



**Universidade de Brasília  
Faculdade de Direito**

**Abel Batista de Santana Filho**

**A ORIGEM DO ARGUMENTO DO DÉFICIT DA  
PREVIDÊNCIA E O CONSEQUENTE AVILTAMENTO DA  
HERMENÊUTICA CONSTITUCIONAL EM PERSPECTIVA  
TELEOLÓGICA**

**Brasília/DF  
Fevereiro de 2017**

**Universidade de Brasília**

**Faculdade de Direito**

**Abel Batista de Santana Filho**

**A ORIGEM DO ARGUMENTO DO DÉFICIT DA  
PREVIDÊNCIA E O CONSEQUENTE AVILTAMENTO DA  
HERMENÊUTICA CONSTITUCIONAL EM PERSPECTIVA  
TELEOLÓGICA**

Monografia apresentada como requisito  
à obtenção do título de bacharel em  
direito pela Faculdade de Direito da  
Universidade de Brasília – UnB.

Orientadora: Professora Doutora Érica  
Fernandes Teixeira Brasil Paez.

**Brasília/DF**  
**Fevereiro de 2017**

**Abel Batista de Santana Filho**

**A ORIGEM DO ARGUMENTO DO DÉFICIT DA  
PREVIDÊNCIA E O CONSEQUENTE AVILTAMENTO DA  
HERMENÊUTICA CONSTITUCIONAL EM PERSPECTIVA  
TELEOLÓGICA**

Monografia aprovada como requisito à  
obtenção do título de bacharel em  
direito pela Faculdade de Direito da  
Universidade de Brasília – UnB, pela  
banca examinadora composta por:

---

Professora Dra. Érica Fernandes Teixeira Brasil Paez  
Orientadora

---

Professor Especialista Diego Monteiro Cherulli  
Membro da Banca Examinadora

---

Professora Dra. Loussia Penha Mousse Felix  
Membra da Banca Examinadora

---

Professora Msc. Thais Maria Riedel de Resende Zuba  
Suplente

**Brasília/DF  
Fevereiro de 2017**

### **Agradecimentos:**

À Jeová, Deus de todo consolo, por tudo que sou e por tudo que têm me dado.

À minha família, pela compreensão, pela criação, pela provisão e pela educação, por terem sido a base de tudo que sou hoje.

Aos meus mestres, em especial à Professora Dra. Loussia Penha Musse Felix, à quem devo muito em virtude desta graduação.

Aos advogados que me ajudaram a construir-me profissionalmente, por todas as lições e aprendizado.

À Gabriela, minha amada, com quem quero passar o resto da minha vida, por todo carinho, apoio e compreensão, e por me fazer mais feliz todos os dias.

## RESUMO

A Previdência Social no Brasil compõe um conjunto de ações integradas e indivisíveis do Sistema de Seguridade Social previsto no art. 194 e seguintes da Constituição Federal, que engloba a previdência social, a assistência social e a saúde. Demonstrar-se-á aqui que esse sistema possui um orçamento próprio e sustentado por contribuições sociais que promovem seu equilíbrio atuarial. Esse equilíbrio vai de encontro à informação passada pelo governo e pela mídia de que existe um déficit na previdência e, conseqüentemente, com o principal argumento da proposta de reforma da previdência que tramita atualmente no Congresso Nacional através da PEC 287/2016. Analisar-se-á, portanto, como surge o argumento do déficit da previdência, no que consiste, e porque sustenta-lo é uma afronta aos princípios constitucionais e teleológicos acerca do funcionamento do sistema de Seguridade Social.

**PALAVRAS-CHAVE:** Déficit na previdência. Equilíbrio atuarial. Previdência Social. Reforma da Previdência. Seguridade Social.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>1. O SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL .....</b>	<b>10</b>
1.1. O SISTEMA DE NORMAS DA SEGURIDADE SOCIAL .....	11
1.2. BREVE HISTÓRICO DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL .....	13
1.3. ORGANIZAÇÃO E PRINCÍPIOS DA SEGURIDADE SOCIAL.....	17
1.3.1. O PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE .....	20
1.3.2. UNIVERSALIDADE DE COBERTURA E ATENDIMENTO .....	20
1.3.3. UNIFORMIDADE E EQUIVALÊNCIA DOS BENEFÍCIOS E SERVIÇOS ÀS POPULAÇÕES URBANAS E RURAIS .....	21
1.3.4. SELETIVIDADE E DISTRIBUTIVIDADE NA PRESTAÇÃO DOS BENEFÍCIOS E SERVIÇOS .....	22
1.3.5. IRREDUTIBILIDADE DO VALOR DOS BENEFÍCIOS .....	23
1.3.6. EQUIDADE DA FORMA DE PARTICIPAÇÃO E CUSTEIO .....	23
1.3.7. DIVERSIDADE DA BASE DE FINANCIAMENTO .....	24
1.3.8. CARÁTER DEMOCRÁTICO E DESCENTRALIZADO DA ADMINISTRAÇÃO .....	25
<b>2. FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL .....</b>	<b>27</b>
2.1. O ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL .....	34
<b>3. RECEITAS E DESPESAS DA SEGURIDADE SOCIAL .....</b>	<b>35</b>
<b>4. O ARGUMENTO DO <i>DÉFICIT</i> PREVIDENCIÁRIO .....</b>	<b>38</b>
4.1. DESENCONTRO DE INFORMAÇÕES ENTRE OS GOVERNOS E A RECEITA FEDERAL .....	43
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>53</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>55</b>

## LISTA DE FIGURAS

<b>FIGURA 1 - RECEITAS DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL .....</b>	<b>36</b>
<b>FIGURA 2 - DESPESAS E RESULTADOS DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL.....</b>	<b>37</b>
<b>FIGURA 3 – DADOS APRESENTADOS PELA UNIÃO NO CURSO DA ADPF 415 .....</b>	<b>45</b>
<b>FIGURA 4 – EVOLUÇÃO DO RESULTADO DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL .....</b>	<b>50</b>

## INTRODUÇÃO

A Previdência Social no Brasil possui um sistema normativo complexo, mas que visa proteger, com base no trabalho, os segurados e dependentes de riscos sociais que digam respeito a eventos de incapacidade, morte, idade avançada, maternidade, desemprego involuntário, dentre outros, por meio de pensões e aposentadorias.

Constitucionalmente, a Previdência Social compõe o Sistema de Seguridade Social, que engloba três ações do estado, conforme o art. 194 da Constituição Federal do Brasil, e são estes: a referida Previdência Social, a Assistência Social e a Saúde.

A história da Previdência Social é marcada por constantes ataques dos Governos, que, usualmente, sob o pretexto de “economizar” para garantir a previdência às futuras gerações, propõem reformas tendentes a reduzir e até a abolir direitos.

Em 2016 foi proposta nova reforma da previdência social através da Proposta de Emenda à Constituição nº 287/2016<sup>1</sup>, que na data da elaboração do presente trabalho ainda estava em trâmite no Congresso Nacional.

O argumento central da reforma e a propaganda veiculada pelo governo por canais de mídia<sup>2</sup> é de que o sistema de previdência social no Brasil é deficitário e, portanto, precisa gastar menos.

---

<sup>1</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. PEC 287/2016.

<sup>2</sup> Como exemplos, ver: PORTAL BRASIL. Minuto da Previdência. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=Uh-fFi0UGvI>> Acesso em 28 de Janeiro de 2017; REDE RECORD DE TELEVISÃO. Jornal da Record. São Paulo: apresentado em 26 de janeiro de 2017. Disponível em <<http://noticias.r7.com/jornal-da-record/videos/assista-a-integra-do-jornal-da-record-news-desta-quinta-feira-26-27012017>> Acesso em 28 de janeiro de 2017.

Ocorre que a previdência social, sendo componente indivisível da Seguridade Social, possui como fonte de financiamento as contribuições sociais de destinação específica da Seguridade Social. Ou seja: para haver déficit na previdência, é preciso haver déficit no sistema de Seguridade Social.

Assim, o presente trabalho busca analisar, à luz dos princípios e das contas da Seguridade Social, se existe realmente um déficit na previdência e, se não existe, a partir de qual fundamentação pode-se chegar a essa conclusão, e no que fia-se a propaganda do governo e da mídia ao fazer tal afirmação.

A técnica de investigação é teórica, englobando técnicas históricas, conceituais e normativas<sup>3</sup>. Cabe ressaltar que ainda há certa pobreza de escritos no campo da conceituação de Seguridade Social e do Direito Previdenciário. Portanto, a argumentação acerca do tema apoia-se nas lições de Fábio Zambitte Ibrahim<sup>4</sup> e Wagner Balera<sup>5</sup>, bem como no texto da Constituição Federal e seus fundamentos de interpretação.

Historicamente, cumpre analisar as exposições de motivos, pareceres e outras fontes que levam a uma convicção acerca dos fundamentos da Seguridade e Social e seu financiamento, e quais eram as intenções do constituinte ao criar o Sistema de Seguridade Social nos moldes que é conhecido hoje, ou seja, a fundamentação teleológica de sua constituição.

Assim, busca contribuir ao debate jurídico de tema que afeta milhões de brasileiros, trazendo uma hipótese à conclusão da questão.

---

<sup>3</sup> BITTAR, Eduardo C. B. Metodologia da Pesquisa Jurídica: teoria e prática da monografia para os cursos de Direito. 9ª Ed. – São Paulo: Saraiva, 2011.

<sup>4</sup> IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de Direito Previdenciário*. 18 ed. Niterói: Impetus, 2013.

<sup>5</sup> BALERA, Wagner. *Fundamentos da Seguridade Social*. São Paulo: LTr, 2015.



## 1. O SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL

O artigo 194 da Constituição Federal define a seguridade social como um “sistema integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, abrangendo os direitos relativos à saúde, previdência e assistência social”. Em uma leitura sistemática a partir do artigo 3º da Constituição, a existência da seguridade social objetiva construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos.

Assim, depreende-se que sua finalidade é assegurar o bem estar social ao indivíduo através da superação de um estado de necessidade social, **protegendo o risco** e a vida, assegurando a dignidade da pessoa humana<sup>6</sup>. É preciso, ainda, estabelecer que seguridade social e proteção social são coisas distintas, assim como seguridade social e previdência social não podem ser confundidas a partir da leitura constitucional, o que poderá ser analisado com mais detalhes nas próximas linhas.

No Brasil, o sistema de seguridade social tem característica híbrida por englobar a previdência social, a assistência social e a saúde. Além disso, ao contrário do que se pensa, as prestações da seguridade não são somente individuais, a exemplo dos benefícios previdenciários, mas também coletivas, como se dá nos casos de programas preventivos de saúde aplicados à coletividade<sup>7</sup>.

Esse caráter híbrido da seguridade social no Brasil dá margens a algumas confusões acerca do conjunto de normas que o compreendem,

---

<sup>6</sup> BALERA, Wagner. *Fundamentos da Seguridade Social*. São Paulo: LTr, 2015, pág. 187.

<sup>7</sup> *Idem*

seu financiamento, áreas de atuação, e o conjunto de ações públicas e privadas que a modelam. Com algum esforço pode-se, em linhas gerais, delimitar o que se pretende com a solução destas confusões.

### **1.1. O SISTEMA DE NORMAS DA SEGURIDADE SOCIAL**

Entendendo o Direito da Seguridade Social como um sistema, compreende um conjunto de normas constitucionais e infraconstitucionais, constituídas de princípios ou regras.

