1.1 Regimes

Um ponto inicial de importante relevância deve ser discutido na análise do sistema de previdência social brasileiro: o custeio que gera os recursos utilizados para o pagamento dos beneficiários do sistema é efetuado pelos contribuintes que se encontram na ativa, havendo uma clara solidariedade entre gerações. Não obstante a solidariedade existente no Regime Geral de Previdência Social, existe outra forma de regime em que o financiamento pode ser individualizado, assumindo o contribuinte todo o risco de seu benefício futuro. Pode-se mencionar, nesse particular, a existência de dois tipos de técnicas atuariais tradicionais, quais sejam, a técnica de repartição simples e a técnica de capitalização. Além dessas, uma terceira técnica não inovadora, visto que mescla elementos dos regimes de repartição simples e de capitalização, surgiu como solução para os problemas apresentados pelas técnicas tradicionais. Esse terceiro modelo, por se tratar de uma mescla de elementos de outras técnicas, é chamado de híbrido ou misto.

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

A observância do princípio da preservação do equilíbrio financeiro e atuarial é indispensável nos sistemas de repartição simples. O financiamento é feito pela sociedade que é a responsável, através de suas contribuições, pelo pagamento dos beneficiários do sistema. Torna-se essencial que o sistema se mostre viável no futuro para fins de observância do equilíbrio atuarial. Não existe, portanto, a criação de poupanças individuais para cada qual dos contribuintes. O planejamento é essencial para a continuidade e manutenção da estrutura do sistema sem a necessidade de financiamentos externos (aportes do administrador do sistema) para reduzir o déficit previdenciário (Ferraro, 2006). O sistema, como mencionado

anteriormente, deve garantir o próprio sistema, retirando do mesmo a alimentação necessária para sua sobrevivência.

O sistema alimentado pelo sistema, característica própria do regime de repartição simples, pode ser bem explicado pela teoria idealizada por Niklas Luhmann (2010). Referida teoria tem um alto nível de generalidade, abstração e complexidade, não representando um estudo específico sobre determinado âmbito social. Nominada de Teoria dos Sistemas, teve por finalidade apresentar uma teoria geral da sociedade. Nesse particular, afasta-se do pensamento tradicional que entende ser impossível a existência de uma única teoria capaz de explicar todas as esferas sociais de forma eficaz (Kunzler, 2007).

A interdisciplinaridade fundamenta a teoria de Luhmann (2010), pois utiliza conceitos e ensinamentos de várias áreas do ensino⁵. Nesse sentido, termina por criar uma mistura que, em vez de confundir, esclarece toda a teoria. Não houve por parte de Luhmann (2010) a utilização cega de elementos unicamente da sociologia, por considerar que os velhos conceitos não mais seriam suficientes para a análise da sociedade atual. Haveria a necessidade de uma nova forma de pensar com a inclusão de outras definições para reduzir sua complexidade (Kunzler, 2007).

Segundo Luhmann (2010), a complexidade estaria relacionada com a quantidade de possibilidades que poderiam ser realizadas em um momento específico. Se o número de possibilidades fosse superior à capacidade de realização em um determinado momento, surgiria a complexidade e a escolha, pelo sistema, de algumas delas para continuar em operação. Os elementos contidos no interior do sistema se inter-relacionariam e, quanto mais elementos existissem, maior o número de relacionamentos. A quantidade de relações terminaria por impossibilitar o sistema, o qual não conseguiria dar resposta a todos os relacionamentos que se formariam. A intensidade da complexidade seria tão grande que apenas algumas relações seriam firmadas, ficando as demais para um momento seguinte.

A possibilidade de novas relações vai surgindo à medida que novos elementos vão se relacionando. A quantidade de novas relações surge e o sistema se torna cada vez mais complexo. Não obstante o aumento da complexidade, o ambiente, que se encontra fora, é ainda mais complexo, pois possui mais elementos que os delimitados no interior do sistema. Como os sistemas terminam por observar uns aos outros, o aumento da complexidade de um leva ao

⁵ Segundo Luhmann (2010, p. 35), “não existe uma descrição teórica coerente sobre a situação dos problemas da sociedade contemporânea”. A sociologia não trouxe a melhor percepção sobre a sociedade, o que foi apresentado por outras disciplinas. Daí por que se buscou nessas outras disciplinas alguns conceitos que se mostraram mais relevantes para a resolução dos problemas sociais.

aumento da complexidade do outro. Essa capacidade de observar não torna o sistema observador um mero espelho do sistema observado. A se entender que um sistema copia o outro através da observação, estaria em curso a destruição do sistema observador que perderia, assim, seus limites.

O sistema sempre busca reduzir sua complexidade. Esse número maior de possibilidades surgido no ambiente, que é, por natureza, mais complexo, faz com que o sistema escolha algumas possibilidades, e não todas, que guardam relação com seu interior. À medida que o sistema busca esses elementos com os quais tem mais afinidade, o ambiente se torna menos complexo. Em contrapartida, a complexidade no interior do sistema aumenta, haja vista o crescimento do número de possibilidades. O aumento dessa complexidade do sistema pode ocasionar uma diferenciação dentro dele próprio, com a criação dos subsistemas. É a evolução do sistema e, também, de uma de suas características marcantes, que é a autopoiese, fazendo com que ele mesmo se autoevolua, autorregenere e se autoreproduza.

A constante evolução do sistema revela sua mutabilidade. Sua transformação interna e a criação de subsistemas são o meio encontrado para enfrentar o ambiente. Até mesmo os sistemas simples terminam por evoluir diante das observações do ambiente, tornando-se complexo. É a forma de sobrevivência do sistema, não se tratando de uma ação do ambiente em seu desfavor. O ambiente apenas irrita o sistema que, por sua própria condição de sobrevivência, absorve novos elementos e se torna cada vez mais complexo. Essa evolução pode chegar ao ponto dele próprio alterar sua forma de diferenciação, passando de sistema segmentado para sistema funcional⁶. A diferenciação se faz necessária porque Luhmann (2010) enfatizou a autopoiese na Teoria dos Sistemas. O sistema vai se adaptando e acaba mudando sua forma de diferenciação.

A irritação se dá no interior do sistema, ainda que o ambiente provoque essa manifestação da estrutura interna. A seleção dos elementos que estão no ambiente (externo) também se dá dentro do sistema e da forma como ele os concebeu. O sistema não dá sentido aos elementos da forma que o ambiente o entende, haja vista que é a função do sistema que lê o elemento, não sendo influenciado pelo ambiente. Se o elemento não guardar relação com o

⁶ Luhmann (2018, p. 107) indica quatro formas de diferenciação do sistema, que são: segmentação, hierarquia, centro/periferia e função. Aduz que, entre a antiguidade e a modernidade, a sociedade passou de segmentada para funcional. Até o século XVIII, a sociedade europeia era estruturada por estratos. Um estrato tratava o outro estrato como ambiente social, cuja relação se restringia à gestão doméstica. A relação que ultrapassasse o limite do estrato era considerada relação entre desiguais, “sempre atenuada na casa por meio de códigos cristãos e patriarcais de amor e assistência”. Atualmente, essa diferenciação social não se mostra mais por conta do *status*, mas, sim, pela função. Os estratos tornaram-se classes sociais, o que fez com que a estratificação perdesse sua capacidade de interação. Nesse sentido, consistiu-se a diferenciação do sistema de segmentado para funcional.

sistema, ele simplesmente fica no ambiente. Nada impede, contudo, que, no futuro, esse elemento seja absorvido pelo sistema que anteriormente o rechaçou.

A teoria dos sistemas, a partir do exposto, pode ser utilizada nos regimes de previdência, principalmente no sistema de repartição simples. O sistema previdenciário tem seus elementos e sua estrutura, os quais se inter-relacionam de acordo com sua função. Por esse motivo, fez-se necessário expor a teoria dos sistemas de Luhmann (2010) para se entender a capacidade do sistema previdenciário em criar situações onde ele próprio se mantém de acordo com seus fins (autopoiese). E é justamente o que ocorre no regime de repartição simples, no qual o sistema previdenciário absorve os recursos que serão utilizados não apenas no pagamento dos benefícios, mas, também, na verificação das condições para a enumeração e concessão desses benefícios. O sistema gera sua própria capacidade de manutenção ao verificar a maneira de seu financiamento em equilíbrio ao pagamento de benefícios, garantindo a previdência social como direito social constitucional exequível⁷.

À proporção que os sistemas de previdência social foram se desenvolvendo, verificou-se a existência de desequilíbrios financeiros de grande monta, refletindo gravemente nas finanças públicas. O volume de recursos captados pelo sistema de repartição simples não se mostrou suficiente para o pagamento dos benefícios devidos. O administrador do sistema, por essa razão, necessitou aplicar altos volumes de recursos para completar o caixa e efetuar o pagamento dos benefícios. Por essa razão, buscou-se a capitalização dos regimes a fim de equilibrar as contas do sistema de previdência social que impactavam as despesas públicas de forma bastante significativa (Alves *et al.*, 2022).

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

Nesse sistema de capitalização, cada geração é responsável pelo financiamento de seu próprio regime de previdência social. Tem, por principal característica, a individualidade, pois o segurado é o responsável pelo seu benefício e os valores dispendidos pelos entes públicos

⁷ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (Brasil, 1988).

para o equilíbrio da balança passam a ser destinados a outras políticas governamentais (Leite; Araújo Neto, 2023). Esse sistema não gera o déficit entre receita e despesa, visto que o trabalhador será responsável pelo financiamento de sua própria previdência.

O sistema de capitalização tem sido apresentado como solução para o problema do déficit previdenciário com base na questão exclusivamente econômica. Esse ponto virou uma discussão comum ao se analisar problemas fiscais. Essa busca para relacionar a previdência social com a crise econômica e o excesso de gastos públicos foi objeto de várias manifestações do Ministro Paulo Guedes, responsável pela pasta econômica no governo do Presidente Jair Bolsonaro. Isso mostra que a justificativa para as reformas previdenciárias, longe de buscar o melhor para seus beneficiários, possui cunho econômico, sob a alegação de redução dos gastos públicos (Jardim; Moura, 2023).

Não obstante a supressão do déficit do sistema de previdência social que, em tese, resolveria o problema específico da balança previdenciária, o regime de capitalização se mostrou bastante problemático, principalmente por não dar resposta adequada às situações de transição – quando se tem a passagem do regime de repartição simples para o regime de capitalização –, bem como por forçar o trabalhador, mesmo com idade avançada, a continuar a trabalhar⁸ (Leite; Araújo Neto, 2023).

Não se pode negar que existe uma crise previdenciária, mas muito da sua causa tem a ver com a redução dos postos de trabalho formal. Como o financiamento da previdência social através das contribuições em folha de pagamento representa uma grande fatia do custeio (Mendes, 2021), a diminuição desses postos de trabalho formal desequilibra a balança previdenciária⁹.

Independente das razões pelas quais se critica um regime ou outro, que não é o objeto desse estudo, vê-se que o regime de capitalização é o oposto do regime de repartição simples adotado atualmente pelo sistema previdenciário brasileiro. Enquanto o regime de capitalização se mostra individual, vez que o segurado é o responsável por suas contribuições e, ao final, recebe aquilo que depositou num fundo próprio previdenciário, o regime de repartição simples

⁸ Leite e Araújo Neto (2023) trazem um dado preocupante ao indicarem que, no ano de 2008, trinta anos após a adoção do mecanismo de capitalização pelo Chile, 40% (quarenta por cento) da população não se encontrava coberta pelo sistema de previdência social. Dentre os excluídos estavam trabalhadores autônomos (desobrigados de contribuir) e trabalhadores de baixa renda (impossibilitados de contribuir por conta dos problemas financeiros).

⁹ Embora existam outros componentes que formam o Fundo do Regime Geral de Previdência Social, a maior representatividade do custeio previdenciário vem das contribuições sociais. Uma ideia do impacto do trabalho formal no financiamento da previdência social pode ser visto nos números da receita previdenciária no período de janeiro a novembro de 2024, quando houve um salto de 564,52 bilhões de reais para 596,06 bilhões de reais (referente ao mesmo período de 2023), impulsionado pelo crescimento real de 7,15% da massa salarial (Brasil, 2024i).

se baseia na solidariedade e no pacto de gerações, em que os contribuintes do sistema financiam os benefícios recebidos pelos beneficiários, os quais, anteriormente, também foram contribuintes. Uma geração que se encontra na ativa financia uma outra geração que se encontra na inatividade (Leite; Araújo Neto, 2023).

O financiamento baseado na capitalização foi adotado por alguns países com resultados pouco interessantes. No Chile, onde houve essa alteração do sistema de repartição simples para o sistema de capitalização, verificou-se, após trinta anos, que a individualidade gerou a exclusão da população do regime de previdência social. Nesse país, o índice de cobertura da previdência chegou a apenas 60% (sessenta por cento), sendo que muitos daqueles que não se encontravam cobertos pelo regime não se faziam inseridos por conta da ausência de obrigatoriedade de contribuições ou mesmo por conta da impossibilidade de contribuir, haja vista suas condições econômicas. O controle do mercado financeiro sobre o sistema de capitalização, com interferência direta na política previdenciária, também se mostrou como ponto negativo. A Argentina, que alterou para o regime de capitalização, teve que retornar ao regime de repartição simples devido aos altos custos necessários para realização da transição dos sistemas (Leite; Araújo Neto, 2023).

Nota-se, portanto, que os modelos tradicionais trazem benefícios e, também, muitas imperfeições. Desde o início, com o sistema de repartição simples, buscaram-se alternativas que diminuíssem seus impactos. Daí a ideia de fazer com que cada indivíduo fosse responsável por seu benefício através de depósitos individuais, sem a participação de outras pessoas (regime de capitalização). Mas até mesmo o regime de capitalização e financiamento individual trouxe enormes prejuízos, conforme relatado nas experiências chilena e argentina.

Por essa razão, visualizou-se um terceiro modelo que busca os benefícios dos sistemas tradicionais e afasta suas desvantagens flagrantes. Mas, antes de discorrer sobre esse modelo híbrido ou misto, é necessário encontrar a falha dos modelos tradicionais para, assim, conseguir extrair suas vantagens.

O modelo de repartição simples, embora garanta a solidariedade geracional e dilua o risco do sistema entre as gerações, torna-se muito dependente da questão demográfica e, até mesmo, do crescimento econômico. Uma drástica mudança demográfica pode tornar o sistema previdenciário totalmente insustentável. Além disso, as receitas que dependem necessariamente das contribuições advindas dos trabalhadores da ativa podem sofrer graves reduções em períodos de recessão econômica. Uma crise econômica levaria à diminuição da arrecadação previdenciária e, por conseguinte, ao aumento do déficit e aportes do ente financiador, haja

vista que os pagamentos decorrentes dos benefícios sempre possuem um viés de crescimento (Holland; Málaga, 2018).

Outro ponto crítico do sistema de repartição simples é a necessidade constante de alterações. As mudanças laborais e a questão demográfica em constante alteração terminam por criar desequilíbrios atuariais e tornam o modelo rapidamente obsoleto. Essas alterações ficam à mercê da vontade política do governante, causando uma interferência externa no sistema previdenciário (Holland; Málaga, 2018). A intermediação estatal e a frequente exposição aos caprichos políticos prejudicam a viabilidade do sistema de repartição simples.

Por outro lado, o sistema de capitalização também traz sérios problemas, principalmente no que diz respeito aos seus altos custos de implantação. A transição do sistema de repartição simples para o regime de capitalização traz efeitos financeiros elevados, gerando um impacto fiscal de curto e médio prazo (Holland; Málaga, 2018). Há uma necessidade de alteração estrutural que exige a criação de um sistema de financiamento com altos custos financeiros para compensar o déficit previdenciário (Alves *et al.*, 2022). A substituição do regime de repartição simples pelo regime de capitalização tende a causar instabilidade econômica (Reis; Casagrande, 2023).

Não bastasse essa dificuldade econômica, o regime de capitalização gera um problema social. Conforme relatado anteriormente, esse regime termina por excluir a classe menos abastada da sociedade, cujos integrantes não possuem a condição necessária para formar um fundo próprio. Além disso, esse tipo de regime não se mostrou incontestável em nenhuma das experiências anteriormente adotadas (Alves *et al.*, 2022).

Vistas as desvantagens dos modelos tradicionais, o terceiro regime busca adotar as vantagens de cada qual dos sistemas numa mescla que tenta afastar seus malefícios. Por se tratar de uma miscelânea dos regimes de repartição simples e capitalização, foi nominado de regime híbrido. Nesse modelo, existem benefícios pagos pelo ente administrador do sistema, cujos valores são mais baixos que aqueles pagos no sistema de repartição simples (universal), acrescidos de contribuições particulares (privadas). O risco, nesse caso, é distribuído entre as gerações (Alves *et al.*, 2022). Além da diluição do risco entre gerações, o sistema híbrido impede que o sistema de repartição perca seus contribuintes de imediato. O risco atuarial é inferior àquele contido no regime de repartição simples, sendo, portanto, de fácil adoção. Trata-se, portanto, de um sistema que não traz nada novo e se apresenta como uma alternativa frente aos altos gastos com a previdência social (Alves *et al.*, 2022).

Conforme dito anteriormente, sobre o sistema previdenciário brasileiro (Regime Geral de Previdência Social) vigora o regime de repartição simples com adoção dos princípios

previdenciários específicos da compulsoriedade, contributividade e preservação do equilíbrio financeiro e atuarial (Costanzi; Fernandes; Ansiliero, 2018). Os filiados são obrigados a contribuir ao regime de previdência a que estão vinculados, cujo sistema deve ser sustentável. Evidentemente, a sustentação depende da existência de um equilíbrio direcionado por critérios contábeis (Ferraro, 2006).

Nesse sentido, a Emenda Constitucional nº 20 (Brasil, 1998) reforçou a necessidade de manutenção dessa sustentação ao, explicitamente, incluir o princípio da preservação do equilíbrio financeiro e atuarial no artigo 201, *caput* (Brasil, 1988). No período anterior à vigência da Emenda Constitucional nº 20 (Brasil, 1998), o princípio da preservação do equilíbrio financeiro e atuarial se apresentava de forma implícita na regra da contrapartida prevista no artigo 195, § 5º, da Constituição Federal¹⁰. Diz-se implícito porque decorrente de outros princípios, sobreprincípios e regras já dispostos também na Constituição Federal de 1988¹¹, o que obrigava à observância do princípio da preservação do equilíbrio financeiro e atuarial antes mesmo da Emenda Constitucional nº 20 de 15 de dezembro de 1998.

Esse caráter do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial se mostrava implícito à previdência social e explícito à seguridade social, segundo entendimento de Costanzi, Fernandes e Ansiliero, (2018) e Lombardi (2019). A regra da contrapartida garantia a necessidade de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial à seguridade social (Lombardi, 2019), sendo, assim, regra indispensável (Pereira Filho, 2006).

Ainda que o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial estivesse presente, mesmo que de forma implícita, na letra do artigo 195, § 5º, da Constituição Federal (Brasil, 1988), a generalidade do dispositivo fazia com que o mesmo não fosse devidamente observado. Sua condição essencial e estruturante junto à previdência social somente se fez presente com a explicitude trazida pela Emenda Constitucional nº 20 e a nova redação dada ao artigo 201 da Constituição Federal (Nogueira, 2011).

Sobre o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, tais expressões levam em conta a suficiência de recursos para quitação das obrigações do regime previdenciário no exercício

¹⁰ Art. 195. [...].

§ 5º. Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total. (Brasil, 1988).

¹¹ Sobre o tema, Pereira Filho enumera, como geradores do princípio do equilíbrio econômico e atuarial, o sobreprincípio republicano, que determina aos administradores a utilização dos recursos públicos de forma responsável, sem desperdícios e impossibilitando sua submissão a riscos; o sobreprincípio do planejamento, que exige, dentro do possível, a previsão das receitas e despesas; a regra que exige a contribuição de toda a sociedade e do poder público para o financiamento da previdência social (princípio da solidariedade do custeio e princípio da solidariedade social); regras da filiação obrigatória (compulsoriedade) e da contributividade; regra da contrapartida (Pereira Filho, 2006).

financeiro e no período de existência do regime (Nogueira, 2011). É possível verificar, desse modo, que o equilíbrio mencionado no dispositivo constitucional possui duas facetas, quais sejam, o lado financeiro e o lado atuarial, que se distinguem quanto ao momento da verificação desse equilíbrio. O aspecto financeiro busca o equilíbrio entre receita e despesa para fins de financiamento dos benefícios presentes (curto prazo), e o aspecto atuarial tem relação com o financiamento dos benefícios previdenciários no decorrer do tempo (longo prazo) (Lombardi, 2019).

Assim, o equilíbrio financeiro e atuarial é essencial para a viabilidade e sustentação do sistema previdenciário, na medida em que busca dar as condições necessárias para o cumprimento das obrigações imediatas e futuras. Faz-se necessária, diante disso, a existência de um número mínimo de pessoas contribuindo para o sistema e a vigilância constante, com visão para o futuro, para se verificar possíveis inconsistências que possam vir a causar o seu desequilíbrio. Em suma, o equilíbrio financeiro se dá quando a arrecadação é suficiente para o pagamento dos benefícios, enquanto o equilíbrio atuarial analisa todos os fatores necessários para a fixação do valor da contribuição e a viabilidade do sistema (Ferraro, 2006).

Verificados os regimes de financiamento e os princípios previdenciários específicos contidos no texto constitucional e caracterizadores do regime de repartição simples brasileiro, é possível caminhar mais um pouco e identificar as formas de financiamento do sistema previdenciário.

2.1.2 Formas de financiamento

O texto constitucional determina, no seu art. 194 (Brasil, 1988), parágrafo único, VI, que a seguridade social, aí incluída a previdência social, deve ser organizada pelo Poder Público, tendo como objetivo a “diversidade da base de financiamento, identificando-se, em rubricas contábeis específicas para cada área, as receitas e as despesas vinculadas a ações de saúde, previdência e assistência social, preservado o caráter contributivo da previdência social”. Essa diversidade da base de financiamento faz com que seja necessária a busca pelos valores necessários ao custeio do sistema em diversos setores. A existência de formas de financiamento diversificadas é uma decorrência natural do dispositivo constitucional.

As formas de financiamento da previdência social podem ser diretas e indiretas. O artigo 195, *caput*, primeira parte, do texto constitucional (Brasil, 1988), assim determina, ao indicar que o financiamento da seguridade social, aí incluída a previdência social, dar-se-á por toda a

sociedade de forma direta e indireta. Essa diferença entre financiamento direto e indireto pode ser definida de acordo com a finalidade originária do custeio.

Tais formas tem origem no sistema bismarckiano que se baseia no tríplice custeio, donde se vê contribuições do Estado, do empregado e do empregador, bem como se vê regras definidas sobre os benefícios através do mecanismo de repartição simples (pacto intergeracional). Todo o sistema depende dos contribuintes ativos para o financiamento e se mostra previsível pelo conjunto de regras pré-estabelecidas para a concessão de benefícios (Galleti, 2018). Uma breve pausa é necessária nesse momento para destacar o contexto histórico da criação do sistema bismarckiano.

Otto von Bismarck foi um chanceler alemão que atuou decisivamente na unificação da Alemanha. Diferente do que normalmente ocorre, a unificação alemã não se deu através de um levante popular advindo das camadas ditas mais baixas da sociedade. A unificação surgiu por meio de guerras travadas com a Dinamarca, Áustria e França, bem como por meio de acordo entre príncipes. Decorreu, portanto, de negociação entre as camadas mais altas da sociedade (Danelli Junior, 2013).

Após a unificação, a Alemanha passou por um período bastante favorável economicamente, o que trouxe a previsão de um futuro alvissareiro. As leis de proteção social foram criadas nessa época em que a Alemanha se mostrou com um grande potencial econômico, contando seu chanceler com a admiração de parte da sociedade. Outra parte da sociedade não nutria simpatia pelo governo, o que levou à adoção de uma política social no afã de garantir a simpatia dos partidos oposicionistas e da população contrária ao chanceler (Danelli Junior, 2013).

Na concepção desse modelo social, diferentemente do assistencialismo (prestações de caridade realizadas por grupos privados) e do mutualismo (contribuições financeiras prestadas por grupos de pessoas com o intuito de proteger essas mesmas pessoas), previu-se o financiamento por três partes, quais sejam, os empregadores, os trabalhadores e o Estado. Além de administrador do sistema, o Estado passou a ser o garantidor dos recursos no caso de insuficiência dos valores necessários para a manutenção dos pagamentos. Essa estrutura tornou-se de extrema importância ao dar a garantia estatal ao sistema e por tornar o povo menos dependente do agente político. Havia, sim, a dependência do Estado, mas não do agente político em si (Danelli Junior, 2013).

O sistema bismarckiano foi adotado no Brasil e é facilmente identificado no ordenamento jurídico. Nesse sentido, o artigo 167, XI, do texto constitucional (Brasil, 1988), define que as contribuições sociais indicadas no art. 195, I, a, e II (Brasil, 1988), devem ser

destinadas exclusivamente ao pagamento dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social¹². As contribuições sociais advindas do empregador, inclusive empresas e entes equiparados na forma da lei, “incidentes sobre [...] 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”, bem como “do trabalhador e dos demais segurados da previdência social” são obrigatoriamente destinadas ao Regime Geral de Previdência Social. São receitas obtidas através de recursos afetados ao Regime Geral de Previdência Social e passadas de forma direta pela sociedade. Por essa razão, as contribuições sociais destinadas exclusivamente ao Regime Geral de Previdência Social são chamadas de contribuições previdenciárias (Goes, 2024).

A possível insuficiência desses recursos captados de forma direta não pode impedir o pagamento dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social com o argumento de falta de arrecadação. Faz-se necessário, consequentemente, o aporte financeiro do ente responsável por gerir e, também, financiar o sistema. No caso, a União deve financiar o sistema também através de recursos do orçamento. É uma forma de financiamento indireto justamente porque são aplicados recursos que, anteriormente, não tinham a destinação específica ao Regime Geral de Previdência Social.

Considerando que o Estado define seu orçamento com base em valores obtidos da sociedade, essa forma de financiamento do Estado não deixa de ser um financiamento da própria sociedade, ainda que de forma indireta. O Estado arrecada da sociedade valores que não estariam inicialmente afetados ao Regime Geral de Previdência Social e os repassa na condição de agente financiador do sistema.

O custeio de forma indireta é realizado pelo ente político através da transferência de quantias advindas do orçamento fiscal. No caso do Regime Geral de Previdência Social, essas transferências são realizadas pela União Federal por meio de recursos adicionais do orçamento fiscal devidamente fixados na Lei Orçamentária Anual (LOA) (Garcia, 2023).

¹² Art. 167. São vedados: [...];

XI - a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, a, e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201. (Brasil, 1988).

O financiamento indireto também encontra previsão na legislação infraconstitucional, mais precisamente no disposto nos arts. 11¹³ e 16, Parágrafo Único¹⁴, da Lei nº 8.212/91 (Brasil, 1991a), ao indicar que o orçamento da seguridade social, aí incluída a previdência social, receberá receitas provenientes da União, a qual “é responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras da Seguridade Social, quando decorrentes do pagamento de benefícios de prestação continuada da Previdência Social”. No mesmo sentido, o art. 68 da Lei Complementar nº 101 (Brasil, 2000)¹⁵, faz clara menção ao financiamento indireto da União através de recursos provenientes do orçamento para formação do Fundo do Regime Geral de Previdência Social previsto no art. 250 da Constituição Federal (Brasil, 1988)¹⁶.

O chamado financiamento indireto pode causar graves problemas ao sistema de finanças públicas. A insuficiência do financiamento direto do sistema previdenciário gera a necessidade de uma maior contrapartida do agente financiador para cobrir o déficit, com o consequente deslocamento de valores de receitas gerais que seriam aplicadas em outros segmentos da sociedade (como investimentos em infraestrutura e realizações de outras políticas). Essa transferência de recursos termina impactando a carga tributária por conta dos limites da própria arrecadação. Valores que seriam destinados a outros direitos sociais ou mesmo outros investimentos públicos são repassados ao Regime Geral de Previdência Social por conta da insuficiência do financiamento direto da sociedade.

Dessa forma, não se deve deixar o equilíbrio da balança previdenciária sob responsabilidade do financiamento indireto. É certo que os valores provenientes do orçamento fiscal são necessários e próprios do triplice custeio bismarckiano. É evidente, também, que o financiamento indireto deve cobrir eventuais insuficiências financeiras do sistema. Mas esse efeito tampão não pode ser exacerbado, nem pode ser a principal parcela do custeio, sob pena

¹³ Art. 11. No âmbito federal, o orçamento da Seguridade Social é composto das seguintes receitas:

I - receitas da União;

II - receitas das contribuições sociais;

III - receitas de outras fontes. (Brasil, 1991a).

¹⁴ Art. 16. A contribuição da União é constituída de recursos adicionais do Orçamento Fiscal, fixados obrigatoriamente na lei orçamentária anual.

Parágrafo único. A União é responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras da Seguridade Social, quando decorrentes do pagamento de benefícios de prestação continuada da Previdência Social, na forma da Lei Orçamentária Anual. (Brasil, 1991a).

¹⁵ Art. 68. Na forma do art. 250 da Constituição, é criado o Fundo do Regime Geral de Previdência Social, vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social, com a finalidade de prover recursos para o pagamento dos benefícios do regime geral da previdência social.

§ 1º. O Fundo será constituído de: [...];

VI - recursos provenientes do orçamento da União. (Brasil, 2000).

¹⁶ Art. 250. Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento dos benefícios concedidos pelo regime geral de previdência social, em adição aos recursos de sua arrecadação, a União poderá constituir fundo integrado por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desse fundo. (Brasil, 1988).

do sistema se mostrar deficitário levando ao desequilíbrio da balança previdenciária e à violação do texto constitucional que exige a observância de critérios de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do Regime Geral de Previdência Social.

Dito isso, verificados os regimes e as formas de financiamento, torna-se possível analisar as fontes do financiamento do sistema de previdência social e identificar, especificamente, de onde vem o dinheiro que mantém o pagamento dos benefícios da previdência social.

2.1.3 Fontes de financiamento

O art. 195, *caput*, da Constituição Federal (Brasil, 1988), indica as contribuições sociais que financiam o sistema de seguridade social¹⁷. Das contribuições indicadas no dispositivo constitucional, é possível identificar aquelas que se destinam exclusivamente ao pagamento de benefícios de prestação continuada do Regime Geral de Previdência Social (art. 167, *caput*, XI, da Constituição Federal) e aquelas que podem ser destinadas ao pagamento de benefícios de prestação continuada do Regime Geral de Previdência Social, visto que são contribuições para financiamento da seguridade social. Como se tratam de tributos para o financiamento da seguridade social, da qual faz parte a previdência social, a União repassa ao Regime Geral de Previdência Social parte das contribuições sociais incidentes sobre faturamento e lucro, bem como sobre receita de concursos de prognósticos (Goes, 2024).

O art. 195 da Constituição Federal (Brasil, 1988) ainda determina que a previdência social deverá ser financiada por recursos provenientes do orçamento da União. Importa mencionar que o orçamento da União compreende o orçamento fiscal, o orçamento de investimento de empresas em que a União detém maioria do capital social direta ou

¹⁷ 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, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;

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.

V - sobre bens e serviços, nos termos de lei complementar. (Brasil, 1988).

indiretamente e o orçamento da seguridade social¹⁸. Não se confundem, assim, os orçamentos fiscal e da seguridade social. Isso significa que parte do orçamento fiscal da União, que não contempla o orçamento da seguridade social, deve ser passado à previdência social.

Gentil (2019) faz uma observação sobre esse ponto, ao indicar que, embora parte do orçamento fiscal seja dirigida ao orçamento da seguridade social, o orçamento da seguridade social não deve financiar o orçamento fiscal. Porém, o que se tem visto é a inclusão do orçamento da seguridade social juntamente com o orçamento fiscal, na medida em que as contribuições sociais, próprias da seguridade social, “aparecem unificadas às outras receitas de impostos pertencentes ao orçamento fiscal, assim como as despesas se misturam para daí sair um resultado consolidado de dois orçamentos” (Gentil, 2019, p. 40).

O orçamento da previdência social é formado por receitas da União, receitas de outras fontes e receitas das contribuições sociais. Além dessas receitas, em observância ao contido no art. 250 da Constituição Federal (Brasil, 1988), o art. 68, §§ 1º e 2º, da Lei Complementar nº 101 (Brasil, 2000)¹⁹ criou o Fundo do Regime Geral de Previdência Social²⁰ “com a finalidade de prover recursos para o pagamento dos benefícios do Regime Geral da Previdência Social” (Garcia, 2024, p. 48). Em suma, tem por função arrecadar recursos para o pagamento de benefícios previdenciários além daqueles já dirigidos à previdência social. Sua criação garante maior transparência na gestão e controle dos recursos, que são separados das receitas e despesas para gastos com saúde e assistência social (Abraham, 2020).

¹⁸ Art. 165. [...].

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. (Brasil, 1988).

¹⁹ Art. 68. Na forma do art. 250 da Constituição, é criado o Fundo do Regime Geral de Previdência Social, vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social, com a finalidade de prover recursos para o pagamento dos benefícios do regime geral da previdência social.

§ 1º. O Fundo será constituído de:

I - bens móveis e imóveis, valores e rendas do Instituto Nacional do Seguro Social não utilizados na operacionalização deste;

II - bens e direitos que, a qualquer título, lhe sejam adjudicados ou que lhe vierem a ser vinculados por força de lei;

III - receita das contribuições sociais para a seguridade social, previstas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195 da Constituição;

IV - produto da liquidação de bens e ativos de pessoa física ou jurídica em débito com a Previdência Social;

V - resultado da aplicação financeira de seus ativos;

VI - recursos provenientes do orçamento da União.

§ 2º. O Fundo será gerido pelo Instituto Nacional do Seguro Social, na forma da lei. (Brasil, 2000).

²⁰ Marcus Abraham (2023, p. 154) indica “a organização financeira referente à afetação de certas receitas a determinadas despesas públicas previstas em lei” como característica dos fundos criados pelo Estado.

Ocorre que, diferentemente do previsto na Constituição Federal (Brasil, 1988), a legislação complementar (Brasil, 2000) indicou que as contribuições sociais que formam o Fundo do Regime de Previdência Social são apenas as previstas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195 da Constituição de 1988 (incidentes sobre folha de salários e demais rendimentos do trabalho e contribuições dos segurados da previdência social). Não houve previsão na legislação complementar sobre a inclusão das demais contribuições previstas no art. 195 (Brasil, 1988) na formação do Fundo do Regime Geral de Previdência Social.

Tal fato ratificou a incorreta inclusão das demais contribuições, que são próprias da seguridade social, como pertencentes ao orçamento fiscal da União. Sendo parte integrante do orçamento fiscal, são utilizadas em políticas que não são próprias da seguridade social. Além disso, embora sejam receitas constitucionais da seguridade social, são consideradas como repasses do ente federal ao serem dirigidas à previdência social e servem como elemento para indicar um possível déficit previdenciário.

