

DESAFIOS ECONÔMICOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NA PÓS-PANDEMIA COVID-19: ANÁLISES NOS CONTEXTOS DO BRASIL E DA EUROPA

ECONOMIC CHALLENGES OF SOCIAL SECURITY IN THE POST-COVID-19 PANDEMIC: ANALYSES IN THE CONTEXTS OF BRAZIL AND EUROPE

DOI: 10.19135/revista.consinter.00019.19

Recebido/Received 20/07/2023 – Aprovado/Approved 18/06/2024

*Denilson Victor Machado Teixeira*¹ – <https://orcid.org/0000-0002-3231-7809>

Resumo:

Objetivos: O artigo tem como objetivos analisar a dimensão econômica, o orçamento público, as políticas públicas, a efetivação do direito previdenciário e a pandemia COVID-19, conquanto, a problematização, consubstancia-se em realizar uma análise crítica dos desafios econômicos previdenciários pós-pandemia COVID-19 nos contextos do Brasil e Europa. **Hipóteses:** As hipóteses consistem nos dados econômicos negativos a nível global, desencadeados, primordialmente, após a pandemia ocasionada pela COVID-19 e com reflexos tanto no Brasil quanto na Europa, de tal modo que refletem negativamente no orçamento público, e, por via de consequência, no sistema previdenciário. **Metodologia:** O método de pesquisa científica utilizado foi o dedutivo; e, os métodos de procedimentos metodológicos o histórico, o comparativo, o monográfico e o estatístico, corroborados pela pesquisa bibliográfica (publicações) e documental (jurídicos), além das fontes de pesquisas formais (leis lato sensu e doutrinas) e materiais (fatos e valores da sociedade). **Resultados alcançados:** A crise econômico-financeira mundial, agravada pela pandemia COVID-19, exige uma resposta ágil e eficaz dos países, sendo que, no contexto da previdência social, tornam-se necessárias reformas e/ou novas reformas normativas, a fim de possibilitar uma efetivação/garantia dos direitos previdenciários. **Considerações finais:** A principal contribuição trazida pelo estudo, revela-se na necessidade de reformas normativas na seara da previdência social, a fim de possibilitar um equilíbrio financeiro e atuarial que propicie a efetivação/garantia dos direitos previdenciários por meio de concessões de aposentadorias, auxílios e pensões, mormente aos beneficiários do regime (segurados e dependentes), inclusive, reestruturando-se com um teto contributivo ao nível do mínimo existencial fundado na dignidade da pessoa humana, sendo indicativo para estudos futuros sobre a temática.

Palavras-chave: Previdência Social; Desafios; Economia; Crises; Pandemia; Instituições financeiras; Brasil; Europa.

¹ Pós-Doutor pelo IGC na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (Portugal). Doutor em Direito pela PUC-SP. Coordenador do Curso de Direito da FACICA (CEP 37160-000, Campos Gerais, MG, Brasil). Professor no UNILAVRAS (CEP 37203-593, Lavras, MG, Brasil). Membro da ABDSS. Membro da ADL. Escritor. Advogado (OAB/MG 76.787). *E-mail:* denilsonteixeira@adv.oabmg.org.br. <https://orcid.org/0000-0002-3231-7809>.

Abstract:

Objectives: The article aims to analyze the economic dimension, the public budget, public policies, the implementation of social security law and the COVID-19 pandemic, although the problematization, is embodied in carrying out a critical analysis of the social security economic challenges post-COVID-19 pandemic in the contexts of Brazil and Europe. **Hypotheses:** The hypotheses consist of the negative economic data at the global level, triggered primarily after the pandemic caused by COVID-19 and with repercussions both in Brazil and in Europe, in such a way that they reflect negatively on the public budget, and, consequently, on the pension system. **Methodology:** The scientific research method used was deductive; and, the methods of methodological procedures the historical, the comparative, the monographic and the statistical, corroborated by bibliographic (publications) and documentary (legal) research, in addition to the sources of formal research (lato sensu laws and doctrines) and material (facts and values of society). **Results:** The global economic and financial crisis, aggravated by the COVID-19 pandemic, requires an agile and effective response from countries, and in the context of social security, reforms and/or new normative reforms are necessary in order to enable the implementation/guarantee of social security rights. **Final thoughts:** The main contribution brought by the study is revealed in the need for normative reforms in the field of social security, in order to enable a financial and actuarial balance that provides the realization / guarantee of social security rights through concessions of pensions, aids and pensions, especially to the beneficiaries of the regime (insured and dependent), including, restructuring with a contribution ceiling at the level of the existential minimum based on the dignity of the human person, being indicative for future studies on the subject.

Keywords: Social security; Challenges; Economy; Crises; Pandemic; Financial institutions; Brazil; Europe.

Sumário: 1. Introdução; 2. Dignidade humana e políticas públicas previdenciárias; 3. Pandemia COVID-19; 4. Desafios econômicos da previdência social na pós-pandemia COVID-19; 4.1. Análise no contexto do Brasil; 4.2. Análise no contexto da Europa; 5. Considerações Finais; 6. Referências.

1 INTRODUÇÃO

A questão econômica é fulcral no orçamento público para possibilitar a efetivação do direito, *in casu*, do previdenciário, por meio de políticas públicas.