Das normas, os princípios devem ser entendidos como espécie. Estes, tomados conjuntamente definem um ideal político<sup>8</sup>. São normas de sustentação do ordenamento jurídico, e delineiam a aplicação das regras.

Estas últimas, no entanto, são explícitas no ordenamento e possuem aplicação imediata, embora sua interpretação deva levar em conta um “sistema jurídico”. Os princípios dão ainda mais margem a interpretação, pois nem sempre são explícitos. Ao contrário: os princípios possuem valor axiomático, surgem antes da posituação, e por mais das vezes até prescindem dela.

Via de regra, os princípios norteiam critérios de justiça. Na visão de BOBBIO, o que define a aplicação ou mesmo a existência de uma norma ser justa ou não é a sua coerência com valores supremos, indissociáveis para a coexistência pacífica entre as pessoas pertencentes a determinado ordenamento jurídico<sup>9</sup>.

Designamos estes valores supremos por princípios. A carga axiológica destes os revestem da prerrogativa de conduzir a interpretação

---

<sup>8</sup> DWORKIN, Ronald. *O conceito de direitos implícitos (unenumerated rights): se, e como, o precedente Roe v Wade deve ser revisto*. Tradução para uso acadêmico.

<sup>9</sup> BOBBIO, Norberto: *Teoria da Norma Jurídica*, 1º Ed. Bauru: Edipro, 2001.

do Direito e os faz conferir legitimidade à declaração de certa norma ser justa ou injusta, bem como sustenta sua aplicação no caso concreto.

No caso das regras, ainda, BALERA as percorre por dois tipos: estrutura e comportamento. “As primeiras indicam os nortes a serem observados pelo legislador, no momento da confecção destas últimas, que, por sua vez, são voltadas para o disciplinamento das condutas humanas”<sup>10</sup>.

Trazendo à tona o sistema jurídico de normas e princípios para o direito da seguridade social, emerge-se o conceito de justiça de seguridade social, que possui dois vetores: bem-estar e solidariedade securitários<sup>11</sup>.

Ainda, Segundo Fábio Zambitte Ibrahim<sup>12</sup>, a Constituição Federal traz a seguridade nos primeiros artigos do título “Da Ordem Social”, e a classifica como um direito fundamental, dada sua carga axiológica.

Assim, como supõe ALEXY<sup>13</sup>, os direitos fundamentais podem, eventualmente, entrar em conflito uns com os outros, como ocorre, por exemplo, no caso da seguridade social, quando se fala nas constantes reformas no Brasil na tentativa da prevalência de um critério econômico, qual seja uma limitação de recursos. Porém, estes não estão ao alcance do poder constituinte reformador, por expressa determinação constitucional – art. 60, §4º.

---

<sup>10</sup> BALERA, Wagner. *Fundamentos da Seguridade Social*. São Paulo: LTr, 2015, pág. 188.

<sup>11</sup> *Idem*

<sup>12</sup> IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de Direito Previdenciário*. 18 ed. Niteroi: Impetus, 2013.

<sup>13</sup> ALEXY, Robert. *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

## 1.2. BREVE HISTÓRICO DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL

Como já mencionado, não se deve confundir seguridade social com proteção social. A proteção social tem pretensão mais generalizante e conforma um sistema de proteção da coletividade, sobretudo de sua parte mais frágil, quais sejam, os considerados hipossuficientes.

Nas palavras de IBRAHIM<sup>14</sup>, a evolução da proteção social no Brasil inicia-se com a iniciativa privada, voluntária, em uma lógica de formação dos primeiros planos mutualistas e a intervenção cada vez maior do Estado.

Exemplos disso são as Santas Casas (datadas de 1543), atuantes no seguimento assistencial, e o montepio<sup>15</sup> para a guarda pessoal de D. João VI (1808).

Em 1835, surge o Mongeral – Montepio Geral dos Servidores do Estado. Cabe ressaltar que o estabelecimento de tais montepios, num movimento mutualista, no início, visava abrigar integrantes que conjugavam alguma afinidade profissional, religiosa ou geográfica e não tinha fins lucrativos.

Com a Constituição Federal de 1824, houve disposição expressa, em seu artigo 179, dos denominados Socorros Públicos<sup>16</sup> de caráter mútuo, que se desenvolveram até o final do século XIX.

---

<sup>14</sup> IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Ob. cit.*

<sup>15</sup> Instituição de caráter assistencialista, cujos associados, mediante contribuição periódica, vão formando um pecúlio que passará para uma pessoa, que designarem, após seu falecimento – Dicionário Michaelis.

<sup>16</sup> Conforme acusa IBRAHIM (*Op. Cit.*), exemplos de socorros mútuos no Brasil foram o “ Socorro mútuo Marquês de Pombal, criado pelo decreto nº 8.504, de 29 de abril de 1882,

A Constituição de 1891, inaugural do modelo republicano pátrio, previu pela primeira vez a aposentadoria, no seu art. 75, designando-a para os casos de funcionários públicos que se tornassem incapazes para o trabalho.

Em 1919, o Decreto-legislativo nº 3.724/19 criou o seguro de acidentes de trabalho no Brasil. Mas não previa prestações continuadas, consistia numa indenização única a ser custeada pelo empregador.

Ainda sob a égide da primeira Constituição republicana, foi editada a Lei Eloy Chaves (Decreto-legislativo nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923), dada por muitos como marco fundamental da Previdência Social no país: criou caixas de aposentadorias e pensões para os trabalhadores de estrada de ferro, prevendo, pela primeira vez a tríplice forma de custeio: trabalhadores, empresas e Estado.

Naturalmente, com a Lei Eloy, outras categorias de trabalhadores buscaram a mesma proteção, provocando uma rápida extensão dessa técnica protetiva pelo país<sup>17</sup>. A Constituição de 1934 foi a que consolidou esse modelo. A constituição agora estabelecia a forma tríplice de custeio, constituindo relevante passo para a busca do equilíbrio financeiro do sistema.

A constituição de 1946 foi a primeira a usar a expressão previdência social, substituindo a expressão “seguro social” e as tratando como sinônimos.

Nas décadas à frente, sobretudo na década de 1960, pouco se inovou na seguridade social, exceto por algumas unificações propostas

---

visando, entre outras funções, a beneficiar sócios, quando enfermos ou necessitados (art. 1º § 2º), mediante pagamento da mensalidade fixada. Em 1875, foi criado um Socorro Mútuo chamado Previdência. (*In* BRASIL. Decreto nº 5.853, de 16 de Janeiro de 1875)”, dentre outros.

<sup>17</sup> IBRAHIM, F. Z. *Op. Cit.*

por leis ordinárias e a criação de institutos importantes como a edição da LOPS<sup>18</sup> e a criação do Ministério do Trabalho e Previdência Social em 1960, e a criação do INPS<sup>19</sup> em 1966.

Em 1965, foi acrescentado à Constituição um parágrafo proibindo a prestação de benefício sem a correspondente fonte de custeio, na tentativa de elidir a concessão irresponsável de benefícios, sobretudo por motivação política, e mais uma vez primando pelo equilíbrio financeiro do sistema<sup>20</sup>.

Importante ressaltar ainda a Constituição de 1967, que foi a primeira a prever o seguro-desemprego, sem maiores alterações no regramento previdenciário, e a edição da Lei nº 5316/67, que integrou o seguro de acidentes do trabalho na previdência social.

Na década de 1970, houve evolução nas prestações de caráter assistencial, com a edição da Lei Complementar nº 11, em 1971, que instituiu o PRO-RURAL<sup>21</sup>, e a Lei 6179/74, que instituiu amparo para os maiores de 70 anos ou inválidos, em caráter de renda mensal vitalícia.

Finalmente, a Constituição Cidadã de 1988 instituiu o sistema de seguridade social como é conhecido hoje, integrado de ações de iniciativa dos Poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, previdência e assistência social, o qual foi aos poucos sendo regulamentado pela legislação posterior. *Savaris e Strapazzon* anotam o avanço social histórico da constituinte de 1988:

---

<sup>18</sup> BRASIL. *Lei Orgânica da Previdência Social*. Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960.

<sup>19</sup> Instituto Nacional de Previdência Social, criado em 1966 a partir da fusão dos demais Institutos de Aposentadoria e pensão existentes à época.

<sup>20</sup> IBRAHIM, F. Z. *Op. Cit.*, p. 59.

<sup>21</sup> Programa de Assistência ao Trabalhador Rural, que substituiu o plano básico de Previdência Social rural.

No caso do Brasil, e especialmente para responder e superar a *herança imoral* de uma cena social com discriminatórias estruturas de oportunidades, resultado e muitos anos de adoção de modelos de desenvolvimento *não inclusivos*, o regime constitucional da Seguridade Social (art. 194 e ss.) que foi aprovado pela Assembleia Nacional Constituinte caracteriza-se por ser um sistema de (i) direitos materialmente conexos com os direitos humanos (DUDWI948, Convenção 102/OIT; PIDESC/1966) e com os direitos previstos no Título 11 (art. 6.º CRFB), relativo aos direitos fundamentais; são (ii) direitos rigidamente protegidos, posto que dotados de uma detalhada redação constitucional de direitos, garantias jurisdicionais, institucionais, organização e orçamento; são (iii) direitos integrados, posto que a redação original determina o respeito, proteção e promoção compartilhada e convergente dos direitos da saúde, da assistência social e da previdência (art. 194, *caput*); e iv) são direitos exigíveis em juízo.<sup>22</sup>

Em 1990, a Lei 8029/90 autoriza a criação do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), como autarquia federal, mediante fusão do Instituto de Administração da previdência e assistência social (IAPAS), com o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Ainda nesse ano, foi publicada a Lei nº 8080, que dispõe sobre o SUS – Sistema Único de Saúde.

No ano seguinte, foram publicadas as leis 8.212/91 e 8.213/91. A primeira dispõe sobre o custeio da Seguridade Social, e a segunda institui o plano de benefícios da Previdência Social.

---

<sup>22</sup> CLÈVE, Clémerson Merlin. *Direito Constitucional Brasileiro: Volume III: constituições econômicas e social*. Coordenadora assistente Ana Lucia Pretto Pereira. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 362.

Daí em diante, muitas mudanças ocorreram nas leis que regem a seguridade social, mas o carácter assegurado pela constituição permanece. A Emenda Constitucional nº 20 de 1998 modificou aspectos do sistema; o Decreto nº 3.048/99 aprovou o Regulamento da Previdência Social (em vigência até hoje); a Emenda Constitucional nº 41 de 2003 introduziu nova reforma previdenciária; a Emenda Constitucional nº 47 de 2005 efetivou alterações nos regimes de previdência social; e houve ainda outras mudanças.

Recentemente, a Seguridade Social tem sofrido diversas mudanças sob o fito de uma suposta busca ao equilíbrio atuarial do sistema. A Medida provisória 664/2014, convertida na Lei 13.135/2015, fundamentada no “*déficit*” da previdência, bem como na inversão da pirâmide etária, modificou requisitos para a concessão de benefícios do Regime Geral da Previdência Social, da carência e de outros requisitos na pensão por morte, como por exemplo para evitar a figura da “jovem viúva” pensionista.

Em 2016 houve a edição do Decreto 8.805/16, que reestrutura os Benefícios de Prestação Continuada da Lei Orgânica da Assistência Social, obrigando a inscrição no CADÚNICO<sup>23</sup> aos beneficiários.

Também em 2016 passou a tramitar a PEC 287/2016, propondo reformar completamente a previdência social, reduzindo direitos sociais sob o argumento de haver um “rombo” nas contas da Previdência.