Gentil (2019, p. 94) assim dispõe sobre essa questão:

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000, cria o Fundo do Regime Geral de Previdência Social (Fundo do RGPS) e especifica, através do seu art. 68, que terá como fonte de receita mais importante as contribuições sociais dos empregadores e trabalhadores sobre a folha de salários. Pode-se deduzir que não fazem parte desse fundo as outras contribuições da Seguridade Social (COFINS, CPMF e CSLL), já que não estão expressamente incluídas ali. O mesmo art. 68 da LRF, entretanto, diz, no inciso VI, que o Fundo do RGPS contará com recursos provenientes do orçamento da União, sem dizer especificamente de qual orçamento se está tratando. Essa é mais uma contribuição para a desfiguração do conceito de Seguridade Social.²¹

Diante dessa situação, na qual parte considerável das receitas que deveriam ser dirigidas à seguridade social (saúde, previdência social e assistência social) são direcionadas para utilização “no pagamento de despesas financeiras com juros e de outras despesas correntes do orçamento fiscal” (Gentil, 2019, p. 13), a autora entende que inexistem gastos na seguridade social causadores do déficit fiscal e há um excesso no pagamento efetuado a título de juros da dívida pública. Os valores que deveriam ser direcionados à seguridade social são desviados para o orçamento fiscal e, assim, redirecionados para o pagamento de juros da dívida pública (Gentil, 2019).

Sobre a utilização de contribuições sociais em locais diversos daqueles para os quais a espécie tributária foi criada, Carvalho (2023, p. 18) alertou que essa situação caracteriza “fraude

²¹ Embora Gentil (2019) tenha feito o estudo à época da CPMF, contribuição que não mais existe no sistema tributário, permanece a inclusão de outras contribuições para financiamento da seguridade social no orçamento fiscal da União.

ao sistema tributário nacional”. Ademais, a inclusão de parte das contribuições que seriam destinadas à previdência social no orçamento fiscal acaba tornando essa receita como repasse da União e, por conseguinte, de difícil fiscalização²². A não utilização integral dessas contribuições na previdência social faz com que se desnature o seu próprio sentido, fazendo com que tenha o caráter não vinculado que é próprio dos impostos²³.

Considerando essa manobra de utilização de parte do produto arrecadado com contribuição social no orçamento fiscal, o déficit da previdência social que vem sendo alardeado não corresponde efetivamente e legalmente à diferença entre o que é arrecadado a título de contribuição social e o que é efetivamente utilizado como despesa do sistema de previdência social. Gentil (2019) desmistifica esse ponto ao indicar que o déficit da previdência social, na verdade, é o chamado saldo previdenciário, composto pelas contribuições sociais incidentes sobre os rendimentos do trabalho e outras menores (caso de programas de recuperação de crédito, depósitos judiciais e outros) subtraídas dos pagamentos feitos em benefícios do Regime Geral de Previdência Social e transferências feitas a terceiros (SESC, SENAC, SESI, SENAI, SEST, SENAT, SENAR e SEBRAE):

[...]. O que vem sendo chamado de déficit da previdência é, entretanto, o que se conhece por saldo previdenciário que resulta da soma (parcial) de receitas provenientes das contribuições ao INSS sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho e de outras receitas próprias menos expressivas, deduzidas das transferências a terceiros e dos benefícios previdenciários do RGPS, conforme se demonstra nas duas equações abaixo:

✓ Arrecadação Líquida = [(receita de contribuição INSS + outros recebimentos próprios) – (ressarcimentos + restituições de arrecadação)] – (transferências a terceiros)

✓ Arrecadação Líquida – Benefícios do RGPS = Saldo Previdenciário (Gentil, 2019, p. 22-23)

O déficit previdenciário, portanto, não é calculado da maneira correta, pois não estão incluídas todas as receitas previstas para o financiamento da seguridade social e, por conseguinte, da previdência social. Nesse particular, importa mencionar que o art. 195 da Constituição Federal (Brasil, 1988) prevê outros recursos dirigidos à seguridade social (e da previdência social) além daqueles relacionados à folha de salário e demais rendimentos do

²² “O orçamento será o importante aliado para o controle da atividade financeira do Estado e no estudo das contribuições especiais, ao demonstrar a que foram destinadas as receitas auferidas por meio dos tributos” (Carvalho, 2023, p. 37).

²³ Essa situação termina por tornar a contribuição social inconstitucional, na medida em que é utilizada com características de imposto e sem a devida destinação. Nesse sentido, Carvalho (2023, p. 50) aduz que “o destino do produto da arrecadação das contribuições é o que marca a constitucionalidade das contribuições”.

trabalho. Ainda que se trate de recursos da seguridade social, por óbvio que também são dirigidos à previdência social:

É importante ressaltar que essa forma de calcular o resultado da Previdência Social não leva em consideração todas as receitas que devem ser alocadas nesse sistema, conforme estabelece a Constituição Federal no Artigo 195 e seus incisos, deixando de computar recursos significativos provenientes da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF)²⁴ e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). Como consequência, o resultado é um déficit que não é real porque não segue preceitos constitucionais. (Gentil, 2019, p. 23)

Independente da forma de apuração da existência do déficit no sistema de previdência social, o estudo sobre o custeio verificou que a arrecadação previdenciária está diretamente vinculada ao trabalho. A queda dos índices de trabalho formal termina por reduzir as contribuições sociais incidentes sobre a folha de salários e demais rendimentos decorrentes do trabalho, que são a principal fonte de receita do sistema de previdência social²⁵. Nesse sentido é o apontamento de Gentil (2019, p. 176) quando indica a dependência da arrecadação previdenciária ao trabalho:

Esse quadro de crise provocado pela adoção de políticas macroeconômicas restritivas gerava grave recuo nas receitas de Contribuições Previdenciárias e nas Contribuições Sociais (CSLL, COFINS e PIS/PASEP), que dependem do nível de emprego formal, do patamar salarial e da produção e faturamento da indústria, setor da economia que gera a maior arrecadação. Ao mesmo tempo, vultosas desonerações tributárias solapavam as receitas da Seguridade Social em resposta às pressões de grupos econômicos que influenciavam as decisões no Congresso.

Holland e Málaga (2018) seguem o mesmo entendimento ao indicarem que a arrecadação previdenciária tende a aumentar nos períodos de crescimento econômico. Em contrapartida, nos períodos de recessão ou de menor crescimento econômico, essa arrecadação tende a diminuir e “a forma como evoluem as despesas é indicativo da existência de um importante componente estrutural” (Holland; Málaga, 2018, p. 5).

²⁴ Vale lembrar a ressalva feita na nota de rodapé 21, tendo em vista que a CPMF não mais integra o arcabouço tributário.

²⁵ Reis e Casagrande (2023) refutam a existência do déficit previdenciário. Mesmo assim, em havendo a suposta crise da previdência social, afirmam que o problema poderia ser resolvido com a absorção da população com idade ativa em postos de trabalho formal. Lavinhas e Cordilha (2019) indicaram solução adotada pela Alemanha, que implementou políticas de estímulo ao mercado de trabalho subsidiando o salário dos trabalhadores com idades mais avançadas. Essa política surtiu bons resultados com o crescimento de trinta por cento dos postos de trabalho aos trabalhadores que se encontravam com idade entre 55 e 64 anos. Com o aumento dos postos de trabalho, aumentaram as contribuições ao sistema de previdência social, mostrando a relação direta entre um e outro.

Verificado o custeio previdenciário e sua dependência do trabalho, a análise da balança previdenciária somente se concluirá com o estudo do outro prato da balança, que trata da relação de pagamento de benefícios. Essa segunda parte do capítulo permitirá identificar a causa do problema, se tem a ver com a insuficiência de custeio ou com o excesso no pagamento de benefícios.

2.2 SOBRE A RELAÇÃO DE PAGAMENTO DE BENEFÍCIOS

Da mesma forma que a relação de custeio se utiliza do trabalho como uma das bases para o financiamento do sistema de previdência social, a relação de pagamento de benefícios também se utiliza do trabalho para verificar os seus beneficiários. É exatamente o que dispõe o art. 9º, § 12, do Decreto nº 3.048/99 (Brasil, 1999), ao indicar que “o exercício de atividade remunerada sujeita a filiação obrigatória ao Regime Geral de Previdência Social”. Essa atividade remunerada caracteriza o trabalho, o qual automaticamente leva o trabalhador a se filiar à previdência social²⁶.

Além de indicar seus beneficiários, o trabalho também indica os eventos que serão protegidos pelo sistema de previdência social, como a incapacidade laboral e a idade avançada²⁷. Essas contingências guardam relação com o trabalho, o que mostra a importância e a influência do instituto junto ao sistema de previdência social.

Ressaltando a importância do trabalho, e do Direito do Trabalho, para a previdência social, e o Direito Previdenciário, Sérgio Pinto Martins (2023, p. 189) dispõe que

O Direito Previdenciário nasce com o Direito do Trabalho, tendo por objetivo minorar as diferenças de classes, de modo a assegurar uma vida digna ao trabalhador. Teve, também, por intuito, diminuir as diferenças sociais entre os trabalhadores e distribuir a renda.

A Previdência Social consiste, portanto, em uma forma de assegurar ao trabalhador, com base no princípio da solidariedade, benefícios ou serviços quando seja atingido por uma contingência social. Entende-se, assim, que o sistema é baseado na solidariedade humana, em que a população ativa deve sustentar a inativa, os aposentados. As contingências sociais seriam justamente o desemprego, a doença, a invalidez, a velhice, a maternidade, a morte etc.

Não existe exatamente um dano como no direito civil, mas uma contingência social, que impossibilita o segurado de trabalhar.

²⁶ Existe outra categoria de segurado que não exerce atividade remunerada (segurado facultativo) e, por essa razão, não se filia automaticamente ao sistema de previdência social.

²⁷ Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei, a:

I - cobertura dos eventos de incapacidade temporária ou permanente para o trabalho e idade avançada; [...]
(Brasil, 1988).

A Previdência Social é essencial para a pessoa poder sobreviver quando não tem renda e recebe benefício. O benefício tem natureza alimentar.

O sistema de previdência social cumpre com seu objetivo ao conceder os benefícios previdenciários. Nesse momento, a previdência social atinge seu fim de assegurar aos beneficiários os meios indispensáveis para sua manutenção diante das contingências sociais, conforme previsto no art. 1º da Lei nº 8.213/91 (Brasil, 1991b)²⁸. A previdência social traz, em seu bojo, um conteúdo social e não apenas econômico, o que deve ser levado em conta no momento da realização das reformas para adequação do sistema previdenciário. Por essa razão, as reformas que buscam atingir apenas o elemento econômico violam a característica autopoiética, própria do sistema previdenciário (Araújo Neto, 2016).

Notoriamente, nem toda reforma previdenciária tem como objetivo reduzir esse importante direito social. Ajustes são necessários até mesmo para se poder respeitar o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário. Ainda que existam reformas que se coadunam com o sistema previdenciário, outras, mesmo que pequenas, são realizadas de forma sequenciada e lenta com o intuito de restringir direitos anteriormente conquistados.

Essa nova ideia traz embutida um pensamento de retração dos direitos sociais, com a consequente atuação do mercado no pedaço que se mostra retraído. Nesse momento, são apresentadas soluções mágicas através de serviços que levariam ao bem-estar da população, que, por sua vez, não se apercebe das consequências sociais e políticas do porvir (Lanzara; Silva, 2023). Há uma sutil alteração do sentido do sistema previdenciário, anteriormente preocupado com o social, que passa a ficar sob o jugo do mercado financeiro.

É o que se vê com a expansão da previdência complementar que coincide com a precarização do sistema previdenciário público. O toque final dessa mudança seria a transformação do regime de repartição simples no regime de capitalização, que tornaria a previdência social um investimento financeiro. A capitalização seria a regra do sistema previdenciário. Não há dúvida que essa possibilidade subverteria a lógica da previdência social. E a principal justificativa para essa mudança de regime seria a chamada crise econômica do sistema previdenciário.

A disputa entre o direito e a economia pode ser explicada através da teoria luhmanniana anteriormente mencionada, a qual traz às ciências sociais determinados conceitos que são próprios de outras ciências. Um exemplo claro dessa interligação de conceitos é a autopoiese

²⁸ Art. 1º. A Previdência Social, mediante contribuição, tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, desemprego involuntário, idade avançada, tempo de serviço, encargos familiares e prisão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente. (Brasil, 1991b).

que, no primeiro momento, é buscada na biologia para justificar a capacidade dos sistemas sociais em se desenvolver por eles próprios. Sem se destruir, os sistemas sociais têm a capacidade de se autorregenerar e criar suas próprias bases, o que possibilita sua evolução. Por esse motivo que se diz que o direito é, ao mesmo tempo, aberto e fechado (Sottili, 2018).

O direito é aberto por admitir uma estimulação do meio, sem que esse meio cause ingerências na sua estrutura. Nesse caso, o sistema do direito vê o que acontece no seu exterior, mas o seu interior é comandado por sua própria estrutura. Não existe a interferência do meio no sistema do direito, o qual é o responsável direto pelas soluções a serem adotadas.

Portanto, não se deve admitir qualquer tipo de interferência econômica nas bases do subsistema do direito previdenciário que viole os seus objetivos e princípios. Nesse particular, é possível dizer que a previdência social, que é parte da seguridade social e da ordem social, possui seus objetivos claramente definidos, os quais devem ser buscados no art. 193, da Constituição Federal (Brasil, 1993). Nele se vê que a base da ordem social é o primado do trabalho e seus objetivos são o bem-estar e a justiça sociais. Qualquer interferência do aspecto econômico que vá de encontro aos objetivos da ordem social deve ser imediatamente rechaçada.

Não se pode negar que o aspecto econômico tem sua relevância na previdência social, haja vista a necessidade de observar critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, no sentido do que determina o art. 201, *caput*, da Constituição Federal (Brasil, 1988). A observância a esse critério é uma condição de sobrevivência do sistema previdenciário, que será levado à ruína se não forem arrecadados os valores necessários para o pagamento dos seus benefícios.

Porém, um ponto é a necessidade de manter o equilíbrio da balança previdenciária, até mesmo como condição do sistema. Outro ponto é reduzir os gastos com direitos sociais, que estão previstos no texto constitucional, como política pública para satisfação de interesses diversos. Essa é a questão que se apresenta. Ajustes e correções devem ser feitos com o intuito de manter o equilíbrio da balança previdenciária, sempre com o olhar nos seus objetivos de bem-estar social e justiça social. Não se pode admitir a redução de conquistas sociais com base unicamente na questão financeira.

Gentil (2019, p. 195) explora essa situação ao mostrar que

A degradação das receitas do orçamento da seguridade – e, mais particularmente, da Previdência Social – é uma estratégia clara da atuação do Estado em favor do avanço das finanças sobre a política social, avanço que vem ganhando impulso a partir de 2010. É na esfera das aposentadorias e pensões que se acirrará a disputa pelo fundo político. O governo orquestra a dilapidação de recursos orçamentários e dos direitos previdenciários por meio de intermináveis reformas, alegando permanentemente a

fragilidade fiscal e atuarial do sistema, que ele próprio constrói, ao preço de pesadas desonerações, sonegações negligenciadas e perdão de devedores. A campanha do “rombo da previdência” acaba se tornando uma profecia que se autorrealiza. Em 2016, o orçamento da seguridade apresentou um resultado negativo.

O aspecto puramente econômico não tem o condão de garantir o bem-estar e a justiça sociais objetivados pela ordem social, nem mesmo tem a capacidade de reduzir a desigualdade social. Os problemas sociais não serão extirpados apenas com base no viés econômico. Nesse particular, Araújo Neto (2023, p. 119) dispõe que

Por outro lado, uma visão puramente econômica também não resolve os graves problemas sociais do país, uma vez que crescimento econômico não significa diretamente diminuição das desigualdades sociais.

Tome de exemplo a teoria econômica *trickle-down* que é bastante difundida, defende a crença de que, quando os ricos têm mais dinheiro à sua disposição, investem mais e geram renda para outras pessoas, sendo a adoção de políticas que estimulam a desigualdade necessárias para o crescimento das atividades econômicas. No entanto, como esclarece Larry Bartels os pesquisadores que estudaram a relação entre desigualdade e crescimento econômico encontraram poucas evidências desse nexo de causalidade.

Por outro lado, é importante destacar também que os altos índices de desigualdade causam igualmente a ineficiência econômica, seja em relação às imperfeições que geram no mercado, seja pela instabilidade política e social que provocam.

O entendimento citado demonstra de maneira explícita que a questão econômica vista de forma individual não cumprirá o objetivo constitucional da redução das desigualdades sociais. Uma economia pujante não leva obrigatoriamente ao desenvolvimento da sociedade como um todo. Tanto isso é verdade que o Brasil, em publicação do Fundo Monetário Internacional (FMI, 2023), aparece como a nona economia do mundo, com projeção de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) na ordem de 3,1% (três vírgula um por cento) estimado em dois trilhões, cento e trinta bilhões de dólares.

Em contrapartida, o Brasil ocupa a décima quarta colocação no ranking mundial de desigualdade segundo o coeficiente de Gini²⁹ (ONU, 2023). Essa simples comparação das pesquisas realizadas pelo FMI e pela Organização das Nações Unidas (ONU) demonstra que uma economia forte não se traduz numa redução da desigualdade social. Mostra que fatores econômicos não podem afastar e nem se sobrepor às questões sociais, devendo caminhar em conjunto para alcançar o objetivo constitucional da redução das desigualdades sociais.

Jovana Sottili (2018) denuncia essa intenção de interferência da economia a partir do momento que as reformas porventura propostas tomam por base a alegação de que a previdência

²⁹ O relatório de desenvolvimento humano referente aos anos de 2021 e 2022 da Organização das Nações Unidas descreve o coeficiente de Gini como “indicador do desvio na distribuição do rendimento entre os indivíduos e as famílias num país face a uma distribuição totalmente equitativa”, considerando o valor zero como a igualdade absoluta e o valor cem como desigualdade absoluta (ONU, 2023, p. 285).

social é deficitária e que seria a grande responsável pelos problemas econômicos brasileiros. Por esse prisma, vê-se que o sistema econômico visa atingir a estrutura interna do sistema previdenciário e, assim, violar a “característica autopoiética do direito” (Sottili, 2018, p. 77-78).

Essa forma de atuação, com o objetivo de interferir diretamente no sistema social, caracteriza um plano de destruição do sistema previdenciário, que deixaria de cumprir com suas intenções para se subjugar ao sistema econômico. Tem-se, assim, uma intenção clara de destruir o sistema previdenciário. Essa destruição não representaria o término do sistema previdenciário, mas, sim, sua total desfuncionalidade, na medida em que deixaria de servir aos propósitos para os quais foi criado e seria mais um instrumento de exploração econômica.

O que se vê atualmente é a intenção de dar um aspecto puramente econômico à previdência social. É o que ocorre quando se prefere a questão econômica e se deixa o beneficiário ao bel prazer do mercado financeiro. A experiência adquirida com os exemplos chileno e argentino leva a essa conclusão. Perde-se o social em prol do econômico, jogando por terra as estruturas do sistema previdenciário. Essa situação levará à disfuncionalidade do sistema previdenciário, que passará a ser um espelho do sistema econômico. Pela teoria de Luhmann (2010), aceitar essa situação de prevalência do sistema de capitalização com a justificativa econômica levará à destruição do sistema previdenciário.

Muito além da necessidade de se observar a questão financeira, a tendência de aumento dos benefícios previdenciários é constante e diz respeito à própria questão demográfica. Além de refletir no custeio previdenciário, haja vista o envelhecimento da população e a diminuição do número de pessoas contribuindo para a previdência social³⁰, a questão demográfica também gera reflexos no prato dos benefícios. Ao tempo em que há o aumento da expectativa de vida da população, mais tempo o beneficiário passará recebendo o seu benefício previdenciário. Necessário mencionar, também, que o aumento do número de pessoas idosas leva ao crescimento da concessão dos benefícios previdenciários em relação aos anos anteriores. Vê-se, assim, mais trabalhadores em idade de receber o benefício previdenciário e menos contribuintes a financiar o pagamento desses mesmos benefícios (Ferreira; Opuska, 2015).

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

³⁰ O número de pessoas em idade laboral a contribuir para o sistema nos dias atuais é bem menor que a relação existente na década de 1960. Anteriormente, a taxa de fecundidade era de 6,28 filhos, chegando ao patamar de 1,87 filho no ano de 2010 (Brasil, s.d.).

de expectativa de vida não pode ser revertida, a menos que haja uma situação extraordinária. As despesas previdenciárias tendem a aumentar com o processo de envelhecimento populacional e com as regras de concessão de benefícios.

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

A questão da idade para recebimento de benefício de aposentadoria deve ser vista com cautela. Não se pode mais admitir o aumento constante da idade sob pena de se tornar inconcebível a aposentadoria. Atualmente, quando ainda se está na regra de transição com contribuição mínima de 15 (quinze) anos, a média de idade do segurado na data de início de benefício de aposentadoria por idade é de 64,34 anos (Costanzi; Santos, 2022).

Se se considerar que a reforma da previdência trazida pela Emenda Constitucional 103 aumentou para vinte anos o tempo de contribuição para a concessão do benefício de aposentadoria, bem como elevou para 40 (quarenta) anos o tempo de contribuição para alcançar uma média de 100% (cem por cento) do salário de contribuição, a idade média para receber o benefício crescerá absurdamente. Considerando que a expectativa de vida do brasileiro é de 76,4 anos de idade (IBGE, 2024c), não é mais admissível a elevação da idade para fins de concessão de benefício previdenciário. Por isso que nova alteração nos critérios de concessão de benefício não se mostra a melhor saída.

A ONU projeta que a proporção dos inativos deverá dobrar em até 30 anos, devendo triplicar até 2100 em países como China e Brasil, os quais passam por essa transição demográfica (Moreira; Ferreira; Foguel, 2021). De acordo com esses dados, a necessidade de manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial está diretamente ligada ao aumento da proporção de inativos. Nesse sentido, Lombardi (2019) alerta que a questão econômica, que costuma apresentar situações favoráveis e desfavoráveis no seu desempenho, não se mostra tão determinante para os sistemas de seguridade social quanto os desequilíbrios demográficos. O fator preponderante para o desequilíbrio do sistema previdenciário é o envelhecimento populacional, sendo esse o desafio enfrentado pela sociedade.

A pirâmide etária está em constante transformação. Enquanto se verificava uma base maior dessa pirâmide nos idos anos de 1970, houve um aumento do corpo da figura e uma

diminuição de sua base com a redução da natalidade e o aumento da expectativa de vida. Essa situação não parece transitória, havendo previsão de aumento da expectativa de vida em até sete anos na União Europeia (UE) até 2060 (Lombardi, 2019).

Silva e Costa (2022) entendem que não é possível se comprovar a relação intrínseca entre a inversão da pirâmide etária brasileira, o aumento da dívida pública e o crescimento dos custos da previdência social. Ao analisar dados da pirâmide etária, os pesquisadores relacionaram a redução na mão de obra e o aumento da população de idosos com a subida dos custos previdenciários. Dessa feita, o crescimento da dívida estaria diretamente ligado ao aumento da população idosa e à subida dos custos da previdência social. Os autores apontaram ainda outros fatores como rolagem da dívida, refinanciamento, má gestão, dentre outros. Por fim, concluíram que não há relação entre a previdência social e o aumento da dívida pública. A sensação de déficit previdenciário seria causada pelas desvinculações de receita e pelo mal planejamento estratégico financeiro.

Não obstante todo o alegado, importante verificar que a questão demográfica está intimamente ligada à necessidade de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário. Os contribuintes do sistema serão potenciais beneficiários do mesmo sistema da mesma forma que os atuais beneficiários foram, anteriormente, contribuintes do sistema. Há uma solidariedade social e econômica, baseada nos planos de benefício e custeio. Essa justiça intergeracional é vista como uma releitura do princípio da igualdade (garantia de igualdade de sacrifícios entre gerações para não exaurir os recursos da outra) e como reflexo do princípio da sustentabilidade (manutenção de gerações por meio de transferências) (Lombardi, 2019).

A questão demográfica sempre vai existir, não havendo como suplantá-la. O fato de sempre existir faz com que a previdência social se adapte à nova realidade, tanto no que diz respeito ao seu financiamento quanto ao plano de benefícios. Trata-se mais de um fator de adaptação que um problema propriamente dito. Se se considerar a questão demográfica como um problema, a crise do sistema previdenciário não terá solução. A questão demográfica não é um fato novo, mas, sim, um fato previsível e que está diretamente relacionado ao equilíbrio atuarial. Nesse sentido, não se pode indicar a questão demográfica como um fator de desequilíbrio. O fator, nesse caso, está mais ligado à má gestão do sistema previdenciário que não se preparou para a mudança das características de sua população.

Portanto, na análise do sistema previdenciário, não se deve olvidar de seu fim social. E, nesse ponto, os benefícios da previdência social devem sempre estar presentes no cotidiano dos segurados. Não obstante a discussão sobre o déficit previdenciário, os informes dos últimos anos mostram um aumento na arrecadação previdenciária.

De acordo com os dados publicados pelo governo brasileiro Brasil (2024g), inicialmente pela Subsecretaria do Regime Geral de Previdência Social (anos de 2019, 2020 e 2021) e, posteriormente, pelo Departamento do Regime Geral de Previdência Social (anos de 2022, 2023 e 2024), entre 2019 e 2023 houve um aumento na arrecadação previdenciária, com um leve recuo nesse crescimento no ano de 2020. Esse recuo pode ser justificado pelo início da pandemia da COVID-19 que trouxe reflexos negativos à economia e, por conseguinte, à arrecadação previdenciária.

No mesmo sentido, é o aumento dos valores pagos a título de benefícios previdenciários. O crescimento é constante e sobe num percentual superior ao aumento da arrecadação. A Tabela 1, a seguir, apresenta o crescimento da arrecadação e do pagamento de benefícios, numa demonstração clara que a balança previdenciária se encontra absolutamente desequilibrada. No caso, o aumento da arrecadação não tem acompanhado o aumento das despesas com benefícios previdenciários. Por isso, deve-se falar em insuficiência do custeio e não em queda da arrecadação:

Tabela 1 - Resultados arrecadação (em milhões nominais)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024 (1)
Arrecadação Líquida	413.331,3	418.888,7	483.676,2	543.980,9	592.666,5	505.713,00
Despesa com Benefícios	626.510,4	690.430,8	745.822,1	809.339,2	898.872,9	792.467,30
Resultado do RGPS	-213.179,1	-271.542,1	-262.145,9	-265.358,3	-306.206,4	-286.754,3

Fonte: Adaptada de Brasil (2024g)
Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/resultados-do-rgps>
(1) Dados disponíveis até outubro de 2024.

O ano de 2024 mostra a manutenção evidente do desequilíbrio, de acordo com os resultados dos dez primeiros meses do ano. Restando ainda os meses de novembro e dezembro de 2024, o déficit da balança previdenciária alcançou valor superior a 286,75 bilhões de reais. Comparado ao déficit do ano de 2023, que foi de pouco mais de 306,20 bilhões de reais, o

prejuízo acumulado no ano de 2024 já alcançou mais de 93% (noventa e três por cento) do déficit do ano anterior. Projeta-se, assim, o aumento do déficit da balança previdenciária.

O aumento no custeio, embora presente, não tem acompanhado o viés de alta do pagamento dos benefícios previdenciários. Comparando-se somente as concessões dos anos de 2021 a 2023, cujos dados estão devidamente disponíveis no Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS) (Brasil, 2024f), com última publicação referente ao ano de 2023, o aumento no deferimento de novos benefícios foi de 832.068 (tabela 2). A quantidade de benefícios ativos no ano de 2023 saltou em quase 2 milhões ao se comparar com ano de 2021. O ano de 2023 verificou a existência de mais de 33,40 milhões de benefícios previdenciários ativos (tabela 3). Isso demonstra, como dito anteriormente, que os benefícios previdenciários sempre mantêm um viés de alta, o que pode ser justificado pelo aumento na taxa de natalidade (que reflete na concessão dos salários-maternidade), pelo aumento na expectativa de vida (que reflete na concessão das aposentadorias) ou mesmo pelo aumento nas contingências laborais relacionadas à incapacidade e aos óbitos (que reflete nos benefícios de auxílio por incapacidade e pensão por morte):

Tabela 2 - Benefícios concedidos no período de 2021 a 2023

GRUPOS DE ESPÉCIES	QUANTIDADE DE BENEFÍCIOS CONCEDIDOS		
	2021	2022	2023
BENEFÍCIOS DO RGPS	4.327.628	4.521.753	5.159.696
1. Previdenciários	4.149.470	4.337.987	4.957.397
1.1 Aposentadorias	1.122.217	1.327.990	1.316.974
1.1.1 Tempo de Contribuição	263.267	301.679	246.045
1.1.2 Idade	750.487	855.751	914.525
1.1.3 Invalidez	108.463	170.560	156.404
1.2 Pensão por Morte	565.658	478.252	457.293
1.3 Auxílios	1.853.709	1.902.950	2.450.230
1.3.1 Doença	1.830.423	1.866.837	2.416.487
1.3.2 Reclusão	7.171	16.617	8.656
1.3.3 Acidente	16.115	19.496	25.087
1.4 Salário-Maternidade	607.886	628.795	732.900
2. Acidentários	178.158	183.766	202.299
2.1 Aposentadoria por Invalidez	3.805	6.126	5.698
2.2 Pensão por Morte	275	284	197
2.3 Auxílios	174.078	177.356	196.404
2.3.1 Doença	152.999	148.413	162.951
2.3.2 Acidente	21.001	28.844	33.324

2.3.3 Suplementar	78	99	129
-------------------	----	----	-----

Fonte: Adaptada de Brasil (2024f).

Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/aeps-2023/secao-i-beneficios/subsecao-a-beneficios-concedidos/capitulo-1-aposentadorias/a-1-quantidade-de-beneficios-concedidos-por-clientela-segundo-os-grupos-de-especies>

Tabela 3 - Benefícios ativos no período de 2021 a 2023

GRUPOS DE ESPÉCIES	QUANTIDADE DE BENEFÍCIOS ATIVOS		
	2021	2022	2023
BENEFÍCIOS DO RGPS	31.453.052	32.348.349	33.410.366
1. Previdenciários	30.704.179	31.581.829	32.615.001
1.1 Aposentadorias	21.562.563	22.172.399	22.762.955
1.1.1 Tempo de Contribuição	6.674.623	6.811.492	6.894.541
1.1.2 Idade	11.682.785	12.131.729	12.631.111
1.1.3 Invalidez	3.205.155	3.229.178	3.237.303
1.2 Pensão por Morte	8.066.088	8.207.013	8.326.238
1.3 Auxílios	1.017.347	1.140.304	1.445.787
1.3.1 Doença	850.121	964.059	1.254.638
1.3.2 Reclusão	35.616	30.818	26.682
1.3.3 Acidente	131.610	145.427	164.467
1.4 Salário-Maternidade	58.127	62.065	79.981
1.5 Outros	54	48	40
1.6 Abono de Permanência	48	42	34
1.7 Vantagem de Servidor	6	6	6
2. Acidentários	748.873	766.520	795.365
2.1 Aposentadoria por Invalidez	200.436	201.816	202.994
2.2 Pensão por Morte	100.295	97.944	95.503
2.3 Auxílios	448.142	466.760	496.868
2.3.1 Doença	73.726	81.545	95.104
2.3.2 Acidente	348.235	361.951	380.610
2.3.3 Suplementar	26.181	23.264	21.154

Fonte: Adaptada de Brasil (2024f).

Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/aeps-2023/secao-i-beneficios/subsecao-c-beneficios-ativos/beneficios-ativos/c-1-quantidade-de-beneficios-ativos-por-clientela-segundo-os-grupos-de-especies-posicao-em-dezembro-2017-2019>

A arrecadação foi inferior ao pagamento de benefícios em todo o período estudado. Tal fato pode ser considerado normal, desde que o aporte da União não seja substancial. Importa lembrar que o sistema bismarckiano adotado pelo Brasil prevê o financiamento da previdência social por trabalhadores, empregadores e Estado, que é o garantidor do sistema. Isto posto, é necessário o financiamento indireto para a manutenção do equilíbrio do sistema.

Ocorre que não é isso que vem acontecendo. Os repasses efetuados pelo Estado costumam ser superiores a 50% do que foi arrecadado pelo sistema de previdência social. Tal fato denota que o financiamento indireto da previdência social pelo ente garantidor do sistema representa uma parcela muito significativa para a manutenção do equilíbrio da balança previdenciária. Significa, portanto, que o ente garantidor, sem ingressar na discussão sobre a utilização indevida de recursos previdenciários no orçamento fiscal, patrocina parte significativa dos valores necessários para a manutenção da previdência social. Flagrante a insuficiência do custeio e a necessidade de encontrar a razão do problema, além de apontar saídas.

De tudo isso, vê-se que a saída está no incremento da arrecadação, sem se passar a uma nova alteração das regras para concessão dos benefícios, o que sacrificaria os segurados ainda mais. As mudanças legislativas que atualizaram o sistema previdenciário, até o momento, levaram em conta uma possível facilidade na concessão dos benefícios. Por essa razão, sempre buscaram tornar mais rígidas as regras para concessão de benefícios, o que terminou por gerar a redução dos direitos sociais representados pela previdência social. Esse ponto foi mais bem explorado no capítulo 4, sendo necessário, no momento, indicar que a saída para o reequilíbrio da previdência social está em aumentar o peso do prato do custeio em vez de reduzir o peso do prato do pagamento de benefícios.

Repise-se que os benefícios previdenciários possuem um viés de crescimento e a arrecadação previdenciária não está sendo suficiente para a manutenção do equilíbrio da balança previdenciária. É possível verificar, também, que tanto a arrecadação previdenciária quanto o pagamento de benefícios feito a segurados (ou seus dependentes) tomam como referência questões relacionadas ao trabalho, o qual vem sofrendo alterações. Sendo assim, o trabalho deve ser analisado, haja vista ser a principal fonte de arrecadação previdenciária. Por esse motivo, passar-se-á ao estudo do instituto do trabalho e suas diversas faces para, ao final, ter um diagnóstico do desequilíbrio da balança previdenciária.

3 O TRABALHO COMO VALOR SOCIAL

O segundo objetivo específico do estudo é analisar o trabalho e suas diversas faces, considerando que esse instituto está diretamente ligado ao financiamento e ao pagamento dos benefícios do sistema de previdência social. Esse objetivo será alcançado no presente capítulo.

O trabalho é uma necessidade e uma atividade diretamente ligada à condição humana. Sem o trabalho, não há que se falar em segurança ou mesmo em dignidade. Esse entendimento sobre o trabalho está encravado na sociedade e na própria mente do ser humano, tanto que chegou a ser utilizado pela propaganda nazista na Segunda Guerra Mundial para levar uma falsa sensação de segurança aos prisioneiros do campo de concentração de Auschwitz. A expressão *arbeitsmacht frei*, cuja tradução em português é "o trabalho liberta", estava fixada na entrada do referido campo de concentração. As futuras vítimas das câmaras de gás liam essa expressão no portão de entrada do campo de concentração e se sentiam, de certa forma, protegidas pelo trabalho. Na verdade, o trabalho, representado pela expressão contida nos portões de entrada, servia tão somente à máquina de propaganda nazista, escondendo, por conseguinte, o destino que estava traçado aos prisioneiros (Batista; Freire, 2014).

