

REFORMA DA PREVIDÊNCIA E JUSTIÇA INTERGERACIONAL: O LONGO CAMINHO DA PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA

PENSION REFORM AND INTERGENERATIONAL JUSTICE: THE LONG ROAD OF BRAZILIAN SOCIAL PROTECTION

Raimundo Márcio Ribeiro Lima

Professor Adjunto II do Curso de Direito da UERN (2017). Doutorando em Direito Público pela Universidade de Coimbra. Doutor em Direito Constitucional pela UFC (2018). Mestre em Direito Constitucional pela UFRN (2012). Especialista em Direito Público, com habilitação em Direito Administrativo, pela UnB (2010). Especialista em Docência do Ensino Superior pela UnP (2010). Graduado em Direito pela UFC (2003). Procurador Federal - AGU (2004). Procurador-chefe da Procuradoria Federal na UFERSA (PF/UERSA). Advogado OAB/RN.
E-mail: marcio.ribeiro@ufersa.edu.br

Recebido em: 08/02/2021
Aprovado em: 03/12/2021

“A ninguém escapa, mesmo que, por vezes não o admita de público, que a Constituição de 1988, não obstante conter acertos políticos, é, em grande parte, um produto de costura conjuntural, no qual inúmeros in-teresses, de toda ordem, foram tratados, algumas vezes sistematicamente, mas geralmente apenas justapostos, em um texto longo e casuístico que bem refletia as incertezas de sua época”
(MOREIRA NETO, 2005, p. 73).

RESUMO: O artigo discute os aspectos intergeracionais da reforma da previdência de 2019, destacando os pontos que interferem diretamente na sustentabilidade financeira e atuarial dos regimes previdenciários e que, assim, repercutem na justiça entre as gerações. Ademais, o artigo discute o efeito da dinâmica demográfica no sistema público de previdência, bem como da dinâmica laboral no difícil cenário de empregabilidade nas sociedades hipermodernas. Metodologicamente, adota-se a pesquisa qualitativa e o método dedutivo, com acesso a dados coletados do acervo bibliográfico nacional e com algumas incursões em publicações internacionais. Além disso, observa-se a importância de reformas estruturantes nas bases econômicas do Estado para promover o impulso econômico capaz de apresentar os meios necessários à gestão fiscal equilibrada do Estado. Por fim, são apresentadas algumas proposições para tentar solucionar o dilema da proteção social diante do déficit previdenciário e, de modo geral, dos longos períodos de escassez.

Palavras-chave: Reforma previdenciária. Justiça intergeracional. Sustentabilidade financeira e atuarial. Proteção Social. Reformas estruturantes.

ABSTRACT: The article discusses the intergenerational aspects of the pension reform of 2019, highlighting the points that directly interfere in the financial and actuarial sustainability of social

security systems and, thus, have repercussions on justice between generations. In addition, the article discusses the effect of demographic dynamics on the public pension system, as well as labor dynamics on the difficult employment scenario in hypermodern societies. Methodologically, qualitative research and the deductive method are adopted, with access to data collected from the national bibliographic collection and with some forays into international publications. In addition, there is the importance of structuring reforms in the economic bases of the State to promote the economic impulse capable of presenting the necessary means for the balanced fiscal management of the State. Finally, some propositions are presented to try to solve the social protection dilemma in the face of the social security deficit and, in general, the long periods of scarcity.

Keywords: Pension reform. Intergenerational justice. Financial and actuarial sustainability. Social protection. Structural reforms.

SUMÁRIO: Introdução. 1 Notas intergeracionais da reforma da previdência. 2 Consequências intergeracionais da imprevidência brasileira. 3 Proposições como fato e como advertência. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

O movimento dos direitos sociais como contínuo progresso, a partir de possibilidades normativas, não compreende o verdadeiro propósito da atividade parlamentar, pois, como bem denuncia as reformas previdenciárias mundo, o desafio dos direitos tem sido, acima de tudo, uma questão de possibilidades socioeconômicas e não propriamente jurídico-políticas, intensificada pelo indiscutível desgaste da representação política (BRITO, 2017, p. 166), notadamente pelos arroubos tanto do populismo jurisprudencial quanto do legalismo político na quadra decisória das questões fundamentais do Estado.

Assim, a implementação dos direitos exige uma dinâmica reformista que mais acena com a realidade que com os largos objetivos da idealidade. Com o advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB), a reforma da previdência tem sido um tema recorrente, sobretudo, nas últimas décadas, pois essa questão vem sempre a reboque dos dilemas fiscais do Estado. Todavia, cumpre lembrar que a questão da crise financeira não advém propriamente da questão previdenciária, mas com ela possui uma inevitável relação: a expansão da Dívida Pública (DP). Observa-se que o conflito entre a proteção previdenciária e o controle da atividade fiscal do Estado é permanente, haja vista a expansão do gasto social, mesmo com mudanças recorrentes nos modelos de proteção social, notadamente nos sistemas públicos de previdência.

Em termos intergeracionais, a discussão sobre a reforma previdenciária pode ser dividida em dois planos: (a) a estrutura do sistema público de previdência; e (b) a relação jurídico-previdenciária dos benefícios e serviços. Este artigo discute o primeiro plano e, mesmo assim, de modo breve, já o segundo, mais analítico, demandaria vários artigos, haja vista a inconsistência de diversos mecanismos de proteção previdenciária numa perspectiva intergeracional. Além disso, a discussão da estrutura do sistema público de previdência ainda comporta mais dois planos discursivos: (a) o longo processo de transição decorrente da convergência dos regimes previdenciários; e (b) a justiça intergeracional de cada regime previdenciário - e entre eles - diante das dinâmicas demográfica e laboral.

Neste artigo, discute-se a justiça intergeracional dos regimes previdenciários, mas sem análise específica de qualquer regime de transição, que remonta à Emenda Constitucional nº 20/1998 (EC 20/1998), diante da sustentabilidade financeira e atuarial do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e Regime Próprio de Previdência Social da União (RPPSU). Não obstante essa ressalva, discutir um regime previdenciário é sempre conceber a existência de *vários regimes* dentro do mesmo regime, seja pela necessidade de respeitar regras de transição; seja pela

imposição dos direitos adquiridos, que, de forma mais analítica, são apenas casos [mais] especiais de transição.

Desse modo, uma séria reflexão sobre a Emenda Constitucional nº 103/2019 (EC 103/2019) não pode prescindir da compreensão, pelo menos em termos estruturais, das reformas previdenciárias realizadas nas últimas décadas, justamente para identificar o rumo tomado pelo sistema de proteção social, bem como seus efeitos imediatos e mediatos, fato que vai denunciar, com grande aflição, a longa marcha da imprevidência brasileira.

O artigo, além desta introdução e da conclusão, compreende 03 (três) partes: (a) a primeira, levantando algumas notas intergeracionais sobre a reforma da previdência, pontuando, sobretudo, os (des)arranjos do sistema público de previdência; (b) a segunda, denunciando os reflexos da violação da justiça intergeracional no universo da proteção previdenciária; (c) a terceira, propondo medidas importantes para contornar os desafios intergeracionais do sistema público de previdência. O trabalho prestigia a revisão bibliográfica, a jurisprudência e os dados oficiais do Estado, adotando, assim, a pesquisa qualitativa e o método dedutivo no desenvolvimento desta breve investigação científica.

1 NOTAS INTERGERACIONAIS DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA

Primeiramente, vale destacar o significado de justiça intergeracional e, partir disso, ventilar os dados concretos dessa significação no plano das reformas previdenciárias. Desde logo, é preciso pontuar que a ideia de justiça intergeracional não é tranquila, pois há autores que defende a sua impossibilidade em função da inexistência de direitos das pessoas futuras, isto é, de sujeitos inexistentes (BECKMANN; PASEK, 2001, p. 14; BARRY, 1989, p. 189).

Contudo, o tratamento geracional sobre a condição de possibilidade das pessoas no futuro não se submete à perspectiva correlativa entre direitos [ou deveres] e sujeitos individualmente considerados, pois a lógica que deve animar a justiça intergeracional é a consagração de valores atemporais que possibilitem uma sucessão infundável de gerações no tempo. Além disso, há diversas situações, já resguardadas normativamente, em que são possíveis a existência de direitos, a despeito da ausência temporária de sujeitos, por exemplo, na herança jacente e doação ou sucessão a favor de nascituros ou concepturos (SEQUEIRA, 2017, p. 21).

De qualquer sorte, mesmo que essa objeção seja digna de maior atenção, sobretudo, com relação à subsistência de direito mesmo sem [eventual] existência de seu objeto no futuro (SEQUEIRA, 2017, p. 32), observa-se que a preocupação com a equidade intergeracional, justamente pela necessidade de maior decantação teórico-discursiva, tem ocupado cada vez mais espaço no processo de definição dos modelos da ação pública e, claro, na formulação das políticas públicas diante dos desafios exponenciais da sociedade hipermoderna (LIPOVETSKY, 2004, p. 51), pois, saindo dos domínios abstratos da ética, da moral ou da filosofia, a questão da responsabilidade intergeracional ganha maior concretude diante dos imperativos executivos da ação pública de longo fluxo histórico, como tão bem denuncia a questão previdenciária.

E a razão disso é simples: os meios e modos da ação pública no futuro dependem, em grande medida, das escolhas feitas no presente e isso, por certo, não se revela patente não apenas relação ao meio ambiente ou à DP, porquanto se espalha por todos as áreas da sociedade, notadamente na conflitiva seara da proteção social, notadamente em função da baixa taxa de natalidade (o papel decisivo da mulher no mercado de trabalho), queda na mortalidade e expansão da expectativa de vida (crescimento dos gastos sociais), resultando na sobrecarga da seguridade social e, com isso, uma distorção no sistema fiscal (GOMES, 2010, p. 24).

A justiça entre as gerações foi reconhecidamente ventilada por John Rawls (1999, p. 251-258), inclusive como uma forma de justificação da necessidade do véu da ignorância (RAWLS, 1999, p. 118), no qual pontuou a intrigante questão da poupança justa como compromisso de toda geração, abrindo relevante norte reflexivo sobre a responsabilidade das gerações presentes (vivas)

sobre as gerações futuras (não nascidas) e, a partir disso, exsurgiu uma torrente de inquietações sobre a pertinência da justiça intergeracional.

