

## A GESTÃO PREVIDENCIÁRIA E OS DESAFIOS DE UMA NOVA REFORMA

Abraão Cavalcante Lima\*  
Sebastião Faustino de Paula\*\*  
Verônica Maria Monteiro Rocha\*\*\*

### INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 foi generosa na ampliação dos direitos sociais. Previu, em seu artigo 6º, que são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados. Dentre esses direitos, três deles: saúde, assistência social e previdência social foram destacados para criar um gênero próprio para abarcá-los no artigo 194: a Seguridade Social.

A Seguridade Social é, sem dúvida nenhuma, o mais importante mecanismo de proteção social do País e um poderoso instrumento do desenvolvimento e distribuição de renda. Abrange, por parte da Previdência Social, as aposentadorias, pensões por morte, auxílio-doença, auxílio-reclusão, salário família, salário maternidade e, ainda, serviço social e reabilitação profissional; pela Saúde, todos os serviços, que são de acesso universal e igualitário; os benefícios e serviços da Assistência Social, como benefício assistencial para pessoas idosas e com deficiência, bolsa família, sistema único de segurança alimentar e nutricional – Susan e as ações para promoção da integração ao mercado de trabalho. A seguridade social ainda é, em parte,

---

Artigo recebido em: 18.05.2018

Artigo aceito em: 11.06.2018

\* Doutor em Economia pela Universidade Católica de Brasília. Professor da Faculdade ANASPS. E-mail: abraaoclima@gmail.com

\*\* Mestre em Direito Tributário e doutorando em Direito pela Universidade do Porto. Foi servidor do INSS, onde exerceu os cargos de Diretor de Benefícios, Conselheiro no CRPS e Chefe de Gabinete na Secretaria Executiva/MPS. Atualmente é Procurador Federal. Professor da Faculdade ANASPS. Coordenador do NUPRESS – Núcleo de Estudos da Previdência e Seguridade Social e. Membro do NEPATS. E-mail: sebastiaoovgf@gmail.com

\*\*\* Mestre em Administração pela Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro. Professora da Faculdade ANASPS.

responsável pela proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário, através do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, especialmente o programa seguro-desemprego.

No âmbito da previdência social, que é o objeto deste artigo, o excesso de generosidade, compreensível naquele período, tornou-se num grande problema. Tanto é

verdade que entra governo e sai governo todos têm como meta principal reformar a previdência social. Ora, como é consabido, não se reforma aquilo que está em forma. Mas afinal, o que estaria “fora de forma”?

Etimologicamente o termo previdência vem do Latim *previdentia*, que significa “previsão” ou “prevenção”, originado a partir da justaposição das partes *prae*, “antes” e *venire* “vir”, chegando à palavra *praevenire*, termo latino que literalmente quer dizer “prevenir”, “chegar antes” ou “prevenir”. Previdência social é uma espécie de seguro social que os trabalhadores são compelidos a fazer, mediante contribuições, durante certo período de tempo com o objetivo de garantir a si e à sua família, no futuro, benefício ou retribuição quando se encontrar em idade avançada ou em situação de doença, invalidez, morte, prisão e, ainda, nos casos de maternidade e desemprego involuntário. A cobertura, ou seja, a proteção a esses eventos ou contingência é feita pelos diversos benefícios e serviços ofertados pelos regimes previdenciários.

A Constituição Federal de 1988, estendeu a cobertura ao trabalhador, e à sua família, quando ele não pudesse se manter, seja por doença, acidente, maternidade, prisão, idade avançada ou manter sua família, no caso de morte. A isonomia de direitos entre os gêneros ampliou benefícios também para os homens (cônjuges e companheiros), que passaram a ter direito à pensão por morte e ao auxílio-reclusão, independentemente se eram ou não dependentes econômicos.

Mas, o prenúncio da bancarrota seria a previsão da aposentadoria por tempo de serviço, independentemente da idade: após 30 anos de serviço para o homem, e 25 anos, para a mulher. E integral, ao homem, após 35 anos de serviço, e, a mulher, após 30 anos. Sendo esse tempo reduzido em 5 anos para os professores. Era muita



generosidade sem levar em conta quaisquer critérios relacionados ao equilíbrio financeiro e atuarial.

Em 1998, a Emenda Constitucional nº 20 procurou colocar parâmetros mais objetivos ao reorganizar tanto o regime próprio de previdência social-RPPS, artigo 40; quanto o regime geral de previdência social-RGPS, ao reescrever o artigo 201. No RPPS, condicionou as aposentadorias a uma idade mínima. No RGPS, exigiu que se observasse critérios que preservassem o equilíbrio financeiro e atuarial. Transformou a aposentadoria por tempo de serviço em tempo de contribuição e extinguiu a aposentadoria proporcional.

Outros desafios continuam nas plataformas políticas e nas cartilhas dos candidatos das diversas matizes ideológicas, como a implementação de um regime previdenciários pautado no equilíbrio financeiro e atuarial; a busca por alternativas às atuais fontes de financiamento; os novos modelos de regime de financiamento e a convergência equitativa entre custeio e orçamento

## 1. PANORAMA DOS REGIMES PREVIDENCIÁRIOS

Regime previdenciário é aquele que assegura aos seus participantes, mediante contribuição, ao menos os benefícios de aposentadoria e pensão por morte. A doutrina majoritária divide os regimes previdenciários em: 1) Regime Geral de Previdência Social-RGPS; 2) Regimes Próprios de Previdência Social-RPPS; e, 3) Regime de Previdência Complementar.

O Regime dos Militares (Forças Armadas), no sentido técnico e atuarial, não constitui regime previdenciário porque não existe contribuição para que os militares “se aposentem”. Eles vão para a inatividade, reserva remunerada e reforma, custeados pela União, através dos Encargos Financeiros da União, com recursos do respectivo Orçamento Fiscal. Segundo a Lei 6.880/1980 (Estatuto dos Militares), a condição de militar não cessa mesmo após a inatividade. Doutrinariamente denomina-se esse sistema protetivo de Regime Constitucional dos Militares.



A contribuição, por eles vertida, ativos e inativos, é de 7,5% para a pensão militar, e de 3,5% do soldo, para assistência médico-hospitalar. Para eles não incide a contribuição de 11% sobre os soldos, como ocorre com os servidores civis que contribuem com esse percentual sobre o total das remunerações ou proventos, para custeio de suas aposentadorias.

O militar da reserva (o que foi para a inatividade por tempo de serviço, em média, aos 30 anos, com idade mínima de 50 anos, mas, ainda, pode ser convocado), ou reformado (o que atingiu um limite de idade, variável de acordo com a graduação ou patente, que vai dos 56 anos, para Praças; e, 68, para Oficiais-Generais), conserva as responsabilidades e prerrogativas do posto ou graduação, para efeito da aplicação da lei penal militar, quando pratica ou contra ele é praticado crime militar.

Os policiais militares e bombeiros dos Estados e DF, segundo o artigo 42, § 1º da CF, seguem leis próprios desses Entes, filiando-se aos respectivos regimes próprios. Normalmente vão para a inatividade aos 30 anos de serviço; em média, aos 50 anos de idade. Enquanto os policiais federais e civis, também têm a possibilidade de receber aposentadorias especiais previstas na Lei Complementar nº 144/2014, sendo:

I - Compulsória, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, aos 65 (sessenta e cinco) anos de idade, qualquer que seja a natureza dos serviços prestados;

II – Voluntária, com proventos integrais, independentemente da idade:

a) após 30 anos de contribuição, desde que conte, pelo menos, 20 anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial, se homem;

b) após 25 anos de contribuição, desde que conte, pelo menos, 15 anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial, se mulher.

O Regime Geral de Previdência Social-RGPS, gerido pelo INSS (Instituto Nacional do Seguro Social), abrange todos os trabalhadores da iniciativa privada, das empresas públicas e das sociedades de economia mista; servidores públicos não-efetivos (comissionados, contratos temporários); inclusive os servidores dos Entes que não possuem regimes próprios. O RGPS tem caráter contributivo e a filiação é



obrigatória, ou seja, todos que exercem atividade remunerada tornam-se segurados obrigatórios, que se dividem nas seguintes categorias: empregado, empregado doméstico, trabalhador avulso, contribuinte individual e segurado especial. Aqueles que não exercem atividade remunerada têm a opção de se filiarem como segurado facultativo.

Na organização desse regime deve-se observar os critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. Nesse viés, as receitas previdenciárias deverão ser balanceadas para cobrir as despesas com os pagamentos dos benefícios, levando-se em conta a expectativa de sobrevivência dos beneficiários, de modo que haja uma correlação entre os valores vertidos pelos atuais contribuintes e as despesas com os benefícios. Uma espécie de pacto contributivo intergeracional.

A exemplo de outros países, o Brasil adota o modelo de repartição simples, onde há uma solidariedade contributiva. Todos contribuem para um Fundo comum (FRGPS) que suprirá o pagamento dos benefícios, inclusive daqueles que não teriam lastro suficiente, como por exemplo os auxílios doença e as aposentadorias por invalidez que decorrem de acidente do trabalho ou as pensões por morte que são benefícios isentos de carência. O que não seria possível caso o regime fosse de capitalização, onde a contribuição é individualizada.

