



# AS REFORMAS PREVIDENCIÁRIAS À LUZ DO CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE

Maria Fernanda Wirth<sup>1</sup>

## 1. INTRODUÇÃO

A população mundial está envelhecendo. Essa afirmação já não traz surpresa, é consente que a diminuição da natalidade infantil e o aumento da expectativa de vida tem trazido, em nível mundial, o gradual envelhecimento populacional em um fenômeno mundial. Decerto, em ritmos diferentes, todas as sociedades têm enfrentado um crescimento elevado de sua população idosa em relação aos demais grupos etários, desafiando as suas políticas sociais face essa nossa conformação demográfica. Contudo, reafirmando as palavras de Ana Amélia Camarano, demografia não é um destino, o destino do grupo social depende de como essa variável é conduzida<sup>2</sup>.

Muitos são os desafios que o fenômeno traz às sociedades contemporâneas, destacando-se a necessidade de efetivação de políticas públicas que permitam a adaptação e preparação da sociedade para essa nova realidade. Se, de fato, o processo de envelhecimento é inevitável, a problemática que

---

<sup>1</sup> Mestre em Constituição e Sociedade – Centro Universitário de Brasília. Especialista em Direitos Fundamentais e Acesso à Justiça- Universidade de Pisa na Itália. LL.M. em Direito Previdenciário e Processo Previdenciário – Instituto Latino Americano de Direito Social – ICDS. Especialista em Gestão Pública- Universidade de Brasília. Assessora da Ministra Regina Helena Costa

<sup>2</sup> CAMARANO, Ana Amélia. **Perspectivas de crescimento da população brasileira e algumas implicações**. In: **Novo Regime Demográfico: uma nova relação entre população e desenvolvimento?** Ana Amélia Camarano (org.). Rio de Janeiro: IPEA, 2014, p. 199.

advém do fenômeno, pode, e deve, ser prevenida ou retardada por efetivas políticas públicas de Estado, que vão além das políticas públicas de saúde, envolvem políticas nos campos social e econômico.

Frente a esses desafios, a OIT apresenta diretrizes gerais para os Estados orientando que as respostas políticas para um processo de envelhecimento devem priorizar a questão da empregabilidade das pessoas idosas e sua participação no mercado de trabalho, defendendo da necessidade de melhor qualificação do idoso e uma maior aposta na educação como meio para atualização e formação permanente desse segmento para combater a exclusão e/ou a informalização do trabalho desse grupo etário<sup>3</sup>.

É certo que a escolha da política pública mais eficaz para responder ao processo de envelhecimento depende dos diversos fatores políticos, históricos e econômicos de cada nação. Mas é certo que analisar como outros Estados têm lidado com a questão é essencial para o processo de avaliação das políticas públicas instituídas no Brasil. Impõe-se, assim, analisar a condução das políticas públicas previdenciárias adotadas em outros Estados que já convivem com um envelhecimento demográfico mais consolidado, a fim de melhor entender os reflexos das políticas adotadas e os ganhos ou prejuízos sofridos por essas populações, de modo a delinear quais seriam as melhores práticas que poderiam ser adaptadas ao modelo brasileiro, favorecendo o alcance de proteção social esperado pelos sistemas da Seguridade Social.

Também nesse capítulo se analisará as diretrizes internacionais que definem o desenho ideal das políticas de Seguridade Social em nível mundial, confrontando tais disposições com as medidas adotadas no sistema brasileiro e as suas deficiências. Isto porque não se pode perder de vista que o Brasil, através de convenções e tratados dos quais é signatário, integra um sistema de Seguridade Internacional, razão pela qual suas normas não

<sup>3</sup> SOMAVIA, Juan. **An inclusive society for an ageing population: the employment and social protection challenge**. OIT. Documento apresentado na segunda Assembleia Mundial sobre Envelhecimento, nos dias 8 a 12 de abril de 2002 em Madrid. Disponível em: [https://www.social-protection.org/gimi/ShowResource.action;jsessionid=IUWHQ-Nj4\\_3luXe2v1r7tIco-qsuPSXjg5jFEoOqwdUxB8IRGAKp5!-1463413688?id=7942](https://www.social-protection.org/gimi/ShowResource.action;jsessionid=IUWHQ-Nj4_3luXe2v1r7tIco-qsuPSXjg5jFEoOqwdUxB8IRGAKp5!-1463413688?id=7942).



podem deixar de ser colocadas em confronto com os tratados internacionais que tangem a matéria.

## 1.1 Convenções internacionais de Seguridade Social e os parâmetros para elaboração de políticas públicas

A Convenção de Viena sobre o Direitos dos Tratados, em seus arts. 26 e 27<sup>4</sup>, consigna que as obrigações internacionais devem ser cumpridas de boa-fé, não se podendo invocar o direito interno para descumprir obrigações internacionais oficialmente assumidas pelos Estados parte. Isso significa dizer que os Estados signatários de normas internacionais assumem o compromisso de respeitar os direitos e liberdades nelas reconhecidos, devendo adotar disposições de direito interno que tornem efetivos os direitos e liberdade ali expressos.

Não se pode, então, admitir, nos termos destes dispositivos, que as normas estabelecidas nas convenções internacionais sejam vistas como normas meramente programáticas, sem vinculação para os Estados-partes. Dito de outra maneira, os compromissos pactuados pelos Estados por meio de convenções e tratados internacionais não pode ser visto apenas como um acordo de boas intenções, ao contrário, têm de ser tratados como um compromisso concreto e irretroatável, no qual o Estado se compromete com a perfectibilização de determinados direitos aos seus cidadãos, nos termos delineados por esses pactos e convenções, afirmando o real compromisso em adequar a suas normas internas a tais balizas.

Nesse prisma, as políticas de proteção social brasileira, além de observar os princípios constitucionais e a realidade do mercado de trabalho brasileiro,

---

<sup>4</sup> Decreto 7.030/2009 – Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados.

Art. 26 – Pacta sunt servanda – Todo tratado em vigor obriga as partes e deve ser cumprido por elas de boa-fé.

Art. 27 – Direito Interno e Observância de Tratados – Uma parte não pode invocar as disposições de seu direito interno para justificar o inadimplemento de um tratado. Esta regra não prejudica o art. 46.

também deve se atentar às diretrizes fixadas nos acordos e convenções internacionais dos quais o Brasil é signatário, de modo a refletir uma política realmente condizente com o modelo de proteção assumido pelo Brasil em suas normas de direito interno e no cenário internacional.

Isto porque é premente a necessidade de se dar efetividade à proteção dos direitos humanos nos planos interno e internacional, exigindo uma mudança de posição do Estado quanto ao papel dos tratados internacionais na ordem jurídica, se fazendo necessária uma postura mais adequada às realidades emergentes em âmbitos supranacionais, voltadas primordialmente à proteção do ser humano e a construção de uma sociedade justa<sup>5</sup>.

Esse controle de convencionalidade, que pode se dar em uma Corte Internacional ou mesmo em órgãos internos da jurisdição, também deve ser objeto de estudo e preocupação dos formuladores de políticas públicas, a fim de que a norma interna produzida garanta a efetivação dos direitos e liberdades assumidos em cenário internacional pelos Estados, atuando como um instrumento para a construção de um direito comum internacional<sup>6</sup>.