De todo modo, quase dois séculos antes das premissas rawlsianas, Edmund Burke já destacava a importância da longa sucessão de aprendizado entre as gerações, compartilhando os conselhos ou meios que cadenciam diretamente a ideia de justiça entre as gerações e, assim, logrando os benefícios que respondem pelas conquistas imemorais de qualquer sociedade, pois apenas a sucessão das gerações no tempo é que permite extrair as decisões adequadas diante dos dilemas da humanidade, algo que nenhum legislador, independentemente do seu momento no fluxo unidirecional do tempo, poderia fazer [ou teria feito] sem o concurso dos ensinamentos das gerações anteriores (BURKE, 2003, p. 144).

Grosso modo, a problemática consiste em solucionar os seguintes pontos: (a) a possibilidade de uma justiça intergeracional; (b) o seu conteúdo; e (c) os meios necessários à sua observância, notadamente nos planos da ação pública, diante da intertemporalidade geracional, ausência de reciprocidade entre as gerações, assimetria de poder entre as gerações e sua inevitável transdisciplinaridade (CAMPOS, 2017, p. 46-47).

Nesse ponto, sobre a possibilidade de uma justiça intergeracional, vale destacar o seguinte: a imprevisibilidade dos fatos, inclusive os mais adversos e complexos, sobre o curso histórico da humanidade, notadamente os que são alheios à intervenção humana, não é uma realidade cuja consequência independe do agir humano, isto é, dos valores que animam as relações sociais nas suas mais diversas formas de interação humana no seu ambiente. Pode-se questionar que isso ou aquilo, no sentido factual do termo, possa surgir sem a interferência humana, mas a forma como a humanidade enfrenta seus dilemas depende precipuamente da organização das funcionalidades geradas pelo próprio homem.

Por isso, longe de qualquer discussão sobre a existência de direitos das pessoas futuras, a justiça intergeracional adentra no universo das inquietações sobre os deveres atuais e sua repercussão no desenvolvimento das gerações futuras. Um bom exemplo disso, para além da questão ambiental e da DP, porque já representa uma indiscutível clarividência sobre a problemática da própria existência humana, é o embate teórico-discursivo entre transumanistas e bioconservadores. Assim, o pensamento intergeracional não se prende às pessoas individualmente consideradas, mas, sim, às dimensões geracionais da própria existência humana. Dito outro modo, não é uma questão identificada no sujeito x no ano y, mas na geração x, no ano y, em termos de disponibilidade de recursos naturais, culturais, econômicos *etc.*

Quanto ao conteúdo da justiça intergeracional, a temática pode ser dividida nos seguintes termos: (a) os valores intergeracionais; e (b) os deveres intergeracionais. Aqui, representa a grande dificuldade na compreensão teórica da justiça intergeracional, porquanto quais valores a serem defendidos e quais deveres a serem exigidos na cadência interminável do tempo?

Por evidente, não há como explicitar tais valores pormenorizadamente, até porque não é objeto deste artigo, contudo, cumpre dizer que a sua ordenação deve ir muito além, só para citar algumas temáticas, da ideia de sustentabilidade fiscal, proteção ambiental ou direitos reprodutivos¹, pois exige uma compreensão dos atos da ação pública - e também privada - a partir da prossecução da equidade intergeracional, reportando, acima de tudo, a consagração do princípio da precaução diante da senda evolutiva das atividades econômicas, sociais e culturais, notadamente quanto às consequências de longo curso dos parâmetros adotados na satisfação das demandas da sociedade.

Dessa forma, não há como afastar a ideia de que esses valores devam fundamentar princípios importantes, ainda que questionáveis, de justiça intergeracional, tais como: (a) *da equivalência*, isto é, cada geração só deve usar uma quantidade de recursos equivalente; (b) *do saldo positivo de poupança*, cada geração deve deixar tantos bens (materiais e imateriais) quantos necessários à elevação do bem-estar social legado pela geração anterior; (c) *do mínimo dano*

¹ Adentrando, inclusive, no largo universo do planejamento econômico, planejamento cultural, planejamento urbano, planejamento dos recursos hídricos, planejamento da saúde *etc.*

irreversível, impondo limites espaciais e temporais às atividades econômicas que causem danos irreversíveis; (d) *da indisponibilidade do futuro dos outros*, reconhecendo a impossibilidade de dispor de direitos (presentes e futuros) dos outros, exigindo-se, assim, limites normativos precisos sobre a existência de direitos próprios de cada geração; (e) *da imparcialidade intergeracional*, sobretudo, diante de decisões fundamentais do Estado, nos quais afetam diretamente diversas gerações, concebendo-se, ainda que abstratamente, a razoabilidade das decisões diante de todas as gerações por elas afetadas (SILVA, 2017, p. 131).

É nesse contexto que se verifica a enorme dificuldade na definição dos deveres intergeracionais, pois a lógica que anima os cuidados com a equidade intergeracional pode sofrer consideráveis modificações no tempo, mas ela sempre vai exigir um núcleo de deveres que corporificam os valores intergeracionais. Afinal, a pergunta sobre o que é necessário fazer para promover a justiça intergeracional será sempre uma questão aberta, pois as aflições e os limites das gerações vivas dão o tom e o dom das condições de possibilidades das gerações futuras.

No que se refere aos meios ou mecanismos de atuação destinados à promoção da justiça intergeracional, que possui íntima correlação com os deveres intergeracionais, exsurge uma importante questão: com que legitimidade uma geração pode ser *constrangida* a seguir determinados modelos de comportamento ou produção, ainda que sem a evidência de sua utilidade prática em momentos longínquos, em nome da equidade intergeracional?

Hoje, essa questão, pelo menos do ponto de vista ambiental, revela-se bem aceitável em termos ecológicos, mas como exigir essa compreensão no conflitivo universo da disponibilidade de recursos naturais e culturais e, sobretudo, no controle dos gastos públicos? Por isso, a visão que domina a justiça intergeracional, em parte conservadora, não se compadece com soluções que defendam a franca expansão dos níveis de conforto ou comodidade das gerações presentes, mas, por outro lado, não se pode exigir sacrifícios que dispensem às gerações atuais um menor nível de conforto ou comodidade já gozados pelas gerações passadas.

A razão é simples: uma expansão contínua no nível de conforto ou comodidade, ainda que consentida por todas as gerações, é cercada de sérios questionamentos ou condicionantes intergeracionais, notadamente quanto à disponibilidade de recursos naturais, sem falar na própria distribuição desses recursos como fator de superposição econômica entre as nações. Em termos previdenciários, isso seria catastrófico, pois a cadência evolutiva dos direitos tornaria facilmente insustentável qualquer sistema de previdência. Todavia, esse cenário não se afigura nada hipotético até mesmo na atualidade, pois a manutenção do Estado Social, pelo menos em níveis aceitáveis de proteção previdenciária, tem corroído o orçamento das nações e, conseqüentemente, pressionando cada vez mais a DP para as gerações futuras, sobretudo, com o crescimento inexpressivo do Produto Interno Bruto (PIB).

No Brasil, a questão resta particularmente sensível, pois o nível de proteção social já se encontra muito aquém das nações desenvolvidas, mesmo com comprometimento semelhante em termos orçamentários, porém com o agravante de o custo [com os juros] da DP ser o maior entre os países do BRICS (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2018, p. 22), apesar da relação DP/PIB ser bem menor que a grande maioria dos países desenvolvidos, a saber, 74% do PIB em dezembro de 2017 (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2018, p. 21).

Evidentemente, com a pandemia da Covid-19, essa situação se agravou praticamente em todas as nações, de maneira que a sustentabilidade da DP entra na ordem do dia das inquietações teórico-discursivas da justiça intergeracional, sobretudo, no que concerne ao limite do endividamento público de longo curso. Não por outro motivo, no campo da proteção social previdenciária, o dilema da justiça intergeracional se dissolve na questão da sustentabilidade financeira (CABRAL, 2017, p. 356), sem que nela se limite, porquanto a questão financeira em si, de indiscutível importância prática, não exaure a discussão sobre a justiça intergeracional de

qualquer regime previdenciário, pois um modelo de previdência pública ou privada pode ser sustentável financeiramente sem que seja necessariamente justo em termos intergeracionais.

Prendendo-se, agora, à reforma da previdência, cumpre dizer que a EC 103/2019 preservou o estatuto individual previdenciário (BALERA, W., 2020, p. 07-08), todavia uma visão individualista do sistema público de previdência compreende sérios inconvenientes à luz da justiça intergeracional, mas possui sólida defesa doutrinária, cujas consequências podem ser facilmente observadas com a irrupção de reformas previdenciárias cada vez mais agressivas aos novos segurados. Para além dessa evidente constatação, dentre as notas intergeracionais mais importantes relacionadas à reforma da previdência, cumpre destacar as seguintes:

(a) *da infraconstitucionalização das normas previdenciárias* – desde logo, cumpre destacar que a temática não encerra qualquer desconstitucionalização de normas previdenciárias, pois não se trata de manutenção de vigência de norma de constituição antiga, com *status* de norma ordinária, em função do advento de nova constituição (BALERA, F., 2020, p. 29). Portanto, a situação não passa de infraconstitucionalização de normas previdenciárias, aliás, ela ocorre na definição: (1) do tempo de contribuição da aposentadoria (artigos 40, § 1º, inciso III; 201, § 7º, CRFB), (2) dos requisitos para concessão de pensão por morte (artigo 40, § 7º, da CRFB) e (3) dos pressupostos do abono de permanência (artigo 40, § 19, CRFB).

Por mais que se defenda o contrário (BALERA, F., 2020, p. 28), uma minudente disciplina da matéria previdenciária no texto constitucional, longe de insuspeita defesa da segurança jurídica pela via da rigidez constitucional, apenas acarreta uma incompreensível tentativa de assegurar a estabilidade de fatores extrajurídicos relacionados aos regimes de previdência, tais como, arrecadação, empregabilidade ou demografia, através da vã presunção de que a imutabilidade das cláusulas jurídicas é capaz de romper o ímpeto dos fatos.

Aliás, tudo isso ocorre com sérias consequências na programação do gasto público, isto é, com o estrangulamento do Orçamento Fiscal (OF) pelo Orçamento da Seguridade Social (OSS). Assim, com a infraconstitucionalização das normas previdenciárias, estima-se que a alteração dos parâmetros concessórios dos benefícios e serviços dos regimes de previdência seja mais célere e, sobretudo, mais adequada em função das vicissitudes das dinâmicas demográfica e laboral, sem prejuízo da efetiva proteção previdenciária.