Inclusive, a dimensão econômica:

Esta é com certeza a dimensão de sustentabilidade mais abordada no tema previdenciário, com o intuito de analisar a possibilidade financeira da manutenção dos sistemas de previdência. (...).

A partir do recrudescimento das ideias liberais nas últimas décadas do século passado, a previdência social foi por muitos tida como a grande vilã dos gastos do Estado. Nesta condição, o propalado déficit da previdência tornou-se inimigo público, justificando as reformas de cunho neoliberal (...).

O consenso criado é o de que o gasto previdenciário é o que consome a riqueza do país, impedindo os investimentos, ou ainda, nos termos expostos por Giambiagi, o

*pagamento das despesas previdenciárias causa uma verdadeira asfixia fiscal das demais despesas. (...)*².

Porém, “o manejo orçamentário destinado à Seguridade Social deve ter, sobretudo, essa conotação política de promoção da dignidade humana, do atendimento das demandas sociais e redução das desigualdades”³.

Entretanto, tal aspecto orçamentário e a efetivação do direito se torna mais difícil em razão da atual situação econômico-financeira mundial, uma vez que a pandemia COVID-19, a mais grave passada pela humanidade ao longo da história, deixou sequelas não apenas no corpo humano, mas também acentuaram e continuam acentuando as desigualdades sociais, e, agravando, pois, o sistema previdenciário mundial, o qual, aliás, por diversos países, já foi objeto de reformas legislativas, a fim de possibilitar um equilíbrio financeiro (garantia de equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do regime previdenciário em cada exercício financeiro) e atuarial (garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, apuradas atuarialmente, a longo prazo).

Nesse sentido, o artigo tem como objetivos analisar a dimensão econômica, o orçamento público, as políticas públicas, a efetivação do direito previdenciário e a pandemia COVID-19. A problematização, por sua vez, consubstancia-se em realizar uma análise crítica dos desafios econômicos previdenciários pós-pandemia COVID-19 nos contextos do Brasil e Europa. Já as hipóteses de pesquisa consistem nos dados econômicos negativos a nível global, desencadeados, primordialmente, após a pandemia ocasionada pela COVID-19 e com reflexos tanto no Brasil quanto na Europa, de tal modo que refletem negativamente no orçamento público, e, por via de consequência, no sistema previdenciário. O método de pesquisa científica utilizado foi o dedutivo; e, os métodos de procedimentos metodológicos o histórico, o comparativo, o monográfico e o estatístico, corroborados pela pesquisa bibliográfica (publicações) e documental (jurídicas), além das fontes de pesquisas formais (leis *lato sensu* e doutrinas) e materiais (fatos e valores da sociedade). Ademais, os resultados alcançados são no sentido de que a crise econômico-financeira mundial, agravada pela pandemia COVID-19, exige uma resposta ágil e eficaz dos países, sendo que, no contexto da previdência social, tornam-se necessárias reformas e/ou novas reformas normativas, a fim de possibilitar uma efetivação/garantia dos direitos previdenciários.

Para tanto, no desenvolvimento, o artigo foi dividido em três partes, a saber: 1) dignidade humana e políticas públicas previdenciárias; 2) pandemia COVID-19; 3) desafios econômicos da previdência social na pós-pandemia COVID-19 (nos contextos do Brasil e da Europa); e, por derradeiro, as considerações finais, seguidas das referências.

² MORAES, Sando Glasenapp, “A previdência nos 90 anos da Lei Eloy Chaves – o desafio da sustentabilidade”, in BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm, FOLMANN, Melissa, coord., *Previdência social nos 90 anos da Lei Eloy Chaves*, Curitiba, Juruá, 2013, pp. 720-721.

³ SERAU JUNIOR, Marco Aurélio, *Economia e seguridade social: análise econômica do direito – seguridade social*, 2ª ed., Curitiba, Juruá, 2012, p. 71.

2 DIGNIDADE HUMANA E POLÍTICAS PÚBLICAS PREVIDENCIÁRIAS

A preservação da dignidade humana, balizada pelas Constituições do México⁴ (1917) e da Alemanha⁵ (Weimar, 1919), inclusive, como marco da passagem do Estado Liberal para o Estado Social, evidencia-se a Ordem Social. Não diferentemente, a Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU⁶ (1948) também assinala a referida preservação da dignidade humana como ponto nevrálgico. No mesmo sentido, têm-se o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), o Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos (1966), a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (1986) e a Declaração da Cúpula do Milênio das Nações Unidas (2000).

Sendo assim, os direitos humanos (por exemplo: o previdenciário) são fundamentais, e, uma vez cumpridos, igualmente, possibilita a efetiva e justa cidadania, inclusive com cunho universalista, sendo este o novel modelo do Estado-Providência (Estado de bem-estar, *Welfare State* ou *Wohlfahrtsstaat*), o qual deve albergar o ser humano num contexto de solidariedade, a fim de oferecê-lo um mínimo de dignidade e respeito.

Nesse desiderato, no âmbito da previdência social, as políticas públicas visam amparar as pessoas em suas contingências imprevisíveis (morte, reclusão, incapacidade laboral e acidentes de qualquer natureza), previsíveis (velhice e tempo de contribuição) e outras políticas sociais.

3 PANDEMIA COVID-19

Pandemia é uma “epidemia que se estende a quase toda a população de um país, de um continente ou do mundo”⁷.