Aqui cabe esclarecer que o controle de convencionalidade, em sua definição jurídica, importa na compatibilização vertical das normas de direito interno com os tratados internacionais de direitos humanos ratificados e em vigor no Estado, com a finalidade de conferir aos tratados internacionais a real efetividade esperada, por intermédio da atuação do Poder Judiciário<sup>7</sup>. Essa competência do Poder Judiciário para tal controle decorre da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, formada no julgamento do Caso Almonacid Arellano e outros vs. Chile, momento em que aquela Corte

<sup>5</sup> Trecho do voto proferido pelo Min. GILMAR MENDES, no julgamento do RE 466.343/SP, em sede de repercussão geral, que discutia o controle de convencionalidade no sistema judicial brasileiro.

<sup>6</sup> SAGUÉS, Nestór Pedro. **Obligaciones internacionales y control de convencionalidad. Estudios constitucionales**. Santiago, vol. 8, n. 1, 2010, p. 118.

<sup>7</sup> MAZZUOLI, Valério de Oliveira, **O controle jurisdicional da convencionalidade das leis**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009,



assentou que cabe ao Poder Judiciário o controle da convencionalidade entre as normas jurídicas internas e os tratados em vigor no Estado<sup>8</sup>.

Em situação que guarda semelhança com a premissa aqui estabelecida, o Supremo Tribunal Federal, por ocasião do reconhecimento do descabimento da prisão do depositário infiel, concluiu que, embora o art. 5º, LXVII do texto constitucional, admita a prisão nessa hipótese, a norma nacional não poderia regulamentar tal medida, pois nesse caso estaria se opondo ao compromisso internacional firmado pelo Estado no Pacto de San Jose (art. 7º) e no Pacto Internacional sobre Direitos Civil e Políticos da ONU (art. 11)<sup>9</sup>.

Contudo, não se pode admitir que os demais poderes da República possam exercer livremente suas funções e prerrogativas sem qualquer atenção ao que dispões tais atos internacionais. Isto porque ao ratificar um tratado internacional, o Estado se compromete a realizar não apenas o controle de validade de suas leis, mas também a legalidade de seus atos, de forma que o paradigma convencional não poderá ser desprezado por todos os atores que atuam no planejamento e execução de políticas públicas. A norma internacional define um determinado parâmetro de conduta que deve ser fielmente cumprido pelo Estado, não apenas na elaboração de suas leis, mas na condução das políticas de efetivação desses direitos.

Essa premissa pode ser extraída da sentença do caso Velásquez Rodriguez vc. Honduras, oriunda da Corte IDH, onde se afirmou que *el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pelfno ejercicio de los Derechos humanos*<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Corte IDH, caso Almonacid Arellano e outros vs. Chile, sentença de 26 de setembro de 2006. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/04/7172fb59c130058b-c5a96931e41d04e2.pdf>.

<sup>9</sup> Súmula Vinculante 25/STF – É ilícita a prisão civil de depositário infiel, qualquer que seja a modalidade de depósito.

<sup>10</sup> Corte IDH. Caso Velásquez Rodriguez vc. Honduras, sentença de 29/07/1988. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_04\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_por.pdf).

De modo que não se pode afirmar que incumbe apenas ao Poder Judiciário o controle de convencionalidade, nem que tal controle esteja limitado ao texto de leis internas. O controle convencional abrange todos os atos do Governo e toda a sua produção normativa, ainda que se trate de uma Emenda Constitucional, como o que caso que ora se analisa na presente dissertação. E tal controle é dever que todos os agentes estatais envolvidos na efetivação de políticas públicas voltadas à concretização dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais, ainda que a questão não seja judicializada<sup>11</sup>.

Em decorrência da forma normativa dos tratados, não seria razoável admitir que Poder Público pudesse agir por meio de seus agentes em desacordo com os princípios e regras de Direito Internacional dos Direitos Humanos, principalmente aqueles previstos de modo expresso em tratados que o Brasil incorporou na forma definida constitucionalmente. No entanto, a realidade nos mostra a resistência dos agentes públicos em aplicar os tratados e reconhecer a jurisprudência internacional, *fator impeditivo de uma cultura de direitos humanos no país*<sup>12</sup>.

Essa resistência se verifica na rara menção a tratados e disposições internacionais nos textos oficiais e debates públicos sobre a temática dos direitos humanos conduzidos pelo Estado e seus atores na execução de política públicas. Na EC 103/2019, objeto de estudo da presente dissertação, não há qualquer citação a quaisquer normas de direito internacional ou princípios internacionais norteadores das políticas de proteção social. Apenas há a citação, sem fonte e aprofundamento, de que vários Estados utilizam de políticas de idade avançada como critério de concessão de

---

<sup>11</sup> SIMÕES, Alexandre Maciel. **O controle de convencionalidade na lei orçamentária para a garantia de Políticas Públicas dos Direitos econômicos, sociais e culturais pela via de Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental**. In: Direitos Sociais e Políticas Públicas I. Coord.: BOAS, Regina Vera Villas; SCHNEIDER, Yuri; e XIMENES, Julia Maurmann. Florianópolis: CONPEDI, 2016, p. 45.

<sup>12</sup> GUSSOLI, Felipe Klein. **Dez parâmetros básicos de atuação da Administração Pública segundo os tratados internacionais de direitos humanos**. Revista Digital de Direito Administrativo. Ribeirão Preto: Faculdade de Direito de Ribeirão Preto – FDRP. Universidade de São Paulo – USP, 2019, p. 50. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v6i2p46-70>.



aposentadoria, sem, contudo, relacionar a afirmativa a qualquer dado ou estudo criterioso.

No âmbito dos direitos sociais, o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – Protocolo de San Salvador<sup>13</sup> – se anuncia como um dos instrumentos mais importante na efetivação e garantia de direitos sociais entre as nações signatárias, anunciando que o ser humano somente pode ser livre, isento de temor e da miséria, com a criação de condições para o gozo dos direitos econômicos, sociais, culturais, civis e políticos. Reafirmando os propósitos que devem ser seguidos pelos Estados na construção de sociedades mais justas, mais compromissadas com o respeito e o cuidado com o indivíduo.

Em relação à previdência social, o art. 9 do Pacto de San Salvador estabelece o direito à Previdência Social a todos os indivíduos, por meio de políticas que garantam cobertura efetiva às consequências da velhice e da incapacidade que a impeça, física ou mentalmente, de obter os meios de vida digna e decorosa. Estabelecendo, ainda, nos termos de seus arts. 1º, 2º e 5º, que esse compromisso deve ser realizado de maneira progressiva pelos Estados, progressividade técnica, econômica e legislativa, vedado o retrocesso nesse processo.

Ficando expressamente estabelecido que os Estados somente poderão estabelecer limitações e restrições ao gozo e exercício destes direitos quando esta medida se revelar melhor para o bem-estar geral daquela sociedade<sup>14</sup>. Não podendo, em quaisquer hipóteses, contrariar o propósito e razão do direito social reconhecido no tratado.