Aqui, revela-se o verdadeiro nó górdio da questão: entre a rigidez constitucional e a flexibilidade da legislação ordinária, como vias antagônicas do mesmo fenômeno, mora a imperiosa questão dos regimes de previdência impossíveis (sem higidez financeira) ou possíveis (sem proteção efetiva). Aqui, impõe-se o reconhecimento de que não há qualquer *monopólio atemporal* das gerações anteriores sobre as gerações posteriores no universo das questões constitucionais, inclusive como exigência do aprofundamento dos objetivos das pretensões normativas de outras épocas (OST, 2001, p. 280);

(b) *do elogio à transparência* – tendo em vista o artigo 76, § 4º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que foi incluído pelo artigo 2º da EC 103/2019, restou ainda [mais] infundada uma recorrente crítica contra a Desvinculação de Receitas da União (DRU), no sentido de que ela seria responsável pela construção do déficit previdenciário (LIMA, 2018, p. 14). A crítica, que já não era aceitável nos últimos anos, agora resulta sem sentido, pois a DRU, diante da alteração acima mencionada, não mais se aplica às receitas das contribuições sociais destinadas ao custeio da seguridade social.

Aliás, ela só fazia algum sentido, pois efetivamente reduziria os recursos do OSS, se os recursos da DRU fossem maiores que os recursos do OF destinados ao próprio OSS. Todavia, o orçamento da União tem denunciado o contrário, como bem comprova o artigo 3º, incisos I, II e III, § 1º, da Lei nº 13.978/2020, que é a Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2020, afastando, inclusive, a equivocada assertiva, muito embora comum (LIMA, 2018, p. 11), de que o serviço da dívida abarca mais da metade do orçamento público brasileiro.

O fato é que a DRU gerava falta de transparência e não propriamente efetiva redução de receitas das contribuições sociais destinadas ao OSS. Todavia, por ser necessário destacar, houve anos em que os valores da DRU foram maiores que os valores do OF repassados ao OSS, como bem evidenciou um levantamento do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre a questão do déficit da previdência social, aliás, cumpre destacar a seguinte passagem do voto do relator: “[...] o impacto da DRU sobre o resultado da previdência é nulo, no caso do Regime Geral, e muito pequeno no RPPS” (BRASIL, 2017, p. 127).

Contudo, nos termos desse levantamento, no período de 2007 a 2016, apenas nos anos de 2007, 2008 e 2011 – e, mesmo assim, sem grande diferença nos valores – constatou-se que a necessidade de financiamento do OSS foi menor que a DRU. Portanto, no período acima assinalado, é mais aconselhável dizer que o déficit previdenciário se devia mais às desonerações tributárias, bem como ao fluxo econômico desfavorável à arrecadação, que propriamente à DRU.

Além disso, dados recentes reforçam ainda mais a compreensão de que o déficit previdenciário é real: em 2019, o déficit primário do RGPS superou os R\$ 213,17 bilhões e, no acumulado de janeiro a novembro de 2020, portanto, já com o impacto da Covid-19, o déficit primário do RGPS passou de R\$ 263,71 bilhões, além disso, no acumulado dos últimos 12 (doze) meses, isto é, de dezembro de 2019 a novembro de 2020, o déficit primário já superou os 275,83 bilhões (BRASIL, 2020b, p. 51). Aqui, vale lembrar que, nas últimas duas décadas, o número de benefícios previdenciários se expandiu a uma média de 3,1% ao ano (GIAMBIAGI, 2021, p. 148).

Logo, a pretensão de crescimento econômico contínuo, ainda que desejável, mas fantasiosa, não garantiria, por si só, a sustentabilidade financeira e atuarial dos regimes previdenciários, porquanto o dilema é de ordem estrutural e não meramente conjuntural, o que exige adequações no modelo de previdência pública, sobretudo, na forma de seu financiamento, que não pode mais ser amparado preponderantemente na lógica interna da empregabilidade;

(c) *da racionalização [meramente econômica] do cálculo* - a sistemática de cálculo da Renda Mensal Inicial (RMI) dos benefícios previdenciários tem sofrido duras alterações, aliás, algo observado desde a imposição do fator previdenciário nas aposentadorias do RGPS, conforme os artigos 18, inciso I, alíneas *b* e *c*; 29, *caput*, inciso I, §§ 7º, 8º e 9º; e 29-C, da Lei nº 8.213/1991, que é a Lei de Benefícios da Previdência Social (LBPS).

Todavia, com a EC 103/2019 a questão assumiu outro tom, pois acabou com a média [aritmética simples] das contribuições previdenciárias (artigo 29, *caput*, da LBPS), isto é, não mais será possível excluir 20% das menores contribuições do segurado na média do(s) Salário(s) de Contribuição (SC), de maneira que o Salário de Benefício (SB) será invariavelmente menor, pois levará em conta 100% do período contributivo, a saber, das contribuições do segurado de julho de 1994 – ou em data posterior, conforme o início da contribuição - até a data do requerimento administrativo (artigo 26, *caput*, da EC 103/2019).

Ademais, o valor do benefício será 60% dessa média, com acréscimo de 2% para cada ano de contribuição que exceder o tempo de: (1) 20 (vinte) anos de contribuição para homens; e (2) 15 (quinze) anos de contribuição para mulheres (artigo 26, §§ 2º e 5º, da EC 103/2019). O grande inconveniente é que as baixas contribuições, geralmente observadas no início da atividade profissional, portanto, na juventude, passarão a fazer parte da média dos SC, repercutindo negativamente na formação da RMI (BERMAN, 2020, p. 59).

Por um lado, observa-se uma média dos SC mais realista; por outro lado, não menos real é a redução da RMI, resultando em economia para o RGPS. Evidentemente, quem é obrigado a fazer conta para tentar o equilíbrio do OSS, leia-se a gestão fiscal do Estado, enxerga com bons olhos essa alteração, mas ela é particularmente desastrosa para os segurados, pois o que geralmente importa às pessoas - em situação de vulnerabilidade social ou não -, tendo em vista os propósitos do RGPS (artigo 201 da CRFB), é a suficiência econômica dos benefícios previdenciários, que, desejosamente, deve ir além do direito a um mínimo para uma existência condigna (ANDRADE,

2004, p. 29), que deve representar uma inarredável prioridade das gerações vivas (MARTINS, 2017, p. 273), inclusive, inserindo-se no âmbito de atuação da assistência social.

Todavia, a defesa do nível de proteção social dos cidadãos não pode limitar-se aos queixumes, ainda que circunstancialmente justificáveis, meramente egoísticos das gerações vivas, pois não há qualquer regra moral – e muito menos jurídica – que permita uma transferência crescente e ininterrupta da DP, notadamente a previdenciária, para as gerações futuras, o que é algo bem diverso de não conceber a existência de dívidas, mas, sim, de não admitir o seu descontrole com a finalidade de preservar nível de proteção social incompatível com o suporte fiscal do Estado.

Daí a ordinária compreensão de que o endividamento excessivo seria compreensível diante de situações de guerra ou calamidade pública (RIBEIRO, 2017, p. 143), como bem exemplifica a EC nº 106/2020 diante da Covid-19. De todo modo, o artigo 26, § 6º, da EC 103/2019 apresenta uma interessante possibilidade para mitigar essa situação, porém poucos poderão gozá-la, pois exige o sacrifício de algum tempo de contribuição para qualquer finalidade. Explica-se: poderão ser excluídas as contribuições da média dos SC que resultem na redução da RMI.

Contudo, deve ser mantido o tempo mínimo de contribuição exigido para o benefício requerido, de maneira que o tempo de contribuição excluído não poderá ser utilizado para qualquer finalidade, sobretudo, (1) para os acréscimos estabelecidos no artigo 26, §§ 2º e 5º, da EC 103/2019; (2) para averbação em outro regime de previdenciário; e (3) para obtenção de proventos em inatividade dos artigos 42 e 142 da CRFB, logo, os segurados com muito tempo de contribuição flertarão com essa sistemática, pois poderão ter 100% da média dos SC, mesmo com a exclusão das contribuições que poderiam reduzir essa média, aumentando, assim, a média dos SC. Todavia, isso vai depender dos cálculos no caso concreto, pois também é possível que segurados com menos de 40 anos de contribuição (homens) - ou 35 anos de contribuição (mulheres) – consigam resultados positivos com a exclusão de períodos contributivos que baixem a média de SC.

Aqui, impera uma questão importante: por mais que não se deseje que o RGPS se torne uma mera técnica de investimento de cunho securitário, mormente com as rigorosas disposições de cálculo impostas pela EC 103/2019, o fato é que o aumento da complexidade na realização dos cálculos previdenciários exigirá, cada vez mais, uma atenção redobrada dos segurados na promoção dos requerimentos administrativos, porquanto o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), a despeito do dever de orientar os segurados sobre a melhor forma de cálculo do benefício, nem sempre conseguirá estabelecer o parâmetro mais adequado, sobretudo, diante das diversas regras de transição (artigos 15, 16, 17, 18, 20 e 21 da EC 103/2019).

Nesse ponto, talvez o caso mais emblemático seja a relação entre a regra transitória da aposentadoria especial² do artigo 19 da EC 103/2019 e a regra de transição da aposentadoria especial do artigo 21 da EC 103/2019, tendo em vista os parâmetros adotados na aposentadoria comum, criando situações confusas de tratamento não isonômico na formação do cálculo dos benefícios para mulheres e homens (artigo 26, §§ 2º e 5º, da EC 103/2019), a despeito de o regramento atual da aposentadoria especial não apresentar diferenças de tratamento – e talvez por isso – nos requisitos etário e contributivo para homens e mulheres. É dizer, como há diferença de tratamento para homens e mulheres nas aposentadorias comuns, tal fato acarreta uma notória dificuldade para tentar equacionar uma forma de tratamento isonômico na aposentadoria especial, sobretudo, diante do regramento confuso dos artigos 19 e 21 da EC 103/2019 (KERBAUY, 2020, p. 97).

De qualquer sorte, a complexidade da matéria ensejará muitas revisões administrativas (artigo 103 da LBPS) e, claro, o aumento da litigância administrativa ou judicial, de maneira que teria sido mais adequada uma regra de transição mais simples, isto é, com a redução das diversas hipóteses, mas sem prejuízo de uma cadência adequada no atendimento dos requisitos concessórios dos benefícios previdenciários, ou seja, com uma transição mais suave possível. Todavia, a ideia

² A aposentadoria especial é, de longe, a situação mais controversa, para não dizer injusta, da EC 103/2019, cuja discussão não é possível apresentar nesta ligeira investigação.

de transição suave, que, no caso, possui clara conexão com os princípios da proporcionalidade e proteção da confiança, não pode ser vista apenas a partir da lógica compreensiva dos segurados, mas, também, diante dos claros objetivos da EC 103/2019;

(d) *da progressividade das alíquotas do RPPSU* – para além da regra transitória do artigo 28 da EC 103/2019, que dispõe sobre as alíquotas progressivas de contribuição do RGPS, cujos efeitos financeiros são importantes, mas sem maiores questionamentos jurídicos, cumpre destacar a regra transitória do artigo 11 da EC 103/2019, não adentrando, contudo, na específica controvérsia sobre a natureza confiscatória ou não da imposição tributária (artigo 150, inciso IV, da CRFB), até porque a ideia de confisco é, em tese - bem em tese mesmo -, atenuada, pois as *contribuições previdenciárias* se destinam ao pagamento de benefícios dos próprios contribuintes.