Anteriormente restrito a um pequeno grupo, o trabalho, como necessidade humana, terminou por se expandir. A expansão se deu com o aumento da produtividade e a criação de produtos que ultrapassavam a necessidade do pequeno grupo. O montante da produção passou a exceder o necessário para a sobrevivência e fez crescer o volume de trabalho dos componentes do pequeno grupo, tornando imprescindível a aquisição de novas forças de trabalho. Daí se deu a primeira grande divisão social do trabalho, com o advento da escravidão³¹. Por conseguinte, surgiu a primeira grande cisão da sociedade entre senhores e escravos (explorados e exploradores) (Engels, 2023).

Posteriormente, com o aumento dessa produtividade e a criação de outros produtos, deu-se origem à segunda grande divisão do trabalho, visto que a variedade de atividades terminou por separar a agricultura da manufatura. A produção e a produtividade do trabalho crescentes trouxeram, a reboque, o aumento do valor da força laboral. O escravo deixou de ser um mero auxiliar e passou a participar diretamente da produção, tornando-se, assim, essencial ao

³¹ Batista e Freire (2014, p. 54) reforçam esse ponto de vista, ao vincularem o nascimento da escravidão ao aumento da produção e à produção de excedentes, momento em que a sobrevivência do grupo deixou de ser a única preocupação. Nesse instante, a propriedade surge como "valor social importante".

trabalho. A partir desse instante, a produção se dividiu entre os ofícios manuais e a agricultura³², no que houve uma nova cisão da sociedade entre ricos e pobres (Engels, 2023).

Observando esses dois momentos, vê-se que, no início, a produção era destinada apenas à sobrevivência do grupo produtor. Posteriormente, passou-se a negociar o excedente da produção, haja vista o aumento da produtividade que deixou de ser um ato meramente ocasional. Deixou-se de produzir o necessário para a sobrevivência do grupo produtor, com o consequente fornecimento de produtos, como praxe, às outras comunidades. Em seguida, houve a divisão entre a agricultura e os ofícios manuais bem como o aumento das trocas entre os produtores, o que levou a uma dependência social da atividade de transferência de produtos.

Com o aumento da produção e da dependência das trocas, veio a terceira grande divisão do trabalho com o surgimento de um intermediário que se encontrava entre o produtor e o consumidor do produto. Surgiu, então, a figura do comerciante, que não guardava qualquer relação com a atividade de produção, mas servia de ponte de ligação entre o produtor e aquele que desejava consumir o produto negociado. Nesse período, surgiu o dinheiro que levou, posteriormente, à criação do empréstimo, da usura e do juro (Engels, 2023).

Essa breve passada no tempo faz concluir que o desenvolvimento do trabalho está intrinsecamente relacionado à divisão da sociedade. Se, num momento anterior, o trabalho era diretamente ligado ao seio familiar e o grupo consumia inteiramente a produção, o aumento na produtividade fez com que o excedente fosse dirigido a terceiros, alcançando um universo populacional muito maior. A chegada à comunidade e a necessidade de se destinar os produtos a uma população cada vez maior fez com que o objetivo da produção deixasse de ser o grupo. A produção passou a visar as trocas com a comunidade. Não se produzia apenas o essencial para um grupo. O objetivo era abranger e satisfazer uma população mais ampla, o que exigiu a aquisição de novas formas de trabalho. Passou-se de uma produção preocupada com um grupo restrito (e posterior negociação do excedente) para uma produção preocupada com o consumo mais amplo de uma sociedade e seus diversos grupos.

A relação entre o trabalho e a sociedade, com a criação de classes sociais, terminou por subordinar o primeiro ao capital. O trabalho passou a se submeter ao capital dentro de um sistema estruturado, naquilo que Ricardo Antunes (2009, p. 21) nominou como “subordinação estrutural do trabalho ao capital”. E essa estrutura se constitui em um sistema de mediação entre

³² Também se dividiu o trabalho entre manual e intelectual, sendo o primeiro considerado marginal para os aristocratas. Diferentemente dos dominados, os dominadores destinavam seus estudos à palavra e à argumentação, deixando os trabalhos manuais para os menos favorecidos (Batista; Freire, 2014).

indivíduos, que toma por base uma ordem de intercâmbio e produção previamente estabelecidos (Antunes, 2009).

Esses sistemas de mediação podem ser indicados como sistema de primeira ordem e sistema de segunda ordem. O sistema de primeira ordem tem uma finalidade específica, ligada à manutenção “das funções vitais da reprodução individual e societal” (Antunes, 2009, p. 21). Tem, como característica, a relação do homem com a natureza, sendo aquele, parte integrante dessa. Não há como o indivíduo sobreviver sem o intercâmbio direto (sem qualquer mediação) com a natureza, a qual determina o comportamento instintivo do indivíduo e sua existência é reproduzida de acordo com “funções primárias de mediações” (Antunes, 2009, p. 22)³³.

O sistema de segunda ordem, que sobreveio ao sistema de primeira ordem, traz, em seu âmago, a ideia de que as funções sociais estão diretamente ligadas ao aumento do capital. Todas as funções reprodutivas sociais estão subordinadas a esse sistema de mediação que tem o aumento do capital como finalidade. Por conseguinte, o valor de uso passou a se subordinar ao valor de troca. Trata-se de uma divisão social que decorreu de um processo histórico, em que o trabalho se subordinou ao capital. Essa divisão social criou o sistema de metabolismo social do capital que, por sua vez, levou ao surgimento da “subordinação estrutural do trabalho ao capital” anteriormente mencionada (Antunes, 2009, p. 21)

Não obstante tais fatos – quer estejam ligados à natureza, quer estejam subordinados ao capital –, o trabalho é o meio pelo qual o indivíduo se mostra útil dentro da sociedade, sentindo-se, assim, como membro integrante de sua comunidade³⁴. O trabalho promove a reprodução da existência humana e constitui a identidade do ser humano. Indubitavelmente, a produção e a transformação da vida do indivíduo têm origem no trabalho. O próprio desenvolvimento do ser humano tem relação com o trabalho, o qual molda as habilidades e possibilita a relação entre pessoas, além de garantir o sustento do trabalhador, garantindo significado à própria sociedade (Costa; Costa Junior; Vasconcelos, 2023). Além desse sentimento de pertencimento, o trabalho é elemento humanizador e emancipador do indivíduo (Ferreira; Kalakun; Scheifler, 2018).

O sentimento do pertencimento está intimamente ligado ao local ocupado pelo indivíduo dentro de seu meio e o papel que representa na sociedade. Não se pode negar que a vida em

³³ As funções vitais próprias do sistema de mediação primária incluem: a) a atividade reprodutiva ligada aos recursos existentes; b) o intercâmbio da comunidade com a natureza para produção dos bens e a relação com o trabalho ligadas à satisfação da necessidade do ser humano; c) a compatibilidade das trocas de acordo com a necessidade humana e a otimização dos recursos existentes; d) o controle das atividades, visando atender um sistema de reprodução social; e) a utilização de forma racional dos recursos, a fim de evitar a escassez; e f) os regulamentos sociais dirigidos à totalidade da sociedade (Antunes, 2009).

³⁴ Elizabeth Rodrigues de Souza e Robson Alves Holanda (2022, p. 103) afirmam que “o trabalho enquanto base da ordem social, é essencial para a potencialização das capacidades humanas e bem estar da coletividade”.

sociedade faz com que o indivíduo, como parte integrante da comunidade, represente um papel dentro da coletividade. O homem demonstra seu valor na comunidade por meio daquilo que ele próprio produz para o bem da coletividade. Essa atividade representada pelo trabalho é própria do ser social, o que faz com que o indivíduo forme sua imagem junto à sociedade. É, portanto, uma dimensão da vida, indicando o local do indivíduo no universo.

O trabalho é, também, elemento humanizador do ser humano, sendo essa a característica que leva o indivíduo a garantir sua autopreservação e alcançar suas realizações pessoais. O indivíduo, por meio do trabalho, altera a natureza e inclui o elemento humano nas relações de produção. Essa produção destinada para a sociedade torna o indivíduo responsável por sustentar a coletividade, cumprindo, assim, sua função social. Além disso, ao tempo em que garante a sobrevivência do indivíduo e na medida em que possibilita a obtenção dos recursos necessários para sua manutenção e de seu grupo familiar, o trabalho permite que o ser humano alcance suas metas pessoais e desejos mais intrínsecos.

Diz-se, ainda, que o trabalho é elemento emancipador por garantir ao homem a possibilidade de se tornar independente, sendo essencial para uma vida humana digna e para o desenvolvimento da atividade econômica (Meirinho, 2021). O trabalho, portanto, é a base da ordem social, que, por sua vez, tem, como objetivo, garantir ao indivíduo o acesso às condições fundamentais da vida e, juntamente com os direitos fundamentais, forma o núcleo substancial do regime democrático (Lenza, 2016). O cidadão que não detém o mínimo necessário para sua sobrevivência fica impedido de exercer sua liberdade material e/ou ideológica, o que impede o efetivo exercício da cidadania (Meirinho, 2021).

Destarte, é possível se dizer que o indivíduo, ao tempo em que transforma o mundo através do trabalho, também se transforma. O indivíduo se coloca em posição de constante alteração, na medida em que o “sistema de produção forma o homem pelo processo de trabalho” (Ferreira; Kalakun; Scheifler, 2018, p. 15). O trabalho acompanha o dinamismo da sociedade e, por conseguinte, o indivíduo acompanha o dinamismo do trabalho. É uma roda viva que põe o trabalho, o indivíduo e a sociedade nas posições de transformador e transformado. O trabalho transforma o homem, que transforma a sociedade, que transforma o trabalho, tudo ao mesmo tempo.

Além do caráter transformador, o trabalho necessita ser visto como satisfação pessoal e realização do indivíduo. Não se deve analisar o trabalho tão somente pelo viés econômico, gerador da renda necessária para a sobrevivência do trabalhador. Daí por que deve ser observado pelos aspectos econômico, social e psicológico, sendo esses os sentidos do trabalho (Costa *et al.*, 2023).

A análise econômica leva em conta o aspecto da renda que possibilitará ao trabalhador o atendimento de suas necessidades básicas. Embora não se deva falar em trabalho escravo, existe, sim, uma exploração do trabalho por parte daqueles que detém a propriedade. Esses exploram o trabalho dos outros indivíduos, que, por sua vez, vendem sua força de trabalho. Essa venda do trabalho garante a sobrevivência do trabalhador, estando esses dois termos (trabalho e sobrevivência) ligados umbilicalmente³⁵ (Batista; Freire, 2014).

Além do sentido econômico, o trabalho possui outra perspectiva que leva em conta o nível de relacionamento social e a posição do trabalhador na sociedade. Através dessa perspectiva, o trabalhador encontra, por meio do trabalho, seu lugar na coletividade, trazendo benefícios ao seu grupo ao tempo em que se beneficia do trabalho desenvolvido por outros dentro da sociedade.

Essa colocação do indivíduo na sociedade permite se chegar ao sentido psicológico do trabalho, que, por seu turno, guarda relação com o reconhecimento do trabalhador. No caso, está em evidência sua satisfação pessoal, tendo plena convicção que não se encontra subordinado a terceiros e que possui um lugar de relevância na sociedade. Esse sentido ultrapassa o aspecto meramente econômico e sua posição no campo social³⁶. A realização pessoal do trabalhador trazida pelo trabalho é o mote do sentido psicológico e vai além dos aspectos meramente materiais (Batista; Freire, 2014).

Enfim, os três sentidos ora apresentados (econômico, social e psicológico) permitem ao trabalho “proporcionar realização pessoal e estabelecer contatos interpessoais” (Costa *et al*, 2023, p. 108). Vistos esses aspectos e verificado seu conceito junto à sociedade e ao indivíduo, torna-se possível avançar um pouco no estudo a fim de constatar a importância dada ao trabalho pelo Estado.

3.1 O IDEAL DO PRIMADO DO TRABALHO

A Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) é o diploma norteador da República Federativa do Brasil. Em seu bojo, estão codificados os objetivos e fundamentos da república,

³⁵ O trabalho, que tem por mote apenas a sobrevivência, sem saber o trabalhador sua razão, e tendo por objeto apenas sobreviver, é chamado de trabalho alienado. Por óbvio, não leva em conta os aspectos social e psicológico, mas, apenas, o lado econômico. Ver o trabalho como uma forma de ganhar dinheiro, sem levar em conta as demais possibilidades que advêm do trabalho, é somente uma de suas dimensões, mais precisamente a parte econômica (Batista; Freire, 2014).

³⁶ Amartya Sen (2010, p. 36-37) dispõe que a falta de emprego, caracterizada pelo desemprego, dentre os efeitos que causa ao trabalhador, “contribui para a ‘exclusão social’ de alguns grupos e acarreta a perda de autonomia, de autoconfiança e de saúde física e psicológica”.

bem como a sua forma de atuação diante dos problemas da sociedade. E, antes mesmo do texto constitucional propriamente dito, o preâmbulo traz as informações sobre a formação da Constituição e dos valores seguidos pelo texto supremo³⁷.

Logo em sua apresentação, na parte preambular, a Constituição (Brasil, 1988) descreve a importância dos direitos sociais e sua colocação como valor supremo da sociedade. Mesmo que não se leia o bojo da Constituição, é possível, com a leitura do preâmbulo, verificar a intenção do legislador em elevar os direitos sociais ao ápice da cadeia de importância dada pela República Federativa do Brasil. E o texto constitucional, em seu interior, vai definir e indicar quais são os direitos sociais que gozam de especial importância.

Nesse ponto, o texto constitucional é claro e direto ao considerar o valor social do trabalho como fundamento da República Federativa do Brasil³⁸, estabelecendo que o trabalho é de extrema importância para a política do país. Não se trata de simples menção, o valor social do trabalho é tido como um fundamento a ser observado na sociedade brasileira³⁹, mostrando a relevância dada ao instituto pela norma constitucional. Além de fundamento, o trabalho possui um valor social superior a todos os outros protegidos pela ordem social (bem-estar e justiça sociais) (Balera, 1994).

Em continuidade, a Constituição Federal (Brasil, 1988) adota a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais como um dos seus objetivos⁴⁰, estando ambas diretamente ligadas ao trabalho. Chega-se a essa conclusão no momento em que se indica o trabalho como a) elemento fundante da ordem econômica⁴¹, que tem a redução das desigualdades e a busca do

³⁷ Ainda que o preâmbulo não seja uma norma constitucional dispositiva, ele apresenta os princípios que se encontram no bojo da Constituição. Esses princípios, que se encontram no texto constitucional, têm força obrigatória (Mendes; Branco, 2023), restando ao preâmbulo apresentar um resumo daquilo que está tratado na Constituição. Assim, mesmo não tendo força normativa, conforme entendimento esposado pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de controle abstrato de constitucionalidade (ADI 2076 [Brasil, 2003a]), o preâmbulo é elemento interpretativo da Constituição Federal (Sarlet; Marinoni; Mitidiero, 2022).

³⁸ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...]; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; (Brasil, 1988).

³⁹ Wagner Balera (2010) dispõe que existem dois valores que se destacam na questão social: a dignidade da pessoa humana e o valor social do trabalho. Segundo indica, o valor é anterior aos princípios e às regras, encontrando-se numa esfera axiológica, enquanto os últimos se localizam numa esfera deontológica. Nessa perspectiva, considera-se o trabalho como elemento essencial “para o deslinde da questão social” (Balera, 2010, p. 13).

⁴⁰ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: [...];

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; [...] (Brasil, 1988).

⁴¹ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...]

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego; [...] (Brasil, 1988).

pleno emprego por princípios, e b) base da ordem social⁴². Ambas as ordens, portanto, que têm relação direta com a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades, colocam o trabalho como elemento indispensável para alcançar seus objetivos.

Além disso, o trabalho é expressamente indicado como direito social e, por conseguinte, como direito fundamental⁴³. Por essa razão, inclusive, o texto constitucional traz uma série de direitos que buscam a melhoria da condição de vida do trabalhador⁴⁴. A partir desse ponto da existência digna (como fim da ordem econômica) e da valorização do trabalho (como fundamento da ordem econômica), é possível relacionar a dignidade da pessoa humana com o trabalho. Disso, se conclui, também, que o trabalho está intimamente vinculado à dignidade da pessoa humana⁴⁵, fundamento da República Federativa do Brasil e condição a ser atingida com a erradicação da pobreza e da redução das desigualdades sociais. Por sua vez, a pobreza e a desigualdade são combatidas por políticas sociais, que estão intimamente ligadas à ordem social que tem por base o primado do trabalho⁴⁶. Logo, a importância do trabalho no contexto brasileiro é inegável.

Desse modo, o trabalho é, ao mesmo tempo, direito social, fundamento da República Federativa do Brasil, fundamento da ordem econômica e base da ordem social, além de elemento chave para se alcançar o objetivo de erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais. A importância dada ao trabalho é imensurável e, como tal, deve ser respeitada como valor trazido à sociedade por constituir a identidade do indivíduo, inclusive no tocante à sua reprodução como ser humano. Vê-se, dessa maneira, que o trabalho é próprio do ser humano e garante ao mesmo uma condição dentro da sociedade não apenas no aspecto posicional. No caso, garante importância intrínseca à condição de ser humano servível à comunidade.

Para Balera (1994, p. 1168),

Na ordem natural, o ser humano se acha vocacionado para o trabalho que é instrumento indispensável para a sua sobrevivência.

⁴² Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais. (Brasil, 1988).

⁴³ Balera (2010, p. 13) crava que o trabalho, como valor, é a “melhor expressão social da dignidade da pessoa humana”, razão pela qual é de importância ímpar na ordem social.

⁴⁴ O rol desses direitos encontra-se previsto no artigo 7º, da Constituição Federal (Brasil, 1988).

⁴⁵ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...];

III - a dignidade da pessoa humana; [...] (Brasil, 1988).

⁴⁶ Art. 193. [...].

Parágrafo único. O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas. (Brasil, 1988).

Estamos num terreno que, sobre ser antecedente ao próprio direito positivo, fornece a este elementos fundamentais de estruturação.

De acordo com as palavras do autor, o trabalho é anterior à própria legislação e possibilita sua estruturação conforme seus valores. Por isso se fala na sua primazia frente aos demais direitos sociais e no seu “valor condicionante dos rumos da legislação e da própria vida social” (Balera, 1994, p. 1176), vinculando toda a ordem social que tem, como fim, uma sociedade mais justa.

À vista disso, não somente o trabalho é a base da ordem social, mas, sim, o primado do trabalho. Por isso se mostra importante entender no que consiste essa expressão “primado do trabalho”. E, para se entender essa primazia, importa lembrar que o trabalho é um elemento formador da sociedade e não apenas do homem na sua individualidade. O entendimento sobre o trabalho deve ser buscado em benefício da sociedade e de seu desenvolvimento social e econômico, estando ligado à estabilidade social e à igualdade (Pedreira; Pierdoná, 2010).

O primado, assim, nada mais é que a primazia, assim entendida como prioridade dada ao trabalho como base da ordem social. O primado do trabalho é a sua valorização, conforme se encontra previsto no artigo 1º, IV, da Constituição Federal (Brasil, 1988), indispensável para alcançar os objetivos fundamentais da erradicação da pobreza e da redução das desigualdades sociais, bem como fundamento da ordem econômica. Por essa razão, na mesma linha de pensamento de Balera (1994), Araújo Neto (2022) reafirma que o trabalho se encontra numa categoria acima dos demais valores protegidos pela Ordem Social.

A forma como a Constituição Federal (Brasil, 1988) tratou o trabalho, dando-lhe importância e garantindo-lhe um patamar superior, leva à conclusão que se pretendeu privilegiar o trabalho formal, assim entendido como aquele que garante ao trabalhador a proteção social e os direitos previstos na legislação trabalhista. Não se buscou apenas garantir um meio de sustento ao trabalhador, mas dar uma certeza da fruição de todos os direitos advindos do trabalho. A República Federativa do Brasil, por meio de sua Constituição Federal, montou suas bases no trabalho e na sua valorização, com o intuito de garantir uma vida digna ao indivíduo (Silva, 2023).

Os direitos trabalhistas previstos no art. 7º da Constituição Federal (Brasil, 1988) e que visam melhorar a condição social do trabalhador somente serão alcançados na vigência de um contrato formal de trabalho com todas as garantias dele decorrentes. O pleno emprego como princípio da ordem econômica previsto no art. 170, VIII, da Constituição Federal (Brasil, 1988), também reforça o entendimento segundo o qual o trabalho formal foi privilegiado pelo texto constitucional. A utilização da folha salarial e dos rendimentos do trabalhador como fonte de

financiamento da seguridade social (e da previdência social) aumentam o leque de razões que justificam a importância dada ao trabalho formal pelo texto constitucional e a própria colocação do trabalho como “pedra angular da nova Ordem Social” (Balera, 1994, p. 1176)⁴⁷.

O último ponto, referente à seguridade social, é bastante importante dentro do contexto constitucional. O sistema de seguridade social, nele incluída a previdência social, deve assegurar a proteção social pelo Estado. A sociedade é responsável pelos recursos necessários para o financiamento do sistema. E essa ordem social, da qual a seguridade social (previdência social, assistência social e saúde⁴⁸) faz parte, retira da ordem econômica os meios indispensáveis para sua efetivação (Meirinho, 2021). Se a busca pelo pleno emprego é um princípio da ordem econômica, obviamente que a ordem social retirará os valores necessários para seu financiamento do trabalho formal.

Flagrante a importância dada pela Constituição Federal (1988) ao trabalho formal. A seguridade social e, por conseguinte, a previdência social, busca manter a normalidade social, tendo, como sustentáculo, o primado do trabalho, o bem-estar e a justiça social. A eliminação das necessidades sociais (ou a redução de seus efeitos) é o objetivo da seguridade social e, por óbvio, da previdência social (Horvath Junior, 2011). Ao buscar a eliminação das necessidades sociais, a previdência social guarda estreita relação com o trabalho, direito social e fundamento da República Federativa do Brasil. Tal conclusão se deve ao fato de que a previdência social e seus benefícios foram concebidos sob uma ótica bismarckiana (analisada no capítulo 2), “cujo intuito é amparar o trabalhador incapacitado de prover o seu sustento a partir do trabalho” (Passos, 2018, p. 22).

Vê-se, portanto, a primazia dada ao trabalho pelo texto constitucional. Não obstante essa importância, a fim de seguir adiante na pesquisa, é indispensável mencionar que, juntamente com o trabalho formal, cuja relevância foi mencionada anteriormente, existe o trabalho informal. E, ao tratar do trabalho informal, torna-se necessário, também, mencionar o setor informal, que são institutos completamente diferentes. Assim, não se deve confundir o trabalho informal com o setor informal⁴⁹.

⁴⁷ O trabalho formal, e não apenas o trabalho, é de extrema importância, razão pela qual Balera (1994, p. 1167) chegou a afirmar que “só se pode cogitar de uma sociedade livre quando, mediante políticas sociais e econômicas, as forças vivas do País perseguem, a todo custo, o ideal do pleno emprego”.

⁴⁸ Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. (Brasil, 1988)

⁴⁹ A Organização Internacional do Trabalho (OIT) define o setor informal na Resolução da 15ª Conferência Internacional de Estatística do Trabalho (ICLS), levando em conta as unidades de produção. “O setor informal pode ser caracterizado amplamente como consistindo de unidades envolvidas na produção de bens ou serviços com o objetivo principal de gerar emprego e renda para as pessoas envolvidas” (OIT, 2018, p. 7).

O conceito de setor informal é ditado pela ótica do empreendedor, sendo assim consideradas as empresas que possuem até cinco funcionários e não são registradas nos respectivos órgãos reguladores. Diferentemente do setor informal, que leva em conta a perspectiva do empreendedor, o trabalho informal verifica a situação pela ótica do trabalhador, assim entendido aquele que não se encontra protegido por regras trabalhistas e sociais. São óticas diferentes que não se confundem, podendo existir trabalho formal no setor informal ou mesmo trabalho informal no setor formal.

A Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2023) entende o trabalho informal como sendo aquele exercido pelo indivíduo que não possui um vínculo regido pelas leis trabalhistas, nem mesmo possui qualquer tipo de proteção social decorrente do referido trabalho. Por não se encontrar protegido pela legislação, não possui os direitos trabalhistas próprios da relação de trabalho formal. Em contrapartida, o trabalhador formal é aquele que possui toda a proteção advinda da legislação, tanto no que diz respeito aos direitos trabalhistas quanto no tocante à segurança social.

Ao não possuírem direitos e benefícios garantidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (Brasil, 1943), os trabalhadores informais encontram-se em situação de desproteção. A informalidade é uma questão de sobrevivência, na qual o trabalhador se coloca para garantir seu sustento. É, ainda, um meio do trabalhador recuperar sua autoestima, a qual é conferida pelo trabalho que se converte num meio importantíssimo de garantia da saúde física e mental do ser humano (Costa *et al.*, 2023).

Não se pode olvidar que a informalidade, ainda que garanta a subsistência do trabalhador conferindo-lhe um trabalho, não lhe garante a estabilidade própria do trabalho formal. Trata-se de um campo extremamente instável, que traz reflexos negativos ao trabalhador devido às frequentes situações de estresse e cansaços físico e mental do trabalhador. Diante disso, tudo é suportado pela necessidade de sobrevivência, uma vez que, sem a entrega à informalidade, não restaria outra alternativa ao trabalhador (Costa *et al.*, 2023).

Porém, ainda que necessário, o trabalho informal não é a situação ideal objetivada pelo texto constitucional. O arcabouço constitucional mostra que o trabalho buscado pelo constituinte é aquele que garante todos os direitos ao trabalhador. Repise-se, portanto, que o primado do trabalho deve ser entendido como o primado do trabalho formal⁵⁰.

Ambos os trabalhos ora apresentados (formal e informal), bem como sua ausência (caracterizada pelo desemprego), trazem reflexos à previdência social, até mesmo porque o

⁵⁰ O trabalho formal é a base em que está assentada a previdência social, sendo o principal acesso ao sistema de proteção social (Wünsch; Mendes; Martins, 2017).

regime de repartição simples, cujas bases estruturam o Regime Geral de Previdência Social, foi desenhado para o trabalho formal⁵¹. Conforme devidamente explanado no segundo capítulo, a maior fonte de arrecadação da previdência social advém das contribuições pagas pelo empregador incidentes sobre folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados a pessoas físicas e pelos trabalhadores.

Diante da existência de uma folha de salários, a fiscalização realizada sobre o empregador é mais eficiente, fazendo com que as contribuições respectivas sejam arrecadadas de forma correta. A situação do empregador, como responsável tributário pelo recolhimento das contribuições do empregado, nos termos do artigo 30, I, da Lei nº 8.212/91⁵² (Brasil, 1991a), condiciona o aumento da arrecadação pela facilidade em fiscalizar e penalizar o não pagamento. Diferentemente ocorre na presença do trabalho informal, que não permite uma fiscalização adequada no que diz respeito à execução do serviço e, também, no que diz respeito ao valor do serviço executado pelo segurado. Nessas situações, o contribuinte deixa de pagar a contribuição respectiva e o tomador do serviço deixa de reter a contribuição do prestador do serviço e, também, de pagar sua contribuição respectiva⁵³. Por essa razão, o trabalho formal se torna positivamente relevante para a previdência social, pois se trata de uma modalidade que resulta em uma maior arrecadação previdenciária.

Feitas essas considerações e apresentado um panorama geral sobre o trabalho e o ideal do primado do trabalho, passar-se-á ao pleno emprego, cuja busca é descrita no texto constitucional como princípio da ordem econômica.

3.2 O PLENO EMPREGO

⁵¹ Araújo Neto e Rocha (2023, p. 107) batem nessa tecla ao indicar que o aumento da informalidade desestruturou financeiramente o sistema de repartição simples previsto no Regime Geral de Previdência Social, cuja fonte de custeio se baseia na “folha de salários de empregos formais”.

⁵² Art. 30. A arrecadação e o recolhimento das contribuições ou de outras importâncias devidas à Seguridade Social obedecem às seguintes normas:

I - a empresa é obrigada a:

a) arrecadar as contribuições dos segurados empregados e trabalhadores avulsos a seu serviço, descontando-as da respectiva remuneração;
b) recolher os valores arrecadados na forma da alínea a deste inciso, a contribuição a que se refere o inciso IV do art. 22 desta Lei, assim como as contribuições a seu cargo incidentes sobre as remunerações pagas, devidas ou creditadas, a qualquer título, aos segurados empregados, trabalhadores avulsos e contribuintes individuais a seu serviço até o dia 20 (vinte) do mês subsequente ao da competência;
c) recolher as contribuições de que tratam os incisos I e II do art. 23, na forma e prazos definidos pela legislação tributária federal vigente; [...] (Brasil, 1991a)

⁵³ Ao analisarem os efeitos da pejetização e da terceirização, Araújo Neto Rocha (2023) indicam que seu crescimento causa a redução das contribuições previdenciárias, o aumento da informalidade com a consequente redução das contribuições patronais, menor proteção social e dificuldades na fiscalização e arrecadação tributárias.

Parte-se agora à discussão acerca da busca do pleno emprego. Embora se trate de princípio da ordem econômica, segundo previsão do art. 170, VIII, da Constituição Federal (Brasil, 1998), o pleno emprego está diretamente relacionado ao trabalho formal, o qual, conforme já mencionado, é buscado pela ordem social ao se tratar do primado do trabalho. Necessário, assim, tratar da ordem econômica e mostrar sua ligação com a ordem social e os direitos sociais propriamente ditos. Nesse sentido, também se mostra necessário discorrer sobre a constituição econômica e seu significado.

Para melhor compreensão sobre o significado da constituição econômica, faz-se importante frisar a existência de duas correntes com entendimentos diferentes sobre esse instituto. Uma corrente prega a dualidade de constituições, existindo uma direcionada ao aspecto econômico e outra direcionada ao aspecto político. Esse entendimento esposado pela escola ordo-liberal de Freiburg defende que as constituições, tanto econômica quanto política, são autônomas e, por essa razão, independentes entre si sendo, portanto, inconfundíveis. Nesse ponto, a constituição econômica estaria fundada tão somente na economia e no dito mercado (Bercovici, 2022).

Outra corrente contesta a existência dessa dualidade, que separa a constituição política da constituição econômica. Por esse entendimento, não é salutar dividir a constituição em tantos aspectos quantos necessários, com cada qual guardando sua independência em relação ao outro. A Constituição é uma unidade e, como tal, deve ser reconhecida. O pensamento ordo-liberal, segundo o qual a Constituição deve ser dividida em vários núcleos autônomos, macula a unidade constitucional e, dessa forma, necessita ser combatida. Nesse caso, a constituição econômica seria a própria constituição política aplicada na parte econômica. Manter-se-ia a unidade constitucional com esse pensamento⁵⁴ (Bercovici, 2022).

Adotar-se-á nesse trabalho a corrente que entende pela unidade constitucional (e pela ausência de uma constituição econômica independente da constituição política). Tal posição favorece o entendimento sobre o conceito de constituição econômica. Sendo assim, a constituição econômica estaria caracterizada “pela presença do econômico no texto constitucional, integrado na ideologia constitucional” (Bercovici, 2022, p. 47). A Constituição total, em sua unidade e caracterizada pela ideologia adotada na sua formação, elege a sua própria política, quer seja social, quer seja de segurança pública, quer seja econômica. Assim,

⁵⁴ Bercovici (2022) leciona que a Constituição deve ser aplicada dentro de sua unidade nos diversos campos, ainda que específicos. Os aspectos econômicos devem respeitar os comandos que fazem parte de uma Constituição total. Por isso, a questão econômica prevista na Constituição caracteriza a constituição econômica.

pode-se conceituar constituição econômica como sendo o aspecto econômico descrito em uma Constituição.

Uma análise da ordem econômica e da ordem social indica que existem diversos pontos de convergência. De início, vê-se que o trabalho é comum a ambas, pois é a base da ordem social e elemento fundante da ordem econômica. No caso da ordem econômica, o valor dado ao trabalho é o seu alicerce. Dessa forma, já é possível verificar que o fundamento das ordens econômica e social advém de um mesmo elemento.

Não bastasse isso, ambas têm a justiça social⁵⁵ como elemento em comum. A ordem social prevê a justiça social como objetivo, enquanto a ordem econômica vai além, ao ter por finalidade assegurar uma existência digna a todos de acordo com os preceitos da justiça social. Enfim, a justiça social é o objetivo de uma e a existência digna deve respeitar essa mesma justiça social. Conclui-se que a ordem econômica e a ordem social têm a mesma finalidade. É o que se depreende do texto constitucional.

Além desses dois pontos em comum, o texto constitucional prossegue com a similitude quando dispõe que o bem-estar social é objetivo da ordem social e assegurar a existência digna de todos é o fim da ordem econômica. O bem-estar é nada mais que garantir à coletividade a fruição dos direitos sociais, permitindo, assim, os serviços necessários para a proteção da sociedade (Araújo Neto, 2023). Esse bem-estar é o mesmo que assegurar uma vida digna à sociedade, guardando clara similitude, portanto, com o fim da ordem econômica.

Esses três pontos de intersecção são facilmente ampliados ao se verificar que a redução das desigualdades regionais e sociais é um princípio regente da ordem econômica. Ainda que conste como princípio da ordem econômica, essa redução das desigualdades sociais e regionais é um objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, – art. 3º, III, da Constituição Federal (Brasil, 1988) –, razão pela qual deve ser seguida pela ordem social. Por isso, as ordens econômica e social também caminham juntas para reduzir a desigualdade social objetivada pelo texto constitucional.

Esse percurso traçado em conjunto pelas ordens social e econômica têm razão de ser, pois, tomadas individualmente, não teriam como alcançar o objetivo da redução da desigualdade social. A ordem econômica, vista de forma isolada, não tem o condão de solucionar os problemas sociais existentes. Assim sendo, embora não constem no mesmo recorte do texto constitucional, seus objetivos permanecem entrelaçados, não havendo que se falar em protagonismo e antagonismo das ordens social e econômica (Araújo Neto, 2023).

⁵⁵ Araújo Neto (2020) indica que o objetivo da justiça social, no Brasil, pode ser resumido ao objetivo constitucional de erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais e regionais.

Esse caminhar junto do aspecto econômico e do aspecto social culmina em um relevante princípio da ordem econômica. O trabalho, o bem-estar social e a justiça social almejados por ambas são representados pela busca do pleno emprego previsto no art. 170, VIII, da Constituição Federal (Brasil, 1988). Essa busca pelo pleno emprego demonstra a necessidade de valorizar os recursos e as forças produtivas ao máximo, inclusive no combate à informalidade (Lima, 2022).