Os benefícios ofertados pelo RGPS podem ser divididos em benefícios não-programados, os que estão sujeitos a eventos imprevisíveis ou contingências, como incapacidade laborativa (doença e invalidez), morte e prisão; e os programados, que têm previsibilidade de quando o termo (evento) irá se consumir: aposentadorias por idade, por tempo de contribuição e especial. Sinteticamente os requisitos para esses benefícios são:

1) Auxílio-doença: exige carência de 12 contribuições, podendo ser isento quando a doença (incapacidade temporária para o trabalho) decorrer de acidente (comum ou do trabalho) e nos casos de doenças graves. Seu valor é 91% do salário de benefício (média dos salários de contribuição);

2) Aposentadoria por invalidez: exige carência de 12 contribuições, podendo ser isento quando a invalidez (incapacidade permanente para o trabalho)



decorrer de acidente (comum ou do trabalho) e nos casos de doenças graves. Seu valor é 100% do salário de benefício (média dos salários de contribuição). Pode ter acréscimo de 25% quando o aposentado por invalidez necessitar de ajuda permanente de outra pessoa;

3) Auxílio-acidente: isento de carência. Devido como indenização, ao segurado empregado, empregado doméstico, trabalhador avulso e ao segurado especial quando, após a consolidação das lesões decorrentes de acidente de qualquer natureza, resultar sequela definitiva, que implique em redução da capacidade laborativa. O auxílio-acidente mensal corresponderá a 50% do salário de benefício;

4) Salário Maternidade: exige carência de 10 contribuições somente para os segurados contribuinte individual e facultativo; o segurado especial basta comprovar 10 meses de atividade rural. Enquanto que para as seguradas empregada, empregada doméstica e trabalhadora avulsa não se exige carência. O valor do benefício depende da categoria, sendo: i) para a empregada e trabalhadora avulsa: o valor da última remuneração (sem sujeitar ao teto da previdência); ii) para a empregada doméstica: o valor do último salário-de-contribuição (sujeito ao teto); iii) para a segurada especial: 1 salário mínimo; e iv) para a contribuinte individual e a facultativa o valor de 1/12 (um doze avos) apurados da média dos 12 salários de contribuição apurados nos últimos 15 meses anteriores ao parto. Este benefício é devido por 120 dias, inclusive nos casos de adoção de criança;

5) Salário-família: é isento de carência. Devido aos segurados de baixa renda (em 2018, salário de contribuição de até R\$ 1.319,18) nas categorias de empregado, empregado doméstico e avulso. Consiste no pagamento de uma cota de R\$ 31,71 ou R\$ 45,00 por filhos/equiparados até 14 anos ou inválidos. Inclusive se pai e mãe forem segurados, ambos podem receber a cota pelos mesmos dependentes;

6) Pensão por morte: é isento de carência. Devido aos dependentes de todas as espécies de segurados. O valor mensal é de 100% do valor da aposentadoria que o segurado recebia ou daquela por invalidez que viesse a ter direito. Havendo mais de um dependente, o benefício será rateado em cotas iguais, sendo que cota





que cessa reverte em favor dos demais dependentes que são divididos em três classes: i) o cônjuge, a companheira, o companheiro e o filho não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave; ii) os pais; e, iii) o irmão não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave;

7) Auxílio reclusão: é isento de carência. Concedido nos mesmos moldes da pensão por morte, aos dependentes do segurado de baixa renda (salário de contribuição de até R\$ 1.319,18) que for preso em regime fechado ou semiaberto. O valor mensal será aquele que o segurado receberia se fosse aposentar por invalidez. O rateio é feito aos dependentes idêntico à pensão por morte. Falecendo o segurado detido ou recluso, o auxílio-reclusão que estiver sendo pago será convertido em pensão por morte;

8) Aposentadoria por Idade: exige carência de 180 contribuições (15 anos de contribuição). Devido ao homem, aos 65 de idade de idade e a mulher, aos 65 anos de idade. Essa idade é reduzida em 5 anos para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os garimpeiros. O valor do benefício é de 70% do salário de benefício mais 1% a cada grupo de 12 contribuições (até no máximo 30%, podendo chegar a 100 do salário de benefício). Nesta espécie o fator previdenciário é optativo, se for mais vantajoso. Ao trabalhador rural, está garantido o benefício no valor de 1 salário mínimo bastando comprovar, apenas, o exercício da atividade rural;

9) Aposentadoria por tempo de contribuição: exige carência de 180 contribuições. Devido ao homem aos 35 anos de contribuição; e a mulher aos 30 anos de contribuição, independentemente da idade. O tempo de contribuição é reduzido em 5 anos para os professores de ensino infantil, fundamental e médio, inclusive os que exercessem atividades de coordenação, supervisão e assessoramento pedagógicos e direção. O valor do benefício é de 100% do salário de benefício, sendo obrigatório o uso do fator previdenciário, salvo de o homem ou mulher possuir idade mínima de 60 e 55, respectivamente, para adotar a fórmula 95/85. O fator previdenciário é calculado considerando-se a idade, a expectativa de sobrevida e o tempo de



contribuição do segurado ao se aposentar. O fator fora criado para desestimular aposentadorias precoces, vez que nessa espécie não se exige idade mínima;

10) Aposentadoria Especial: exige carência de 180 contribuições. É uma espécie de aposentadoria por tempo de contribuição, devida ao segurado empregado, trabalhador avulso e contribuinte individual (este somente quando cooperado filiado a cooperativa de trabalho ou de produção) que trabalhar exposto aos agentes nocivos químicos, físicos ou biológicos, prejudiciais à saúde ou à integridade física, por: i) 15 anos de contribuição (mineração subterrânea; ii) 20 anos de contribuição (asbestos (amianto) e mineração - afastados das frentes de produção); e, 25 anos de contribuição (demais agentes nocivos). O valor é 100% do salário de benefício, independentemente da idade. Não usa o fato previdenciário.

Vale ressaltar que a maioria das causas dos benefícios não-programados decorre da omissão do poder público, especialmente os auxílios-doença, as aposentadorias por invalidez e as pensões por morte. Ao negar a saúde preventiva ou prestá-la de forma deficitária, as pessoas adoecem com mais frequência, ficam com sequelas e, alguns, acabam morrendo. Consequentemente, aumenta o número de benefícios por incapacidade (auxílio-doença e aposentadoria por invalidez) e pensão por morte. Esses recursos financeiros que são sonogados à Saúde, que tem uma base mais ampla de financiamento, acabam sobrecarregando a Previdência Social. Raciocínio que vale, também, para os procedimentos de reabilitação profissional. Na área de segurança pública, as mortes que decorem de violência geram pensão para os dependentes das vítimas e auxílio-reclusão para os dependentes dos criminosos. De igual modo, as mortes ou sequelas deixadas pelo trânsito caótico e pela falta de infraestrutura nas estradas e rodovias, redundam em benefícios ou serviços de reabilitação profissional, todos bancados pela previdência social.

Em decorrência, todos os recursos arrecadados com as diversas contribuições sociais devem, também, ser carreados para a Previdência Social, tendo em vista que, como já afirmado acima, a omissão do poder público em várias áreas sociais, redundam em benefícios e serviços que são arcados somente pela previdência.





Os trabalhadores rurais, na modalidade de segurados especiais, que são aqueles que exercem atividade rural, individualmente ou em regime de economia familiar) têm os mesmos direitos que os demais segurados; porém, deles não se exige contribuição direta. Bastam comprovar que exercem atividade rural, normalmente por meios frágeis de provas, o que enseja muitas fraudes e milhares de ações judiciais (em média 30,2% das aposentadorias rurais são concedidas por força de decisão judicial). Além disso eles se aposentam 5 anos mais cedo que os trabalhadores urbanos. Na área urbana, os homens se aposentam aos 65 anos de idade e as mulheres aos 60, tendo que comprovar, pelo menos 15 anos de contribuição. Enquanto que os rurícolas se aposentam aos 60 anos de idade, o homem; e, 55 anos de idade, a mulher, bastando comprovar, apenas, que exerceram atividade rural, nos últimos 15 anos, mesmo que nunca tenha vertido uma única contribuição para o sistema.

O Regime Próprio de Previdência Social-RPPS é aquele instituído para os servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações. Esse regime de previdência tem caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. Atualmente, apenas alguns municípios não possuem RPPS. Neste caso, os servidores são filiados ao RGPS (INSS).

No âmbito do RPPS, até a EC nº 20/1998, os benefícios dos servidores efetivos eram custeados pelos respectivos Entes, com recursos do seu orçamento fiscal. Não havia contribuição direta dos servidores para custeio de suas aposentadorias. Somente a partir da Emenda Constitucional nº 41/2003, que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios foram obrigados a instituir contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio do respectivo regime previdenciário. Sendo que o valor da alíquota não poderia ser inferior à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União.

A contribuição para esse regime consiste em uma alíquota de 11% aplicada sobre o total da remuneração ou proventos dos servidores (inclusive dos aposentados



e pensionistas), mesmo que exceda ao teto do INSS. Em algumas unidades da federação, essa alíquota chega a 14%.

A partir da Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, poderiam ter fixado, para o valor das aposentadorias e pensões, o teto previdenciário adotado pelo INSS, desde que, lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, instituísse entidades fechadas de previdência complementar, como opção aos servidores que quisessem aposentar-se com valores superiores àquele teto.

Porém, essa limitação somente poderia ser aplicada ao servidor que ingressasse após a instituição desse regime de previdência complementar. Para os que ingressaram antes, essa limitação somente poderia ocorrer mediante prévia e expressa opção do servidor. Do contrário, continuaria contribuindo sobre o valor total da sua remuneração e, caso preenchesse todos os requisitos, aposentaria com valor integral.

No âmbito da União, essa alternativa somente foi adotada com a criação da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal-Funpresp, através da Lei nº 12.618, de 30/4/2012, que efetivamente teve sua eficácia aplicada aos servidores que ingressaram a partir de 1º/04/2013. Assim, o servidor contribuiria de forma obrigatória com a alíquota de 11% até o teto da previdência (em 2018, R\$ 5.645,80) e, opcionalmente, com alíquota adicional de 8,5% do valor que exceder o teto. No momento da aposentadoria, o servidor irá receber 100% da rentabilidade líquida do montante que terá sido investido ao longo dos anos. Esse modelo é válido para todos os novos servidores, que ingressaram após 1º de abril de 2013, que ganham acima do teto da Previdência.

À exceção da União, as demais unidades federadas, por leniência política, não instituíram esse sistema de previdência complementar, conseqüentemente, seus servidores, que implementarem os requisitos, se aposentam com proventos integrais, mesmo que excedam ao teto do INSS. Como se vê, um dos desafios da previdência depende de vontade política e coragem dos demais Entes para efetivar a limitação da



contribuição dos seus servidores, a exemplo do que já fez a União. Não carecendo de nova reforma nesse quesito.

