

**CENTRO UNIVERSITÁRIO  
“ANTÔNIO EUFRÁSIO DE TOLEDO” DE PRESIDENTE PRUDENTE**

**CENTRO DE PÓS GRADUAÇÃO, PESQUISA E EXTENSÃO**

**A PROPOSTA DA REFORMA PREVIDENCIÁRIA NO ÂMBITO DA  
APOSENTADORIA E SEUS REFLEXOS NO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E  
ATUARIAL**

Jucelene Passos Marques

Presidente Prudente/SP  
2017

**CENTRO UNIVERSITÁRIO  
“ANTÔNIO EUFRÁSIO DE TOLEDO” DE PRESIDENTE PRUDENTE**

**CENTRO DE PÓS GRADUAÇÃO, PESQUISA E EXTENSÃO**

**A PROPOSTA DA REFORMA PREVIDENCIÁRIA NO ÂMBITO DA  
APOSENTADORIA E SEUS REFLEXOS NO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E  
ATUARIAL**

Jucelene Passos Marques

Monografia apresentada como requisito parcial de conclusão de curso de Pós-Graduação em Direito do Trabalho e Direito Previdenciário, sob orientação do Prof. Ederson Ricardo Teixeira.

Presidente Prudente/SP  
2017

**A PROPOSTA DA REFORMA PREVIDENCIÁRIA NO ÂMBITO DA  
APOSENTADORIA E SEUS REFLEXOS NO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E  
ATUARIAL**

Monografia aprovada como requisito  
parcial de conclusão de curso de Pós-  
Graduação em Direito Do Trabalho e  
Direito Previdenciário.

**Banca Examinadora**

---

Prof. Ederson Ricardo Teixeira

---

Examinador

---

Examinador

Presidente Prudente/SP, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2017.

Quando vou a um país, não examino se há boas leis, mas se as que lá existem são executadas, pois boas leis há por toda parte.

Montesquieu

Dedico a minha mãe e ao meu esposo, que de forma especial me deram apoio, força e coragem para a conclusão desta monografia.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço ao meu orientador, Prof. Ederson Ricardo Teixeira, pelo apoio e sua capacidade de transmitir os seus conhecimentos.

## RESUMO

O presente trabalho analisa o projeto de reforma da previdência no âmbito da aposentadoria por tempo de contribuição e por idade, e seus reflexos no equilíbrio financeiro e atuarial. O governo afirma que a previdência está com déficit financeiro, o que colocaria em risco a viabilidade do sistema previdenciário, e poderia afetar os futuros recebimentos de benefícios. Nesse sentido, o governo diz que é essencial a aprovação do projeto de reforma previdenciária enviado ao Congresso Nacional. No decorrer do trabalho analisaremos os vários fatores que influenciam no equilíbrio financeiro e atuarial da previdência e concluiremos se há o suposto déficit. Em relação ao projeto de emenda à constituição – PEC 287, verificaremos se a Constituição Federal está sendo respeitada, pois a Constituição traz princípios que norteiam a seguridade social e asseguram a dignidade da pessoa humana que devem ser respeitados. Outra questão de grande relevância é o estudo da desvinculação da receita da união – DRU e seu impacto no orçamento da seguridade social. Ademais, verificaremos quais são as receitas e despesas que o governo considera para fazer os cálculos, e também se os resultados financeiros estão sendo apresentados de forma correta que justifiquem o suposto déficit. No desenvolvimento do trabalho será enfatizado que a previdência não pode ser vista de forma isolada, mas como pertencente ao sistema de seguridade social, que com a saúde e assistência social formam o tripé da proteção social. O trabalho demonstrará a importância na busca do equilíbrio financeiro da previdência para que o sistema possa ser autossuficiente, sem, contudo, deixar de considerar que a seguridade social cuja previdência faz parte é regida pelo princípio da solidariedade, em que o bem maior não é o financeiro, mas a preservação da dignidade humana.

**Palavras-chave:** Aposentadoria. Déficit previdenciário. Desvinculação da receita da união – DRU. Equilíbrio financeiro e atuarial. Previdência Social. Seguridade Social.

## ABSTRACT

The present study examines the design of pension reform in the context of the pension by contribution period and by age, and their reflections on the financial equilibrium and actuarial. The government claims that the social security is with financial deficits, which puts at risk the viability of the pension system, which can affect the future receipts of benefits. In this sense, the government says that it is essential to the project's approval of the reform would provide sent to Congress. In the course of work will evaluate the various factors that influence on the financial equilibrium and actuarial of provident and conclude that there is the supposed deficits. In relation to the project of amendment to the constitution - PEC 287, will be checked to see if the Federal Constitution is being respected, since the Constitution brings principles that underpin social security and ensure the dignity of the human person that must be respected. Another issue of great importance is the study of the untying of revenue of the Union - DRU and their impact on the social security budget. In addition, check what are the revenue and expenditure which the Government considers to do the calculations, and also if the financial results are being presented in the correct way to justify the supposed deficits. In the development of work will be emphasized that social security cannot be seen in isolation, but as belonging to the social security system, which with the health and social care form the tripod of social protection. The work will demonstrate the importance in the pursuit of the financial balance of the social security system so that the system can be self-sufficient. However, without fail to take into account that the social security system in which the social security forms part is governed by the principle of solidarity, in which the greatest good is not financial, but preserve the dignity.

**Keywords:** Social security. Welfare security. Retirement. Social security deficits, financial equilibrium and actuarial. Untying the revenue of the Union - Dru.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	<b>10</b>
<b>2 BREVE RELATO HISTÓRICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL</b>	<b>12</b>
<b>3 SEGURIDADE SOCIAL</b>	<b>15</b>
3.1 Saúde	16
3.2 Assistência Social	17
3.3 Previdência Social	18
3.3.1 Regime Geral da Previdência Social	19
3.3.1.1 Benefícios Previdenciários	20
3.3.1.2 Serviços Previdenciários	20
3.3.2 Regime Próprio de Previdência Social	21
3.3.3 Previdência Complementar	23
<b>4 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS</b>	<b>25</b>
4.1 Universalidade da Cobertura e do Atendimento (CF, art.194, parágrafo único I)	25
4.2 Uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais (CF, art.194, parágrafo único, II).	25
4.3 Seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços (CF, art . 194, parágrafo único, inc. III)	26
4.4 Irredutibilidade do valor dos benefícios (CF, art .194, parágrafo único, inc. IV).	27
4.5 Equidade na forma de participação no custeio ( CF, art .194, parágrafo único, inc. V).	28
4.6 Diversidade da Base de financiamento (CF, art 194, parágrafo único, inc. VI)	29
4.7 Caráter demográfico e descentralizado da administração – gestão quadripartite (CF, 194, parágrafo único, inc. VII).	31
4.9 Anterioridade Nonagesimal (CF, art. 195, § 6º)	32
4.10 Solidariedade (CF , art 3º, inc. I, e caput do art. 195).	33
<b>5 DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS ESPECÍFICOS À PREVIDÊNCIA SOCIAL</b>	<b>35</b>
5.1 Caráter Contributivo	35

5.2 Filiação Obrigatória	35
5.3 Equilíbrio financeiro e atuarial	35
5.4 Garantia do Benefício Mínimo	37
5.5 Atualização Monetária dos Salários de Contribuição	37
5.6 Preservação do Valor Real dos Benefícios	37
<b>6 ANÁLISE DA PROPOSTA DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA NO ÂMBITO DA APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO E POR IDADE</b>	<b>39</b>
6.1 Aposentadoria por Tempo de Contribuição	39
6.2 Aposentadoria por Idade	40
6.3 Impacto da Proposta da Reforma da Previdência	40
<b>7 O PAPEL DO PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL NA SUSTENTABILIDADE DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO</b>	<b>43</b>
<b>8 DESVINCULAÇÃO DA RECEITA DA UNIÃO-DRU</b>	<b>46</b>
<b>9 DÉFICIT OU SUPERÁVIT PREVIDENCIÁRIO</b>	<b>49</b>
<b>10 CONCLUSÃO</b>	<b>52</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>54</b>
<b>ANEXO I - PEC 287</b>	<b>57</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A seguridade social é um sistema de proteção social formada por seus subsistemas que são saúde, previdência e assistência social.

Assim, a previdência não deve ser analisada de forma isolada, pois ela é parte integrante do sistema de seguridade social.

A constituição federal de 1988 prevê diversas fontes de custeio da seguridade social para a preservação da autonomia financeira do sistema de proteção social como um todo.

A previdência social tem sido objeto de críticas por parte do governo, que a analisa de forma isolada, e não como pertencente a um sistema.

O governo apontou a previdência social como deficitária, e portanto para salvá-la da inviabilidade será necessário ocorrer uma reforma previdenciária.

O projeto de emenda à constituição – PEC 287 que propõe medidas para reforma da previdência foi enviada ao Congresso Nacional. No entanto, as medidas propostas pela PEC 287 basicamente restringem direitos conquistados pelos segurados afetando os seus benefícios.

O presente trabalho foi motivado pela ânsia de descobrir o que há por trás do argumento do governo em dizer que a previdência social é deficitária, e verificar se realmente esse argumento é verdadeiro.

Assim, no capítulo 2 foi primordial fazer um relato histórico da previdência social no Brasil para analisar sua evolução.

No capítulo 3 foi conceituado a seguridade social e sua importância como proteção social. Nos demais subcapítulos foram analisados os subsistemas da seguridade social: saúde, assistência social e previdência social. Porém, foi dado maior enfoque a previdência social pela importância e peso para o desenvolvimento do trabalho.

Desta forma, se fez necessário o estudo dos regimes previdenciários, entre os quais, o regime geral de previdência – RGP, o regime próprio de previdência – RPP e os regimes complementares, o qual se divide em regime complementar do regime próprio e o complementar ao regime geral.

No capítulo 4 foi abordado os princípios constitucionais aplicados a seguridade social, que estão espalhados pela Constituição, mas os mais relevantes

estão concentrados no artigo 194, que, apesar de serem denominados objetivos, são princípios que direcionam toda a atividade legislativa e interpretativa da Seguridade Social.

Por conseguinte, no capítulo 5 afunilamos o estudo dos princípios com abordagem dos dispositivos constitucionais específicos a previdência social, objeto de análise do presente trabalho.

A partir dos demais capítulos foi abordado as questões principais que norteiam o tema do trabalho, como a análise do projeto emenda à Constituição – PEC 287 e seus reflexos na aposentadoria por tempo de contribuição e por idade, como também o estudo da desvinculação da receita da união – DRU e seus reflexos no equilíbrio financeiro e atuarial no orçamento da seguridade social.