O pleno emprego, portanto, é uma forma de reconhecer o trabalho como um direito fundamental que ultrapassa o sentido de simples mercadoria, indispensável para evitar a sobreposição do poder econômico sobre a sociedade. A dignidade dos trabalhadores deve pautar a relação, não se permitindo a imposição do mercado e sua volúpia em detrimento das conquistas advindas do trabalho como direito social. Entende-se, assim, que o pleno emprego é o trabalho indicado na ordem social.

Nesse diapasão, Bercovici (2022, p. 199) aduz que

Uma das funções constitucionais do direito do trabalho é, justamente, além de enfatizar os direitos trabalhistas como direitos fundamentais, a de compreender o trabalho como algo além de uma mercadoria, como parte da economia política constitucional e elemento essencial do controle democrático sobre a esfera econômica. O direito do trabalho não deve estar submetido às exigências do poder econômico no mercado, mas se estrutura a partir da dignidade dos trabalhadores, fundando-se em um projeto nacional de desenvolvimento que absorva a força de trabalho excedente, garanta os direitos sociais e universalize as políticas sociais.

Em suma, o trabalho, como direito social, é de fundamental importância para se exercer o controle democrático em face do poderio econômico praticado pelo mercado⁵⁶. A dignidade do trabalhador deve estruturar a ordem econômica e, como tal, deve dirigir a política estatal no intuito de absorver a mão de obra excedente, garantir os direitos sociais e fazer chegar as políticas respectivas a toda sociedade.

Dito isso, é importante definir no que consiste o pleno emprego. Para isso, necessita-se uma pequena digressão sobre esse princípio e o porquê de ter sido incluído no texto constitucional. Após se entender como a busca do pleno emprego chegou ao status de princípio, será possível verificar a evolução do seu conceito.

A Constituição Federal de 1934 (Brasil, 1934) trouxe um título destinado às ordens social e econômica, o que não havia sido feito nas Constituições anteriores (Brasil, 1824, 1891).

⁵⁶ Delgado, Alves e Lima (2022, p. 72-73) enfatizam que “não há como se falar em democratização da sociedade civil e em justiça social sem a desmercantilização das relações de trabalho (item I da Declaração de Filadélfia, anexada à Constituição da OIT), pois essas estão envoltas em relações desiguais de poder, de sorte que a livre disposição das partes pode resultar em condições de trabalho abusivas, discriminatórias e exploratórias”.

Nesse título, estava expresso que a ordem econômica deveria ser organizada de acordo com os princípios da justiça e as necessidades da vida nacional, desde que garantida uma vida digna a todos⁵⁷. Em seguida, determinava que a lei deveria estabelecer o trabalho e suas condições, considerando-se a proteção social do trabalhador⁵⁸. Além desses dispositivos, também previa o direito de subsistência de todos por meio do trabalho honesto⁵⁹.

Ainda que não houvesse menção expressa ao trabalho como princípio, os dispositivos supracitados conferiram uma especial proteção ao instituto. Isso porque o trabalho foi garantido como direito de todos para prover a própria subsistência e da família, fator esse indispensável para uma vida digna. Sem trabalho, não há como se ter uma vida digna. Assim, ainda que não houvesse a vinculação do trabalho ou do pleno emprego às ordens social e econômica, o texto constitucional trazia esse sentido de forma implícita, através da interpretação dos dispositivos espalhados no texto constitucional.

A Constituição Federal de 1946 (Brasil, 1946) inovou ao trazer expressamente a valorização do trabalho humano, juntamente com a liberdade de iniciativa, como elemento da ordem econômica e social⁶⁰. Foi além ao indicar que o trabalho é assegurado a todos, inclusive como condição para uma vida digna. Mesmo fazendo expressa alusão ao trabalho, não houve qualquer menção ao pleno emprego.

Souza e Holanda (2022) mencionam que a expressão “pleno emprego” foi abordada no art. 1º, § 2º, da Lei nº 4.504/64 (Brasil, 1964)⁶¹, também conhecida como Estatuto da Terra. No caso, a expressão estava relacionada à política agrícola, assim entendida como as providências necessárias para orientação da atividade agrícola e pecuária, tanto para se garantir o pleno emprego quanto para harmonizá-la com a indústria do país. O pleno emprego, dessa forma, já

⁵⁷ Art 115 - A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da Justiça e as necessidades da vida nacional, de modo que possibilite a todos existência digna. Dentro desses limites, é garantida a liberdade econômica. (Brasil, 1934).

⁵⁸ Art 121 - A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do País. (Brasil, 1934).

⁵⁹ Art 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...].

34) A todos cabe o direito de prover à própria subsistência e à de sua família, mediante trabalho honesto. O Poder Público deve amparar, na forma da lei, os que estejam em indigência. (Brasil, 1934).

⁶⁰ Art 145 - A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano.

Parágrafo único - A todos é assegurado trabalho que possibilite existência digna. O trabalho é obrigação social. (Brasil, 1946).

⁶¹ Art. 1º. [...].

§ 2º. Entende-se por Política Agrícola o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do país. (Brasil, 1964).

estava sendo indicado como fator de benefícios à coletividade, no afã do progresso da economia nacional.

A Emenda Constitucional nº 1, de 1969 (Brasil, 1969), apontou o emprego como princípio das ordens social e econômica pela primeira vez. No dispositivo não houve menção ao pleno emprego, mas, sim, à expansão das oportunidades de emprego produtivo⁶². Ainda que sejam expressões diferentes, foi um indício da importância dada ao emprego como princípio constitucional, o que resultaria na inclusão do pleno emprego na Constituição Federal de 1988⁶³ (Brasil, 1988).

A ideia de emprego tem a ver com o trabalho em si e pode ser alcançada por meio da definição de empregado contida no art. 3º, *caput*, da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-lei nº 5.452/1943⁶⁴ (Brasil, 1943). Considerando que os elementos necessários para a qualificação do empregado são o trabalho não-eventual prestado por pessoa física, tendo o salário como contraprestação e sob dependência do empregador, resta evidente que as características do emprego são a não eventualidade, a existência de salário, a subordinação e a condição de pessoa física do trabalhador. Esses seriam os elementos para a configuração do emprego.

A expressão “pleno” que antecede o termo “emprego” tem a ver com plenitude, algo que não possui lacunas, que se encontra completo e absoluto (Houaiss, 2019). Juntando as duas palavras e formando o termo “pleno emprego”, ter-se-ia em mente uma situação em que o emprego estaria disponível a todos que dele necessitassem. Seria, enfim, uma situação em que o mercado possibilitaria o trabalho remunerado com todas as garantias trabalhistas àqueles que desejassem (Lima, 2022).

Mattos e Lima (2015) indicam que essa situação de pleno emprego é um caso excepcional e não geral. Fundamentando seu entendimento com Keynes, os autores indicam que o pleno emprego representa uma situação onde a procura por mão de obra pelo mercado se iguala à própria oferta de mão de obra por parte dos trabalhadores. Todos aqueles que oferecem mão de obra já se encontram empregados. Além disso, a própria demanda alcança um nível de produção em que os meios, tanto maquinários quanto trabalhadores, não se mostram ociosos.

⁶² Art. 160. A ordem econômica e social tem por fim realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social, com base nos seguintes princípios: [...];

VI - expansão das oportunidades de emprego produtivo. (Brasil, 1969).

⁶³ A busca do pleno emprego, como princípio da ordem econômica insculpido na Constituição Federal de 1988, é uma evolução do princípio da expansão das oportunidades de emprego produtivo presente na Emenda Constitucional nº 1/1969 (Rocha, 2021).

⁶⁴ Art. 3º - Considera-se empregado toda pessoa física que prestar serviços de natureza não eventual a empregador, sob a dependência deste e mediante salário. (Brasil, 1943).

Segundo esse ponto de vista, o pleno emprego estaria representado pela utilização total dos maquinários de produção e pela absorção completa de todos os trabalhadores que ofertam o trabalho. Nessa situação, todo o investimento é consumido de forma que nada se mostre excedente. Poder-se-ia admitir o desemprego de uma forma bastante peculiar, quando se estivesse num momento de transição do trabalhador entre um emprego e outro. Trata-se de uma situação de total equilíbrio entre a oferta de trabalhadores e a demanda do empresariado, bem como entre o consumo e a produção⁶⁵ (Mattos; Lima, 2015).

Para outra corrente, “o pleno emprego significa ensinar o indivíduo a ter o seu próprio sustento por meio da criação de oportunidades de trabalho”, visto que se trata de um princípio impossível de ser alcançado, “na ordem econômica capitalista e neoliberal” (Souza; Holanda, 2022, p. 102). Esse é um pensamento que mostra uma faceta aparentemente educacional do Estado, o qual garantiria o pleno emprego com a formação do indivíduo, que, por sua vez, seria o responsável por criar o seu trabalho.

Por outro lado, existe o entendimento segundo o qual o pleno emprego é algo que deve ser buscado efetivamente, na medida em que produz efeitos na questão social. Por essa razão, o Estado deve evitar a efetivação de políticas públicas que causem o aumento no desemprego, bem como deve buscar ações que resultem no respeito às questões trabalhistas e sociais pela atividade privada (Souza; Holanda, 2022). Existem, portanto, entendimentos diversos sobre a definição de pleno emprego.

Para Lima (2022, p. 227), o conceito de busca do pleno emprego ultrapassa o sentido laboral da expressão. A partir do momento em que a ordem econômica encontra sua sustentação na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, os princípios da ordem econômica devem convergir para o objetivo de garantir a existência digna a todos, de acordo com a justiça social⁶⁶. Assim dispõe o autor:

A busca do pleno emprego ampliou seu significado, abarcando o pleno aproveitamento de todos os recursos produtivos. Ora, fica claro que esse conceito passa a transcender o simples sentido de emprego como trabalho.

Na mesma esteira, o oitavo inciso do artigo 170 da Constituição Federal de 1988 determina o aproveitamento máximo tanto do capital como da mão-de-obra, meios de produção, matéria-prima e tecnologias, enfim, o desperdício mínimo de todos os

⁶⁵ O ideal do pleno emprego, visto como o equilíbrio entre a oferta e a demanda, se mostra cada vez mais inalcançável diante da sociedade consumista dos dias atuais. A busca desenfreada pelo consumo faz com que as corporações cada vez mais extraiam produtos da natureza. Enquanto isso, o cidadão se mostra mais compulsivo para consumir produtos que muitas vezes não se mostram necessários. Em dados estatísticos, verificou-se que 52% da fauna do planeta no período compreendido entre 1970 e 2010 foi destruída, justamente para dar vazão a essa necessidade consumista (Dowbor, 2017).

⁶⁶ Para uma melhor compreensão sobre justiça social, que é objetivo da ordem social e, por essa razão, também se relaciona com a ordem social, vide Araújo Neto (2022, p. 13-23).

insumos de produção buscando, constantemente, a inovação em tecnologia, a diligência no emprego dos capitais e a capacitação constante dos recursos humanos. Assim, o princípio da busca do pleno emprego associa-se a outras balizas: o valor social do trabalho e o valor social da livre concorrência, bem como a função social da propriedade e o direito social ao trabalho do artigo 6º.

[...].

Assim, o que se observa é o alargamento do sentido da expressão pleno emprego, sobretudo com as mudanças das doutrinas econômicas, e sua estreita relação com os outros princípios e fundamentos da ordem econômica, formando um todo harmônico. (Lima, 2022, p. 228-229)

A ampliação do significado de pleno emprego procura integrar esse princípio com todos os outros princípios da ordem econômica. Essa integração deve obedecer ao norte descrito pelo *caput* do art. 170 da Constituição Federal (Brasil, 1988), que torna a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa como fundamentos da ordem econômica, cujo objetivo é garantir a vida digna a todos, e não apenas a uma parcela da sociedade. Deve privilegiar, portanto, a “satisfação dos interesses econômicos gerais, não exclusivamente os individuais, com preferência aos setores tradicionalmente em desvantagem nos confrontos econômicos” (Bercovici, 2022, p. 154). O caráter social e a ordem social submetem os economicamente privilegiados aos interesses da coletividade, razão pela qual o Estado deve atuar de acordo com as diretrizes contidas no texto constitucional.

A atuação do Estado, na redução desses privilégios econômicos dos mais abastados, torna a sociedade mais homogênea no campo social. Essa homogeneidade termina por garantir ao indivíduo menos privilegiado uma sensação de pertencimento e, até mesmo, de integração à coletividade, dando um aspecto mais democrático à política econômica (Bercovici, 2022).

Diante desse panorama, a busca pelo pleno emprego como política estatal na luta contra o desemprego se mostra indispensável para o desenvolvimento social e econômico da sociedade. O subdesenvolvimento é uma chaga que necessita ser extirpada, ou mesmo reduzida, por meio de políticas públicas que permitam as mudanças necessárias na estrutura social e econômica. A busca pela homogeneidade social depende da atuação da ordem econômica, ambas com o objetivo comum de superar o subdesenvolvimento. Por esse motivo que o trabalho, essencial a ambas as ordens (social e econômica), tem especial relevância no texto constitucional, além do que “o desenvolvimento nacional está diretamente ligado ao emprego e à geração de renda”⁶⁷ (Viana; Rigamonte, 2020, p. 229).

⁶⁷ De acordo com Viana e Rigamonte (2020), o desenvolvimento nacional está diretamente ligado ao cumprimento dos princípios que regem a ordem econômica. Para os autores, a economia nacional depende não apenas do trabalho, mas do trabalho que tenha qualidade, assim considerado aquele que valoriza o homem e seu trabalho. A qualidade do desenvolvimento transcende o simples crescimento econômico. Embora o crescimento econômico, em sua forma quantitativa seja importante, a qualidade do crescimento econômico, por envolver uma alteração no campo social, também se mostra essencial. Por essa razão, o trabalho deve ser digno, tanto no

Vê-se, portanto, que o trabalho (e a busca do pleno emprego) é essencial para o desenvolvimento social, levando em conta que o Brasil não possui um sistema social de castas. Inexistindo uma sociedade de castas, o desenvolvimento legal do indivíduo se dá por meio do trabalho⁶⁸. As políticas públicas devem seguir nesse sentido, possibilitando a plena efetividade do princípio⁶⁹.

O pleno emprego é uma norma de caráter programático, visto que, em termos de efetividade, não há como o Estado ser o responsável pelas oportunidades de trabalho. Deve, sim, ser o fomentador dessa atividade e ter o pleno emprego como uma das plataformas e objetivo das políticas públicas. Trata-se de uma política de estado que deve ser observada para o pleno desenvolvimento da sociedade, assim vista como coletividade. Está incluída, assim, no campo do dever-ser, por se tratar de um ideal a se seguir (Lima, 2022).

Convergindo com esse entendimento acerca do pleno emprego, segundo o qual o trabalho não é uma obrigação social do Poder Público em fornecer o labor a todos os cidadãos através da criação de postos de trabalho, Balera (1994, p. 1168) indica que a sociedade deve imprimir esforços para oportunizar os empregos a quem se interessar:

Ainda que não se possa falar em obrigação social consistente na oferta de trabalho, é certo que a ordem jurídica quer garantir a todos o exercício das atividades lícitas. Temos todos, por conseguinte, um *jus laborandi*, que não se confunde com oferta de trabalho para todos. Cabe à sociedade - na medida em que resolve considerar o valor social do trabalho como fundamental - envidar o melhor dos seus esforços a fim de proporcionar oportunidades de emprego para quantos desejem laborar.

O valor fundamental do trabalho está exatamente no fato de todos os outros direitos sociais vinculados à proteção dos trabalhadores, até mesmo no tocante à falta de ocupação, estarem a ele ligados. A própria ordem jurídica deve garantir à pessoa a possibilidade de

aspecto financeiro quanto no aspecto social, observando, assim, o princípio da dignidade da pessoa humana, presente no artigo 1º, III, da Constituição Federal.

⁶⁸ Ainda que o desenvolvimento do indivíduo esteja ligado ao trabalho, a existência de outros fatores para o crescimento econômico do indivíduo tem se mostrado cada vez mais presente. Stiglitz (2023) denuncia que a desigualdade de oportunidades tem tornado o sucesso de uma pessoa cada vez mais ligado ao nascimento no seio de uma família certa e ao crescimento numa vizinhança certa. A chance de uma pessoa que não nasceu na família e na vizinhança certas terem sucesso na vida é exceção à regra. Quem nasceu em uma família que pertence à base da sociedade, tende a permanecer nessa base. De outra banda, aquele que nasceu numa família pertencente ao topo, ainda que não tenha se saído bem nos estudos, “tende a terminar em uma posição melhor que o filho de alguém perto da base que se sai bem” (Stiglitz, 2023, p. 67)

⁶⁹ Nesse sentido, concordando com Eros Grau, Rocha (2021) entende que as políticas públicas que buscam reduzir o princípio da busca do pleno emprego são inconstitucionais. O Poder Público deve se furtar de implantar medidas que gerem desemprego e desconsiderem os princípios da ordem econômica, devendo, em contrapartida, implantar medidas que exijam da atividade privada o respeito aos direitos trabalhistas e sociais (Souza; Holanda, 2022).

trabalhar sem qualquer restrição e, ao dever do trabalho, deve ser garantida a liberdade ampla de iniciativa (Balera, 1994).

Nesse panorama, as empresas, como sociedade, têm especial importância. Se, anteriormente, o provedor era o Estado, as empresas, atualmente, possuem participação direta no fomento do trabalho e do emprego. Deve-se mencionar o princípio da função social da empresa, derivada do princípio da função social da propriedade, que termina por exigir desses entes a promoção do bem-estar social (Souza; Holanda, 2022).

Sobre a função social da empresa, França (2007) afirma que as organizações têm sofrido pressões nos dias atuais. A responsabilidade ambiental e social, a ética e o desenvolvimento sustentado estão na pauta das empresas, as quais vêm sendo cobradas para incluir tais temas em suas agendas. Essa preocupação com temas relacionados à coletividade mostram a necessidade de se garantir a função social da empresa. Não mais se admite entender a empresa dentro de um pensamento individual, cujos problemas da sociedade e do próprio planeta não lhe dizem respeito⁷⁰. Assim, a empresa deve respeitar sua função social por ser essa uma exigência da sociedade. Por óbvio, essa responsabilidade social da empresa deve guardar relação também com o trabalho e o pleno emprego.

Há, assim, uma clara diferença entre o que o princípio da busca pelo pleno emprego é e o que deveria ser. O desemprego causado pelo pós-guerra gerou grave crise econômica e política, na medida em que se contestou a própria base do capitalismo. Por essa razão, o pleno emprego passou a ser utilizado nos programas governamentais, mesmo que, para isso, fosse preciso o financiamento pelo Estado de obras públicas e grandes empréstimos. O pleno emprego garantiria, assim, uma estabilidade à população, evitando que a mesma se preocupasse com outras questões e deixasse o caminho livre para o sistema de acumulação próprio do capitalismo. Nesse sentido, seria uma forma de alienação da população em relação a outras situações que lhe seriam prejudiciais, como a acumulação privada. Essa acumulação privada levaria ao aumento da desigualdade, o que iria de encontro ao objetivo constitucional de redução das desigualdades sociais previsto no art. 3º, III, da Constituição Federal (Lima, 2022).

O capitalismo não se volta para a redução do desemprego e nem tem por objetivo o pleno emprego. Bercovici (2022) afirma que o desemprego faz parte do desenvolvimento do capitalismo, que transforma as relações com o objetivo de aumentar a acumulação do capital.

⁷⁰ Esse entendimento se mostra resumido no trecho abaixo transcrito da lavra de França (2007, p. 15): “Essa pressão da sociedade para uma mudança de postura das empresas em relação aos impactos que suas atividades exercem sobre o equilíbrio social e ambiental do planeta tem como origem a constatação de que, apesar de todo o progresso tecnológico e econômico que o mundo vem tendo nos últimos anos, a humanidade não conseguiu resolver os problemas mais sérios do ponto de vista ambiental e social”.

Esse é um ponto que merece atenção por parte do Estado, visto que a Constituição, ao tempo em que permite a adoção de diversos modelos econômicos, impõe-lhes limites por meio dos fundamentos da ordem econômica (valoração do trabalho humano e livre iniciativa) no afã de garantir a existência digna conforme os ditames da justiça social.

Diante desse panorama, o pleno emprego deve ser entendido como algo a ser buscado e exaltado. Seu sentido está diretamente ligado à oferta laboral e à própria geração de renda. Por isso que deve ser entendido como uma norma que determina ao Estado a sua plenitude por meio da criação de políticas que buscam a criação de novos postos de emprego com o intuito de desenvolver a nação (Souza; Holanda, 2022).

Importante mencionar que a busca do pleno emprego é matéria supranacional, que repercute até mesmo nos órgãos internacionais. Nesse ponto, vale trazer ao lume a Agenda 2030 aprovada pela ONU em 2015 e que prevê objetivos de desenvolvimento sustentável para acabar com a pobreza, além de proteger o meio ambiente e garantir prosperidade a toda a população mundial. A Agenda 2030 prevê, como seu oitavo objetivo, “promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos” (ONU, 2015).

Dentro desse objetivo do trabalho decente⁷¹ e crescimento econômico, foi incluída a promoção de políticas para geração de emprego decente, além de garantir o emprego pleno e produtivo a todos⁷². Essa ideia de emprego decente, bem como emprego pleno e produtivo até 2030 converge com o pensamento do pleno emprego de forma qualitativa e quantitativa apresentados por Viana e Rigamonte (2020) indicado na nota de rodapé 67. Esse pensamento esposado pela ONU é totalmente divergente do pensamento segundo o qual pleno emprego é

⁷¹ O conceito de trabalho decente já vinha sendo adotado pelo escritório da OIT no Brasil desde 1999. Tinha por fim garantir as mesmas oportunidades a homens e mulheres para a obtenção de trabalho produtivo, de qualidade, nas mesmas condições de dignidade e como meio de superar a pobreza e reduzir as desigualdades (Szczepanik; Stefani; Bernardim, 2023)

⁷² Objetivo 8. Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos. [...].

8.3 Promover políticas orientadas para o desenvolvimento que apoiem as atividades produtivas, geração de emprego decente, empreendedorismo, criatividade e inovação, e incentivar a formalização e o crescimento das micro, pequenas e médias empresas, inclusive por meio do acesso a serviços financeiros; [...].

8.5 Até 2030, alcançar o emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas as mulheres e homens, inclusive para os jovens e as pessoas com deficiência, e remuneração igual para trabalho de igual valor;

8.6 Até 2020, reduzir substancialmente a proporção de jovens sem emprego, educação ou formação;

8.7 Tomar medidas imediatas e eficazes para erradicar o trabalho forçado, acabar com a escravidão moderna e o tráfico de pessoas, e assegurar a proibição e eliminação das piores formas de trabalho infantil, incluindo recrutamento e utilização de crianças-soldado, e até 2025 acabar com o trabalho infantil em todas as suas formas;

8.8 Proteger os direitos trabalhistas e promover ambientes de trabalho seguros e protegidos para todos os trabalhadores, incluindo os trabalhadores migrantes, em particular as mulheres migrantes, e pessoas em empregos precários; [...].

8.b Até 2020, desenvolver e operacionalizar uma estratégia global para o emprego dos jovens e implementar o Pacto Mundial para o Emprego da Organização Internacional do Trabalho. (OIT, s.d.)

apenas orientar o indivíduo sobre como garantir seu próprio sustento através da criação de oportunidades. Desse modo, é flagrante a compatibilidade da Agenda 2030 com o texto constitucional brasileiro, inclusive no tocante ao pleno emprego. Vê-se, portanto, que o pleno emprego é programa que deve ser necessariamente adotado pelo Estado brasileiro.

Independente do conceito que se dê, o pleno emprego deve ser perseguido e valorizado, na medida em que “a problemática do trabalho humano é o fio condutor da solução de toda a gama de questões envolvidas pela Ordem Social” e “a valorização do trabalho desembaraça a questão social” (Balera, 1994, p. 1172).

Mesmo sendo o pleno emprego um fundamento da ordem econômica e um direito social, é possível se verificar uma situação extremamente contraditória: o desemprego vem sofrendo constante redução enquanto o número de trabalhadores empregados não tem crescido na mesma proporção. Mesmo se tratando de lados opostos de uma mesma moeda, a queda no desemprego não gerou o aumento do emprego (trabalho formal), o que seria natural. Tal fato se justifica pelo surgimento de uma outra categoria, que tem se mostrado cada vez maior. Essa categoria que caracteriza o trabalho informal e o trabalho precarizado representa os trabalhadores que se encontram sem a proteção das normas trabalhistas e sem a proteção social, tendo em comum o aspecto da instabilidade.

A existência dessa nova classe em constante crescimento, com menos direitos sociais e que se mostra propensa a aceitar a realidade caracterizada pela informalidade e pela precarização das relações laborais, não causa a redução da importância do trabalho formal e do pleno emprego como fundamento da Constituição Federal (Brasil, 1988). Nesse sentido é necessário compreender seu surgimento, relacionado com o dinamismo próprio das relações de trabalho, e seus possíveis reflexos junto ao sistema previdenciário.

3.3 MUDANÇAS INSTITUCIONAIS E A REALIDADE DOS TRABALHOS INFORMAL E PRECARIZADO

As instituições como “regras do jogo” que governam o comportamento humano em uma sociedade através de regras formais, como leis e regulamentos, e/ou regras informais, como normas sociais e valores culturais, podem sofrer mudanças por meio de reformas legislativas que atualizam e modernizam o arcabouço legal de um país (North, 2018). Essas reformas podem ser necessárias para garantir que as leis sejam claras, justas e aplicáveis a uma sociedade em constante transformação.

As mudanças institucionais, que se referem às modificações nas estruturas, normas e práticas das instituições em uma sociedade, podem ser impulsionadas por uma variedade de fatores, incluindo pressões políticas, movimentos sociais, avanços tecnológicos e alterações nas condições econômicas. Quando se tratam de direitos sociais, as mudanças institucionais desempenham um papel crucial na determinação do alcance e da eficácia das políticas públicas voltadas para a promoção do bem-estar social e da justiça social.

De acordo com o mencionado anteriormente, o sistema de previdência social brasileiro foi forjado no regime de repartição simples que tem a folha de salários como principal fonte de custeio. A diminuição do trabalho formal e o crescimento do trabalho informal e do trabalho precarizado atingiram diretamente o equilíbrio da balança previdenciária. Mostra-se necessário, assim, entender o movimento que levou à contínua substituição do trabalho formal, sendo importante verificar como se deu todo o processo desde o surgimento do liberalismo.

O liberalismo, surgido no século XVIII, buscou discutir a atuação do governo, que seria limitada por balizas. Essas balizas estariam representadas por leis relacionadas entre si. Segundo o liberalismo, são duas as leis próprias da convivência social e que balizam a atuação governamental. A primeira é a lei natural, que define a forma do próprio homem em sua natureza (é o que é). A segunda é a lei econômica, que, também, é natural, devendo, por conseguinte, “circunscrever e regular a decisão política” (Dardot; Laval, p. 33).

Enfim, para o liberalismo, o homem atua de uma forma que é própria da sua natureza humana e a economia age de uma forma que lhe é própria também. Não caberia ao governo interferir naquilo que é próprio das naturezas humana e econômica. Essas seriam as balizas que definiriam as decisões políticas sem interferência governamental e sem a necessidade de regulação pelo governo.

Esse modelo do *laissez-faire* entrou em crise a partir do momento que não se mostrou suficiente para dar a resposta aos sentimentos de reforma social. A necessidade de um olhar diferente para as causas sociais mostrou que o liberalismo não estava preparado para atuar nessa esfera. Fez-se necessária, portanto, a atuação de um ente com força para atuar em situações que se mostravam necessárias e urgentes.

Como é de sua característica, o capitalismo se transmutou rapidamente, adequando-se a esses novos tempos em que se fazia necessária a atuação governamental. Mesmo atravessando um período de baixa, o capitalismo se adaptou ao período de pujança trazida pelo Estado de bem-estar social. Tal período foi marcado pela intervenção estatal no setor econômico e, também, pela importância dada aos direitos sociais (Moura *et al.*, 2019).

Não obstante o rápido crescimento trazido pelo período do Estado de bem-estar social, houve uma nova fase de declínio a partir da década de 70 do século XX. Essa fase de declínio foi utilizada pelo capitalismo para um novo processo de adaptação de seus meios de produção, caracterizada pela acumulação flexível. Diferentemente do padrão de acumulação fordista, o qual tinha, por regra, uma estrutura verticalizada em que 75% da produção era realizada no interior da mesma empresa, o novo padrão de acumulação, nominado toyotismo, teve, por base, uma estrutura horizontalizada. Nesse novo padrão, apenas 25% da produção era realizada no interior da mesma empresa, trazendo consigo a redução das linhas de produção em massa próprias do fordismo e a consequente precarização do trabalho e a terceirização (Antunes; Druk, 2015). Passou-se a considerar desnecessária a produção em massa frente à desnecessidade de formação de estoque. A produção deveria ser realizada de acordo com a demanda, trazendo consigo a flexibilização das relações de trabalho, visto que os trabalhadores se faziam necessários de acordo com a necessidade do mercado⁷³.

A alteração no padrão de acumulação, que saiu do fordismo para o toyotismo⁷⁴, trouxe, a reboque, a diminuição da proteção do trabalho e a exacerbação do individualismo, afastando-se da rigidez anterior para uma maior flexibilidade, caracterizada pela variedade de produtos, redução dos estoques e utilização da tecnologia da informação (Rossi, 2023).

Essa flexibilização do trabalho afetou diretamente as condições laborais a partir da década de 1990 do século XX. Referida flexibilização ficou caracterizada pela terceirização, aumento das privatizações e pressão pela abertura da economia nacional. O desemprego aumentou e, por conseguinte, também cresceu a informalidade (Macedo; Porto, 2023).

A flexibilidade da produção exigiu a flexibilização do trabalhador, com redução de postos de trabalho legalmente regulamentados e o consequente aumento de trabalhos instáveis (terceirização e subcontratação). A garantia da rentabilidade dos fluxos de capital passou a ser a meta, mesmo com a redução das políticas de cunho social. A ideia trazida pelo empreendedorismo se mostrou dominante, mostrando-se necessária a alteração das regras trabalhistas.

Assim, a acumulação flexível trouxe um ambiente favorável para a consolidação do neoliberalismo que, por sua vez, trouxe as ideias de mercado e concorrência em seu âmago. Por esse motivo, diz-se que o neoliberalismo não foi imposto, sendo o resultado de um processo

⁷³ Sobre as características próprias e diferenças entre os modelos taylorista/fordista e o toyotismo, vide Antunes e Druck (2015).

⁷⁴ Ainda sobre o toyotismo, Rifkin (2004) esmiúça suas características baseada no aperfeiçoamento contínuo (*kaizen*) e na produção sem estocagem (*just in time*), no que difere da fabricação americana cuja filosofia tinha por base a produção *just in case*. Para uma abordagem mais profunda do tema, vide Rifkin (2004).

histórico que se formou a partir do momento em que seus elementos se uniram a outros elementos que terminaram, por fim, tomando força (Dardot; Laval, 2016). Muito desse fortalecimento se deu pelas ruínas do Estado de bem-estar social e do socialismo, que, embora trouxesse algumas respostas aos problemas do capitalismo, terminou por sucumbir. Juntamente com sua queda, trouxe a ideia de que o poder político não se mostrava como solução para a atuação efetiva nos meios de produção (Dardot; Laval, 2017).

Importante reforçar que o neoliberalismo não se confunde com o liberalismo. Enquanto o liberalismo aposta no mercado como algo natural e, por essa razão, autorregulável, o neoliberalismo ultrapassa essa ideia, sendo muito mais que uma ideologia econômica. O neoliberalismo atua diretamente no modo de ser da sociedade, influenciando não apenas relações econômicas, mas, também, relações sociais. Dardot e Laval (2016, p. 17) definem o neoliberalismo como “o conjunto de discursos, práticas e dispositivos que determinam um novo modo de governo dos homens segundo o princípio universal da concorrência”.

No neoliberalismo, todas as relações confluem para uma ideia de concorrência, desde as ideias de metas a serem cumpridas nas relações de trabalho até mesmo as discussões dentro dos ambientes sociais. O pensamento é direcionado para se chegar ao melhor resultado, ainda que o mesmo decorra de um esforço sobre-humano. A ideia de empresa também é trazida para os relacionamentos sociais, tanto extrafamiliares quanto intrafamiliares. Esse pensamento neoliberal, então, ultrapassou muito os limites econômicos.

Ante o exposto, o neoliberalismo se mostra como uma racionalidade, assim caracterizada por influenciar tanto os governantes quanto os governados (Dardot; Laval, 2016). Essa ideia de racionalidade traz para toda a sociedade as características neoliberais, tanto na parte comportamental (concorrência), quanto na própria questão subjetiva do indivíduo (empresa). Todas as relações se baseiam numa eterna concorrência, em que a busca por números se transfere para as relações sociais. Além disso, o comportamento da sociedade, mesmo nas relações individuais, leva em conta a ideia empresarial. O neoliberalismo não mais se conforma com o mero pensamento relacionado à acumulação. É necessária a criação de uma nova sociedade, com os mesmos valores das ideias neoliberais. O mercado, e sua forma de atuação, passou a influenciar o indivíduo.

O pensamento neoliberal se coaduna perfeitamente com o ideal do capitalismo, o qual se caracteriza pela expansão cada vez maior de suas bases. A influência do neoliberalismo no comportamento social, resultado dessa política que foi incutida na mente do indivíduo, fez surgir a era do cosmocapitalismo, caracterizada por uma ideia normativa geral que dirige as instituições, o trabalho e o próprio tempo de acordo com os comandos emitidos pelo capital e

sua acumulação (Dardot; Laval, 2016). Em resumo, o neoliberalismo comanda a sociedade e traz seus ensinamentos e objetivos para cada cidadão.

Uma das consequências do pensamento neoliberal é a busca desenfreada pelo consumo, causado pelo aumento da produtividade e a inserção da ideia consumista na mente do indivíduo. Essa ideia leva à aquisição de mais produtos ofertados pelo mercado. Assim, a busca desenfreada pelo consumo faz com que as corporações cada vez mais extraiam produtos da natureza. Enquanto isso, o cidadão se mostra mais compulsivo para consumir produtos que muitas vezes não se mostram necessários. O que importa é a acumulação, o lucro e a vitória concorrencial.

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

A razão neoliberal, nos termos já apresentados, atingiu as relações de trabalho. Com o término da massificação da produção, viu-se que, também, o novo tipo de trabalho a ser realizado deveria acompanhar a dinamicidade da sociedade. Necessário, portanto, uma nova classe de trabalhadores mais voláteis, que deveriam ser utilizados de acordo com a necessidade da demanda, trazendo consigo a precarização do trabalho e a informalidade.

Por essa razão, o trabalho, da maneira exposta na Constituição Federal (Brasil, 1988) (como base da ordem social, princípio da ordem econômica e fundamento da República Federativa do Brasil), tem sofrido diversas alterações em sua estrutura. O modelo atual de desenvolvimento incutiu a ideia da necessidade de flexibilização do mercado de trabalho com a transferência dos riscos para o próprio trabalhador. Isso terminou por criar um grupo bastante representativo de pessoas sem qualquer estabilidade, nominado de precariado (Standing, 2014).

