

O FINANCIAMENTO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E O DÉFICIT

Tonia Andrea Inocentini Galletti⁷¹

RESUMO

O presente trabalho busca analisar o alegado déficit previdenciário, considerado este, como sendo o descompasso entre o que se arrecada e o que se paga de benefícios previdenciários no RGPS, no RPPS e no Regime Militar de aposentadorias. Para tanto, levamos em consideração o artigo 195 da CF/88 que determina a forma de custeio, bem como observamos os percentuais das contribuições dos trabalhadores e dos empregadores. Ademais, pontuamos as despesas geradas pelos sistemas e, as últimas alterações sofridas em cada um dos regimes que apontam para o endurecimento das regras de concessão e manutenção dos benefícios. Analisando os fatos e dados da Previdência social verificamos que as renúncias fiscais, a não cobrança dos devedores, a desvinculação das receitas da Seguridade e as altas taxas de desemprego, contribuem sobremaneira para a existência de um descompasso entre o que se arrecada e o que se paga. No entanto, a União tem se negado a cumprir o custeio tripartite, cuja opção por este modelo fora realizada pelo constituinte originário, ventilando que os aportes feitos pelo Governo Federal se dão em razão do déficit e, não, como prediz o texto constituinte, a contribuição do Governo para o Pacto Social firmado em 1988 e chamado de Seguridade Social.

Palavras-Chave: Financiamento da Previdência Social. Custeio da Seguridade Social. Déficit. Arrecadação. Contribuição social.

ABSTRACT

The present study seeks to analyze the alleged social security deficit, which is considered to be the mismatch between what is collected and what is paid from social security benefits in the RGPS, RPPS and the Military Retirement Regime. To this end, we take into account article 195 of CF / 88 that determines the form of costing, as well as the percentages of contributions of workers and employers. In addition, we point out the expenses generated by the systems and the last changes suffered in each one of the regimes that point to the tightening of the rules of concession and maintenance of the benefits. Analyzing the facts and data of Social Security, we find that the tax waivers, the non-collection of debtors, the untying of the income of the Security and the high unemployment rates, contribute greatly to the existence of a mismatch between what is collected and what is pay. However, the Union has refused to comply with tripartite funding, which has been chosen by the original constituent, showing that the contributions made by the Federal Government are due to the deficit, and not, as the constituent text predicts, the Government's contribution to the Social Pact signed in 1988 and called Social Security.

Keywords: Social security funding. Social security costing. Deficit. Collection. Social contribution.

71 Mestre em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Especialista em Direito Constitucional e Administrativo pela Escola Paulista de Direito. Graduada em Direito pela Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo. Professora da Graduação e Pós-Graduação da Universidade Nove de Julho. Professora da Pós-Graduação da FGV, da Escola Paulista de Direito e outros cursos jurídicos.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 preconiza a Seguridade Social, como sendo aquela capaz de fazer frente às necessidades do cidadão, nas áreas da Saúde, Assistência Social e Previdência Social. O sistema de Previdência Social determina a proteção para os eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada, bem como, proteção à maternidade, desemprego involuntário, salário-família, auxílio-reclusão e pensão por morte. Neste sentido, nos ensina a Professora Zélia Luiza Pierdoná⁷², *in verbis*:

A Constituição de 1988, visando dar efetividade aos fundamentos do Estado brasileiro, em especial, o da dignidade da pessoa humana, bem como, concretizar seus objetivos previstos no art. 3º, dentre os quais, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais, instituiu um importante instrumento de proteção social, o qual visa a proteção de todos os cidadãos nas situações geradoras de necessidades. Referida proteção foi denominada seguridade social.

Prevê, ainda, o texto constitucional que, no tocante à previdência social, isto é, à proteção ao trabalhador, nas situações de necessidade, ela se dará na forma de regime geral, de filiação obrigatória e de caráter contributivo, prevendo três subsistemas: o RGPS (Regime Geral de Previdência Social) destinado aos trabalhadores da iniciativa privada; o RPPS (Regime Próprio de Previdência social) destinado aos servidores públicos estatutários e o Regime de Previdência complementar.

A Constituinte de 1988, ao instituir o conceito de seguridade social, possibilitou expressiva expansão da proteção social no Brasil, com consequentes e importantes impactos nos gastos públicos. Por esse motivo, para fazer frente às novas demandas sociais e fazer cumprir o pacto social firmado, a Constituição criou um orçamento próprio para a seguridade social, com fontes diversificadas de recursos, que incidem sobre diferentes bases fiscais, além de prever o custeio direto pela União e dos demais entes da federação, no caso de insuficiência de receitas, todas bem definidas no art. 195 da Carta Cidadã.