Por assim dizer:

A Covid-19 é uma infecção respiratória aguda causada pelo coronavírus SARS-CoV-2, potencialmente grave, de elevada transmissibilidade e de distribuição global. O SARS-CoV-2 é um betacoronavírus descoberto em amostras de lavado broncoalveolar obtidas de pacientes com pneumonia de causa desconhecida na cidade Wuhan, província de Hubei, China, em dezembro de 2019. Pertence ao subgênero Sarbecovírus da família Coronaviridae e é o sétimo coronavírus conhecido a infectar seres humanos. Os coronavírus são uma grande família de vírus comuns em muitas espécies diferentes de animais, incluindo o homem, camelos, gado, gatos e morcegos. Raramente os coronavírus de animais podem infectar pessoas e depois se espalhar entre seres humanos como já ocorreu com o MERS-CoV e o SARS-CoV-2⁸.

⁴ BALERA, Wagner, *Sistema de seguridade social*, 5ª ed., São Paulo, LTr, 2009, p. 153.

⁵ ALEMANHA, *Die Verfassung des Deutschen Reichs*, Disponível em: <https://www.jura.uni-wuerzburg.de/fileadmin/02160100-muenkler/Verfassungstexte/Die_Weimarer_Reichsverfassung_2017ge.pdf>, Acesso em: 8 set. 2016.

⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, *Declaração universal dos direitos humanos*, Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/91601-declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>, Acesso em: 16 jul. 2023.

⁷ REY, Luís, *Dicionário de termos técnicos de medicina e saúde*, 2ª ed., Rio de Janeiro, Guanabara Koogan, 2008, p. 667.

⁸ BRASIL, Ministério da Saúde, *O que é a Covid-19?*, Disponível em: <<https://www.gov.br/saude/pt-br/coronavirus/o-que-e-o-coronavirus>>, Acesso em: 16 jul. 2023.

Então, desde 17.11.2019 (dados do governo chinês⁹) ou 08.12.2019 (segundo a Organização Mundial da Saúde – OMS), ocasião em que surgiu o primeiro caso da doença COVID-19 no mundo, milhões de pessoas foram a óbito. No mundo, até 10.03.2023 (data da última coleta de dados pela Johns Hopkins University & Medicine), a doença COVID-19 já conta com 676.609.955 casos, dos quais, 6.881.955 mortes¹⁰.

Entretanto, a vacinação, fruto de intensas pesquisas científicas, em tempo recorde (em torno de um ano após a confirmação do primeiro caso da doença na China em 17.11.2019, pois, em 08.12.2020, o Reino Unido iniciava a vacinação de sua população), propiciou o combate à COVID-19, sendo cediço que “o chefe da Organização Mundial da Saúde (OMS) da ONU declarou ‘com grande esperança’ o fim da COVID-19 como uma emergência de saúde pública”¹¹.

4 DESAFIOS ECONÔMICOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NA PÓS-PANDEMIA COVID-19

Os desafios econômicos no âmbito da previdência social após a pandemia COVID-19 são inúmeros, mormente em países que possuem economias subdesenvolvidas ou em desenvolvimento, pois, a geração e a distribuição de renda são essenciais – porém, prejudicadas no contexto pandêmico –, de tal modo que alavanca o desemprego e propicia queda de arrecadação previdenciária, ao passo em que aumentam as situações de vulnerabilidade social.

Nesse diapasão, em razão da situação pandêmica COVID-19, vale destacar que:

As perspectivas para a economia mundial neste ano pioraram e o risco de um “pouso forçado” voltou a crescer diante de uma inflação cronicamente alta, taxas de juros em elevação e incertezas decorrentes da recente turbulência bancária, alertou (...) o Fundo Monetário Internacional (FMI). Outro risco destacado pelo órgão multilateral é a intensificação da fragmentação da economia global.

“A situação continua frágil”, afirmou Pierre-Olivier Gourinchas, economista-chefe do FMI, na apresentação do Panorama Econômico Mundial (WEO, na sigla em inglês), com as projeções econômicas revisadas do Fundo para a economia global. “Os riscos negativos predominam”, acrescentou.

Segundo o FMI, uma inflação persistentemente alta pode obrigar os bancos centrais a manter as taxas de juros mais altas por mais tempo e ampliar os riscos financeiros, isso poderia levar a um “pouso forçado” da economia global, no qual o aumento dos juros enfraquece o crescimento a ponto de causar uma recessão, especialmente nos países mais ricos. Essas condições também elevam os riscos à estabilidade financeira global.

⁹ SOUTH CHINA MORNING POST, *Coronavirus: China's first confirmed Covid-19 case traced back to November 17*, Disponível em: <<https://www.scmp.com/news/china/society/article/3074991/coronavirus-chinas-first-confirmed-covid-19-case-traced-back>>, Acesso em: 16 jul. 2023.

¹⁰ JOHNS HOPKINS UNIVERSITY & MEDICINE, *COVID-19: Dashboard by the Center of Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University (JHU)*, Disponível em: <<https://coronavirus.jhu.edu/map.html>>, Acesso em: 14 jul. 2023.