Essa classe de trabalhadores é diferente dos assalariados (empregados), na medida em que não possuem as características próprias do empregado na relação de emprego e as garantias dela decorrentes. Uma dessas garantias é a proteção dos eventos que reduzem a capacidade laborativa do cidadão, objeto da previdência social⁷⁵. Cria-se, assim, uma situação deveras curiosa, em que o trabalhador informal e o trabalhador precarizado, que se encontram, em tese,

⁷⁵ Araújo Neto (2022) discorre sobre a importância do trabalho para a seguridade social, bem como para a previdência social. Nesse ponto, menciona que as próprias situações de verificação da incapacidade laborativa protegidas pelo Estado são retiradas da valorização do trabalho, tendo o texto constitucional destinado o capítulo sobre a Seguridade Social para proteger os trabalhadores.

excluídos da previdência social, continuam produzindo riquezas e contribuindo para o desenvolvimento econômico (Passos, 2018). O próprio trabalhador se submete ao trabalho precarizado como forma de garantir seu sustento e de sua família, ainda que essa sujeição represente a perda de seus direitos (Jucá; Bernardineli, 2021).

Daí por que se diz que o neoliberalismo tem contribuído para a flexibilização das normas trabalhistas e, também, para o aumento do trabalho informal e do trabalho precarizado. Nesses casos, a pluralidade da produção admitida no texto constitucional, que forma uma moldura na qual estão inseridos os direitos e as ações permitidas pelo texto constitucional, é substituída “pela pretensa pureza do livre mercado, na qual o único modelo econômico possível politicamente e admitido juridicamente é a troca mercantil capitalista” (Clark; Corrêa; Nascimento, 2020, p. 17).

A moldura institucional permite que as diversas formas de capitalismo sejam concretizadas, desde que os limites impostos pela constituição econômica sejam respeitados. Porém, a moldura institucional é ultrapassada com a nova forma de trabalho (informal e precarizado), representando, assim, uma sobreposição da soberania de mercado sobre a soberania popular representada pela Constituição (Clark; Corrêa; Nascimento, 2020). Nesse particular, o trabalho, que é fundamento da República Federativa do Brasil, princípio da ordem econômica e base da ordem social, fica relegado a um segundo plano, com reflexos em diversos setores. Essa forma de visualizar o trabalho como algo volátil, efêmero e descartável está diretamente ligada à nova forma de modelo econômico, que termina por impactar na vida social do trabalhador e cria uma situação de desemprego estrutural (Antunes; Druck, 2015).

A política de informalidade e precarização do trabalho trouxe reflexos à balança previdenciária. Como as ordens econômica e social foram estruturadas com base no trabalho formal, sua desregulamentação, causada pela informalidade e precarização, desmonta todo esse arcabouço, agredindo frontalmente o texto constitucional (Wünsch; Mendes; Martins, 2017). O Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre de 2023 trouxe, em seu bojo, a informação acerca da redução da projeção da receita previdenciária por conta da diminuição da projeção da massa salarial do ano de 2023 (Brasil, 2023). É o reflexo do desemprego e do aumento do trabalho informal e do trabalho precarizado.

Mostra-se necessário demonstrar que, embora guardem semelhanças, visto que representam um contraponto ao trabalho formal regulado pelo direito, o trabalho informal difere do trabalho precarizado. A informalidade estaria relacionada com o descumprimento de uma norma legal vigente, guardando relação com a intenção em aumentar rendimentos através de

evasão fiscal ou mesmo através do não cumprimento de regulamentos⁷⁶. A precarização tem relação com a instabilidade do empregado, caracterizando, assim, o subemprego⁷⁷. Daí por que se pode considerar a existência de trabalhos precários, que são formais ou informais (trabalhos previstos na legislação, respeitados ou não, que trazem a insegurança própria da precariedade), e trabalhos informais, que são precários ou não (trabalhos com desrespeito à legislação e que trazem, ou não, a insegurança própria da precariedade) (Nogueira; Carvalho, 2021).

A precarização advinda dessa mudança das relações de trabalho, impulsionada pela política neoliberal, é característica do capitalismo flexível. Importa ressaltar que essa flexibilização está presente em todas as esferas da vida social, não apenas nas relações com o mercado de trabalho. Seus reflexos, no mercado de trabalho, estão presentes “nas formas de contrato, inserção, níveis salariais, nas condições de trabalho, e no papel do Estado” (Araújo; Brandão, 2021, p. 100).

Nogueira e Carvalho (2021) enumeram características que são próprias do trabalho precarizado. Segundo os referidos autores, considera-se precarizado o trabalho que possui, de forma significativa, pelo menos um dos seguintes elementos: remuneração inferior àquela justa para uma atividade de acordo com o patamar estabelecido pela sociedade; condições laborais que não garantam um ambiente saudável e seguro; trabalho com jornadas exaustivas; emprego sem a proteção legal e com rendimentos que não compensem a ausência desses direitos; atividades absolutamente subordinadas aos comandos do contratante; ausência de cobertura previdenciária e rendimentos que impossibilitam a cobertura por previdência privada; e insegurança, no que tange à permanência na ocupação.

Em suma, no dizer de Antunes (2000, p. 38), que bem define o trabalho precarizado,

Trata-se, portanto, de uma aguda destrutividade, que no fundo é a expressão mais profunda da crise estrutural que assola a (des)sociabilização contemporânea: destrói-

⁷⁶ O crescimento de terceirizados e outras formas de trabalho informal caracterizam um período de informalização do trabalho. Essa informalização apresenta três tipos de trabalhadores, quais sejam, a) os informais tradicionais (praticam atividades de menor impacto financeiro, sendo, portanto, menos qualificados), b) os informais assalariados sem registro (o trabalhador anteriormente formal passa à condição de informal, sem a assinatura de sua carteira de trabalho), e c) os informais por conta própria (produtores que utilizam sua própria força de trabalho e de pessoas do círculo íntimo familiar) (Araújo; Brandão, 2021).

⁷⁷ O nível de rebaixamento trazido pelo trabalho precário pode ser visualizado no trecho a seguir que, de tão claro, prescinde de explicação: “Então, se por um lado podemos entender a informalidade como uma expressão do desenvolvimento desigual da produtividade entre os países, ou mesmo entre regiões, a precariedade, como discutida nos últimos anos, é a erosão da segurança do trabalho por dentro dos centros de acumulação de capital (seja nos países centrais ou nos setores avançados dos países em desenvolvimento), é a expressão concreta da crise estrutural do capital. No processo precarização, associado ao processo de crise e reestruturação do capitalismo, em que flexibilidade e desregulamentação marcam a nova organização do trabalho, em uma relação de emprego flexibilizada e desregulada pelo poder público, não há nada que previna a degradação do trabalho a uma mercadoria a ser comprada pelo menor preço possível, pelo menor tempo possível. Não há segurança no emprego, segurança no trabalho nem segurança social” (Nogueira; Carvalho, 2021, p. 19-20).

se força humana que trabalha; destroçam-se os direitos sociais; brutalizam-se enormes contingentes de homens e mulheres que vivem do trabalho; torna-se predatória a relação produção/natureza, criando-se uma monumental “sociedade do descartável”, que joga fora tudo que serviu como “embalagem” para as mercadorias e o seu sistema, mantendo-se, entretanto, o circuito reprodutivo do capital.

Independente da forma como se apresenta, o trabalho é uma necessidade contrária aos efeitos negativos trazidos pelo desemprego. Por essa razão, o trabalhador acaba por se submeter às atividades mais frágeis, com direitos e rendimentos reduzidos, pela necessidade imperiosa de ter uma renda. As normas relativas ao trabalho se mostram indispensáveis para poder equilibrar a força do dono dos meios de produção (empregador) e a força do trabalhador (aquele que possui a força do trabalho para oferecer)⁷⁸.

A questão que envolve o desemprego não é nova e afeta milhões de indivíduos no Brasil e no mundo. A maior parcela desses indivíduos está presente em países emergentes que têm economia dependente. O aumento do desemprego caracterizado pela perda dos empregos se dá por falta de adequação do trabalhador ao trabalho exigido (baixa qualificação) ou mesmo pela substituição por mão de obra mais barata. A flexibilização das normas trabalhistas termina por favorecer os empregadores, que passam a ter menos obrigações e conseguem obter um menor valor pela mão de obra.

Daí a razão de se ver uma tendência de redução do trabalho formal, visto que o empregador, ainda que tenha interesse na mão de obra, usufruir-se-á da flexibilização para captar a força produtiva indispensável para seu negócio (Araújo; Brandão, 2021). Do lado do trabalhador, não restará outra saída que não a informalidade e a precarização, posto que o trabalho é fundamental para sua sobrevivência. Submeter-se-á às oportunidades que aparecerem, ainda que com condições cada vez menos vantajosas⁷⁹.

Rifkin (2004) chega a prever um mundo sem trabalhadores, inclusive no setor de serviços, com uma gama cada vez maior de trabalhadores ociosos. A tendência é a retirada do trabalhador do mercado econômico ou mesmo sua substituição cada vez maior pela automatização. Nesse particular, é importante trazer as palavras do referido autor em sua literalidade:

⁷⁸ Balera (1994) expõe que o Direito do Trabalho tem papel de destaque nesse ponto ao atuar como barreira para evitar os excessos do mercado, fixando os limites em que o mesmo pode atuar. A missão do Direito do Trabalho, guiado pelo valor social do trabalho e o primado do trabalho, estará completa quando o bem-estar e a justiça sociais, objetivos da ordem social, forem alcançados. Nesse ponto, o autor indica que o Estado, como mediador, é peça indispensável para a eficácia da aplicação do Direito do Trabalho.

⁷⁹ Sen (2010) indica o desaparecimento das ocupações devido às mudanças na economia e à alteração dos tipos e locais das atividades remuneradas. Exemplifica a situação com a África Subsaariana, onde as mudanças climáticas e ambientais alteraram trabalhos anteriormente produtivos.

Embora prazos sejam difíceis de prever, estamos nos encaminhando sistematicamente para um futuro automatizado e provavelmente chegaremos a uma era sem trabalhadores, pelo menos na indústria nas primeiras décadas do século XXI. O setor de serviços, embora mais lento na automatização, provavelmente chegará a um estado quase automatizado em meados do século XXI. O emergente setor do conhecimento será capaz de absorver uma pequena porcentagem da mão - de - obra deslocada, mas não em número suficiente para fazer uma substancial diferença no crescente número do desemprego. Centenas de milhões de trabalhadores serão feitos permanentemente ociosos pelas forças gêmeas da globalização e da automação. Outros, ainda empregados, trabalharão muitas horas a menos, para distribuir mais equitativamente o trabalho restante e proporcionar poder aquisitivo adequado para absorver os aumentos na produção. À medida que as máquinas forem cada vez mais substituindo os trabalhadores nas próximas décadas, o trabalho de milhões será libertado do processo econômico e do apelo do mercado. Mão - de - obra não aproveitada é a principal realidade da próxima era e a questão que precisará ser enfrentada e administrada por um a um dos países, para que a civilização sobreviva ao impacto da Terceira Revolução Industrial (Rifkin, 2004, p. 344).

Essas novas formas de trabalho se mostram como tendência. Anteriormente, a informalidade se apresentava no início da vida laboral do trabalhador como a porta de entrada na vida profissional. Atualmente, a informalidade se consolida como a forma de relação entre o trabalhador e o mercado de trabalho, no que caracteriza a formalização do informal (Rossi, 2023).

O que se pode constatar é que a informalidade é um tipo de trabalho presente no mercado “e mostra os limites da sua autorregulação” (Batista; Freire, 2014, p. 121). Pensando dessa forma, e considerando que a lógica do mercado é o consumo gerador do lucro, o trabalho informal e o trabalho precarizado se adequam perfeitamente a esse pensamento, vez que reduzem os custos da mercadoria produzida, pois representam um menor valor da produção.

Diferentemente do trabalho formal que traz, em si, garantias trabalhistas mais satisfatórias ao trabalhador (salários e direitos trabalhistas) e a incidência de tributos que lhe são próprias (contribuições sociais), os trabalhos informal e precarizado, basicamente, trazem somente o preço a ser pago pela contraprestação do labor. Cumpre observar que tal contraprestação, muitas vezes, sequer respeita os valores mínimos legais, visto que atua juntamente com o desespero do trabalhador para garantir seu mínimo de sobrevivência. Por esse motivo, não se pode negar que os trabalhadores informais e precarizados estão no mercado de trabalho e esse mercado de trabalho, dentro de sua lógica consumista, em busca do lucro, aproveita-se da informalidade e da precarização para angariar cada vez mais vantagens.

No contexto nacional, o IBGE (2024a), apresentou dados que mostram queda na taxa de desemprego⁸⁰ nos meses de setembro, outubro e novembro de 2024, tanto no comparativo com os meses de junho, julho e agosto de 2024, quanto no comparativo do mesmo período do ano de 2023. De um total de pouco mais de 110 milhões de pessoas que estão na força de trabalho, pouco mais de 6,7 milhões estão desocupadas. Essa taxa de desocupação representa apenas 6,1% do total de pessoas que se encontram na força de trabalho, número inferior ao mesmo período do ano anterior, em que a taxa ficou em 7,5%.

Tabela 4 - Indicadores de trabalhadores ocupados e desocupados (pessoas de 14 anos ou mais de idade - mil pessoas)

		Estimativas dos trimestres móveis		
		set-out-nov/2023	jun-jul-ago/2024	set-out-nov/2024
Taxas (%)	1. Taxa de desocupação	7,5	6,6	6,1
	2. Nível da ocupação	57,4	58,1	58,8
	3. Taxa de participação na força de trabalho	62,0	62,3	62,6
por condição em relação à força de trabalho e condição na ocupação	TOTAL	175.229	176.323	176.689
	1. Na força de trabalho	108.710	109.797	110.673
	1.1 Ocupada	100.508	102.517	103.903
	1.2 Desocupada	8.202	7.281	6.770
	2. Fora da força de trabalho	66.519	66.526	66.016
ocupadas por posição na ocupação, setor e categoria do emprego no trabalho principal	1. Empregado	69.272	71.448	72.387
	1.1 Setor privado (exclusive trabalhador doméstico)	51.171	52.881	53.542
	1.1.1 Com carteira	37.727	38.642	39.139
	1.1.2 Sem carteira	13.444	14.239	14.404
	1.2 Trabalhador doméstico	5.939	5.812	5.997
	1.2.1 Com carteira	1.417	1.396	1.403
	1.2.2 Sem carteira	4.522	4.416	4.594

⁸⁰ A pesquisa entende que o desemprego guarda relação com as pessoas que detêm idade para o trabalho, estão em busca de trabalho, mas não se encontram trabalhando. O universitário que apenas estuda e a dona de casa que não trabalha fora não são considerados desempregados, pois estão fora da força de trabalho. O empreendedor que possui negócio próprio não é considerado desempregado, pois está ocupado. O desempregado está inserido no conceito de desocupado (IBGE, 2024a).

1.3 Setor público	12.162	12.755	12.847
1.3.1 Com carteira	1.436	1.525	1.523
1.3.2 Militar e funcionário público estatutário	7.611	7.883	7.915
1.3.3 Sem carteira	3.116	3.347	3.410
2. Empregador	4.211	4.294	4.350
2.1 Com CNPJ	3.405	3.467	3.502
2.2 Sem CNPJ	807	826	848
3. Conta própria	25.556	25.395	25.861
3.1 Com CNPJ	6.398	6.429	6.760
3.2 Sem CNPJ	19.158	18.965	19.102
4. Trabalhador familiar auxiliar	1.469	1.380	1.304

Fonte: Adaptada de IBGE (2024b).

Não obstante o baixo índice de desempregados, verificou-se que existem mais de quarenta milhões de trabalhadores na informalidade, representando uma taxa de 38,7% (IBGE, 2024b). Embora se fale em redução de desemprego, ainda se vê um número muito alto de trabalhadores atuando na informalidade. Essa taxa de informalidade é extremamente alta e reflete diretamente na diminuição do custeio previdenciário, pois são menos trabalhos formais e, por conseguinte, menos contribuições sociais.

Utilizando-se os dados apresentados no Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS) do ano de 2023 (Brasil, 2024f), última publicação apresentada pelo Ministério da Previdência Social, é possível verificar que o aumento da informalidade reflete no número de contribuintes do Regime Geral de Previdência Social. De acordo com os dados oficiais apresentados referentes ao ano de 2023 (Tabela 5), pouco mais de 31,4 milhões de trabalhadores empregados tiveram doze contribuições mensais no espaço de um ano. A relação de outros contribuintes, incluídos os contribuintes individuais, teve pouco mais de 9,5 milhões de trabalhadores com doze contribuições anuais. A se considerar que o trabalhador informal está na coluna de outros contribuintes, e tomando por base o número atual de mais de 40 milhões de trabalhadores na informalidade, pode-se concluir que pouco mais de 23% (vinte e três por cento) contribuem regularmente ao Regime Geral de Previdência Social:

Tabela 5 - Número de contribuições por categoria de contribuintes

NÚMERO DE CONTRIBUIÇÕES / ANOS	CONTRIBUINTES TRABALHADORES EMPREGADOS		
	2021	2022	2023
1 contribuição anual	300.056	1.480.359	1.508.337
2 contribuições anuais	2.334.223	1.817.057	1.774.399
3 contribuições anuais	1.936.492	1.855.809	1.771.320
4 contribuições anuais	1.953.648	1.851.291	1.764.614
5 contribuições anuais	1.928.716	1.970.830	1.826.489
6 contribuições anuais	1.890.758	1.914.814	1.899.770
7 contribuições anuais	1.980.983	2.092.192	2.061.785
8 contribuições anuais	2.156.333	2.153.634	2.180.165
9 contribuições anuais	2.226.284	2.405.394	2.143.949
10 contribuições anuais	2.820.691	2.298.256	2.407.700
11 contribuições anuais	5.773.945	2.784.138	2.897.001
12 contribuições anuais	25.097.991	30.212.609	31.473.543
NÚMERO DE CONTRIBUIÇÕES / ANOS	OUTROS CONTRIBUINTES		
	2021	2022	2023
1 contribuição anual	1.199.728	1.161.520	1.232.554
2 contribuições anuais	772.261	700.796	732.525
3 contribuições anuais	613.218	570.548	591.878
4 contribuições anuais	523.649	513.044	530.825
5 contribuições anuais	516.830	491.445	493.646
6 contribuições anuais	467.179	456.321	480.636
7 contribuições anuais	455.228	440.135	464.477
8 contribuições anuais	578.921	448.017	485.468
9 contribuições anuais	558.370	451.817	494.990
10 contribuições anuais	528.224	517.197	582.748
11 contribuições anuais	828.303	788.830	927.166
12 contribuições anuais	8.607.105	9.579.770	9.503.670
NÚMERO DE CONTRIBUIÇÕES / ANOS	EMPREGADO E OUTRO CONTRIBUINTE		
	2021	2022	2023
1 contribuição anual	915	4.932	5.502
2 contribuições anuais	19.608	42.360	48.113
3 contribuições anuais	69.435	71.837	75.029
4 contribuições anuais	93.609	95.111	94.059
5 contribuições anuais	113.759	117.450	114.186
6 contribuições anuais	132.615	137.487	135.095
7 contribuições anuais	149.752	158.095	156.917
8 contribuições anuais	163.069	169.133	169.737
9 contribuições anuais	169.367	189.713	176.005
10 contribuições anuais	206.672	204.002	204.333
11 contribuições anuais	347.808	275.463	284.676

12 contribuições anuais	1.969.519	2.313.940	2.289.451
--------------------------------	-----------	-----------	-----------

Fonte: Adaptada de Brasil (2024f).

Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/aeps-2023/secao-v-contribuintes/capitulo-32-contribuintes-pessoas-fisicas/32-4-quantidade-de-contribuintes-pessoas-fisicas-segundo-o-numero-de-contribuicoes-no-ano-2013-2017-2019>

O número médio mensal de contribuintes do sistema de previdência social ratifica esse entendimento. Também utilizando dados de 2023 apresentados pelo AEPS (Brasil, 2024f), vê-se que pouco menos de 59,6 milhões de pessoas físicas contribuem regularmente ao Regime Geral de Previdência Social (Tabela 6). Levando em conta a existência de mais de 100 milhões de pessoas ocupadas, conforme demonstrado na Tabela 5, o número de contribuintes regulares do Regime Geral de Previdência Social, com contribuições mensais, representa pouco mais de 59% dos trabalhadores.

Tabela 6 - Quantidade de contribuintes pessoas físicas

	2021	2022	2023
NÚMERO DE CONTRIBUINTES	69.485.264	72.735.346	73.982.758
NÚMERO MÉDIO MENSAIS DE CONTRIBUINTE (1)	55.134.180	58.272.885	59.594.876

Fonte: Adaptada de Brasil (2024f).

Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/aeps-2023/secao-v-contribuintes/capitulo-32-contribuintes-pessoas-fisicas/32-1-estatisticas-de-contribuintes-pessoas-fisicas-segundo-as-grandes-regioes-e-unidades-da-federacao-2013-2017-2019>

(1) Corresponde à soma do número de meses trabalhados por cada pessoa, dividido por 12.

Embora não seja uma conta exata, é possível se deduzir uma taxa altíssima de pessoas ocupadas que se encontram socialmente desprotegidas, refletindo diretamente na insuficiência do custeio previdenciário, pois são menos trabalhadores contribuindo para o sistema de previdência social. A resolução dessa crise a curto prazo dar-se-ia com a colocação da população em idade ativa em trabalhos formais, garantidores de direitos trabalhistas, proteção social e aumento do financiamento da previdência social. Esses empregos gerariam contribuições ao sistema de previdência social, cujo incremento na arrecadação supriria o déficit previdenciário.

Tal fato traria sustentabilidade ao sistema previdenciário, entendida tal expressão como a garantia de satisfação das necessidades atuais sem o comprometimento da condição das gerações futuras de poderem satisfazer, também, suas necessidades. A sustentabilidade dentro do sistema de previdência social é nada mais que garantir seu equilíbrio econômico e atuarial, fazendo com que sejam garantidos os benefícios que são pagos no presente e os que serão pagos no futuro.

Além do problema econômico, não se pode olvidar que muitas relações de trabalho aparentemente informais e precárias escondem um trabalho formal não registrado. Assim, ainda que haja um aumento da informalidade e da precarização, é mister discorrer que a relação de trabalho envolvendo esse tipo de trabalhador muitas vezes mascara uma relação de emprego que não está registrada.

Nesse ponto, deve-se considerar que o trabalho, como contrato, está vinculado à primazia da realidade. Não se pode confundir ou mesmo se vincular o contrato ao nome dado pelas partes que o integram. A realidade do que vincula as partes não pode ser fraudada: “O que se frauda é o contrato formal” (Lima, 2015, p. 130). Por consequência, deve-se verificar na prática os elementos que constituem a relação, haja vista que o trabalho formal pode fazer parte da relação, ainda que os integrantes da relação, ou um deles, tente precarizar o vínculo ou mesmo caracterizá-lo como informal.

Nesse particular, é possível verificar que existem fases do contrato, sendo elas a contratação propriamente dita, a sua execução e, por final, a rescisão. Por se tratar de relação de prestação continuada, a fase de execução, por conta de sua dinamicidade, está em constante adaptação. A execução do contrato de trabalho termina por assumir formas diversas daquela ajustada no momento da contratação. Não importa o que foi ajustado, mas a realidade da relação (Lima, 2015). Desse modo, embora não se tenha o registro do trabalho formal, o seu reconhecimento gera o financiamento da seguridade social através do pagamento de todas as parcelas trabalhistas não recolhidas no momento anterior.

Essa definição do que vem a ser trabalho formal travestido de informal ou precarizado tem sido bastante debatida nos casos envolvendo motoristas de aplicativos, os quais têm buscado o reconhecimento do vínculo empregatício junto aos tribunais trabalhistas. Apesar de seu reconhecimento ser matéria de competência da Justiça do Trabalho e, ao menos em tese, não seja matéria constitucional, cada vez mais o Supremo Tribunal Federal (STF) tem negado o reconhecimento do vínculo trabalhista.

Vale trazer o caso à discussão, primeiramente apontando a competência da Justiça do Trabalho e do Supremo Tribunal Federal. Nesse ponto, o art. 114, I, da Constituição Federal

(Brasil, 1988), dispõe que compete à Justiça do Trabalho processar e julgar as ações oriundas da relação de trabalho⁸¹. De outro banda, o art. 102, da mesma Constituição Federal define a competência do Supremo Tribunal Federal, o qual, em sua maioria, julga questões constitucionais. Além dessas questões constitucionais, o Supremo Tribunal Federal consolidou a Súmula nº 279 (Brasil, 1963), a qual determina que não cabe recurso para sua apreciação que vise reexaminar provas⁸².

Dessa breve exposição, é possível constatar que as questões que envolvem o reconhecimento de vínculo trabalhista são de competência da Justiça do Trabalho e, quando necessitarem da análise de provas, não podem sequer ser apreciadas pelo STF. Porém, ao arrepio de todas essas disposições, o STF tem afastado os vínculos empregatícios reconhecidos pela Justiça do Trabalho que chegam à sua apreciação por meio de reclamação constitucional⁸³.

O fundamento utilizado pelo STF para afastar o reconhecimento de vínculos empregatícios dos motoristas de aplicativos é a suposta ofensa ao disposto na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 324 (ADPF 324) (Brasil, 2014). Nessa ação constitucional, foi fixada a seguinte tese:

1. É lícita a terceirização de toda e qualquer atividade, meio ou fim, não se configurando relação de emprego entre a contratante e o empregado da contratada.
2. Na terceirização, compete à contratante: i) verificar a idoneidade e a capacidade econômica da terceirizada; e ii) responder subsidiariamente pelo descumprimento das normas trabalhistas, bem como por obrigações previdenciárias, na forma do art. 31 da Lei 8.212/1993, vencidos os Ministros Edson Fachin, Rosa Weber, Ricardo Lewandowski e Marco Aurélio. Nesta assentada, o Relator esclareceu que a presente decisão não afeta automaticamente os processos em relação aos quais tenha havido coisa julgada. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 30.8.2018. (Brasil, 2014).

A tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal apenas reconheceu a licitude da terceirização de toda e qualquer atividade. Notoriamente, os requisitos para a verificação da licitude dessa terceirização exigem uma apreciação da matéria de prova, que é de competência da Justiça do Trabalho. De outra banda, a análise dessa matéria fática-probatória não pode chegar ao STF por conta do impedimento contido na Súmula nº 279 (Brasil, 1963). Mesmo assim, o STF tem passado por cima de sua própria jurisprudência para avocar a matéria de forma inconstitucional e invadir a competência da Justiça do Trabalho.

⁸¹ Art. 114. Compete à Justiça do Trabalho processar e julgar:

I – as ações oriundas da relação de trabalho, abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; [...] (Brasil, 1988).

⁸² Para simples reexame de prova não cabe recurso extraordinário. (Brasil, 1963).

⁸³ Brasil (2024b).

Isso mostra que a discussão sobre a realidade do contrato de trabalho, para fins de reconhecimento do vínculo formal, informal ou precarizado, está em voga e tem repercussão. Cada vez mais se vê a substituição do trabalho formal pelos trabalhos precarizado e informal, o que gera grande repercussão no âmbito previdenciário.

Havendo déficit previdenciário ou não, sendo esse um problema econômico ou gerencial, está em curso uma mudança nas relações de trabalho. O dinamismo faz com que, cada vez mais, surjam novas formas de trabalho que acabam por normalizar o informal. E isso, evidentemente, reduz o financiamento da seguridade social (e, por conseguinte, da previdência social), visto que o trabalho formal é um dos financiadores do sistema.

Verificado o crescimento da precarização e da informalidade, considerando, também, a redução dos postos de trabalho formal, que são a base em que está assentada a previdência social, é necessário apontar saídas que levem ao aumento da arrecadação. Esse é o ponto fulcral desse trabalho que será tratado no próximo capítulo.

4 PROPOSTAS PARA O RESTABELECIMENTO DO EQUILÍBRIO DA BALANÇA PREVIDENCIÁRIA

Os dois capítulos anteriores apresentaram a balança previdenciária e a influência do trabalho no custeio e no pagamento dos benefícios. Verificou-se, também, o estágio atual do trabalho e sua dinamicidade na sociedade, o que acarretou uma redução na possibilidade arrecadatória da previdência social. Cumprido isso e verificado o desequilíbrio da balança previdenciária, torna-se necessário apontar quais as saídas discutidas no âmbito jurídico para o restabelecimento da ordem constitucional, sendo esse o terceiro objetivo específico do estudo. Importante, também, apresentar o modelo previdenciário adotado pela Constituição Federal de 1988 e as reformas posteriores que objetivaram reduzir o déficit do custeio. Dessa forma, será possível identificar o motivo que impediu a manutenção do equilíbrio da balança previdenciária e a solução a ser apresentada para resolver a questão.

4.1 FUNDAMENTO E OBJETIVOS DAS REFORMAS

Inicialmente, é preciso discorrer sobre a criação do sistema de previdência social para, posteriormente, identificar suas reformas trazidas pelas Emendas Constitucionais 3/1993, 20/1998, 41/2003, 47/2005, 70/2012, 88/2015 e 103/2019 (Brasil, 1993, 1998, 2003b, 2005, 2012, 2015a, 2019).

4.1.1 O modelo de previdência social brasileiro: de 1824 a 1988

As Constituições Federais de 1824 e 1891 (Brasil, 1824, 1891) não mencionaram a seguridade social nem a previdência social. Já a Constituição Federal de 1934 (Brasil, 1934), embora não mencionasse a palavra seguridade, foi o primeiro texto constitucional a trazer a expressão previdência. Nesse particular, mencionou que a legislação trabalhista observará a instituição de previdência por meio de iguais contribuições da União, do empregado e do empregador⁸⁴.

⁸⁴ Art. 121. A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a protecção social do trabalhador e os interesses economicos do paiz.

§ 1º A legislação do trabalho observará os seguintes preceitos, além de outros que collimem melhorar as condições do trabalhador:
[...];

A Constituição Federal de 1937 (Brasil, 1937) não tratou da seguridade social nem da previdência social, no que repetiu as Constituições Federais de 1824 e 1891 (Brasil, 1824, 1891).

A Constituição Federal de 1946 (Brasil, 1946) não trouxe qualquer menção à seguridade social, mas fez quatro referências à previdência social. Mencionou que a) competia à União legislar sobre normas gerais de previdência social⁸⁵; b) existiam preceitos a serem seguidos pela previdência social; c) a previdência seria financiada pela contribuição da União, empregador e empregado⁸⁶; e d) o benefício da previdência social não seria criado, majorado ou estendido sem a devida fonte de custeio⁸⁷.

A Constituição Federal de 1967 (Brasil, 1967) não fez referência à seguridade social e, em todo o seu texto, mencionou em cinco oportunidades a palavra previdência. Indicou que a) competia à União legislar sobre previdência social⁸⁸; b) a previdência social seria direito do trabalhador mediante contribuição da União, empregador e empregado⁸⁹; c) o benefício da previdência social não poderia ser criado, majorado ou estendido sem a devida fonte de custeio⁹⁰; d) a parte devida pela União à previdência social seria cumprida por dotação

h) assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante, assegurando a este descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do salário e do emprego, e instituição de previdência, mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado, a favor da velhice, da invalidez, da maternidade e nos casos de acidentes do trabalho ou de morte; [...] (Brasil, 1934).

⁸⁵ Art 5º - Compete à União:

[...];

XV - legislar sobre: [...];

b) normas gerais de direito financeiro; de seguro e previdência social; de defesa e proteção da saúde; e de regime penitenciário; [...] (Brasil, 1946)

⁸⁶ Art 157 - A legislação do trabalho e a da previdência social obedecerão nos seguintes preceitos, além de outros que visem a melhoria da condição dos trabalhadores:

[...];

XVI - previdência, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado, em favor da maternidade e contra as consequências da doença, da velhice, da invalidez e da morte; [...] (Brasil, 1946).

⁸⁷ Art. 157. [...].

§ 2º. Nenhuma prestação de serviço de caráter assistencial ou de benefício compreendido na previdência social poderá ser criada, majorada ou estendida sem a correspondente fonte de custeio total. (Brasil, 1946).

⁸⁸ Art 8º - Compete à União:

[...];

XVII - legislar sobre:

[...];

c) Normas gerais de direito financeiro; de seguro e previdência social; de defesa e proteção da saúde; de regime penitenciário; [...] (Brasil, 1967).

⁸⁹ Art 158 - A Constituição assegura aos trabalhadores os seguintes direitos, além de outros que, nos termos da lei, visem à melhoria, de sua condição social:

[...];

XVI - previdência social, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado, para seguro-desemprego, proteção da maternidade e, nos casos de doença, velhice, invalidez e morte; [...] (Brasil, 1967).

⁹⁰ Art. 158. [...].

§ 1º - Nenhuma prestação de serviço de caráter assistencial ou de benefício compreendido na previdência social será criada, majorada ou estendida, sem a correspondente fonte de custeio total (Brasil, 1967).

orçamentária ou por meio das contribuições previdenciárias arrecadadas⁹¹; e e) seria devida aposentadoria com pensão integral ao ex-combatente se contribuinte da previdência social⁹².

A Emenda Constitucional nº 1/1969 (Brasil, 1969), que editou um novo texto à Constituição de 1967 (Brasil, 1967), também não fez qualquer menção à seguridade social. Quanto à previdência social, fez seis menções ao indicar a) a competência da União para legislar sobre normas gerais de previdência social⁹³; b) que a União poderia instituir contribuições no interesse da previdência social⁹⁴; c) a regra de competência jurisdicional em causas envolvendo instituição de previdência social⁹⁵; d) que a previdência social seria direito do trabalhador mediante contribuição da União, empregador e empregado⁹⁶; e) a impossibilidade de criação, majoração e extensão de prestação de serviço de benefício compreendido na previdência social sem a devida fonte de custeio total⁹⁷; e f) que seria devida aposentadoria ao civil, ex-combatente

⁹¹ Art. 158. [...].

§ 2º - A parte da União no custeio dos encargos a que se refere o nº XVI deste artigo será atendida mediante dotação orçamentária, ou com o produto de contribuições de previdência arrecadadas, com caráter geral, na forma da lei. (Brasil, 1967).

⁹² Art 178 - Ao ex-combatente da Força Expedicionária Brasileira, da Força Aérea Brasileira, da Marinha de Guerra e Marinha Mercante do Brasil que tenha participado efetivamente de operações bélicas na Segunda Guerra Mundial são assegurados os seguintes direitos:

[...];

d) aposentadoria com pensão integral aos vinte e cinco anos de serviço, se contribuinte da previdência social; [...] (Brasil, 1967).