Nesse ponto, indaga-se: o combate à regressividade de qualquer regime de previdência passa pela progressividade das alíquotas de contribuição dos servidores públicos? Trata-se de questão que comporta muitas digressões, sobretudo, porque exige uma demorada análise – não apresentada aqui – sobre a justiça da imposição tributária, o que inclui o consentimento do cidadão como fator de legitimação da supressão do seu próprio patrimônio, observada a os parâmetros adequados de capacidade contributiva, como, aliás, já ponderava a Magna Carta de 1215 (CATARINO, 2008, p. 47).

De qualquer sorte, mesmo que se admita a progressividade das alíquotas de contribuição, tendo em vista maior justiça no sistema previdenciário (LEAL ET AL., 2020, p. 126) - ou simplesmente em função do déficit previdenciário -, impõe-se parcimônia na definição dos percentuais, senão o excesso pode representar não apenas uma derrota jurídica da pretensão reformista do governo, pois há Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI)³ questionando a medida, mas, sobretudo, um flagrante custo de oportunidade diante de outras medidas, possivelmente mais adequadas ou, no mínimo, constitucionalmente irrepreensíveis.

Desde logo, uma coisa parece fora de dúvida: o parâmetro contributivo dos segurados, por maiores que sejam as alíquotas adotadas, são miseravelmente insuficientes para romper o déficit previdenciário, porque o dilema a ser enfrentado é estrutural e não meramente conjuntural. Daí a compreensão de que a progressividade das alíquotas não pode ser vista como mecanismo de controle de déficit previdenciário de qualquer sistema público de previdência.

Todavia, cumpre reconhecer que essa ressalva não possui a intenção de expressar um argumento consistente para a manutenção de uma alíquota linear de contribuição e, portanto, independentemente da remuneração do segurado. Em todo caso, na ADI nº 6.254/DF, o Relator, Ministro Roberto Barroso, conforme o juízo próprio das medidas cautelares, não vislumbrou uma violação constitucional na progressividade das alíquotas de contribuição dos servidores públicos, tal como definida no artigo 11, *caput*, § 1º, incisos IV a VIII, §§ 2º e 4º, da EC 103/2019⁴. Não obstante essas considerações, deve-se reconhecer o limite da redistribuição tributária, especialmente quando os contribuintes já são fustigados por diversos tributos federais⁵, estaduais, distritais ou municipais, sem prejuízo de pagamento de serviços sociais privados, tais como, educação, saúde, segurança ou transporte.

Em termos intergeracionais, a progressividade das alíquotas torna o RPPSU menos regressivo, todavia, isso não se traduz na suficiência financeira do regime previdenciário, porquanto é mais uma questão de *justiça contributiva* que propriamente de *autossuficiência contributiva* no RPPSU.

³ Aliás, poucas não foram as ações ajuizadas por corporações públicas, destacando-se as seguintes: ADIs nº 6.254/DF, 6.255/DF, 6.258/DF e 6.271/DF.

⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.254 MC/DF. Órgão Julgador: Decisão Monocrática. Ministro Relator: Roberto Barroso. Brasília/DF, julgamento em 14 maio 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343109454&ext=.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2021.

⁵ Lembrando-se que o valor das contribuições previdenciárias, no caso de Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF), é excluído da base tributável.

Assim sendo, a progressividade das alíquotas (artigo 149, § 1º, da CRFB) em função da faixa salarial cria uma dinâmica contributiva mais justa que a decorrente da aplicação linear da alíquota referente ao teto remuneratório do contribuinte, isto é, sobre toda a base de contribuição, porquanto o escalonamento das alíquotas leva em consideração diversas parcelas (faixa de valores) da remuneração do contribuinte (artigo 11, § 2º, da EC 103/2019), fazendo com que o esforço contributivo, a despeito de ser bem maior que antes da EC 103/2019, seja mais equânime, tendo em vista a alíquota efetiva suportada pelo contribuinte.

Assim, a progressividade das alíquotas em função da faixa de rendimento, a despeito de eventual crítica, encontra amparo no princípio da capacidade contributiva (artigo 145, § 1º, da CRFB), bem como na pretensão de maior *justiça social* com a imposição de maior contribuição para quem ganha mais (LEAL *ET AL.*, 2020, p. 128), sem, contudo, levar em consideração o particular contexto em que se inserem os rendimentos dos cidadãos.

Aqui, impera sempre uma grande suspeita sobre a ideia de justiça fiscal, porquanto a mera redistribuição de renda não é, nem de longe, uma medida que traduza algum parâmetro claro de justiça, pois o fato, por si só, de alguém ganhar mais, naturalmente em função de sua atuação na sociedade, não determina que esse acréscimo patrimonial, eventual ou permanente, colabore negativamente com a situação econômica de qualquer membro da comunidade política, por isso, a ideia de solidariedade fiscal, por força de intervenção normativa, deve amparar-se em critérios razoáveis, portanto, sem malferir as pretensões econômicas legítimas dos cidadãos, notadamente quando elas promovem a expansão da riqueza na sociedade, cujos benefícios a todos são estendidos, independentemente da imposição tributária.

No entanto, a alíquota efetiva jamais será de 22% (LEAL *ET AL.*, 2020, p. 127), pois, mesmo na hipótese de remuneração superior a R\$ 39.000,00, que é o caso do teto remuneratório dos Ministros do STF, a saber, R\$ 39.293,32⁶ (artigo 37, inciso XI, da CRFB), e tendo em vista a Portaria SEPRT/ME nº 636/2021⁷, que atualiza o SC dos Poderes da União ou, de modo mais preciso, os valores previstos no artigo 11, § 1º, incisos II a VIII, da EC 103/2019, tal como determinado pelo § 3º do mesmo artigo, a alíquota efetiva será de 16,58%, conforme tabela elaborada abaixo:

Tabela 01 – Caso Prático - Parâmetro [atualizado – 2021] da EC 103/2019

Faixa Salarial (R\$)	Alíquota Efetiva (%)	Contribuição (R\$)
39.293,32	16,58	6.513,63
Faixa Salarial (R\$)	Alíquota Progressiva (%)	Contribuição (R\$)
Até 1.100,00	7,50	82,50
1.100,01 a 2.203,48	9,00	99,31
2.203,49 a 3.305,22	12,00	132,21
3.305,23 a 6.433,57	14,00	437,97
6.433,58 a 11.017,42	14,50	664,66
11.017,43 a 22.034,83	16,50	1.817,87
22.034,84 a 42.967,92 ⁸	19,00	3.279,11
Acima de 42.967,92	22,00	--

⁶ Tudo nos termos do artigo 1º da Lei nº 13.752/2018.

⁷ BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Previdência e Trabalho. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-seprt/me-n-636-de-13-de-janeiro-de-2021-298903520>. Acesso em: 18 jan. 2021.

⁸ Evidentemente, para fins de cálculo, a alíquota levará em consideração o valor/limite de R\$ 39.293,32.

No caso prático acima, o valor total da contribuição alcançou a importância de R\$ 6.513,61, no entanto, considerando a alíquota linear anterior à EC 103/2019, a saber, 11%, o valor da contribuição seria de R\$ 4.322,27. Percebe-se, inclusive, que a alíquota de 22% sequer é passível de aplicação, pois o teto remuneratório (artigo 37, inciso XI, da CRFB) se encontra abaixo de R\$ 42.967,92;

(e) *da contribuição (extra)ordinária* – aqui, entra em cena a complexa questão da contribuição extraordinária do artigo 149, §§ 1º-B e 1º-C, da CRFB, incluído pelo artigo 1º da EC 103/2019. Não se discute que a medida, caso seja adotada, será extremamente impopular, o que realmente importa é saber se ela será realmente necessária para superar a situação de déficit atuarial. Existiria outra forma, aliás, menos gravosa, para conter o déficit atuarial? Em qualquer caso, deve-se reconhecer que a instituição de contribuição extraordinária não pode ser considerada uma solução adequada sem que antes não tenham sido adotadas medidas político-administrativas para alavancar as bases econômicas da sociedade.

Dito de outro modo, sem as reformas nas bases econômicas do Estado, porque delas dependem a dinâmica fiscal do Estado, a situação de déficit atuarial, além de inevitável, será cada vez mais crônica, fazendo com que o aprofundamento da DP exija medidas impopulares e, dentre elas, a via da contribuição extraordinária, com o sério risco de que essa via assumira ares de ordinariedade, sobretudo, diante da regra transitória do artigo 9º, § 8º, da EC 103/2019 (LEAL *ET AL.*, p. 75), que permite a instituição de contribuição extraordinária pelo período máximo de 20 (vinte anos).

Dessa forma, mais importante que afirmar que os servidores, aposentados e pensionistas não suportariam mais qualquer tipo de majoração tributária, ainda que isso possua algum fundo de verdade, é promover uma ampla discussão sobre as vias normativas que possibilitem a atividade financeira do Estado, afastando, assim, a ideia de que a justiça contributiva seja capaz, por si só, de suplantar dilemas econômico-financeiros que vão muito além da questão previdenciária. Ademais, a contribuição extraordinária faz sentido, sobretudo, numa perspectiva intrageracional, para evitar déficits acentuados em função de questões conjunturais, porquanto isso seria compaginável com a periodicidade da medida, sem falar no retorno imediato dos recursos aos próprios segurados do regime de previdência, mas jamais para resolver dilemas estruturais da atividade financeira do Estado.

De todo modo, a situação de déficit atuarial causa preocupação até mesmo na via da contribuição ordinária, pois o SC dos aposentados e pensionistas, conforme o artigo 149, § 1º-A, da CRFB, poderá ser o valor dos proventos de aposentadoria e de pensões que supere o SM, indo, portanto, muito além do limite máximo dos benefícios do RGPS, denotando uma nítida expansão do ímpeto arrecadatório do Estado.