¹¹ NAÇÕES UNIDAS, Brasil, *Chefe da Organização Mundial da Saúde declara o fim da COVID-19 como uma emergência de saúde global*, Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/230307- chefe-da-organiza%C3%A7%C3%A3o-mundial-da-sa%C3%BAde-declara-o-fim-da-covid-19-como-uma-emerg%C3%Aancia-de-sa%C3%BAde>>, Acesso em: 14 jul. 2023.

O FMI agora prevê um crescimento de 2,8% neste ano para a economia global, abaixo dos 3,4% em 2022 e da estimativa de 2,9% feita em janeiro.

Gourinchas destaca que a fraqueza econômica está concentrada nas economias ricas, com a zona euro reduzindo o crescimento para 0,8% neste ano, enquanto o Reino Unido deverá ser contrair 0,3%, de uma expansão de 3,5% e 4%, respectivamente em 2022.

(...).

O cenário apresentado por Gourinchas mostra uma situação complicada para países emergentes e em desenvolvimento, uma vez que a alta da taxa de juros nos EUA e na Europa alterou o fluxo de capital mundial. Segundo o economista, cerca de 60% dos países em desenvolvimento estão com problemas de crédito ou à beira de enfrentar um, sendo necessárias negociações com credores para alterar a trajetória da dívida destas nações diante da falta de espaço fiscal para adotar medidas mais incisivas.

Apesar dos alertas para os riscos, o FMI avalia que a economia global continua no rumo de uma gradual recuperação dos choques provocados pela pandemia de covid-19 e a guerra da Rússia na Ucrânia.

Porém, o FMI observa que a recente instabilidade bancária é um lembrete da situação de fragilidade da economia global.

“Não estamos perto de uma crise, mas precisamos de uma política monetária que se concentre na estabilidade de preços”, disse o economista-chefe do FMI. “A política monetária deve se concentrar em baixar a inflação, mas também deve se adaptar às necessidades”.

A inflação global, segundo o FMI, está caindo mais lentamente do que se esperava anteriormente e deve recuar para uma alta de 7% neste ano, de 8,7% em 2022. Em janeiro, o Fundo estimava uma desaceleração maior de 6,6% na taxa. (...).”¹².

Portanto, pelo cenário mundial, observa-se que a crise econômico-financeira gera um certo torpor social:

A actual crise económica e financeira e a situação de incerteza que ela provoca se, por um lado, fragiliza, do ponto de vista financeiro, as contas da segurança social (agravando despesa com a subsídioção no desemprego e reduzindo a colecta de receita), por outro lado, torna ainda mais instável o edifício normativo da segurança social, aumentando o sentimento de insegurança jurídica, de que padecem as empresas e os trabalhadores, mas também a própria segurança social¹³.

Decerto também que a renda auferida do benefício previdenciário é a “mola-mestra” na busca pelos implementos do bem-estar e da justiça sociais, por meio das políticas públicas, uma vez que a seguridade social deve ser entendida como um “instrumento estatal específico que visa proteger os indivíduos em suas necessidades individuais e coletivas”¹⁴.

Porém, conforme observado:

A sustentabilidade financeira das funções sociais do Estado e, em particular, da Segurança Social estará sempre em perigo enquanto não existir crescimento económico,

¹² VALOR ECONÔMICO, *Inflação segue alta e ameaça a retomada global, diz o FMI*, Disponível em: <<https://valor.globo.com/mundo/noticia/2023/04/11/fmi-economia-global-segue-no-rumo-de-gradual-recuperacao-da-pandemia-e-da-guerra-na-ucrania.ghml>>, Acesso em: 14 jul. 2023.

¹³ CABRAL, Nazaré da Costa, *Contribuições para a segurança social: natureza, aspectos de regime e de técnica e perspectivas de evolução num contexto de incerteza*, Coimbra, Almedina, 2010, p. 9.

¹⁴ PASTOR, Jose Manuel Almansa, *Derecho de la seguridad social*, 7ª ed., Madrid, Tecnos, 1991, [s.p.].

*e a sua sustentabilidade será tanto mais elevada quanto maior for o crescimento do PIB*¹⁵.

Dito isso, não há dúvidas: “O Estado-providência está doente. O diagnóstico é simples: as despesas com (...) o setor social crescem muito mais depressa que as receitas”¹⁶.

Sendo assim:

*O Estado-Providência é insustentável. Concretamente, o actual modelo de Estado-Providência assenta sobre perspectivas de crescimento económico irrealistas; o envelhecimento das populações, a par da diminuição das taxas de natalidade, em Portugal como no resto do mundo desenvolvido, constituem um enorme desafio à sustentabilidade financeira do Estado Social; o consenso político do pós-guerra foi-se gradualmente esboroando, com novas clivagens a redefinir o debate político: a Guerra Fria é uma memória do passado distante, e ser-se hoje em dia de esquerda ou direita traz consigo preferências e valores bem diferentes de há meio século; a globalização económica tornou-o anacrónico*¹⁷.

Nesse desiderato, noveis medidas precisam, urgentemente, serem tomadas, sob pena de se considerar insustentável a previdência social pública.

4.1 Análise no Contexto do Brasil

No Brasil, a Constituição da República Federativa do Brasil (1988), prevê na norma do seu artigo 193 que: “A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais”.