72 PIERDONÁ, Zélia Luiza. A proteção social na constituição de 1988, p. 1. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/16475-16476-1-PB.pdf>>. Acesso em: 20 de março de 2018.

Para financiar as amplas concessões constitucionais de direitos sociais, fora preciso estabelecer um forte tecido contributivo, capaz de fazer frente às múltiplas despesas do novo sistema protetivo brasileiro: a Seguridade Social. Cabendo-nos, reforçar o conceito do triplice custeio, segundo a ótica de que cabe à União suprir eventuais insuficiências financeiras, conforme se observa do artigo 16, da Lei 8212/91 (Lei de Custeio da Seguridade Social), *in verbis*:

Art. 16. A contribuição da União é constituída de recursos adicionais do Orçamento Fiscal, fixados obrigatoriamente na lei orçamentária anual.
§ único. A União é responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras da Seguridade Social, quando decorrentes do pagamento de benefícios de prestação continuada da Previdência Social, na forma da Lei Orçamentária Anual.

Desde a sua criação, a Previdência Social sofreu importantes modificações. A primeira delas, com a aprovação da Emenda Constitucional n.º 20/98 que alterou sobremaneira o RGPS, modificando sobretudo a forma de cálculo das aposentadorias por tempo de contribuição, fazendo introduzir no sistema brasileiro, por meio da Lei 9876/99, o fator previdenciário, um redutor do valor do benefício em função da idade, do tempo de contribuição e da expectativa de vida do segurado, no momento em que solicita o benefício, cujo objetivo era postergar ao máximo o momento da aposentadoria. A segunda significativa modificação fora a Lei 13.135/2015, conhecida como a MP 664 e 665 de 2014 que modificou a forma de cálculo do auxílio-doença, estabelecendo como regra o menor valor apurado entre a média de todas as contribuições do segurado e a média do último ano contribuído, bem como inseriu nas pensões por morte, tempo limite de recebimento das mesmas pelos pensionistas, de acordo com a idade no óbito do segurado. A terceira e última fora com a publicação da Lei n.º 13.183/2015 que flexibilizou a aplicação do fator previdenciário, permitindo que segurados que atinjam 85 pontos se mulheres ou 95 pontos se homens (somando idade e tempo de contribuição mínimo exigido pela legislação), possam se aposentar sem a incidência do fator previdenciário e, portanto, com 100% de suas médias, objetivando, com isso, oferecer uma vantagem a quem permanecer trabalhando sem jubilar-se.

Já o RPPS sofreu significativa alteração com a aprovação da Emenda Constitucional n.º 41/2003, que introduziu o fim da integralidade e da paridade nas aposentadorias do servidor público, passando estes a terem seus benefícios calculados conforme a média das contribuições e passando a perceber os mesmos reajustes dos trabalhadores do RGPS, embora, estas regras só tenham entrado em vigor para aqueles servidores ingressos no serviço público a partir de 2013. Outrossim, estabeleceu-se, nesta mesma oportunidade, a idade mínima para o servidor público conseguir sua aposentadoria, sendo de 55 anos para as mulheres e de 60 anos para os homens. Implantou, ainda, uma exigência maior de tempo no serviço público e no cargo, instituiu um redutor nas pensões e estabeleceu alíquota de contribuição de 11% para os aposentados e pensionistas. A Lei 13.135/2015 também alterou os benefícios da pensão por morte do RPPS, estabelecendo tempo limite para o recebimento das mesmas, por um período que varia entre 3 e 20 anos ou vitalícia, de acordo com a idade do cônjuge sobrevivente, no momento da morte do segurado.

Os militares, por sua vez, tiveram alterações no principal ponto de discórdia relativamente aos proventos, que são as pensões às filhas. A Medida Provisória 2215 de outubro de 2001 facultou aos militares a possibilidade de contribuir com um valor adicional de 1,5% para que suas filhas mantivessem o direito à pensão, independentemente de idade, devendo realizar esta opção até o dia 29 de dezembro de 2000. Para aqueles que ingressaram nas Forças Armadas após esta data, não há mais a possibilidade de realizar esta opção, de maneira que suas filhas somente receberão pensão por morte até completarem 21 anos ou até os 24 anos se forem estudantes universitárias.