Por fim, foi abordado o ápice do trabalho no que diz respeito a análise da questão, se a previdência social é deficitária ou superavitária.

## 2 BREVE RELATO HISTÓRICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

A previdência Social Brasileira começa em um período importante a partir da I Guerra Mundial com a Lei de Acidentes do Trabalho, de 15 de janeiro 1919.

Depois sobreveio a Lei Eloy Chaves que foi considerada o marco inicial da previdência social no Brasil (Decreto Legislativo 4.682, de 24/01/1923) que institui as Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs) para os ferroviários.

Segundo Mozart Victor Russomano (1983, p. 32):

Lembra-se que a Lei nº 3.397, de 24 de novembro de 1888, relativa à despesa geral do Império para o exercício subsequente, previa a criação de uma “caixa de socorros” para os trabalhadores das estradas de ferro de propriedade do Estado. Essa é considerada a primeira medida do legislador brasileiro em matéria de Previdência Social.

Assim, no Brasil a Previdência Social tem sua origem no Império e como marco inicial a Lei Eloy Chaves.

A primeira empresa a criar CAPs foi a Great Western do Brasil.

Assim, por meio das CAPs os regimes previdenciários se organizavam por empresas, que eram administradas pelos empregadores, e o Estado somente determinava as regras de funcionamento.

O Estado passou apenas administrar a previdência social a partir de 1930, com o aparecimento dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPS), que surgiu da unificação das CAPs.

Os IAPS eram organizadas por categorias profissionais no âmbito nacional, sendo uma autarquia federal. Já as CAPs eram organizadas por empresas.

O Decreto 35.448 de 1954, aprovou o Regulamento Geral dos Institutos de Aposentadoria e Pensões, uniformizando todos os princípios gerais aplicáveis a todos os IAPS.

Em janeiro de 1967 foram unificados os institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPS), com o surgimento do Instituto Nacional Previdência Social (INPS), pelo Decreto Lei 72/66 entrando em vigor em 01/01/1967.

Em 1977, tendo como alvo a integração das entidades da Previdência Social, da assistência médica e da assistência social, foi criado, pela Lei 6.439, o Sistema Nacional de Previdência Social e Assistência Social (SINPAS).

Dentre as entidades que agregava o SINPAS tinham o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS), que cuidava da arrecadação e da fiscalização das contribuições previdenciárias, e o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) que tratava da concessão e manutenção dos Benefícios.

Em 1981 as finanças previdenciárias estavam em estado crítico, que envolvia denúncia de corrupção administrativa. Na época o titular do Ministério da Previdência e Assistência Social era o Ministro Jair Soares.

Mozart Victor Russomano (1983, p. 45) salienta que nessa época:

O governo, em véspera de um intenso ano eleitoral, não teve outra alternativa, a não ser tentar um esforço para aumentar a receita e cortar gastos, **inclusive com a supressão de direitos dos segurados e de seus dependentes.** (grifo nosso)

O governo com medo da falência orçamentária do sistema previdenciário elabora um projeto, que de certa forma, restringia direitos do segurados e seus dependentes.

O Congresso Nacional rejeitou a proposta do governo. Por conseguinte, surgiu a Lei 6950, de 4 de novembro de 1981, resultante do acordo parlamentar, conhecida como a Lei dos Supérfluos.

De acordo com Mozart Victor Russomano (1983, p. 48), através da Lei dos Supérfluos, “Introduziu-se uma nova fonte de receita da Previdência Social, constituída de 20% do preço da comercialização final dos bens considerados supérfluos por ato do poder executivo (art 1º)”.

A Lei 6950/81 além de trazer nova receita manteve algumas normas do projeto do governo, como também introduziu inovações.

No entanto, a Lei dos Supérfluos colaborou com o aumento da inflação que já era elevada, pois o que é supérfluo para uns, para outros é essencial ou matéria prima ou ferramenta de trabalho.

Por conseguinte, a Constituição Federal de 1988 foi a primeira adotar a expressão “Seguridade Social” e trouxe a tríplice da proteção social: saúde, previdência e assistência social, sendo espécies do gênero da Seguridade Social.

Em 1990 criou-se o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), autarquia federal vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social, mediante a fusão do IAPAS com INPS.

Desde 2007, pela Lei 11.457/07, as contribuições previdenciárias passaram a ser arrecadadas e fiscalizadas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB).

### 3 SEGURIDADE SOCIAL

A Seguridade Social foi projetada com base no Welfare State, ou Estado do Bem-Estar Social, que tinha como ideal à consecução da igualdade material mediante a positivação de direitos sociais.

A seguridade social é um sistema de proteção social que visa a proteção contra as contingências sociais, ou seja, são eventualidades que podem ocorrer na vida do cidadão que o impeça de viver dignamente com seus próprios recursos.

Segundo Marisa Ferreira dos Santos (2014, p. 37):

Então, o objeto da relação jurídica de seguridade social não é o risco, mas, sim, a contingência que gera a consequência – necessidade, objeto da proteção. O que importa é a consequência que o fato produz: a relação jurídica de seguridade social nasce após a ocorrência da contingência, para, então, reparar a consequência–necessidade decorrente.

Desta forma, a contingência é o objeto da relação jurídica de seguridade social, que são as prestações de seguridade social enumeradas na constituição.

Wagner Balera, (2006, p. 31) , assevera no sentido de que:

A seguridade social tem como propósito fundamental, proporcionar aos indivíduos e às famílias a tranquilidade de saber que o nível e a qualidade de suas vidas não serão significativamente diminuídos, até onde for possível evitá-lo, por nenhuma circunstancia econômica ou social. O que interessa ao sistema de seguridade social não é garantir o padrão de vida do indivíduo, mas tão somente assegurar-lhe condições mínimas de sobrevivência digna.

Nesse sentido, a seguridade social assegurando condições mínimas de sobrevivência de maneira digna, também estará garantindo o bem-estar e a justiça social.

A Constituição Federal de 1988 expressamente positivou o sistema de Seguridade Social no Capítulo II do Título VIII (“Da Ordem Social”), especialmente nos arts. 194 a 204.

O conceito de Seguridade Social contemplado pelo art. 194 da Constituição Federal de 1988, “Art. 194, CF/88. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”.

Assim, a Seguridade Social prevista na Constituição de 1988 busca o bem estar da população frente as contingências sociais.

Fábio Zambitte Ibrahim, conceitua seguridade social da seguinte forma:

Como a rede protetiva formada pelo Estado e por particulares, com contribuições de todos, incluindo parte dos beneficiários dos direitos, no sentido de estabelecer ações para o sustento de pessoas carentes, trabalhadores em geral e seus dependentes, providenciando a manutenção de um padrão mínimo de vida digna. (2015, p. 5).

A seguridade social tem um caráter solidário de participação na sua manutenção, que são integrados pelos poderes públicos e a sociedade, no sentido de dar mais segurança ao sistema protetivo.

O sistema protetivo de seguridade social ainda se desmembra em um subsistema composto pela saúde, previdência e assistência social, podendo ser denominado como o tripé da proteção social.

### **3.1 Saúde**

A saúde é um direito assegurado a todas as pessoas indistintamente, sendo um dever do Estado dar atendimento a quem precise na rede pública de saúde.

A Constituição Federal de 1988 em seu artigo 196 estabelece:

A saúde é direito de todos e dever do Estado garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

A saúde integra o sistema da seguridade social, mas é um segmento autônomo e não vinculada ao INSS.

Nesse sentido, a saúde é de responsabilidade do Ministério da Saúde e gerenciado pelo Sistema Único de Saúde – SUS.

O direito à saúde independe de contribuição, ou seja, qualquer cidadão pode ter acesso a saúde. Assim, não importa a sua condição social e econômica.

O Sistema Único de saúde é mantido com recursos do orçamento da seguridade social, da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios.

### 3.2 Assistência Social

A assistência social é prevista na Constituição Federal em seu artigo 203, sendo regulada pela Lei 8.742/93 (Lei Orgânica da Assistência Social- LOAS), que visa prioritariamente atender os hipossuficientes.

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II - o amparo às crianças e adolescentes carentes; III - a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

O principal benefício da assistência social é o benefício da prestação continuada, prevista no artigo 20, da Lei 8.742/93. Porém, não é propriamente um benefício, seria mais correto dizer uma prestação pecuniária assistencial, pois não precisa de contribuição por parte do beneficiário.

Para ter direito ao benefício da prestação continuada precisa ser portador de deficiência ou ser idosos com 65 anos ou mais, e não ter como prover sua própria subsistência e nem tê-la como ser proporcionada pela família.

O benefício da prestação continuada corresponderá a um salário mínimo, sendo intransferível, além de não poder ser acumulado com qualquer outro benefício da Previdência Social, salvo assistência médica e de recebimento de pensão especial de natureza indenizatória.

O referido benefício é revisto pelo INSS a cada dois anos e não gera direito ao abono anual e nem a pensão por morte.

Desta forma, a assistência social é um regime não contributivo, com finalidade de tutelar o hipossuficiente através da concessão de pequenos benefícios a pessoas em estado de miserabilidade ( cuja a renda familiar per capita seja inferior a ¼ do salário mínimo).

O financiamento da assistência social é de responsabilidade do governo federal, estadual e municipal, denominado cofinanciamento, como podemos notar no artigo 204, da Constituição Federal e do artigo 28 da Lei 8742/ 93:

Art. 204, CF-. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes: Art. 28 (Lei 8742/93)-. O financiamento dos benefícios, serviços, programas e projetos estabelecidos nesta lei far-se-á com os recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, das demais contribuições sociais previstas no art. 195 da Constituição Federal, além daqueles que compõem o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). (...) § 3o O financiamento da assistência social no Suas deve ser efetuado mediante cofinanciamento dos 3 (três) entes federados, devendo os recursos alocados nos fundos de assistência social ser voltados à operacionalização, prestação, aprimoramento e viabilização dos serviços, programas, projetos e benefícios desta política. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011).

A responsabilidade pela elaboração e coordenação das normas gerais é de responsabilidade da esfera federal e a execução dos programas, como também as ações sociais são responsabilidades dos demais entes federativos.

### **3.3 Previdência Social**

A previdência social é constituída por dois regimes básicos que são o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), que tem a característica comum da filiação obrigatória, ou seja, toda pessoa que exerce atividade remunerada está inserida em um desses dois regimes.