Entretanto:

*A Ordem Social só poderá ser constituída se assentar em bem estruturado sistema. Sistema que tem perante si a tarefa de concretizar o bem-estar e a justiça sociais mediante o instrumental específico da seguridade social. (...) a estrutura, os componentes e os recursos de que dispõe o sistema se revelam aptos a conduzir a vida brasileira ao ambiente específico da Ordem Social que é o bem-estar e, em seu mais avançado estágio, ao respectivo objetivo: a justiça social*¹⁸.

Nesse viés, o princípio da justiça social, alicerçado no Estado de Direito Social e Democrático, previsto nas normas dos artigos 170, *caput*, e 193 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, impõe-se como princípio das Ordens Econômica e Social.

Por isso:

os direitos econômicos e sociais são fundamentais. São eles que sustentam as condições humanas (...). Os direitos sociais são devidos pelas sociedades a todos os homens. Qualquer exclusão é desumana, antes mesmo de ser antijurídica. A negação dos direitos individuais desumaniza; a negação dos direitos sociais exclui da humana

¹⁵ VARELA, Raquel, coord., *A segurança social é sustentável. Trabalho, Estado e segurança social em Portugal*, Lisboa, Bertrand, 2013, p. 129.

¹⁶ ROSANVALLON, Pierre, *A crise do Estado-providência*, Tradução de Joel Pimentel de Ulhôa, Goiânia, UFG; Brasília, UnB, 1997, Título original: *La crise de l'État-providence*, p. 7.

¹⁷ SILVA, Filipe Carreira da, *O futuro do Estado Social*, Lisboa, FFMS, 2013, p. 52.

¹⁸ BALERA, Wagner, *Sistema de seguridade social*, 5ª ed., São Paulo, LTr, 2009, p. 153.

*experiência de membro da sociedade os que têm os seus direitos renegados. (...). O homem não pode viver sem um padrão de vida que lhe assegure condições para que as suas necessidades materiais, intelectuais, psicológicas sejam atendidas*¹⁹.

Portanto, os direitos sociais, dentre os quais se destaca a previdência social (subsistema do gênero seguridade social), no Brasil, têm guarida na norma do artigo 6º da Constituição de 1988, e, especificamente, nas normas dos artigos 201 e 202 do mesmo diploma normativo.

Aliás, o Brasil, por décadas, tem passado por crises política, institucional e econômico-financeira, inclusive, neste último contexto, no que tange à seguridade social, a situação não é diferente: para o ano de 2024, nos termos da Lei Ordinária Federal n. 14.822, de 22.01.2024, a receita estimada no orçamento da seguridade social é de R\$ 1.341.117.552.325,00 (um trilhão trezentos e quarenta e um bilhões cento e dezessete milhões quinhentos e cinquenta dois mil trezentos e vinte e cinco reais), ao passo em que a despesa total fixada no Orçamento da Seguridade Social é de R\$ 1.667.471.857.684,00 (um trilhão seiscentos e sessenta e sete bilhões quatrocentos e setenta e um milhões oitocentos e cinquenta e sete mil seiscentos e oitenta e quatro reais), de tal modo que há um déficit orçamentário na ordem de 326.354.305.359,00 (trezentos e vinte e seis bilhões trezentos e cinquenta e quatro milhões trezentos e cinco mil trezentos e cinquenta e nove reais). Registre-se, também, que no ano de 2021, a receita previdenciária (RGPS) representou 5,33% do PIB (dentro do universo de 11,05% do PIB no que tange às receitas da seguridade social), ao passo em que as despesas realizadas com benefícios previdenciários (RGPS) representaram 8,18% do PIB (dentro do universo de 11,46% do PIB no que tange às despesas da seguridade social), ou seja, um déficit de 2,85% em relação ao PIB²⁰.

Nesse cenário, não restou alternativa senão a última reforma previdenciária no Brasil desencadeada pela Emenda Constitucional n. 103, de 12.11.2019 – e, em razão do déficit continuado, já se discute uma oportuna e quiçá necessária novel reforma previdenciária –, pela qual inseriram-se novas regras permanentes e outras de transição em relação aos benefícios previdenciários, majorações de contribuições para a seguridade social, disposições específicas tanto para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) quanto para o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), dentre outras alterações.

4.2 Análise no Contexto da Europa

A Europa Ocidental

é composta por alguns dos países que possuem o maior desenvolvimento econômico e social no continente europeu, dentre eles alguns são integrantes do grupo dos sete países com as economias mais desenvolvidas do mundo (G7) e, também, parte deles membros da União Europeia. Os países da Europa Ocidental são: Portugal, Espanha, Alemanha, Itália, Áustria, França, Holanda, Bélgica, Noruega, Finlândia, Islân-

¹⁹ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes, *Direitos de para todos*, 2ª ed., Belo Horizonte, Fórum, 2008, pp. 122-139.

²⁰ ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL, *Análise da seguridade social em 2021*, 22ª ed., Brasília, ANFIP, 2022, p. 43.

*dia, Suécia, Dinamarca, Grécia, Reino Unido, Irlanda, Liechtenstein, Luxemburgo, Malta, Mônaco, San Marino, Suíça, Andorra e Cidade do Vaticano*²¹.

Logo, são países que apresentam solidez econômica, inclusive, pode-se considerar que a Europa, mormente a Ocidental:

é o berço da proteção social na concepção que se conhece hoje no mundo ocidental, fruto da Segunda Guerra Mundial, cujas situações de necessidade extrema levaram ao desenvolvimento da seguridade social e ao reconhecimento dela como um direito fundamental do homem, (...).