A multiplicidade de benefícios e serviços na rede de proteção social da Constituição Federal de 1988 exige, portanto, ampla rede de arrecadação de recursos que permitam o cumprimento de todas as variáveis protetivas, que fora implantada com rigor, de maneira que, como passaremos a analisar, traz contribuições sobre os mais diversos fatos geradores, tudo isso, buscando atender ao princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, insculpido no texto constitucional, no artigo 201, no sentido de que a previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de filiação obrigatória,

de caráter contributivo observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

Segundo o dicionário Michaelis⁷³, equilíbrio quer dizer o “Estado de um corpo que se mantém sem se inclinar para nenhum dos lados; aprumo, posição estável.”. Ou ainda, proporção, harmonia. Assim, equilíbrio financeiro e atuarial, significa a escoreita e, portanto, adequada arrecadação dos valores necessários aos pagamentos do sistema previdenciário, isto é, dos benefícios a que fazem jus os segurados. Em outras palavras, significa arrecadar a quantidade suficiente para as despesas geradas pelo sistema previdenciário.

O que se tem colocado em discussão é, portanto, justamente a falta de equilíbrio entre o que se arrecada e o que paga pela Previdência Social, de maneira que, o presente artigo busca analisar a forma de financiamento da Previdência Social, em todos os seus matizes, buscando aclarar a situação do suposto déficit previdenciário que, tem dado azo às discussões acerca da reforma previdenciária, verificando as fontes de custeio e as despesas a serem pagas pelo sistema previdenciário constitucional.

O FINANCIAMENTO DO SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL

No Sistema Tributário Nacional estão previstas cinco espécies tributárias: i. impostos; ii. taxas; iii. contribuições de melhoria; iv. empréstimos compulsórios e; v. contribuições especiais. Dentro desta divisão prevista no texto constitucional, nos artigos 145, 148 e 149, revela-se pertencente à categoria de “contribuições especiais”, as contribuições sociais, em que se incluem as da seguridade social, as de interesse das categorias profissionais ou econômicas e de intervenção no domínio econômico.

Por sua vez, o art. 149 da Constituição Federal de 1988, estabelece que compete à União instituir contribuições sociais, por meio da competente lei complementar, observando, outrossim, os princípios da legalidade, da irretroatividade e da anterioridade.

73 Dicionário Michaelis; Editora Melhoramentos. Disponível em www.michaelis.uol.br.

O Supremo Tribunal Federal, por sua vez, decidiu que as contribuições sociais têm natureza tributária por dois motivos. Primeiro porque o art. 149 prevê que a elas sejam aplicados os princípios constitucionais próprios dos demais tributos. Segundo porque o parágrafo 6º do art. 195, ao regular o exercício da competência residual da União para instituir novas contribuições sociais, faz referência ao art. 154, inciso I, que é um dispositivo tipicamente regulatório de exação de natureza tributária.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 149 faz referência genérica às contribuições sociais, trazendo no art. 195 normas específicas para as contribuições de seguridade social, impondo-lhes um regime jurídico com certas peculiaridades, estabelecendo as pessoas e as bases econômicas a serem tributadas em caráter ordinário para fins de custeio da seguridade social.

Observa-se que os artigos referidos dispõem sobre as contribuições sociais, vinculam a criação das mesmas em função de finalidade específica. Ou seja, o produto de sua arrecadação será destinado a áreas de elevado interesse público ou social.

Neste sentido estabelece o Art. 195, incisos I a IV, da Constituição Federal:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

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

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

b) a receita ou o faturamento;

c) o lucro;

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

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

[...]

Resumidamente temos que a Seguridade Social, de acordo com o dispositivo constitucional acima transcrito, é financiada pelas contribuições sociais do: (a) empregador sobre a folha de salários, sobre a receita e o faturamento, sobre o lucro; (b) do trabalhador; (c) sobre a receita de concursos de prognósticos e (d) do importador de

bens ou serviços do exterior, além dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

DA FORMA DE CUSTEIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Predomina no ordenamento jurídico brasileiro o tríplice custeio bismarckiano⁷⁴ que prevê contribuições do Estado, do empregador e do empregado, com regras de repartição simples e, de benefícios definidos.

Nesse modelo de repartição simples, os segurados que estão no mercado de trabalho, efetivamente contribuindo para o sistema previdenciário financiam os benefícios daqueles que estejam inativos. Já, no que se refere ao sistema de benefícios definidos, significa dizer que o valor do benefício futuro é previsível e calculado com base em regras pré-estabelecidas por lei.

Deste modo, eventuais riscos atuariais, entre o quantum de ingresso e o quantum de saída de recursos, são assumidos pela União, o gestor e partícipe do modelo de custeio da Previdência Social Brasileira.