⁹³ Art. 8º. Compete à União:

[...];

XVII - legislar sobre:

[...];

c) normas gerais sobre orçamento, despesa e gestão patrimonial e financeira de natureza pública; de direito financeiro; de seguro e previdência social; de defesa e proteção da saúde; de regime penitenciário; [...] (Brasil, 1969).

⁹⁴ Art. 21. [...].

§ 2º A União pode instituir:

I - contribuições, nos termos do item I deste artigo, tendo em vista intervenção no domínio econômico e o interesse da previdência social ou de categorias profissionais; [...] (Brasil, 1969).

⁹⁵ Art. 125. [...].

§ 3º Processar-se-ão e julgar-se-ão na justiça estadual, no fôro do domicílio dos segurados ou beneficiários as causas em que fôr parte instituição de previdência social e cujo objeto fôr benefício de natureza pecuniária, sempre que a comarca não seja sede de vara do juízo federal. O recurso, que no caso couber, deverá ser interposto para o Tribunal Federal de Recursos. (Brasil, 1969).

⁹⁶ Art. 165. A Constituição assegura aos trabalhadores os seguintes direitos, além de outros que, nos termos da lei, visem à melhoria de sua condição social:

[...];

XVI - previdência social nos casos de doença, velhice, invalidez e morte, seguro-desemprego, seguro contra acidentes do trabalho e proteção da maternidade, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado; [...] (Brasil, 1969).

⁹⁷ Art. 165. [...].

Parágrafo único. Nenhuma prestação de serviço de assistência ou de benefício compreendidos na previdência social será criada, majorada ou estendida, sem a correspondente fonte de custeio total. (Brasil, 1969).

da Segunda Guerra Mundial, se funcionário público da administração direta ou indireta ou contribuinte da previdência social⁹⁸.

Diferente dos outros textos constitucionais, a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) elevou a seguridade social ao nível constitucional, reservando uma seção inteira para tratar da previdência social. Tratou-se de uma inovação que elevou a previdência social de patamar, inclusive a indicando como um direito social. Determinou, ainda, que a seguridade social, cuja previdência social é pilar integrante, terá um orçamento próprio que é parte da lei orçamentária anual, sendo essa “a principal materialização do sistema de seguridade social” (Gentil, 2019, p. 88).

Esse conceito de seguridade social trazido pela Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) trouxe uma ideia de direito relacionada à cidadania e ao pacto social existente na sociedade. Difere, portanto, da antiga ideia de seguro, relacionada a um direito pessoal advindo de um contrato individual. As necessidades ditarão o recebimento, sendo essa uma nova ideia do termo seguridade social (Gentil, 2019).

A nova definição da seguridade social e a importância dada à previdência social possibilitou a inclusão de questões relacionadas ao financiamento do sistema previdenciário no texto constitucional. A existência de um orçamento próprio⁹⁹, a equidade na forma de participação no custeio, a diversidade da base de financiamento¹⁰⁰ e a indicação das fontes de financiamento contidas no art. 195 (Brasil, 1988) tornaram a previdência social mais estruturada, com clara transparência de gastos. Nesse ponto, respeitou-se a diversidade da base de financiamento a nível constitucional, repartindo os custos com toda a sociedade tanto diretamente quanto indiretamente.

⁹⁸ Art. 197. Ao civil, ex-combatente da Segunda Guerra Mundial, que tenha participado efetivamente em operações bélicas da Força Expedicionária Brasileira, da Marinha, da Força Aérea Brasileira, da Marinha Mercante ou de Força do Exército, são assegurados os seguintes direitos:
[...];

c) aposentadoria com proventos integrais aos vinte e cinco anos de serviço efetivo, se funcionário público da administração direta ou indireta ou contribuinte da Previdência Social; [...] (Brasil, 1969)..

⁹⁹ Art. 165. [...].

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

[...]; e

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. (Brasil, 1988).

¹⁰⁰ Art. 194. [...].

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

[...];

V - equidade na forma de participação no custeio;

VI - diversidade da base de financiamento; [...] (Brasil, 1988).

E essa diversificação da base de financiamento, incluindo-se não só as contribuições do empregado e do empregador relacionadas ao trabalho, mas, também, as contribuições sobre a receita de concursos de prognósticos, faturamento e lucro do empregador¹⁰¹, permitiria, ao menos em tese, a manutenção do equilíbrio do sistema em época de reduzido número de postos de trabalho formal. Nesse novo contexto trazido pela Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), o sistema previdenciário estaria devidamente estruturado e protegido, tomando-se por base seu novo sentido relacionado ao pacto social, à universalidade da cobertura e financiamento por toda a sociedade.

4.1.2 As reformas à Constituição Federal de 1988

Sendo parte integrante da seguridade social, que “representa um importante e concreto instrumento de redistribuição de renda, que deve ser aliado a outros, como educação, trabalho e emprego, e tributação [...]” (Zacharias; Haik; Mariano Junior, 2016, p. 229), a previdência social, para guardar o sentido trazido pelo texto constitucional, deveria respeitar esse pensamento de pacto social, divergindo, assim, da ideia individualista de seguro social. Essa inclusão da expressão seguridade social representou uma mudança na “concepção de proteção social nos limitados parâmetros do seguro social” (Zacharias; Haik; Mariano Junior, 2016, p. 241). Por essa razão, a previdência social é instrumento realizador do objetivo constitucional de erradicação da pobreza e das desigualdades sociais e regionais.

A seguridade social pensada na assembleia constituinte que discutiu o texto constitucional foi o resultado de discussões entre o conservadorismo dos partidos de centro direita e os partidos de esquerda unidos à reivindicação dos trabalhadores. Os princípios previstos para a seguridade social tinham por mote articular saúde, previdência social e assistência social a fim de “formar uma rede de proteção ampliada, coerente e consistente” (Boschetti, 2003, p. 73). Em vista disso, esse conceito de seguridade social, no sentido de proteção social, foi evoluindo de forma progressiva até a metade dos anos de 1990 (Zacharias; Haik; Mariano Junior, 2016, p. 246).

¹⁰¹ 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 - dos empregadores, incidente sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro;

II - dos trabalhadores;

III - sobre a receita de concursos de prognósticos. (Texto original) (Brasil, 1988)

Ocorre que a ideia de pacto social não foi devidamente implantada na seguridade social, a qual foi realizada de forma contábil e não como sistema que tem por objetivo a proteção social (Boschetti, 2003). A previdência social seguiu o mesmo sentido, deixando pra trás o caráter social contido na seguridade social conforme trazido na Constituição Federal (Brasil, 1988) e seguindo o instituto como seguro social.

Partindo desse pensamento de seguro social, apontou-se o problema do déficit do sistema de previdência social. Verificou-se que a diversidade das bases de financiamento e o aumento das fontes de arrecadação não foram suficientes para o custeio da previdência social. Assim, a realização de reformas no sistema de previdência social foi a maneira encontrada para minimizar a questão financeira representada pelo desequilíbrio da balança previdenciária (da Silva; da Costa, 2016).

Estudos realizados sobre a América Latina em meados dos anos 1990 fizeram com que o Banco Mundial lançasse recomendações aos países para a realização de reformas nos sistemas de previdência social. Tais reformas seriam justificadas por questões fiscais – tendo em vista o aumento da carga tributária que levava ao aumento da informalidade e “a alta relação de dependência entre contribuintes e aposentados” (Gontijo, 2012, p. 118) e questões demográficas –, aumento da expectativa de vida e diminuição das taxas de natalidade.

A América Latina e o Brasil se depararam com um problema enfrentado anteriormente por nações mais desenvolvidas relacionado à necessidade de promover reformas nos seus sistemas de previdência social. Além do problema do déficit fiscal e questões demográficas, “a estabilidade macroeconômica e o fim do imposto inflacionário fizeram com que os gastos previdenciários crescessem continuamente a partir de 1994” (Nakahodo; Savoia, 2008, p. 45). A necessidade de reforma da previdência social acabou sendo alardeada com fundamento nesse “suposto déficit de mega proporções e de crescimento veloz, que estaria inviabilizando o sistema” (Boschetti, 2003, p. 79).

A orientação passada pelo Banco Mundial previu a existência de um regime de depósitos individualizados (capitalização) juntamente com o regime público já existente. Chegou-se a cogitar a capitalização do sistema de previdência brasileiro na reforma aprovada no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, mas os seus altos custos de implantação fizeram com que a ideia fosse afastada. Estimou-se à época que a cobertura pública dos inativos no período de transição demoraria cinquenta anos (Gontijo, 2012). Assim, as reformas paramétricas realizadas pelo sistema de previdência social do Estado brasileiro tiveram o condão de resolver o problema fiscal no curto prazo, mas não representaram a resolução do problema a longo prazo (Nakahodo; Savoia, 2008).

Sobre a insuficiência da arrecadação, é possível verificar a existência de fatores que mostravam a queda na relação custeio/pagamento de benefícios do sistema previdenciário. Em primeiro lugar, o número de contribuintes do regime geral de previdência social sofreu um reduzido acréscimo até 1967. A partir daí, houve um aumento significativo de contribuintes. Em um segundo momento, em meados da década de 1980, o mercado formal estancou com o consequente aumento do mercado informal. Nesse sentido, viu-se uma diminuição na relação contribuinte-beneficiário em meados de 1990 com uma previsão de queda ainda maior no futuro (Oliveira; Beltrão, 1997). Resta flagrante que esse fenômeno, que teve causas demográficas e, também, econômicas, gerenciais e institucionais, levou a uma diminuição da capacidade de custear o sistema¹⁰².

Mesmo com esses claros indícios de diminuição da capacidade de financiamento do sistema de previdência social, há pensamento diverso, segundo o qual o déficit previdenciário e a necessidade de reformas “decorrem do processo histórico e cumulativo do processo capitalista” (da Silva; da Costa, 2016, p. 177). Segundo esse entendimento, o déficit previdenciário é apurado sem a verificação de outras contribuições que são próprias do sistema de previdência social. A COFINS e a CSLL, que são contribuições sociais, representam uma fatia considerável da rubrica “transferências da União”, não contando como receita própria da seguridade social (e da previdência social). Além dessa parte contábil, há problemas relacionados à concessão de benefícios rurais, à generosidade na concessão de benefícios, às renúncias fiscais, às fraudes e desvios, bem como utilização de receitas previdenciárias em outras atividades do Estado e questão demográfica (da Silva; da Costa, 2016).

Da Silva e da Costa (2016) indicam que os valores arrecadados pela previdência social em 2014 foram quase cinco vezes superiores àqueles apurados no ano de 2001. Mesmo assim, o saldo representado pela diferença entre a arrecadação líquida e os valores pagos a título de benefícios previdenciários continua numa crescente negativa, o que pode ser causado pela política de aumento do salário-mínimo no período. Caso as receitas direcionadas à previdência social fossem contabilizadas como receitas previdenciárias e não como transferências da União, haveria um superávit de R\$ 9,7 bilhões de reais no ano de 2014.

No mesmo sentido é o entendimento de Boschetti (2003), a qual indica que uma das causas principais do déficit é a não observação do texto constitucional no tocante ao custeio da

¹⁰² “O déficit do sistema previdenciário vem aumentando desde 1996, tendo chegado a 5% do PIB em 2003, mantendo-se acima deste patamar desde então. Em 2006, os Regimes Próprios corresponderam a cerca de 60% do déficit do sistema, enquanto o RGPS equivaleu a cerca de 40% do total. Em 2006, o RGPS teve déficit acumulado no ano de R\$ 42,1 bilhões, equivalentes a 2 % do PIB, mesmo com o aumento do emprego formal e a arrecadação, que atingiu R\$ 123,5 bilhões.” (Nakahodo; Savoia, 2008, p. 47)

previdência social. Aponta, ainda, que a realocação dos valores provenientes da COFINS e da CSLL, através do mecanismo da Desvinculação das Receitas da União, contribuiu como outra causa principal do déficit. Além disso, a redução do trabalho formal¹⁰³, importante financiador da previdência social, e a utilização de recursos próprios da previdência social para o pagamento da dívida e permanência do superávit primário contribuem para o alegado déficit. De modo evidente, esses pontos não demonstram que inexistente o déficit, mas uma possível reforma do sistema previdenciário deve ser pensada como instrumento de correção das desigualdades existentes entre os trabalhadores. Não se deve pensar em reforma com o propósito de reduzir as conquistas sociais anteriormente conquistadas.

Independentemente da existência ou não de déficit, a opção do Estado brasileiro para a resolução do problema do desequilíbrio fiscal é a realização de reformas de segunda geração¹⁰⁴, caso da reforma da previdência social (Nakahodo; Savoia, 2008). E todas as reformas da previdência social realizadas tomaram por justificativa a redução do déficit, ainda que fossem realizadas alterações com clara redução de direitos sociais já conquistados¹⁰⁵.

Com a falsa alegação de estímulo ao crescimento econômico, direitos civis básicos, inclusive direitos sociais, têm sofrido restrições sem qualquer evidência factual. Nesse particular, importante trazer ao lume o estudo de Sen (2010, p. 30), o qual enfatiza que dados empíricos indicam que a melhora na economia está mais relacionada ao clima econômico alvissareiro que à rigidez do regime político:

¹⁰³ Boschetti (2003, p. 88) sugere que o desemprego e a informalidade sejam as principais causas da crise pela qual passa a previdência social. O ajuste fiscal não será suficiente se não forem contabilizadas “as causas estruturais do problema. A consolidação da seguridade social depende da reestruturação do modelo econômico, com investimento no crescimento da economia, geração de empregos com carteira de trabalho, fortalecimento do setor formal, redução de desemprego, transformação das relações de trabalhos flexibilizadas em relações de trabalho estáveis o que, conseqüentemente, produzirá ampliação de contribuições e das receitas da seguridade social.”

¹⁰⁴ As medidas de reforma de primeira geração buscam a estabilização e a liberalização da economia, através de privatizações, cortes orçamentários, crescimento das taxas de juros e diminuição da oferta monetária e outros atos voltados à redução da inflação. As reformas de segunda geração guardam relação às políticas públicas por conta da ineficiência das reformas de primeira geração. Guardam relação com a “eficiência administrativa, eliminação das pobreza, ambientes regulatórios adequados e estáveis” (Melo, 2005, p. 848). Segundo Melo (2005), a realização das reformas de segunda geração acaba gerando custos para determinados setores e para certos clientes, o que faz necessária a colaboração desses setores, como no caso dos beneficiários de programas sociais. Por essa razão, tornam-se mais difíceis tais reformas à medida em que o Estado se mostra mais democrático e estável.

¹⁰⁵ “Nesse sentido, as reformas da previdência (tanto a já realizada em 1998 como a que está em vias de acontecer), ao enfocarem a questão apenas pelo ângulo de um presumível déficit contábil da previdência estão deslocando o debate daquele que é o cerne da questão: a consolidação da seguridade social como núcleo central de um Estado social universal, justo e equânime. Reformar a previdência pelo ângulo do corte e redução dos direitos é, no mínimo, render-se à lógica securitária atual e restritiva, que subordina o social ao econômico e aos ditames do mercado.” (Boschetti, 2003, p. 88)

No que se refere a outras privações de liberdade, a um número enorme de pessoas em diversos países do mundo são sistematicamente negados a liberdade política e os direitos civis básicos. Afirma-se com certa frequência que a negação desses direitos ajuda a estimular o crescimento econômico e é ‘benéfica’ para o desenvolvimento econômico rápido. Alguns chegaram a defender sistemas políticos mais autoritários – com negação de direitos civis e políticos básicos – alegando a vantagem desses sistemas na promoção do desenvolvimento econômico. Essa tese (frequentemente denominada “tese de Lee”, atribuída em algumas formas ao ex-primeiro-ministro de Cingapura, Lee Yuan Yew) às vezes é defendida por meio de algumas evidências empíricas bem rudimentares. Na verdade, comparações mais abrangentes entre países não forneceram nenhuma confirmação dessa tese, e há poucos indícios de que a política autoritária realmente auxilie o crescimento econômico. As evidências empíricas indicam veementemente que o crescimento econômico está mais ligado a um clima econômico mais propício do que a um sistema político mais rígido.

As reformas previdenciárias trazidas pelas Emendas Constitucionais 3/1993, 20/1998, 41/2003, 47/2005, 70/2012, 88/2015 e 103/2019 (Brasil, 1993, 1998, 2003b, 2005, 2012, 2015a, 2019) privilegiaram a redução do déficit fiscal em detrimento dos direitos sociais historicamente alcançados, isto é, a progressividade dos direitos sociais vem sofrendo derrotas desde os anos de 1990 no Brasil através dessas várias reformas (Zacharias; Haik; Mariano Junior, 2016). A previdência social, desse modo, não tem sido tratada como política social, razão pela qual suas reformas atingem diretamente “as bases conceituais e financeiras da seguridade social, solapando a possibilidade de sua consolidação como propriedade social” (Boschetti, 2003, p. 57).

Sobre as reformas, a Emenda Constitucional nº 3 (Brasil, 1993) não trouxe alterações diretas ao Regime Geral de Previdência Social, que é objeto do presente estudo. Porém, ao determinar que os benefícios pagos aos servidores públicos federais seriam custeados pelas contribuições desses mesmos servidores e, também, por meio de recursos da União¹⁰⁶, terminou por atingir, ainda que indiretamente, recursos que seriam próprios do Regime Geral de Previdência Social.

Por meio de manobras financeiras, recursos que são próprios do Regime Geral de Previdência Social ingressam no orçamento fiscal, ainda que dirigidos à seguridade social, e são repassados para outros fins diversos daqueles para os quais foram criados. Mesmo com essa articulação contábil, foi possível constatar que a reforma trazida pela Emenda Constitucional nº 3 (Brasil, 1993) atingiu um ponto referente ao custeio previdenciário, inexistindo alteração nos direitos sociais dos beneficiários do Regime Geral de Previdência Social.

¹⁰⁶ Art. 1.º Os dispositivos da Constituição Federal abaixo enumerados passam a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 40. [...].

§ 6.º As aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais serão custeadas com recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores, na forma da lei. (Brasil, 1993).

Diferentemente sucedeu com a reforma posterior ocorrida no ano de 1998. A Emenda Constitucional nº 20 (Brasil, 1998) desconstitucionalizou a forma de reajuste das aposentadorias, bem como permitiu a possibilidade de alterações no Regime Geral de Previdência Social através de leis¹⁰⁷. Essa reforma reduziu os direitos previstos na Constituição de 1988, afastando a previdência social do modelo de proteção social previsto no *Welfare State* (da Silva; da Costa 2016), e tinha como objetivo a diminuição das despesas referentes ao sistema. Não havia qualquer interesse “de expandir a rede de proteção social” (Nakahodo; Savoia, 2008, p. 51).

Ainda que se tenha cogitado, conforme dito anteriormente, na capitalização do sistema de previdência brasileiro, foi mantida a ideia do sistema de repartição simples com ajustes nas condições de elegibilidade, valores dos benefícios e contribuições (Gontijo, 2012)¹⁰⁸. Trouxe, ainda, de forma explícita a necessidade de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do Regime Geral de Previdência Social.

Outras duas reformas ao sistema de previdência social foram realizadas na década de 2000 por meio das Emendas Constitucionais nº 41 e nº 47 (Brasil, 2003b, 2005). Ambas tiveram mais impacto no Regime Próprio de Previdência Social¹⁰⁹, sendo, inclusive, consideradas como complemento uma da outra (da Silva; da Costa, 2016). Vale apontar que a Emenda Constitucional nº 41 (Brasil 2003b) é considerada como a retomada da Emenda Constitucional nº 20 (Brasil, 1998), a qual não aprovou pontos referentes ao Regime Próprio de Previdência Social (Gontijo, 2012). Assim, por não trazerem regras sensíveis ao Regime Geral de Previdência Social, não são analisadas nesse estudo.

Já as Emendas Constitucionais nº 70 e 88 (Brasil, 2012, 2015a) trouxeram alterações dirigidas ao regime dos servidores públicos, razão pela qual não guardam relação com o estudo. Distintamente ocorreu com a Emenda Constitucional nº 103 (Brasil, 2019), a qual trouxe profundas alterações ao Regime Geral de Previdência Social. A solidariedade de gerações foi mitigada na medida em que a ideia de capitalização do sistema não foi totalmente afastada pelos autores e responsáveis pelas políticas sociais. A reforma refletiu, assim, o pensamento atual

¹⁰⁷ A retirada da forma de cálculo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social do texto constitucional, a qual passou a ser regulamentada por lei, foi uma das maiores conquistas da reforma formulada pelo governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (Nakahodo; Savoia, 2008).

¹⁰⁸ Dentre as alterações trazias pela reforma, destacam-se “o maior rigor para a obtenção da aposentadoria, o estabelecimento de período mínimo de contribuição, além de mudanças no cálculo dos benefícios advindos da introdução do fator previdenciário, que funcionou como uma fórmula de ajuste atuarial para os contribuintes elegíveis à obtenção da aposentadoria” (Nakahodo; Savoia, 2008, p. 51). Outros pontos foram apresentados na proposta inicial da reforma, mas não foram incluídos no texto final. Sobre a proposta apresentada, vide Gontijo (2012).

¹⁰⁹ Nessas reformas, houve alterações significativas no regime de previdência dos novos servidores, com a preocupação de não prejudicar os atuais servidores públicos (Nakahodo; Savoia, 2008).

contido no “ambiente interno e externo no tocante à responsabilidade do Estado na efetivação da proteção social” (Horvath Junior, 2020, p. 29).

Dentre as alterações contidas na Emenda Constitucional nº 103 (Brasil, 2019) que representam regressão nos direitos sociais podem ser citadas, dentre outras: o aumento do requisito etário na aposentadoria por idade da mulher; a exigência de requisitos mais duros para o recebimento de um valor superior no benefício previdenciário; a exigência do requisito idade para a concessão da aposentadoria por tempo de contribuição; a exigência de contribuição superior ao mínimo legal para sua contagem como tempo de contribuição de qualquer segurado; a adoção de alíquotas progressivas, incidindo sobre a contribuição do segurado; a possibilidade de contribuição de aposentados e pensionistas sobre proventos de aposentadorias e pensões superiores ao salário mínimo (em caso de déficit atuarial); e a adoção de critérios de transição aos segurados filiados ao Regime Geral de Previdência Social ao tempo da publicação da emenda. Todas essas alterações legislativas demonstraram uma regressão nos direitos sociais com a alegação da existência de déficit do sistema previdenciário e risco às futuras gerações (Zacharias; Haik; Mariano Junior, 2016, p. 250).

Vistas as reformas previdenciárias efetuadas por meio de emendas constitucionais, é possível se concluir que todas elas foram motivadas pela mesma causa, qual seja, o déficit fiscal (Nakahodo; Savoia, 2008). Necessário, portanto, apontar saídas para o problema do déficit fiscal sem que isso leve a uma redução dos direitos sociais defendidos e protegidos pelo texto constitucional. As reformas realizadas até o momento terminaram por utilizar a justificativa do déficit previdenciário para atingir o próprio direito do cidadão.

Diante disso, mostra-se imprescindível apontar propostas de aumento da arrecadação para possibilitar o equilíbrio da balança previdenciária sem que isso represente uma redução dos direitos sociais conquistados. Dentre essas propostas, podem ser mencionadas a regulamentação do trabalho precarizado juntamente com a redução da informalidade, a tributação de robôs, a revisão das alíquotas reduzidas, o aumento das alíquotas de contribuição e a revisão da política de parcelamentos especiais e renúncia fiscal.

4.2 A REGULAMENTAÇÃO DO TRABALHO PRECARIZADO E A REDUÇÃO DA INFORMALIDADE

A manutenção do sistema de repartição simples, próprio do Regime Geral de Previdência Social, depende do trabalho formal. A redução significativa dos postos de trabalho

formal e a deterioração do trabalho contribuíram sobremaneira para a redução do custeio do sistema previdenciário. Sobre esse tema, importa trazer as palavras de Gentil (2019, p. 21-22):

Este trabalho procurará demonstrar que, ao contrário do que normalmente se divulga através de fontes oficiais e se propaga persistentemente pela imprensa, a Previdência Social e o sistema de Seguridade Social têm sido financeiramente sustentáveis. A maior eficiência – que é sempre desejável – não depende de corte de benefícios, restrições de direitos ou maior tributação, mas da incorporação ao sistema de uma parte significativa da classe trabalhadora que vive de empregos informais, sem cobertura previdenciária.

Sem dúvida, é óbvio que muito ainda precisa ser feito para tornar mais progressivas as fontes de financiamento do sistema e melhorar o grau de cobertura por ele proporcionado. Porém, é inescapável acrescentar ao debate o significativo papel da política econômica, altamente recessiva, adotada no início da década de 1990, que conduziu à deterioração do trabalho formal e à exclusão de uma grande parcela da população da proteção oferecida pela Previdência Social. Essa população só contribui de forma indireta para o sistema de Seguridade Social, através do pagamento de contribuições embutidas nos preços dos produtos, e seu empobrecimento aumenta a demanda por gastos assistenciais e de saúde. A melhor alternativa para conduzir o sistema ao seu aperfeiçoamento seria gerar mais empregos formais, que elevam as contribuições (receitas), ao mesmo tempo que deixam a população menos exposta à penúria. Empregos formais adicionais, porém, só são gerados na fase ascendente do ciclo econômico, quando cada vez mais trabalhadores são incorporados ao mercado de trabalho. A política econômica atual, declaradamente voltada para o controle da inflação através do mecanismo de juros elevados, não apenas não conduzirá a esse caminho, como também impedirá qualquer projeto de desenvolvimento alternativo para o país.

Pode-se depreender dessa explanação que os trabalhos formais estão sendo reduzidos pela política econômica de cunho recessivo. Os postos de trabalho formal aumentam em uma fase de crescimento econômico, o que não ocorre quando se vislumbra uma política voltada ao controle da inflação por meio da prática de juros altos. No estágio atual da sociedade, o número crescente “de mais postos de trabalho descartáveis, de alta rotatividade, com jornadas de trabalho cada vez maiores, mais desgastantes, e o aumento progressivo do desemprego” (Gentil, 2019, p. 185) servirão apenas para reduzir o financiamento da previdência social. Está-se numa fase de clara precarização do trabalho e crescimento da informalidade. Daí por que se considerou regularizar o trabalho precarizado para, assim, criar uma forma de contribuição desses trabalhadores que, em muitos casos, não contribuem para a previdência social.

Ocorre que muitos desses trabalhos precarizados já estão regulamentados e em nada contribuíram para o aumento do custeio previdenciário. É o que se pode verificar com a flexibilização trazida pela reforma trabalhista que alterou as condições de estabilidade do trabalhador e aumentou a exploração laboral. Assim, não basta a criação de postos de trabalho formal “se não são proporcionadas as garantias básicas que lhe seriam inerentes” (Martins; Pereira; Toledo, 2024, p. 196). Embora a reforma trabalhista tenha sido alardeada como

necessária para a criação de novos empregos, o que se viu foi o aumento de postos de trabalho que não proporcionaram bem-estar e nem uma qualidade de vida ao trabalhador, servindo apenas aos interesses dos empregadores (Martins; Pereira; Toledo, 2024).

Além disso, a flexibilização trazida pela reforma trabalhista trouxe embutida uma ideia de desregulamentação do trabalho formal anteriormente previsto. Essa desregulamentação, travestida de nova regulamentação, nada mais é que uma medida a privilegiar a flexibilização do trabalho com o consequente aumento do trabalho precarizado. É o que ocorreu com a previsão do trabalho intermitente trazido pela reforma trabalhista, similar ao trabalho informal e precarizado, cuja diferença existente “entre os termos seria apenas conceitual, instrumental ou literal” (Martins; Pereira; Toledo, 2024, p. 196-197).

Não basta, portanto, regulamentar o trabalho precarizado, tornando-o formal. É preciso regulamentar o trabalho precarizado de uma forma que o mesmo deixe de ser precarizado. Não adianta garantir um trabalho formal precarizado, pois, nessas situações, o problema persistirá e não resolverá a questão do financiamento previdenciário. Nesse particular, uma iniciativa de regulamentação do trabalho precarizado pode ser vista no Projeto de Lei Complementar (PLP) 12/2024 (Brasil, 2024h) que dispõe sobre a relação de trabalho intermediado por empresas operadoras de aplicativos de transporte remunerado privado individual de passageiros em veículos automotores de quatro rodas e estabelece mecanismos de inclusão previdenciária e outros direitos para melhoria das condições de trabalho.

Nesse PLP está prevista a contribuição previdenciária do motorista, bem como a contribuição da empresa operadora de aplicativo de transporte remunerado no importe de 20% sobre o salário de contribuição do trabalhador¹¹⁰. Da mesma forma, há previsão expressa que os valores recebidos pelo motorista serão diretamente relacionados com o valor do salário mínimo nacional. Com relação à retenção, a mesma é de responsabilidade da empresa operadora de aplicativo de transporte, no que se mantém a regra geral contida na Lei nº 8.212/91 (Brasil, 1991a).

Indubitável que se trata de projeto de lei que busca regulamentar o trabalho precarizado relacionado aos motoristas de aplicativos. Além de regulamentar, traz elementos que formalizam o trabalho e retiram a característica da precariedade, trazendo, ao menos em tese,

¹¹⁰ Sobre o salário de contribuição do trabalhador, o Projeto de Lei Complementar fixa o mesmo em 25% do valor bruto auferido no mês pelo empregador. Quanto à alíquota de contribuição, a mesma é de sete inteiros e cinco décimos por cento sobre o salário-de-contribuição, observado o limite máximo do Regime Geral de Previdência Social.

pontos que trazem a mínima estabilidade ao trabalhador e a garantia do financiamento previdenciário.

Estudos mostram que essa formalização do trabalho, conjugada com o aumento da produtividade e da receita previdenciária através do aumento de impostos, melhoram os resultados do sistema de financiamento do Regime Geral de Previdência Social. Segundo Gentil *et al.* (2020), a melhora nessas variáveis faz frente à própria questão demográfica e afasta as discussões acerca da necessidade de redução dos gastos com os benefícios previdenciários.

Nesse sentido, importante trazer as palavras dos articulistas:

Uma implicação importante desse resultado é que os problemas de financiamento da previdência social no Brasil não precisam, e não devem, ser resolvidos unilateralmente pelo corte de benefícios, mas podem conectar-se a medidas que estimulem o crescimento econômico, a formalização do trabalho, o crescimento da produtividade do trabalho e o aumento das receitas da previdência social.

[...].

Essa relação evidencia o fato de que o envelhecimento da população pode ser contornado por três diferentes políticas, além da redução no valor real das aposentadorias, quais sejam:

- i) incrementos na produtividade;
- ii) aumento da poupança e dos impostos;
- iii) aumento na taxa de crescimento do emprego formal, isto é, do número de contribuintes.

O senso comum costuma sugerir como solução para a crise da previdência social apenas a redução no valor das aposentadorias e do número de benefícios, aumento da idade mínima para se aposentar, elevação do tempo de contribuição e estímulos aos sistemas privados de aposentadoria. No entanto, a análise do financiamento do sistema de previdência social deve ser entendida tendo-se em mente o comportamento das três variáveis acima enumeradas, que produzem efeitos do lado da receita do sistema, e não apenas enfatizar a redução do gasto com aposentadorias." (Gentil *et al.*, 2020, p. 5-7)

Dizer que a solução para o aumento do custeio previdenciário é o aumento dos postos de trabalho formal, por conta das contribuições advindas do trabalhador e do empregador com base na folha de salários, é bastante óbvia e decorre diretamente do contido no art. 195, I, a e II, da Constituição Federal (Brasil, 1988). Embora seja uma conclusão natural, não deixa de ser um paradoxo o fato do sistema de previdência social brasileiro se basear no trabalho formal quando a sociedade brasileira se caracteriza pela ausência de salário ou mesmo a fragilidade desse assalariamento (Barreto, 2016).

O baixo índice de trabalho formal e sua duração irregular, representada pelas poucas contribuições no intervalo de 12 meses (conforme verificado nas Tabelas 4 e 5 do capítulo anterior), mostram que a política de vinculação do financiamento não é suficiente para sustentar o sistema de previdência social. Tal fato fica mais evidente no momento em que se intensificou a substituição do trabalho formal pela informalidade e pelo trabalho precarizado com o

surgimento de novas atividades. A tendência é que a informalidade e o trabalho precarizado passem a se tornar a regra em vez do trabalho formal, passando a dita precarização a ser o centro do capitalismo (Antunes; Druck, 2015).

Costanzi e Ansiliero (2024a, p. 49-50) fazem um estudo sobre a questão e apresentam uma situação alarmante:

Um dos determinantes dessa relação deteriorada, especialmente no RGPS, passa pela não contribuição previdenciária de parte da população pertencente à força de trabalho, quadro que decorre não apenas da informalidade e da precariedade ocupacional mas também do desemprego e da inatividade. Cabe ressaltar que mais da metade da população (55,5%) em idade tradicional de trabalhar (homens de 20 a 64 anos e mulheres de 20 a 61 anos) não estava contribuindo para a previdência social em 2022. Em termos absolutos, de um total de 129,5 milhões de pessoas em idade de trabalhar, apenas 58,9 milhões eram contribuintes da previdência social (45,5% do total) e, por diferença, 70,7 milhões não contribuía (55,5% do total). A não contribuição pode ser decomposta em informalidade (30,5 milhões ocupados sem contribuição e 43,2% dos não contribuintes), desemprego (8,4 milhões e 11,9% dos não contribuintes) e não participação na força de trabalho (31,5 milhões e 44,9% dos não contribuintes). Entre as mulheres de 20 a 61 anos (64,7 milhões), esse percentual de não cobertura era ainda maior: 60,4% não contribuintes (39,1 milhões) e 39,6% contribuintes (25,7 milhões) considerando a população em idade tradicional de trabalhar, sendo o fato mais importante para a não contribuição estar fora da força de trabalho.

Mostra-se necessário, à vista disso, regulamentar o trabalho precarizado e reduzir a informalidade para que haja um incremento nas contribuições ao sistema de previdência social. Mesmo que o número de postos de trabalho formal seja baixo e insuficiente para a manutenção do equilíbrio da balança previdenciária, continua sendo a principal fonte de custeio do sistema de previdência social. Por essa razão, a regulamentação do trabalho precarizado e o combate à informalidade, considerando o número de pessoas nessa situação, surgem como fator de aumento da arrecadação que deve ser buscado para fins de resolução do problema do desequilíbrio da balança previdenciária.

4.3 A TRIBUTAÇÃO DE ROBÔS

Uma opção bastante difundida para o aumento da arrecadação previdenciária é a tributação de robôs, pois, com as mudanças nas formas de trabalho, cada vez mais se verifica a substituição do trabalho humano pelo trabalho automatizado.