A liberdade frente à necessidade, ou em uma concepção mais moderna, a liberdade de viver sem penúria, é a base de quase todos os programas de seguridade social vigentes no mundo, tendo encontrado a sua implantação na Inglaterra já em 1944, posto que os programas para enfrentamento das necessidades foram consolidados no Relatório Beveridge, de 1942, encomendado pelo primeiro ministro inglês, Winston Churchill ao economista William Beveridge.

*É justamente este modelo de proteção social estabelecido na Europa que está em rota de colisão com a realidade social, posto que, ao fim e ao cabo, nunca foi alcançada a ampla proteção frente à necessidade proposta por Beveridge como um direito universal, o que faz com que hoje sejam perseguidos modelos de proteção social que se adaptem à realidade vivida pela Europa, (...)*²².

No entanto:

Todos esses países possuem sistemas de proteção social maduros e abrangentes, financiados, na maioria dos casos, de forma indireta. Os grandes desafios enfrentados por tais sistemas, inclusive para o cumprimento da Agenda 2030, são: a limitação da cobertura, e a sustentabilidade do financiamento: (...).

Outro desafio na Europa Ocidental é o de que recentes reformas implantadas nos sistemas de proteção social fazem com que as novas gerações acabem por contribuir mais para a seguridade social do que as gerações anteriores, ao mesmo tempo em que no futuro terão benefícios com valores menores dos que aqueles percebidos pelas gerações atuais, cujos benefícios financiam com as suas contribuições. Há uma efetiva preocupação com a justiça contributiva entre as gerações. Este desafio está fundado na premissa de que a busca é pelo desenvolvimento que procura satisfazer necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades.

O maior debate está concentrado nos sistemas de aposentadoria, tendo em vista que a maioria dos países da Europa Ocidental realizaram reformas nos sistemas públicos para introduzir períodos maiores de contribuição para a obtenção da aposentadoria integral, igualando a situação de homens e mulheres e, por fim, diminuindo o valor dos benefícios e, por conseguinte, as responsabilidades dos Estados. O modelo europeu de proteção social, engendrado após a Segunda Guerra Mundial está em efetiva revisão.

Está em jogo a experiência do Estado do bem-estar social (Welfare State), com a remodelação do contrato social que o fundamenta, o qual parece não mais permitir a

²¹ RAEFFRAY, Ana Paula Oriola de, “A proteção social na Europa Ocidental – desafios”, in MORAIS, Océlio de Jesús Carneiro de, coord., *Sistemas de seguridade no mundo: a dignidade humana está em primeiro lugar?*, São Paulo, LTr, 2019, p. 36.

²² RAEFFRAY, Ana Paula Oriola de, “A proteção social na Europa Ocidental – desafios”, in MORAIS, Océlio de Jesús Carneiro de, coord., *Sistemas de seguridade no mundo: a dignidade humana está em primeiro lugar?*, São Paulo, LTr, 2019, p. 34.

competitividade e o crescimento dos países diante dos elevados custos com a proteção social. A quebra, entretanto, das políticas sociais universais também gera o empobrecimento, distanciando a própria Europa Ocidental da erradicação da pobreza.

Na tentativa de buscar o equilíbrio entre o financiamento e a cobertura das políticas de proteção social é que vários países da Europa aderiram ao Pilar Europeu dos Direitos Sociais (European Pillar of Social Rights)²³.

Nesse contexto, o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, proclamado pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho da União Europeia e pela Comissão Europeia, no capítulo III (Proteção e inclusão sociais), consigna o pilar n. 15 (Prestações e pensões de velhice), no sentido de que:

a. Os trabalhadores por conta de outrem e por conta própria reformados têm direito a uma pensão proporcional às suas contribuições que lhes garanta um rendimento adequado. As mulheres e os homens devem ter oportunidades iguais de adquirir direitos à pensão.

b. Todas as pessoas na velhice têm direito a recursos que lhes garantam uma vida digna²⁴.

Por sua vez, em relação à organização dos sistemas de proteção social dos países do Leste Europeu:

restou evidenciado que nenhum deles adota um sistema de seguridade social, mas regimes de previdência social, baseados em regimes contributivos mistos, dotados de dois pilares (ou colunas) de financiamento compulsório: um em regime de repartição e outro em regime de capitalização. Eventualmente adotam mais um ou dois pilares em regime de capitalização não compulsórios.

Atualmente, a Hungria adota o Modelo do Banco Mundial, ao passo que a Estônia, a Letônia, a Lituânia e a Polônia adotam o Modelo das Contas Nacionais.

O que difere o denominado “Modelo do Banco Mundial” do Modelo das “Contas Nacionais” (ou “Contribuições Definidas Teóricas”) é o fato de este adotar uma técnica atuarial que aproxima os elementos contributivos ao montante das prestações, de modo que as prestações ficam sujeitas a um número mínimo de anos de contribuição ao sistema. Isto é, as contribuições dos atuais trabalhadores continuam financiando os benefícios dos atuais aposentados/pensionistas – como em um regime de repartição –, mas os benefícios são calculados de acordo com as contribuições pretéritas dos beneficiários, acumuladas e indexadas por taxas de juros “virtuais” – como em uma conta individual de um regime de capitalização de contribuição definida. Essa vinculação entre o tempo de contribuição (carência) e o montante das contribuições recolhidas ao sistema previdenciário (reserva matemática) é apenas teórica, daí a expressão “contas virtuais” ou “contas nocionais”.