No entanto, quem não exerce atividade remunerada pode filiar-se no Regime Geral de Previdência Social – RGPS como segurado facultativo, no qual se baseia no princípio da universalidade de participação.

Contudo, há um regime que de certo modo complementa os dois regimes básicos, que é o Regime de Previdência Complementar, que não é obrigatório, portanto de filiação facultativa. A característica comum que tem com os regimes básicos é ser ele também contributivo.

A Previdência Social tem como propósito proteger os seus segurados contra os riscos sociais, que podem ser de natureza programada ou eventos previsíveis, como por exemplo aposentadoria por idade, e de natureza não programada ou eventos imprevisíveis, como doenças e acidentes.

A proteção social que a previdência social oferece aos seus segurados pode ser intitulada como um seguro social para as pessoas que contribui, porém não é simplesmente um seguro.

Segundo Fabio Zambitte Ibrahim:

A previdência social é tradicionalmente definida como seguro *sui generis*, pois é de filiação compulsória para os regimes básicos (RGPS e RPPS), além de coletivo, contributivo e de organização estatal, amparando seus beneficiários contra os chamados ricos sociais (2015, p. 27).

Desta forma, devido às suas peculiaridades como filiação compulsória, ser coletivo e de organização Estatal, a previdência social nos regimes básicos tem natureza institucional ou estatutária sendo vinculada ao ramo do direito público.

A previdência social por ser contributiva deve ser autossustentável, porém segundo o governo federal ela está deficitária.

### **3.3.1 Regime Geral da Previdência Social**

Regime Geral da Previdência Social é o sistema previdenciário que rege os trabalhadores não abarcados pelo Regime Próprio, ou seja, toda pessoa que exerce atividade que é remunerada será obrigatoriamente filiado ao RGPS.

Wagner Balera, (2006, p. 32), pontua diferença no conceito de seguridade social e previdência social:

Previdência é cobertura dos efeitos de contingências associadas ao trabalho, resultante de imposição legal e lastreado nas contribuições dos filiados para seu custeio. Tem, por objetivo, ofertar benefícios aos contribuintes – previdentes – quando, em ocasião futura, sofrerem perda ou redução da capacidade laborativa. Já a seguridade é sistema mais amplo de cobertura de contingência sociais destinado a todos os que se encontrem em estado de necessidade.

Assim, o regime geral de previdência é um regime de caráter geral, de natureza contributiva e de filiação obrigatória, conforme dispõe o art. 201, CF:

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, (..)

O Regime Geral da Previdência Social é de responsabilidade da União, mas a gestão administrativa pertence ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, autarquia federal vinculada ao Ministério da Previdência Social. A competência legislativa é exclusiva da União.

As prestações previdenciárias do Regime Geral são formadas pelos benefícios e pelos serviços devidos aos segurados e dependentes.

### **3.3.1.1 Benefícios Previdenciários**

Benefícios são prestações pecuniárias pagas pela Previdência Social aos seus segurados ou aos seus dependentes.

O benefício pago aos segurados contribuintes tem como objetivo substituir a sua renda, quando ele perde ou tem reduzida a sua capacidade de trabalho.

Benefícios oferecidos aos segurados:

- I) Aposentadoria por tempo de contribuição;
- II) Aposentadoria por idade;
- III) Aposentadoria especial;
- IV) Aposentadoria por invalidez;
- V) Aposentadoria especial a pessoa com deficiência;
- VI) Auxílio - doença;
- VII) Auxílio - acidente;
- VIII) Salário - família;
- IX) Salário – maternidade.

Benefícios pagos aos dependentes:

- I) Pensão por morte;
- II) Auxílio – reclusão.

### **3.3.1.2 Serviços Previdenciários**

Os serviços oferecidos pela Previdência Social não tem caráter pecuniário, mas sim de prestar assistência ao segurado na sua capacitação e reinserção no mercado de trabalho.

Os serviços oferecidos aos segurados são:

- I) Reabilitação profissional;
- II) Serviço social;
- III) Perícia médica.

### 3.3.2 Regime Próprio de Previdência Social

O regime próprio de previdência Social – RPPS são mantidos pela União, Estados e Municípios. Contudo, se o município não tiver regime próprio, os seus servidores serão segurados pelo Regime Geral da Previdência Social –RGPS

O site oficial da previdência social traz a seguinte definição do Regime Próprio da Previdência Social:

O Regime de Previdência dos Servidores Públicos, denominado Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) tem suas políticas elaboradas e executadas pelo Ministério da Previdência Social (MPS). Neste Regime, é compulsório para o servidor público do ente federativo que o tenha instituído, com teto e subtetos definidos pela Emenda Constitucional nº 41/2003. Excluem-se deste grupo os empregados das empresas públicas, os agentes políticos, servidores temporários e detentores de cargos de confiança, todos filiados obrigatórios ao Regime Geral<sup>1</sup>.

O fundamento constitucional dos regimes próprios de servidores está no artigo art. 40 da Constituição Federal:

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de 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 e o disposto neste artigo.

Os Estados e os Municípios podem legislar no regime próprio, mas tem que seguir a norma geral da União pela Lei 9717/98, alterada pela MP 2187-13/1, e pela Lei 10.887/04.

Os regimes próprios, de acordo com o artigo 40 da CF, tem a obrigação de garantir pelo menos os seguintes benefícios: aposentadoria e pensão por morte.

Art.40,§ 1º - Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão **aposentados**, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos §§ 3º e 17: (grifo nosso). Art. 40, § 2º - Os **proventos de aposentadoria e as pensões**, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão.(grifo nosso)

---

<sup>1</sup> Site da Previdência Social do Brasil. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/>. Acesso em 12 de outubro de 2016, às 18h30min.

Já o fundamento constitucional dos regimes próprios dos militares das Forças Armadas está no artigo 142, X da Constituição Federal:

Art.142, inc. X - a lei disporá sobre o ingresso nas Forças Armadas, os limites de idade, a estabilidade e outras condições de transferência do militar para a inatividade, os direitos, os deveres, a remuneração, as prerrogativas e outras situações especiais dos militares, consideradas as peculiaridades de suas atividades, inclusive aquelas cumpridas por força de compromissos internacionais e de guerra. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998).

As regras dos militares das forças armadas são definidas na Lei 6.880/80, Estatuto dos Militares. No entanto, dos militares da União, dos Estados e do Distrito Federal, a Constituição estabelece sobre a transferência do militar para a inatividade, conforme os arts. 42, §1º e 142, §3º, X da CF.

Art. 42. Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. § 1º - Aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do art. 14, § 8º; do art. 40, § 9º; e do art. 142, §§ 2º e 3º, cabendo a lei estadual específica dispor sobre as matérias do art. 142, § 3º, inciso X, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos governadores. 142, § 3º Os membros das Forças Armadas são denominados militares, aplicando-se-lhes, além das que vierem a ser fixadas em lei, as seguintes disposições: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998).

O servidor segurado pelo regime próprio que trabalhe, concomitantemente, em outras atividades amparadas pelo regime geral, também se tornará segurado do regime geral em relação a estas atividades, ou seja, este indivíduo estará amparado pelos dois regimes. Consequentemente, por exemplo, ele poderá acumular duas aposentadorias, sendo uma pelo regime geral e outra pelo regime próprio. Porém não pode acumular duas aposentadorias e pensões no mesmo regime.

Desta forma, de maneira simplificada, pode-se dizer que o regime próprio protege os servidores públicos e funcionários públicos de iniciativa pública. Como visto, cada Ente cria o seu regime próprio com base nas regras gerais estabelecidas em Lei pela União. Caso o ente não crie regime próprio, os seus servidores e funcionários públicos serão regidos pelo regime geral. Portanto, regime geral protege todas as pessoa que não tem regime próprio.

O governo federal vem estudando a possibilidade de unificação dos regimes com a criação de um regime único de Previdência Social, no qual os trabalhadores dos setores públicos e privados respondam pelas mesmas regras, com o fundamento de equilibrar o orçamento e conter o endividamento público.

### 3.3.3 Previdência Complementar

A previdência complementar como o próprio nome sugere é um regime que de certa forma serve para complementar outro regime, pois, vale ressaltar, o regime geral de previdência social não visa manter o poder de compra, mas unicamente para que o segurado e seus dependentes vivam dignamente.

O site oficial da previdência social traz o seguinte conceito de previdência complementar:

A previdência complementar, também conhecida como previdência privada, é um sistema que permite ao cidadão guardar uma parcela de recursos ao longo do tempo, para garantir uma renda futura melhor para si mesmo e sua família, ou seja é uma forma de poupança de longo prazo, que proporciona um melhor padrão de vida na aposentadoria e cobertura em casos de morte e invalidez. Assim a previdência complementar é um seguro previdenciário adicional, que proporciona ao cidadão, um benefício programado (aposentadoria) ou de risco (morte, invalidez e outros) conforme sua necessidade e vontade<sup>2</sup>.

A previdência complementar tem como características gerais:

- a) Autonomia: autônomo em relação aos regimes básicos da previdência social;
- b) Facultatividade: não é compulsório o ingresso, ou seja, é voluntário;
- c) Contributivo: exige contribuição por parte dos integrantes, oneroso;
- d) Coletivo ou individual: plano coletivo e plano individual.

O regime complementar divide-se em duas espécies:

- a) Regime complementar ao RPPS, de natureza público.**

---

<sup>2</sup> Site da Previdência Social Brasileira. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/>. Acesso em 27 de setembro de 2016, às 18h30min.

Esse regime pode ser instituído pela União, Distrito Federal, e Municípios. Cabe à União estipular normas Gerais e ao Ministério da Previdência a fiscalização quanto ao cumprimento dessas normas.

**b) Regime complementar ao RGPS**, de natureza privado. Esse regime pode ser dois tipos:

**I) Aberto** – qualquer pessoa física pode ingressar neste regime. Os planos podem ser individuais ou coletivos. É gerido por entidades abertas – EAPC , sob a forma de sociedades anônimas, com fins lucrativos. As entidades abertas são fiscalizadas pela Susep ( Superintendência de Seguros Privados)

**II) Fechado** – também chamadas de fundos de pensão, somente permitido o ingresso aos trabalhadores de uma empresa ou grupo de empresas e de associações de classes ou categorias. Os planos são coletivos. É gerido por entidades fechadas - EFPC, sob a forma de fundações e sociedades civis, sem fins lucrativos . As entidades fechadas são fiscalizadas pela Previc ( Superintendência Nacional de Previdência Complementar).

