

**XXVII ENCONTRO NACIONAL DO  
CONPEDI SALVADOR – BA**

**DIREITOS SOCIAIS, SEGURIDADE E PREVIDÊNCIA  
SOCIAL**

**JOSÉ RICARDO CAETANO COSTA**

**ZÉLIA LUIZA PIERDONÁ**

**FELIPE FRANZ WIENKE**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria – CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

**Secretário Executivo** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

**Representante Discente – FEPODI**

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

**Secretarias:**

**Relações Institucionais**

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

**Relações Internacionais para o Continente Americano**

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

**Relações Internacionais para os demais Continentes**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

**Eventos:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

**Comunicação:**

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul)

Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais)

**Membro Nato** – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

D597

Direitos sociais, seguridade e previdência social [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFBA

Coordenadores: Felipe Franz Wienke; José Ricardo Caetano Costa; Zélia Luiza Pierdoná – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-619-2

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Direito, Cidade Sustentável e Diversidade Cultural

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVII Encontro Nacional do CONPEDI (27 : 2018 : Salvador, Brasil).

CDU: 34



## **XXVII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI SALVADOR – BA DIREITOS SOCIAIS, SEGURIDADE E PREVIDÊNCIA SOCIAL**

---

### **Apresentação**

No Grupo de Trabalho DIREITOS SOCIAIS, SEGURIDADE SOCIAL E PREVIDÊNCIA SOCIAL foram apresentados artigos relacionados aos direitos sociais, em especial os de seguridade social (previdência, saúde e assistência social) e os trabalhistas. A discussão relativa aos mencionados direitos é essencial, não somente em face das reformas que têm alterado os direitos sociais, principalmente os trabalhistas e os previdenciários, como também em razão crise econômica, a qual, ao mesmo tempo que exige maior proteção social, compromete o seu financiamento.

Foram apresentados os seguintes trabalhos:

“A LIBERDADE DE NEGOCIAÇÃO NA ESFERA TRABALHISTA E O ESTADO CONTEMPORÂNEO”, de autoria de Fernando Rangel Alvarez dos Santos e Carlos André Coutinho Teles. O artigo analisa o reconhecimento das negociações coletivas a partir da Constituição Federal de 1988, especialmente no que respeita às alterações trazidas pela Lei nº 13.467/2017.

“A MULHER NA REFORMA TRABALHISTA: UMA ANÁLISE A PARTIR DA 'PROTEÇÃO' DOS DIREITOS”, As autoras, utilizando como base a CLT,

demonstram que as normas ditas protetivas são muitas vezes preconceituosas e discriminatórias.

“POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA NA ECONOMIA GLOBALIZADA: CONSTITUIÇÃO COSMOPOLITA COMO GARANTIA DE REALIZAÇÃO DE DIREITOS SOCIAIS”, de autoria de Viviane Freitas Perdigão Lima e Renata Caroline Pereira Reis Mendes. O trabalho analisa o Programa de Revisão de Benefício por Incapacidade, não como eficiência estatal, mas como política de minimização do direito social à aposentadoria.

“A NECESSIDADE DE AJUSTES NA PREVIDÊNCIA SOCIAL”, de Zélia Luiza Pierdoná. A autora sustenta a necessidade de ajustes no subsistema previdenciário, a partir da análise dos gastos da União, de 2015 a 2017, com a previdência e com os demais subsistemas da seguridade social, bem como dos dados referentes às receitas de contribuições de seguridade social e de impostos federais, no mesmo período.

“A EFETIVIDADE DA DEMOCRACIA DIRETA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE NO BRASIL COMO ALTERNATIVA À JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE À LUZ DA BIOÉTICA”, de Rodrigo Gomes Flores e Maria Claudia Crespo Brauner. O trabalho examina os motivos da judicialização das questões relacionadas à saúde no Brasil, bem como demonstra a importância dos Conselhos de Saúde, como instrumento de democracia direta e como alternativa à judicialização da saúde.