Isto quer dizer que a política previdenciária adotada, como delineado no primeiro capítulo deste trabalho, não pode causar um retrocesso social,

---

<sup>13</sup> BRASIL. Decreto 3.321/1999.

<sup>14</sup> Art. 5º. Os Estados-Partes só poderão estabelecer restrições e limitações ao gozo e exercício dos direitos estabelecidos neste Protocolo mediante leis promulgadas com o objetivo de preservar o bem-estar geral dentro de uma sociedade democrática, na medida em que não contrariem o propósito e razão dos mesmos.

isto é, não pode diminuir o campo de proteção social que a norma anterior alcançava, contrariando o propósito da própria política pública que é alcançar progressivamente uma maior efetivação dos direitos sociais. A não ser que a medida restritiva realmente tenha por resultado uma maior preservação do bem-estar geral, o que não se verifica na política de idade mínima como delineada na EC 103/2019.

Analisando a política de idade mínima fixada na EC 103/2019 e as consequências da medida, já delineadas nos capítulos anteriores deste trabalho, afirma-se que a política não passa pelo crivo da convencionalidade. Na medida em que a nova política configura flagrante retrocesso e não desenvolvimento, ainda que progressivo, dos direitos sociais, se apresentando como uma política que diminui o campo de proteção dos trabalhadores em idade avançada, retrocedendo em relação ao patamar de proteção anteriormente conquistado que permitia a saída antecipada do mercado de trabalho quando atingido tempo de contribuição substancial, nos termos definidos no art. 56 da Lei 8.213/1991, que exigia 35 anos de contribuição para homens e 30 anos de contribuição para mulheres, para fins de percepção de aposentadoria por tempo de contribuição, estabelecendo, alternativamente, a aposentadoria por idade, 65 anos se homem e 60 anos se mulher, aqueles que não atingissem esse número de contribuições, conferindo o acesso à aposentadoria por idade com o volume mínimo de 180 contribuições, o que corresponderia a 15 anos de contribuição.

Especialmente, no que tange ao fim da saída antecipada dos trabalhadores submetidos aos agentes nocivos ou perigosos, transformando, também, essa espécie de jubilação o critério de idade como requisito de acesso, o sistema previdenciário mais uma vez incorre em autêntico retrocesso social. Isto porque, do ponto de vista epidemiológico e até estatístico, como delineado no capítulo anterior, ao ultrapassar o limitador temporal de exposição aos agentes agressivos à saúde (15, 20 ou 25 anos), há uma invasão no âmbito da garantia à saúde e à vida do trabalhador. A limitação temporal de exposição tem caráter evidentemente protetivo.

Importante rememorar que os direitos sociais do trabalhador que determinam seu bem-estar, sua saúde e sua integridade física e psíquica reve-





lam-se também como os mesmos direitos humanos tutelados e positivados em nosso ordenamento jurídico pela Constituição Federal de 1988, aos quais foram conferidos status de direitos fundamentais. E, em se tratando de direitos humanos, uma vez inseridos no ordenamento jurídico pátrio, direitos fundamentais, imperioso chamar a atenção para o legislador do princípio de vedação ao retrocesso. Os direitos arduamente conquistados na esfera social, principalmente pelos trabalhadores hipossuficientes e sempre em situação de desequilíbrio impostas pelas relações de emprego, não podem sofrer revés e consequente retrocesso.

De modo que manter em alongada exposição os trabalhadores a atividades nocivas e penosas, sem respaldo de qualquer estudo científico que ateste a segurança da medida, indica grave retrocesso no campo da proteção social, extinguindo um sistema que era calcado na prevenção e na precaução, permitindo a saída antecipada do mercado de trabalho, com fim de evitar possível dano à sua saúde ou integridade física, estabelecendo períodos máximo de exposição de acordo com a periculosidade ou penosidade da atividade (15, 20 ou 25 anos).

A atual política somente aumenta o tempo de exposição, impondo ao trabalhador o implemento de idade mínima para aposentadoria sem criar qualquer medida compensatória. Não cria qualquer outra política sanitária ou trabalhista que confira alguma proteção adicional à saúde e integridade física desses trabalhadores, o que configura flagrante retrocesso, em franco descompasso com os compromissos internacionais assumidos pelo Estado. O Brasil, além de diminuir o campo de proteção social, aumenta a possibilidade de exposição ao risco desses trabalhadores, criando uma norma inadequada e deslocada dos princípios que norteiam as medidas de proteção social.

Sempre bom lembrar que a doença do trabalhador acaba por ser suportada pela própria seguridade social. As modificações na aposentadoria especial que determinam o prolongamento do tempo de exposição do trabalhador segurado aos agentes nocivos, de forma direta, resultarão no desenvolvimento de moléstias ocupacionais, invariavelmente incapacitantes, que terão guarida na própria Previdência Social.

Além de não atender ao compromisso de não incorrer em retrocesso, o Brasil viola, igualmente, o compromisso de expansão gradual dos direitos sociais. O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais estabelece cláusula de dever de progressividade na implementação efetiva da proteção social por parte dos Estados<sup>15</sup>, do mesmo modo que a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em seu art. 26, afirma o dever de desenvolvimento progressivo dos sistemas de proteção social com o passar dos anos, respeitada a capacidade econômica do país.

A realização progressiva significa que os Estados, independentemente do seu nível de desenvolvimento econômico ou da quantidade de recursos materiais de que dispõem, devem adotar medidas imediatas e futuras que permitam progressivamente a integral efetivação dos direitos sociais. Isto significa que o Estado deve priorizar políticas públicas que assegurem a efetivações dos direitos sociais já reconhecidos, e, ao mesmo tempo, que o acesso a tais políticas seja ampliado progressivamente, tanto em termos de seu escopo, para abarcar um número cada vez mais amplo de direitos, quanto em termos de indivíduos contemplados, cujo número deve ser continuamente maior.

O esperado, então, é que o sistema previdenciário vigente quando da assinatura do pacto tivesse sido nestes 28 anos, contados a partir da publicação do Decreto 591/1992, tivesse sido ampliado, aumentando rol de benefícios e serviços oferecidos, além de ter aumentando o seu alcance atingindo um número maior de grupos sociais. Ao contrário, o campo de proteção foi encurtado, o acesso aos benefícios de aposentadorias se tornou mais rígido com as reformas promovidas em 1998 e 2003, a modalidade de aposentadoria por tempo de contribuição foi extinta com a reforma de 2019, o rol de dependentes diminuiu com a exclusão do menor sob guarda e os pecúlios também foram extintos.

---

<sup>15</sup> Decreto 591/1992. Art. 2º. Cada Estado Parte do presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas.