De acordo com o art 202, § 3º da CF, é vedado qualquer tipo de contribuição financeira a entidade privada pela União, Estados e municípios, suas autarquias, fundações, empresas públicas, sociedade de economia mista e outras entidades públicas, salvo na qualidade de patrocinador, porém de maneira alguma sua contribuição normal poderá exceder a do segurado.

## 4 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

Os princípios da seguridade social estão dispersos pela Constituição e Leis. Dentre os mais relevantes, tem – se os abordados na Constituição Federal no parágrafo único do art.194, que apesar de serem denominados objetivos, são princípios as quais orientam toda atividade legislativa e interpretativa da seguridade social.

### 4.1 Universalidade da Cobertura e do Atendimento (CF, art.194, parágrafo único I)

O princípio da universalidade da cobertura e do atendimento está disposto no artigo 194, parágrafo único, I, da constituição federal.

Esse princípio pode ser dividido em universalidade da cobertura, que diz respeito à proteção social ao indivíduo que é acometido por infortúnios da vida, como também a todas as contingências, desde que especificada em lei. Já a universalidade do atendimento foca no aspecto do “acesso ao atendimento”, em que toda e qualquer pessoa, residente no Brasil ou estrangeira, deve ter o direito ao atendimento à saúde, assistência social e a previdência social.

Contudo, em relação à assistência social e a previdência social, há necessidade de preencher certos requisitos específicos para ter acesso ao atendimento.

Aliás, uma das condições para ter acesso à assistência social com recebimento do benefício de prestação continuada seria a comprovação da condição de necessitado.

A previdência social abrange todas as pessoas que contribui para o seu sistema, assim, englobando as pessoas que exercem atividades remuneradas.

Desta forma, o acesso a previdência social é restrito a um grupo de pessoas, porém em respeito a outros princípios constitucionais mais especificamente o da solidariedade é que se criou uma modalidade de segurado denominado facultativo, no entanto ele terá que contribuir, pois o sistema previdenciário é contributivo.

O princípio da universalidade da cobertura e do atendimento sofre limitação do princípio da preexistência do custeio em relação ao benefício ou serviço restringindo a amplitude da universalidade

#### **4.2 Uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais (CF, art.194, parágrafo único, II)**

O modelo de seguridade social anterior trazia diferenciações entre os rurais e urbanos quanto aos benefícios e serviços, mas com o advento da constituição de 1988 passou a não ser lícito a criação de benefícios diferenciados.

A constituição de 1988 trouxe explicitamente o princípio da uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações rurais e urbanas, no artigo 194, parágrafo único, inciso II.

Entretanto, a própria constituição e a legislação permite a criação de diferenciações entre urbanos e rurais justificados pela isonomia material.

Fábio Zambeti Ibraim (2015, p. 68), trata do assunto da seguinte forma:

Dessa forma, algumas distinções no custeio e nos benefícios entre urbanos e rurais são possíveis, desde que sejam justificáveis perante a isonomia material, e igualmente razoáveis, sem nenhuma espécie de privilégio para qualquer dos lados.

Assim, é plenamente constitucional a diferenciação, pois há uma igualdade material, sendo aplicável aqui no caso os princípios da solidariedade e o da isonomia.

A uniformidade diz respeito aos infortúnios que tanto o segurado urbano como rural terão direitos a cobertura, como no caso de morte, invalidez, maternidade e outros.

Já a equivalência foca na questão pecuniária dos benefícios e na excelência dos serviços prestados aos rurais e urbanos. Um exemplo de equivalência na constituição federal está no artigo 201, § 2º “Nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo”, nesse caso, a carta magna se refere tanto aos trabalhadores rurais quanto aos urbanos.

#### **4.3 Seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços (CF, art . 194, parágrafo único, inc. III)**

Dentro das possibilidades orçamentárias e diante da escassez das verbas destinadas à seguridade social, o legislador tem a tarefa de procurar aplicar

da melhor maneira possível os recursos objetivando alcançar o bem-estar e a justiça social.

Com a aplicação do princípio da Reserva do Possível, o legislador irá selecionar quais serão os benefícios e os serviços mais relevantes a serem oferecidos e distribuídos, conforme o grau de necessidade das pessoas.

Fábio Zambitte Ibrahim (2015, p. 68), ressalta que, “Caberá ao legislador efetuar as chamadas *escolhas trágicas*, ou seja, definir na lei orçamentária onde aplicar os limitados recursos, dentro das ilimitadas demandas da sociedade”.

Assim, a seletividade corresponde a delimitação do rol dos benefícios e serviços de maior relevância a serem oferecidos e mantidos as pessoas que mais necessitam, desta forma, também aplicando a distributividade, pois direciona os benefícios e os serviços às pessoas com maior necessidade.

O benefício do salário-família e o auxílio reclusão são exemplos de aplicação do princípio da seletividade e distributividade, pois só serão beneficiários os segurados de baixa renda.

#### **4.4 Irredutibilidade do valor dos benefícios (CF, art .194, parágrafo único, inc. IV)**

O princípio da irredutibilidade aplicado aos benefícios previdenciários está previsto no artigo 194, parágrafo único, IV da constituição federal, que proíbe a redução do valor nominal.

Havia polêmica se a irredutibilidade era apenas do valor nominal ou se também referia-se ao valor real. No entanto, o STF já posicionou que a irredutibilidade do valor dos benefícios se refere apenas ao valor nominal e não ao valor real.

Nesse sentido, Hugo Goes (2016, p. 27), diz que:

(...) o princípio da irredutibilidade assegura apenas que o benefício legalmente concedido - pela Previdência Social ou pela Assistência Social - não tenha seu valor reduzido. Assim, uma vez definido o valor do benefício, este não pode ser reduzido nominalmente, salvo de houver erro na sua concessão.

Desta forma, o princípio da irredutibilidade proíbe somente a redução do valor nominal dos benefícios, porém poderá o valor ser reduzido se o benefício for concedido erroneamente ou estar em desacordo com a lei.

Hermes Arrais Alencar (2009, p. 47), salienta que:

Enquanto a irredutibilidade trata do aspecto quantitativo a expressão numérica, a cifra), o princípio da manutenção do valor real dos benefícios tem foco no aspecto qualitativo, de garantir do poder de compra do beneficiário da previdência.

Nesse sentido, vale ressaltar, que o princípio da irredutibilidade não se confunde com o princípio da preservação do valor real dos benefícios, previsto no artigo 201, § 4º da Constituição Federal. O primeiro é garantia contra a redução do valor nominal e o segundo busca a preservação do valor real dos benefícios.

#### **4.5 Equidade na forma de participação no custeio (CF, art .194, parágrafo único, inc. V)**

A Previdência Social consiste em um sistema contributivo, em que todos os participantes devem contribuir conforme sua capacidade econômica, portanto, há uma solidariedade entre os participantes no sistema de custeio.

Nesse sentido, poderíamos comparar o Princípio da equidade na forma de participação do custeio com o Princípio da capacidade contributiva do direito tributário:

Art.145, § 1º, CF- Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

No entanto, o princípio da equidade vai muito além do princípio da capacidade contributiva do tributário, pois busca-se a justiça na distributividade no custeio.

Para Sérgio Pinto Martins (1997, p. 77) o princípio da equidade na participação no custeio “ seria um desdobramento do Princípio da Igualdade” que está previsto na carta magna no artigo 5º, caput:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes.

Por conseguinte, a isonomia aplicada na participação do custeio é uma isonomia material, em que a contribuição de cada participante equivale a sua condição econômica.

Hugo Goes (2016, p. 31), esclarece que, “Em relação ao custeio da Seguridade Social, significa dizer que tem maior capacidade econômica irá contribuir com mais; quem tem menor capacidade contribuirá com menos”.

Assim, quem tem maior capacidade econômica participará com maior contribuição gerando uma distribuição mais justa na participação do custeio.

Desta forma, a participação dos empregados no custeio é menor do que participação das empresas, que se justifica pela desigualdade das condições financeiras.

Salienta Fabio Zambitte Ibraim (2015, p. 72):

Da mesma forma, como se verá, a equidade, no custeio, permite ao legislador alterar hipótese de incidência de contribuições das empresas em razão de diversos fatores, como a atividade econômica. Quanto menor for a mão de obra aplicada, maior deve ser a alíquota, de modo que a tributação seja também equânime.

Portanto, não só o aspecto financeiro é avaliado na participação no custeio, mas diversos fatores, por isso que as empresas que tem maior rotatividade de empregados e maior índice de acidentes contribuem mais do que outras.

Podemos concluir que a lei em busca de um custeio equânime faz diferenciações entre os participantes na forma de participação no custeio, pois se tem como primórdio a isonomia material e a solidariedade no sistema do custeio.

#### **4.6 Diversidade da Base de financiamento (CF, art 194, parágrafo único, inc. VI)**

O princípio da diversidade da base de financiamento objetiva evitar que o sistema de arrecadação fique vulnerável as oscilações da conjuntura econômica do país.

A constituição de 1934 previa a triplice fonte de custeio idealizada por Beveridge. A triplice fonte de custeio era formada com a participação dos trabalhadores, empresas e governo.

A constituição de 1988 trouxe ainda mais segurança ao sistema de arrecadação prevendo quatro fontes de custeio direto, e também fontes de financiamento indireto para Seguridade Social.

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.

Assim, conforme o artigo 195 e incisos são quatro fontes de custeio de financiamento direto com participação das:

- a) Empresas;
- b) Segurados;
- c) Receita de concurso de prognósticos;
- d) Importador.

No financiamento indireto temos a participação do governo através de repasse de dotações orçamentárias.

Fábio Zambitte Ibrahim (2015, p. 73), ressalta que:

O Poder Público também deve destinar parcela de sua arrecadação tributária, além das contribuições sociais, ao custeio previdenciário. Isto se deve ocorrer pelo singelo fato de o Estado ser, também empregador. É o chamado financiamento indireto da seguridade social (art 195, caput, CRFB/88).

Desta forma, o Ente público quando não possui regime próprio de previdência repassa as contribuições dos empregados públicos cobertos pelo regime geral de previdência social.

A constituição prevê que a lei poderá instituir outras fontes de custeio, chamado pelo direito tributário de contribuições residuais, previsto no artigo 195, § 4º

- “A lei poderá instituir outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social, obedecido o disposto no art. 154”.

No caso, de ocorrer déficit de recursos para pagamento de benefícios, a União tem que suprir o caixa para os devidos pagamentos.

Desta forma, a diversidade da base financiamento proporciona mais segurança e estabilidade a Seguridade Social como um todo.