“RETROCESSO DOS DIREITOS TRABALHISTAS ATRAVÉS DAS COOPERATIVAS DE TRABALHO”, de autoria de Everton Silva Santos e Mirta

Gladys Lerena Manzo de Misailidis. O artigo analisa as cooperativas de trabalho, seus princípios e requisitos para sua constituição e legalidade, em contraponto às “falsas cooperativas”.

“ANÁLISE CRÍTICA SOBRE A REFORMA TRABALHISTA: APONTAMENTOS DOS IMPACTOS DO CONTRATO INTERMITENTE E DA PEJOTIZAÇÃO NA APOSENTADORIA DO TRABALHADOR E NA ARRECADAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL”, de Samantha Caroline Ferreira Moreira e Cláudia

Mara de Almeida Rabelo Viegas. As autoras examinam a Lei 13.467/2017, avaliando os processos de pejotização, bem como os impactos e os reflexos deste processo no direito previdenciário.

“A VEDAÇÃO AO RETROCESSO SOCIAL NO CONTEXTO DE CRISE ECONÔMICA SOB A ÉTICA DA FRATERNIDADE”, de Adelaide Elisabeth

Cardoso Carvalho de Franca e Clara Cardoso Machado Jaborandy. O trabalho verifica a possibilidade de aplicação da vedação ao retrocesso social em tempos de crise econômica, utilizando os referenciais do constitucionalismo fraternal e da ética da responsabilidade.

“LEI 13.135/15 E REFORMA NO BENEFÍCIO DA PENSÃO POR MORTE: AFRONTA AO PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO?”, de Juliana de Oliveira. A autora avalia as alterações legislativas trazidas pela Lei nº 13.135/15 na concessão do benefício previdenciário de pensão por morte e suas repercussões, sob a ótica do princípio da vedação do retrocesso.

“A BOA-FÉ OBJETIVA NA NEGOCIAÇÃO COLETIVA TRABALHISTA”, de autoria de Juliana Maria da Costa Pinto Dias. O artigo analisa os

desdobramentos da boa-fé, a qual assegura a proteção de ambas as partes durante a contratação, questionando a legitimação das entidades sindicais e o processo de judicialização que ocorre nestas demandas.

“PERTINÊNCIA DA SUSPENSÃO DA PRESCRIÇÃO QUINQUENAL AOS EMPREGADOS AFASTADOS POR ACIDENTE DO TRABALHO”, de Polyana

Arantes Machado Mendes e Ana Iris Galvão Amaral. As autoras avaliam a pertinência da suspensão da prescrição trabalhista no afastamento por acidente laboral, considerando a divergência existente, à luz da legislação ordinária vigente e dos ditames constitucionais de proteção aos direitos fundamentais.

“A PROTEÇÃO SOCIAL DA MULHER E A PENSÃO POR MORTE: BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A REFORMA DE 2015”, autoria de Elizania

Caldas Faria. O artigo analisa, a partir dos fundamentos do Estado brasileiro, da dignidade da pessoa humana e do valor social do trabalho, os efeitos da Lei nº 13.135/2015, especialmente no que tange à proteção social das mulheres.

Prof. Dr. José Ricardo Caetano Costa – FURG

Profa. Dra. Zélia Luiza Pierdoná – UPM

Prof. Dr. Felipe Franz Wienke - FURG

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - [publicacao@conpedi.org.br](mailto:publicacao@conpedi.org.br).

**A NECESSIDADE DE AJUSTES NA PREVIDÊNCIA SOCIAL**  
**THE NEED FOR ADJUSTMENTS IN THE SOCIAL INSURANCE**

**Zélia Luiza Pierdoná <sup>1</sup>**

**Resumo**

O presente trabalho tem por objetivo analisar se há necessidade de ajustes no subsistema previdenciário. Para tanto, serão apresentadas as normas constitucionais do sistema de seguridade social, especialmente as previdenciárias, bem como as normas relativas ao financiamento do citado sistema. Também serão apresentados os gastos e as receitas da União, de 2015 a 2017, com a previdência e com os demais subsistemas da seguridade social, o que permitirá proceder à análise da necessidade de ajustes na previdência para garantir, tanto a citada proteção, como também a implementação de outras políticas públicas, dentro e fora do sistema de seguridade social.