Os benefícios ofertados pelo RPPS, operacionalizados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, são:

1) Aposentadoria por Invalidez permanente: com os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável;

2) Aposentadoria Compulsória: com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, aos 75 (setenta e cinco) anos de idade;

3) Aposentadoria Voluntária (desde que cumprido tempo mínimo de 10 anos de efetivo exercício no serviço público e 5 anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria): i) (integral para quem ingressou antes de 2003) aos 65 de idade e 35 anos de contribuição, se homem, e 55 anos de idade e 30 anos de contribuição, se mulher; ou, ii) aos 65 anos de idade, se homem, e 60 anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição. O servidor que implementar os requisitos para aposentar-se voluntariamente, porém optar por permanecer em atividade fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória;

4) Pensão por morte: o valor da totalidade dos proventos ou remuneração do servidor falecido, até o limite máximo do RGPS, acrescido de 70% da parcela excedente a este limite. São dependentes para fins de rateio da pensão no RPPS: i) o cônjuge, o cônjuge divorciado ou separado judicialmente ou de fato, com percepção de pensão alimentícia estabelecida judicialmente; o companheiro ou a companheira, que comprove união estável como entidade familiar; e o filho, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave; independentemente da existência de dependência econômica com o servidor falecido; ii) a mãe e o pai que comprovem dependência econômica do servidor; e, iii) o irmão de qualquer condição que



comprove dependência econômica do servidor, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave.

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo RPPS, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários, consoante previsão do artigo 2º da Lei nº 9.717/1988 (com a redação dada pela Lei nº 10.887, de 2004). Porém, a questão principal para justificar a reforma é que as contribuições descontadas dos servidores (na maioria das Unidades federadas é de 11% sobre o total das remunerações) não são suficientes para manter o sistema previdenciário próprio; mas, o artigo 40 da Constituição impõe, também, ao respectivo Ente que contribua para a manutenção do regime previdenciário dos seus servidores. Em regra, essas contribuições não ocorrem, ou ao menos não são computadas para fins atuariais.

## **2. CRITÉRIOS ATUARIAIS E OS DESAFIOS PREVIDENCIÁRIOS PELO EXCESSO DE CONSTITUCIONALISMO**

A Constituição de 1988, em sua redação originária, muito embora tenha adotado um modelo de solidariedade contributiva, implementou dentre outros princípios, a universalidade da cobertura e do atendimento e a uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais. Em decorrência, um universo de pessoas e segurados passaram a ser protegidos pelo sistema previdenciário.

Nessa toada, estendeu a cobertura ao trabalhador e à sua família quando ele não pudesse se manter, seja por doença, acidente, maternidade, prisão, morte ou idade avançada. A isonomia de direitos entre os gêneros ampliou benefícios também para os homens, que passaram a ter direito à pensão por morte e ao auxílio-reclusão, independentemente se eram ou não dependentes econômicos. Antes, somente a mulher tinha direito a esse benefício em relação ao cônjuge/companheiro. Muito embora esses avanços continham margem para delimitações subjetivas através de legislação infraconstitucional, como alíquota, percentual, carência, dependência econômica e valor dos benefícios.



Porém, a derrocada foi ter constitucionalizado requisitos que são mutáveis e dinâmicos, como fixação de idade e tempo de serviço. Fora fixado, então, no artigo 202 (redação originária), aposentadoria aos 65 anos de idade para o homem; e aos 60, para a mulher, reduzido em 5 anos o limite de idade para os trabalhadores rurais e garimpeiro. Ainda, poderiam se aposentar, o homem, após 35 anos de serviço, e, a mulher, após 30 anos. Sendo esse tempo reduzido em 5 anos para os professores. E, ainda, previa a aposentadoria proporcional após 30 anos de serviço, ao homem, e após 25, à mulher. Era muita generosidade sem levar em conta quaisquer critérios relacionados ao equilíbrio financeiro e atuarial.

A EC nº 20/1998, procurou colocar parâmetros mais objetivos ao reorganizar tanto o regime próprio de previdência social-RPPS, artigo 40; quanto o regime geral de previdência social-RGPS, no artigo 201. No RPPS, condicionou as aposentadorias a uma idade mínima. No RGPS, exigiu que se observasse critérios que preservassem o equilíbrio financeiro e atuarial. Transformou a aposentadoria por tempo de serviço em tempo de contribuição e extinguiu a aposentadoria proporcional. Mantendo em seu parágrafo 7º a previsão de aposentadoria desde que obedecidas as seguintes condições: I) 35 anos de contribuição, se homem, e 30 anos de contribuição, se mulher; II) 65 anos de idade, se homem, e 60 anos de idade, se mulher, reduzido em 5 anos o limite para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal.

Uma interpretação gramatical, denota tratar-se de conjunção aditiva quando menciona “obedecidas as seguintes condições”, tendo o segurado que cumprir, portanto os dois requisitos: tempo de contribuição e idade mínima; a exemplo do RPPS, no artigo 40, onde deve-se observar, não somente o tempo de contribuição, mas, também, a idade mínima, a chamada fórmula 85/95. Mas, interpretação de conveniência, reputou ser uma alternativa: ou idade ou tempo de contribuição. Assim quando o homem e mulher completam 35 e 30 anos de contribuição, respectivamente, podem se aposentar independentemente da idade. Sendo comum segurados(as) se aposentando aos 43, 45 anos de idade.



Além do mais, a contagem recíproca (art. 201, § 9º) permite que seja aproveitado os vários tempos na administração pública e na atividade privada, rural e urbana. O que reduz ainda mais o tempo de contribuição, permitindo que as pessoas se aposentem cada vez mais cedo. Afinal, aposentadoria deriva do latim *pausare*, “parar para descansar”. Mais tarde, a palavra “apousentar”, no sentido de fazer alguém pousar, repousar ou recolher-se aos seus aposentos, no sentido de descansar. Ao contrário dessa lógica etimológica, essa interpretação extensiva generosa, levou a milhares de aposentadorias precoces, onde os aposentados continuariam a trabalhar ou a retornar ao mercado de trabalho.

Fazendo um paralelo em relação às décadas de 20/30 para os dias atuais, a expectativa de vida aumentou mais de 30 anos. Sendo comum os beneficiários passarem a maior parte do tempo usufruindo do benefício do que contribuindo com o sistema. Nenhum regime previdenciário, por mais recurso que possua, não se sustenta financeiramente, por muito tempo, sem a correspondente correlação entre as contribuições vertidas ao sistema e a expectativa de sobrevida. Papel, minimamente, desempenhado pelo fator previdenciário.

Assim é imperioso, como forma de efetivar o ditame do equilíbrio financeiro e atuarial, desconstitucionalizar critérios objetivos como idade e tempo de contribuição. Tendo em vista que a expectativa de vida e sobrevida têm aumentado cada vez mais. A Constituição, como soe acontecer, ficaria com as garantias genéricas e subjetivas das áreas que seriam cobertas e dos eventos, riscos sociais ou contingências que seriam protegidos. Não se pode engessar o que é dinâmico por natureza. Nesse compasso, qualquer proposta de reforma vai na contramão no sentido de engessar fatores dinâmicos com a sua constitucionalização.

### **3. A PROTEÇÃO SOCIAL PREVIDENCIÁRIA E O DESAFIO DAS FONTES DE FINANCIAMENTO**

Toda sociedade organizada necessita de recursos para atingir seus objetivos fundamentais com vistas a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, no desenvolvimento nacional, na erradicação da pobreza e redução das desigualdades





sociais, bem como na promoção do bem-estar da coletividade (José Eduardo Soares Melo, 2014).

No Brasil, essa realidade foi robustecida com a promulgação da Constituição Federal de 1988, ao ampliar o rol direitos sociais com a adoção de marcos relevantes do Plano Beveridge que afirmava que a segurança social deveria ser prestada do nascimento até a morte com a máxima do *social security from the cradle to the grave* (Relatório Beveridge, 1946).

O sistema Beveridgiano (Quellas, 2001) passou a ter um caráter cada vez mais universalista com uma crescente prevalência do Estado como garantidor dos direitos inerentes ao sistema de segurança social, afastando-se do conceito primitivo de seguros sociais protetivos de riscos sociais relacionados à infortunística

O poder legiferante deu ênfase aos direitos sociais relativos à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao transporte, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, à assistência aos desamparados. Dentre esses direitos, destacaram-se os relativos à saúde, à assistência social e à previdência social para formarem o tripé da Seguridade Social.

Os direitos sociais, segundo o professor Canotilho (CANOTILHO, 2012), em sua dimensão jusnaturalista-universalista, são direitos válidos para todos os povos e em todos os tempos. Constituem os direitos de segunda dimensão, implicando em prestação positiva no atendimento a essas demandas. Esses direitos são atendidos de acordo com a disponibilidade econômico-financeira por parte do Poder Público, a chamada reserva do possível.

Como corolário do princípio da universalidade da cobertura e do atendimento, as proteções sociais, advindas da seguridade social, devem proteger os eventos, riscos sociais e as contingências às quais as pessoas estão sujeitas. Para tanto, os recursos oriundos das contribuições sociais são preponderantes para concretude dessa proteção, por parte do poder público, através dos benefícios e serviços.

A previdência social, ao contrário das demais áreas da seguridade social, é de caráter contributivo e de filiação obrigatória. Como regra exige-se, para fruição dos benefícios, uma contrapartida, uma contribuição compulsória de seus filiados: os



segurados. Muito embora, essas exações tributárias sejam carreadas para o financiamento dos benefícios previdenciários, não existe vinculação direta das contribuições com os respectivos contribuintes. Esse mecanismo decorre do regime financeiro adotado pela previdência social.

A exemplo de outros países, o Brasil adotou o regime de repartição simples, modelo pautado pela solidariedade contributiva e retributiva. Todos contribuem para um Fundo comum (Fundo do Regime Geral de Previdência Social-FRGPS) que suprirá o pagamento dos benefícios, inclusive daqueles que não teriam lastro financeiro suficiente. O que não seria possível em um regime de capitalização, onde a contribuição é individualizada.