#### **4.7 Caráter demográfico e descentralizado da administração – gestão quadripartite (CF, 194, parágrafo único, inc. VII)**

A organização e o gerenciamento da Seguridade Social, conforme previsto na constituição em seu artigo 194 tem, “VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados”.

A participação na gestão quadripartite é efetuada por meio do Conselho Nacional de Previdência Social, que possui como integrantes, conforme dispõe o, artigo 3º da Lei 8.213/91, com redação dada pela Lei 8.619, de 05/01/93:

- I – seis representantes do governo federal;
- II – nove representantes da sociedade civil, sendo:
  - a) Três representantes dos aposentados e pensionistas;
  - b) Três representantes dos trabalhadores em atividade;
  - c) Três representantes dos empregadores.

Desta forma, a gestão na organização e gerenciamento dos planos e programas relevantes da Seguridade Social deve ser discutido com a sociedade através de uma gestão democrática.

Marisa Ferreira dos Santos (2007, p. 8) explica o caráter democrático e descentralizado da seguinte forma:

O caráter democrático está situado apenas na formulação de políticas públicas de seguridade e no controle das ações de execução. A descentralização significa que a seguridade social tem um corpo distinto da estrutura institucional. No campo previdenciário, essa característica sobressai com a existência do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, autarquia federal encarregada da execução da legislação previdenciária.

O sistema descentralizado de gestão administrativa permite a atuação desconcentrada dos órgãos da Seguridade Social, permitindo assim, mais proximidade das necessidades da sociedade prestando serviços mais eficazes e contemplando o bem-estar da sociedade.

#### **4.8 Preexistência do Custeio em Relação ao Benefício ou Serviço (CF, art. 195, § 5º)**

Referido princípio, também conhecido como regra da contrapartida, está previsto no § 5º do artigo 195 da Constituição Federal, “nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio”.

Assim, todo benefício ou serviço para ser instituído, estendido ou majorado deverá ter previa fonte de custeio, sob pena de majorar-se o déficit da seguridade social.

Nesse sentido, deve haver equilíbrio entre contribuições e prestações como assevera Fábio Zambitte Ibrahim, (2015, p. 77), “O benefício demanda o custeio, assim como a contribuição exige algum benefício.” Portanto, é necessário que se concilie os benefícios com as respectivas arrecadações.

Desta forma, o princípio da preexistência do custeio objetiva o equilíbrio atuarial e financeiro da Seguridade Social.

#### **4.9 Anterioridade Nonagesimal (CF, art. 195, § 6º)**

O princípio da anterioridade anual ou do exercício previsto no artigo 150, III, b da constituição federal não se aplica às contribuições sociais, mas somente o princípio da anterioridade nonagesimal prevista no artigo 195, § 6 da constituição federal.

Art. 195, § 6º - As contribuições sociais de que trata este artigo só poderão ser exigidas após decorridos noventa dias da data da publicação da lei que as houver instituído ou modificado, não se lhes aplicando o disposto no art. 150, III, "b". Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos

Municípios: III - cobrar tributos: b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou.

Deste modo, as contribuições só poderão ser exigidas depois de decorridos noventa dias da data da publicação da lei que as houver instituído ou modificado, independentemente se for dentro do mesmo exercício financeiro.

Fábio Zambitte Ibrahim (2015, p. 109), esclarece que:

De modo a atender ao *princípio da não surpresa*, dando tempo aos contribuintes e segurados para adequada preparação financeira do pagamento da contribuição, está somente poderá ser exigida após decorrido 90. (noventa) dias da data da publicação da lei que a houver instituído ou modificado, não se lhe aplicando o princípio da anterioridade (art. 195, § 6º, da CRFB/88).

Nesse sentido, Hugo Goes salienta também sobre a importância do princípio em dar prazo ao contribuinte para se adequar o seu orçamento diante da lei que tenho instituído ou modificado a contribuição, “O princípio da anterioridade tradicional tem como objetivo proteger o contribuinte contra o fator surpresa.” (2016, p. 36).

Em relação às modificações que a lei possa trazer nas contribuições, somente as que representarem onerosidade devem estar obrigadas a obedecer a noventena, já as que forem mais benéfica ao contribuinte podem ser aplicadas desde a entrada em vigor da lei.

#### **4.10 Solidariedade (CF , art 3º, inc. I, e caput do art. 195)**

O artigo 3º, inciso I da Constituição Federal dispõe o Princípio Constitucional da Solidariedade que permeia toda ordem social, “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária”.

Nesse sentido, o conceito da Seguridade Social harmoniza-se com Princípio da Solidariedade Constitucional, pois conforme o caput do artigo 195 da constituição federal “ a seguridade social será financiada por toda sociedade de forma direta e indireta, nos termos da lei.”

Desta forma, a solidariedade é o fundamento da Seguridade Social, em que todos devem ser responsáveis e contribuir para cobrir as contingências sociais objetivando o bem-estar social.

De acordo com Fábio Zambitte Ibrahim (2015, p. 6), “O bem-estar social, materializado pela legislação social, traz a ideia de cooperação, ação concreta do ideal de solidariedade, superando-se o individualismo clássico do estado liberal”.

Assim, a seguridade social é instrumento de bem-estar, pois através da seguridade social procura-se diminuir as desigualdades sociais.

Segundo Carlos Alberto de Castro (2006, p. 52) a solidariedade social é princípio fundamental do Direito previdenciário:

Se a principal finalidade da Previdência Social é a proteção à dignidade da pessoa, não é menos verdadeiro que a solidariedade social é verdadeiro princípio do Direito Previdenciário, caracterizando-se pela cotização coletiva em prol daqueles que, num futuro incerto, ou mesmo no presente, necessitem de prestações retiradas desse fundo comum.

Como já visto, a seguridade social compõem – se da saúde, assistência social e previdência. A saúde é direito de todos, a assistência social é para quem preenche os requisitos legais, já a previdência social é para aqueles que contribuem para o sistema previdenciário.

O custeio da previdência social se coaduna com princípio da solidariedade, pois todos devem contribuir com a seguridade social conforme sua capacidade econômica que nos leva ao princípio da equidade na forma de participação no custeio.

A Previdência Social com a justificativa da solidariedade no sistema de custeio idealiza o chamado “ Pacto de Gerações” ou “ Pacto Intergeracional” de sistema de financiamento baseado no regime de repartição.

Nesse sentido, Fábio Zambitte Ibrahim (2015, p. 40) salienta que:

No regime de repartição, os segurados contribuem para um fundo único, responsável pelo pagamento de todos os beneficiários do sistema. Dentro desse regime, há o conhecido pacto Intergeracional, isto é, os os trabalhadores de hoje custeiam os benefícios dos aposentados atuais, dentro do mesmo exercício.

Nesse sentido, também sob a justificativa da solidariedade que os aposentados que retornam ao trabalho contribuem em relação a nova atividade desempenhada.

## 5 DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS ESPECÍFICOS À PREVIDÊNCIA SOCIAL

### 5.1 Caráter Contributivo

A Previdência social tem caráter contributivo, conforme dispõe a Constituição Federal no seu artigo 201, “A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei”.

Assim, o segurado tem que contribuir com a previdência para ter direito aos benefícios e serviços previdenciários.

As contribuições sociais previdenciárias devem ser pagas pelos segurados RGPS, pela empresa, por entidade equiparada à empresa na forma da lei e pelo empregador doméstico.

### 5.2 Filiação Obrigatória

A filiação à Previdência social é obrigatória, conforme também o que estabelece no artigo 201 da Constituição Federal.

Fábio Zambitte Ibrahim (2015, p. 172), esclarece que:

Daí surge a relevância da *filiação*, que é o vínculo jurídico que se estabelece entre o segurado e o RGPS. Decorre automaticamente da atividade remunerada, ou seja, no momento em que uma pessoa iniciar o exercício de alguma atividade remunerada, *ipso facto*, estará filiada à previdência social.

Assim, a filiação é o liame que se estabelece entre os contribuintes e a Previdência Social, e será automática a filiação no momento que o indivíduo iniciar alguma atividade remunerada.

No entanto, para o segurado facultativo a filiação é de natureza voluntária, pois a filiação ocorre quando ele efetuar o seu primeiro recolhimento após ter feito sua inscrição.

### 5.3 Equilíbrio Financeiro e Atuarial

De acordo com o artigo 201 da Constituição Federal a Previdência social deve observar os critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

Hugo Goes (2016, p. 38), conceitua equilíbrio financeiro e atuarial da seguinte forma:

Equilíbrio financeiro é a garantia de equivalência entre a receitas auferidas e as obrigações do regime previdenciário em cada exercício financeiro. Equilíbrio atuarial é a garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, apuradas atuarialmente, a longo prazo.

Nesse sentido, Fábio Zambitte Ibrahim (2015, p. 43), esclarece que:

Sucintamente, pode-se entender o equilíbrio financeiro como o saldo zero ou positivo do encontro entre receitas e despesas do sistema. Seria pois a manutenção do adequado funcionamento do sistema no momento atual e futuro, cumprimento de todas as obrigações pecuniárias, decorrentes de pagamentos de benefícios previdenciários. Para tanto, o administrador do sistema previdenciário deve preocupar-se com a garantia da arrecadação, evitando, de toda forma, flutuações danosas ao equilíbrio de contas. Já o equilíbrio atuarial diz respeito à estabilização de massa, isto é, ao controle e prevenção de variações graves no perfil da clientela, como, por exemplo, grandes variações no universo de segurados ou amplas reduções de remuneração, as quais trazem desequilíbrio ao sistema inicialmente projetado.

Desta forma, poderíamos dizer que o equilíbrio financeiro almejado pela Previdência Social é o equilíbrio entre receitas e despesas, ou seja, que as contribuições e impostos arrecadados sejam suficientes para cumprir com as obrigações dos pagamentos dos benefícios e prestações de serviços aos segurados, sem que isso acarrete saldo negativo nas contas do sistema previdenciário.

Por conseguinte, o equilíbrio atuarial seria fazer um cálculo estimado do risco social a ser coberto e as variadas situações que podem influenciar na arrecadação, como por exemplo envelhecimento da população e a redução ou aumento do índice de natalidade populacional.

Nesse caso, os administradores do regime previdenciário com o estudo atuarial terão como desenvolver uma gestão com visão ampla, que leva em conta os gastos futuros da previdência, com o objetivo de evitar saldo negativos ao longo dos anos o que poderia levar a inviabilidade do sistema previdenciário.