**Palavras-chave:** Previdência social, Seguridade social, Financiamento, Ajustes, Garantia de direitos

**Abstract/Resumen/Résumé**

The present article aims to inspect if a adjustment in the social insurance protection subsystem is needed. Then, the constitutional rules of the social security system, as well as the norms regarding the financing of the spoken system will be presented. The Federal disbursements and incomes from 2015 to 2017 will also be showed, together with pensions and other social security subsystems, which will allow the inquiry of the need for adjustments in social security, to ensure both the preciding protection, as the fulfillment of other public policies, inside and outside of the social security system.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Social insurance, Social security, Financing, Adjusts, Rights ensure

---

<sup>1</sup> Professora da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie; Doutora e Mestre em Direito pela PUC/SP; realizou estágio Pós-doutoral na Universidade Complutense de Madrid; também é Procuradora Regional da República.

## **Introdução**

O sistema de seguridade social foi instituído pela Constituição de 1988 com o objetivo de proteger a todos nas situações geradoras de necessidade social. Para atingir o referido objetivo, a Constituição uniu três subsistemas: o da saúde, o da previdência e o da assistência social, e estabeleceu diversas bases de financiamento, algumas específicas para o subsistema previdenciário e outras para todo o sistema de seguridade social.

A saúde foi universalizada, o que significa que todos têm acesso aos serviços públicos de saúde. A previdência, por sua vez, garante proteção aos trabalhadores e seus dependentes, quando diante de incapacidade laboral, real ou presumida, mas exige contribuição do trabalhador. Por fim, a assistência social atende aos necessitados, independente de contribuição, e tem por objetivo conceder o mínimo existencial.

Para garantir a efetividade do mencionado sistema de proteção, a Constituição, além de determinar que os entes federativos devem destinar recursos de seus orçamentos fiscais, estabeleceu um conjunto de contribuições sociais que são destinadas a seu financiamento.

O presente trabalho tem por objetivo analisar se há ou não necessidade de ajustes no subsistema previdenciário, haja vista o grande volume de recursos que atualmente tem sido destinados apenas à proteção previdenciária. Para tanto, em um primeiro momento, serão apresentadas as normas constitucionais da previdência social, contextualizadas no sistema de seguridade social e, na sequência, as disposições relativas a seu financiamento. Posteriormente serão demonstrados os gastos e as receitas de seguridade social, no anos de 2015 a 2017, o que possibilitará a análise objeto do presente estudo.

Será desenvolvido por meio de pesquisa bibliográfica e da análise do ordenamento constitucional de seguridade social, incluindo as normas relativas aos recursos destinados ao referido sistema protetivo, bem como do exame dos dados governamentais apresentados no Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal, relativos aos anos 2015, 2016 e 2017, especialmente os relacionados aos gastos com os direitos de seguridade social e às receitas de contribuições sociais e demais receitas tributárias, de modo a permitir uma ampla análise do objeto.

A utilização do método sistemático, na análise mencionada acima, permitirá responder a indagação do trabalho, ou seja, se, diante dos atuais gastos com a proteção previdenciária e das perspectivas de gastos futuros, há a necessidade de ajustes, para garantir

a efetividade, tanto dos direitos previdenciários, quanto dos direitos dos demais subsistemas de seguridade social, assim como de outros direitos sociais.

### **1- A previdência social como subsistema integrante da seguridade social**

A seguridade social brasileira compreende, nos termos do art. 194 da Constituição, um conjunto 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, o sistema de seguridade social é constituído por três subsistemas: o da saúde, o da previdência social e o da assistência social.

A saúde pública, com a Constituição de 1988, foi universalizada, não havendo qualquer diferença de acesso e de atendimento entre um trabalhador e uma pessoa que não exerça atividade laborativa. O acesso ao sistema público de saúde é universal e igualitário, nos termos do art. 196. A responsabilidade pela efetivação dos serviços de saúde é de todos os entes federativos (art. 23, II da Constituição), sendo executada por meio do Sistema Único de Saúde (art. 198 da Constituição).