À guisa de comparação, o modelo português, segundo Jorge Eduardo Braz de Amorim (2012), também se pauta pelo regime financeiro de repartição, segundo o qual as contribuições e quotizações pagas pela geração ativa destinam-se a financiar as prestações sociais suportadas, atualmente, pela segurança social. Fundamenta-se na solidariedade intergeracional e na regência dos princípios da contributividade, da diversidade das fontes de financiamento e princípio da adequação seletiva. Assim, não obstante ao princípio da diversificação das fontes de financiamento e da previsão legal de diversas fontes disponíveis para o financiamento da segurança social, em observação aos princípios da adequação seletiva e da contributividade, o Regime Geral é financiado, em regra, pelas quotizações pagas pelos trabalhadores e pelas contribuições para a segurança social pagas pelas entidades empregadoras.

O modelo brasileiro de regime de repartição simples, tem origem no *welfare state*, o Estado do bem-estar social ou Estado providência. Esse sistema de financiamento baseia na contribuição de todos os trabalhadores e empresas, pautando-se pelo princípio da solidariedade, onde os atuais contribuintes custeiam a coletividade de beneficiários. Uma espécie de pacto social entre as gerações. Os trabalhadores (contribuintes) em atividade (geração atual) financiam os benefícios dos inativos (geração passada), enquanto o pagamento dos seus próprios benefícios dependerá das contribuições da geração futura (novos trabalhadores/contribuintes



que ingressarem no sistema previdenciário), como forma de manter o pacto intergeracional.

Muito embora esse regime comporte uma justiça social, em função do solidarismo contributivo, traz, em si, riscos que estão diretamente vinculados às variáveis sócio-demográficas, como natalidade, longevidade, expectativa de vida, de sobrevivência, da (in)formalização das atividades comerciais, empresariais e das relações trabalhistas. As alterações nesses indicadores, e as vicissitudes da vida, repercutem, não somente no sistema previdenciário, como aumento da idade, doença, morte, alteração das alíquotas; mas, por via reflexa, na seara tributária.

A ampliação dos benefícios, especialmente os previdenciários, passou a absorver uma boa parcela dos recursos destinados à seguridade social; associada ao aumento da expectativa de sobrevivência e às alterações estruturais no mercado de trabalho, com reflexo direto na redução dos contribuintes, acelerou, na opinião do governo, o desequilíbrio nas contas públicas e um *déficit* no orçamento da seguridade social.

O caráter contributivo obrigatório constitui matriz que extrapola a solidariedade contributiva coletiva. A instituição da seguridade social levou o constituinte a diversificar as fontes de financiamento, nesse sentido toda sociedade foi chamada para financiá-la. Criou-se tributo vinculado a essa finalidade: as contribuições sociais. Estas são vertidas pelas empresas sobre a folha de pagamento, a receita, o faturamento e o lucro; pelos trabalhadores; sobre a receita de concursos de prognósticos; e, pelos importadores de bens ou serviços do exterior.

Como premissa de se garantir recursos mínimos ao financiamento da previdência social, das várias espécies de contribuições sociais duas delas passaram a sofrer uma dupla vinculação. A Emenda Constitucional nº 20/1998, ao inserir o artigo 167, XI, vedou a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais da empresa sobre a folha de pagamento e a contribuição dos segurados para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios previdenciários. A partir de então, essas contribuições sociais previdenciárias passaram a convergir para o FRGPS, exclusivamente, ao pagamento dos beneficiários da previdência social.



O “excesso de constitucionalismo” das contribuições sociais vinculadas ao financiamento da seguridade social, especialmente, as contribuições previdenciárias, acabou redundando num descalabro das contas públicas. A cada alteração da realidade dos fatos geradores desses tributos e das condições demográficas, novas reformas se fazem necessárias, novas emendas constitucionais, novas negociações políticas e velhas batalhas nos tribunais. O que seria, na origem, segurança jurídica, transformou-se em problema com dimensão séria e colossal quando Parlamento e Suprema Corte, em matérias tributárias e finanças públicas, chegam a resultados diferentes, nos dizeres da professora Glória Teixeira (2013).

Sucessivas alterações dessa espécie tributária têm sido feitas por emendas constitucionais, podendo transmutar a sua natureza jurídica para imposto, por exemplo; em consequência, o recurso arrecadado ser destinado para custear despesas que não fundamentaram a criação das contribuições sociais.

Originariamente, a Constituição Federal de 1988 instituiu, como fonte de custeio dessas áreas, as contribuições sociais: 1) dos empregadores, incidente sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro; 2) dos trabalhadores; e 3) sobre a receita de concursos de prognósticos.

Nessa esteira, o Brasil, a exemplo de outros países, iniciou um movimento para promover reformas no sistema previdenciários, sob o argumento de que as despesas, com o pagamento dos beneficiários, estariam aumentando o déficit público e, conseqüentemente, a taxa de inflação. A realidade econômica, gerida pelo Ministério da Fazenda, passou a ditar as regras para alteração do sistema previdenciário, gerido pelo Ministério da Previdência Social.

Primeiramente o governo brasileiro, através do Ministério da Previdência Social, editou uma obra intitulada Livro Branco da Previdência Social desenhando um cenário da realidade previdenciária, com ênfase no equilíbrio financeiro e atuarial. A tônica consistia em afirmar que o sistema de repartição simples brasileiro já havia ultrapassado o seu limite de segurança no que diz respeito à razão de dependência entre contribuintes e beneficiários. Argumentando que nos primórdios havia poucos aposentados e muitos contribuintes. Esse fenômeno ocorreu principalmente em



função das regras de acesso aos benefícios previdenciários e, secundariamente, das mudanças demográficas, como a diminuição da taxa de natalidade e o aumento da expectativa de sobrevida.

Em 1998 ocorreu a primeira reforma constitucional estruturante do regime previdenciário. O ponto fulcral consistiu na ampliação das fontes de financiamento, abarcando novos fatos imponíveis, conformatados de contribuições sociais, destinados a financiar a seguridade social. Essa espécie tributária passaria a incidir sobre: a folha de salários, a receita ou o faturamento e o lucro das empresas; ii) o pagamento dos trabalhadores; iii) a receita de concursos de prognósticos; e, iv) a importação de bens ou serviços do exterior.

Essa reforma tributária, sob o epíteto de reforma da previdência, destacou duas das contribuições sociais e as vinculou, exclusivamente, ao pagamento dos benefícios do regime geral de previdência social – RGPS. Com essa alteração, as contribuições sociais que já eram vinculadas à seguridade social, para custeio da saúde, assistência social e previdência social; passaram a ter referibilidade duplicada. As contribuições incidentes sobre a folha de pagamento e as contribuições vertidas pelos trabalhadores foram afetadas, exclusivamente, à previdência social, como garantia de custeio das despesas das aposentadorias e pensões dos beneficiários desse regime.

Com vistas a ampliação dessa reforma, em 2002, o Governo Federal editou documento oficial, desta feita pelo Ministério da Fazenda, contendo a matriz da política econômica, justificando a necessidade dos ajustes das contas do setor público, com vistas à redução da relação dívida/PIB e a conseqüente recuperação da capacidade de investimento dos setores público e privado. Para tanto, eram imprescindíveis as reformas estruturais. Nessa toada, além da reforma da Previdência, outras mudanças foram introduzidas com vistas a produzir impactos diretos sobre as contas do setor público, aliada à reforma tributária, à autonomia operacional do Banco Central e à reforma do mercado de crédito (Gentil, 2005).

Evocou-se, como pretexto à reforma do sistema previdenciário, a reformulação de outros subsistemas: financeiro, tributário e orçamentário. No dizer de Niklas Luhmann (2005), para que um sistema se renove internamente, um fator determinante



é a comunicação. Mediante esta, os diferentes subsistemas sociais espraiam as influências de uns sobre os outros.

Para Luhmann (2005), baseado na dicotomia entre sujeito e objeto, o sujeito não pode formatar a sociedade, pois ele próprio, o cidadão, tem sua consciência conformatada pelas normas do sistema. Nessa retroalimentação intersistêmica, o mote das mudanças, então propostas, perpassou pelas informações jurídicas e econômicas:

i) recompor o equilíbrio da previdência pública, garantindo-se sua solvência no longo prazo, isto é, a existência dos recursos necessários ao pagamento dos benefícios pactuados;

ii) reduzir as distorções nas transferências de renda realizadas pelo Estado que, como será visto adiante, agravam nossa elevada desigualdade de renda; e,

iii) reduzir a pressão sobre os recursos públicos crescentemente alocados à Previdência, permitindo recompor a capacidade de gasto público em áreas essenciais à retomada do crescimento econômico e em programas sociais.

Em 2003, uma nova Emenda previu a desoneração da folha de pagamento, permitindo a substituição desta por uma alíquota incidente sobre a receita bruta ou o faturamento das empresas e demais entidades empregadoras.

Fatos geradores que já serviam de base de cálculo para outras espécies tributárias não-vinculadas, como o IRPJ (Imposto de Renda da Pessoa Jurídica) e, com vinculações genéricas à seguridade, como a COFINS (Contribuição para Financiamento da Seguridade Social), PIS/PASEP (Programa de Integração Social/ Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público) e a CSLL (Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido), passaram a servir de base de cálculo para as contribuições sociais exclusivas para financiar a previdência social.

A substituição da contribuição social da empresa sobre a folha de salários, por uma alíquota aplicada sobre a receita ou faturamento, poderia gerar uma certa confusão, não somente com a arrecadação, mas com a destinação dos recursos arrecadados e, conseqüentemente, fragilizar o caixa previdenciário, em decorrência da mutação da natureza jurídica que passaria a ter essa contribuição sobre a folha de





pagamento. Acaso essa nova contribuição substitutiva passasse a ter natureza de imposto, seus recursos não mais poderiam continuar vinculados a um fim determinado. Vez que, o ordenamento jurídico constitucional brasileiro veda a vinculação de impostos a alguma contraprestação específica por parte do poder público.