E mais: se a contribuição ordinária dos aposentados e pensionistas se revelar insuficiente, a contribuição extraordinária recairá, mediante instituição por Lei Complementar (artigo 40, § 22, incisos II, IV, VI e X, da CRFB), sobre os servidores ativos, aposentados e pensionistas (artigo 149, § 1º-B, da CRFB), sem prejuízo de outras medidas de contenção de gastos ou de aumento da arrecadação – seria o caso, por exemplo, de aporte de valores e bens administrados pelo fundo com o propósito de obtenção de receitas adicionais (LEAL *ET AL.*, p. 74) -, mas, em qualquer caso, por período determinado. Por isso, a situação exige demorados estudos analíticos sobre a sustentabilidade financeira do regime previdenciário no futuro, senão a medida não terá qualquer amparo constitucional, contudo, isso não parece ser uma tarefa difícil de ser comprovada com a expansão do déficit previdenciário. Vê-se, assim, um nítido mecanismo de justiça intergeracional, mas que deve ser exercido com parcimônia pelo Poder Público;

(f) *das evidentes inconstitucionalidades* – a reforma previdenciária, tendo em vista seus largos propósitos, haveria de alterar diversas disposições constitucionais e, com isso, outro não poderia ser o resultado: uma intensa complexificação da disciplina constitucional da matéria previdenciária, criando, para além das já existentes, um sem número de regras de transição, sem

falar na imperiosa necessidade de leis regulamentadoras, que exigirá uma vigorosa atividade legislativa. Evidenciando ainda mais esse difícil cenário, a reforma previdenciária ainda passará por demorado escrutínio judicial com relação à sua constitucionalidade. Nesse ponto, sem maiores dificuldades, é possível destacar uma clara inconstitucionalidade no artigo 26, § 5º, da EC 103/2019, pois estabeleceu um critério de cálculo para as mulheres do RPPSU diferente das mulheres do RGPS.

Explica-se: como o valor da aposentadoria corresponde a 60% da média de todo o período contributivo (artigo 26, *caput*, da EC 103/2019), isto é, de 100% do período de contribuição desde julho de 1994 - ou data posterior com início de contribuição -, porém, para cada ano de contribuição que exceder o tempo de 20 anos de contribuição, são acrescidos 2% no cálculo da aposentadoria; logo, faz diferença para o cálculo da aposentadoria o tempo mínimo de contribuição para sua obtenção: se 15 ou 20 anos.

Vê-se que o parâmetro acima é totalmente compatível com a aposentadoria dos homens, porém, no caso das mulheres, o período mínimo de contribuição é de 15 anos, logo, o acréscimo de 2% jamais poderia começar com 20 anos de contribuição, senão, as mulheres teriam que contribuir por mais 25 anos para alcançar 100% da média de contribuição, portanto, mais que os homens. É dizer, 15 anos de contribuição mínima (60%), mais 05 anos de contribuição sem acréscimo de 2% na média de contribuição e mais 20 anos de contribuição com acréscimo de 2% na média de contribuição (40%).

Daí a importância da regra do artigo 26, § 5º, da EC 103/2019, todavia ela apenas se aplica às mulheres do RGPS. No RPPSU, para quem tenha ingressado no serviço público antes da EC 103/2019, o homem contribui por 35 anos e a mulher por 30 anos (artigo 4º, inciso II, da EC 103/2019); logo, o parâmetro do artigo 26, § 5º, da EC 103/2019, também deveria ser estendida às mulheres do RPPSU, senão o homem se aposenta com 90% e a mulher com 80% da média de contribuição (BALERA, F., 2020, p. 47-49), o que não é compatível, nesse ponto, com o dever de tratamento isonômico entre as mulheres do RGPS e do RPPSU.

Além dessa hipótese, o artigo 25, § 3º, da EC 103/2019, desponta outra clara inconstitucionalidade, pois determina a anulação de aposentadoria já concedida quando, diante de contagem recíproca, não tenha sido realizada a compensação financeira entre os regimes previdenciários ou não realizado o pagamento das contribuições, à época do exercício da atividade profissional, pelo segurado obrigatório.

Aqui, a violação do direito adquirido resta incontestável, pois não se trata de discussão sobre a existência de obrigações financeiras, mas, simplesmente, a imposição de cancelamento do benefício previdenciário, acarretando, portanto, sérios riscos à segurança jurídica e, claro, à própria estabilidade do aposentado (BALERA, F., 2020, p. 50). A redução do custo financeiro dos regimes previdenciários, por meio de reformas previdenciárias, ainda que compreensível numa perspectiva intergeracional, notadamente quanto à sustentabilidade financeira e atuarial desses regimes, não pode ser promovida à míngua das garantias constitucionais, notadamente do direito adquirido (artigo 5º, inciso XXXVI, da CRFB).

2 CONSEQUÊNCIAS INTERGERACIONAIS DA IMPREVIDÊNCIA BRASILEIRA

Quando se fala de imprevidência da previdência social brasileiro, e isso precisa ficar bem claro, não se trata de denúncia de sua incapacidade de superar as adversidades geradas pelos riscos crescentes da sociedade hipermoderna, pois o dilema da fragilidade da proteção social é simplesmente um problema global, por isso, a maior dos países estão entregues ao constante aperfeiçoamento do modelo adotado ou, simplesmente, à mudança de rota, como é o caso emblemático da Suécia, com a variação automática no valor dos benefícios em função de dilemas fiscais (LOUREIRO, 2016, p. 723).

Desse modo, a questão brasileira assume outros ares, possivelmente mais gravosos, pois a imprevidência surge não apenas na miopia na análise do atual modelo, que é resultante da compreensão do fenômeno como uma questão meramente contábil, isto é, tão somente relativo ao suporte financeiro dos benefícios previdenciários, esquecendo-se de que a problemática é bem mais profunda, adentrando no largo universo das dinâmicas demográfica e laboral, cujas implicações não mais se submetem às ordinárias estruturas dos regimes previdenciários, mormente quando se firma uma percepção crescente de que a ideia de sustentabilidade financeira e atuarial, aliás, tão recorrente no texto constitucional (artigos 40, *caput*, § 22, incisos IV e VI; 149, §§ 1-A e 1º-B; e 201 da CRFB), se distancia, cada vez mais, da regular cadência dos fluxos fiscais do Estado, que fica geralmente a reboque das incertezas dos ciclos econômicos e, portanto, de fatores externos à própria gestão político-administrativa dos regimes previdenciários.

Explica-se: com a longevidade extremada da população, a dinâmica contributiva, tal como se encontra no ordenamento jurídico brasileiro, não é capaz de abarcar os custos dos regimes previdenciários, sem falar na importância de capitanear novas formas de proteção social, não se limitando à mera superposição da prestação pecuniária em detrimento de outras formas de implementação dos direitos sociais, dinamizando, sobretudo, a outra ponta da proteção social: os serviços.

Dito de outro modo, diante (a) da redução da População com Idade Ativa (PIA), (b) do aumento da População com Idade Extremada (PIE), com a redução da empregabilidade, até mesmo em função da inteligência artificial e da robótica; e (c) da expansão dos custos da proteção social decorrente dos avanços biogerontológicos no tratamento de doenças, sobretudo, as mais graves, o cenário que encerra o atual modelo de Estado Social, para além das adversidades já existentes, não se afigura muito promissor. A questão da idade avançada, que compreende a engenhosa gestão de um problema *desejado*, pois revela que a população vive mais e possivelmente melhor, é facilmente compreendida na tabela (BRASIL, 2020c, p. 09):

Tabela 02 – Tempo médio vivido pelos indivíduos ao completar idade exata – Brasil – 1940 e 2019

Ano/Idade	0	20	30	40	50	55	60	65	70	75
1940	45,5	59,6	62,4	65,5	69,1	71,0	73,2	75,6	78,1	81,0
2019	76,6	78,1	78,9	79,7	80,8	81,7	82,7	83,9	85,5	87,4

Por isso, a ideia de serviços de proteção social, como medida mais abrangente de proteção dos cidadãos, vai merecer detida atenção da gestão pública nas gerações vindouras, porquanto os limites atuais da ação pública não podem ser ultrapassados com a lógica estrita da mera prestação pecuniária, aliás, cada vez menos generosa diante dos desafios fiscais do Estado. E como enfrentar isso? Certamente, vai exigir mais que a simples declaração de direitos e, mais adiante, a luta política por percentuais do orçamento do Estado.

Dessa forma, a conexão entre o discurso da normatividade jurídico-constitucional dos direitos sociais com a conflituosidade político-financeira na execução administrativa desses direitos, inclusive pela inadequação dos meios de atuação adotados, levará à revisão das formas de tratamento da questão social, mormente com o esgarçamento dos meios da ação pública, notadamente na sua dimensão fiscal. O tratamento dessa questão passa invariavelmente pelas reformas estruturantes do Estado, mormente no que se refere à competência administrativa dos entes políticos (artigo 23 da CRFB) - inclusive, por força do pacto federativo cooperativo -, questão da eficiência funcional e correção da imposição tributária e repartição das receitas tributárias.

Assim, as bases operacionais dos regimes previdenciários são antecidas de questões político-administrativas até então negligenciadas pelas reformas previdenciárias e a mais evidente delas é a questão do suporte econômico das contribuições sociais, sobretudo, a racionalidade de sua cobrança no universo da atividade econômica. Abstraindo-se da ilusão do crescimento

econômico contínuo e, portanto, admitindo-se que as bases econômicas da sociedade não garantem o aumento constante da arrecadação do Estado, defende-se que a luta pela garantia da proteção social não pode escorar-se na falaciosa presunção de que eventual vigor econômico seja capaz, a qualquer tempo, de romper o déficit previdenciário, especialmente quando ele cresce há décadas.

Desse modo, sem a alteração dos pressupostos jurídicos das bases econômicas do Estado, corporificadas principalmente na atualização da legislação tributária, ambiental, econômica e administrativa, qualquer reforma da previdência, por mais abrangente e bem-intencionada, apenas pode postergar a agonia fiscal do Estado para, em seguida, desaguar num verdadeiro colapso financeiro dos regimes previdenciários, não sem antes reduzir qualquer papel efetivamente protetivo do RGPS.

E a razão é simples desse entendimento: sem o efetivo fluxo econômico da sociedade toda a ideia implementadora dos direitos sociais assume uma perspectiva nitidamente autofágica, porquanto a rivalidade desses direitos faz com que a dinâmica decisória de qualquer política pública social recaia no universo das escolhas ainda mais trágicas (CALABRESI; BOBBITT, 1978, p. 19, sobretudo, diante das limitações estruturais da ação pública com a crescente intensificação dos conflitos de interesses na hipermodernidade (FOLLEY; LAURIA, 2000, p. 221).

Dito de outro modo: o telhado jurídico da proteção social, contanto que despreze as premissas normativas das bases econômicas da sociedade, acaba por despencar diante da fragilidade fiscal do Estado, haja vista os largos propósitos da justiciabilidade dos direitos. Aqui, não se discute a correção material de eventual disposição normativa analisada pelo Poder Judiciário, dada a jusfundamentalidade das prestações previdenciárias (FREITAS; SILVA, 2015, p. 270), mas apenas a eventual inviabilidade material dela em face dos ordinários prognósticos da execução orçamentária.