A sociedade é dinâmica, o que faz com que determinadas situações anteriormente aceitáveis passem a não mais ser toleráveis. Esse dinamismo se reflete no trabalho com a precarização, a informalidade e o conseqüente realce de vulnerabilidades. A automação, ainda que não tenha se apresentado em sua totalidade – haja vista que as previsões demonstravam um

impacto mais acentuado na sociedade e, mais precisamente, na redução das vagas de emprego –, é uma realidade que impacta no trabalho e substitui a mão de obra humana. Esse impacto, contudo, não vem dos dias atuais, mas, sim, de longe, com a busca por uma maior eficiência na execução do trabalho. Com o advento da automação e a substituição do trabalho humano por máquinas, o homem foi levado a praticar outras atividades. Não houve a completa eliminação do trabalho humano, mas seu redirecionamento “para campos emergentes que ainda demandavam mão de obra” (Almeida; Feitosa, 2020, p. 4).

Vê-se, atualmente, uma mudança nessa migração laboral do homem, que anteriormente ocorria de forma natural. A chamada Quarta Revolução Industrial trouxe um cenário bem diferente ao trabalho, posto que muitas profissões que demandam níveis de especialização menores se mostram altamente vulneráveis à automação¹¹¹. Nesse sentido, prevê-se uma redução de até 54% (cinquenta e quatro por cento) dos empregos formais no Brasil, o que demonstra a absoluta vulnerabilidade de mais da metade dos empregados formais (Almeida; Feitosa, 2020). Rifkin (2004, p. 22), ciente da ameaça ao trabalho formal, alertou para a situação ao refletir que “embora o advento de novas tecnologias para poupar mão-de-obra e tempo tenha aumentado em muito a produtividade, isso ocorreu à custa de marginalizar trabalhadores em ocupações de meio período ou puxar-lhes o carro de vez”.

A atuação da automação se expandiu com a utilização da inteligência artificial, abrangendo trabalhos que vão além de funções rotineiras. A eliminação de postos de trabalho de forma massiva difere de momentos anteriores, pois a automação atual levará a uma redução drástica dos salários até mesmo para que o trabalhador possa competir com as novas tecnologias, levando, por conseguinte, a uma redução de direitos sociais.

Não bastasse isso, há uma perspectiva de grave desequilíbrio fiscal a médio e longo prazo, visto que o aumento do desemprego gera uma diminuição severa na arrecadação das receitas tributárias diretas e indiretas, considerando, ainda, a forte vinculação dos tributos ao emprego humano. Sendo assim, a substituição do emprego humano por robôs, inteligência artificial e outros processos de automação atingirá diretamente o trabalho formal, levando à redução da arrecadação previdenciária a ele atrelada (Almeida; Feitosa, 2020).

Atento à situação, o Parlamento Europeu discutiu esse ponto para fins de tributar o rendimento dos robôs como pessoas eletrônicas, com o consequente pagamento de contribuição

¹¹¹ A Primeira Revolução Industrial se caracterizou com a inclusão de máquinas em substituição aos procedimentos artesanais. A Segunda Revolução Industrial trouxe a importância da eletricidade e do petróleo com a aparição das primeiras linhas de montagem. A Terceira Revolução Industrial revolucionou a área do conhecimento, com o surgimento do computador e o aperfeiçoamento da tecnologia da informação (Almeida, 2021).

destinada à seguridade social. O tributo seria semelhante ao tributo que guarda relação com os rendimentos advindos do trabalho, mas foi rejeitado pelo Parlamento Europeu. Diferentemente do Parlamento Europeu, a Coreia do Sul criou uma alternativa ao tributo de robôs com a redução dos incentivos fiscais das empresas que apresentam investimentos em automação. O exemplo sul-coreano não trata de um tributo, mas de uma redução de incentivos fiscais para quem investir na automação (Ferreira, 2020).

Diante dessa substituição do trabalho humano por robôs, alguns modelos têm sido sugeridos.

Para Almeida e Feitosa (2020), o sistema de tributação brasileiro é um dos responsáveis pelo desemprego por tornar excessiva a carga tributária sobre a relação de trabalho. Esse fato faz com que as sociedades empresárias busquem a utilização de máquinas no lugar do trabalho humano, e uma das formas de evitar essa situação de substituição drástica do emprego formal pela automação seria a tributação. Por isso, os autores defendem a alteração do modelo tributário, a fim de corrigir a alta tributação em cima da folha de pagamento que termina por encarecer o custo do trabalho formal.

Nesse ponto, tributar a automação estaria diretamente ligada à função extrafiscal do tributo, o qual, nessa situação, atua de forma a atingir os objetivos do Estado, não tendo intenção meramente arrecadatória. A utilização do tributo estaria de olho na causa e na consequência de sua imposição sobre contribuintes específicos, servindo como instrumento regulatório pelo Estado. A função extrafiscal do tributo terminaria por responsabilizar as sociedades empresárias de forma proporcional ao dano social por elas causado com a automação do trabalho (Almeida; Feitosa, 2020).

Almeida e Feitosa (2020) apresentam um modelo de tributação de robôs em que o custeio não incide em todo e qualquer processo envolvendo a automação. Foi sugerida a aplicação de critérios, como a seletividade, a progressividade e a capacidade contributiva. Esse novo modelo teria uma função de regulação, caracterizando a extrafiscalidade do tributo. A seletividade guardaria relação com o nível de automação de empresas do mesmo ramo. A progressividade estaria presente nos maiores prejuízos (número de empregos extintos) e menores prejuízos (número de empregos reduzidos) causados pela automação. Por último, a capacidade contributiva levaria em conta a capacidade de suportar o pagamento do tributo. Indicam ser mais atrativo a criação de uma nova espécie, mas sem negar a possibilidade de utilização de outras já existentes com adoção de alíquotas diferentes. Cumpre observar que essa ideia não representaria um aumento do custeio, mas uma possibilidade de aumento do número

de vagas no trabalho formal que ocasionaria, por conseguinte, o aumento da receita previdenciária, que tem por base a folha de pagamento.

Outra ideia apresentada por Almeida e Feitosa (2020, p. 13) consiste em conceder isenções, anistias, redução de alíquotas, desoneração da folha de pagamento, dentre outras, às empresas que contribuem “com a política fiscal e tributária de valorização do trabalho humano, eliminação da miséria e redução da pobreza”.

Não obstante a proteção do trabalho humano, a tributação de robôs traz aspectos a serem discutidos que precisam ser melhor analisados por conta de suas particularidades. A primeira diz respeito à própria definição de robô. Existem situações em que a automação auxilia o empregado em vez de substituí-lo, razão pela qual se mostra importantíssima a definição sobre o que seria robô, sob pena de se desnaturar, por completo, o objetivo da tributação de robôs. Outra questão diz respeito a “tributar um tipo específico de ativo de capital, enquanto outros tipos de ativos de capital não o estarão a ser” (Ferreira, 2020, p. 216). Não tem sentido tributar os robôs com base em um tipo específico de ativo enquanto outros gozam de benefícios fiscais.

O ponto negativo para a tributação de robôs é a possibilidade de subdesenvolvimento tecnológico do Estado. A política de redução da participação de robôs causada pela tributação específica à automação prejudica a competitividade com outros Estados em que a automação se mostra incentivada. Almeida e Feitosa (2020) tratam esse ponto como uma falácia, pois o processo digital não seria desarticulado. O que se está a fazer é uma política de tributação semelhante àquele incidente sobre energia elétrica que, por si só, não causou qualquer redução no seu consumo.

Ferreira (2020) ressalta a possibilidade de retrocesso tecnológico com a tributação de robôs, pois significaria aumentar os custos com essa importante inovação. Por conseguinte, representaria um desincentivo à tecnologia que poderia causar uma migração a outros países que se mostram mais propensos à automação. Tal situação geraria, também, a redução dos postos de trabalho e redução da arrecadação tributária. Isso sem falar que alguns pontos da automação prescindem de estruturas físicas, podendo ser causas de evasão fiscal com o deslocamento desse robô a um local que forneça melhores condições fiscais.

Mesmo frente a todos esses pontos, a automação do trabalho, por si só, não é capaz de reduzir empregos. Mendes (2021) indica que a redução dos postos de trabalho pela automação não possui base científica e histórica. A automação pode atuar em serviços não realizáveis pelo homem ou mesmo em serviços que complementam o trabalho humano. Pode, ainda, gerar outros empregos que até então não eram visualizados (Ferreira, 2020).

Vê-se, portanto, que a tributação de robôs traz aspectos positivos e negativos para sua implantação. É certo que a substituição do trabalho humano pelo trabalho de máquinas causa, em um primeiro momento, a redução dos postos de trabalho formal que passam a ser executados por robôs. Esse fato sempre ocorreu na trajetória humana e não houve a completa extinção do trabalho por conta dessa situação. O trabalho é dinâmico e novos postos de trabalho surgem constantemente. Ocorre que o problema do custeio previdenciário é urgente e deve ser analisado no presente. Por esse motivo, a tributação dos robôs se apresenta como solução para o problema do desequilíbrio da balança previdenciária.

4.4 A REVISÃO DAS ALÍQUOTAS REDUZIDAS

Um ponto que tem contribuído para a redução do custeio previdenciário é a existência de alíquotas reduzidas que refletem no equilíbrio da balança previdenciária. Dentre as classes que possuem contribuições com alíquotas reduzidas podem ser mencionados o segurado facultativo de baixa renda e o microempreendedor individual. É certo que a previdência social tem que ser vista com um olhar diferenciado, levando em conta os objetivos do bem-estar e justiça sociais, mas é necessário observar a necessidade de manutenção de seu equilíbrio financeiro e atuarial.

No que diz respeito à política de acesso à previdência social das pessoas de baixa renda por meio de alíquotas reduzidas, tem-se observado que tal fato tem privilegiado o trabalho precarizado em detrimento do trabalho formal. Embora se mostre como um facilitador do ingresso de pessoas de baixa renda no sistema de previdência social, essa política faz com que o Estado se acomode e aceite o aumento da informalidade e da precarização.

Barreto (2016, p. 697-698) expõe essa situação, mostrando que o Estado tem se adequado à situação de informalidade e precarização laboral através da criação de contribuintes que se identificam com essas novas modalidades de trabalho.

Em outros termos, o Estado brasileiro, desde 2011, em face da informalidade do trabalho e das inúmeras modalidades de precarização do trabalho, parece adequar-se a esta realidade, criando um sem número de novos contribuintes, compatíveis com os novos estatutos do trabalho precarizados. Sem perder a dimensão das contradições, refletimos que a ampliação dos mecanismos de acesso à Previdência Social para os trabalhadores de baixa renda, em um país majoritariamente constituído pela informalidade, que subordina a classe trabalhadora a condições (ultra) precárias, pode conter avanços. Contudo, eles se processam em meio à reprodução das condições de exploração e miséria dos trabalhadores em geral, e em particular, das mulheres trabalhadoras de baixa renda.

Em vez de receber as contribuições advindas do empregador com base na folha de salários e do trabalhador com base no seu rendimento – o que representaria um percentual entre 27,5% (vinte e sete vírgula cinco por cento) e 34% (trinta e quatro por cento) do salário de contribuição, na forma do art. 195, I, a, e II, da Constituição Federal (Brasil, 1988) –, o Estado arrecada apenas 5% (cinco por cento) do valor correspondente ao salário mínimo. Por esse motivo, é possível concluir que a adoção de alíquotas mais baixas para contribuintes de baixa renda, em vez da promoção de políticas para fomento do trabalho formal, mostra-se extremamente prejudicial ao sistema de previdência social no que diz respeito ao seu custeio. Ainda que se leve em conta o alcance social da adoção dessas alíquotas menores, tal política, ao final, privilegia a informalidade e a precarização, em afronta ao texto constitucional que privilegia o trabalho formal.

Situação semelhante é observada no microempreendedor individual, cujo crescimento “tem impactos muito negativos sobre o equilíbrio financeiro e atuarial e gera riscos de fragilização do financiamento do RGPS” (Costanzi; Magalhães, 2024, p. 6). Estudos mostram que o microempreendedor individual representa 10% (dez por cento) dos contribuintes do Regime Geral de Previdência Social. No entanto, arrecada apenas 1% da receita previdenciária (Costanzi; Magalhães, 2024).

Não há como negar o impacto negativo da contribuição do microempreendedor individual frente ao número de seus participantes no Regime Geral de Previdência Social. A relação entre o número de contribuintes e o impacto na arrecadação mostra que a contribuição do microempreendedor individual é altamente subsidiada, sendo, até mesmo, simbólica frente aos benefícios previdenciários. Costanzi e Ansiliero (2024b, p. 26) fazem essa observação que, de tão direta, necessita ser transcrita:

O MEI possui um elevado grau de subsídio atuarial: as contribuições quase simbólicas de 5% sobre o salário mínimo são insuficientes para financiar o custeio de benefícios concedidos e mantidos no futuro, particularmente quando se consideram aposentadorias e pensões por morte. Para além de serem incompatíveis atuarialmente com as aposentadorias programadas, as contribuições podem ser até mesmo insuficientes para a cobertura dos benefícios de risco. O MEI se aproxima de um programa de caráter semi ou não contributivo e, por essa razão, deveria ser focalizado nos mais pobres ou naqueles de renda mais baixa com pequena capacidade contributiva. Contudo, o MEI tem mostrado problemas de focalização e também tem absorvido a migração oriunda de outras categorias de segurados do RGPS (Costanzi e Sidone, 2022; Ipea, Sprey e CMAP, 2022).

Mas, diferente de Barreto (2016), Costanzi e Magalhães (2024, p. 38) adotam certa cautela ao relacionar a informalidade ao menor percentual de alíquotas de contribuição. Nesse sentido, informam que

Na realidade, a informalidade é um fenômeno complexo, que envolve múltiplos fatores, inclusive a qualificação da mão de obra – trabalhadores com menor escolaridade estão mais sujeitos à informalidade ou tendem a ter maior dificuldade de inserção no mercado formal. Além disso, a incidência da contribuição sobre a folha não afeta exclusivamente o nível de emprego formal, mas pode afetar os salários efetivos dos trabalhadores, os preços e a rentabilidade das empresas. Obviamente, os empregadores sabem de antemão o nível das contribuições sobre a folha e tendem a definir os salários dos trabalhadores já levando em consideração essas referidas contribuições. Claro que o impacto efetivo dependerá de vários fatores, inclusive das elasticidades de oferta e demanda, mas devem-se evitar visões simplistas que tendem a enxergar a redução (expressiva) das contribuições como uma solução mágica para a questão da informalidade e a geração do emprego formal, que depende de diversos outros fatores, até mesmo do crescimento econômico sustentando, que pode ser afetado negativamente pelo envelhecimento populacional.

Costanzi e Ansiliero (2024b) alertam sobre a necessidade de maiores discussões acerca da alíquota necessária para a manutenção do sistema de previdência social. Inclusive, questionam a conclusão segundo a qual a redução da carga tributária, da qual fazem parte as contribuições sociais, levará ao aumento do trabalho formal. Vê-se exatamente o contrário, na medida em que reduções sem critérios tendem a fomentar a informalidade e o trabalho precarizados. Barreto (2016) segue na mesma toada, ao indicar que a política de redução de alíquotas termina por incentivar o trabalho precarizado e o trabalho informal.

À vista disso, vê-se a existência de posições favoráveis e contrárias à manutenção da política de redução de alíquotas de contribuição previdenciária. O certo é que sua adoção representa uma redução no financiamento do sistema de previdência social.

4.5 O AUMENTO DAS ALÍQUOTAS DE CONTRIBUIÇÃO

Diante do incentivo à precarização e à informalidade do trabalho causado pela redução das alíquotas de contribuição, a tendência natural para o aumento do custeio previdenciário seria o aumento dessas alíquotas. Conforme mencionado anteriormente, há grupos que possuem tratamentos diferenciados no tocante à alíquota de contribuição, cujo financiamento se encontra subsidiado do ponto de vista atuarial. Tais contribuintes se encontram em posição privilegiada frente a outros grupos que terminam por financiar a maior parte do custeio previdenciário.

Essa situação foi explorada por Costanzi e Ansiliero (2024b) ao mencionarem que os contribuintes menos privilegiados devem ter suas alíquotas acima daquelas que supostamente seriam necessárias, tendo em vista a necessidade de compensar as alíquotas subsidiadas de outros grupos de contribuintes:

Ademais, a existência de grupos ou segmentos que contam com tratamento bastante subsidiado, sob a ótica atuarial, torna a questão do financiamento ainda mais crítica, pois, para aqueles não subsidiados, teoricamente, a alíquota a ser aplicada para garantir a igualdade entre receitas e despesas teria que ser ainda mais elevada que as estimativas apresentadas, justamente para compensar os desequilíbrios gerados pelas renúncias e incentivos concedidos no âmbito do RGPS. Como exemplo de grupos com tratamento muito favorecido que representam uma parcela expressiva dos segurados do RGPS, podem-se citar os segurados especiais da previdência rural e também os MEIs, que por possuírem contribuição muito baixa, quase simbólica, tendem a elevar a alíquota geral para garantir o custeio integral (Costanzi; Ansiliero, 2024b, p. 14).

É certo que o Regime Geral de Previdência Social tem como garantidor o Estado (Costanzi; Magalhães, 2024), mas tal fato não significa a emissão de um salvo-conduto para o benefício de algumas categorias de contribuinte em detrimento do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema. A estruturação e a identificação das alíquotas a serem aplicadas devem tomar por base o “custeio integral do pagamento de benefícios não apenas no presente, mas também no médio e longo prazo” (Costanzi; Magalhães, 2024, p. 9). Daí por que se mostra indispensável relacionar a capacidade contributiva com o nível de contribuição, visto que as distorções existentes entre grupos de contribuintes mais favorecidos tendem a ser favorecimentos políticos sem qualquer embasamento técnico (Costanzi; Ansiliero, 2024b).

Um dos pontos negativos levantados quando se fala em aumento das alíquotas de contribuição diz respeito à possibilidade de redução dos postos de trabalho formal. Tal fato elevaria a informalidade que, por seu turno, afeta diretamente o custeio previdenciário. Nesse particular, insta mencionar que a informalidade já vem sendo incentivada pelo sistema de financiamento previdenciário com a adoção de alíquotas reduzidas, nos exatos termos do que foi discutido no item 4.4. Levando em conta esse ponto, o aumento da contribuição deveria estar correlacionado com a revisão da política de aplicação de alíquotas reduzidas.

De outra banda, a informalidade, por si só, não é mantida apenas por conta das alíquotas reduzidas de financiamento da previdência social. Nesse particular, importante trazer a Lição de Costanzi e Magalhães (2024, p. 30) sobre o tema:

A literatura sugere que a redução da informalidade não depende necessariamente da magnitude das taxas de contribuição, mas sim de um conjunto amplo e coerente de medidas, com a finalidade de apoiar a criação de novos empregos formais. Há diversos estudos empíricos que mostram que cortes nas contribuições sociais têm impacto principalmente nos salários dos trabalhadores, e não necessariamente ou exclusivamente no nível de emprego formal. Por essa razão, a redução das alíquotas de contribuição não gera exatamente ganhos significativos no emprego ou na sua formalização.

Independente do reflexo na informalidade, o certo é que a arrecadação previdenciária toma por base de cálculo o trabalho, principalmente o formal, razão pela qual o crescimento da

carga tributária pelo aumento das alíquotas das contribuições sociais representará um desincentivo à criação de novos postos de trabalho formal. Sobre esse ponto, Costanzi e Ansiliero (2024b) mostram que as alíquotas necessárias para o financiamento do sistema devem ser altas, o que gera preocupação com o futuro do custeio ante o aumento de despesas e a possibilidade de majoração das alíquotas.

Atualizando o cálculo para o período de 2009 a 2022 e considerando a razão entre a despesa total do RGPS – incluindo a Compensação Previdenciária (Comprev) e as sentenças judiciais – e a massa de remuneração de todos os contribuintes do regime, obtêm-se estimativas de alíquotas necessárias que variam de 30,6% a 41,5% no período citado. A alíquota média simples no período 2009-2022 foi de 35,7% (tabela 1). Pode-se notar que nesse período as alíquotas necessárias para o custeio integral da despesa do RGPS foram muito elevadas e apresentaram tendência de incremento a partir de 2015.

Evidentemente, outras fontes de dados ou diferentes metodologias podem resultar em estimativas distintas das apresentadas neste estudo, mas o ponto fundamental é que as alíquotas necessárias para o custeio integral são invariavelmente elevadas, o que gera preocupação a respeito do futuro do financiamento da previdência social, uma vez que a despesa pode continuar crescendo em ritmo superior ao da renda ou remuneração dos segurados, elevando ainda mais as taxas de contribuição. Qualquer que seja a base de incidência, dada a magnitude da despesa, as alíquotas necessárias ao custeio integral tendem a ser elevadas. Ressalte-se também que, dependendo da alternativa proposta, a mudança da base de incidência pode afetar adversamente o papel redistributivo do RGPS, ao onerar indivíduos na base da distribuição de renda brasileira, em que se concentram aqueles com menores chances de acesso à previdência contributiva (Costanzi; Ansiliero, 2024b, p. 13).

Portanto, a adoção da tática de aumento das contribuições sociais combinada com a revisão das alíquotas reduzidas é uma solução simples, óbvia e direta que pode esbarrar no dispositivo constitucional que veda a prática do confisco¹¹². Sobre o confisco e as balizas constitucionais para a majoração da alíquota de contribuição previdenciária, o STF (Brasil, 2015b) se debruçou sobre o assunto e fixou a seguinte tese a respeito:

Tema 933

I - A ausência de estudo atuarial específico e prévio à edição de lei que aumente a contribuição previdenciária dos servidores públicos não implica vício de inconstitucionalidade, mas mera irregularidade que pode ser sanada pela demonstração do déficit financeiro ou atuarial que justificava a medida;

II - A majoração da alíquota da contribuição previdenciária do servidor público para 13,25% não afronta os princípios da razoabilidade e da vedação ao confisco.

Nessa decisão, reconhecido o déficit no regime de previdência social (tanto no regime geral quanto no regime próprio), bem como o aumento dos gastos do ente público garantidor

¹¹² Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: [...];

IV - utilizar tributo com efeito de confisco; [...]. (Brasil, 1988).

do sistema para o pagamento de benefícios, o STF verificou que não há qualquer inconstitucionalidade na majoração da alíquota da contribuição social. No entanto, impôs os limites que devem ser observados para esse aumento, sob pena de restar caracterizada a violação ao confisco e à razoabilidade.

De acordo com o entendimento do mesmo tribunal, a verificação da razoabilidade e da ausência de confisco deve ser feita caso a caso, para

apurar se (a) o aumento da carga tributária se deu na exata medida necessária para fazer frente às despesas (vedação ao excesso) e se (b) a tributação importou comprometimento do patrimônio e da renda do contribuinte em patamar incompatível com o atendimento de necessidades primordiais a uma vida com dignidade (Brasil, 2015b).

Sendo assim, o simples fato de majorar a contribuição social não leva à violação aos princípios da razoabilidade e da vedação ao confisco. Por óbvio, é necessário que haja uma verificação acerca da necessidade da majoração, o que pode ser visto pela existência de um déficit justificador da medida, e que o aumento seja implantado na medida desse déficit. Logo, o aumento não poderá impactar no patrimônio e renda do contribuinte a ponto de afetar sua dignidade¹¹³.

Portanto, a linha que separa a possibilidade ou impossibilidade de majoração da alíquota previdenciária é muito tênue. Dessa forma, o aumento de alíquota da contribuição social deve ser verificado caso a caso para se considerar sua adoção, o que não deixa de ser uma saída para a correção do desequilíbrio da balança previdenciária.

4.6 A POLÍTICA DE PARCELAMENTOS ESPECIAIS E RENÚNCIA FISCAL

O presente trabalho, desde seu início, considerou a existência de um déficit previdenciário. Esse déficit leva em conta a relação das contribuições atuais e, também, contribuições vencidas que se encontram inscritas em dívida ativa da União. Essas dívidas já inscritas, segundo informações da Procuradoria da Fazenda Nacional, chegam ao valor de 712 bilhões de reais (Brasil, 2024c).

¹¹³ Em sua decisão, o STF (Brasil, 2015b) expôs claramente que a contribuição previdenciária é deduzida da base de cálculo do imposto de renda, razão pela qual o aumento da contribuição social representa uma diminuição dos valores devidos como imposto de renda.

Uma forma de combater o déficit previdenciário é a recuperação desses créditos que estão inscritos em dívida ativa, o que pode ser obtido por meio de parcelamento¹¹⁴, modalidade de suspensão do crédito tributário em que o valor devido pelo tributo, juntamente com seus acréscimos, é dividido em parcelas distribuídas num determinado período. O parcelamento, de imediato, gera dois efeitos ao contribuinte, quais sejam, a confissão da dívida que gerou a suspensão do crédito tributário e o direito de emitir a certidão positiva de débitos com efeito de negativa.

Ainda que não extinga a inadimplência, os programas de parcelamento são importantes instrumentos para a regularização de empresas com débitos tributários e para o próprio recebimento dos tributos por parte do ente arrecadador. Paes (2014) menciona que o lançamento de programas de parcelamentos especiais desde 2000 mostra que os interesses do arrecadador e do contribuinte são contemplados, na medida em que o governo acredita que arrecadará e o pagador acredita na redução de seu passivo tributário em condições mais vantajosas.

Não obstante se tratar de uma forma de arrecadação, a regularidade com que os programas de parcelamentos especiais são lançados termina por aumentar a inadimplência, na medida em que os contribuintes se utilizam de suas facilidades para deixar de efetuar os pagamentos dos tributos e das próprias parcelas dos programas (Silva *et al.*, 2023). Dá-se, assim, o chamado financiamento indireto, o qual consiste em deixar de recolher o tributo e assumir, por conseguinte, as consequências advindas desse inadimplemento.

Essa opção de deixar de adimplir o tributo e aceitar as consequências é mais vantajosa que buscar um financiamento junto às instituições financeiras. Por óbvio, os contribuintes que optam por essa situação elegem prioridades, muitas vezes com a esperança no surgimento de benefícios para pagamentos através de planos fiscais lançados pelo Estado de forma sistemática.

Essa intenção do contribuinte em escolher aquilo que deseja pagar, relegando os tributos a um momento posterior na esperança do lançamento de algum plano de recuperação fiscal, termina por impactar no custeio do sistema previdenciário. Isso, considerando que o parcelamento de contribuições sociais garante um privilégio ao empregador que não é concedido ao empregado cuja contribuição está vinculada. Há, assim, uma inadimplência do empregador junto ao empregado que também participa e financia o sistema de previdência social (Silva *et al.*, 2023).

¹¹⁴ O parcelamento tributário está previsto no art. 151, do Código Tributário Nacional, e é dividido em parcelamento convencional e parcelamentos especiais. O parcelamento convencional encontra previsão na Lei nº 10.522 e busca atender as situações de “normalidade institucional” (Brasil, 2017, p. 1). Já os parcelamentos especiais trazem regras diferenciadas com o objetivo de atender situações em que não se faz presente a normalidade institucional.

Silva *et al.* (2023) enumeram estudos que tratam justamente do incentivo à inadimplência trazido pelos constantes e regulares programas de parcelamento tributário. As facilidades advindas desses programas, os quais trazem exigências de adesão bastante favoráveis e sem critérios que separem os bons e os maus contribuintes, incutem a cultura do não pagamento do tributo. Não há necessidade de se pagar o tributo, haja vista a possibilidade de pagá-lo posteriormente em condições mais favoráveis. Nesse sentido, os autores mencionam que

de acordo com os diversos estudos, confirma-se que, ao lançar planos de recuperação fiscal, o agente público, mediante critérios tênues estabelecidos para adesão e sem maiores detalhamentos dos perfis dos potenciais solicitantes, incentiva o mau pagador e desmotiva os que realizam seus recolhimentos tempestivamente (Silva *et al.*, 2023, p. 6-7).

Além de incentivar o financiamento indireto, foram verificados outros pontos no estudo sobre os programas de parcelamento especiais. Primeiramente, as empresas que mais detêm incentivos fiscais são aquelas que terminam por pagar mais remunerações aos seus acionistas. Segundo, é mais atrativo à empresa aguardar um programa de recuperação de tributos que se endividar com o pagamento de tributos. Mais atrativo, também, é deixar de pagar o tributo e se capitalizar de outra maneira, aguardando a possibilidade de parcelamento futuro. Em resumo, é financeiramente mais interessante parcelar os débitos decorrentes de tributos no momento do lançamento de programas de recuperação fiscal que efetuar os pagamentos tempestivamente. Trata-se, sem dúvida, de um incentivo ao inadimplemento (Silva *et al.*, 2023).

Em análise das empresas que aderiram ao Programa Especial de Regularização Tributária (PERT) ocorrido em 2017, verificou-se que muitas possuíam capacidade financeira para o pagamento dos tributos. Isso demonstra que o não pagamento de tributos está diretamente ligado a uma opção empresarial que considera mais vantajoso à empresa postergar suas obrigações tributárias no aguardo de um plano de recuperação federal. É uma política de desincentivo ao pagamento de tributos que termina por viciar, também, os contribuintes que cumprem com suas obrigações fiscais de forma tempestiva.

Dessa forma, as instituições identificadas pela RFB possuem altos parcelamentos em 2017, em contraste aos grandes montantes de receita auferida e resultados positivos, apresentando, assim, total condição financeira para o recolhimento das contribuições previdenciárias em momento oportuno. Porém, como não recolheram as referidas contribuições, puderam aderir ao Pert/2017, prolongando injustificadamente o prazo de pagamento dos débitos previdenciários. Em termos sistêmicos, essa decisão impacta o sistema organizacional (os referidos “bons pagadores” e outros tantos micros e pequenos empresários), o sistema tributário (drenagem de recursos para os

que menos precisam do parcelamento) e a justiça social (notadamente quanto à previdência). (Silva *et al.*, 2023, p. 14-15)

O parcelamento é uma medida importante e necessária para o recebimento de contribuições não pagas, desde que sejam apresentados critérios mais robustos a fim de evitar o financiamento indireto. A forma periódica que foi adotada pelo Estado e os generosos benefícios concedidos às empresas que aderem aos programas incentiva o não pagamento de tributos (Silva *et al.*, 2023).

No mesmo sentido é o magistério de Paes (2014), para quem os programas de parcelamento fazem incutir no contribuinte a ideia de que o não pagamento do tributo pode representar um prêmio futuro. O parcelamento representa o pagamento de um valor menor que aquele realizado na época do vencimento, além de, culturalmente, representar uma tendência que vai de encontro à boa prática tributária.

De outra banda,

[...], as simulações sugerem que a arrecadação na presença do parcelamento tributário é sempre inferior àquela que seria obtida se não houvesse parcelamento durante toda a etapa de concessão entre 2000 e 2009. Os ganhos de arrecadação em momento posterior, quando as parcelas são pagas, dependem da inadimplência dos contribuintes. Se, como retrata Moraes *et al.* (2011), 90% do estoque dos parcelamentos não é pago, não haverá ganho de arrecadação, apenas prejuízo com perda de recursos e enfraquecimento da cidadania fiscal (Paes, 2014, p. 325).

Não bastasse isso, verificou-se que o número de contribuintes que se mantêm nos programas de parcelamento sofre uma queda substancial a partir do quarto ano. Embora exista uma adesão substancial aos programas, a quitação do parcelamento, a inadimplência ou a adesão a um novo programa costumam reduzir bastante o número de contribuintes que permanecem nos programas (Paes, 2014).

Portanto, o parcelamento tributário adotado pelos programas especiais é ineficaz para a arrecadação. Em torno de 90% do estoque do parcelamento não é pago, tornando o índice de recuperação de crédito muito baixo. Além disso, a expectativa por um novo parcelamento faz com que o contribuinte deixe de efetuar o pagamento dos tributos, aumentando os índices de evasão fiscal. Ainda que a política de parcelamentos especiais represente um aumento da arrecadação a curto prazo e a médio prazo com o pagamento das parcelas, há uma redução na espontaneidade da arrecadação, perdendo-se a ideia de obrigatoriedade no pagamento do tributo (Paes, 2014).

Essa conclusão já chegou ao Estado. Em um intervalo de 18 (dezoito) anos, iniciado em 2000, foram criados diversos planos de recuperação, todos eles com significativas reduções de

encargos, juros e multas incidentes sobre o débito inscrito na Dívida Ativa da União, bem como concessão de prazos longos para pagamento das parcelas. A adoção desses programas representou renúncias fiscais significativas, sendo que “cerca de 50% dos optantes tornam-se inadimplentes, seja de obrigações correntes, seja de parcelas do respectivo programa de parcelamento” (Brasil, 2017, p. 6), com posterior exclusão do programa pela inadimplência ou adesão a um novo programa. Fica mais do que claro que a intenção do contribuinte é rolar a dívida.

A Receita Federal do Brasil chegou à conclusão que o grande número de parcelamentos lançados pelo governo acabou por criar uma cultura de não pagamento de tributos. A possibilidade de surgimento de um novo parcelamento fazia com que o contribuinte deixasse de efetuar o pagamento na esperança do surgimento de facilidades de quitação do tributo. Para a Receita Federal do Brasil, “a certeza do próximo programa e a consequente possibilidade de rolar a dívida é mais atrativa do que qualquer redução oferecida” (Brasil, 2017, p. 9). Nesse sentido, os programas de parcelamentos especiais, da maneira como foram pensados e implantados, não alcançaram seus objetivos de redução do passivo tributário e regularização fiscal dos devedores.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As regras do jogo indicadas por North (2018) são as regras formais e informais que governam o comportamento humano e costumam ser alteradas por reformas legislativas ou modificações nas normas sociais. As alterações legislativas que criaram novas regras à previdência social, juntamente com a remodelação do trabalho causada pelo dinamismo da sociedade, representam as mudanças institucionais tratadas neste estudo, mudanças essas que não são suficientes para a manutenção do equilíbrio da balança previdenciária, determinação constitucional que não tem sido respeitada.

De início, pode-se concluir que o equilíbrio da balança previdenciária deve vir com o incremento da arrecadação, considerando que os critérios para a concessão dos benefícios já estão num patamar impeditivo de novas alterações, sob pena de se suprimir direitos sociais. Dito isso, alguns pontos devem ser ressaltados no presente estudo para se chegar a uma conclusão acerca do desequilíbrio da balança previdenciária e a influência da informalidade e do trabalho precarizado nessa situação de inconstitucionalidade.

O primeiro ponto diz respeito ao trabalho, instituto de suprema importância para a manutenção do sistema previdenciário, tanto no tocante ao seu custeio quanto ao respeito aos benefícios disponibilizados pela previdência social. Não se trata, aqui, apenas do trabalho, que possui diversas formas, mas do trabalho privilegiado na Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988). O trabalho defendido no texto constitucional é o trabalho formal, com todas as suas garantias previstas em seu art. 7º, inclusive relacionado à previdência social, como o direito social, previsto no art. 6º.