Nota-se que a despeito da inegável melhora econômica e de desenvolvimento do Brasil desde a promulgação da Constituição Federal em 1988 até os dias atuais, o que se verificou é que o Estado não cuidou de expandir a proteção previdenciária. Ao contrário, desde a edição da Lei de Benefícios (Lei 8.213/1991) as alterações promovidas foram de exclusão e aumento da rigidez nos requisitos de acesso às prestações<sup>16</sup>. As políticas de reforma do sistema previdenciário têm sido guiadas pela extinção de benefícios e restrição de acesso com o endurecimento das regras de concessão. De fato, as mudanças têm se caracterizado por restringir direitos e não por ampliá-los como estabelecido no acordo internacional assumido pelo Brasil.

Essa constatação é denunciada também por Esping-Andersen, analisando as reformas dos sistemas previdenciários na América Latina, ao concluir que os propósitos da política de previdência social, de propiciar segurança aos trabalhadores, parecem ter sido esquecidos, dando lugar a políticas de eficiência, que analisam o custo deste sistema e não o seu objetivo de maximização do bem-estar coletivo<sup>17</sup>.

Especialmente, quanto ao objeto do presente estudo, a fixação da idade mínima e o fim da aposentadoria por tempo de contribuição, estudo realizado por pesquisadores da Unicamp aponta que a medida, ao invés do esperado caráter progressivo, tem viés regressivo. O argumento oficial para a medida estava no fato de que os trabalhadores com maiores renda e estabilidade de emprego gozavam da possibilidade de se aposentar mais cedo e que, por receberem a aposentadoria por mais tempo, seriam privilegiados que oneram o sistema público de aposentadoria de um modo injusto. Nesse viés, a política de aposentadoria por tempo de contribuição se revelava regressiva se com-

---

<sup>16</sup> Cabe anotar uma única mudança expansiva no sistema previdenciário, com a edição da Lei 9.032/1995 que aumentou o valor do auxílio-acidente (art. 86) para 50% do salário de benefício, além de possibilitar a concessão do benefício em razão de acidente de qualquer natureza, retirando a sua necessária vinculação com acidente de trabalho.

<sup>17</sup> ESPING-ANDERSEN, Gosta. **Uma perspectiva transatlântica da privatização latino-americana**. In: COELHO, Vera Schattan (org.). *A Reforma da Previdência Social na América Latina*. Rio de Janeiro: FGV, 2003, p. 15.

parada com a aposentadoria por idade mínima, que atende principalmente trabalhadores com menores renda e estabilidade de emprego.

Contudo, como conclui a pesquisa, o argumento é inverídico, pois desconsidera que a aposentadoria por tempo de contribuição, desde a reforma de 1998 sofria a incidência do fator previdenciário em seu cálculo, o que diminui o valor desse benefício, fazendo que o valor pago de aposentadoria seja menor do que os valores arrecadados na trajetória laboral do trabalhador. Afirmam os pesquisadores que *em geral, a aposentadoria por tempo de contribuição com desconto do fator previdenciário gera mais recursos líquidos para o sistema, ou seja, resulta atuarialmente em receitas maiores que despesas se comparada com a aposentadoria que cumpre a idade mínima*. Ou seja, a aposentadoria por tempo de contribuição, como era calculada, não apenas era sustentável financeiramente, como também contribuía para a sustentabilidade financeira do RGPS. Desse modo, extinguir com essa modalidade de jubilação para adotar o critério único de idade mínima isoladamente, não melhora e sim piora o equilíbrio atuarial do sistema, piorando a progressividade distributiva do sistema<sup>18</sup>.

A explicação para esta constatação, segundo a pesquisa, é *que o Fator Previdenciário tende a gerar um desconto maior do que o atuarialmente justo, ou seja, torna a soma de contribuições maior que a soma de aposentadorias recebidas*. Assim, se o desconto da aposentadoria é maior do que o atuarialmente justo, as aposentadorias por tempo de contribuição são progressivas do ponto de vista da distribuição de renda entre aqueles que tem mais capacidade contributiva (mais renda e estabilidade de emprego) e aqueles que tem menos renda e estabilidade de emprego<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> BASTOS, Pedro Paulo Zahluth; SANTOS, André Luiz Passos; KNUDSEN, Ricardo; EARP, Henrique Sá. **O mito do custo fiscal e da regressividade da aposentadoria por tempo de contribuição**. Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica – IE/UNICAMP. Nota do Cecon, n. 7, agosto de 2019. Disponível em: [https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/O\\_mito\\_docusto\\_fiscal\\_e\\_da\\_regressividade\\_da\\_aposentadoria\\_por\\_tempo\\_de\\_contribuicao.pdf](https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/O_mito_docusto_fiscal_e_da_regressividade_da_aposentadoria_por_tempo_de_contribuicao.pdf)

<sup>19</sup> A favor da progressividade da aposentadoria por tempo de contribuição: PENAFIERI, André Carvalho e AFONSO, Luís Eduardo. **O impacto da mudança da regra de cálculo das aposen-**



À luz de seu objetivo – tornar desvantajosa aposentadoria precoce – a fórmula apresentou sucesso, uma vez que o fator previdenciário tendia a reduzir os benefícios mais do que o necessário para igualar o fluxo de contribuição ao de benefício<sup>20</sup>, contrariando a doutrina que sinalizava que a concessão das aposentadorias por tempo de contribuição trazia prejuízos atuariais ao sistema<sup>21</sup>.

Em breve síntese, para melhor compreensão da premissa, deve-se relembrar que ao fim da década foi aprovada a EC 20/1998, que consolidou o paradigma do princípio da preservação do equilíbrio financeiro e atuarial, que ancora todo e qualquer discurso de reforma previdenciária ou decisão judicial sonegadora de direitos sociais. A emenda opera profundas alterações no sistema previdenciário brasileiro<sup>22</sup>.

Em decorrência da nova emenda constitucional, em 1999, foi editada a Lei 9.876, definindo o critério de cálculo dos benefícios pagos pelo RGPS e instituindo o fator previdenciário, um índice aplicável ao cálculo das aposentadorias, levando em consideração o tempo de contribuição, a idade e a

---

**tadorias por tempo de contribuição do INSS: o fator previdenciário é atuarialmente justo?** Revista Economia Aplicada, vol. 17, n. 4, Ribeirão Preto, 2013, p. 667-694. GIAMBIAGI, Fábio e AFONSO, Luís Eduardo. **Cálculo da alíquota de contribuição previdenciária atuarialmente equilibrada: uma aplicação ao caso brasileiro.** Revista Brasileira de Economia, vol. 63, n. 2, Rio de Janeiro, 2009, p. 153-179. GENTIL, Denise Lobato. **Uma contribuição à avaliação das inconsistências do modelo de projeção atuarial do governo federal e dos impactos de exclusão social da PEC 06/2019.** Nota Técnica ANFIP n. 1, julho de 2019.

<sup>20</sup> PENAFIERI, André Carvalho; AFONSO, Luís Eduardo. **O impacto da mudança de regra de cálculo das aposentadorias por tempo de contribuição do INSS: o fator previdenciário é atuarialmente justo?** São Paulo: Revista Economia Aplicada/USP, vol. 17, n. 4, p. 667-694, 2013.