O subsistema de assistência social tem por objetivo proteger, independentemente de contribuição, as pessoas que se encontrem em situação de necessidade social e que não contribuíram para ter acesso à proteção previdenciária. Visa retirar a pessoa da miserabilidade, concedendo-lhe o mínimo de recursos para a sobrevivência (no que tange aos benefícios). Assim como a saúde, todos os entes federativos são responsáveis pela implementação das políticas assistenciais (art. 23, II da Constituição), as quais são coordenadas pelo Sistema Único de Assistência Social, embora os dois principais benefícios são de responsabilidade da União: o bolsa família e o benefício de prestação continuada, no valor de um salário mínimo<sup>1</sup>, devido aos idosos, com mais de 65 anos, e às pessoas com deficiência, previsto no art. 203, V da Constituição.

O subsistema previdenciário é destinado aos trabalhadores e seus dependentes e tem por objetivo garantir recursos nas situações em que eles não podem ser obtidos pelos próprios trabalhadores. O citado subsistema visa manter o nível de vida do trabalhador e de seus

---

<sup>1</sup> Registre-se que aproximadamente 70% dos benefícios pagos pelo Regime Geral de Previdência Social correspondem a um salário-mínimo. Assim, o valor do benefícios assistencial previsto no art. 203, V da Constituição, tem desestimulando o recolhimento de contribuições por parte dos trabalhadores de baixa renda, especialmente quando eles são os responsáveis pelo recolhimento das contribuições.

dependentes, substituindo os rendimentos do trabalho. Para tanto, exige o cumprimento de um dever, o qual é efetivado por meio do pagamento de contribuições sociais.

Assim, a previdência social tem como pressuposto o exercício de atividade remunerada e a contraprestação direta do segurado, o que lhe atribui natureza profissional/contributiva.

A previdência divide-se em proteção obrigatória e proteção complementar. A obrigatória subdivide-se em Regime Geral de Previdência Social (protege todos os trabalhadores, exceto os servidores públicos) e Regimes Próprios dos Servidores Públicos (dirigidos apenas aos servidores públicos titulares de cargos efetivos). O regime financeiro é de repartição simples<sup>2</sup>. O teto de proteção do Regime Geral de Previdência Social, para o ano de 2018, é de R\$ 5.645,80.

O Regime Geral da Previdência Social - RGPS é de responsabilidade da União, sendo que os benefícios são administrados pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. As contribuições previdenciárias são arrecadadas, atualmente, pela Receita Federal do Brasil. Inicialmente o INSS também as arrecadava, mas, desde 2007 (Lei nº 11.457/2007) a Receita Federal passou a arrecadar e fiscalizar também as citadas contribuições.

Os Regimes Próprios dos Servidores Públicos - RPPS são instituídos pelos entes federativos e dirigido a seus respectivos servidores.

O Brasil é uma república federativa, a qual possui como entes federativos a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. A União, todos os Estados, o Distrito Federal e aproximadamente 40% dos Municípios instituíram regimes previdenciários para os seus respectivos servidores públicos. Os servidores dos Municípios que não instituíram seus Regimes Próprios de Previdência estão vinculados ao Regime Geral de Previdência Social, o qual é residual, uma vez que protege todos os trabalhadores, exceto os servidores públicos que estão vinculados aos Regimes Próprios dos entes federativos que os instituíram.

Para os servidores que ingressaram no serviço público até a publicação da EC nº 41/2003, a aposentadoria por tempo de contribuição corresponde a sua última remuneração, desde que atendidos os requisitos previstos nas regras de transição da citada emenda e da EC

---

<sup>2</sup> Bruno Bianco Leal e Felipe Mêmolo Portela asseveram que “o sistema brasileiro de Previdência Social adota o modelo de repartição, com benefícios definidos. Os contribuintes de hoje pagam os atuais benefícios, razão pela qual é necessário um equilíbrio entre as contribuições previdenciárias (e eventuais aportes de outras fontes) e as despesas dos regimes”, *in* Previdência em crise: diagnóstico e análise econômica do direito previdenciário, p. 57.

nº 47/2005. Aos servidores que ingressaram após a EC nº 41/2003, os benefícios são calculados com base na média dos salários-de-contribuição.