Em outros termos, é preciso levar a sério a escassez de recursos, não como defesa insana da austeridade fiscal, cujos propósitos não podem afetar a dignidade das pessoas, mas como reconhecimento de que leituras inadequadas sobre os direitos sociais, agarrando-se na senda teórico-discursiva do princípio da vedação do retrocesso social ou dos direitos adquiridos, mas cego às alterações dos pressupostos operacionais dos regimes previdenciários, não são compatíveis com a justiça e responsabilidade intergeracionais (LOUREIRO, 2019, p. 1.568).

Por outro lado, isso não quer dizer que não ocorram distorções orçamentárias ou - mais ainda - benefícios de natureza econômica para determinados segmentos da sociedade, notadamente formas diversas de renúncia fiscal, mas reconhecer que a corrigenda dessas distorções, ainda que imperiosas, não seria capaz de conter os efeitos financeiros da inevitável expansão dos gastos sociais.

Por isso, o foco apenas nas proposições legislativas destinadas à previdência social, por meio de reformas que vai minando paradoxalmente a própria dinâmica da proteção previdenciária, aliás, com o fundado propósito de reduzir o déficit previdenciário, possui, dentre outros, dois claros inconvenientes: (a) desconsidera uma nova ordem de custos dos regimes previdenciários, notadamente diante do aumento da idade avançada e da taxa de natalidade decrescente ou mesmo negativa (dinâmica demográfica); e (b) despreza a dificuldade de contornar os dilemas atuais da empregabilidade, mormente dos mais jovens, que são as principais vítimas do fenômeno da precarização do emprego (SILVA, 2017, p. 107), sobretudo, com a globalização da economia, a inteligência artificial e, claro, a própria robótica (dinâmica laboral).

Tais problemáticas, que não encontram solução nas proposições legislativas de natureza estritamente previdenciária, mas que interferem diretamente na pretensão de equilíbrio financeiro dos regimes previdenciários, estão diretamente relacionadas à dinâmica econômica numa sociedade hipermoderna, na qual o desempenho da proteção social, independentemente do modelo adotado, depende tanto financeiramente.

3 PROPOSIÇÕES COMO FATO E COMO ADVERTÊNCIA

O que é fato no atual modelo de previdência? A sua incapacidade para cobrir os riscos sociais, a despeito de suas constantes reformas, de maneira que uma advertência parece evidente: a insistência nesse modelo vai resultar no fracasso da dinâmica protetiva previdenciária e, mesmo assim, sem atenuar o déficit previdenciário.

Em outras palavras, a defesa do modelo de previdência de outras épocas, portanto, assentados com fatores socioeconômicos totalmente diversos, não tem a capacidade de enfrentar o futuro com a mera repetição das soluções herdadas do passado (MORGADO, 2017, p. 81), representando, assim, uma forma de *proteção desprotegida* na seara previdenciária, pois a imobilidade do modelo - aliás, claramente bismarckiano, pois baseado em contribuições sobre o rendimento do trabalho, cujas aposentadorias [ou pensões] são vinculadas às contribuições anteriores (MURTEIRA, 2011, p. 19) -, na pretensão de assegurar direitos e no difícil reconhecimento da necessidade de mudanças, aprofunda cada vez mais a sustentabilidade financeira do RGPS e, em grande medida, do RPPS.

Essa reflexão não mira apenas um futuro próximo, como de um ou duas décadas, mas também uma realidade mais distante, cujos encargos serão majorados pelo descompasso ainda maior entre a PIA e a PIE, justamente porque o equacionamento econômico desse compasso requer mudanças estruturais na sociedade, sobretudo, no campo da empregabilidade humana em função da inteligência artificial e da robótica (HARARI, 2018, p. 56-57), sem falar nos desafios políticos gerados pelos avanços tecnológicos, notadamente com a redução - ou mesmo perda - da autoridade humana sobre os algoritmos e, com isso, os riscos das ditaduras digitais (HARARI, 2018, p. 68).

De qualquer sorte, o compreensivo desejo de um Estado Social efetivamente protetivo não virá com a defesa irresponsável de modelos previdenciários nitidamente regressivos e que, além disso, ainda esteja longe de ser universal - como bem explica o alto índice de exclusão previdenciária brasileira -, muito embora ainda sejam vistos como uma expressão de justiça distributiva, só que, na melhor hipótese, apenas consegue ser pretensamente universal no piso e regressivo no teto.

Com relação à inclusão previdenciária, no ano de 2017, dentre as pessoas de 16 a 59 anos de idade ocupadas no Nordeste, 33,9% estavam desprotegidas, isto é, sem cobertura, aliás, esse percentual é ainda maior no Sudeste, a saber, 37,0%, caindo para 11,3% no Norte, reduzindo para 9,7% no Sul e diminuindo para 8,1% no Centro Oeste (BRASIL, 2019, p. 1.047), o que bem demonstra que a questão da cobertura previdenciária exige atenção redobrada da gestão pública no enfrentamento da informalidade. Essa situação, evidentemente, se agravou mais ainda com a Covid-19. Nesse contexto, o que deve ser implementado pela gestão dos regimes previdenciários, ou melhor, o que pode ser feito no sistema público de previdência?

Admitindo-se a inviabilidade de um regime estrito de capitalização⁹, pois a adversidade gerada pela dinâmica laboral já é, por si só, um fator excludente do ponto de vista previdenciário, mormente diante de soluções normativas com tutelas laborais que oneram demasiadamente o custo dos empregos (CARVALHO, 2017, p. 444), de maneira que a dinâmica contributiva individual pode resultar ainda mais incerta, então, a saída deve ser empreendida mediante duas frentes: (a) o aperfeiçoamento do regime de repartição; e, sobretudo, (b) a expansão dos serviços sociais, cuja racionalidade não sufoque eventuais iniciativas privadas, senão a lógica da proteção social se limitaria à própria mão do Estado, o que não é nada aconselhável numa sociedade que tenha qualquer pretensão de autonomia no universo conquistas sociais.

⁹ Lembrando-se que o artigo 2º da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 06/2019, e isso deve ficar claro, não previa um regime de capitalização puro, porquanto determina a criação de fundo solidário para pagamento de renda mínima, com a inclusão do artigo 115, inciso II, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), justamente para contemplar a hipótese de o segurado não conseguir contribuir o suficiente para o atendimento dessa renda.

No primeiro caso, impõe-se o efetivo combate à regressividade do regime de repartição, extinguindo qualquer diferença de tratamento - não funcional - entre os setores público e privado. Essa exigência põe em rota de colisão a Previdência Complementar dos servidores públicos, pois gozam de aporte de recursos do orçamento do Estado (artigo 6º da Lei Complementar nº 108/2001), denunciando, assim, uma dinâmica contributiva incompatível com o rigor da igualdade de tratamento entre os setores públicos e privados. Afinal, nem toda empresa não estatal é patrocinadora de planos de benefícios de Entidade Fechada de Previdência Complementar (EFPC) ou de Entidade Aberta de Previdência Complementar (EAPC).

Desse modo, o simples fato de alguém possuir algum vínculo com o Estado acarreta um tratamento previdenciário diverso, inclusive, parcialmente financiado por toda a sociedade. Portanto, não se justifica a partir da ideia de tratamento igualitário. A questão da Previdência Complementar, evidentemente, não é tão simples, até porque possui *status* constitucional (artigo 40, § 14, da CRFB), mas não há como negar a diferença de tratamento.

No segundo caso, a questão é mais complexa, porquanto representa uma verdadeira mudança de rota. Explica-se: hoje, o RGPS representa a estrutura básica da proteção social brasileira por meio da concessão de benefícios previdenciários, que não passa de uma prestação pecuniária mensal, que, nesse ponto, não difere, exceto quanto ao valor, dos Benefícios de Prestação Continuada (BPC), nos termos do artigo 20 da Lei nº 8.742/1993.

Por isso, essa lógica protetiva é muito simples, apesar de limitada: se o valor do benefício não representar a garantia de uma vida digna, então, exsurge um problema de natureza previdenciária, corporificada na ideia de que a previdência social não promove uma adequada cobertura dos riscos sociais. E, aqui, cumpre destacar o já baixo valor dos benefícios previdenciários do RGPS, porquanto 98,92% dos benefícios rurais possuem o valor igual ou inferior¹⁰ a 01 SM e, no que se refere aos benefícios urbanos, esse percentual cai para 34,41% (BRASIL, 2020, p. 36).

Essa forma de pensar a questão social sobrecarrega os regimes previdenciários, pois exige uma contínua expansão dos seus propósitos diante do flagelo de outras áreas da socialidade, notadamente, saúde, assistência social, educação, transporte *etc.* Dito de outro modo, transforma a previdência social a última – ou única – trincheira da proteção social, de maneira que a dificuldade na empregabilidade, só para citar o exemplo, passa a ser uma justificativa para a concessão de auxílio-doença (forma anômala de auxílio-desemprego) ou, a depender da idade do segurado, como já foi defendido (VARGAS, 2017, p. 87), aposentadoria por incapacidade permanente para o trabalho (aposentadoria social).

Nessas hipóteses, há uma clara relativização dos requisitos concessórios dos benefícios previdenciários, tudo por força da criação judicial dos direitos sociais, notadamente a partir do princípio da dignidade humana (artigo 1º, inciso III, da CRFB).

Portanto, a correção de rota exige um redimensionamento do papel da previdência social, sem prejuízo do necessário aperfeiçoamento – ou expansão - dos seus serviços (artigo 18, inciso III, alíneas b e c, da LBPS), e, sobretudo, um rearranjo das outras áreas da socialidade.

Agora, como fazer isso? Primeiramente, é preciso fazer com que a instrumentalidade econômica esteja a favor dos prognósticos constitucionais (artigo 3º da CRFB), até porque economia é meio, é dizer, que o vigor econômico da sociedade seja capaz de ocupar um espaço adequado no comércio internacional, pois o consumo interno, por si só, não assegura uma imperiosa expansão das bases econômicas do Estado e, conseqüentemente, não alavanca o desenvolvimento social, que, além do suporte econômico, também exige uma criteriosa disciplina do gasto público.