### **1.3. ORGANIZAÇÃO E PRINCÍPIOS DA SEGURIDADE SOCIAL**

---

<sup>23</sup> Iniciativa do Governo Federal para reunir informações sobre as famílias brasileiras em situação de pobreza e extrema pobreza, com o fim de implementar e monitorar políticas públicas assistenciais.

O campo da Seguridade Social é abrangido por alguns princípios constitucionais, como o da igualdade, da legalidade, e do direito adquirido<sup>24</sup>.

O princípio da igualdade pressupõe uma relação de isonomia dos indivíduos. A Constituição Federal traz em seu art. 7º incisos XXX e XXXI<sup>25</sup>, algumas ocorrências no que diz respeito à igualdade material, mas o Estatuto Brasileiro da Pessoa com Deficiência<sup>26</sup> dá a melhor descrição sobre a que se presta o princípio da isonomia. É o Estado garantir às pessoas sua efetiva participação na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.

Significa dizer que o estado tem o dever de dirigir políticas para a promoção da igualdade de condições entre as pessoas. Nas palavras de *Canotilho*:

“a obtenção da igualdade substancial, pressupõe um amplo reordenamento das oportunidades: impõe políticas profundas; induz, mais, que o Estado não seja um simples garantidor da ordem assente nos direitos individuais e no título da propriedade, mas um ente de bens coletivos e fornecedor de prestações.”<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup> IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de Direito Previdenciário*. 18 ed. Niteroi: Impetus, 2013.

<sup>25</sup> XXX - proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil; XXXI - proibição de qualquer discriminação no tocante a salário e critérios de admissão do trabalhador portador de deficiência.

<sup>26</sup> BRASIL. *Estatuto da pessoa com Deficiência*. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015.

<sup>27</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1995, p.306.

A seguridade social se presta também a isso. E função da promoção da igualdade de condições, estriba-se não na isonomia meramente formal, mas na isonomia material. Compreende uma gama de mecanismos e instrumentos para que sua promoção se efetive. É a igualdade material que justifica, por exemplo, pelo princípio da equidade, alíquotas diferenciadas de contribuição para diferentes espécies de segurados e faixas distintas de remuneração<sup>28</sup>.

O princípio da legalidade implica na vinculação ordinária da administração a agir somente em virtude de lei no sentido formal. Ou seja: qualquer mudança deve ser aprovada pelo congresso nacional ou, excepcionalmente, ocorrerá por medida provisória.

O direito adquirido é especialmente importante para a legislação previdenciária, tendo em vista suas constantes modificações e até mesmo na constituição. IBRAHIM<sup>29</sup> defende o direito adquirido como “aquele que se integrou ao patrimônio jurídico do indivíduo, sendo defeso ao Estado sua exclusão por qualquer meio”. Usualmente, a legislação previdenciária respeita o direito adquirido, criando regras transitórias para pessoas que tinham expectativa relevante de ser beneficiada pelo sistema antigo, porém com regras diferenciadas. Ponto relevante deste é o *tempus regit actum*, como forma de garantia do direito adquirido, subprincípio este que foi ratificado com a jurisprudência.

No tocante aos princípios específicos da seguridade social, o parágrafo único do art. 194 da Constituição Federal descreve uma série de objetivos da organização da seguridade social, mas que podem ser compreendidos como os princípios que a regem. No entanto, ainda há

---

<sup>28</sup> IBRAHIM, F. Z. *Op. Cit.*

<sup>29</sup> *Idem*

outros princípios que merecem destaque em outras partes da Constituição e leis securitárias.

### 1.3.1. O PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE

IBRAHIM<sup>30</sup> enumera alguns princípios, iniciando pelo princípio da Solidariedade (art. 3º, I, da Constituição Federal), e o descreve:

“É o princípio securitário de maior importância, pois traduz o verdadeiro espírito da previdência social: a proteção coletiva, na qual as pequenas contribuições individuais geram recursos suficientes para a criação de um manto protetor sobre todos, viabilizando a concessão de prestações previdenciárias em decorrência de eventos preestabelecidos.”

O individualismo e o regime de capitalização são afastados por este princípio, e significa dizer que as contribuições individuais não financiam unicamente o indivíduo que contribui, mas o sistema de seguridade social.

Destarte, usando o argumento do “*déficit* da previdência”, tribunais tem aplicado, sem maiores reflexões, o princípio da solidariedade para imposições variadas sem qualquer contraprestação, a exemplo do que aconteceu à recente negação do STF à desaposentação<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> IBRAHIM, F. Z. *Op. Cit.*

<sup>31</sup> Decisões nos Recursos Extraordinários 381.367, 661.256, e 827.833, ainda não publicadas, sobre desaposentação de servidores inativos do RGPS que voltam a contribuir e não podem incrementar contribuições na sua aposentadoria.

### **1.3.2. UNIVERSALIDADE DE COBERTURA E ATENDIMENTO**

Como primeiro objetivo do art. 194 da Constituição Federal, positivado no parágrafo único inciso I, o princípio em questão remete à não discriminação, ou seja, o atendimento deve ser voltado para todos, e deve cobrir qualquer tipo de evento.

No entanto, dada a natureza contributiva do regime previdenciário, nesta ação somente terão acesso aos benefícios aqueles que contribuem (com ressalva do produtor rural de agricultura familiar, conforme previsão na lei 8.213/91 art. 11, inciso VII).

### **1.3.3. UNIFORMIDADE E EQUIVALÊNCIA DOS BENEFÍCIOS E SERVIÇOS ÀS POPULAÇÕES URBANAS E RURAIS**

Trata-se do inciso II do parágrafo único do art. 194 da Constituição Federal. Antes da Constituição de 1988, no Brasil não havia qualquer óbice à diferença de tratamento aos trabalhadores urbanos e rurais. Pelo contrário, a Lei n. 3.807/60 (Lei Orgânica da Previdência Social), mesmo após as alterações dadas pelas leis 5.890/73 e 6.887/80, na verdade excluía, destacadamente, os trabalhadores rurais da proteção previdenciária em seu art. 3, II, nos seguintes termos:

“Art. 3. São excluídos do regime desta lei:

(...)

II – os trabalhadores rurais assim entendidos, os que cultivam terra e os empregados domésticos, salvo, quando a estes, o disposto no art.166.”

Só em 1963, com a publicação da Lei n 4.214 (Estatuto do Trabalhador Rural), foi criado o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (FUNRURAL), e então surgiu mecanismo de proteção dos trabalhadores rurais e seus dependentes, mas restando ainda com menor proteção social em termos previdenciários.

Os regimes, no entanto, só passaram a ser unificados com a edição das leis 8212/91 e 8213/91. Assim, atualmente a regra é que tanto a população urbana como a rural goze dos mesmos benefícios e serviços, num único regime.

#### **1.3.4. SELETIVIDADE E DISTRIBUTIVIDADE NA PRESTAÇÃO DOS BENEFÍCIOS E SERVIÇOS**

É o princípio que compreende que os recursos são limitados e devem ser resguardados aos que estão em situação de maior vulnerabilidade social<sup>32</sup>. O caixa da seguridade social deve ser acionado na medida de sua essencialidade. A legislação ordinária tem a incumbência de selecionar os benefícios e serviços que serão oferecidos pelo sistema, partindo do mais essencial em direção ao menos essencial.

---

<sup>32</sup> Para entender a vulnerabilidade social “necessitamos saber não só do dinheiro que (as pessoas) possuem ou de que carecem, mas também se são capazes de conduzir suas vidas”. In NUSSBAUM, Martha; SEN, Amartya. *La calidad de vida*. México: Fondo de Cultura Económica; The United Nations University, 1998.

Na distributividade está uma das funções mais importantes do sistema, que é a redistribuição de renda. “Explicita o caráter solidário da seguridade social, além de auxiliar na implementação da isonomia no contexto protetivo”<sup>33</sup>.

### **1.3.5. IRREDUTIBILIDADE DO VALOR DOS BENEFÍCIOS**

A constituição Federal consagra no art. 201 § 4º a permanência do “valor real” do benefício: “é assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei”,

Significa dizer que os valores percebidos devem ser ajustados a fim de manter o poder aquisitivo e o padrão de vida do beneficiário.

### **1.3.6. EQUIDADE DA FORMA DE PARTICIPAÇÃO E CUSTEIO**

Os três últimos incisos do parágrafo único do art. 194 da Constituição Federal são os de maior destaque para o desenvolvimento do tema do presente trabalho. De fato, entender o custeio da seguridade social é fundamental para compreender no que se fundam os argumentos em torno desta.

O inciso V trás como objetivo a equidade na forma de participação no custeio. Equidade remonta ao princípio da isonomia, admitindo que cada contribuinte possa participar no custeio do sistema na

---

<sup>33</sup> IBRAHIM, F. Z. *Op. Cit.*

medida de suas possibilidades. Ou seja: quem pode menos, contribui menos.

A Emenda constitucional nº 20/1998 também deu impulso a este princípio ao incluir o § 9º no art. 195, determinando alíquotas diferenciadas nas contribuições sociais. Ainda, a Emenda Constitucional nº 47/05 incluiu fatores de diferenciação como o porte da empresa que contribui, condição estrutural do mercado de trabalho e dá outras providências no que diz respeito à promoção da isonomia entre os segurados.

### 1.3.7. DIVERSIDADE DA BASE DE FINANCIAMENTO

Eis o inciso VI, ponto chave para perceber que há, de fato, algo controverso na contabilidade do governo ao defender a existência de um *déficit* na previdência<sup>34</sup>. O caput do artigo 195 contempla a solidariedade contributiva, segundo o qual a seguridade será financiada por toda a sociedade.

O princípio remonta à tríplice forma de custeio trazida pela Constituição de 1934<sup>35</sup>, a saber, o sistema tríplice compõe: trabalhador, empregado e governo. Além disso, o princípio fundamenta o exercício da competência residual da União em matéria de seguridade social nos termos do artigo 195 § 4º, que afirma que lei complementar poderá instruir outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social.

---

<sup>34</sup> LIMA, Daniel. EBC: *Entenda o déficit da previdência social*. Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2005-03-28/entenda-deficit-da-previdencia-social>> Acesso em 28 de janeiro de 2016.

<sup>35</sup> BRASIL. Constituição, 1934. Art. 121, §1º, alínea “h”.

Saber disso basta para começar a entender no que fia-se a existência do argumento do *déficit*: usualmente, o governo não contabiliza a parte que arrecada a partir dos tributos de destinação específica, o que há de ser demonstrado logo mais.

Ainda há mais: apesar de se estribar no sistema tríplice, o atual custeio da seguridade social, ainda conta com um ator que merece destaque: os aposentados que continuam trabalhando. Invoca-se o princípio da solidariedade para afirmar, ainda mais sob o argumento do *déficit*, que mesmo os beneficiários da previdência que continuem trabalhando devem contribuir com o financiamento do sistema, sem qualquer contrapartida, única e exclusivamente pela expressão maior da solidariedade.

### **1.3.8. CARÁTER DEMOCRÁTICO E DESCENTRALIZADO DA ADMINISTRAÇÃO**

O último inciso do parágrafo único do art. 194 da Constituição Federal trata do último princípio que será tratado aqui. A Emenda constitucional nº 20/98 atribui à administração da Seguridade Social um caráter quadripartite, com participação dos trabalhadores, empregadores, aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

Este princípio defende que as pessoas diretamente interessadas participem na administração. Atualmente, essa participação é feita por meio do Conselho Nacional de Previdência e Empresa de

Tecnologia e Informações da Previdência, juntamente com o Conselho de Recursos do Seguro Social<sup>36</sup>.