Chega-se a essa conclusão quando se interpreta o conjunto da Constituição Federal (Brasil, 1988). A leitura do texto constitucional, como um sistema sem contradições, leva ao entendimento de que o trabalho formal e a previdência social são institutos interligados: a um, porque ambos são direitos sociais; a dois, porque a previdência social, que faz parte da ordem social, tem como base o primado do trabalho; a três, porque o financiamento da previdência social advém, em sua maior parte, de recursos vindos do trabalho; a quatro, porque a ordem econômica, donde a ordem social retira os valores necessários para sua implementação, está fundada na valorização do trabalho; a cinco, porque essa mesma ordem econômica tem a busca do pleno emprego como princípio; a seis, porque o pleno emprego está diretamente relacionado ao trabalho formal; a sete, porque os valores sociais do trabalho são fundamento da Constituição Federal de 1988 e guardam relação com a dignidade da pessoa humana, garantia do

desenvolvimento nacional, erradicação da pobreza e marginalização, bem como redução das desigualdades sociais e regionais; e a oitava, porque o texto constitucional não dá prevalência apenas ao trabalho, mas, também, ao seu valor social e à sua primazia.

De tudo isso, é possível concluir que o trabalho tem especial destaque na Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) e, por essa razão, não pode ser rebaixado a um esquema de privilégios a favor do capital. Por mais que o Estado admita diversas correntes de pensamento, sua moldura constitucional não permite o trabalho que rebaixa o trabalhador a um nível sub-reptício.

O segundo ponto a ser ressaltado, e que mostra a necessidade de elevação do trabalho como valor social, diz respeito à sua posição de destaque frente à previdência social. O trabalho é o principal financiador do sistema previdenciário e a principal referência na elaboração do rol de benefícios previdenciários. Se a previdência social é um direito social que está diretamente ligado ao trabalho (no significado imposto pela Constituição Federal de 1988), qualquer ataque ou tentativa de rebaixamento do trabalho atinge o sistema previdenciário. Admitir a desvalorização do trabalho é o mesmo que aceitar o rebaixamento do sistema de previdência social.

Sendo assim, o trabalho informal e o trabalho precarizado, ao se contraporem ao trabalho formal, que é protegido pela Constituição Federal (Brasil, 1988), terminam por atuar ao largo do texto constitucional. Ainda que o trabalho seja dinâmico e o modelo atual de acumulação flexível admita, e privilegie, a informalidade e o trabalho precarizado, cabe ao Estado desestimular tal prática, utilizando-se de seu poder. O certo é que o trabalho formal vem sendo desprestigiado e essa é uma conclusão que se chega após o estudo.

O terceiro ponto que merece ser ressaltado diz respeito à redução do financiamento da previdência social causada pela diminuição do trabalho formal e pelo aumento da informalidade e do trabalho precarizado. Trata-se de conclusão evidente, na medida em que a maior parte das contribuições sociais direcionadas à previdência social advém do trabalho formal. Embora, em tese, haja previsão de contribuição do trabalho como um todo, a informalidade e o trabalho precarizado terminam por dificultar bastante a fiscalização e, por conseguinte, a arrecadação, o que facilita a evasão fiscal.

Os três pontos relatados são indispensáveis para a conclusão do trabalho, pois a análise das soluções viáveis para o aumento do custeio deve, obrigatoriamente, observar os comandos constitucionais. Assim, esse comando constitucional indica que o trabalho formal deve ser privilegiado, a previdência social deve ser defendida, a maior fatia do custeio previdenciário deve ser financiado pelo trabalho e a balança previdenciária deve permanecer em equilíbrio.

Diante das soluções apontadas no capítulo 4, vê-se que o aumento da alíquota das contribuições sociais não deve ser privilegiado, visto que existem outros critérios a serem utilizados antes da adoção dessa prática. O aumento da carga tributária caracterizada pela adoção de alíquotas maiores nas contribuições sociais pode resvalar numa situação de confisco, visto que outras medidas, como a extinção de alíquotas reduzidas e a cessação de política de parcelamentos especiais, podem ser adotadas sem que haja o prejuízo de uns em detrimento de outros.

Todas as outras medidas indicadas no capítulo quatro, com exceção da política de majoração de alíquotas, são bastante interessantes e podem resultar no incremento da arrecadação. Por óbvio, algumas dessas medidas devem ser utilizadas com mais ênfase que outras, que devem ser utilizadas em doses menores.

As medidas que devem ser praticadas moderadamente são a tributação de robôs e a revisão da política de alíquotas reduzidas. Com relação aos robôs, sua tributação é necessária quando se verificar uma substituição considerável do trabalho humano. É certo que essa substituição pode representar um lucro ao empregador que supera, em muito, a contratação do empregado. Esse lucro, por certo, advém de uma possível melhora na produtividade da empresa e, também, na redução de custos gerada com a demissão do funcionário (salários e encargos sociais).

Mas se a empresa, com a utilização dos robôs, tem uma melhora no seu faturamento e no lucro, a própria diversidade das bases de financiamento já se encarrega de compensar a redução da contribuição baseada na folha de salários. Tal fato se dá através da tributação com base na receita ou faturamento e no lucro, prevista no art. 195, I, b e c, da Constituição Federal (Brasil, 1988). O texto constitucional já se encarrega de tributar os robôs que substituem o trabalho humano com a incidência do tributo em outra base. Por essa razão, a tributação direta dos robôs com o intuito de aumentar o financiamento da previdência social não parece ser a melhor medida do ponto de vista constitucional.

Diferentemente ocorre se se levar a discussão para o campo da primazia do trabalho. Considerando a primazia do trabalho e a busca do pleno emprego, alguma medida deve ser tomada para proteger o trabalho humano. A opção sul-coreana, nesse ponto, é bastante interessante, ao criar medidas que privilegiam as empresas que protegem o trabalho humano da automação. A opção por reduzir incentivos fiscais para quem investir na automação se mostra bastante interessante, pois não se perdem os benefícios da tecnologia e mantém-se a tributação por meio da receita, faturamento e lucro. Isso sem se falar do próprio incremento da arrecadação causado pela redução dos incentivos fiscais.

No mesmo sentido é a revisão da política de redução de alíquotas, as quais se mostraram bastante negativas do ponto de vista atuarial. Ainda que se justifique a alíquota reduzida do facultativo de baixa renda, até mesmo para o cumprimento do objetivo constitucional de redução das desigualdades, não há como se manter a alíquota reduzida do microempreendedor individual.

A contribuição reduzida do microempreendedor individual traz graves prejuízos à balança previdenciária, agindo diretamente no seu desequilíbrio. A alíquota adotada para esse tipo de contribuinte não se justifica do ponto de vista atuarial nem social, devendo ser revista imediatamente. No fim das contas, as alíquotas reduzidas se mostraram incentivadoras da informalidade e da precarização do trabalho. Desse modo, devem ser revistas, devendo ser aplicadas somente nos casos em que se privilegie a erradicação da pobreza e marginalização e redução das desigualdades sociais, como acontece com a contribuição do facultativo de baixa renda.

As outras medidas apontadas no estudo, quais sejam, a regulamentação do trabalho precarizado, a redução da informalidade e o encerramento das políticas de parcelamentos especiais devem ser utilizadas com maior ênfase. Isso porque representam uma aplicação direta do texto constitucional que privilegia o trabalho formal e o pagamento dos tributos, além de atuar diretamente no incremento das contribuições sociais.

Com relação à regulamentação do trabalho precarizado e a redução da informalidade, sua aplicação deve ser imediata por privilegiar o trabalho formal, defendido na Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988). Ainda que se trate de uma nova atuação do mercado, representando a dinamicidade do trabalho e a adaptação da sociedade aos dias atuais, o trabalho precarizado e a informalidade rebaixam o trabalhador e o submete de maneira implacável aos caprichos do capital. Essa situação de subserviência do trabalho ao capital é cruel, pois reduz o ser humano ao torná-lo descartável.

A ausência de regulamentação, ou mesmo a regulamentação que torna o trabalho precarizado, reflete diretamente na previdência social – que não obtém os recursos provenientes da relação – e no empregado – que não recebe a proteção previdenciária –, o que leva não apenas à regulamentação do trabalho precarizado, mas a uma regulamentação que não torne o trabalho precarizado. Enfim, é necessária uma atuação que eleve o trabalho a sua condição de direito social e não apenas de arremedo social.

Quanto à informalidade, é possível se verificar que, por se tratar de trabalho que não respeita as normas existentes, basta a adoção de uma política de fiscalização mais eficiente que

não deixe o trabalhador à mercê dessa situação. Nesse caso, a atuação dos órgãos fiscalizatórios é suficiente para a redução da informalidade e consequente aumento do custeio previdenciário.

Por último, necessário encerrar as políticas de parcelamentos especiais. Essa medida é importante porque os programas de parcelamento criam no contribuinte um vício que faz com que deixe de pagar os tributos. Ao esperar por novas políticas de parcelamento vantajosas, o contribuinte perde a cultura do pagamento dos tributos e passa a relegá-los a um terceiro plano. A própria Receita Federal do Brasil detectou essa situação ao concluir pela existência do chamado financiamento indireto, em que o contribuinte deixa de recolher o tributo por conta dos efeitos mais benéficos gerados pelo inadimplemento.

Dito isso, conclui-se o estudo considerando que o trabalho informal e o precarizado são agentes que atuam diretamente no desequilíbrio da balança previdenciária. Para a resolução do problema e posterior aumento do custeio previdenciário, faz-se necessário adotar as seguintes medidas: regulamentação do trabalho precarizado, aumento da fiscalização do trabalho informal e encerramento das políticas de parcelamentos especiais. Além dessas medidas, podem ser adotadas, com parcimônia, a tributação de robôs e a revisão da política de alíquotas reduzidas.

REFERÊNCIAS

- ABRAHAM, Marcus. **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2020. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530992248/>. Acesso em: 08 set. 2024.
- ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559647408/>. Acesso em: 08 set. 2024.
- ALMEIDA, Saulo Nunes de Carvalho. Inteligência artificial, robótica e o lado oculto de um futuro sem empregos: o inesperado papel da tributação de robôs à luz da análise econômica do Direito. **Scientia Iuris**, Londrina, v. 25, n. 1, p. 29-48, mar. 2021.
- ALMEIDA, Saulo Nunes; FEITOSA, Raymundo Juliano Rego. A tributação de robôs e o futuro do trabalho: o papel da norma tributária face à automação. **Revista Jurídica FURB**, v. 24, n. 55, set/dez 2020.
- ALVES, Jessica da Silva; SANTOS, Adelmo Ferreira dos; STARICK, Henrique; CONTÃO, Thalles da Silva; MATTOS, Adenilson Mariotti. Regimes de financiamento previdenciários: comparativo entre regimes de repartição simples, capitalização e híbrido. In: LEÃO, Cristhiane Rodrigues Soares; SALOMÃO, Pedro Emílio Amador Salomão, PIMENTA, Neilando Alves (Orgs). **Coletânea científica administração 2022**. Teófilo Otoni, 2022. p. 73-78.
- ANTUNES, Ricardo. Trabalho e precarização numa ordem neoliberal. In: GENTILI, Pablo; FRIGOTTO, Gaudêncio (coord.) **La ciudadanía negada: políticas de exclusión en la educación y el trabajo**. Argentina: CLACSO, p. 35-48, 2000.
- ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho**. 2ª ed., 10ª reimp., ver. e ampl. São Paulo: Boitempo, 2009.
- ANTUNES, Ricardo; DRUCK, Graça. A terceirização sem limites: a precarização do trabalho como regra. **O Social em Questão**. Rio de Janeiro, v. 18, n. 34, p. 19-40, jul./dez. 2015. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/5522/552264586001/552264586001.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2023.
- ARAÚJO, Iara Soares de; BRANDÃO, Viviane Bernadeth Gandra. Trabalho e renda no contexto da pandemia de covid-19 no brasil. **Revista Prâksis**, Novo Hamburgo, ano 18, nº 2, mai./ago. 2021.
- ARAÚJO NETO, Raul Lopes de. **O conceito jurídico de invalidez**. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Curso de Direito – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.
- ARAÚJO NETO, Raul Lopes de. **Teoria Geral do Direito Previdenciário**. 1ª ed. Rio de Janeiro: G.Z, 2020.
- ARAÚJO NETO, Raul Lopes de. **Elementos da seguridade social**. Teresina: EDUFPI, 2022.

ARAÚJO NETO, Raul Lopes de. **Fundamentos do sistema de seguridade social**. Teresina: EDUFPI, 2023.

ARAÚJO NETO, Raul Lopes de; ROCHA, Álisson Santos. Terceirização e “pejotização” do trabalho: uma análise do reconhecimento da relação de emprego e os impactos na previdência social. **Revista Direitos, Trabalho e Política Social**, Cuiabá, v. 9, n. 17. p. 104-129, jul./dez. 2023.

BALERA, Wagner. O valor social do trabalho. **Revista LTr**, v. 58, n. 10, p. 1167-1178, out. 1994.

BALERA, Wagner. **Noções preliminares de direito previdenciário**. 2ª ed., rev. e ampl.. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

BARRETO, Laudicena Maria Pereira. A (ultra)precarização do trabalho como condição de acesso à Previdência Social. **SER Social**, Brasília, v. 18, n. 39, p. 689-704, jul/dez 2016, p. 689-704.

BATISTA, Sueli Soares dos S.; FREIRE, Emerson. **Educação, Sociedade e Trabalho**. São Paulo: Editora Saraiva, 2014. E-book. ISBN 9788536522241. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788536522241/>. Acesso em: 13 fev. 2024.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**. São Paulo: Grupo Almedina (Portugal), 2022. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556275123/>. Acesso em: 15 fev. 2024.

BOSCHETTI, Ivanete. Implicações da reforma da previdência na seguridade social brasileira. **Revista Psicologia & Sociedade**; 15 (1): p. 57-96, jan./jun.2003.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil de 25 de março de 1824**. Brasília, DF: Presidência da República, 1824, Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 08 jan. 2025.

BRASIL. Constituição (1891) **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891**. Brasília, DF: Presidência da República, 1981, Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 08 jan. 2025.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934**. Brasília, DF: Presidência da República, 1934, Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 08 jan. 2025.

BRASIL. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937**. Brasília, DF: Presidência da República, 1937, Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 08jan. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.** Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1943. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 08 jan. 2025.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946.** Brasília, DF: Presidência da República, 1946, Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 08 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 279.** Para simples reexame de prova não cabe recurso extraordinário. Brasília, DF, 1963. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=2174>. Acesso em: 27 out. 2024.

Brasil. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964.** Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.** Brasília, DF: Presidência da República, 1967, Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 08 jan. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1 de 17 de outubro de 1969.** Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 08 jan. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 1988, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 08 jan. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.** Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1991a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm. Acesso em: 08 jan. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.** Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1991b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 08 jan. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993.** Altera os arts. 40, 42, 102, 103, 155, 156, 160, 167 da Constituição Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc03.htm.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998.** Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm.

BRASIL. **Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999.** Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm. Acesso em: 08 jan. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 08 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2076 / AC – ACRE.** Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, DF, 2003a. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%202076%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true. Acesso em: 22 jan. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003.** Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2003b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc41.htm.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005.** Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc47.htm.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 70, de 29 de março de 2012.** Acrescenta art. 6º-A à Emenda Constitucional nº 41, de 2003, para estabelecer critérios para o cálculo e a correção dos proventos da aposentadoria por invalidez dos servidores públicos que ingressaram no serviço público até a data da publicação daquela Emenda Constitucional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc70.htm.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 324.** Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4620584>. Acesso em: 27 out. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 88, de 7 de maio de 2015.** Altera o art. 40 da Constituição Federal, relativamente ao limite de idade para a aposentadoria compulsória do servidor público em geral, e acrescenta dispositivo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2015a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc88.htm.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ARE 875958**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, 2015b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4737198>. Acesso em: 27 out. 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Receita Federal do Brasil. **Estudo sobre Impactos dos Parcelamentos Especiais**, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/arquivos-e-imagens/20171229-estudo-parcelamentos-especiais.pdf/view>. Acesso em: 9 out. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019**. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc103.htm.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do Presidente da República 2022**, Brasília, DF, 2023a. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo-2022/1%20Relat%C3%B3rio%20CG2022.pdf>. Acesso em 09 set. 2023.

BRASIL. Secretaria de Orçamento Federal. **Relatório de avaliação de receitas e despesas primárias do 3º bimestre de 2023**. Brasília, DF, 2023b. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:47533. Acesso em: 15 set. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Contas do Presidente da República 2023: resultado dos regimes de previdência mantidos pela União**. Brasília, DF, 2024a. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/contas-do-presidente/ficha-01.html>. Acesso em: 08 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação 65.427 – PARANÁ**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, 2024b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15364468372&ext=.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2024.

BRASIL. Advocacia Geral da União. **AGU e Ministério da Previdência Social discutem aprimoramento da cobrança de dívidas com INSS**. 2024c. Disponível em: [https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-e-ministerio-da-previdencia-social-discutem-aprimoramento-da-cobranca-de-dividas-com-inss#:~:text=O%20estoque%20atual%20da%20d%C3%ADvida,da%20Fazenda%20Nacional%20\(PGFN\)](https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-e-ministerio-da-previdencia-social-discutem-aprimoramento-da-cobranca-de-dividas-com-inss#:~:text=O%20estoque%20atual%20da%20d%C3%ADvida,da%20Fazenda%20Nacional%20(PGFN)). Acesso em: 27 out. 2024.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Quantidade de benefícios ativos, por clientela, segundo os grupos de espécies – Posição em dezembro – 2021/2023**. 2024d. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/aeps-2023/secao-i-beneficios/subsecao-c-beneficios-ativos/beneficios-ativos/c-1-quantidade-de-beneficios-ativos-por-clientela-segundo-os-grupos-de-especies-posicao-em-dezembro-2017-2019>. Acesso em: 08 jan. 2025.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Quantidade de benefícios concedidos, por clientela, segundo os grupos de espécies – 2021/2023**, Brasília, DF, 2024e. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/aeps-2023/secao-i->

beneficios/subsecao-a-beneficios-concedidos/capitulo-1-aposentadorias/a-1-quantidade-de-beneficios-concedidos-por-clientela-segundo-os-grupos-de-especies. Acesso em: 08 jan. 2025.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS) 2021/2023**, Brasília, DF, 2024f. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/aeps-2023>. Acesso em: 08 jan. 2025.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Resultados do Regime Geral de Previdência Social**. Brasília, DF, 2024g. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/resultados-do-rgps>. Acesso em: 08 jan. 2025.

Brasil. **Projeto de Lei Complementar - PLP 12/2024**. Dispõe sobre a relação de trabalho intermediado por empresas operadoras de aplicativos de transporte remunerado privado individual de passageiros em veículos automotores de quatro rodas e estabelece mecanismos de inclusão previdenciária e outros direitos para melhoria das condições de trabalho. Brasília, DF, 2024h. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2419243>

BRASIL. Secretaria da Receita Federal do Brasil. **Análise de arrecadação das receitas federais**. Brasília, DF, 2024i. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/arrecadacao-federal/2024/analise-mensal-nov-2024.pdf/view>. Acesso em: 18 jan. 2025.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Fatos e Números: Famílias e Filhos no Brasil**. [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/observatorio-nacional-da-familia/fatos-e-numeros/familias-e-filhos-no-brasil.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2023.

CARVALHO, Gilmar Bruno Ribeiro de. **Elementos de Direito Tributário**: contribuições especiais. São Paulo: Editora Dialética, 2023.

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

COSTANZI, Rogério Nagamine; ANSILIERO, Graziela. **Evolução e projeção de longo prazo de contribuintes e beneficiários e implicações para o financiamento da previdência social**. Rio de Janeiro: Ipea, 2024a. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/td2988-port>.

COSTANZI, Rogério Nagamine; ANSILIERO, Graziela. **Considerações complementares sobre o financiamento da previdência social no Brasil**: estimativas de alíquotas necessárias e impactos do Microempreendedor Individual (MEI). Rio de Janeiro: Ipea, 2024b. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/13958/7/TD_3001_Web.pdf.

COSTANZI, Rogério Nagamine; FERNANDES, Alexandre Zioli; ANSILIERO, Graziela. **O princípio constitucional de equilíbrio financeiro e atuarial no regime geral de previdência social**: tendências recentes e o caso da regra 85/95 progressiva. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8518/1/TD_2395.pdf.

COSTANZI, Rogério Nagamine; MAGALHÃES, Mário. **Considerações sobre o financiamento da previdência social**. Brasília, DF: Ipea, 2024. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/td2981-port>.

COSTANZI, Rogério Nagamine; SANTOS, Carolina Fernandes dos. Análise dos impactos da reforma de 2019 sobre as idades de aposentadoria no regime geral de previdência social. **Informe de Previdência Social 08/2022**, Brasília, v. 34, n. 08: p. 5-13, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/informes-de-previdencia-social/2022/informe-de-previdencia-agosto-2022.pdf>.

COSTA, Ana Karolyna Branquinho da; COSTA JUNIOR, Wercy Rodrigues; VASCONCELOS, Eveli Freire de. O trabalhador informal: como significa e confere sentido à sua experiência. **Multitemas**, Campo Grande, v. 28, n. 68: p. 81-109, jan-abr 2023.

COSTA, Silas Dias Mendes; BARBOSA, Jane Kelly Dantas; REZENDE, Ana Flávia; PAIVA, Kely César Martins de. Os sentidos do trabalho para trabalhadores jovens: uma análise com aprendizes na região metropolitana de Belo Horizonte. **GESTÃO & CONEXÕES - MANAGEMENT AND CONNECTIONS JOURNAL**, Vitória, v. 12, n. 1, jan/abr, 2023.

DANELLI JUNIOR, César Augusto. O modelo alemão de seguridade social: evolução histórica a partir de Bismarck. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro**, Lisboa, ano 2, n. 14, p. 16485-16520, 2013.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. 1. ed., São Paulo: Boitempo, 2016.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **Comum**: ensaio sobre a revolução no século XXI. 1. ed., São Paulo: Boitempo, 2017.

DELGADO, Mauricio Godinho; ALVES, Luiz Gustavo de Souza; LIMA, Meilliane Pinheiro Vilar. O estado democrático de direito e o objetivo constitucional da busca do pleno emprego. **Res Severa Verum Gaudium**, v. 7, n. 1, 2022, p. 60-88.

DOWBOR, Ladislau. **A era do capital improdutivo**. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Trad. Saulo Krieger. 1ª ed. São Paulo: Edipro, 2023.

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

FERREIRA, Adriana; KALAKUN, Jacqueline; SCHEIFLER, Anderson B. **Trabalho e sociabilidade**. São Paulo: Grupo A, 2018. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788595025578/>. Acesso em: 11 fev. 2024.

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

FERREIRA, Rui Miguel Zeferino. O imposto sobre robôs: uma solução de falsas vantagens e de verdadeiros problemas. **Revista Ibérica do Direito**, v. 1, n. 1, p. 212-224, jan/jun 2020.

FRANÇA, Marco Aurélio de. **Além do lucro: o desafio pela competição responsável**. São Paulo: Saraiva, 2007.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). **World economic outlook**: navigating global divergences. 2023. Disponível em <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2023/10/10/world-economic-outlook-october-2023>. Acesso em: 17 fev. 2024.

GALLETI, Tonia Andrea Inocentini. O financiamento da previdência social e o déficit. **Revista Brasileira de Direito Social**. Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 99-115, jan/abr, 2018.

GARCIA, Gustavo Filipe B. **Curso de direito previdenciário**: seguridade social. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553624672/>. Acesso em: 28 ago. 2024.

GARCIA, Gustavo Filipe B. **Curso de direito previdenciário**: seguridade social. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553622856/>. Acesso em: 08 set. 2024.

GENTIL, Denise Lobato. **Política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira**: uma história de desconstrução e de saques. 1ª ed. Rio de Janeiro: Mauad X, 2019.

GENTIL, Denise Lobato; ARAÚJO, Eliane Cristina de; PUTY, Cláudio Alberto Castelo Branco; SILVA, Carlos Patrick A. Outro olhar para o financiamento da previdência social no Brasil: a centralidade da formalização do trabalho, aumento de produtividade e gestão de receitas. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 24, n. 3, p. 1-31, set./dez. 2020.

GOES, Hugo. **Manual de Direito Previdenciário**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530995256/>. Acesso em: 08 set. 2024.

GONTIJO, José Geraldo Leandro. Relação Executivo-Legislativo e Processos de Retração de Provisões Sociais: as reformas da previdência de 1998 e 2003 no Brasil. **Revista Política Hoje**, v. 118 21, n. 1, 2012.

HOLLAND, Márcio; MÁLAGA, Tomás. Previdência social no Brasil: propostas para uma reforma de longo prazo. **FGV EESP – Textos para discussão / working paper series**, São Paulo, TD 487, 2018. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/24784>. Acesso em: 7 set. 2024

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

HORVATH JÚNIOR, Miguel. **Direito previdenciário**. Barueri: Editora Manole, 2011. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788520444375/>. Acesso em: 21 jun. 2023.

HORVATH JÚNIOR, Miguel. **Direito Previdenciário**. São Paulo: Rideel, 2020.

HOUAISS, Antônio. **Minidicionário Houaiss da língua portuguesa**. São Paulo: Moderna, 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Desemprego**. IBGE, 2024a. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php>. Acesso em: 08 jan. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa nacional por amostra de domicílios**. 2024b. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?edicao=42304&t=quadro-sintetico>. Acesso em: 08 jan. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Em 2023, expectativa de vida chega aos 76,4 anos e supera patamar pré-pandemia**. 2024c. 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>. Acesso em: 08 jan. 2025.

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

JARDIM, Maria Chaves; MOURA, Paulo José Carvalho. O projeto de capitalização da Previdência Social no governo Bolsonaro: o mercado como estratégia de aposentadoria. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, v. 38, n. 1, p. 63-93, jan./abr. 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0102-6992-202338010003>. Acesso em: 08 jan. 2025.

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

KUNZLER, Caroline de Moraes. A teoria dos sistemas de Niklas Luhmann. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, v. 9, n. 16, 2007, p. 123-136. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/estudos/article/view/146>. Acesso em: 21jan. 2024.

LANZARA, Arnaldo Provasi; SILVA, Bruno Salgado. As reformas previdenciárias no Brasil e a expansão da previdência complementar. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 38, n. 111, jul. 2023.

LAVINAS, Lena; CORDILHA, Ana Carolina. Reforma da previdência: qualificando o debate brasileiro à luz de experiências internacionais. **Revista Necat**, ano 8, n. 15, jan./jun. 2019.

LEITE, Débora Fonseca; ARAÚJO NETO, Raul Lopes de. Sistema de capitalização individual chileno: um protótipo de reprodução de desigualdades sociais. **Revista Caderno Virtual (Estudos em direito comparado)**, Brasília, v. 1, n. 57: p. 40-56, mai./ago. 2023.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 20ª ed., rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2016.

LIMA, Francisco Meton Marques de. **Os princípios de direito do trabalho na lei e na jurisprudência**. 4ª ed., São Paulo: LTr, 2015.

LIMA, Ricardo Alves de. A busca do pleno emprego como princípio da ordem econômica: entre o ser e o dever ser. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito PPGDir/UFRGS**. Porto Alegre, v. 17, n. 1, p. 225-238, jan.-ago. 2022.

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

DA SILVA, Lara Lúcia; DA COSTA, Thiago de Melo Texeira. A Formação do Sistema Previdenciário Brasileiro: 90 anos de História. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 08, n. 03, p. 159-180, 2016.

LUHMANN, Niklas. **Introdução à teoria dos sistemas**. Trad. Ana Cristina Arantes Nasser. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

LUHMANN, Niklas. **Teoria dos sistemas na prática**: Volume I. Estrutura social e semântica. Trad. Patrícia da Silva Santos. Petrópolis: Vozes, 2018.

MACEDO, Fernando César de; PORTO, Leonardo Rodrigues. Aspectos da evolução regional do mercado de trabalho formal no Brasil (2002-2018). In: MONTEIRO NETO, Aristides; COLOMBO, Lucileia Aparecida; ROCHA NETO, João Mendes da (orgs). **Desenvolvimento regional no Brasil**: políticas, estratégias e perspectivas. Rio de Janeiro: Editora Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2023.

MARTINS, Maria Luísa Monteiro; PEREIRA, Fernando Batista; TOLEDO, Dimitri Augusto da Cunha. Trabalho intermitente: um flerte com a precarização ou a sua institucionalização? In: **Novos Temas em Direito**: Tensões e Complementaridades, v. 3. Editora Científica, 2024. p. 188-203.

MARTINS, Sergio P. **Direito da seguridade social: direito previdenciário**. 41ª ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023. E-book. p.189. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553626157/>. Acesso em: 01 nov. 2024.

MATTOS, Fernando Augusto Mansor de; LIMA, Sergiany da Silva. Apontamentos para o debate sobre o pleno emprego no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 2 (54), p. 293-328, ago. 2015.

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

MELO, Marcus André. O Sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 48, nº 4, p. 845-889, 2005.

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

MENDES, Gilmar F.; BRANCO, Paulo Gustavo G. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Editora Saraiva, 2023. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553624474/>. Acesso em: 13 fev. 2024.

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

MOURA, Juliana da Silva; RIBEIRO, Júlia Cecília de Oliveira Alves; CASTRO NETA, Abília Ana de; NUNES, Claudio Pinto. A precarização do trabalho docente e o adoecimento mental no contexto neoliberal. **Revista Profissão Docente**, Uberaba, v. 19, n. 40, p. 1-17, jan./abr. 2019.

NAKAHODO, Sidney Nakao; SAVOIA, José Roberto. A reforma da previdência no Brasil: Estudo comparativo dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 23, n. 66, fev. 2008, p. 45-58.

NOGUEIRA, Mauro Oddo; CARVALHO, Sandro Sacchet de. **Trabalho precário e informalidade**: desprecarizando suas relações conceituais e esquemas analíticos. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, dez/2021. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10948/1/td_2707.pdf.

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

NORTH, Douglass. **Instituições, mudança institucional e desempenho econômico**. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

OLIVEIRA, Francisco Eduardo Barreto de; BELTRÃO, Kaizô Iwakami; FERREIRA, Mônica Guerra. **Reforma da previdência**. Rio de Janeiro: Ipea, 1997. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2274/1/TD%20508.pdf>.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Agenda 2030**. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/8>. Acesso em: 18 fev. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Desenvolvimento humano: relatório de 2021/2022**. 2023. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/desenvolvimento->

humano/publications/relatorio-de-desenvolvimento-humano-2021-22. Acesso em: 17 fev. 2024.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). Guidelines concerning a statistical definition of informal employment. *In: International Conference of Labour Statisticians*, 17. Report of the conference. 2003. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/normativeinstrument/wcms_087622.pdf. Acesso em: 07jan. 2024.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). Revision of the 15th ICLS resolution concerning statistics of employment in the informal sector and the 17th ICLS guidelines regarding the statistical definition of informal employment. *In: 20th International Conference of Labour Statisticians*, Genebra, 2018. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/meetingdocument/wcms_636054.pdf. Acesso em: 07 jan.2024.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **O trabalho digno e a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**, Genebra, [s.d.]. Disponível em: <https://www.ilo.org/pt-pt/media/426441/download>. Acesso em: 08 jan. 2025.

PAES, Nelson Leitão. Os efeitos dos parcelamentos sobre a arrecadação tributária. **Estudos econômicos (São Paulo)**, v. 44, n. 2, jun./2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ee/a/wwm6zVpt997MSQnMYXfsJb/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 9 out. 2024.

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

PEDREIRA, Christina de Almeida; PIERDONÁ, Zélia Luiza. A violação do primado do trabalho pela legislação previdenciária. **Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI realizado em Fortaleza - CE nos dias 09, 10, 11 e 12 de Junho de 2010**, p. 8959-8975.

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

REIS, Anna Karolina dos; CASAGRANDA, Yasmin Gomes. A previdência social brasileira e a sustentabilidade financeira dos seus regimes: sistematização da teoria. **Revista Gestão em Análise – ReGeA**. v. 12, n. 2, Fortaleza: Unichristus, mai./ago. 2023.

RIFKIN, Jeremy. **O fim dos empregos: o contínuo crescimento do desemprego em todo o mundo**. São Paulo: M. Books do Brasil Editora Ltda., 2004.

ROCHA, Henrique. **A revolução 4.0 e o conflito aparente entre o incentivo tecnológico e a busca do pleno emprego**. 2021. Monografia (Mestrado em Direito) – Curso de Direito – Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2021.

ROSSI, Bruna Cavati. Trabalho intermitente e trabalho autônomo: a formalização do informal. **Anais do 9º Encontro Internacional de Política Social e 16º Encontro Nacional de Política Social**. Vitória, 2023.

SARLET, Ingo W.; MARINONI, Luiz G.; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Editora Saraiva, 2022. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553620490/>. Acesso em: 18 jan. 2024.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

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

SILVA, Roberta Cristina; DE ALMEIDA SANTOS, Fernando; PINTO DA FONSECA, Francisco César; PIACENTE, Fabrício José. Financiamento indireto, adesão a parcelamentos previdenciários e as consequências à previdência social. **Gestão & Regionalidade**, v. 39, p. e20237674, 2023. DOI: 10.13037/gr.vol39.e20237674. Disponível em: https://seer.uscs.edu.br/index.php/revista_gestao/article/view/7674. Acesso em: 9 out. 2024.

SILVA, Roberta Soares da. **O princípio da contrapartida no sistema de seguridade social: orçamento em destaque**. 1ª ed., Curitiba: Alteridade Editora, 2023.

SOTTILI, Jovana. A irritação do sistema da economia sobre o sistema do direito: uma análise empírica acerca da reforma da previdência. **Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife**, v. 90, n. 01, jan/jun 2018, p. 70-85.

SOUZA, Elizabeth Rodrigues de; HOLANDA, Robson Alves. O pleno emprego na perspectiva de efetivação do direito ao trabalho e garantias humanas. In: GEVEHR, Daniel Luciano (org.). **Migração, trabalho e políticas sociais**: contribuições sobre conceitos e desafios. São Paulo: Editora Científica Digital, 2022. p. 97-111.

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

STIGLITZ, Joseph E. **Povo, poder e lucro**: capitalismo progressista para uma era de descontentamento. Trad. Alessandra Bonruquer. 6ª ed., Rio de Janeiro: Record, 2023.

SZCZEPANIK, Dayanne Marciane Gonçalves; STEFANI, Silvio Roberto; BERNARDIM, Márcio Luiz. Objetivo de desenvolvimento sustentável 8: trabalho decente e pleno emprego. **Revista de Carreiras e Pessoas**. v. 13, n. 2, p. 194-216, mai./ago. 2023.

VIANA, Débora dos Santos; RIGAMONTE, Paulo Arthur Germano. As medidas do poder executivo federal à luz do desenvolvimento nacional e do pleno emprego. **Revista Juris UniToledo**, Araçatuba, SP, v. 05, n. 04, p. 225-242, out./dez., 2020.

WÜNSCH, Dolores Sanches; MENDES, Jussara Maria Rosa; MARTINS, Juliana. Trabalho precarizado e o colapso da proteção social. **Anais do III Seminário Internacional de Políticas Públicas**, 19 e 20 de outubro de 2017.

ZACHARIAS, Rodrigo; HAIK, Cristiane; MARIANO JUNIOR, Raul. Uma breve história narrativa e cronológica da seguridade social do Brasil, da progressividade legal ao atentado ao “núcleo duro” da Constituição Federal com o advento da EC nº 103/2019. **Revista Científica da UniRios**, v. 16, n. 32, p. 227-254, 2021.2.