Esse regime de contributivo misto, conhecido como Modelo de Contribuição Nocional, que foi adotado pelos sistemas de previdência social da Estônia, da Letônia, da Lituânia e da Polônia (...)²⁵.

²³ RAEFFRAY, Ana Paula Oriola de, “A proteção social na Europa Ocidental – desafios”, in MORAIS, Océlio de Jesús Carneiro de, coord., *Sistemas de seguridade no mundo: a dignidade humana está em primeiro lugar?*, São Paulo, LTr, 2019, p. 36.

²⁴ UNIÃO EUROPEIA, *Pilar Europeu dos Direitos Sociais*, Disponível em: <https://commission.europa.eu/system/files/2017-12/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_pt.pdf>, Acesso em: 14 jul. 2023.

²⁵ ALMEIDA, Milton Vasques Thibau de, “Problema da seguridade social no Leste Europeu”, in MORAIS, Océlio de Jesús Carneiro de, coord., *Sistemas de seguridade no mundo: a dignidade humana está em primeiro lugar?* São Paulo, LTr, 2019, p. 44.

Sendo assim, na Europa como um todo, se o envelhecimento causa impacto na economia e exige reformas previdenciárias, em que pesem as últimas efetivadas na Suécia em 1998, na Alemanha em 2014, na Grécia em 2016 e na Espanha e França²⁶ em 2023, o fato é que a pandemia COVID-19 agravou a situação, tal como observado alhures pelo Fundo Monetário Internacional (FMI)²⁷.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pandemia de Covid-19 confrontou os países com uma vasta gama de riscos econômicos novos e crescentes, alguns dos quais talvez só se tornem aparentes com o tempo. Em sua situação ideal, os governos elaborariam políticas para abordar todas as áreas em que a pandemia revelou ou exacerbou fragilidades econômicas: estabilidade do setor financeiro, marco jurídico de insolvência para famílias e empresas, acesso ao crédito e sustentabilidade da dívida pública. No entanto, poucos governos (ou nenhum) dispõem dos recursos e da flexibilidade política para lidar com todos esses desafios de uma só vez. Eles terão de identificar os riscos que representam ameaças mais imediatas para uma recuperação equitativa em seu contexto específico e priorizar as respostas políticas de acordo com isso.

(...).

A crise como oportunidade: aceleração da transição rumo a uma economia mundial sustentável

Apesar dos inúmeros desafios impostos pela pandemia, a crise da Covid-19 também oferece uma enorme oportunidade para acelerar a transformação rumo a uma economia mundial mais eficiente e sustentável. (...).

*(...). As reformas exigidas por esta crise – a maior do século – oferecem aos governos a oportunidade de adaptar suas economias à realidade e ao risco amplamente negligenciado (...)*²⁸.

Porém, novas medidas precisam, urgentemente, serem tomadas pelos países, sob pena de se considerar insustentável a previdência social, tais como a reestruturação de um teto contributivo ao nível do *mínimo existencial fundado na dignidade da pessoa humana* (artigo 1º, inciso III, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, e, artigo 2º do Tratado da União Europeia de 1992²⁹).

Destarte, torna-se mister enfatizar que os direitos previdenciários, sociais de segunda dimensão, exigem uma ação positiva do Estado para cobrir as contingências sociais, ainda que em momentos de crises, tal como a desencadeada pela pandemia COVID-19, de tal modo que se concretizem as diretrizes da prevenção (evitar a

²⁶ G1, *Novos protestos tomam ruas da França contra reforma da Previdência*, Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2023/03/19/novos-protestos-tomam-ruas-da-franca-contra-reforma-da-previdencia.ghtml>>, Acesso em: 16 jul. 2023.

²⁷ VALOR ECONÔMICO, *Inflação segue alta e ameaça a retomada global, diz o FMI*, Disponível em: <<https://valor.globo.com/mundo/noticia/2023/04/11/fmi-economia-global-segue-no-rumo-de-gradual-recuperacao-da-pandemia-e-da-guerra-na-ucrania.ghtml>>, Acesso em: 14 jul. 2023.

²⁸ THE WORLD BANK, *Relatório de desenvolvimento mundial 2022: finanças a serviço de uma recuperação equitativa*, Disponível em: <<https://www.worldbank.org/pt/publication/wdr2022/brief/chapter-6-policy-priorities-for-the-recovery>>, Acesso em: 16 jul. 2023.

²⁹ JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA, *Tratado da União Europeia*, Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0022.02/DOC_1&format=PDF>, Acesso em: 16 jul. 2023.

ocorrência do evento danoso) e da remediação (amenizar os efeitos maléficos do evento danoso), visando, pois, à satisfação dos beneficiários (segurados e dependentes), em virtude de suas necessidades (por exemplos: aposentadorias, auxílios e pensões), estando, pois, balizada num seguro social progressivo.