O Conselho Nacional de Previdência é composto por (art. 3º da Lei nº 8.213/91):

- 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.

Os representantes da Sociedade Civil são nomeados pela presidência da república, tendo mandado de dois anos, e poderão ser reconduzidos uma única vez.

Compete ao Conselho Nacional de Previdência (art. 4º da Lei nº 8.213/91):

- I - estabelecer diretrizes gerais e apreciar as decisões de políticas aplicáveis à Previdência Social;
- II - participar, acompanhar e avaliar sistematicamente a gestão previdenciária;
- III - apreciar e aprovar os planos e programas da Previdência Social;

---

<sup>36</sup> Tais nomenclaturas foram das no início do mandado do então presidente do Brasil, Michel Temer, quando do afastamento da então presidente Dilma Rousseff, em virtude do processo de *Impeachment*, com a edição da Medida Provisória nº 726/16, sob o argumento de “enxugar” a máquina pública. O inciso II do parágrafo único do Art. 70 dispunha: “O Conselho de Recursos da Previdência Social, que passa a se chamar Conselho de Recursos do Seguro Social, e o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, do Ministério do Trabalho e Previdência Social para o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário”. E o inciso IV: o Conselho Nacional de Previdência Social e a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social - Dataprev, que passam a se chamar, respectivamente, Conselho Nacional de Previdência e Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência – Dataprev”.

IV - apreciar e aprovar as propostas orçamentárias da Previdência Social, antes de sua consolidação na proposta orçamentária da Seguridade Social;

V - acompanhar e apreciar, através de relatórios gerenciais por ele definidos, a execução dos planos, programas e orçamentos no âmbito da Previdência Social;

VI - acompanhar a aplicação da legislação pertinente à Previdência Social;

VII - apreciar a prestação de contas anual a ser remetida ao Tribunal de Contas da União, podendo, se for necessário, contratar auditoria externa;

VIII - estabelecer os valores mínimos em litígio, acima dos quais será exigida a anuência prévia do Procurador-Geral ou do Presidente do INSS para formalização de desistência ou transigência judiciais, conforme o disposto no art. 132;

IX - elaborar e aprovar seu regimento interno.

Ainda, atendendo ao princípio da Publicidade, as decisões proferidas pelo Conselho deverão ser publicadas no Diário Oficial da União.

É interessante ressaltar que parece haver um desvio constitucional na redação do art. 2º inciso VIII da lei 8.213/91, quando altera o texto do princípio constitucional do art. 194 da Constituição, passando a constar: “caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados”. A constituição não se referia à uma mera participação da “comunidade”, mas define explicitamente os quatro atores que respondem à gestão administrativa da previdência, a saber: governo, trabalhadores, empresários e aposentados.

## 2. FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

A regra geral para o financiamento da seguridade social é o artigo 195 da Constituição Federal, de onde se extrai:

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.

Nos 13 demais parágrafos do artigo (aqui omitidos), encontram-se outras especificações que poderão ser destrinchadas logo mais.

Importante mencionar que a seguridade social (e não a previdência), constitucionalmente, tem a previsão de um orçamento autônomo na União, conforme se exprime do art. 165, § 5º, inciso III da Carta Magna:

Art. 165, § 5º- A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Conforme o texto constitucional, não há dúvidas de que os constituintes, em total harmonia com o já tratado princípio da diversidade da base de custeio, atribuíram às contribuições sociais constantes do artigo 195 uma destinação específica: compor o orçamento e financiamento da Seguridade Social.

Majoritariamente, as contribuições sociais são tratadas pela Doutrina e pela jurisprudência como tributos. Isso se conclui, basicamente, pelo enquadramento desta contribuição no conceito de tributo (art. 3º do Código Tributário Nacional<sup>37</sup>) e do regime jurídico atribuído às contribuições sociais, previstas dentro do capítulo referente ao Sistema Tributário Nacional<sup>38</sup> (art. 149 da Constituição<sup>39</sup>).

Defendendo essa posição, Leandro Paulsen<sup>40</sup> leciona:

“(...) para evitar quaisquer riscos de entendimento diverso, o Constituinte tornou expressa e inequívoca a submissão das contribuições ao regime

---

<sup>37</sup> Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada. *In* BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.

<sup>38</sup> IBRAHIM, F. Z. *Op. Cit.* p. 87.

<sup>39</sup> Dispõe sobre a instituição de contribuições sociais pela União.

<sup>40</sup> PAULSEN, Leandro. *Contribuições: Custeio da Seguridade Social*. Porto Alegre. Livraria do Advogado Editora. 2007. p. 31.

jurídico tributário, ao dizer da necessidade de observância, relativa às contribuições, da legalidade estrita (art. 151, I), da irretroatividade e da anterioridade (art. 150, III), da anterioridade nonagesimal em se tratando de contribuições de seguridade (art. 195, §6º), bem como das normas gerais de direito tributário (art. 146,III)”.

Segundo o STF<sup>41</sup>, as contribuições sociais são tributos por corresponderem, conforme art. 149 da Constituição, à natureza jurídica dos demais tributos, e pelo fato de o parágrafo 6º do artigo 195, que dispõe acerca da competência residual da União de instituir novas contribuições sociais, fazer referência ao art. 154, inciso I<sup>42</sup> da Carta Maior, que é um dispositivo usualmente aplicado à regulação de natureza tributária. Ainda segundo o Supremo, podem ainda subdividir-se em contribuições sociais para a Seguridade Social e gerais.

As contribuições sociais para a seguridade social têm vinculação específica, e são destinadas ao custeio da previdência social, da assistência social e da saúde, como todas as previstas no artigo 195 da Constituição. PIS/PASEP<sup>43</sup> e COFINS<sup>44</sup> são exemplos de tributos especificamente vinculados ao custeio da seguridade social pela interpretação constitucional, mas não são os únicos. Cabe lembrar que tal interpretação deve levar em conta a natureza contributiva do sistema (art. 195 c/c art. 201 da Constituição), o que é indispensável para o seu equilíbrio atuarial<sup>45</sup>.

Destrinchando o artigo 195 da Constituição Federal, temos que as contribuições sociais para a seguridade social, aprecie-se aqui a

---

<sup>41</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 146.733. Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 29/06/1992, DJ 06-11-1992.

<sup>43</sup> Programa de Integração Social e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público.

<sup>44</sup> Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social.

<sup>45</sup> IBRAHIM, F. Z. *Op. Cit.* p. 90.

redundância, são estritamente vinculadas à Seguridade Social. Listam-se elas:

O inciso I dispõe sobre a contribuição do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei. Trata-se da conhecida Alíquota de contribuição patronal para o INSS.

A alínea “a” do inciso I dispõe que, entre a contribuição patronal, inclui-se: “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”. Esta alínea foi inserida pela Emenda Constitucional nº 20/98. Na redação anterior, constava somente a folha de salários. Assim, compreende-se que a intenção do constituinte derivado foi aumentar a base de incidência das contribuições sociais, fixando a contribuição à qualquer valor pago à pessoa física, mesmo sem fins empregatícios, e não somente à folha de salários.

A emenda constitucional nº 42/2003 inseriu o § 13 no artigo 195 da constituição que permitiu a substituição desta contribuição, parcial ou totalmente, pela COFINS, incidente pelo faturamento. Essa mudança avilta o princípio da diversidade da base de financiamento da Seguridade Social, visto que pode tirar o empregador da lista de contribuintes, passando sua atribuição ao pagamento de tributo, ou seja, desonera-se o empregador para onerar o Estado, o que ainda contribui para o argumento específico do *déficit* da previdência.

A alínea “b” trata da receita ou o faturamento. É a COFINS, que foi instituída pela Lei Complementar 70/91, lei materialmente ordinária. Conforme narra IBRAHIM<sup>46</sup>, a motivação da regulamentação da COFINS por Lei complementar foi um temor governista de que os tribunais vislumbrassem

---

<sup>46</sup> IBRAHIM, F. Z. *Op. Cit.* p. 94.

um *bis in idem* com o PIS/PASEP do artigo 239 da Constituição Federal que, em regra geral, também incide sobre o faturamento das empresas.

A regulamentação da alínea “c” do inciso I art. 195 da Constituição, que dispõe sobre o lucro, foi feita pela Lei nº 7.689/88, que instituiu a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido. Portanto, até então, viu-se como exemplos de contribuições sociais patronais (empregador e empregado), o PIS/PASEP, a COFINS e a CSLL, todos sendo de destinação específica à seguridade social, embora ainda haja mais.

O inciso II do artigo 195 dispõe acerca do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral da previdência social. Passam-se a ser listadas as contribuições dos trabalhadores, excluindo os aposentados e pensionistas.

A base de cálculo para esta contribuição prevista no inciso II é conhecida como salário-de-contribuição, pela redação dada na lei de custeio da Seguridade Social (8.112/91). Apesar de integrar também o sistema de seguridade social, essa contribuição, a exemplo da alíquota patronal, é destinada ao custeio dos benefícios concedidos pela Seguridade Social.

O inciso III do artigo 195 trata da receita de concursos de prognósticos. São os jogos autorizados pelo poder público, como a loteria Federal. Esta contribuição é prevista no art. 26 da lei nº 8.212/91, e no art. 2º da lei nº 6.717/79. Por estes se depreende que toda a renda líquida dos concursos realizados pelo poder público, deve compor receitas da seguridade social, salva a exceção do programa de Crédito Educativo da Lei de custeio. Quando realizado por iniciativa privada, o art. 212, § 2º do RPS<sup>47</sup> dispõe que somente 5% do movimento financeiro total das modalidades de

---

<sup>47</sup> IBRAHIM, F. Z. *Op. Cit.*

concurso serão destinadas à seguridade e outras modalidades de desenvolvimento social.

O inciso IV do art. 195 dispõe acerca da contribuição do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar. Essa contribuição foi criada pela reforma tributária provocada pela emenda constitucional nº 42/2003, inserindo esse inciso no art. 195, que reforça a natureza de tributo das contribuições sociais. A Medida Provisória convertida na Lei 10.865/04 regulamentou o dispositivo constitucional, criando as contribuições PIS/PASEP-importação, e COFINS-importação. Conforme narra IBRAHIM<sup>48</sup>, o argumento para a criação da contribuição foi a redução da vantagem comparativa do produto nacional, na medida que o importado, em regra, não é tributado sobre o faturamento.

Além do artigo 195, há outras disposições constitucionais acerca da fonte de custeio da Seguridade Social. O PIS/PASEP, por exemplo, encontra-se no art. 239 da Constituição. Seu regulamento é a Lei 9.715/98. O referido tributo incide usualmente sob o faturamento (com exceção das sociedades cooperativas) e são prioritariamente destinados ao Fundo de Amparo ao trabalhador – FAT, para a manutenção do seguro desemprego<sup>49</sup>.

O artigo 212 § 5º da Constituição, ainda sob o título “Da ordem social”, dispõe sobre o Salário-Educação. Pela Lei nº 9.766/98, trata-se de contribuição social. Essa contribuição não se vincula ao salário ou remuneração dos empregados das empresas contribuintes, é mera contribuição social, mas não necessariamente de destinação à seguridade social, pois sua principal finalidade é financiar, em sede de obviade

---

<sup>48</sup> *Idem*

<sup>49</sup> 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, a: (...) III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário. BRASIL. Constituição, 1988, art. 201, inciso III.

semântica, a educação, que não compõe o sistema de seguridade. Aqui frisa-se que nem todas as contribuições sociais tem como destino a seguridade social, mas como tributos, comungam a característica insubstituível de ser de destinação específica.