<sup>21</sup> Em favor do fim da aposentadoria por tempo de contribuição se destacam: AFONSO, Luís Eduardo; FREIRE, Diego Rojo. **Are the contributions rates of the Social Security General Regime (RGPS) sufficient? An actuarial study for retirement by length of contribution and survivors benefits.** Revista Brasileira de Risco e Seguro, vol. 11, n. 19, abr/set 2015, p. 1-24. GIAMBIAGI, Fábio; AFONSO, Luís Eduardo. **Cálculo da alíquota de contribuição previdenciária atuarialmente equilibrada: uma aplicação ao caso brasileiro.** Rio de Janeiro: Revista Brasileira de Economia, vol. 63, n 2, abr/jun 2009, p. 153-179.

<sup>22</sup> O texto original também previa a instituição de idade mínima para aposentadoria no RGPS, contudo, a proposta não foi acolhida na Câmara, alcançando apenas 308 votos, faltando um voto para que a alteração a proposta fosse examinada pelo Senado Federal.

expectativa de vida do segurado no momento de concessão da aposentadoria. Trata-se de uma inovação na experiência internacional um mecanismo automático de atualização do sistema previdenciário às mudanças demográficas, garantindo a sua sustentação financeira.

O fator previdenciário reafirma o princípio do equilíbrio financeiro atuarial, fixando o valor da aposentadoria não somente a partir das contribuições vertidas, mas igualmente com base no tempo em que o segurado permanecerá em gozo da prestação previdenciária. De tal modo, aqueles trabalhadores que atingirem o tempo mínimo de contribuição para concessão da aposentadoria (35 anos, se homem, e 30 anos, se mulher), terão o valor do seu benefício cálculo levando em consideração a idade que possuem no momento da aposentadoria e a expectativa de vida neste momento, a fim de que se considere o tempo em que aquela prestação será paga ao trabalhador, tornando pouco vantajosa a saída antecipada do mercado de trabalho.

Em síntese, a fórmula do fator previdenciário garante aposentadorias menores aquele que entra em inatividade precocemente, ao mesmo tempo estimula a permanência do trabalhador no sistema contributivo, garantindo valores maiores de benefício quanto maior for o seu tempo de contribuição e menor for a sua expectativa de sobrevida após a aposentadoria.

A fórmula de cálculo do fator previdenciário já atuava como mecanismo de adaptação do sistema previdenciário às alterações demográficas, pois varia diretamente com a idade e o tempo de contribuição, e inversamente à expectativa de sobrevida. Além disso, sua forma era alterada automaticamente a cada aumento na expectativa de vida dos brasileiros, de modo que quanto mais novo a aposentadoria e maior a sua expectativa de vida, maior seria o desconto no cálculo da sua renda mensal, o que funcionava como desincentivo às aposentadorias precoces, sem, contudo, impedir a escolha do trabalhador em sua saída antecipada.

O fator previdenciário atendia devidamente à tendência mundial dos sistemas previdenciários que sugeriam a necessidade de introdução de mecanismos de ajustes automáticos que possam responder às mudanças demográficas que se aceleram nas sociedades afetam o equilíbrio desses sistemas,



evitando as contínuas reformas previdenciárias<sup>23</sup>. O fator previdenciário regulava automaticamente os parâmetros de cálculo e concessão do benefício, sem necessidade de contínuas alterações na legislação previdenciária. Contudo, o mecanismo foi extinto, com o fim da aposentadoria por tempo de contribuição promovida pela EC 103/2019.

Nessa perspectiva, o que se vê é que desconsiderando o teor dos compromissos firmados pelo Estado, acerca da efetivação de direitos sociais, na seara previdenciária, o Brasil adota política e medida que não atende nem ao princípio de vedação ao retrocesso, nem ao compromisso de manutenção da progressividade desses direitos, adotando uma política regressiva e restritiva que em muito contribuirá para a diminuição da proteção social alcançada até o momento, colocando o sistema previdenciário em um processo de retrocesso e de vulnerabilidade.

## **1.2 A idade de referência no modelo previdenciário europeu e as políticas integradas de trabalho e previdência**

O critério de idade elegido pelo formulador da nova política pública previdenciária surgiu da análise da idade fixada em outros países, especialmente os países europeus – que há mais tempo convivem com a realidade do envelhecimento demográfico. Contudo, não é adequado adotar o critério etário dos sistemas previdenciários internacionais sem confrontar o limite etário com a realidade existente no país em que se efetivará a política pública.

Como já advertia Bobbio, a velhice não pode ser analisada apenas em seu aspecto cronológico. A realidade de cada sociedade, a partir de seus traços identitário, é que convencionará a idade a partir da qual seus membros farão jus à aposentadoria. Nesse passo, a experiência internacional que fixa o acesso

---

<sup>23</sup> MENEU, Robert; DEVESA, Enrique; DEVESA, Mar; DOMÍNGUEZ, Imaculada; ENCINAS, Borja. **Adjustment mechanisms and intergenerational actuarial neutrality in pensions reforms**. *International Social Security Review*, vol. 69, p. 87-107, 2016.

a aposentadorias aos 65 anos de idade deve ser entendida e compreendida na realidade daquela sociedade.

Deve-se considerar que efetuar comparações internacionais requer cautela. Os sistemas de seguridade social são formados a partir das circunstâncias históricas e dos valores culturais de um país, exigindo que a análise da legislação previdenciária de outra nação abarque o estudo combinado da sua economia, estrutura social, tradições culturais de proteção social, sob pena de incorrer em conclusões precipitadas e distorcidas.

Por exemplo, na Itália, os jovens ingressam no mercado de trabalho por voltas de 26 anos e aos 23 anos, na França. Enquanto no Brasil, 45,9% dos trabalhadores urbanos e 78,2% dos trabalhadores rurais começam a trabalhar com até 14 anos. Aos 18 anos, 76,9% dos jovens já estão inseridos no mercado de trabalho. Do mesmo modo, quando se comparam os parâmetros de expectativa de duração de aposentadoria no Brasil também se identifica a enorme disparidade com países mais desenvolvidos que adotam idade mínima de 65 anos, enquanto no Brasil a expectativa de duração é de 13,4 anos, nos países da OCDE, a expectativa é de usufruto do benefício por 17,6 anos<sup>24</sup>.

Além disso, estimativas do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) revelam que a probabilidade de um homem não atingir 65 anos de idade no Brasil era 37,3%, enquanto que, no Canadá, por exemplo, essa possibilidade era de 15,0%<sup>25</sup>. Em mesmo sentido, a Organização Mundial da Saúde (OMS) aponta que a expectativa de vida saudável no Brasil é de 64 anos, quase dez anos menor do que alguns países da OCDE, como a Itália (73 anos) e mesmo o Peru (67 anos), por exemplo<sup>26</sup>. De modo que a medida

<sup>24</sup> FAGNANI, Eduardo (coord.). **Previdência: reformar para excluir? Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira**. Brasília: DIEESE/ ANFIP, 2017, p. 31.

<sup>25</sup> MATIJASCIC, Milko; KAY, Stephen J.; RIBEIRO, José Olavo L. **Aposentadorias, pensões, mercado de trabalho e condições de vida: o Brasil e os mitos da experiência internacional**. In: *Previdência Social: como incluir os excluídos? Uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda*. São Paulo: Unicamp – Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho, n. 7, set/dez 2007, p. 285.