74 Otto von Bismarck, o chanceler de ferro, foi o estadista mais importante da Alemanha do século 19. Coube a ele lançar as bases do Segundo Império, ou 2º Reich (1871-1918), que levou os países germânicos a conhecer pela primeira vez na sua história a existência de um Estado nacional único. Disponível em: <<https://educacao.uol.com.br/biografias/otto-von-bismarck.htm?cmpid=copiaecola>>. Segundo consta no artigo O MODELO ALEMÃO DE SEGURIDADE SOCIAL: EVOLUÇÃO HISTÓRICA A PARTIR DE BISMARCK, de César Augusto Danelli Junior: “Por esta lei não somente os empregados-beneficiários do sistema protetivo deveriam contribuir para com o sistema, mas também seus empregadores. A essa participação no custeio do sistema pelo empregador se denominou patrocínio. Ele entrou como patrocinador dos benefícios previstos nas normas aos trabalhadores. O Estado também deveria contribuir por meio da administração dos valores vertidos ao sistema e com a garantia do pagamento dos beneficiários, mesmo na falta de reserva financeira do sistema. A designação dada consumidores uma quantidade cada vez maior de produtos, o que multiplicava os lucros dos produtores pela doutrina a essa tríade de contribuições foi “tríplice forma de custeio” ou “forma tripartite de custeio do sistema”, vez que envolvia trabalhadores, empregadores e Estado” - Lamartino França de. Direito previdenciário. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 20. Com o advento da tríplice forma de custeio, ou forma tripartite de custeio, a tríade de contribuições (empregado – empregador – Estado) promove um equilíbrio financeiro que transpassa até então as expectativas especulativas para enfim materializar-se na prática. Destarte, interessante o novo papel que Bismarck ofereceu ao Estado como administrador do modelo tripartite de custeio, desempenhando função essencial a consolidação do sistema. Se formos refletir, o modelo bismarckiano seria de extrema utilidade desde os primórdios da humanidade, conseguindo transformar talvez as futuras gerações que usufríssem de tal proteção, pois como ensina a obra do professor Lamartino, o Estado estaria presente em caso de falta de reserva de fundos. Proporcionado, portanto, uma garantia ao cidadão de cunho estatal, constituída por Lei. Disponível em: RIDB, Ano 2 (2013), nº 14 16507: <https://www.cidp.pt/publicacoes/revistas/ridb/2013/14/2013_14_16485_16520.pdf>. Acesso feito em 19 mar. 2018.

Donde se infere que, a União participa do custeio não só gerindo os recursos e os benefícios, mas, também, quando necessário, fazendo aporte de recursos ao sistema previdenciário, quando necessários, isto é, quando a arrecadação for insuficiente para fazer frente às despesas do sistema protetivo previdenciário.

Observa-se, por importante, o princípio da diversidade da base de financiamento que, segundo leciona Zélia Luiza Pierdoná⁷⁵:

deve ser entendido a partir da história do financiamento do sistema protetivo. No modelo alemão de seguro social, concebido por Bismarck, o financiamento estava relacionado à remuneração do trabalho, contribuindo tanto o empregador como o trabalhador. O Brasil, historicamente, adotou o modelo acima, sendo que a remuneração era o fator de produção que tinha maior expressão econômica. Entretanto, houve alteração desse quadro, decrescendo o fator trabalho em face do aumento do capital, diminuindo proporcionalmente a receita sobre aquele fator. Além disso, o sistema protetivo foi ampliado com a Constituição de 1988, passando de modelos isolados, que visavam proteger determinados setores da população, para um sistema de seguridade social, o qual objetiva atender a todos os cidadãos nas situações geradoras de necessidades. Para tanto, necessita de outros sinais de riqueza. Assim, a Constituição determinou a diversificação de bases de financiamento, o que significa utilizar outras fontes, além da folha de pagamento, uma vez que somente esta já não é suficiente para custear a totalidade das prestações de seguridade.

DAS CONTRIBUIÇÕES À PREVIDÊNCIA SOCIAL

O financiamento da Previdência Social, conforme se vê estabelecido na Constituição Federal de 1988, provém de contribuições sociais com vinculação específica, bem verificado no artigo 167, inciso XI da Carta Magna, isto é, as contribuições sociais destinadas à Previdência Social e, previstas no art. 195, inciso I, alínea “a” (contribuição social do empregador, empresa e entidade equiparada sobre a folha de salários) e, inciso II (contribuição social do trabalhador e demais segurados do RGPS) destinam-se, exclusivamente aos pagamentos de benefícios do regime geral de previdência social estabelecido no art. 201 da CF/88.