Há ainda, contribuições sociais que não mais existem, como é o caso da CPMF, bem como a possibilidade constitucional, pela leitura do art. 195 § 4, de criação de novas Contribuições Sociais, competência esta privativa da União. O requisito para criação é, no entanto, não utilizar-se de fato gerador ou base de cálculo de contribuição social já existente<sup>50</sup>.

## **2.1. O ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL**

O § 1º do art. 195 da Constituição é claro: “As receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinadas à seguridade social constarão dos respectivos orçamentos, não integrando o orçamento da União”. Ainda, o artigo 165 § 5º afirma que a lei orçamentária anual irá prever o orçamento da seguridade social, ao lado do orçamento do fisco e de investimentos.

Ora, pela Constituição a seguridade social tem um orçamento autônomo em relação ao Tesouro Nacional, exatamente para que os recursos não sejam utilizados para outros fins. No entanto, a Constituição tem sido reiteradamente vilipendiada nesse ponto, como acontece no caso da Desvinculação das Receitas da União (DRU)<sup>51</sup>, o que fragiliza a

---

<sup>50</sup> IBRAHIM, F. Z. *Op. Cit.* p. 110.

<sup>51</sup> Mecanismo “legal transitório” que permite a união retirar até 30% das receitas das contribuições sociais para o pagamento de outras despesas. A regra anterior previa a DRU em 20%, e sua extinção em 2015. Com a aprovação da Emenda Constitucional 93/2016, a DRU é elevada em 30% e prorrogada até 2023. *In* BRASIL. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, art. 76, redação dada pela Emenda Constitucional nº 93.

seguridade social e auxilia na criação do suposto *déficit* na previdência. O vilipêndio será analisado em detalhes logo mais.

Esse desenho constitucional é compatível com a ideologia do Estado de Bem-Estar Social<sup>52</sup> e confere segurança financeira ao sistema de Seguridade Social, que visa compromisso Estatal de prover saúde, assistência e previdência social.

Em perspectiva teleológica, quis o constituinte reformador ampliar cada vez mais a proteção da sociedade face aos riscos sociais e, sabendo que, por si só qualquer sistema que confira benefícios vitalícios baseado em mera capitalização, não se sustenta, instituiu o princípio da diversidade de base de financiamento cuja inteligência coaduna-se com a lógica da diminuição do risco, trazendo várias fontes de custeio, e não apenas a tradicional da folha de pagamentos<sup>53</sup>, paradigma este modificado, porém pouco acompanhado pelos técnicos da administração pública.

### 3. RECEITAS E DESPESAS DA SEGURIDADE SOCIAL

É sabido que a arrecadação das contribuições sociais é feita pela União, através da Secretaria da Receita Federal do Brasil. A Associação Nacional dos auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP) elaborou tabelas que, com base nos dados do Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI da Secretaria do Tesouro Nacional, desmistificam o argumento do *déficit* previdenciário, considerando todas

---

<sup>52</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. Fundamentos de Direito Público. 4ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

<sup>53</sup> CHERULLI, Diego Monteiro. *Origem jurídica do argumento do déficit da previdência: vilipêndio da hermenêutica constitucional*. Revista Jurídica Consulex. Brasília: Ano XX, nº 473, 1º de outubro de 2016, pp. 44-51.

as despesas e receitas da Seguridade Social<sup>54</sup>, conforme **FIGURAS 1 e 2**<sup>55</sup>:

**FIGURA 1 - RECEITAS DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL**

RECEITAS REALIZADAS	Valores correntes, em R\$ milhões						%	
	2005	2010	2012	2013	2014	2015	Diferença 2015 / 2014	
<b>1. Receita de contribuições sociais</b>	277.045	441.266	573.814	634.239	666.637	671.471	4.833	0,7
Receita Previdenciária (1)	108.434	211.968	283.441	317.164	350.978	352.553	1.575	0,4
Arrecadação Previdenciária	108.434	211.968	278.160	307.147	337.503	350.272	12.769	3,8
Urbana	105.086	207.154	272.397	300.991	330.833	343.191	12.358	3,7
Rural	3.348	4.814	5.763	6.156	6.670	7.081	411	6,2
Compensações não repassadas (2)	0	0	5.281	10.017	13.474	2.281	-11.194	-83,1
Cofins	89.597	140.023	181.555	199.410	195.914	200.926	5.012	2,6
CSLL	26.232	45.754	57.316	62.545	63.197	59.665	-3.531	-5,6
PIS/Pasep	22.083	40.372	47.738	51.065	51.774	52.904	1.131	2,2
Outras contribuições (3)	30.699	3.148	3.765	4.055	4.775	5.423	647	13,6
<b>2. Receitas de entidades da Seguridade</b>	11.704	14.742	20.199	15.078	19.356	20.534	1.178	6,1
Recursos Próprios do MDS	87	305	66	239	183	137	-46	-25,3
Recursos Próprios do MPS	798	267	708	819	608	1.078	470	77,3
Recursos Próprios do MS	947	2.700	3.433	3.858	4.312	4.257	-56	-1,3
Recursos Próprios do FAT	9.507	10.978	15.450	9.550	13.584	14.160	576	4,2
Recursos Próprios dos HU (4)	102	50	52	103	117	238	121	103,9
Taxas, multas e juros da Fiscalização	264	443	491	509	552	664	112	20,3
<b>3. Contrapartida do Orç. Fis. para EPU (5)</b>	1.052	2.136	1.774	1.782	1.835	2.226	391	21,3
<b>Receitas da Seguridade Social</b>	<b>289.801</b>	<b>458.144</b>	<b>595.788</b>	<b>651.099</b>	<b>687.829</b>	<b>694.231</b>	<b>6.402</b>	<b>0,9</b>

<sup>55</sup> ANFIP. *Análise da Seguridade Social 2015*. Brasília: ANFIP, 2016. Disponível em: <[http://www.anfip.org.br/doc/publicacoes/20161013104353\\_Analise-da-Seguridade-Social-2015\\_13-10-2016\\_Analise-Seguridade-2015.pdf](http://www.anfip.org.br/doc/publicacoes/20161013104353_Analise-da-Seguridade-Social-2015_13-10-2016_Analise-Seguridade-2015.pdf)>. Acesso em 28 de janeiro de 2017. Dados disponíveis somente até o exercício de 2015.

**FIGURA 2 - DESPESAS E RESULTADOS DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL**

DESPESAS REALIZADAS	2005	2010	2012	2013	2014	2015	Diferença 2015 / 2014	
<b>1. Benefícios Previdenciários (1)</b>	146.010	256.184	316.589	357.003	394.201	436.090	41.889	10,6
Previdenciários urbanos	118.626	198.061	243.954	274.652	303.541	336.296	32.756	10,8
Previdenciários rurais	27.384	56.798	71.135	80.355	88.703	98.041	9.338	10,5
Compensação previdenciária (6)	0	1.325	1.500	1.996	1.958	1.753	-205	-10,5
<b>2. Benefícios assistenciais (7)</b>	9.335	22.234	30.324	33.869	37.598	41.798	4.200	11,2
Assistenciais Idosos - LOAS e RMV	4.067	10.365	14.318	15.916	17.715	18.460	744	4,2
Assistenciais Deficientes - LOAS e RMV	5.268	11.869	16.006	17.953	19.882	23.338	3.456	17,4
<b>3. Bolsa família e outras transferências</b>	6.769	13.493	20.543	24.004	26.162	26.921	759	2,9
<b>4. EPU - Benefícios de Legislação Especial</b>	1.052	2.136	1.774	1.782	1.835	2.226	391	21,3
<b>5. Saúde: despesas do MS (8)</b>	34.517	62.329	80.085	85.429	94.235	102.206	7.971	8,5
<b>6. Assistência social: despesas do MDS (8)</b>	1.716	3.994	5.659	6.227	7.020	5.389	-1.631	-23,2
<b>7. Previdência social: despesas do MPS (8)</b>	3.404	6.482	7.171	7.401	7.828	8.197	370	4,7
<b>8. Outras ações da seguridade social</b>	2.384	7.584	10.316	11.871	10.859	11.547	688	6,3
<b>9. Benefícios FAT</b>	11.375	29.195	39.950	46.561	51.833	48.180	-3.652	-7,0
<b>10. Outras ações do FAT</b>	547	560	541	505	522	506	-16	-3,0
<b>Despesas da Seguridade Social</b>	<b>217.110</b>	<b>404.191</b>	<b>512.952</b>	<b>574.653</b>	<b>632.092</b>	<b>683.061</b>	<b>50.968</b>	<b>8,1</b>
<b>Resultado da Seguridade Social</b>	<b>72.670</b>	<b>53.953</b>	<b>82.836</b>	<b>76.446</b>	<b>55.737</b>	<b>11.170</b>	<b>-44.566</b>	<b>-80,0</b>

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI - extração Siga Brasil – Senado Federal; para os dados do RGPS, o fluxo de caixa do Ministério da Previdência Social - MPS; e para as compensações não repassadas, ANFIP.

Notas: (1) receitas e despesas previdenciárias líquidas acrescidas das compensações pela desoneração da folha de pagamentos; em despesas com benefícios previdenciários urbanos estão incluídos repasses de compensações previdenciárias a outros regimes; (2) compensação pela desoneração da folha de pagamentos não repassada, dados atualizados – vide Nota 3, à p. 21; (3) inclui receitas provenientes dos concursos de prognósticos e as receitas da CPMF, extinta em 2007; (4) receitas dos hospitais universitários com a prestação de serviços saúde, embora essa receita não seja típica da Seguridade Social, corresponde às despesas realizadas por essas unidades, computadas em Outras ações da Seguridade Social; (5) corresponde às despesas com Encargos Previdenciários da União – EPU, de responsabilidade do Orçamento Fiscal; (6) compensações com outros regimes previdenciários; (7) as despesas com benefícios de prestação continuada (LOAS e RMV) estão hoje agrupadas entre benefícios relativos a idosos e a pessoas com deficiência; (8) incluem despesas de pessoal ativo e todas as demais relativas ao custeio e investimento.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

As tabelas apresentadas são claras: os resultados da Seguridade Social são, na verdade, superavitários, quando se leva em conta toda a base de financiamento prevista na constituição federal. Em 2014, sobraram mais de 55 bilhões de reais e mais de 11 bilhões de reais em 2015. No que fia-se então o argumento do *déficit* da previdência?

#### **4. O ARGUMENTO DO *DÉFICIT* PREVIDENCIÁRIO**

O argumento do *déficit* previdenciário se apoia no art. 250 da Constituição Federal e na Lei Complementar nº 101/2000. A celeuma parece ter iniciado nas discussões da Emenda Constitucional nº 33/1996 (convertida na EC nº 20/1998, de iniciativa da Presidência da República), no qual o parecer nº 390, de 1997, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, cujo relator foi o Senador Beni Veras, incluiu o art. 250 na Constituição Federal de 1988, cujo teor:

Art. 250. Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento dos benefícios concedidos pelo regime geral de previdência social, em adição aos recursos de sua arrecadação, a União poderá constituir fundo integrado por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desse fundo.

Devido a um argumento de *déficit* à época da referida emenda, até então da ordem de cerca de 2,5 bilhões de reais, foi proposta uma reforma previdenciária de caráter “urgente”.