No Sistema de Segurança Social português, as obrigações contributivas são formadas pelas contribuições da entidade empregadora e as quotizações pagas pelos trabalhadores. Segundo Ilídio da Neves (2004) a tendência doutrinária que entendia as contribuições para a segurança social como prêmios de seguro e taxas, deixou de ter peso a partir do desenvolvimento das teses de impostos e da parafiscalidade.

Assim como no sistema previdenciário brasileiro, a natureza jurídica das contribuições das entidades empregadoras perpassa pelo sistema português, ao indagar se as contribuições, para a segurança social, seriam a principal fonte de financiamento do regime geral dos trabalhadores por conta de outrem, ou se pertenciam ao sistema público de segurança social em Portugal (Cabral, 2009).

Segundo Casalta Nabais (2016), diante das características do atual sistema de segurança social português, as contribuições para a segurança social a cargo das entidades empregadoras, são verdadeiramente impostos, uma vez que, sendo o Estado, em última instância, o garantidor do direito à segurança social e estando tais direitos ampliados a todos os cidadãos, o Estado, através de sua função garantidora do direito à segurança social, não está a promover qualquer contrapartida para com as entidades empregadoras, mas sim e tão somente aos beneficiários das garantias sociais.

Afirma, ainda, que o Código Contributivo promoveu uma convergência entre as obrigações contributivas e o sistema fiscal, como por exemplo a aplicação subsidiária das normas fiscais, aproximação da base de incidência das obrigações contributivas à base de incidência do IRS (Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares). Fatos que contribuíram para um alinhamento majoritário da doutrina e jurisprudência quanto à natureza tributária das obrigações contributivas.



Os doutrinadores contemporâneos portugueses têm entendimentos convergentes no sentido de que as contribuições para a segurança social são tributos, pertencentes ao tipo tributário dos impostos, especialmente no que tange as contribuições a cargo das entidades empregadoras.

Para a professora Glória Teixeira (2006), pelo fato de as contribuições serem de responsabilidade das entidades empregadoras, ambas obrigações: as contribuições quanto as quotizações, em face da natureza unitária que às cingem, quando colacionadas sob a ótica da metodologia fiscal, são verdadeiros impostos.

Para Sérgio Vasques (2018) as contribuições para a segurança social tanto as contribuições feitas pelas entidades patronais quanto as quotizações pagas pelos trabalhadores são tributos “paracomutativos”. São espécies novas de contribuições seguindo a tripartição de tributos adotada pela Constituição da República Portuguesa e pela Lei Geral Tributária. Especialmente no que se refere às contribuições a cargo das entidades empregadoras, por não existir contrapartida da administração pública, reputa-as como sendo verdadeiros impostos.

Segue-se nessa vertente de raciocínio Saldanha Sanches (2007) ao afirmar que as contribuições patronais são verdadeiros impostos, posto que não há contraprestação por parte do poder público direcionado à empresa. Logo, questiona a legitimidade para cobrança das contribuições vinculadas à segurança social. Entende que as contribuições patronais são, na verdade, impostos.

No ordenamento jurídico brasileiro, a definição da natureza jurídica das contribuições, ao contrário dos impostos, guarda relação estreita com a destinação dos recursos arrecadados. Para Roque Antônio Carrazza (2015), a natureza jurídica “tributária” de uma exação está condicionada à destinação do produto da arrecadação dos seus recursos. No caso das contribuições sociais, a destinação se relaciona de forma estreita com a finalidade a ser dada aos recursos advindos de sua cobrança; finalidade esta, imprescindível para a instituição da contribuição. Segundo esse tributarista é tamanha a importância da destinação do produto da arrecadação que a falta desta terá como consequência a própria antijuridicidade da norma.



Paulo de Barros Carvalho (2017), ao analisar a natureza jurídica das contribuições, foi enfático ao afirmar que as contribuições têm natureza tributária. Vimo-las sempre como figura de impostos ou taxas, em estrita consonância com o critério constitucional consubstanciado naquilo que nominamos de *tipologia tributária no Brasil*. Todo o suporte argumentativo calcava-se na orientação do sistema, visto e examinado na sua integridade estrutural. Assim, outra coisa não fez o legislador constituinte senão prescrever manifestamente que as *contribuições* são entidades tributárias, subordinando-se em tudo e por tudo às linhas definitórias do regime constitucional peculiar aos tributos.

No âmbito jurisprudencial, os Tribunais Superiores, especialmente o Supremo Tribunal Federal-STF (RE 138284/CE, RE 556664/RS, RTJ 143/684 e ADC-MC 8/DF), pacificaram o que a doutrina majoritária já vinha defendendo, que a partir da Constituição de 1988 as contribuições sociais são consideradas espécies do gênero tributo.

Segundo o STF as contribuições são espécies tributárias autônomas, ao definir que a contribuição de seguridade social possui destinação constitucional específica. A contribuição de seguridade social não só se qualifica como modalidade autônoma de tributo, como também representa espécie tributária essencialmente vinculada ao financiamento da Seguridade Social, em função de específica destinação constitucional.

Nesse trilhar, a substituição da contribuição social sobre a folha de salários, por uma alíquota aplicada sobre a receita ou faturamento, poderia fragilizar o fluxo de caixa previdenciário; tendo em vista que essa receita fica à mercê das vicissitudes do mercado de trabalho, do desempenho ou produtividade das empresas; desconfigurando o orçamento da seguridade social. Em consequência geraria um desequilíbrio financeiro entre as receitas e despesas. A diminuição dos recursos, sem a correspondente vinculação de outra fonte, que viesse substituí-la, poderia dar azo de que a previdência social pública ficaria deficitária.

Ademais, as contribuições que decorrem dos rendimentos operacionais ou financeiros das empresas, seja da receita ou do faturamento, podem ser dissimuladas



sob outras rubricas tributárias diferentes das que se encontram vinculadas diretamente ao pagamento dos benefícios previdenciários; e, consoante as necessidades de ajustamento do orçamentos público, serem destinadas às demais áreas da seguridade social, como saúde e assistência social, ou ainda, compor o Orçamento Fiscal da União, para acudir outras áreas sociais, tipicamente custeadas com recursos dos impostos, como educação, moradia, segurança. E, conseqüentemente, não serem destinadas à Previdência Social, afetando, conseqüentemente, a cobertura e a proteção dos segurados.

Adita-se a esse fenômeno que a depender da formatação orçamentária, esses recursos poderão ser partilhados com as demais unidades da federação; ou, além de compor o Orçamento Fiscal da União, simplesmente, ser usado para “fazer” superávit primário e, conseqüentemente, não serem carreados, quando houver necessidade, à Previdência Social, que é parte integrante da seguridade social.

Outro cenário que merece reflexão, com a mutação da natureza jurídica, diz respeito às recorrentes autorizações do Congresso Nacional para utilização de recursos da seguridade social para outras áreas, como a descentralização das Receitas da União – DRU. Por intermédio de sucessivas autorizações legislativas, bilhões de reais têm sido destinados a outras áreas distintas da seguridade social.

Essa manobra financeira vem impactando a receita da seguridade social, e, por via reflexa, a previdenciária. Esta estratégia permite a desvinculação de 30% (trinta por cento) dos valores obtidos com a arrecadação das contribuições sociais. Através da Emenda Constitucional 93/2016, que alterou o artigo 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, a desvinculação dessas receitas foi prorrogada até 2023. Em decorrência, a seguridade social tem que cumprir 100% (cem por cento) de suas despesas com apenas 70% (setenta por cento) dos valores arrecadados. Constata-se que o decantado desequilíbrio financeiro decorre de opção política e não do regime ou modelo de financiamento adotado.

A eventual alteração da natureza tributária das contribuições, caso ocorra, não poderá servir de arrimo para afirmar que a previdência social estaria deficitária. Esse fato somente poderia ocorrer se o montante arrecadado chegasse ao seu destino



constitucional e fosse insuficiente para a cobertura das despesas com o pagamento dos benefícios do RGPS, depois de esgotados os recursos com as contribuições previdenciárias.

Os benefícios previdenciários estão vinculados a direitos humanos fundamentais e o regime de repartição simples, dado o seu caráter solidário, contribui para materializar essa garantia. A reforma da previdência não pode ficar à mercê de eventuais crises financeiras. O produto da arrecadação das contribuições sociais que compõe o orçamento da seguridade social deve manter-se afetado a essas despesas e intangível em sua totalidade. Deve-se vedar quaisquer manobras que deem azo para renúncia a esses recursos sob diversos epítetos, como as imunidades, isenções, desonerações da folha de pagamentos ou trespasse para outras finalidades, a exemplo da DRU.

Sempre haverá espaço para aperfeiçoamento do modelo previdenciário; especialmente as adequações de fatores dinâmicos relacionados à (re)estruturação do mercado de trabalho, da redução da natalidade, do aumento da longevidade e da expectativa de vida. Ajustes financeiros e atuariais que mantenham as bases do sistema solidário de repartição simples; mas não como azo à privatização do sistema público previdenciário.

Alerta-se, como medida acautelatória, que a contribuição instituída em substituição à folha de pagamento poderá alterar a natureza jurídica dessa exação e, a depender da conjuntura político-financeira, suscitar interesses dos setores públicos e privados na destinação dos recursos oriundos dessa fonte. O setor público, no sentido de utilizar essas receitas tributárias para acudir as despesas de outras áreas. O setor privado, principalmente das seguradoras e instituições financeiras, o intuito de intensificar suas participações no mercado da previdência complementar privada, alardeando ser a previdência social deficitária e, portanto, inviável.

A dicotomia de interesses pode dar suporte para uma forma de interpretação um tanto quanto pessimista, sobre o futuro da seguridade social brasileira, pautado em sistemas meramente economicistas em detrimento do social. Na soberania do mercado e dos interesses individuais sobre as necessidades coletivas, em busca da



redução do déficit fiscal, redundará na introdução de políticas liberalizantes, com redução da intervenção estatal com fito de se obter maior eficiência e crescimento econômico.