#### **5.4 Garantia do Benefício Mínimo**

De acordo com o dispositivo constitucional, artigo 201, § 2º “ nenhum benefício que substitua o salário ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo”.

Assim, os benefícios tais como auxílio doença, auxílio reclusão ( valor global) e pensão por morte ( valor global), não poderão ter valor inferior ao salário mínimo, pois substituem o salário de contribuição ou rendimento do trabalho.

No entanto, o auxílio-família e o auxílio acidente podem ter valor mensal inferior ao mínimo, pois não substituem a renda do trabalhador.

#### **5.5 Atualização Monetária dos Salários de Contribuição**

Nos termos do art. 201, § 3º Constituição Federal: “ todos os salários de contribuição considerados para cálculo de benefício serão devidamente atualizados, na forma da lei.”

Nesse sentido, a Lei 8213 de 1991, em seu artigo 29-B, regulamenta o instituto constitucional da atualização monetária dos salários de contribuição da seguinte forma:

Art. 29-B. Os salários-de-contribuição considerados no cálculo do valor do benefício serão corrigidos mês a mês de acordo com a variação integral do Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC, calculado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

Desta forma os salários de contribuição serão corrigidos pelos índices do Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC e Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística -IBGE, mas respeitando principio do benefício mínimo garantido constitucionalmente.

#### **5.6 Preservação do Valor Real dos Benefícios**

A Constituição Federal no art. 201, § 4º, garante: “ o reajustamento dos benefícios para prestar-lhes, em caráter permanente, o valor real.”

Conforme já visto, o benefício substituto da remuneração do indivíduo não poderá ser inferior ao mínimo e nem superior ao teto previsto pela previdência, mas há exceções como no caso de salário maternidade.

Nesse sentido, harmoniza-se com o entendimento do Supremo Tribunal:

A Constituição Federal assegurou tão somente o direito ao reajuste do benefício previdenciário, atribuindo ao legislador ordinário a fixação de critérios para preservação de seu valor real – o que foi implantado pelas Leis 8212 e 8213/91. ( STF, RE 459.794, Rel.Min. Ellen Gracie, DJ 30/09/2005). A adoção do INPC, como índice de reajuste dos benefícios previdenciários, não ofende a norma do artigo 201, § 4º, da Carta de Outubro ( STF, RE 376.145, Rel. Min. Carlos Br.itto, DJ 28/11/2003).

Assim, o valor dos benefícios será reajustado anualmente com base no índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC apurado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, na mesma data do reajuste do salário mínimo.

## **6 ANÁLISE DA PROPOSTA DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA NO ÂMBITO DA APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO E POR IDADE**

### **6.1 Aposentadoria por Tempo de Contribuição**

A aposentadoria por tempo de contribuição é um benefício devido ao segurado que comprovar o tempo total de 35 anos de contribuição, se homem, ou 30 anos de contribuição, se mulher. É substitutivo da aposentadoria por tempo de serviço, extinta pela Constituição Federal de 1988.

Ademais, há redução de 5 anos para professor que comprove, exclusivamente, tempo de efetivo exercício em função de magistério na Educação Infantil, no Ensino Fundamental ou no Ensino Médio.

Segundo Fábio Zambitte Ibraim (2015, p. 612):

A aposentadoria do professor é chamada, com frequência, de aposentadoria especial do professor. Esta denominação é equivocada, pois a aposentação especial é nome restrito da aposentadoria concedida aos segurados expostos a agentes nocivos, físicos, químicos ou biológicos. O que existe, em verdade, é uma aposentadoria constitucional diferenciada do professor, criada em virtude do desgaste maior provocado pela função, e não por se considerarem alunos como agentes nocivos.

Assim, o professor possui uma aposentadoria constitucional diferenciada em relação aos demais segurados.

Não há limite de idade para a aposentadoria por tempo de contribuição, mas exige carência de 180 contribuições mensais.

O valor da renda mensal inicial da aposentadoria por tempo de contribuição é de 100% do salário de benefício com aplicação do fator previdenciário. Contudo, o segurado pode optar pela não incidência do fator previdenciário no cálculo da aposentadoria com aplicação da regra 85/95.

Importante salientar que a nova regra 85/95 é uma opção de cálculo, e não diz respeito a requisito, e nem a carência para obtenção do benefício aposentadoria por tempo de contribuição.

A aposentadoria por tempo de contribuição é irreversível, irrenunciável e tem caráter definitivo, cessando somente com a morte do segurado.

## **6.2 Aposentadoria por Idade**

Aposentadoria por idade é concedida aos 65 anos, 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, como também o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal, conforme trata a lei 8213/91, arts 48 a 51 e no RPS, arts.51 a 55.,

Na aposentadoria por idade não há redução de idade para professores, somente na aposentadoria por tempo de contribuição que haverá redução de 5 anos para os professores, desde que preencha os requisitos legais.

Ademais, para concessão do benefício são exigido 180 contribuições mensais ou 15 anos de contribuições.

Em relação ao valor do benefício a ser recebido pelo segurado equivale a 70% do salário-de-contribuição, mais 1% a cada grupo de 12 contribuições mensais, até o máximo de 30%, totalizando 100%, com aplicação facultativa do fator previdenciário.

## **6.3 Impacto da Proposta da Reforma da Previdência**

A aposentadoria por tempo de contribuição é um benefício que vem sofrendo críticas constantes de economistas, especialistas e do governo. Isso decorre do fato de alegarem que o tempo de contribuição não traz presunção de incapacidade para o trabalho, e que muitos segurados que se aposentam continuam trabalhando. Sendo assim, não há qualquer risco social sendo protegido e que muitos se aposentam com potencial para o trabalho.

Uma das propostas para a reforma da previdência do governo seria a instituição de idade mínima para a aposentadoria, que assegura aposentadoria no regime geral de previdência social a aqueles que tiverem completado sessenta e cinco anos de idade e vinte e cinco anos de contribuição, para ambos os sexos.

A justificativa do governo seria que a expectativa de vida do brasileiro vem aumentando, o que ocasiona desequilíbrio do que sai em benefícios e o que entra de receita. Assim, gerando um déficit da previdência e que, sob as regras atuais, o sistema está prestes a falir comprometendo o recebimento dos benefícios no futuro.

Pontos relevantes da proposta do governo que impactam diretamente na aposentadoria por tempo de contribuição e por idade:

- a) Aposentadoria no regime geral de previdência social será assegurada aos que completarem 65 anos de idade, para ambos o sexos;
- b) Além do requisito da idade para concessão do benefício exige 25 anos de contribuição;
- c) O valor da aposentadoria corresponderá a 51% da média dos salários de contribuição e das remunerações utilizadas como base de contribuições do segurado aos regimes da previdência de que tratam os art.40, art 42, e art 142, acrescido de 1 ponto percentual para cada ano de contribuição considerado na concessão de aposentadoria, até o limite de 100%, respeitando o limite máximo do salário de contribuição do RGP;
- d) Serão extintas as aposentadorias especiais para os professores do ensino infantil, fundamental e médio.

Desta forma, caso o projeto de emenda à constituição – PEC 287 seja aprovado pela câmara e pelo senado, haverá uma fusão entre aposentadoria por tempo de contribuição com a aposentadoria por idade, resultando, assim, em uma única modalidade de aposentadoria com exigência de idade e tempo de contribuição.

Além do fato que a regra se aplica tanto para os homens como para as mulheres em igualdade de condições, como também acaba com aposentadoria especial aplicada aos professores do ensino infantil, fundamental e médio

Por conseguinte, como o tempo mínimo proposto é de 25 anos, um segurado que contribui por esse tempo quando se aposentar receberá apenas 76% do benefício. Esse valor aumenta um ponto a cada ano adicional trabalhado, até chegar a 100%, ou seja, terá que ter contribuído por 49 anos para receber o valor integral da aposentadoria.

Haverá uma regra de transição que ameniza o impacto da reforma da previdência para aqueles que estão próximos a se aposentar. A regra de transição abrangem homens com idade igual ou superior a 50 anos de idade e mulheres com igual ou superior a 45 anos de idade, o qual passara a ter um pedágio de 50% sobre o tempo de contribuição faltante.

Os atuais aposentados e pensionistas não serão prejudicados pela reforma da previdência, pois eles possuem direito adquirido constitucionalmente garantida pela carta magna no artigo quinto, inciso XXXVI.

## **7 O PAPEL DO PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL NA SUSTENTABILIDADE DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO**

Em regra, os benefícios previdenciários se baseiam no regime de repartição simples em que todos contribuem para um fundo único.

O regime de repartição simples é muito influenciado pelo envelhecimento da população, pois há um pacto Intergeracional, assim, os segurados ativos contribuem para o pagamento dos inativos, ou seja, os trabalhadores de hoje contribuem para o pagamento do que já estão aposentados.

Desta forma, o sistema previdenciário fica sensível às oscilações de índice de natalidade e envelhecimento da população.

Entretanto, aposentadoria por tempo de contribuição se aplica o regime de capitalização virtual, nesse caso, sendo uma exceção ao regime de repartição simples.

Nesse sentido, para o cálculo do benefício da aposentadoria por tempo de contribuição leva em conta o tempo de contribuição e a sua expectativa de vida com aplicação do fator previdenciário.

No entanto, mesmo no regime de capitalização virtual não há capitalização individualizada dos pagamentos efetuados pelo segurado.

Por conseguinte, como a maioria dos benefícios são baseados no regime de repartição simples, o equilíbrio atuarial acaba sendo essencial para o fluxo de caixa do sistema previdenciário, pois através de estudos projeta-se os riscos que o sistema poderá sofrer diante do cenário político e econômico, como também os índices desemprego, envelhecimento da população e índices de natalidade.

Desta forma, projetando os risco futuros e tomando medidas preventivas o sistema previdenciário fica mais protegido contra a inviabilidade dos recursos previdenciários, caso contrário o caixa da previdência poderia acumular déficits que poderia levar a falência do sistema previdenciário.

Além do equilíbrio atuarial temos também o equilíbrio financeiro que é de suma importância, pois todas as arrecadações das contribuições sociais em sentido amplo devem ser suficientes para os pagamentos de benefícios. Portanto, o saldo das receitas menos as despesas tem que resultar em uma saldo zero ou na melhor das situações um saldo positivo.

A Constituição estabelece que a receita da seguridade social constará de orçamento próprio, conforme art 195, §1º e 2:

§ 1º - As receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinadas à seguridade social constarão dos respectivos orçamentos, não integrando o orçamento da União. § 2º - A proposta de orçamento da seguridade social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus recursos.