Analisando questões referentes ao custeio e financiamento da Seguridade Social, o relatório aprovado<sup>56</sup> afirmou que “manda o bom senso que eventuais superávits no sistema previdenciário sejam poupados e aplicados adequadamente para financiar as crescentes despesas no futuro”, conforme se pode depreender do trecho:

Não existe mágica: toda despesa requer a existência de uma receita que possa financiá-la. Ou enfrentamos esta realidade, ou estaremos abrindo mão do nosso dever de construir um futuro sustentável para os brasileiros.

O financiamento da previdência social em bases correntes, como se faz no Brasil, representa um ônus sobre a população trabalhadora do presente que tem de sustentar os atuais inativos.

Manda o Bom senso que eventuais superávits no sistema previdenciário sejam poupados e aplicados adequadamente para financiar as crescentes despesas no futuro.

No início, um grande número de trabalhadores ativos financia um pequeno número de inativos, gerando superávit corrente do sistema. De fato, nos anos 50, havia 8 ativos para cada inativo. Hoje já somos pouco mais de 2 contribuintes para cada aposentado.

O argumento dissocia-se com a proposta de reforma previdenciária atual<sup>57</sup>, ainda a ser analisada pelo congresso, que não prioriza a contribuição e nem o fortalecimento do sistema, mas somente a redução de custos mediante o retrocesso de direitos sociais. Ainda no referido relatório, o constituinte derivado preocupou-se com a garantia das receitas da seguridade social (confundiu-se o termo com previdência), e ampliou as

---

<sup>56</sup> BRASIL. *Diário do Senado Federal*. Brasília: nº 132, p. 15.402, publicado em 26 de julho de 1997.

<sup>57</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. PEC 287/2016.

fontes de custeio, incluindo o texto atual do art. 195 da Constituição, expondo os motivos:

De um lado, ao se definir os contribuintes, explicita-se a abrangência do atual conceito de empregador e inclui-se a referência a todos os segurados da Previdência Social e não apenas os trabalhadores.

Quanto às bases sobre as quais devem incidir as contribuições dos empregadores, são listados todos os pagamentos relacionados a trabalhos que lhe são prestados, a sua receita ou o faturamento e o seu lucro. Inclui-se, no entanto, um dispositivo que permite a diferenciação de alíquotas ou bases de cálculo, em razão da natureza da atividade econômica ou da utilização intensiva de mão-de-obra. Com isso, tende-se a propiciar maior eficiência e progressividade na arrecadação de contribuições sociais.

(...)

Por fim, uma questão acessória ao financiamento da previdência social, que consta das propostas do Poder Executivo e da Câmara dos Deputados e que mantivemos, consiste na exigência constitucional de contrapartida aos recursos do sistema Único de Saúde por parte dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Duas iniciativas foram introduzidas neste substitutivo: trata-se da criação de mecanismo para fortalecimento financeiro do INSS e dos cofres públicos para fazer face ao pagamento das aposentadorias e pensões concedidas e a conceder, tal como consta nos art. 249 e 250.

No art. 249, abre-se a possibilidade da União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estabelecerem um fundo alimentado por ativos, bens e direitos do ente público e pela contribuição previdenciária dos servidores, em reforço à capacidade dos respectivos tesouros para fazer o pagamento de seus respectivos encargos previdenciários. Em essência, consiste numa melhoria da gestão pública, pois se tornará mais

transparente o vulto dos passivos previdenciários das instâncias federal, estadual e municipal. De grande vulto e exigentes de uma boa administração, os passivos previdenciários não têm tido visibilidade perante à opinião pública no mesmo grau de intensidade da dívida mobiliária. Ao contrário do passivo previdenciário, a dívida mobiliária é acompanhada atentamente pela imprensa e há normas e procedimentos para a sua administração, contando com participação do Banco Central e do Senado Federal. A criação deste tipo de fundo permitirá dar maior transparência a esta questão, criando condições para um debate mais amadurecido acerca de formas alternativas para atender à segurança dos servidores quanto à previdência social.

No art. 250, busca-se criar mecanismo de participação do INSS na repartição das receitas derivadas da privatização de estatais, para cuja implantação, em muitos casos, forma utilizadas reservas técnicas da previdência social. Com a melhoria da gestão dos passivos do Tesouro Nacional, será possível transferir ao INSS alguns direitos e ativos da União, visando à criação de reservas técnicas, o que terá um impacto direto no equilíbrio financeiro e atuarial da previdência social.

As duas iniciativas dependem de lei a tramitar no legislativo, o que dará oportunidade para o aperfeiçoamento de seu alcance e permitirá o estabelecimento de uma adequada administração.<sup>58</sup>

A segunda vontade do constituinte derivado ao editar o art. 250 era clara: “criar mecanismo de participação do INSS na repartição das receitas derivadas da privatização das estatais, para cuja implantação, em muitos casos, foram utilizadas reservas técnicas da previdência social. Com a melhoria da gestão dos passivos do Tesouro Nacional, será

---

<sup>58</sup> BRASIL. *Diário do Senado Federal*. Brasília: nº 132, pp. 15.429, 15.430, publicado em 26 de julho de 1997.

possível transferir ao INSS alguns direitos e ativos da União, visando à criação de reservas técnicas, o que terá um impacto direto no equilíbrio financeiro e atuarial da previdência social”.

Evidente que o objetivo do art. 250 também era ressarcir o INSS da utilização das reservas técnicas da Seguridade Social para implantação da privatização das estatais.

O art. 250 foi regulamentado pela Lei Complementar nº 101/2000, estabelecendo em seu art. 68:

Art. 68. Na forma do art. 250 da Constituição, é criado o Fundo do Regime Geral de Previdência Social, vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social, com a finalidade de prover recursos para o pagamento dos benefícios do regime geral da previdência social.

§ 1º O Fundo será constituído de:

I - bens móveis e imóveis, valores e rendas do Instituto Nacional do Seguro Social não utilizados na operacionalização deste;

II - bens e direitos que, a qualquer título, lhe sejam adjudicados ou que lhe vierem a ser vinculados por força de lei;

**III - receita das contribuições sociais para a seguridade social, previstas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195 da Constituição;**

IV - produto da liquidação de bens e ativos de pessoa física ou jurídica em débito com a Previdência Social;

V - resultado da aplicação financeira de seus ativos;

VI - recursos provenientes do orçamento da União.

§ 2º O Fundo será gerido pelo Instituto Nacional do Seguro Social, na forma da lei.

Ora, o inciso III do art. 68 apenas reitera o que foi falado aqui: a destinação específica da Alíquota de Contribuição Patronal e do empregado à Seguridade Social, devem ser especificamente utilizados para também custear os benefícios da Previdência Social, não excluindo a possibilidade de custear, também, as outras ações do sistema integrado. Tal disposição não revoga ou se contrapõe ao princípio da diversidade da base de custeio da Seguridade Social, mas quer apenas fazer a destinação das contribuições de natureza Previdenciária aos benefícios de mesma natureza, o que não impede da utilização de outros recursos da Seguridade Social para este fim.

Assim, mantêm-se a destinação específica das contribuições sociais, a saber: custear o sistema de Seguridade Social, o que ainda contempla a previdência Social. No entanto, os defensores do *déficit* utilizam o referido dispositivo legal para excluir as contribuições sociais das contas da Previdência, unicamente por que o inciso de uma Lei Complementar as omite.

#### **4.1. DESENCONTRO DE INFORMAÇÕES ENTRE OS GOVERNOS E A RECEITA FEDERAL**

Conforme já demonstrado pelos cálculos apresentados pela ANFIP, o sistema de Seguridade Social é, na verdade, superavitário. No entanto, nas propagandas veiculadas pelo governo<sup>59</sup>, promovendo a Reforma da Previdência pela PEC 287/2016 em discussão em cenário nacional, prevalece o argumento do *déficit*.

---

<sup>59</sup> A exemplo: PORTAL BRASIL. Minuto da Previdência, disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=Uh-fFi0UGvI>> Acesso em 28 de Janeiro de 2017.

Na referida propaganda, há a indicação do *déficit* da ordem de 85 milhões de reais da previdência social. De onde sai esse valor?

Basta retornar à **FIGURA 1**. Na tabela referente às receitas, o valor referente à arrecadação previdenciária (empregador + empregado) em 2015 é de 352,5 bilhões de reais enquanto o valor na **FIGURA 2**, referente aos gastos com benefícios previdenciários em 2015 é de R\$ 436,1 bilhões de reais (valores aproximados). Em subtração simples:

<b>Receitas</b>	<b>352,6 bi</b>
<b>Despesas</b>	<b><u>-436,1 bi</u></b>
<b>Total (aproximado)</b>	<b>-83,5 bi</b>

Assim, conclui-se que o cálculo do governo leva em conta tão somente as contribuições específicas do empregador e do empregado e esquece que esta é componente indivisível da Seguridade Social. Importante ressaltar que a Seguridade Social é que tem um orçamento próprio, e não a Previdência.

Mas há mais: está em discussão no âmbito do Supremo Tribunal Federal a ADPF 415, que questiona justamente o uso do argumento do *déficit* da Previdência para a promoção da reforma proposta na PEC 287.

Respondendo aos questionamentos, o governo apresentou os cálculos constantes da **FIGURA 3**<sup>60</sup>:

---

<sup>60</sup> Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 415. Relator Min. Celso de Mello. Ainda sem acórdão publicado.