<sup>26</sup> FAGNANI, Eduardo (coord.). **Previdência: reformar para excluir? Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira**. Brasília: DIEESE/ ANFIP, 2017, p. 126.





paramétrica adotada por outros países não pode ser simplesmente transportada ao modelo brasileiro sem maiores considerações.

Ademais, nas reformas previdenciárias estabelecidas na Europa, a necessidade de articulação entre as políticas de Seguridade Social e as políticas de emprego vêm sendo reafirmadas pelos países membros da União Europeia, países que há tempos já convivem com um cenário de envelhecimento populacional. Em 2009, o Conselho Econômico e Social Europeu e o Comitê das Regiões lançaram informativo ao Parlamento Europeu recomendando que a adequação e a viabilidade dos sistemas de pensão a longo prazo dependem dos esforços continuados para cumprir a Estratégia de Lisboa, de alcançar uma taxa de emprego de 50% entre os trabalhadores em idade avançada, mesmo nos momentos de recessão econômica<sup>27</sup>.

É evidente que o trabalhador mais velho tem desvantagens intrínsecas do próprio processo de envelhecimento por múltiplos fatores relacionados à mobilidade, à saúde, às dificuldades de aperfeiçoamento e reciclagem de competências, ou o que é pior, relacionados aos fatores próprios do mercado e das relações de trabalho que elevam seu salário e/ou dificultam a sua evolução diante da exigência de novas tecnologias ligadas às funções

Neste contexto, a Comissão Europeia alertou que a redução progressiva dos regimes de reforma antecipada exige a implementar melhores oportunidades para os trabalhadores mais velhos, para que possam permanecer no trabalho por mais tempo, o que exigirá a adaptação dos locais de trabalho, a promoção da aprendizagem ao longo da vida profissional, entre outras condições indispensáveis<sup>28</sup>.

Mesma preocupação reafirmada na renovação do Pacto de Toledo, a União Europeia já reconhecia a necessária conexão entre as políticas previdenciárias e de trabalho, apontando a importância de desenvolvimento de

---

<sup>27</sup> PÉREZ, José Luis Monero. **Ciudadanía y Derechos de Las Personas Mayores**. Granada: Editorial Comares, 2013, p. 103.

<sup>28</sup> MONTERO, Pablo Páramo. **Jubilación anticipada por trabajos de naturaleza penosa, tóxica, peligrosa o insalubre: um estudio comparado**. OIT, 2014, p. 22.

políticas de reativação da capacidade de oferecer empregos como uma das soluções mais estreitamente relacionadas com a manutenção e viabilidade dos sistemas previdenciários, orientando os Estados a fomentar mais e melhores postos de trabalho, reduzindo as taxas de desemprego e promovendo medidas de inserção laboral<sup>29</sup>.

Não há dúvida que uma reforma previdenciária, em cenário de envelhecimento populacional, que busque o retardo no início de pagamento de aposentadorias só terá sucesso se associada à implementação de políticas de inserção dos trabalhadores de 50 a 65 anos no mercado de trabalho. Neste prisma, a política de inclusão do trabalhador em idade avançada passa a ser tratada não como uma ação em nome da promoção do envelhecimento ativo, mas como estratégia indispensável para o equilíbrio do sistema previdenciário.

A propósito do Pacto de Toledo, insta destacar que a União Europeia, ao contrário do Brasil, não optou por adotar uma política excludente de idade mínima, ao contrário, optou por um modelo de *soft law*, fomentado a prolongação da vida ativa através de fórmulas de aposentadoria flexível, contando com a decisão voluntária individual do segurado. Esse modelo considera a heterogeneidade das trajetórias de trabalho de cada indivíduo, o que leva a criação de modelos múltiplos de aposentadoria<sup>30</sup>.

A política de idade mínima, como estabelecida no Brasil, é restritiva, impondo uma condição intransponível para acesso ao benefício previdenciário, evitando o pagamento de novas aposentadorias, sendo uma política de controle excludente. Não deixa outra saída, ou se cumpre o requisito etário ou não se garante proteção social. A política adotada anteriormente, utilizando-se do fator previdenciário, ao contrário, era uma política inclusiva, que buscava convencer o indivíduo a se manter mais tempo em mercado de trabalho, especialmente, mais tempo contribuindo para o regime.

<sup>29</sup> El Pacto de Toledo renovado por cinco años. Revista 60 y más digital. Madrid: Instituto de Mayores y Servicios Sociales – Inerser, n. 225, p. 6-7. Disponível em: <http://www.revista60ymas.es/InterPresent1/groups/revistas/documents/binario/ses220lanoticia.pdf>.

<sup>30</sup> PÉREZ, José Luis Monero. *Ciudadanía y Derechos de Las Personas Mayores*. Granada: Editorial Comares, 2013, p. 109-111.



Vários sistemas europeus fixam uma idade de aposentadoria como idade mínima, mas como idade de referência. O que significa dizer que o implemento da idade de referência assegura o direito ao recebimento da aposentadoria em valor integral, enquanto a aposentadoria antecipada gera um cálculo menos favorável ao trabalhador, como também ocorria no Brasil a incidência do fator previdenciário no cálculo da aposentadoria por tempo de contribuição.

Em pesquisa realizada pela Associação Internacional de Seguridade Social – AISS em parceria com a Social Security Administration – SSA constatou-se que uma porcentagem significativa dos 174 países pesquisados apresentava outras modalidades de aposentadorias, além da aposentadoria por idade, possuindo outras alternativas de jubilação que flexibilizam os requisitos de idade (aposentadoria antecipada), admitindo uma saída antecipada, em idade inferior à idade de referência estabelecida. Do mesmo modo, também verificou-se modelos que flexibilizavam o período de tempo de contribuição exigido (aposentadoria parcial), permitindo a saída antecipada do mercado de trabalho. O que demonstra que a experiência internacional apresenta medidas alternativas de saída do mercado de trabalho, que melhor se adaptam às particularidades da trajetória dos indivíduos, ainda que, nas duas hipóteses, essas flexibilizações venham acompanhadas de penalidades que usualmente diminuem o valor dos benefícios pagos<sup>31</sup>.

Para ilustrar essa premissa, em 2007<sup>32</sup>, o governo espanhol introduziu uma reforma previdenciária objetivando a prolongação voluntária da vida laboral do trabalhador, rechaçando as políticas que apregoavam a redução da proteção social como medida persuasiva de controle social dos trabalhadores mais velhos<sup>33</sup>. Ao invés de adotar políticas de dificultassem o acesso ao benefício de aposen-

---

<sup>31</sup> SSA – SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION. **Social Security programs throughout the world: Europe**, 2014. Washington: SSA, 2014. Disponível em: <https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2014-2015/europe/ssptw14europe.pdf> e **Social Security programs throughout the world: The Americas**, 2015. Washington: SSA, 2015. Disponível em: <https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2014-2015/americas/ssptw15americas.pdf>.

<sup>32</sup> Ley 40/2007.