Pelo Princípio da Isonomia Tributária, vê-se estabelecido em solo pátrio, tratamento diferenciado aos diversos tipos de contribuintes que vertem contribuições

75 PIERDONÁ, Zélia Luiza. A proteção social na constituição de 1988, p. 7. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/16475-16476-1-PB.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2018.

para o custeio da seguridade social, justificando-se tal diferenciação, em razão da diferente capacidade contributiva.

Neste sentido, passamos a expor, o percentual de contribuição de cada tipo de segurado, bem como as datas de recolhimentos de cada qual. Ressaltando-se que, os contribuintes diretos da Previdência Social são os empregadores e os trabalhadores, divididos estes últimos, de acordo com a forma de exercício do trabalho, em: empregados, contribuintes individuais, trabalhadores avulsos e segurados especiais.

As contribuições da Previdência Social, dos trabalhadores são distribuídas da seguinte forma:

1) do empregado, empregado doméstico e trabalhador avulso (parte do empregado) – percentual de 8%, 9% ou 11%, conforme faixa salarial, incidente sobre a remuneração até o dia 20 do mês subsequente ao da prestação dos serviços ou, tecnicamente do fato gerador.

2) do trabalhador rural contratado por produtor rural pessoa física por pequeno prazo – percentual de 8% sobre a remuneração até o dia 20 do mês subsequente ao da prestação dos serviços ou, tecnicamente do fato gerador.

3) do contribuinte individual⁷⁶ por conta própria – percentual de 20% sobre a remuneração até o dia 15 do mês subsequente ao da prestação dos serviços ou, tecnicamente do fato gerador.

do contribuinte individual que presta serviços para Pessoa Jurídica ou entidade beneficente (imune) – a Tomadora reterá 11% calculado sobre a remuneração até o dia 20 do mês subsequente ao da prestação dos serviços ou, tecnicamente do fato gerador.

do contribuinte individual que presta serviços para outro contribuinte individual ou à missão diplomática – a Tomadora reterá 11% calculado sobre a remuneração até o dia 20 do mês subsequente ao da prestação dos serviços ou, tecnicamente do fato gerador.

76 Do contribuinte individual o percentual poderá ser de 5% ou 11% para o caso de o trabalhador abrir mão da possibilidade de se aposentar por tempo de contribuição e/ou de utilizar o período em outro regime previdenciário, bem como ter assegurado apenas o valor de um salário mínimo vigente à época do pedido de aposentadoria.

4) segurado especial – percentual de 1,5%⁷⁷ sobre o resultado bruto da comercialização da produção, até o dia 20 do mês subsequente ao do fato gerador.

5) segurado facultativo – percentual de 20% sobre a remuneração até o dia 15 do mês subsequente ao da prestação dos serviços ou, tecnicamente do fato gerador. Ou, caso opte por não se aposentar por tempo de contribuição e, desde que o valor da aposentadoria esteja restrito a um salário mínimo, poderá recolher pelo percentual de 11% incidente sobre um salário mínimo. Ainda, caso seja pertencente à família de baixa renda, poderá recolher pelo percentual de 5% sobre um salário mínimo, podendo se aposentar somente por idade, pelo valor de um salário mínimo.

Por sua vez, as contribuições à Previdência Social, das empresas serão recolhidas até o dia 20 do mês subsequente ao fato gerador, distribuídas da seguinte forma:

1. Sobre a remuneração de empregados e trabalhadores avulsos -20%.
2. Sobre a remuneração dos contribuintes individuais – 20%.
3. Sobre serviços prestados por cooperados por intermédio de cooperativas de trabalho – 15%.
4. Para o RAT (Riscos Ambientais do Trabalho) – 1%, 2% e 3%.
5. adicional ao RAT para custeio das aposentadorias especiais – 6%, 9% ou 12%.
6. adicional ao RAT para custeio das aposentadorias especiais no caso de Cooperativas, o percentual de 5%, 7% ou 9%.

A seu turno, as contribuições à Previdência Social, das instituições financeiras serão recolhidas até o dia 20 do mês subsequente ao fato gerador, distribuídas da seguinte forma:

1. Sobre a remuneração de empregados e trabalhadores avulsos – 22,5% + RAT (risco ambiental do trabalho) x FAT (fator acidente trabalho).
2. Sobre a remuneração dos contribuintes individuais – 22,5%.

77 Percentual alterado pela Lei 13.606/2018. Anterior à publicação da referida Lei, o percentual era de 2,3% incidente sobre o resultado bruto da comercialização da produção.

3. Valor bruto da nota fiscal ou fatura de prestação de serviços, relativamente a serviços que lhe são prestados por cooperados por intermédio de cooperativas de trabalho – 15%.