### FIGURA 3 – DADOS APRESENTADOS PELA UNIÃO NO CURSO DA ADPF 415

Secretaria de Orçamento Federal Secretaria-Adjunta para Assuntos Fiscais Coordenação Geral de Avaliação da Receita Pública						
Receitas Primárias da Seguridade Social	LOA 2010	LOA 2011	LOA 2012	LOA 2013	LOA 2014	LOA 2015
<b>Contribuições Sociais [A]</b>	<b>397.390.465.743</b>	<b>445.856.760.978</b>	<b>501.132.449.568</b>	<b>562.905.219.711</b>	<b>603.014.689.824</b>	<b>654.697.498.810</b>
<b>Contribuições Sociais sob as quais não há incidência de DRU</b>	<b>212.964.420.963</b>	<b>249.524.067.460</b>	<b>284.126.600.005</b>	<b>327.274.727.064</b>	<b>351.738.713.975</b>	<b>386.467.082.947</b>
Contribuições Previdenciárias para o Regime Geral de Previdência Social (Fonte154)	203.780.416.970	239.787.514.640	273.830.285.081	315.730.041.104	340.342.180.736	374.336.642.685
Contribuição do Servidor para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público (Fonte156)	9.184.003.993	9.736.552.820	10.296.314.922	11.544.685.960	11.396.533.239	12.130.440.262
<b>Contribuições Sociais sob as quais há incidência de DRU*</b>	<b>184.426.044.780</b>	<b>196.332.693.518</b>	<b>217.005.849.563</b>	<b>235.630.492.647</b>	<b>251.275.975.849</b>	<b>268.230.415.863</b>
Contribuição ao Fundo de Saúde da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal (Fonte105)	0	16.663.859	16.346.795	19.572.677	16.335.644	16.492.241
Contribuições sobre Concursos de Prognósticos (Fonte118)	862.540.236	1.017.210.942	1.598.773.520	1.505.177.431	1.593.060.671	1.784.673.547
Contribuição para o Custeio das Pensões Militares (Fonte123)	1.458.007.510	1.528.803.972	1.948.263.265	2.163.638.981	1.847.159.997	2.022.207.200
Contribuições para os Programas PIS/PASEP (Fonte140)	18.179.055.536	19.650.826.653	22.802.581.774	24.393.414.511	27.739.291.146	28.323.044.137
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas (Fonte151)	43.803.284.414	48.825.754.419	49.834.812.848	57.483.572.316	54.176.225.525	59.372.327.214
Contribuição para Financiamento da Seguridade Social - COFINS (Fonte153)	119.839.221.512	124.825.044.139	140.592.624.784	149.652.647.096	165.474.226.448	175.786.497.637
Outras Contribuições Sociais (Fonte176)	283.935.572	468.389.534	212.446.577	412.469.635	429.676.418	925.173.887
<b>Outras Receitas [B]</b>	<b>14.428.014.622</b>	<b>15.010.153.597</b>	<b>19.627.130.452</b>	<b>18.405.023.663</b>	<b>23.359.661.663</b>	<b>20.334.804.177</b>
<b>TOTAL de Receitas da Seguridade Social [C] = [A + B]</b>	<b>411.818.480.365</b>	<b>460.866.914.575</b>	<b>520.759.580.020</b>	<b>581.310.243.374</b>	<b>626.374.351.487</b>	<b>675.032.302.987</b>
<b>TOTAL de Despesas da Seguridade Social [D]</b>	<b>465.886.635.852</b>	<b>519.867.481.097</b>	<b>598.210.600.179</b>	<b>650.657.031.687</b>	<b>713.129.060.550</b>	<b>797.105.356.191</b>
<b>SALDO da Seguridade Social (Receitas - Despesas) [E] = [C - D]</b>	<b>-54.068.155.487</b>	<b>-59.000.566.522</b>	<b>-77.451.020.159</b>	<b>-69.346.788.313</b>	<b>-86.754.709.063</b>	<b>-122.073.053.204</b>
<b>*DRU Retirada da Seguridade Social [F]</b>	<b>46.106.511.195</b>	<b>49.083.173.380</b>	<b>54.251.462.391</b>	<b>58.907.623.162</b>	<b>62.818.993.962</b>	<b>67.057.603.966</b>
<b>SALDO (Receitas - Despesas) com recomposição de DRU [E+F]</b>	<b>-7.961.644.292</b>	<b>-9.917.393.143</b>	<b>-23.199.557.768</b>	<b>-10.439.165.151</b>	<b>-23.935.715.101</b>	<b>-55.015.449.238</b>

Diferentemente da propaganda do Governo, os cálculos apresentados no curso da ADPF 415 apresentam valores destoantes dos valores apresentados pela ANFIP, e mostram um *déficit* em 2015 que é, na verdade menor que os 83,5 bilhões apurados, restando na casa dos 55 bilhões.

Surge o questionamento: Por que há divergência entre os cálculos?

Ao considerar a hipótese de que, no cálculo da ANFIP (FIGURAS 1 e 2), que revela o mesmo *déficit* apresentado na propaganda da reforma da previdência, da ordem de aproximadamente 85 bilhões de reais, em virtude do *déficit* ser menor que os da ordem de 55 bilhões de

reais, apresentados pela União (**FIGURA 3**), referentes ao exercício 2015, pode-se pensar que talvez, na conta do governo as receitas sejam maiores, e/ou as despesas menores.

Chama atenção que esta hipótese resta-se falsa em qualquer das situações. As receitas do cálculo da ANFIP (**FIGURA 1**), da ordem de 694,2 bilhões, são maiores do que as apresentadas pela União (**FIGURA 3**), da ordem de 675 bilhões. Além disso, as despesas do cálculo da União para o exercício 2015 são muito maiores, ultrapassando os 797 bilhões, enquanto que nos cálculos da ANFIP, o gasto é de “apenas” 683 bilhões de reais.

Ora, os cálculos da União apresentam receitas menores, despesas maiores, e um *déficit* menor. Como isso é possível?

Bem, a reposição da DRU talvez devesse estar no cálculo, mas o *déficit* da ordem de 55 bilhões já o inclui. Portanto, não é dela que depende o cálculo, para o caso em questão. O fato de, no cálculo da União (**FIGURA 3**), as despesas não estarem detalhadas dificulta chegar a qualquer conclusão acerca do que foi levado em consideração para que tenham chegado a um valor tão maior.

No entanto, dois detalhes em específico chamam a atenção no referido cálculo: a inclusão da contribuição (e certamente das despesas) dos servidores públicos nas receitas, e a desconsideração das renúncias e isenções sobre as contribuições sociais.

Se o cálculo da **FIGURA 3** incrementa, além das contribuições da Seguridade Social, as Contribuições dos Servidores Públicos, as receitas de Seguridade deveriam ficar maiores, e não menores como demonstrado. O cálculo da ANFIP (**FIGURA 1**) não leva em conta a contribuição dos Servidores públicos, pois, constitucionalmente, estes não compõem o Sistema de Seguridade Social do art. 194.

Conforme o § 2º do art. 231 da Lei nº 8.112/1990, “o custeio da aposentadoria dos Servidores públicos é de responsabilidade integral do Tesouro Nacional”. Assim, aduz-se que o Regime Geral e o Regime Próprio não participam do mesmo orçamento, estando este vinculado ao orçamento do Tesouro Nacional, e aquele ao orçamento da Seguridade Social, que é autônomo e independente.

Tanto que é que, nos cálculos da **FIGURA 3**, não está contabilizada a contribuição patronal da União. Ora, se a contribuição patronal é indissociável do Regime Geral de Previdência, por que pode a União esquivar-se desta contribuição para o financiamento da aposentadoria dos seus servidores?

Ainda: o *caput* do art. 40 da Constituição (referente aos servidores públicos) estabelece que o regime previdenciário dos servidores, de caráter contributivo e solidário, será custeado mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas:

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.

Ainda, como exemplo, quanto aos servidores dos estados, municípios e do Distrito Federal, no art. 149, § 1º, a Constituição determina

que poderão ser criadas contribuições sociais para o custeio dos benefícios pagos pelos RPPS aos seus servidores.

Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40, cuja alíquota não será inferior à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União.

Ora, pela exegese da Constituição, resta-se hialino que a previdência dos servidores públicos não faz parte da seguridade social.

Faz-se necessário frisar que a modalidade de aposentadorias paritárias, isonômicas e integrais, equivalentes à última remuneração do servidor, pouco tem a ver com as regras que sempre vigoraram no RGPS, que estabelece um teto nas remunerações, independentemente das contribuições a maior, teto este que, conforme a Lei Orçamentária de 2017<sup>61</sup>, equivale a R\$ 5.531,31.

Considerando que o sistema de aposentadorias do Regime próprio da previdência é custeado somente pela contribuição dos Servidores, juntamente com algumas contribuições sociais criadas por Lei, porém distintas das contribuições sociais com destinação específica à seguridade

---

<sup>61</sup> BRASIL. Lei nº 13.414, de 10 de janeiro de 2017.

social, e sabendo que, diferentemente da aposentadoria do Regime Geral da previdência, o Regime Próprio confere aposentadorias integrais e paritárias, não restaria alternativa que não fosse afirmar que o Regime Próprio de previdência social, este sim, é altamente deficitário.

Já houve reclamação de alguns Estados ao Supremo Tribunal Federal acerca da baixa fonte de financiamento do Regime Próprio da previdência Social<sup>62</sup>, visto que é o erário da União, dos próprios Estados, dos municípios e do Distrito Federal que deve suportá-lo. Nas discussões, tratava-se da constitucionalidade da Contribuição dos servidores frente às elevadas aposentadorias integrais e paritárias, que, na falta de equilíbrio atuarial do Caixa do Regime Próprio, deverão ser financiadas por toda a sociedade.

Em uma das decisões, a Corte reconheceu a procedência das alegações do estado, da falta de equilíbrio atuarial do Regime Próprio de Previdência Social, como fato notório:

“[a suspensão do tributo obriga] que cada vez mais os recursos oriundos do Caixa Único – que deveriam ser aplicados nas áreas de saúde, educação e segurança públicas, sejam alocados para o pagamento dos benefícios previdenciários dos servidores públicos estaduais, já que constitui fato notório inexistência de equilíbrio entre contribuição e benefícios previdenciários.”<sup>63</sup>

Não houve divulgação oficial de quanto seria esse *déficit* em anos recentes. Mas, em meio às discussões inerentes à Lei Orçamentária Anual

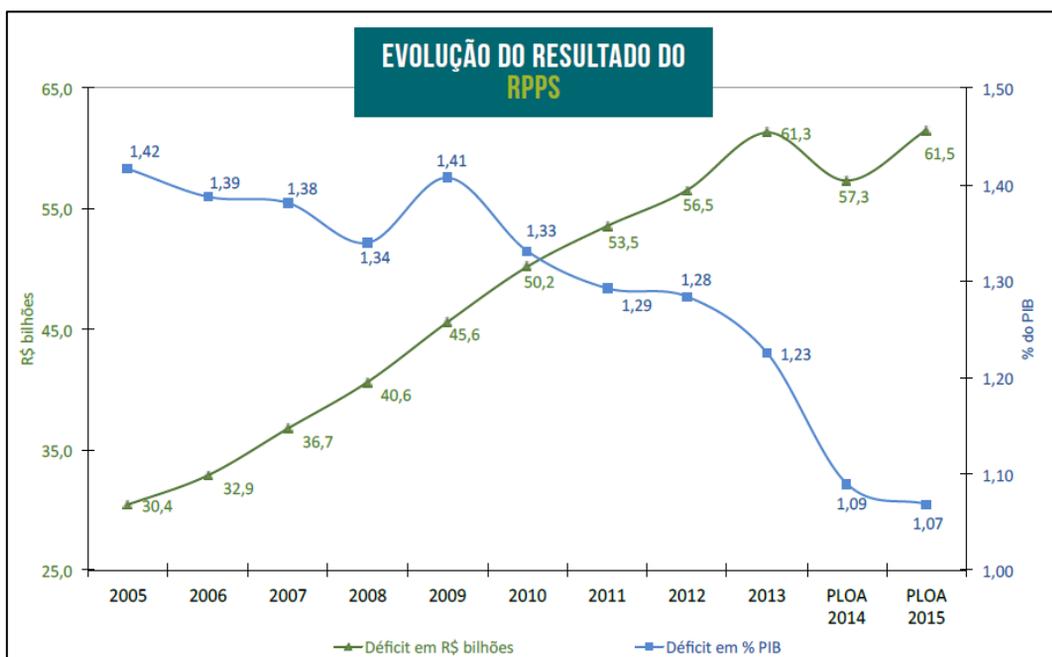
---

<sup>62</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 426.335 PR*. Relator Min. CÁRMEN LÚCIA, Julgamento em 17 de Junho de 2010, Publicação DJe 01 de julho de 2010.

<sup>63</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *SL 700 GO*. Relator Min. Presidente Joaquim Barbosa. Julgamento em 22 de Maio de 2013, Publicação em 29 de maio de 2013.

de 2015, foi divulgado quadro<sup>64</sup> demonstrando a evolução do *Déficit* do Regime Próprio de Previdência Social, e trazendo uma previsão do *déficit* para 2015 (em valores aproximados):

**FIGURA 4 – EVOLUÇÃO DO RESULTADO DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL**



Conforme o quadro da **FIGURA 4**, o *déficit* projetado para 2015 estava na casa dos 61,5 bilhões de reais!

<sup>64</sup> BRASIL. *Orçamento Cidadão: nosso compromisso é com você. Lei Orçamentária anual, PLOA 2015*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e gestão, 2014.