É consabido que a previdência social constitui patrimônio do trabalhador, para proteger-lhe de eventos ou contingências presentes e futuros. Nesse sentido, o constituinte ao garantir que as contribuições sociais vertidas pelas empresas, sobre a folha de salário, e pelos segurados, fossem vinculadas, exclusivamente ao pagamento dos benefícios do RGPS, não teve por escopo limitar a receita previdenciária a essas duas fontes. A previdência social continua sendo parte integrante da seguridade social; logo seu financiamento deve ser feito com os recursos oriundos das demais contribuições sociais consoante determina o artigo 195 da Constituição.

Essa busca do equilíbrio financeiro e atuarial, e a adoção de outras medidas na gestão de políticas públicas essenciais para a estabilidade econômica (Gentil, 2006) podem alicerçar ajustes pontuais no sistema de seguridade social; mas, jamais, ser elemento propulsor para alterações na natureza jurídica das contribuições sociais ou de reformas radicais onde não se leva em conta o tempo de ingresso no sistema previdenciário então vigente.

Essa clivagem poderia subverter a ordem social, prevista no ordenamento constitucional; restando ao trabalhador, o ônus do trabalho e da contribuição; e, aos representantes das instituições financeiras e da previdência privada, a primazia dos dividendos. Medida que afetaria o bem-estar dos beneficiários, subverteria a justiça social e comprometeria o pacto da solidariedade contributiva intergeracional e a sobrevivência das futuras gerações.

Assim sendo, qualquer reforma previdenciária, que propusesse substrução ou a alteração da natureza jurídica da contribuição social quer sobre a folha de pagamento quer sobre a receita, faturamento ou lucro, poderia trazer reflexos no financiamento do regime geral de previdência social.





#### 4. DESAFIOS PARA OS NOVOS MODELOS DE REGIME DE FINANCIAMENTO

O custo com as despesas e com o pagamento dos benefícios dos regimes previdenciários é mantido com as contribuições dos participantes, segurados ou servidores, vertidas diretamente para a manutenção do respectivo sistema previdenciário, além dos recursos públicos e, ainda, conforme o modelo adotado, com a contribuição, por parte dos patrocinadores. A forma de gerir e partilhar esses recursos, dependerá da forma do regime financeiro adotado.

O regime financeiro é o que define a forma de obtenção dos recursos necessários para o pagamento dos benefícios e os meios de garantir o cumprimento das obrigações assumidas pelos planos de benefícios de previdência. Esse mecanismo é dosado por um plano contributivo e retributivo, que pode ser pautado pela solidariedade ou fincado em métodos atuariais, onde se leva em conta os valores despendidos pelos contribuintes, o tempo de contribuição, a expectativa de vida e de sobrevivência e o valor do benefício almejado. Os regimes financeiros mais comuns são: 1) Repartição Simples; 2) Capitalização; 3) Regime Complexo ou Misto; e, 4) Repartição de Capitais de Cobertura.

O regime de repartição simples, também conhecido como “regime orçamentário”, tem origem no *welfare state*, ou seja, o Estado do bem-estar social ou Estado providência. Esse sistema de financiamento baseia na contribuição de todos os trabalhadores e empresas, pautando-se pelo princípio da solidariedade, onde os atuais contribuintes custeiam a coletividade de beneficiários, atuais e futuros. Uma espécie de pacto social entre as gerações. Em outras palavras, os trabalhadores (contribuintes) em atividade (geração atual) financiam os benefícios dos inativos (geração passada), enquanto o pagamento dos seus próprios benefícios dependerá das contribuições da geração futura (novos trabalhadores/contribuintes que ingressarem no sistema previdenciário), como forma de manter o pacto intergeracional. Esta é a modalidade adotada pelo Regime Geral de Previdência Social-RGPS, mantido pelo INSS.



Neste regime não existe formação ou acumulação de reservas que possam ser utilizadas no futuro pelo respectivo titular das contribuições. Os recursos oriundos das contribuições sociais que ingressam, imediatamente são revertidos para pagar os atuais aposentados e pensionistas. Razão pela qual é fundamental a formalização da atividade ou do vínculo laboral dos trabalhadores que estão em atividade e, conseqüentemente, contribuindo para o sistema; pois, da contribuição destes dependerá o pagamento dos inativos e pensionistas.

O regime de repartição simples possui uma modalidade “pura”, onde todas as prestações (benefícios e serviços previdenciários) são custeadas indistintamente por toda sociedade. Independem de quantas contribuições foram vertidas, individualmente, para o sistema por parte de cada contribuinte.

Porém, as restrições a esse regime de financiamento estão diretamente vinculadas às variáveis sócio-demográficas, como natalidade, longevidade, expectativa de vida e sobrevida, (in)formalização das atividades comerciais, empresariais e trabalhistas. As alterações nesses indicadores repercutem na modificação do sistema previdenciário como aumento da idade, alteração das alíquotas e outras restrições de direitos. O que na prática é efetivado aplicando-se o princípio da seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços.

Uma das principais características do regime de repartição simples é que as contribuições individualizadas, vertidas pelo segurado, servem apenas de parâmetro para o cálculo do seu benefício; uma vez aposentado, a fruição do benefício desvincula-se das contribuições anteriormente vertidas para o sistema. Em outros dizeres, o pagamento do benefício será feito independentemente se as suas contribuições serão ou não suficientes para mantê-lo ao longo da vida. Na eventual hipótese de faltar recursos, a União é responsável pela cobertura dessa insuficiência financeira da Seguridade Social, quando decorrentes do pagamento dos benefícios previdenciários.

O regime de capitalização, ou “regime de pré-financiamento”, é individual e privatista onde cada um financia seu próprio benefício; não há solidariedade, cada contribuinte se autofinancia. Este regime funda-se na formação de reserva de capital,



assemelhando-se a uma poupança, que garantirá os respectivos benefícios no futuro. O valor de cada benefício será proporcional às contribuições vertidas para essa conta. Em contrapartida, aquele que, for vítima de contingências extemporâneas ou não houver vertido as contribuições necessárias ao custeio do próprio benefício, ficará à mercê da proteção do Estado.

Esse regime fora adotado no Chile, como previdência oficial, com resultados desastrosos. No Brasil, o regime de capitalização é adotado somente pela previdência privada aberta, comercializada pelas instituições financeiras e congêneres, organizadas como sociedades anônimas, consoante disposição da Lei Complementar nº 109/2001. Este regime é organizado de forma autônoma em relação ao RGPS e de filiação facultativa, conforme expressa previsão do artigo 202 da Constituição Federal.

No regime de capitalização as contribuições são acumuladas em fundos de pensões ou em contas específicas e aplicadas nos mercados financeiros ou em outros ativos, ao longo da vida do segurado, sendo o capital gerado utilizado para custear as prestações previdenciárias. Ao passar para a inatividade, o benefício do segurado corresponderá aos rendimentos dos valores que foram recolhidos ao longo do período contributivo. Na prática o beneficiário terá de volta o que contribuiu acrescido dos rendimentos do capital, de acordo com as regras estabelecidas pelo mercado financeiro.

O Regime Complexo ou Misto resulta da combinação de elementos dos sistemas de repartição simples e do regime de capitalização.

Neste regime estabelece-se um teto para o cálculo das contribuições, que também limita o valor máximo do benefício, organizado de acordo com as regras de um sistema de repartição simples, em que os ativos contribuem para os inativos se beneficiarem.

Para os trabalhadores que auferirem rendimentos além do limite estabelecido no teto, haverá uma previdência complementar obrigatória, estruturada num sistema de capitalização, ou seja, baseado numa espécie de poupança individual.

Em suma, acrescenta-se ao teto do sistema de repartição simples uma espécie de previdência complementar obrigatória, sob a forma de capitalização, para aqueles



contribuintes com rendimentos superiores ao valor do teto. Englobaria, então, duas espécies de regimes previdenciários: uma obrigatória para todos os que auferirem renda, até um teto estabelecido; e a outra, também obrigatória, mas somente para aqueles que auferirem renda acima do teto. Estes últimos participariam obrigatoriamente dos dois regimes previdenciários.

O Regime Financeiro de Repartição de Capitais de Cobertura tem por objetivo fixar as taxas de custeio suficientes para garantir a geração de receitas equivalentes às demandas com os pagamentos dos benefícios iniciados no exercício. Desse modo, as contribuições arrecadadas ao longo do ano são as necessárias e suficientes para constituir o capital que responderá pelo pagamento dos benefícios que serão pagos naquele ano, como por exemplo o pagamento de uma pensão por morte, invalidez. Nesse regime, as contribuições pagas por todos os participantes do plano, em um determinado período, deverão ser suficientes para constituir as provisões matemáticas de benefícios concedidos, decorrentes dos eventos ocorridos neste período.

Independentemente do regime financeiro adotado, há necessidade de recursos para financiá-los, seja do próprio participante, no caso da capitalização; seja de toda sociedade, no caso do regime de repartição simples.

É inegável que o modelo previdenciário brasileiro precisa de ajustes pontuais; mas na essência o regime de repartição simples, dado o seu caráter solidário, ainda é o mais justo. Bastam ajustes em critérios demográficos e atuariais, com readequação das fontes de financiamento já previstas no artigo 195 da Constituição Federal, mormente suprimindo as aposentadorias precoces, como ocorre atualmente no RGPS, onde não se exige idade mínima para quem se aposenta por tempo de contribuição ou se paga benefícios indefinidamente, mesmo não se exigindo carência, como ocorrem com as pensões por morte e auxílios reclusão para os cônjuges ou companheiros (as), inclusive os que possuem renda ou recursos próprios para sua manutenção. A manutenção do regime de repartição simples, até um teto que abranja a realidade da maioria dos trabalhadores é fundamental por ser este o regime que comporta a solidariedade contributiva e retributiva.



## 5. ASPECTOS CONTROVERTIDOS ENTRE CUSTEIO E ORÇAMENTO

Até a Constituição de 1988, as contribuições sociais (previdenciárias) eram basicamente restritas ao “tríplice custeio”, oriundas do governo, empregador e trabalhador e destinavam-se a financiar os benefícios da previdência social, sendo arrecadadas e geridas pelo então INPS (posteriormente, pelo INSS, até a criação da Secretaria da Receita Federal do Brasil, em 2007). As demais áreas sociais, especialmente saúde e assistência social, eram financiadas com os recursos do Orçamento Fiscal da União.