<sup>33</sup> PÉREZ, José Luis Monero. **Ciudadanía y Derechos de Las Personas Mayores**. Granada: Editorial Comares, 2013, p. 72.

tadoria ou diminuíssem o seu valor, o país optou pela adoção de políticas mais inclusivas que oferecessem ao trabalhador vantagens para sua permanência em atividade, instituindo vantagens no cálculo do benefício para os trabalhadores que prolongassem a sua vida profissional, adiando a aposentadoria.

Nesse modelo, reconhecidamente o Estado admitia que as políticas mais severas que somente visavam evitar a aposentadoria precoce sem garantir segurança econômica aos idosos poderia levar diversos trabalhadores em idade avançada a demandar os serviços assistenciais, aumentando os índices de pobreza e exclusão social, culminando em uma política social desequilibrada<sup>34</sup>.

O país, seguindo as orientações fixadas no Pacto de Toledo, em 2013, instituiu por meio da Lei 23/2013<sup>35</sup>, o Fator de Sustentabilidade, estabelecendo uma relação automática entre a quantia das novas pensões e o aumento observado da esperança média de vida. O coeficiente se assemelha ao fator previdenciário, adotado pelo Brasil no cálculo da aposentadoria por tempo de contribuição, atuando como um fator redutor no cálculo do benefício para aqueles trabalhadores que querem sair do mercado de trabalho antes de implementar a idade mínima exigida na legislação.

Desse modo a aposentadoria na Espanha, neste ano, tem como idade de referência 65 anos de idade. Contudo, o trabalhador pode aposentar-se antecipadamente com dois anos a menos que a idade de reforma, desde que tenha um período mínimo de contribuição efetiva de 35 anos. Admite-se, também, valorizando a questão do mercado de trabalho para trabalhadores idosos, a aposentadoria antecipada aos 61 anos e 8 meses aos trabalhadores que estão em situação de desemprego involuntário, desde que comprovado 33 anos de contribuição e a inscrição do trabalhador como candidato a vaga de emprego pelo menos nos seis meses imediatamente anteriores à data do pedido de aposentação<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> PÉREZ, José Luis Monero. *Ciudadanía y Derechos de Las Personas Mayores*. Granada: Editorial Comares, 2013, p. 76.

<sup>35</sup> ESPANHA. Lei 23/2013, de 23 de dezembro de 2013, regula o fator de sustentabilidade e o índice de reavaliação do sistema de pensões da Seguridad Social.

<sup>36</sup> Informações detalhadas sobre o sistema previdenciário espanhol podem ser consultadas na página oficial do governo: <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/PrestacionesPensionesTrabajadores/10963>.



Em mesma medida caminhou a Itália: o país em 1995 passou por reformas previdenciária contínuas que endureceram, gradualmente, as regras de concessão de aposentadorias. Entre 1995 e 2016, o legislador italiano alterou 11 vezes as regras de aposentadoria, elevando a idade de referência e também o tempo de contribuição para acesso ao benefício. Estabelecendo uma elevação gradual da idade até alcançar 67 anos, para homens ou mulheres<sup>37</sup>.

Contudo, os estudos realizados no país, no decorrer desse período de reformas acabou por concluir que a reforma previdenciária focada apenas no aumento da idade de acesso ao benefício trouxeram consequências negativas ao sistema, que foram assim enumeradas: (a) imobilismo do mercado de trabalho, uma vez que a permanência prolongada do trabalhador idoso no mercado de trabalho acabou por impedir e/ou dificultar o acesso da população mais jovens aos postos de trabalho; (b) a saída não gradual de idosos do mercado de trabalho não permitiu uma troca efetiva de experiência com os trabalhadores mais jovens, perdendo-se assim uma das grandes vantagens que tem esse grupo de trabalhadores no mercado de trabalho; (c) a maior permanência no mercado de trabalho dos trabalhadores idosos acabou provocando uma diminuição na produtividade, em razão da mais dificuldade de assimilação dos novos processos tecnológicos por partes destes trabalhadores<sup>38</sup>.

Nesse cenário, a Itália passou a tomar medidas para tornar o acesso às aposentadorias mais flexível. De início, o Decreto Legislativo 148/2015 facultava às empresas a redução das horas de trabalho dos trabalhadores idosos,

---

<sup>37</sup> LUDOVICO, Giuseppe. **Mudanças Demográficas e Reformas da Aposentadoria na Itália**. Texto apresentado no Seminário Internacional: experiências na Previdência Social, realizado em 14 de março de 2016 na Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-287-16-reforma-da-previdencia/documentos/audiencias-publicas/14-03.17/GiuseppeLudovicoMUDANASDEMOGRFICASEREFORMASDAAPOSENTADORIANAITALIAdefinitivo.pdf>.

<sup>38</sup> LUDOVICO, Giuseppe. **Mudanças Demográficas e Reformas da Aposentadoria na Itália**. Texto apresentado no Seminário Internacional: experiências na Previdência Social, realizado em 14 de março de 2016 na Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-287-16-reforma-da-previdencia/documentos/audiencias-publicas/14-03.17/GiuseppeLudovicoMUDANASDEMOGRFICASEREFORMASDAAPOSENTADORIANAITALIAdefinitivo.pdf>.

abrindo postos de contratação para trabalhadores mais jovens. Além de permitir uma aposentadoria antecipada a esses trabalhadores, que poderiam, então, cumular o pagamento de uma aposentadoria parcial com o salário recebido em decorrência da jornada reduzida de trabalho. Estabelecendo, por fim, a idade de referência de 67 anos para aposentadoria, admitindo, contudo, a antecipação do benefício para os trabalhadores que implementam 63 anos de idade, estabelecendo, contudo, uma redução de 5% no valor bruto devido ao trabalhador a cada ano antecipado.

Contudo, mesmo com essas flexibilizações o sistema ainda apresentava diversos problemas, registrando-se um aumento do empobrecimento da população e aumento dos riscos sociais<sup>39</sup>. Razão pela qual, a última reforma italiana, promovida em 2019, admite a aposentadoria antecipada e integral aos 62 anos de idade, desde que o trabalhador possuía 38 anos de contribuição<sup>40</sup>. Aqui registre-se que a regra instituída na Itália em muito se assemelha a fórmula que era adota no Brasil, nos termos da Lei 13.183/2015, que admitia a aposentadoria por tempo de contribuição, sem incidência do fator previdenciário aos trabalhadores que, somando tempo e contribuição e idade, atingissem a pontuação de 96 pontos, se homem, e 86, se mulher, respeitado o tempo de contribuição exigido nessa modalidade de 35 anos para homens e 60 anos para mulheres.

O sistema italiano também, a partir de 2019, passa a admitir outras modalidades de aposentadoria antecipada, permitindo a jubilação aos 63 anos, sem qualquer penalização no cálculo, aos trabalhadores que estiverem desempregados (seguindo a orientação já adotada na Espanha, que atrela as políticas previdenciárias com as realidades do mercado de trabalho), bem como aos trabalhadores que são portadores de deficiências, trabalham com atividades penosas ou atuam como cuidadores, desde que, em todas as hipóteses, comprovem o implemento de 30 anos de contribuição. A mulheres

<sup>39</sup> SILVA, Maria Lúcia Lopes da. **Crise, trabalho e financeirização da Previdência Social na Itália e no Brasil**. Revista SER Social. Brasília, v. 18, n. 39, p. 4047-443, jul.-dez./2016, p. 425/429.