O valor não corresponde aos cerca de 55 bilhões de *déficit* dos dados apresentados pela União (FIGURA 4), muito menos aos 85 bilhões de *déficit* apresentados pela propaganda do Governo. Entretanto, não há a inclusão de Contribuições de servidores públicos nas receitas da FIGURA 1. Além disso, visto que a contribuição está expressa nos dados da FIGURA 3, deve-se concluir que nas despesas, que não estão detalhadas, incluem-se os dados referentes ao pagamento dos benefícios dos servidores públicos.

Cruzando os dados: conforme já demonstrado, o resultado da seguridade é da ordem de, aproximadamente 11,2 bilhões de reais positivos. O *déficit* do Regime Próprio (ocasionado pela subtração das receitas pelas despesas do Regime) está projetado em 61,5 bilhões de reais. Comungando os dois resultados, temos que o resultado do Sistema de Seguridade Social em união com o Regime próprio apresenta o seguinte resultado:

<b>Seguridade Social:</b>	<b>11,2 bi</b>
<b>Regime próprio:</b>	<b><u>-61,5 bi</u></b>
<b>Resultado combinado</b>	<b>-50,3 bi</b>

O valor de 50,3 bilhões é muito próximo do *déficit* da ordem de 55 bilhões de reais apresentados pela União (FIGURA 3). A diferença possivelmente se explica pelo fato de esses 61,5 bilhões de reais de *déficit* do Regime Próprio se tratarem de mera projeção, bem como pela já referida ausência das renúncias e isenções das contribuições sociais na FIGURA 3.

Assim, não restam dúvidas: o Estado, na verdade, reconhece que o Sistema de Seguridade Social é superavitário, e, para manter o argumento do *déficit*, inclui dados do extremamente deficitário Sistema do Regime Próprio de Previdência Social, que nada tem que ver com o Orçamento da Seguridade Social.

Esse sistema deficitário do Regime Próprio carrega a responsabilidade histórica do Constituinte Originário, que lhe conferiu uma série de privilégios e desonerações, provendo ainda benefícios integrais e paritários, sem se preocupar com o equilíbrio atuarial do Sistema.

A sociedade inteira já arca com o Sistema do Regime Próprio de Previdência Social, e imputar a responsabilidade por isso aos menos favorecidos do Regime Geral (este parte do Sistema de Seguridade Social do art. 194 da Constituição), seria provocar nestes um *bis in idem*. Além disso, se a Seguridade social fosse deficitária, por que deveria suportar a DRU, da ordem de 30% de seu orçamento? E mais: qual é o interesse do Governo em reformar a previdência, reduzindo direitos e aumentando a oneração dos trabalhadores, se o Sistema de Seguridade Social é, reconhecidamente, atuarialmente equilibrado?

Estas questões não são o objeto desse Estudo e requerem um aprofundamento na análise da destinação das finanças públicas. O que pode-se afirmar até aqui é: há uma manipulação de informações por parte do Estado, para forçar o entendimento do leigo de que a Seguridade Social precisa ser reformada para reduzir o suposto “*déficit* previdenciário”, mediante somente restrição de acesso aos direitos, sem, contudo, valorizar o sistema e estimular o investimento, pilares para conferir segurança e equilíbrio.

## CONCLUSÃO

Diante do exposto, entende-se que o sistema de previdência social passa por uma manipulação de informações por parte do Governo e da mídia, para que se transmita uma imagem de *déficit* e, em consequência, a fragilidade do sistema. Conforme demonstrado, quando não se apresenta contas negativas desvinculando a previdência social do sistema de seguridade social, estas são apresentadas incrementando ao sistema o regime próprio de previdência social, que não o integra.

Somente através do vilipêndio da hermenêutica constitucional pacificada pela doutrina e pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (matéria que é novamente objeto de análise na ADPF 415), é que se podem rearranjar as contas do sistema de seguridade social a fim de apresentá-lo como deficitário.

A hipótese aqui tratada dispõe acerca do superávit do Sistema de Seguridade Social e, portanto, também do sistema de previdência social, sendo este parte indivisível daquele.

A atual reforma da previdência em tramitação no Congresso Nacional através da PEC 287/2016 é perversa aos trabalhadores e ameaça o Estado de Bem-Estar Social que se propõe com a existência de previdência social. (ficou um pouco confuso) Não havendo *déficit* na previdência, perde-se o principal fundamento da proposição da atual reforma.

Não se afirma aqui que não deve haver uma “reforma na previdência”, afinal, além do falacioso argumento do *déficit* previdenciário, os motivos apontados na PEC 287/2016 ainda demonstram, através de dados demográficos, um incremento na expectativa de vida dos brasileiros e, conseqüentemente, uma redução da proporção de trabalhadores em relação

aos inativos. Para que se mantenha seu *superávit*, o sistema de Seguridade Social deve acompanhar essa realidade.

Deve-se, antes de qualquer proposição, resguardar direitos consolidados na Constituição Federal, e atentar-se para reformas que, de fato, atendam ao interesse público, e mantenham o equilíbrio atuarial do sistema, e não reduzindo direitos, sem qualquer expectativa de contraprestação aos segurados.

Se há um *déficit* na previdência, sua origem é a má disposição de informações e, quiçá, a manipulação de dados que dizem respeito ao financiamento, às receitas e às despesas do sistema de seguridade social, conforme demonstrado, além das públicas e notórias falhas administrativas e de gestão.

Assim, não se pode contar para o cálculo das receitas da previdência somente as contribuições da folha, conforme divulgado pela mídia e do governo, mas todas as contribuições sociais previstas na Constituição Federal (sobretudo as do art. 195), que devem ser arrecadadas pelo orçamento da seguridade social e gastas, solidariamente, nas políticas de previdência social (no caso em tela, o regime geral), de assistência social e da saúde. Se esta disposição constitucional for cumprida, tem-se o equilíbrio atuarial do sistema, e o referido orçamento terá, sem qualquer reforma imediata, fundos suficientes para sustentar seus três pilares, dirimindo-se então o argumento do *déficit* na previdência.

Após a conclusão do presente trabalho, no entanto, continuam sem resposta as questões: onde foram parar os valores provenientes do *superávit* da previdência? Por que não foram poupados afim de resguardar o pagamento dos benefícios da seguridade social? Tais questionamentos deverão ser objeto de análise de estudo futuro.

## REFERÊNCIAS

Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 415. Relator Min. Celso de Mello. Ainda sem acórdão publicado.

ANFIP. *Análise da Seguridade Social 2015*. Brasília: ANFIP, 2016. Disponível em: <[http://www.anfip.org.br/doc/publicacoes/20161013104353\\_Analise-da-Seguridade-Social-2015\\_13-10-2016\\_Anlise-Seguridade-2015.pdf](http://www.anfip.org.br/doc/publicacoes/20161013104353_Analise-da-Seguridade-Social-2015_13-10-2016_Anlise-Seguridade-2015.pdf)>. Acesso em 28 de janeiro de 2017. Dados disponíveis somente até o exercício de 2015.

ALEXY, Robert. *Teoria de los Derechos Fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

BALERA, Wagner. *Fundamentos da Seguridade Social*. São Paulo: LTr, 2015.

BITTAR, Eduardo C. B. *Metodologia da Pesquisa Jurídica: teoria e prática da monografia para os cursos de Direito*. 9ª Ed. – São Paulo: Saraiva, 2011.

BOBBIO, Norberto: *Teoria da Norma Jurídica*, 1º Ed. Bauru: Edipro, 2001.

BRASIL. Câmara dos Deputados. PEC 287/2016.

BRASIL. Constituição, 1824.

BRASIL. Constituição, 1891.

BRASIL. Constituição, 1934.

BRASIL. Constituição, 1946.

BRASIL. Constituição, 1967.

BRASIL. Constituição, 1988.

BRASIL. Decreto-legislativo nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923.

BRASIL. Decreto nº 3.048/99 de 06 de maio de 1999.

BRASIL. Decreto nº 5.853/75, de 16 de Janeiro de 1875.

BRASIL. Decreto n.º 8.805/16, de 7 de julho de 2016.

BRASIL. *Diário do Senado Federal*. Brasília: nº 132, pp. 15.402-15.430, publicado em 26 de julho de 1997.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003

BRASIL. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de Novembro de 2009.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 93, de 08 de Setembro de 2016.

BRASIL. *Estatuto da pessoa com Deficiência*. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015.

BRASIL. Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971.

BRASIL. Lei Complementar nº 70, de 30 de dezembro de 1991.

BRASIL. Lei Complementar Nº 101, de 4 de maio de 2000.

BRASIL. Lei nº 13.414, de 10 de janeiro de 2017.

BRASIL. Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960.

BRASIL. Lei nº 4.214, de 2 de março de 1963.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.

BRASIL. Lei nº 5.316, de 14 de setembro de 1967.

BRASIL. Lei nº 6.179, de 11 de Dezembro de 1974.

BRASIL. Lei nº 6.717, de 12 de novembro de 1979.

BRASIL. Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988.

BRASIL. Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de Setembro de 1990.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

BRASIL. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.

BRASIL. Lei nº 9.715, de 25 de novembro de 1998.

BRASIL. Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998.

BRASIL. Lei nº 13.135, de 17 de junho de 2015.

BRASIL. *Lei Orgânica da Previdência Social*. Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960.

BRASIL. Medida Provisória nº 726 de 12 de Maio de 2016.

BRASIL. *Orçamento Cidadão: nosso compromisso é com você. Lei Orçamentária anual, PLOA 2015*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e gestão, 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 146.733*. Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 29/06/1992, DJ 06-11-1992.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 426.335 PR*. Relator Min. CÂRMEN LÚCIA, Julgamento em 17 de Junho de 2010, Publicação DJe 01 de julho de 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *SL 700 GO*. Relator Min. Presidente Joaquim Barbosa. Julgamento em 22 de Maio de 2013, Publicação em 29 de maio de 2013.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1995.

CLÈVE, Clémerson Merlin. *Direito Constitucional Brasileiro: Volume III: constituições econômicas e social*. Coordenadora assistente Ana Lucia Pretto Pereira. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

CHERULLI, Diego Monteiro. *Origem jurídica do argumento do déficit da previdência: vilipêndio da hermenêutica constitucional*. Revista Jurídica Consulex. Brasília: Ano XX, nº 473, 1º de outubro de 2016, pp. 44-51.

DWORKIN, Ronald. *O conceito de direitos implícitos (unenumerated rights): se, e como, o precedente Roe v Wade deve ser revisto*. Tradução para uso acadêmico.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de Direito Previdenciário*. 18 ed. Niteroi: Impetus, 2013.

LIMA, Daniel. EBC: *Entenda o déficit da previdência social*. Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2005-03-28/entenda-deficit-da-previdencia-social>> Acesso em 28 de janeiro de 2016.

NUSSBAUM, Martha; SEN, Amartya. *La calidad de vida*. México: Fondo de Cultura Económica; The United Nations University, 1998.

PAULSEN, Leandro. *Contribuições: Custeio da Seguridade Social*. Porto Alegre. Livraria do Advogado Editora. 2007.

PORTAL BRASIL. *Minuto da Previdência*. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=Uh-fFi0UGvl>> Acesso em 28 de Janeiro de 2017.

REDE RECORD DE TELEVISÃO. *Jornal da Record*. São Paulo: *apresentado em 26 de janeiro de 2017*. Disponível em <<http://noticias.r7.com/jornal-da-record/videos/assista-a-integra-do-jornal-da-record-news-desta-quinta-feira-26-27012017>> Acesso em 28 de janeiro de 2017.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de Direito Público*. 4ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2009.