Nesse ponto, assoma em importância a disciplina jurídica dos investimentos sociais, evitando, assim, a regressividade na aplicação dos recursos por meio da ação pública, mormente

¹⁰ Vale lembrar que o valor do auxílio-acidente pode ser inferior a 01 SM, nos termos dos artigos 2º, inciso VI; 29, § 2º; 86, § 1º, todos da LBPS.

diante de políticas públicas abrangentes destinadas à capacitação profissional, eficiência na produção, infraestrutura e logística e, claro, expansão da atividade comercial. Aqui, cumpre lembrar que as barreiras tarifárias brasileiras se encontram entre as mais altas do mundo, inclusive, maiores que as argentinas e maiores - bem maiores - que as chilenas (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2020, p. 12).

Com a adequada disciplina do suporte econômico necessário à implementação dos direitos sociais – o que inclui a racionalidade da imposição tributária -, e a despeito de eventual instabilidade na agenda econômica, já com eventual redução do custo da empregabilidade, desponta a disciplina da questão previdenciária propriamente dita diante do vasto universo da proteção social. Aqui, independentemente das possibilidades fiscais do Estado, urge uma reformulação compreensiva sobre o papel das matrizes protetivas dos riscos sociais (artigo 201 da CRFB), pois não há como enxergá-las apenas a partir da questão previdenciária.

Explica-se: idade avançada é um clássico risco social (artigo 201, inciso I, da CRFB), em tese, a questão se resolve com a concessão de aposentadoria. E se valor dela não se revelar suficiente, tendo em vista o histórico contributivo do segurado, seria um dilema previdenciário? Não haveria outra área da proteção social para auxiliar na resolução desse dilema, a saúde, por exemplo? A mesma objeção, com maior ou menor amplitude, pode ser levantada com relação ao demais riscos sociais, porquanto a cobertura desses riscos, pelo menos em termos pecuniários, inclusive por elementar decorrência de prévia definição dos parâmetros de cálculos, se encontra vinculada à dinâmica contributiva dos segurados, pouco importando se os beneficiários serão os próprios segurados ou os seus dependentes.

Assim, o que se tem observado, inclusive, desde longa data, é uma disputa de recursos do OSS entre a saúde, assistência social e previdência social, resultando na questionável superposição da questão previdenciária sobre as demais áreas da socialidade, sem que isso se traduza em benefícios sociais abrangentes para a sociedade.

Nesse ponto, tendo vista a nova redação do artigo 194, inciso VI, da CRFB, advinda da EC 103/2019, essa questão assume novo tom, pois, agora, o texto constitucional exige mais que a mera diversidade da base de financiamento, obrigando uma efetiva identificação de rubricas contábeis específicas para cada área da seguridade social, delimitando, de forma adequada, suas as receitas e despesas. Trata-se de importante evolução em função de maior transparência na gestão dos recursos da seguridade social, mas que não impede, mesmo assim, o reconhecimento da superposição financeira da previdência social e, com isso, os ordinários repasses do OF decorrente do déficit previdenciário anual, aliás, já destacado no texto.

Aliás, esse déficit tende a aumentar pela própria dinâmica da justiciabilidade dos direitos numa ambiência de escassez, porquanto a garantia jurídica da proteção social (artigo 6º da CRFB), sobretudo, diante de questões existenciais tão prementes, não tem encontrado limites no universo da execução orçamentária, a despeito das inevitáveis advertências sobre a insustentabilidade da situação fiscal do Estado, mormente diante dos prognósticos da proibição do retrocesso social, arrimada na sedutora ideia de constituição dirigente ventilada por Peter Lerche (LOUREIRO, 2018, p. 1.042), cuja intermitência de sua morte é ainda reverberada na doutrina nacional através obra de José Joaquim Gomes Canotilho, agarrando-se à ideia de constituição constitucionalmente adequada (CANOTILHO, 1994, p. 154-158).

Para além dessa questão de ordem teórica, desponta-se, inclusive, como reflexo da perspectiva dirigente, um excessivo engessamento do orçamento público, que dificulta a realização de políticas públicas abrangentes. Aliás, com relação à situação fiscal do Estado, cumpre destacar o seguinte: a despeito de a Dívida Líquida do Setor Público¹¹ (DLSP) ter alcançado R\$ 4.670 bilhões (63,0% do PIB) em dezembro de 2020 (BRASIL, 2021, p. 03), o que mais preocupa, no momento, é o tamanho do déficit primário do setor público no ano de 2020, a saber, R\$ 703,0

¹¹ Abarca a dívida do Governo Federal (União e INSS).

bilhões, ou seja, 9,49% do PIB (BRASIL, 2021, p. 02), o que bem denuncia a intensificação da crise fiscal pela Covid-19. Vale lembrar que, no ano de 2019, o déficit primário do setor público alcançou apenas a importância de R\$ 61,9 bilhões, isto é, 0,85% do PIB (BRASIL, 2020a, p. 02).

Por evidente, sem superávit primário não há como o setor público expandir, a não ser com a questionável realização de novos empréstimos, os investimentos no vasto universo da proteção social. Aqui, vale lembrar que a prática de contrair empréstimos, que não passa de tributo que não ousa dizer o seu nome, costuma consagrar um expediente abusivo em qualquer governo, assumindo ares de verdadeira prodigalidade no exercício do poder político (SANTOS, 2017, p. 232).

De qualquer sorte, o que parece fora de dúvida é a necessidade de investir mais em outras áreas da proteção social, senão a questão previdenciária, por via totalmente descabida, acaba por assumir encargos que não são propriamente [ou exclusivamente] seus diante dos desafios da ação pública. Agora, como seria possível isso, se o OSS se encontra deficitário há mais de uma década? Eis o paradoxo: os cidadãos desejam pagar menos impostos, mas esperam dos orçamentos públicos prestações mais generosas, daí a expansão do endividamento público e a progressiva dependência dos mercados financeiros (CANOTILHO, 2017, p. 53).

Essa é uma questão que extrapola a dimensão jurídica do fenômeno, mas que exige relevantes cuidados de natureza normativa, especialmente na disciplina da transparência do gasto público e no direcionamento da gestão pública, por meio de uma política virtuosa, na consolidação das reformas estruturantes da legislação trabalhista, previdenciária, tributária ou administrativa, porquanto o suporte econômico básico da proteção social não pode mais ser projetado apenas a partir da ideia de empregabilidade, já que as atividades econômicas, com ou sem emprego, darão o norte da rentabilidade das famílias e, conseqüentemente, da dinâmica arrecadatória do Estado.

Além do mais, diante das consequências fiscais do equivocado modelo de refinanciamento de dívidas e dos parâmetros inadequados de incentivos fiscais (LIMA, 2018, p. 14), é preciso estabelecer o fim das desonerações das contribuições destinadas a seguridade social, mas sem que isso acarrete o aumento no custo da empregabilidade, o que pode ser possível uma reforma tributária abrangente e, notadamente, racionalizadora diante das possibilidades fiscais da atividade econômica, exigindo-se, ainda, um aperfeiçoamento do sistema de cobrança das receitas tributárias, especialmente com a instituição de execução fiscal administrativa, mas sempre prejuízo das garantias constitucionais dos contribuintes.

De modo mais resumido, a tabela elaborada abaixo destaca as proposições deste tópico, nestes termos:

Tabela 03 - Proposições

Agenda	Bases econômicas	Financiamento	Previdência Social
Meios	Reformas administrativa, tributária, fiscal, trabalhista <i>etc.</i>	Fim das desonerações e aperfeiçoamento do modelo de cobrança dos tributos	Aperfeiçoamento dos modelos de previdência pública
Objetivos	Competitividade e Redução do custo da empregabilidade	Redução ou adequação do déficit financeiro ou atuarial	Aperfeiçoamento e expansão dos serviços de proteção social

Por fim, cumpre destacar que as proposições seguem uma agenda permanente da gestão pública, de maneira que não há reformas, com objetivos de médio ou longo prazo, que não demandem novas reformas, pontuais ou não, em função das adversidades geradas pela avaliação de novos cenários, de maneira que não há como (a) destacar qualquer pretensão de resultados imediatos e, muito menos, (b) propugnar irrefletidamente qualquer entrave às revisões periódicas em função dos objetivos perseguidos, afastando-se, assim, uma compreensão imobilista de reforma estruturante que perdue incólume por décadas, notadamente a previdenciária.

CONCLUSÃO

Tendo em vista a problemática apresentada, a despeito das ligeiras ponderações ventiladas em diversos momentos, concluímos que:

(a) a discussão sobre a justiça intergeracional, ainda incipiente, vai exigir novas reflexões sobre o processo decisório das questões fundamentais do Estado, notadamente no universo do endividamento público, da gestão dos recursos disponíveis e da proteção social, com particular destaque à temática previdenciária;

(b) em termos intergeracionais, a reforma da previdência (EC 103/2019) trouxe importantes alterações no sistema público de previdenciária (RGPS/RPPSU), porém não apresentou soluções de longo curso, limitando-se, em grande medida, a uma tentativa de aperfeiçoamento do modelo existente numa perspectiva nitidamente financeira, quiçá, atuarial, sem, contudo, apresentar meios para viabilizar uma melhor forma de proteção social e, mesmo assim, com algumas evidentes inconstitucionalidades;

(c) a EC 103/2019 representa mecanismos jurídicos (contribuição ordinária majorada e contribuição extraordinária) para tentar resguardar intergeracionalmente a sustentabilidade financeira e atuarial dos regimes previdenciários, todavia, nada disso será possível sem uma reestruturação das bases econômicas do Estado, que exige o aprimoramento do suporte econômico que viabiliza qualquer pretensão de eficiente gestão fiscal do Estado;

(d) sem as reformas estruturantes, notadamente administrativa, tributária e trabalhista, antecedida ou não de novos arranjos das competências administrativas dos entes políticos, (artigo 23 da CRFB), o dilema do déficit previdenciário não terá fim, porquanto a situação exige solução de caráter estrutural e não meramente conjuntural, cujo enfrentamento não pode limitar-se à questionável majoração das contribuições previdenciárias, haja vista o limite da redistribuição tributária pela via contrabutiva;

(e) a proteção social previdenciária estará em risco se não forem realizadas (1) as reformas das bases econômicas, (2) o aperfeiçoamento das formas de financiamento da seguridade social, notadamente o fim das desonerações das contribuições e a adoção de sistema de cobrança mais eficiente, observadas as garantias constitucionais e infraconstitucionais dos contribuintes; e (c) o aperfeiçoamento dos modelos de previdência pública, com particular destaque aos seus serviços, sem prejuízo da expansão dos serviços de outras áreas da proteção social.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, José Carlos Vieira de. O “direito ao mínimo de existência condigna” como direito fundamental a prestações estaduais positivas – uma decisão singular do Tribunal Constitucional. *Jurisprudência Constitucional*, Coimbra, nº 01, p. 04-29, jan./mar. 2004.