Já as contribuições à Previdência Social, dos empregadores rurais, quando pessoas físicas, serão recolhidas até o dia 20 do mês subsequente ao fato gerador e, quando pessoas físicas segurados especiais, serão recolhidas até o dia 07 do mês subsequente ao fato gerador, no percentual fixo de 8%, independentemente da remuneração.

As associações desportivas que mantenham equipe de futebol profissional, recolherão, por sua vez, o percentual de 5% sobre a receita bruta decorrente dos espetáculos desportivos, em até 2 dias úteis após o evento ou, quando, patrocinadora, recolherá até o dia 20 do mês subsequente.

As contribuições à Previdência Social, do produtor rural pessoa jurídica e do agroindustrial serão recolhidas até o dia 20 do mês subsequente ao fato gerador, distribuídas da seguinte forma:

1. Receita bruta proveniente da comercialização de sua produção – percentual de 2,85% sobre o resultado bruto da venda da produção, sendo: 2,5% + 0,1% SAT e 0,2% SENAR.
2. Total das remunerações pagas ou creditadas aos segurados contribuintes individuais – percentual de 20% sobre a remuneração.
3. Valor bruto da nota fiscal ou fatura de prestação de serviços, relativamente a serviços que lhe são prestados por cooperados por intermédio de cooperativas de trabalho – percentual de 15% sobre a remuneração.

Para o ano de 2015, as contribuições sociais do RGPS, incluídas a dos trabalhadores e dos empregadores, somaram 317.958 milhões de reais, representando 46,91% do total arrecadado pela Seguridade Social.

DAS DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS

O artigo 18 da Lei 8213/91 (Plano de Benefícios da Previdência Social no âmbito do RGPS) destaca os benefícios devidos aos segurados da Previdência Social, como sendo: (a) auxílio-doença; (b) salário-família; (c) salário-maternidade; (d) auxílio-acidente; (e) auxílio-reclusão; além das aposentadorias e pensões.

Analisando os números do anuário da Previdência Social⁷⁸ para os anos de 2015 e 2016, verifica-se que, do total de valores arrecadados pela Seguridade Social, em torno de 68% foi gasto com a Previdência Social, aí incluindo o RGPS, o RPPS e os benefícios dos militares. No entanto, quando olhamos de forma separada, isto é, de um lado o RGPS, de outro o RPPS e a aposentadoria e benefícios dos militares, temos que o RGPS consome 75% de toda despesa previdenciária, sendo 58% referente aos benefícios destinados aos trabalhadores urbanos e 16% aos trabalhadores rurais enquanto que, o RPPS representa 11% e os benefícios dos militares 6% do total das despesas previdenciárias.

Percebe-se, dos números apresentados pela Autarquia que houve o crescimento das despesas, no entanto, importa salientar que as desonerações tributárias⁷⁹ concedidas e a Desvinculação das Receitas da União (DRU), conjuminadas com as altas taxas de desemprego, contribuíram sobremaneira para o desequilíbrio das contas da Previdência Social.

Ademais, conforme acima exposto, verificamos as constantes mudanças nos regimes de aposentadorias e demais benefícios dos segurados que trouxeram restrições e endurecimento das regras de acesso aos benefícios, como o aumento da carência para a concessão dos benefícios de auxílio-doença que era de 4 meses e passou para 6 meses ou, ainda, a mudança na forma de cálculo dos benefícios por incapacidade que, reduz o valor dos mesmos, diminuindo a saída de recursos da Autarquia.

78 Anuário Estatístico da Previdência Social disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2018/01/AEPS-2016.pdf>. Acesso feito em 19 de março de 2018.

79 Desoneração Tributária trata de retirar de algumas empresas ou setores a obrigatoriedade da contribuição social à Seguridade Social.

Pode-se, outrossim, citar, a introdução do fator previdenciário no cálculo dos benefícios previdenciários do RGPS que reduz em média 38% do valor dos benefícios previdenciários, caso os segurados tenham menos que 55 anos de idade, fator que diminui, portanto, o aporte de recursos do INSS nas aposentadorias por tempo de contribuição ou, ainda, o fim da possibilidade de pensão por morte das filhas dos militares, para aqueles que ingressaram no serviço militar, após 2003, entre outras mudanças.

Certamente que o envelhecimento populacional, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)⁸⁰, é uma realidade e, de algum modo, leva a pensar no maior número de concessões de benefícios previdenciários e, conseqüentemente, no aumento da saída de recursos para o pagamento desses benefícios. No entanto, é de se observar a grande massa da população que continuará produzindo e, portanto, na ativa, contribuindo para o sistema, além, da necessidade de se estudar novas formas de financiamento previdenciário, já que há em curso mudanças significativas na forma de produção.