Com a ampliação dos direitos sociais, a Constituição Federal de 1988, diversificou a base de financiamento, como forma de assegurar a efetivação desses direitos, prevendo no artigo 195 que a seguridade social seria financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;

b) a receita ou o faturamento;

c) o lucro;

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, [...];

III - sobre a receita de concursos de prognósticos; e,

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.

Foram previstas, ainda, outras fontes de recursos, no artigo 27 da Lei 8.212/1991 e artigo 195, §4º CF, que são:

i) as multas, a atualização monetária e os juros moratórios;



- ii) as receitas provenientes de prestação de outros serviços e de fornecimento ou arrendamento de bens;
- iii) as demais receitas patrimoniais, industriais e financeiras;
- iv) as doações, legados, subvenções e outras receitas eventuais;
- v) a remuneração recebida por serviços de arrecadação, fiscalização e cobrança prestados a terceiros (art. 240 da CF) - 3,5% do valor arrecadado para o “sistema S”: SESI/SENAI, SENAC/SESC, SEST/SENAT, SESCOOP, SENAR; e 1% do salário-educação;
- vi) 50% dos bens econômicos decorrentes do tráfico de drogas e entorpecentes ilícitos (art. 243 CF);
- vii) 40% dos leilões promovidos pela SRFB;
- viii) 50% do seguro DPVAT (vinculado ao SUS para custear as vítimas de acidente automobilísticos); e,
- ix) a previsão de criação de novas contribuições (art. 195, §4º CF).

Estas várias fontes de recursos são destinadas ao financiamento das ações da seguridade social: Saúde, Assistência Social e Previdência Social; sendo que, duas dessas, a contribuição social sobre a folha de pagamento e a descontada dos trabalhadores/segurados, por força do artigo 167, IX da CF, são vinculadas, com exclusividade, à Previdência Social, para pagamento dos benefícios do RPPS, por isso são chamadas de contribuições previdenciárias. Porém, estas não são fontes únicas de financiamento da previdência social; mas, subsidiária, ao lado das demais.

Essas duas fontes tradicionais de financiamento da Previdência Social são vulneráveis e sujeitas às vicissitudes econômico-políticas, especialmente as constantes alterações do mercado de trabalho e das relações empregatícias. Como um dos exemplos, cita-se a Emenda Constitucional nº 42/2003, que previu a desoneração da folha de pagamento, permitindo a substituição desta por uma alíquota incidente sobre a receita bruta ou o faturamento das empresas. Relevando destacar, ser a contribuição sobre a folha de salários, a principal fonte de financiamento do RPPS.





A substituição da contribuição social da empresa sobre a folha de salários, por uma alíquota aplicada sobre a receita ou faturamento, fragiliza o fluxo de caixa previdenciário; tendo em vista que essa receita ficará à mercê das vicissitudes do mercado de trabalho, do desempenho ou produtividade das empresas, levando à desconfiguração do orçamento da seguridade social.

Ademais, as contribuições que decorrem dos rendimentos operacionais ou financeiros das empresas, sejam receitas ou faturamentos, podem ser dissimuladas sob outras rubricas tributárias diferentes das que se encontram vinculadas, diretamente, ao pagamento dos benefícios previdenciários; e, consoante as necessidades de ajustamento dos orçamentos públicos, serem destinadas às demais áreas da seguridade social, como saúde e assistência social, ou ainda, compor o Orçamento Fiscal da União, para acudir outras áreas sociais, como educação, moradia, segurança. E, conseqüentemente, não serem destinadas à Previdência Social, afetando, conseqüentemente, a cobertura e a proteção dos segurados.

No regime previdenciário, em vigor, as contribuições dos trabalhadores, e segurados em geral, são limitadas a um teto, (R\$ 5.645,80, em 2018). Sendo as alíquotas dos segurados empregado, empregado doméstico e trabalhador avulso de 8, 9 ou 11% de acordo com a faixa salarial. Enquanto que a contribuição do contribuinte individual e do segurado facultativo é, em regra, 20% aplicado sobre o salário de contribuição (R\$ 954,00 a 5.645,80). Essas duas categorias têm a opção de contribuir com a alíquota reduzida de 11 ou 5%, sendo esta última somente para o microempreendedor individual – MEI e para aqueles que exercem atividade doméstica na própria residência.

As contribuições da empresa sobre a folha (contribuição patronal), sobre a receita e faturamento (Pis/Pasep e Cofins) e sobre o lucro (CSLL) não se sujeitam a nenhum teto ou limite.

Em linhas gerais, nos últimos anos, o orçamento da seguridade social, com recursos arrecadados das contribuições previdenciárias (folha de pagamento das empresas e as descontadas dos trabalhadores) foi de R\$ 349 bilhões. As despesas com o pagamento dos benefícios do RGPS (INSS) totalizaram R\$ 394 bilhões.



Deduzindo as receitas e despesas apenas com as contribuições sociais previdenciárias chega-se a um déficit de R\$ 45 bilhões.

Porém, consoante dito alhures, a previdência social é parte integrante e indissolúvel da seguridade social, que é financiada com recursos de várias fontes. Nesse mesmo ano (2014), o orçamento da seguridade social foi de R\$ 686 bilhões; sendo R\$ 310 bilhões arrecadados da CSLL, Cofins, PIS-Pasep e outras; e, R\$ 349 bilhões com as contribuições previdenciárias. A soma dos gastos com saúde, assistência social e previdência social totalizou R\$ 632 bilhões; como o orçamento da seguridade foi de R\$ 686 bilhões, restou um saldo de R\$ 54 bilhões; logo, houve superávit.

Como se vê, para se chegar ao tão decantado déficit é usado, apenas, as receitas das contribuições previdenciárias, que são aquelas descontadas dos trabalhadores e dos demais segurados; e, as incidentes sobre a folha de pagamento das empresas, deduzidos os gastos com pagamentos dos benefícios previdenciários. Mas, a receita decorrente das contribuições previdenciárias, por força do artigo 167, XI da CF, não constitui fonte única de financiamento da previdência social; mas, subsidiária.

Ademais, nem sempre os recursos arrecadados com as demais contribuições sociais, além das previdenciárias, como COFINS, CSLL, PIS/COFINS, PIS/COFINS - Importação, Concurso de Prognósticos, Contribuições substitutivas da folha de pagamento, têm o repasse para o orçamento da seguridade social. Existem constantes manobras contábil-financeiras que permitem que parte desses recursos sejam renunciados ou tredestinados para outras finalidades. Ou ainda, renunciados através de concessão de isenções ou desoneração da folha de pagamento. Sendo que esta última pode representar um desequilíbrio financeiro entre as receitas e despesas por constituir-se numa das receitas com afetação exclusiva para o pagamento dos benefícios previdenciários. A diminuição de uma receita, sem a correspondente vinculação de outra fonte, que venha substituí-la, pode dar azo de que a previdência social pública está ficando, de fato, deficitária e, portanto, inviável. Essa tem sido a linha utilizada para propalação da reforma da previdência.



Outro cenário que merece reflexão, como perspectiva dos regimes de financiamento previdenciários, diz respeito às recorrentes autorizações do Congresso Nacional para utilização de recursos da seguridade social para outras áreas, como a Descentralização das Receitas da União – DRU (que atualmente retira 30% das receitas da seguridade social), esses mecanismos contábil-políticos permitem que bilhões de reais sejam destinados a outras áreas distintas da seguridade social. Essa desvinculação, por si só, desfaz o mito do déficit. Não se retira dinheiro de onde não o existe.

A título de ilustração, a previsão é que em 12 meses, somente com a DRU, em torno de R\$ 120 bilhões arrecadados por meio de contribuições sociais, deixem de abastecer o caixa da seguridade social. Isso sem contar a sonegação fiscal que, segundo cálculos do Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional, impediu que R\$ 453 bilhões chegassem aos cofres públicos somente no ano de 2015.

De qualquer sorte, a PEC 287 deveria propor a vedação de que os recursos da seguridade social fizessem parte da DRU, bem como fossem objeto de qualquer espécie de desoneração ou isenção ou de renúncia.

Ao contrário do que determina a Constituição, os Poderes Públicos, especialmente os órgãos do Executivo não consideram a Previdência como parte da Seguridade Social. Desde 1989, após a EC nº 20/1998, os Ministérios da Previdência (extinto com a última reforma), Fazenda e Planejamento adotam critérios contábeis em que o financiamento da Previdência Social dependa exclusivamente das receitas das contribuições previdenciárias (folha de pagamento e segurados). Ignoram as receitas das outras fontes e a parcela que cabe ao governo relativa aos recursos públicos, conforme artigos 165, 167, 194, 195 e 239 da CF.

Assim sendo, haveria déficit se todos os valores arrecadados chegassem ao seu destino constitucional e não fossem suficientes para a cobertura das despesas com o pagamento dos aposentados e pensionistas da previdência social, depois de esgotados os recursos com as contribuições previdenciárias. Donde se conclui que o alardeado “déficit” não é uma questão fiscal, mas sim uma opção política.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Muito se tem noticiado, pelos meios oficiais, que os recursos, oriundos das contribuições sociais previdenciárias, não têm sido suficientes para arcar com as despesas dos aposentados e pensionistas da previdência social, em razão da desproporção entre contribuintes e beneficiários. Fato que tem servido de arrimo para alimentar que o atual modelo se encontra falido ou fomentar que o sistema previdenciário é deficitário e, portando, necessita de reforma.

É consabido que a previdência social constitui patrimônio do trabalhador, para proteger-lhe de eventos ou contingências presentes e futuros. Nesse patamar, o constituinte ao garantir que as contribuições sociais vertidas pelas empresas, sobre a folha de salário, e pelos segurados, fossem vinculadas, exclusivamente ao pagamento dos benefícios do RGPS, não teve por escopo limitar a receita previdenciária a essas duas fontes. A previdência social continua sendo parte integrante da seguridade social; logo seu financiamento deve ser feito com os recursos oriundos das demais contribuições sociais, consoante determina o artigo 195 da Constituição.