Segundo Carlos Alberto Pereira de Castro (2006, p. 113) o orçamento próprio tem o propósito de proteger as finanças da Seguridade Social:

O legislador constituinte originário pretendeu, com tal medida, evitar que houvesse sangria de recursos da Seguridade para despesas públicas que não as pertencentes às suas áreas de atuação. No regime Constitucional anterior não havia tal distinção, o que tem acarretado, até hoje, déficits em face da ausência de um "fundo de reserva", dizimado que foi por regimes anteriores.

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 traz princípios que servem de apoio para alcançar o desejado equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário, entre os quais podemos citar os princípios da diversidade da base financiamento, art. 194, parágrafo único, VI e da preexistência do custeio em relação ao benefício ou serviço, artigo 195, § 5º ,.

Além do fato, que a Constituição Federal traz mais uma proteção para a preservação da autonomia financeira do sistema previdenciários, que são as contribuições previdenciárias destinadas **exclusivamente** ao custeio do Regime Geral da Previdência Social – RGPS conforme previsto no artigo 167, XI:

Art. 167. São vedados: XI - a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, a, e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.

Nesse caso, as contribuições sociais dos trabalhadores e das empresas incidentes sobre a folha de pagamento estariam vinculadas ao custeio previdenciário, assim, a nossa Carta Magna procurou evitar que o Poder Executivo, por meio do orçamento, utilizasse tais recursos para finalidade diversa.

Além das contribuições sociais dos trabalhadores e das empresas a Constituição Federal nos traz mais duas fontes de custeio que são contribuições do importador e das receitas do concurso de prognósticos, conforme o artigo 195, incisos I, II, III, IV , contemplando assim o princípio da diversidade da base de financiamento que proporciona mais segurança e estabilidade para o sistema protetivo da seguridade social como um todo.

Desta forma, a Constituição Federal procurou proteger o sistema previdenciário com princípios que servem de instrumentos e alicerce para a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial, conforme determina o artigo 201, CF/88.

## 8 DESVINCULAÇÃO DA RECEITA DA UNIÃO –DRU

Em 1994 foi criado o Plano Real que tinha como objetivo primordial estabilizar a economia. Nesse contexto, político e econômico surgiu através da emenda constitucional de revisão nº 1/1994 “O Fundo Social de Emergência –FSE” para os exercícios financeiros de 1994 e 1995, com a desvinculação de 20 % de todos os impostos da União.

No entanto, o prazo foi prorrogado até 1997, mas sob nova denominação de “ Fundo de Estabilização Fiscal - FES” introduzido pela Emenda Constitucional nº10, que alterou o artigo 71 e 72 do Ato das Disposições Transitórias –ADCT. Por conseguinte, a Emenda Constitucional nº 17 prorrogou o Fundo Estabilização Fiscal até 1999.

O Fundo de Estabilização Fiscal, por emenda constitucional nº 27 de 2000, foi transformado em Desvinculação de Receitas da União (DRU), pela EC nº 27, renovada pelas Emendas Constitucionais nº 42, de 2003, nº 56, de 2007, nº 68 de 2011 e, mais recentemente, foi aprovado a PEC 31/2016 que prorrogada até 2023 a desvinculação de receitas da União e estendendo a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Município, inclusive com aumento de alíquota que passou de 20% para 30% de todos os impostos e contribuições sociais.

No site oficial do Senado Federal traz a seguinte definição da DRU:

A Desvinculação de Receita da União (DRU) é um mecanismo que permite ao governo Federal usar livremente 20% de todos os tributos por lei a fundos ou despesas. A principal fonte de recursos da DRU são as contribuições sociais, que respondem a cerca de 90% do montante desvinculado. (...) Na prática, permite que o governo aplique recursos destinados a áreas como educação, saúde e previdência social em qualquer despesa considerada prioritária e na formação de superavit primário. A DRU também possibilita o manejo de recursos para o pagamento de juros da dívida pública.<sup>3</sup>

Desta forma, a principal meta da DRU é auxiliar o governo a atingir a meta de resultado primário, ou seja, formação de superávits primários que servem para pagamentos de juros da dívida com o objetivo de conseguir controlar a inflação.

---

<sup>3</sup> Senado Federal. Agência Senado. DRU. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/dru>. Acesso em 13 de janeiro de 2017, às 17h30min.

Assim, a DRU desvincula parte das contribuições da Seguridade Social, que compreende o tripé da proteção social composta pela saúde, assistência social e previdência social, que comporta um caixa único.

Portanto, as receitas das contribuições da Seguridade Social são desviadas através da DRU para o orçamento fiscal para financiar gastos financeiros com pagamentos de juros.

Conforme já visto, a Proposta de Emenda à Constituição nº 31/2016 foi aprovada prorrogando a DRU até 2023 onde União, e agora Estados, Distrito Federal e Municípios, poderão utilizar livremente parte de todos os impostos e contribuições sociais federais.

Além do fato, que ampliou de 20% para 30% o percentual de desvinculação, aumentando ainda mais a retirada de receitas da Seguridade Social e transferindo para o Orçamento Fiscal.

A nova redação do artigo 76 do ADCT segue da seguinte forma:

Art. 76. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral da Previdência Social, às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data. (Redação da EC 93/2016).

A DRU foi inserida por emenda à constituição, portanto foi inserida de maneira constitucional respeitando a forma correta, conforme posicionamento do STF:

Case de 2009 (RE 537.610), Rel. Min. Cezar Peluso, julgado em 1. 12.2009, Segunda Turma, DJE de 18-12-2009. Nesse caso a Turma assentou que: "Não é inconstitucional a desvinculação de parte da arrecadação de contribuição social, levada a efeito por emenda constitucional".

Assim, para o STF, o fato da DRU ter sido inserida na ordem jurídica por meio de Emenda Constitucional legitima sua existência (R. Extraordinário. 566.007/2014 RS).

Segundo o entendimento do STF ( SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso extraordinário n. 537.668/RS, 14.12.2009) não há desvio de finalidade:

RE 537.668/RS, julgado em 14.12.2009, pela relatoria do Min. Carlos. A. Britto. [A] destinação de 20% da arrecadação de contribuições sociais para o Fundo Social de Emergência, [...], não afrontou nenhuma cláusula pétrea [...]. 5. Nessa contextura, a mudança da destinação de parte dos recursos

arrecadados não desnatura a finalidade das contribuições sociais em questão (PIS, Cofins e CSLL), que permanece sendo a de financiar a seguridade social, conforme estabelece o caput do art. 195 do Magno Texto.

Desvincular as receitas da Seguridade Social previstas na constituição é expor o sistema de proteção social à inviabilidade e à insegurança, principalmente no que diz respeito a previdência social.

## 9 DÉFICIT OU SUPERÁVIT PREVIDENCIÁRIO

A Seguridade Social tem como receitas em sentido amplo as contribuições Previdenciárias do art 195, I, “a”, e II , CF/88 e as contribuições não previdenciárias que são as demais do artigo 195 CF/88.

Assim, considerando todas as receitas da seguridade social teremos:

### a) Contribuições Previdenciárias:

- a.1) do empregador incidente sobre a folha de salários;
- a.2) do trabalhador e demais segurados.

### b) Contribuições não Previdenciárias:

- b.1) contribuições para o financiamento da Seguridade Social – COFINS;
- b.2) contribuição social sobre o lucro líquido – CSLL;
- b.3) sobre a receita de concursos de prognóstico;
- b.4) do importador.

A Constituição Federal trouxe a previsão da Diversidade de Base de Financiamento para garantir a viabilidade do sistema de proteção social, em que se encontra inserido a previdência social.

No entanto, o governo para demonstrar se há superavit ou déficit previdenciários leva em consideração somente as receitas de contribuições previdenciárias do artigo 195 I, “ a” e II e não considera as demais do artigo 195.

Anteriormente não havia previsão de orçamentos distintos entre o orçamento da seguridade social e da União, após a constituição de 1988 foi estabelecido orçamento próprio para seguridade social no intuito de protegê-la de desvios de recursos da seguridade para despesas públicas.

Reinhold stephanes, (1988, p. 95), salienta que os desvios de recursos da seguridade já vem de muito tempo:

Quando o sistema era jovem – ou seja, o número de trabalhadores contribuintes era muito superior ao número de inativos- verificam-se saldos de caixa que deveria ser utilizados para garantir a viabilidade do sistema em

conjunturas desfavoráveis. Entretanto, esses saldos, muitas vezes, foram utilizados para outras finalidades, distintas dos interesses previdenciário. Os saldos da Previdência foram usados na construção de Brasília, na constituição e no aumento de capital de várias empresas estatais (sic), na manutenção de saldos na rede bancária como compensação pela execução de serviços de arrecadado de contribuintes e de pagamentos de benefícios. De 1868 a 1968, as transferências da Previdência Social para a área da saúde cresceram por conta da implantação do Sistema Único Descentralizado de saúde (SUDS), chegando a 35% da arrecadação sobre a folha de salários. De 1988 até meados de 1993, as transferências para o sistema Único de saúde (SUS), que substituiu o SUDS, chegaram a 15% de toda a arrecadação sobre a folha de salários.

A sangria das receitas da seguridade são incessantes no decorrer dos anos, e o governo arrumou uma forma de continuar a desviar recursos da seguridade social, que o faz atualmente através da Desvinculação da Receita da União – DRU, que era de 20% e passou para 30% das receitas da Seguridade Social, que são desviados para o orçamento fiscal, no intuito de cobrir os gastos financeiros com pagamentos de juros e lançamentos de títulos públicos.

O governo com o acréscimo de receitas no Orçamento Fiscal advindas através da DRU objetiva manter o controle da liquidez na economia, no câmbio e na Taxa Selic.

Desta forma, se 30% das receitas da Seguridade Social são usadas para despesas diversas que não o da proteção social originalmente estipulada pela constituição, com certeza faltará dinheiro para cobrir gastos com a assistência social, saúde e principalmente para cobrir o pagamento dos benefícios previdenciários.

Por conseguinte, vimos que pelos cálculos do governo são consideradas as receitas de contribuições previdenciárias do artigo 195 I, “a” e II, ou seja, apenas uma fonte de receita e deduz o total de gastos com benefícios previdenciários, o que resulta segundo o governo em um déficit previdenciário.

O governo tem usado o slogan de “déficit previdenciário” para justificar a aprovação da proposta da reforma previdenciária através da PEC 287, que nada mais é que uma restrição de direitos previdenciários.