Estudos realizados pelo IPEA⁸¹ demonstram que para um conjunto de 15 países da OCDE, em média, os gastos com a Seguridade representam 27,3% do PIB e são financiados por 38% da contribuição dos empregadores; 22% pela contribuição dos empregados; e 36% da contribuição do governo. Em cinco países (Dinamarca, Irlanda, Luxemburgo, Reino Unido e Suécia), a participação do governo é relativamente mais elevada, enquanto que, no Brasil, a participação estatal é muito inferior e, segundo notícias veiculadas pelo próprio Governo Federal, em 2017, chegaram a 2,8% do PIB⁸², sem considerar a DRU e as renúncias fiscais.

80 Dados disponíveis no site do IBGE e no link a seguir:

<ftp://ftp.ibge.gov.br/Projecao_da_Populacao/Projecao_da_Populacao_2013/nota_metodologica_2013.pdf>.

81 IPEA. Brasil – o estado de uma nação – mercado de trabalho, emprego e informalidade. Tafner, P (editor). Brasília: Ipea. 2006

82 A esse respeito ver estudos da ANFIP, para o ano de 2015. Análise da Seguridade Social 2014. Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social – Brasília: ANFIP, 2015. Disponível em:

<https://www.anfip.org.br/doc/publicacoes/20161013104353_Analise-da-Seguridade-Social-2015_13-10-2016_Analise-Seguridade-2015.pdf>. Acesso feito em 20 de março de 2018.

CONCLUSÃO

Mister observar que para se falar em Previdência Social é preciso considerar as receitas advindas de todos os sistemas de proteção previdenciária, como as provenientes dos: (a) Regime Geral de Previdência Social (RGPS); (b) Regime Próprio de Previdência Social (RPPS); (c) Regime de Previdência dos Militares e; (d) Regime de Previdência dos políticos (cargos executivos e legislativos da União).

Seguindo esse compasso, é que se deve observar o *quantum* efetivo de gasto cada uma dessas subáreas da Previdência Social enseja mensalmente para os cofres públicos, *pari pasu*, da observância do encontro de contas entre o que se arrecada e o que se paga em cada subárea, sabendo-se, de antemão, pela análise dos números da própria Previdência Social que há, desde o ano de 2014, um aumento exponencial das despesas.

Ademais, não pode se esquecer de que cabe à União fazer aportes de recursos à Previdência Social quando esta não estiver em condições de fazer frente a todos os gastos planejados e, que isto, não significa dizer que há um déficit, mas sim, que o Estado está cumprindo o seu papel no Pacto Social de 1988 e, deste modo, está ocupando seu espaço no tríplice custeio. Até mesmo porque, pretende-se, quando se fala em mudanças na Previdência Social, copiar modelos europeus que, no entanto, deixam ao cargo do Estado, gastos quase 14 vezes maior com a Previdência do que o Brasil, relativamente ao aporte de recursos do orçamento em razão do PIB.

Imperioso, portanto, separar as fontes de custeio de cada uma das áreas afetadas à Previdência Social, desembaralhando o que, oportunamente mantém-se misturado, para que se consiga, quando houver superávit, guardar estes recursos adequadamente, utilizando o Fundo do Regime Geral da Previdência Social – FRGPS, criado pelo artigo 68 da Lei Complementar n.º 101 de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, mas implementado somente em 2014.

Observa-se, ainda, que as aposentadorias e demais benefícios urbanos estão suplantando os benefícios rurais, tendo passado entre 2007 e 2016 para 35,7% os urbanos e para 25,6% os rurais, denotando, a falácia argumentativa de quem reputa aos rurais o déficit da previdência.

Tem-se, outrossim, como imperioso, a unificação dos sistemas de aposentadoria que não criem diversas categorias de aposentados, como os muitos brasis existentes de norte a sul, de leste a oeste de nosso país. Todos os cidadãos merecem proteção nas situações de necessidade, senso de bom tom, não excluirmos muitos para que alguns beneficiem-se de aposentadorias altíssimas, sob o pretexto do direito adquirido que, vez ou outra, suplanta a supremacia do interesse público e a própria dignidade do trabalhador.