6 REFERÊNCIAS

- ALEMANHA, *Die Verfassung des Deutschen Reichs*, Disponível em: <https://www.jura.uni-wuerzburg.de/fileadmin/02160100-muenkler/Verfassungstexte/Die_Weimarer_Reichsverfassung_2017ge.pdf>, Acesso em: 8 set. 2016.
- ALMEIDA, Milton Vasques Thibau de, “Problema da seguridade social no Leste Europeu”, in MORAIS, Océlio de Jesús Carneiro de, coord., *Sistemas de seguridade no mundo: a dignidade humana está em primeiro lugar?* São Paulo, LTr, 2019.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL, *Análise da seguridade social em 2021*, 22ª ed., Brasília, ANFIP, 2022.
- BALERA, Wagner, *Sistema de seguridade social*, 5ª ed., São Paulo, LTr, 2009.
- BRASIL, Ministério da Saúde, *O que é a Covid-19?*, Disponível em: <<https://www.gov.br/saude/pt-br/coronavirus/o-que-e-o-coronavirus>>, Acesso em: 20 jul. 2023.
- _____, *Portal da legislação*, Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/?msclkid=f58475b0b92111ec91c7df5470fec423>>, Acesso em: 4 jun. 2024.
- CABRAL, Nazaré da Costa, *Contribuições para a segurança social: natureza, aspectos de regime e de técnica e perspectivas de evolução num contexto de incerteza*, Coimbra, Almedina, 2010.
- G1, *Novos protestos tomam ruas da França contra reforma da Previdência*, Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2023/03/19/novos-protestos-tomam-ruas-da-franca-contra-reforma-da-previdencia.ghtml>>, Acesso em: 16 jul. 2023.
- JOHNS HOPKINS UNIVERSITY & MEDICINE, *COVID-19: Dashboard by the Center of Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University (JHU)*, Disponível em: <<https://coronavirus.jhu.edu/map.html>>, Acesso em: 14 jul. 2023.
- JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA, *Tratado da União Europeia*, Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0022.02/DOC_1&format=PDF>, Acesso em: 16 jul. 2023.
- MORAES, Sando Glasenapp, “A previdência nos 90 anos da Lei Eloy Chaves – o desafio da sustentabilidade”, in BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm, FOLMANN, Melissa, coord., *Previdência social nos 90 anos da Lei Eloy Chaves*, Curitiba, Juruá, 2013.
- NAÇÕES UNIDAS, Brasil, *Chefe da Organização Mundial da Saúde declara o fim da COVID-19 como uma emergência de saúde global*, Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/230307-chefe-da-organiza%C3%A7%C3%A3o-mundial-da-sa%C3%BAde-declara-o-fim-da-covid-19-como-uma-emerg%C3%Aancia-de-sa%C3%BAde>>, Acesso em: 14 jul. 2023.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, *Declaração universal dos direitos humanos*, Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/91601-declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>, Acesso em: 16 jul. 2023.
- PASTOR, Jose Manuel Almansa, *Derecho de la seguridad social*, 7ª ed., Madrid, Tecnos, 1991.
- RAEFFRAY, Ana Paula Oriola de, “A proteção social na Europa Ocidental – desafios”, in MORAIS, Océlio de Jesús Carneiro de, coord., *Sistemas de seguridade no mundo: a dignidade humana está em primeiro lugar?*, São Paulo, LTr, 2019.
- REY, Luís, *Dicionário de termos técnicos de medicina e saúde*, 2ª ed., Rio de Janeiro, Guanabara Koogan, 2008.
- ROCHA, Cármen Lúcia Antunes, *Direitos de para todos*, 2ª ed., Belo Horizonte, Fórum, 2008.
- ROSANVALLON, Pierre, *A crise do Estado-providência*, Tradução de Joel Pimentel de Ulhôa, Goiânia, UFG; Brasília, UnB, 1997, Título original: La crise de l'État-providence.
- SERAU JUNIOR, Marco Aurélio, *Economia e seguridade social: análise econômica do direito – seguridade social*, 2ª ed., Curitiba, Juruá, 2012.
- SILVA, Filipe Carreira da, *O futuro do Estado Social*, Lisboa, FFMS, 2013.

SOUTH CHINA MORNING POST, *Coronavirus: China's first confirmed Covid-19 case traced back to November 17*, Disponível em: <<https://www.scmp.com/news/china/society/article/3074991/coronavirus-chinas-first-confirmed-covid-19-case-traced-back>>, Acesso em: 16 jul. 2023.

THE WORLD BANK, *Relatório de desenvolvimento mundial 2022: finanças a serviço de uma recuperação equitativa*, Disponível em: <<https://www.worldbank.org/pt/publication/wdr2022/brief/chapter-6-policy-priorities-for-the-recovery>>, Acesso em: 16 jul. 2023.

UNIÃO EUROPEIA, *Pilar Europeu dos Direitos Sociais*, Disponível em: <https://commission.europa.eu/system/files/2017-12/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_pt.pdf>, Acesso em: 14 jul. 2023.

VALOR ECONÔMICO, *Inflação segue alta e ameaça a retomada global, diz o FMI*, Disponível em: <<https://valor.globo.com/mundo/noticia/2023/04/11/fmi-economia-global-segue-no-rumo-de-gradual-recuperacao-da-pandemia-e-da-guerra-na-ucrania.ghtml>>, Acesso em: 14 jul. 2023.

VARELA, Raquel, coord., *A segurança social é sustentável. Trabalho, Estado e segurança social em Portugal*, Lisboa, Bertrand, 2013.