No entanto, como o governo pode desviar 30% da Seguridade Social que compreende a saúde, assistência social e previdência, que compõem um caixa único, se segundo o governo há déficit previdenciário.

Outra questão agravante se refere as renúncias fiscais, pois o caixa da Previdência sofre perdas de receitas decorrentes da desoneração das contribuições sobre as folhas de pagamentos das empresas beneficiadoras da renúncia fiscal.

## Segundo dados da Folha de São Paulo:

As renúncias previdenciárias representam quase 30% do rombo recorde de R\$ 149,7 bilhões nas contas do INSS (Instituto Nacional do Seguro Social) 2016. Os dados foram divulgados nesta quinta-feira (26) pelo secretário de previdência, Marcelo Caetano. O Regime Geral de Previdência Social deixou de arrecadar R\$ 43,4 bilhões com as renúncias previdenciárias no ano passado. Sem elas, o déficit do INSS teria sido de R\$ 106,3 bilhões<sup>4</sup>.

Desta forma, a renúncia fiscal serve como meio de incentivo às empresas em tempo de crise com objetivo de aliviar a carga tributária, porém, se por um lado dá fôlego às empresas, por outro lado acaba afetando o financiamento do orçamento da Seguridade social

Assim, o Orçamento da Seguridade Social vem sofrendo desfalques em seu caixa com as renúncias fiscais e com o desvio dos valores de receita do orçamento da seguridade social para o orçamento fiscal através da DRU.

Um outro fator importante que se deve dar atenção é em relação ao aumento constante do valor da dívida ativa por parte das empresas como o não pagamento de suas contribuições devidas.

O governo não cobra de maneira efetiva e eficaz as empresas devedoras, assim, a receita que era para entrar nos cofres da seguridade social, não entra, por simples lentidão e má gestão na cobrança da dívida ativa.

Logo, diante de tudo que foi visto, pode-se dizer que o Orçamento fiscal é que está deficitário e não o orçamento da seguridade social que compreende a saúde, assistência social e a previdência.

Além do fato, que a nossa carta magna contempla a seguridade social com princípios e mecanismos para garantir que a previdência seja autossustentável. Portanto, não há déficit previdenciário, o que existe é uma manobra política com o intuito de aprovar a reforma previdenciária em prol de formar um superavit primário.

---

<sup>4</sup> Site da Folha de São Paulo Online. Renúncia Previdenciária representa 30% do déficit recorde do INSS. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/01/1853212-renuncia-previdenciaria-representa-30-do-deficit-recorde-do-inss.shtml>. Acesso em 15 de fevereiro de 2017, às 17h30min.

## 10 CONCLUSÃO

A previdência social está inserida na seguridade social que possui amplas e diversificadas fontes de receita que garantem a sua autosustentabilidade.

O aumento da expectativa de vida e por conseqüência o crescimento do envelhecimento populacional são questões preocupantes, mas não ao ponto de levar a previdência social a inviabilidade e de colocar em risco os futuros recebimentos de contribuições.

Por essa razão, que a Constituição Federal estabelece o equilíbrio atuarial, no sentido que há necessidade de realizar análises das variações que possam influenciar nos resultados financeiros da previdência social, e assim propondo medidas preventivas .

Desta forma, medidas precisam ser tomadas para manter o equilíbrio financeiro da previdência social, mas isso não se resolve puramente com restrições de direitos previdenciários.

Infelizmente, o governo vem seguindo essa linha de pensamento, pois quer resolver o problema de fluxo de caixa da previdência social basicamente restringindo direitos previdenciários, como prevê a proposta a emenda à constituição PEC 287.

O que realmente precisa é parar de alocar recursos da seguridade social para outros fins que não seja para a proteção social.

Desde 22 de março de 2000 pela emenda à Constitucional de número 27 o governo vem através da desvinculação de receitas da União – DRU desviando verbas da seguridade social para o orçamento fiscal, o que afeta drasticamente o orçamento da seguridade social e por conseqüência atinge a previdência social, e por este motivo, poderá comprometer o cumprimento futuro com os pagamento dos benefícios.

O governo primeiro retira 30% da receita da seguridade social, para depois propor a retirada de direitos previdenciários pela PEC 287, o mais sensato seria que a proposta de emenda constitucional fosse para retirada da DRU ou que pelo menos não incidisse sobre nenhuma contribuição social.

Logo, o problema está na gestão política e fiscal do governo e não na seguridade social. O governo encontrou nas receitas da seguridade social a solução para formação do superavit primário.

Com o slogan que a previdência está deficitária, o governo espera conseguir a aprovação da PEC 287, que trará consequências graves aos segurados.

Por outro lado, quem se beneficiará com as medidas do governo serão os Bancos, pois os segurados da previdência cada vez mais terão que se socorrer a previdência privada, pois como visto, caso seja aprovado a PEC 287 um indivíduo terá que contribuir por 49 anos para receber 100% do benefício da aposentadoria.

Desta forma, os Bancos se beneficiam, algumas empresas que atendem as exigência da lei também se beneficiam com as renúncias fiscais, como também o governo com desvio de 30% das receitas da seguridade social para o orçamento fiscal, ou seja, todos lucram, menos o segurado beneficiário que tem seus direitos previdenciários suprimidos.

A retirada de direitos previdenciários cria um desestímulo as pessoas para contribuírem para o sistema previdenciário, somando a isso também tem a propaganda negativa do governo dizendo que se a PEC 287 não for aprovada a previdência pode vir a falir o que gera insegurança.

Desta forma, diante da retirada de direitos previdenciários, mais a insegurança por parte dos segurados, o sistema previdenciário poderá sofrer uma evasão de segurados que refletirá diretamente na diminuição de receitas.

O governo deveria incentivar a inclusão social, pois quanto mais pessoas contribuem com a previdência, maior será a captação de receitas, por conseguinte as pessoas não precisarão recorrer ao assistencialismo, pois terão seus benefícios previdenciários garantidos.

Logo, o grande prejudicado da manobra política fiscal do governo são os segurados contribuintes, que contribuem para ter uma aposentadoria e demais benefícios dignos, e se veem a mercê de terem os seus direitos restringidos com violação dos direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição Federal.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEGRETTI, Laís. Folha de São Paulo. **Renúncia previdenciária representa 30% do déficit recorde do INSS**. 26 de janeiro de 2017. Disponível em : <<http://www1.folha.uol.com.br> Acesso em 15, fevereiro, 2017).

ALENCAR, Hermes Arrais. **Benefícios previdenciários**. 4. ed., rev. atual. São Paulo: Universitária de Direito, 2009.

ALVES, Murilo Rodrigues. **O Estado de São Paulo, Proposta de reforma da Previdência prevê idade mínima de 65 anos para aposentadoria**. Disponível em: <<http://www.economia.estadao.com.br>). Acesso em 23 de setembro de 2016, às 17h00min.

ANFIP- Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil. **Desmistificando o Déficit da Previdência**. Disponível em : <<http://www.anfip.org.br>. Acesso em 25 de setembro de 2016, às 18h30min.

BALERA, Wagner; MUSSI, Cristiane Miziara. **Direito previdenciário**. São Paulo: Método, 2006. Série Concursos públicos.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual direito previdenciário**. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

CIPRIANI, Juliana. UAI conteúdo. **Reforma da Previdência deverá incluir mudança na faixa etária para aposentadoria**. Net, maio, 2016, Disponível em : <<http://www.em.com.br/politica>. Acesso em 14 de junho de 2016, às 14h00min.

CONGRESSO EM FOCO. **Governo propõe idade mínima para aposentadoria**. 2016. Disponível em : <<http://www.congressoemfoco.uol.com.br>. Acesso em 22 de setembro de 2016, às 18h00min.

FREITAS, Andrea; e DOCA, Geralda. **Reforma em análise acaba com aposentadoria por tempo de contribuição**, setembro, 2016. Disponível em : <<http://www.oglobo.globo.com.br>. Acesso em 30 de setembro de 2016, às 19h00min.

GERBELLI, Luiz, da Reuters. **Teto de gastos pode durar 3 anos sem reforma da previdência**. setembro, 2016. Disponível em : <<http://www.exame.abril.com.br>. Acesso em 25 de setembro de 2016, às 18h00min.

GOES, Hugo Medeiros de. **Manual de direito previdenciário: Teoria e questões**. 11. Ed. Rio de Janeiro: ed. Ferreira, 2016.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 20. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2015.

IMENES, Martha. **Proposta para mudar regras de concessão da aposentadoria já vão para o Congresso**. Setembro, 2016. Disponível em : <<http://www.odia.ig.com.br>. Acesso em 22 de setembro de 2016, às 17h00min.

LIMA, Luís. Época Conteúdo. **Idade mínima para aposentadoria é necessário, mas rejeitada pela população**. Julho de 2016. Disponível em : <<http://www.epoca.globo.com>). Acesso em 22 de setembro de 2016, às 18h00min.

MARQUES, Cassius. Fundação Anfip. **A DRU e o falso deficit da Previdência Social**. 2016. Disponível em : <<http://www.fundacaoanfip.org.br>) , <<http://www.supercassius.jusbrasil.com.br>. Acesso em 24 de setembro de 2016, às 17h00min.

MARTINS, Sérgio Pinto Martins. **Direito da Seguridade Social**. 8º ed. São Paulo: Atlas, 1997.

PIRAGIBE, CRISTÓVÃO e MALTA, Tostes. **Dicionário jurídico**. 6 ed. Rio de Janeiro: Edições Trabalhistas S/A, 1988.

RUSSOMANO, Mozart Victor. **Curso de previdência social**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

SANTOS, Marisa Ferreira dos. **Direito previdenciário esquematizado**. 4.ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

STEPHANES, Reinhold. **Reforma da Previdência sem Segredos**, Rio de Janeiro: Record, 1988.

STRAZZI, Alessandra, Luís. JusBrasil. **O rombo da previdência é uma mentira**. 2016. Disponível em: <<http://www.alestrazzi.jusbrasil.com.br>>. Acesso em 25 de setembro de 2016< às 16h00min.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso extraordinário n. 537.610, Segunda turma, 1. 12. 2009.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso extraordinário n. 537.668/RS, 14.12.2009.

VIANNA, João Ernesto Aragonés. **Curso de direito previdenciário**. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

**ANEXO I - PEC 287**

A proposta de emenda à constituição - PEC 287/2016, reforma da previdência, enviada pelo presidente da república Michel Temer ao Congresso Nacional em 5 de dezembro de 2016, altera os artigos 37, 40, 42, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição Federal, modificando o sistema de Seguridade Social.