Nem sempre os recursos arrecadados com as contribuições sociais COFINS (Contribuição para Financiamento da Seguridade Social); PIS/PASEP (Programa de Integração Social/ Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público) e a CSLL (Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido); COFINS - Importação, Concurso de Prognósticos, tiveram o repasse assegurado ao orçamento da seguridade social. As constantes manobras contábil-financeiras permitem que parcelas substanciais desses recursos sejam tredestinados, desvinculados ou renunciados através de concessão de isenções, desoneração da folha de pagamento, desvinculação (DRU) e outras destinações.

Adita-se a essas contingências o fato de que as contribuições, que decorrem dos rendimentos operacionais ou financeiros das empresas (folha, receita, faturamentos), podem ser manipuladas e, consoante a necessidade de ajustamento dos orçamentos públicos, serem destinadas às demais áreas sociais ou compor o Orçamento Fiscal da União; ou, simplesmente, para “fazer superávit primário” e,



consequentemente, não serem carregados, quando houver necessidade, à Previdência Social, que é parte integrante da seguridade social.

A instituição da Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta-CPRB contribuiu para a diminuição da receita previdenciária. A substituição da contribuição social sobre a folha de salários, por uma alíquota aplicada sobre a receita ou faturamento, fragilizou o fluxo de caixa previdenciário; tendo em vista que essa receita fica à mercê das vicissitudes do mercado de trabalho, do desempenho ou produtividade das empresas, levando à desconfiguração do orçamento da seguridade social. Em consequência, desequilíbrio financeiro entre as receitas e despesas. A diminuição dos recursos, sem a correspondente vinculação de outra fonte, que venha substituí-la, pode dar azo de que a previdência social pública está ficando deficitária.

Ademais, as contribuições que decorrem dos rendimentos operacionais ou financeiros das empresas, sejam receitas ou faturamentos, podem ser dissimuladas sob outras rubricas tributárias diferentes das que se encontram vinculadas, diretamente, ao pagamento dos benefícios previdenciários; e, consoante as necessidades de ajustamento dos orçamentos públicos, serem destinadas às demais áreas da seguridade social, como saúde e assistência social, ou ainda, compor o Orçamento Fiscal da União, para acudir outras áreas sociais, como educação, moradia, segurança. E, consequentemente, não serem destinadas à Previdência Social, afetando, consequentemente, a cobertura e a proteção dos segurados.

Outro cenário que merece reflexão, como perspectiva do regime de financiamento previdenciários, diz respeito às recorrentes autorizações do Congresso Nacional para utilização de recursos da seguridade social para outras áreas, como a descentralização das Receitas da União – DRU. Por intermédio de sucessivas autorizações legislativas, bilhões de reais têm sido destinados a outras áreas distintas da seguridade social.

Pode-se afirmar que a previdência social seria deficitária se o montante arrecadado chegasse ao seu destino constitucional e fosse insuficiente para a cobertura das despesas com o pagamento dos beneficiários do RGPS, depois de esgotados os recursos com as contribuições previdenciárias.



Os benefícios previdenciários estão vinculados a direitos humanos fundamentais e o regime de repartição simples, dado o seu caráter solidário, contribui para materializar essa garantia. A reforma da previdência não pode ficar à mercê de eventuais crises financeiras. O produto da arrecadação das contribuições sociais que compõe o orçamento da seguridade social deve manter-se afetado a essas despesas e intangível em sua totalidade. Devendo-se vedar quaisquer manobras que deem azo para renúncia a esses recursos sob diversos epítetos, como as imunidades, isenções, desonerações da folha de pagamentos ou trestinação para outras finalidades, a exemplo da DRU.

Sempre haverá espaço para aperfeiçoamento do modelo previdenciário; especialmente as adequações de fatores dinâmicos relacionados à (re)estruturação do mercado de trabalho, da redução da natalidade, do aumento da longevidade e da expectativa de vida. Ajustes financeiros e atuariais que mantenham as bases do sistema solidário de repartição simples; mas não como azo à privatização do sistema público previdenciário.

A previdência social deve continuar sendo universal, pública, de filiação e contribuição obrigatórias até um determinado valor que garanta uma média salarial aos trabalhadores e servidores quando na inatividade. Acima desse limite, qualquer contribuinte, ficaria na liberdade de se filiar a uma previdência complementar privada, aberta ou fechada.

Os benefícios pagos pela Previdência Social transcendem às questões meramente securitárias. Além de movimentar a economia de milhares de municípios, têm suas concessões decorrentes de contingências ou riscos sociais relacionados às omissões do poder público. Áreas que, originariamente, deveriam ter suas demandas acudidas com recursos do orçamento fiscal da União (basicamente formado por impostos), como segurança, infraestrutura, educação.

A ausência de investimento nessas áreas redundava em acidentes, doenças, mortes que levam à concessão de benefícios, custeados com recursos do Orçamento da Seguridade Social – originariamente restrito às contribuições sociais previdenciárias – e não do Orçamento Fiscal da União. Na maioria dos casos a





concessão desses benefícios é feita sem exigência de carência, especialmente os que decorem de acidente, morte ou doença grave. Individualmente, não teria lastro financeiro para custear o pagamento desses benefícios, mas graças ao regime de repartição simples, têm suas despesas supridas pelo FRGPS. A título de exemplo cita-se:

- 1) Pensão por morte concedida em decorrência de mortes não naturais, como violência. Na maioria dos casos por falha na segurança pública;
- 2) Auxílio reclusão para manutenção dos dependentes dos segurados de baixa renda recolhidos à prisão, em decorrência de crimes cometidos;
- 3) Auxílio doença, decorrente de acidente, por falta de infraestrutura ou deficiência nos normas protetivas de trabalho;
- 4) Auxílio doença ou aposentaria por invalidez por ausência de medidas preventivas na área da saúde.

Nesse diapasão, há um conjunto de interesses; quer do setor público, no sentido de utilizar os recursos da seguridade para acudir as despesas de outras áreas; quer do setor privado, principalmente das seguradoras e instituições financeiras, com o intuito de intensificar suas participações no mercado das previdências privadas.

Essa clivagem poderá subverter a ordem social, prevista no artigo 193 da Constituição, ficando o trabalhador com o ônus da contribuição; e, a primazia dos dividendos, com os representantes da previdência privada; e afetar o bem-estar dos beneficiários, subvertendo a justiça social, e, por conseguinte, comprometendo o pacto da solidariedade contributiva intergeracional e a sobrevivência das futuras gerações.

## REFERÊNCIAS

AMORIM, J. Eduardo. Artigo “**As contribuições das entidades empregadoras para a Segurança Social e o Princípio da Capacidade Contributiva**” - Linha Temática 9: O Direito Tributário e os seus conflitos constitucionais. Universidade do Porto.

AZEREDO, Beatriz. **Políticas Públicas de Emprego**. Ed. Unicamp, 1999



BALERA, Wagner. **Sistema de Seguridade Social** - 8ª Ed. 2016, Ltr

BANCO MUNDIAL. **Averting the old age crisis**. Nova York: Editora da Universidade de Oxford, 1999. p. 26.

BARROS, Clemliton da Silva. **A aposentadoria especial do servidor público e o mandado de injunção**. Campina-SP, Ed. Servanda, 2012.

CABRAL, Nazaré – **Contribuições Sociais e o Princípio da Legalidade Fiscal**. in “Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal, Ano 2, número 4 – Inverno, 2009, p. 105.

CABRAL, Nazaré da Costa. (2005). **O Orçamento da Segurança Social. Enquadramento da Situação Financeira do Sistema de Segurança Social Português**. Coimbra: Almedina.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes, **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, Reimpressão da 7ª edição de 2003, Coimbra, Almedina, 2018.

CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de direito constitucional tributário. 30. ed. rev. ampl. e autal**. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 576.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário. 28. ed.** São Paulo: Saraiva, 2017. p. 74/75.

GENTIL, Denise Lobato, **A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira: Análise financeira do período 1990–2005**, Tese doutoramento, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006.

HORVATH JR., Miguel. **Direito Previdenciário, Quartier Latin. 10ª Ed.**, 2014, J. L. Saldanha Sanches (2007). Manual de Direito Fiscal. Coimbra: Coimbra Editora

JORGE, Társis Nametala. **Manual dos Benefícios Previdenciários**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006; pg. 23-27.

LUHMANN, Niklas, **A realidade dos meios de comunicação**, Editora Paulus, 2005.

MELO, José Eduardo Soares, **Contribuições, 2. ed**, Ed. Noeses, 2014.

NABAIS, José Casalta. (2016). **Direito Fiscal. 9.º edição**, Coimbra: Almedina.

NABAIS, José Casalta. (2007). **"O financiamento da Segurança Social em Portugal"**, in Estudos em memória do Conselheiro Luís Nunes de Almeida, Coimbra: Coimbra Editor, pp. 622-653.



NEVES, Ilídio das. **Direito da Segurança Social. Princípios Fundamentais numa análise prospectiva.** Coimbra: Coimbra Editora, 1996, pp. 365-367.

QUELHAS, Ana Paula Santos. **A refundação do papel do Estado nas políticas sociais.** Coimbra: Almedina, 2001, pp. 36-37.

RODRIGUES, Leo Peixoto; NEVES, Fabrício Monteiro. **Niklas Luhmann: a sociedade como sistema.** Porto Alegre: Edipucrs, 2012, 132 p.

TEIXEIRA, Glória. **O excesso de constitucionalismo e o descalabro das contas públicas,** Artigo publicado na Revista Visão, CIJE: Centro de Investigação Jurídico-Econômico, Editado em: 2013-04.

TEIREIRA, Glória (2016). **Manual de Direito Fiscal.** 4ª Edição. Coimbra: Almedina.

VASQUES, Sérgio (2018). **Manual de Direito Fiscal.** Coimbra: Almedina.

VASQUES, Sérgio (2018). **Direito Financeiro E Tributário.** Coimbra: Almedina.