<sup>40</sup> ITÁLIA. Decreto Lei 4, de 28 de janeiro de 2019.



também podem gozar de aposentadoria antecipada, aos 58 anos e 7 meses de idade, desde que comprovem 41 anos de contribuição<sup>41</sup>.

O modelo europeu demonstra, portanto, que o simples aumento da idade de aposentadoria é uma medida inadequada ao próprio sistema de previdência social. De fato, como já afirmado neste trabalho, em uma primeira vista parece ser a resposta ideal para um cenário de envelhecimento populacional em que expectativa de vida dos indivíduos tem crescido gradualmente, contudo, é uma medida pouco coerente com as necessidades do mercado de trabalho, onde se fazem necessárias soluções mais complexas e flexíveis.

Permitir às pessoas mais liberdade de escolha em relação ao momento da aposentadoria é um bom ponto de partida para reforma de políticas públicas. O desafio, naturalmente, é combinar maior flexibilidade da aposentadoria com a indispensável estabilidade financeira, de modo a garantir a sustentabilidade do sistema. Nesta perspectiva, parece mais coerente com a realidade do mercado de trabalho moderno e com o cenário já enfrentado pelos países europeus, que há muito lidam com o fenômeno do envelhecimento populacional, a adoção de um modelo de aposentadoria gradual, semelhante com o modelo que já era adotado no Brasil, onde se possa trabalhar com um referencial de idade condizente com a expectativa de vida do país, associado à alternativas que levem em conta o tempo de contribuição do segurado, o tipo de atividade por ele exercida e as necessidades do mercado de trabalho, permitindo-se a aposentação antecipada, ainda que o cálculo do benefício sofra algum prejuízo nesta antecipação.

Não se pode perder de vista, igualmente, uma vez reconhecida a inevitável interelação entre previdência e trabalho, que existem várias opções de ajuste de políticas que podem ser adotadas para incentivar longos anos de trabalho. De um lado, as empresas podem ser incentivadas a manter em seus quadros trabalhadores com idade avançada, com algum benefício fiscal na

---

<sup>41</sup> Informações detalhadas sobre o sistema de aposentadorias antecipadas na Itália podem ser obtidas na página oficial do governo: <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=50302>.

adoção da prática. Lado outro, os trabalhadores podem receber incentivos econômicos capazes de mobilizar o trabalhador a se manter no mercado de trabalho em troca de benefício previdenciário mais generoso, que possa lhe render melhor condição futura.

Poderiam, igualmente, ser adotadas políticas graduais, como as adotadas na Espanha, que permitam a redução da jornada de trabalho dos trabalhadores em idade avançada, permitindo o pagamento de uma aposentadoria parcial cumulada com salário referente à jornada reduzida. Desse modo, os riscos de manutenção desse trabalhador no mercado de trabalho seriam minimizados, permitindo, ainda, a troca de experiência entre profissionais mais jovens e mais experientes, o que traria ganho para o sistema laboral como um todo. Em um plano teórico, esse modelo permitiria conciliar as exigências de flexibilidade e proteção dos trabalhadores idosos, reduzindo, ao mesmo tempo, o impacto do pagamento de aposentadoria longas no sistema previdenciário.

Em mesma medida, a experiência estrangeira nos traz clara a necessidade de adequação das políticas previdenciárias e trabalhistas, sugerindo que a política de postergação do acesso à aposentadoria para atingir o seu objetivo de equilíbrio do orçamento previdenciário deve estar acompanhada de políticas inovadoras no mercado laboral de modo a garantir: (a) a empregabilidade do trabalhador acima de 50 anos de idade; (b) a integração segura deste segmento de trabalhadores no mercado de trabalho, com políticas de saúde ocupacional que reduza o contingente alarmante de benefícios por incapacidade; (c) a oferta de métodos múltiplos de aposentadoria que possam se adaptar melhor à diversidade das trajetórias laborais dos indivíduos.

## **2. CONCLUSÕES**

Convivemos com diversos novos riscos sociais, decorrentes de mudanças do mercado de trabalho e da organização das famílias, convivemos, assim, com a precarização dos postos de trabalho, aumento da participação da mulher no mercado de trabalho, aumento da população idosa, transformações nas estruturas familiares, novas formas de organização de trabalho. Todas essas





alterações sociais demandam a adaptação das políticas de proteção social, a fim de que passem a abarcar esses novos riscos.

Contudo, , as reformas previdenciárias são ideologicamente orientadas pela suposta insustentabilidade do modelo de bem-estar social, incapazes de conciliar o princípio da Justiça Social com o princípio do equilíbrio financeiro-atuarial, e por isso acabam por potencializar os riscos sociais, ampliando o nível de desproteção da população, que se afasta do sistema – ou por opção, ou por incapacidade contributiva. Afetando, assim, a arrecadação do sistema previdenciário e o orçamento do sistema assistencial.

As reformas são realizadas sobre uma análise econômica superficial, não abrangente, apenas em um cálculo preliminar de receitas e gastos, desconsiderando as diversas consequências e efeitos que a política pode gerar e impactar neste fluxo, como o aumento da despesa com benefício assistencial e com pagamento de benefício por incapacidade, queda na arrecadação previdenciária, aumento da demanda por serviços sociais como seguro desemprego e reabilitação profissional. Esquecendo, assim, que a previdência social além de garantir a proteção social, visa atender aos objetivos estruturantes desta República, contribuindo para a distribuição de riquezas, para a circulação de receitas na economia e, também, para promover uma estabilidade social abrangente, contribuindo para a diminuição da violência, da fome, da doença e da precarização do trabalho.

Essa desvinculação da política previdenciária do seu objetivo estruturante, a segurança social, fomenta a precarização do trabalho, o assistencialismo, a insegurança econômica, a estagnação da economia, o endividamento social e a desconexão da população com seus representantes, pois são ações que não refletem as demandas e anseios da sociedade, conduzidas em um processo sem qualquer interlocução com a população<sup>42</sup>. Assim, contribuindo para o agravamento da questão social e da regressão das políticas sociais públicas.

---

<sup>42</sup> Em tese de doutorado em que pesquisava a relação entre mercado de trabalho e a previdência social, Maria Lúcia Lopes da Silva denuncia que a previdência social é uma das políticas sociais no Brasil mais impermeáveis ao controle democrático. SILVA, Maria Lúcia Lopes da.

O Brasil vive um cenário desafiador, que coloca em discussão a fundamentalidade dos direitos sociais, que não colocados como matéria econômica, e não como compromisso social estruturante da constituição da nossa nação. O desafio para os próximos anos é incrementar o debate público sobre o tema e monitorar de forma diligente os resultados sociais da nova política, de modo a conseguir reverter o quadro de desproteção que ameaça se consolidar nos próximos anos.