BALERA, Felipe Penteadó. Limites constitucionais ao poder de reforma. Possíveis inconstitucionalidades da Ementa Constitucional da reforma da previdência. *In: GUELLER, Marta Maria R. Penteadó; BERMAN, Vanessa Carla Vidutto (Coord.). O que muda com a reforma da previdência: regime geral e regime próprio dos servidores públicos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, p. 17-50.

BALERA, Wagner. Uma constituição mutante (prefácio). *In: GUELLER, Marta Maria R. Penteadó; BERMAN, Vanessa Carla Vidutto (Coord.). O que muda com a reforma da previdência: regime geral e regime próprio dos servidores públicos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, p. 07-08.

BARRY, Brian. *Theories of justice: a treatise on social justice*. Volume I. Berkeley: University of California Press, 1989.

BECKMANN, Wilfred; PASEK, Joanna. *Justice, posterity, and the environment*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

BERMAN, Vanessa Carla Vidutto. Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019: a aposentadoria por tempo e por idade no Regime Geral de Previdência Social. In: GUELLER, Marta Maria R. Penteadó; BERMAN, Vanessa Carla Vidutto (Coord.). *O que muda com a reforma da previdência: regime geral e regime próprio dos servidores públicos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, p. 51-77.

BRASIL. Banco Central do Brasil. *Estatísticas Fiscais*. Nota para a Imprensa, 31 jan. 2020. Brasília/DF, 2020a. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/historicoestatisticas>. Acesso em: 08 jan. 2021.

BRASIL. Banco Central do Brasil. *Estatísticas Fiscais*. Nota para a Imprensa, 29 jan. 2021. Brasília/DF, 2021. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/estatisticas/docs_estatisticasfiscais/Nota%20para%20a%20Imprensa%20-%20Estat%20C%20Fiscais.pdf. Acesso em: 01 fev. 2021.

BRASIL. Ministério da Fazenda. *Anuário Estatístico da Previdência social: AEPS 2018*. Brasília: MF, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/previdencia-social-regime-geral-inss/arquivos/aeps-2018.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. *Boletim Estatístico da Previdência Social*. Volume 25, n. 11. Brasília: ME, 2020b. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/previdencia-social-regime-geral-inss/arquivos/beps112020_final.pdf. Acesso em: 18 jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Tábua completa de mortalidade para o Brasil – 2019: breve análise da evolução da mortalidade no Brasil*. Rio de Janeiro: ME, 2020c. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3097/tcmb_2019.pdf. Acesso em: 06 jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Previdência e Trabalho. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-seprt/me-n-636-de-13-de-janeiro-de-2021-298903520>. Acesso em: 18 jan. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.295/2017. Órgão Julgador: Plenário. Ministro Relator: José Mucio Monteiro. Brasília/DF. Sessão de 21 jun. 2017. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/AA/F4/22/85/29CCC51036FB7CC52A2818A8/001.040-2017-0%20-%20Levantamento%20na%20Previd%20ncia%20_2_.pdf. Acesso em: 10 dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.254 MC/DF. Órgão Julgador: Decisão Monocrática. Ministro Relator: Roberto Barroso. Brasília/DF, julgamento em 14 maio 2020, p. 04. Disponível em:

<<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343109454&ext=.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2021.

BRITO, Miguel Nogueira de. Democracia e revisão constitucional. In: SILVA, Jorge Pereira da; RIBEIRO, Gonçalo de Almeida (Coord.). *Justiça entre as Gerações: perspectivas interdisciplinares*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2017, p. 161-186.

BURKE, Edmund. *Reflections on the Revolution in France*. Edited by Frank M. Turner with essays by Darrin M. McMahon, Conor Cruise O'Brien, Jack N. Rakove and Alan Wolfe. New Haven: Yale University Press, 2003.

CABRAL, Nazaré da Costa. A sustentabilidade da segurança social. In: SILVA, Jorge Pereira da; RIBEIRO, Gonçalo de Almeida (Coord.). *Justiça entre as Gerações: perspectivas interdisciplinares*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2017, p. 352-396.

CALABRESI, Guido; BOBBITT, Philip. *Tragic Choices*. New York: W. W. Norton & Company, 1978.

CAMPOS, André Santos. Teorias da Justiça Intergeracional. In: SILVA, Jorge Pereira da; RIBEIRO, Gonçalo de Almeida (Coord.). *Justiça entre as Gerações: perspectivas interdisciplinares*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2017, p. 41-69.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador: Contributo para a Compreensão das Normas Constitucionais Programáticas*. Coimbra: Coimbra Editora, 1994.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Incomensurabilidade dos discursos ou hierarquias entrelaçadas nos sistemas jurídicos multinível. *Católica Law Review*, Porto, vol. I, n. 01, p. 35-54 jan. 2017.

CARVALHO, António Nunes de. Justiça intergeracional e mercado de trabalho: apontamentos para uma aproximação juslaboral. In: SILVA, Jorge Pereira da; RIBEIRO, Gonçalo de Almeida (Coord.). *Justiça entre as Gerações: perspectivas interdisciplinares*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2017, p. 420-465.

CATARINO, João Ricardo. *Redistribuição tributária: Estado Social e escolha individual*. Coimbra: Almedina, 2008.

FOLEY, John; LAURIA, Mickey. Plans, planning and tragic choices. *Planning Theory & Practice*, London, vol. 01, n. 02, p. 219-233, 2000.

FREITAS, Franchesco Maraschin; SILVA, Jaqueline Mielke. Direito fundamental social à previdência social e o dever de (in)aplicabilidade da reserva do possível: uma visão no acordo da ação civil pública nº 0002320-59.2012.4.03.6183. *Revista de Direito Brasileira*, Florianópolis, ano 05, n. 12, p. 255-276, 2015.

GIAMBIAGI, Fabio. *Tudo sobre o Déficit Público: o Brasil na encruzilhada fiscal*. Rio de Janeiro: Alta Books, 2021.

GOMES, Carla Amado. Estado social e concretização de direitos fundamentais na era tecnológica: algumas verdades inconvenientes. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, Porto, vol. 07, n. 01, p. 19-34, 2010.

HARARI, Yuval Noah. *21 lições para o século 21*. Tradução de Paulo Geiger. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

KERBAUY, Luís Rodrigues, Aposentadoria Especial. In: GUELLER, Marta Maria R. Penteados; BERMAN, Vanessa Carla Vidutto (Coord.). *O que muda com a reforma da previdência: regime geral e regime próprio dos servidores públicos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, p. 79-103.

LEAL, Bruno Bianco *et al.* *Reforma previdenciária*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico*, Belo Horizonte, ano 07, n. 12, p. 09-19, set./fev. 2018.

LIPOVETSKY, Gilles. *Os Tempos hipermodernos*. Tradução de Mário Vilela. São Paulo: Editora Barcarolla, 2004.

LOUREIRO, João Carlos. Contribuição de sustentabilidade & companhia: linhas para uma discussão constitucional ou a arte de morrer ingloriamente em sede de fiscalização abstrata. I – Pensões: entre a atualização e a redução. *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, Coimbra, vol. 92, tomo II, p. 717-755, 2016.

LOUREIRO, João Carlos. (In)dignidade(s) (des)humana(s). Algumas questões em diálogo com Aharon Barak (Human Dignity: the constitutional value and the constitutional right). *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, Coimbra, vol. 95, tomo II, p. 1.551-1.569, 2019.

LOUREIRO, João Carlos. (In)sustentabilidade da segurança social/seguridade social: entre as “brumas da memória” e as “brumas do futuro” em tempos de neoglobalização e neognosticismo(s). Tópicos de um roteiro. *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, Coimbra, vol. 94, tomo 02, p. 1.031-1.052, 2018.

MARTINS, Maria D'Oliveira. Ensaio sobre a solidariedade intergeracional e a sua incidência na despesa pública. In: SILVA, Jorge Pereira da; RIBEIRO, Gonçalo de Almeida (Coord.). *Justiça entre as Gerações: perspetivas interdisciplinares*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2017, p. 261-289.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Políticas governamentais versus políticas nacionais: um breve memorial sobre a lógica das emendas à Constituição de 1988: o caso da “reforma da previdência”. *Revista Brasileira de Direito Público*, Belo Horizonte, ano 03, nº 08, p. 73-76, jan./mar. 2005.

MORGADO, Miguel. A comunidade política e o futuro. In: SILVA, Jorge Pereira da; RIBEIRO, Gonçalo de Almeida (Coord.). *Justiça entre as Gerações: perspetivas interdisciplinares*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2017, p. 70-89.

MURTEIRA, Maria Clara. *A economia das pensões*. Coimbra: Angelus Novus, 2011.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Secretaria Geral. *Relatórios Econômicos OCDE: Brasil 2018*. Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/surveys/Brazil-2018-OECD-economic-survey-overview-Portuguese.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2020.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Economy Surveys: Brazil 2020*. Paris: OCDE Publishing, 2020. Disponível em: https://www.keepeek.com//Digital-Asset-Management/oecd/economics/oecd-economic-surveys-brazil-2020_250240ad-en#page14. Acesso em: 17 jan. 2021.

OST, François. *O tempo no direito*. Tradução de Maria Fernanda Oliveira. Lisboa: Instituto Piaget, 2001.

RAWLS, John. *Theory of justice*. Revised edition. Cambridge: Harvard University Press, 1999.

RIBEIRO, Gonçalo de Almeida. O problema da tutela constitucional das gerações futuras. In: SILVA, Jorge Pereira da; RIBEIRO, Gonçalo de Almeida (Coord.). *Justiça entre as Gerações: perspectivas interdisciplinares*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2017, p. 138-160.

SANTOS, J. Albano. A dívida pública como problema intergeracional. In: SILVA, Jorge Pereira da; RIBEIRO, Gonçalo de Almeida (Coord.). *Justiça entre as Gerações: perspectivas interdisciplinares*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2017, p. 221-260.

SEQUEIRA, Elsa Vaz de. Direitos sem Sujeito? In: SILVA, Jorge Pereira da; RIBEIRO, Gonçalo de Almeida (Coord.). *Justiça entre as Gerações: perspectivas interdisciplinares*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2017, p. 19-40.

SILVA, Jorge Pereira da. Justiça Intergeracional: entre a política e o direito constitucional. In: SILVA, Jorge Pereira da; RIBEIRO, Gonçalo de Almeida (Coord.). *Justiça entre as Gerações: perspectivas interdisciplinares*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2017, p. 93-137.

VARGAS, Luiz Alberto de. *Direito à Reabilitação Profissional: fundamentalidade e conteúdo jurídico*. São Paulo: LTr, 2017.