Parece-nos, por todo o analisado que, de fato, se considerarmos como receita da previdência social, somente as contribuições dos trabalhadores e dos empregadores e, ainda, se somarmos as poucas contribuições dos militares e, as contribuições dos servidores públicos, cujos empregadores (entes públicos) são grandes devedores do sistema e, ainda, se levarmos em conta a quantidade de benefícios pagos no RGPS, no RPPS e no Regime Militar, observaremos a falta de recursos, sendo necessário, no entanto, verificar a real participação do Estado, no sistema contributivo, de maneira que se faça cumprir a previsão constitucional que estabelece o aporte de dinheiro do Estado, como parte do tríplice custeio.

Até mesmo porque, a não consideração da parcela que cabe à União no sistema bismarckiano de tríplice custeio, leva, inexoravelmente ao dito déficit da Previdência Social, além, da odiosa opção feita a cada governo, por renúncias fiscais, isenções tributárias e as desvinculações das receitas da Seguridade, permitindo que, mesmo diante de um suposto déficit, retire-se, mensalmente, 30% das receitas oriundas da Seguridade Social. Ora, onde se falta, não se tira.

Porém, se enfrentarmos cada sistema poderemos verificar as falhas pontuais evitando as generalizações por reformas que somente atingirão parte dos trabalhadores, notadamente, aqueles que contribuem para o RGPS, restando de fora, os militares que já se “servem” de leis generosas em excesso e os servidores públicos. É preciso, assim, trazer luz aos fatos, sem paixões e sem manipulações, portanto, para que seja possível amadurecer as ideias sobre os fatos, sem perder de vistas a Constituição de 1988 e o Pacto Social lá firmado que tratou de legitimar a busca brasileira por dignidade.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ANFIP. Análise da Seguridade Social 2012. Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social – Brasília: ANFIP, 2015. Disponível em: <https://www.anfip.org.br/doc/publicacoes/20161013104353_Analise-da-Seguridade-Social-2015_13-10-2016_Analise-Seguridade-2015.pdf>. Acesso feito em 20 mar. 2018.

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (AEPS). Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2018/01/AEPS-2016.pdf>>. Acesso em: mar. 2018.

BRASIL. Lei nº. 8.212, de 1991. Lei de Custeio da Seguridade Social. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm>.

BRASIL. Lei nº. 8.213, de 1991. Plano de Benefícios da Previdência Social. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L8213cons.htm.

BRASIL. Lei Complementar n.º 101, de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm.

BRASIL. Lei n.º 13.135, de 2015. Altera as Leis nº 8.213, de 24 de julho de 1991, nº 10.876, de 2 de junho de 2004, nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e nº 10.666, de 8 de maio de 2003, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13135.htm>.

BRASIL. Lei n.º 13.183, de 2015. Altera as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, e 8.213, de 24 de julho de 1991, para tratar da associação do segurado especial em cooperativa de crédito rural e, ainda essa última, para atualizar o rol de dependentes, estabelecer regra de não incidência do fator previdenciário, regras de pensão por morte e de empréstimo consignado, a Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, para assegurar pagamento do seguro-defeso para familiar que exerça atividade de apoio à pesca, a Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012, para estabelecer regra de inscrição no regime de previdência complementar dos servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, para dispor sobre o pagamento de empréstimos realizados por participantes e assistidos com entidades fechadas e abertas de previdência complementar e a Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13183.htm>.



DANELLI JR, Cesar Augusto. O MODELO ALEMÃO DE SEGURIDADE SOCIAL: EVOLUÇÃO HISTÓRICA A PARTIR DE BISMARCK, disponível em: <https://www.cidp.pt/publicacoes/revistas/ridb/2013/14/2013_14_16485_16520.pdf>. Acesso feito em 19 de março de 2018.

IPEA. Brasil – o estado de uma nação – mercado de trabalho, emprego e informalidade. Tafner, P (editor). Brasília: Ipea. 2006.

LOPES JÚNIOR, Nelson Martins. Direito Previdenciário: custeio e benefícios. São Paulo: Rideel, 2011.

MARTINS, Sergio Pinto. Direito da seguridade social. São Paulo: Atlas, 2002. Notas Explicativas Fundo do Regime Geral de Previdência Social – FRGPS. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2017/01/Notas-Explicativas_FRGPS_2016_Vers%C3%A3o-Final.pdf>. Acesso em: mar. 2018.

OLIVEIRA, Lamartino França de. Direito previdenciário. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

PIERDONÁ, Zélia Luiza. A proteção social na constituição de 1988, p. 1. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/16475-16476-1-PB.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

PROJEÇÕES e estimativas da população do Brasil e das Unidades da Federação. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Projecao_da_Populacao/Projecao_da_Populacao_2013/nota_metodologica_2013.pdf>. Acesso em 20 mar. 2018.