Além disso, os §§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição, incluídos pela EC nº 20/98 e alterados pela EC nº 41/2003, permitem que os entes federativos adotem<sup>3</sup> o mesmo teto de proteção do Regime Geral de Previdência Social (como referido acima, o teto para 2018 é de R\$ 5.645,80).

O art. 201 da Constituição estabelece as normas aplicáveis ao Regime Geral. Os preceitos dirigidos à previdência dos servidores públicos dos entes federativos, suas autarquias e fundações estão previstos no art. 40, também da Constituição. Registre-se que, além das disposições constitucionais, os entes federativos devem observar as normas gerais editadas pela União (Lei nº 9.717/1998), nos termos do art. 24 da Constituição Federal.

Aos servidores militares não se aplicam os preceitos do art. 40 da Constituição. As regras as eles dirigidas estão previstas apenas no ordenamento infraconstitucional, nos termos do inciso X, do art. 142 e os §§ 1º e 2º do art. 42, todos da Constituição.

Os militares da União não contribuem para suas reformas (pode-se equiparar à aposentadoria), mas apenas para as pensões dirigidas a seus dependentes. Em alguns Estados há a previsão de contribuição dos militares também para as reformas. Assim, o não recolhimento, por parte dos militares da União e de alguns Estados, não decorre da natureza do trabalho prestado, mas da opção política feita pelos respectivos entes federativos. Isso demonstra que o quadro pode ser alterado, para que sejam instituídas contribuições dos citados servidores, nos entes federativos que ainda não as instituíram.

Além da proteção obrigatória, a Constituição prevê a previdência complementar, no art. 202 e nos §§ 14 a 16 do art. 40 (para os servidores públicos), a qual tem por objetivo manter o real nível de vida do trabalhador<sup>4</sup>, especialmente se durante a atividade laboral ele recebia além do teto da previdência obrigatória. A referida proteção apresenta como característica a facultatividade e é organizada de forma autônoma em relação à proteção obrigatória. Seu sistema financeiro é de capitalização.

---

<sup>3</sup> Os entes federativos podem adotar o mesmo teto de proteção do Regime Geral, desde que instituem previdência complementar para os seus servidores. Há entes que já o adotaram, como é o caso da União e de vários Estados, dentre os quais, o Estado de São Paulo, o do Rio Grande do Sul.

<sup>4</sup> A previdência complementar, segundo Beveridge, visa atender as necessidades reais do trabalhador, uma vez que a proteção obrigatória protege até determinado valor. BEVERIDGE, William. *Seguro social y servicios afines: informe de Lord Beveridge*, Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1989, p. 240.

A previdência complementar é regulada pelas Leis Complementares nº 108/2001 e nº 109/2001, sendo operada por entidades fechadas (sem finalidade lucrativa) e entidades abertas. Apesar de sua natureza privada, a previdência complementar é normatizada, supervisionada, fiscalizada e controlada pelo Poder Público (União), nos termos do art. 5º da LC nº 109/2001.

Verifica-se, assim, que a previdência social é um subsistema da seguridade social, sendo que a efetividade de todos os direitos do sistema protetivo dependem de meios de financiamento, o que será abordado no próximo item.

## **2 – O financiamento da seguridade social**

A seguridade social é financiada por toda a sociedade, que o faz de forma direta e indireta, nos termos do art. 195 da Constituição. A forma direta é efetivada por meio do pagamento de contribuições sociais e, a indireta, por meio de dotações dos orçamentos fiscais do entes federativos.

As contribuições sociais destinadas à seguridade social estão pressupostas nos incisos do art. 195 e no *caput* do art. 239, ambos da Constituição.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 143.733-9, entendeu que as contribuições de seguridade social têm natureza tributária, o que não ocorria no ordenamento anterior.

A Constituição, em razão da forma de estado adotada, estabeleceu regras que garantem recursos a todos os entes federativos, para que eles possam cumprir as responsabilidades que lhes foram atribuídas. Os citados recursos advém, principalmente, de suas respectivas competências tributárias (arts. 145 a 156), bem como das transferências de recursos tributários (arts. 157 a 159).

Conforme preceito do art. 145 da Constituição, todos os entes federativos possuem competência para instituir impostos (arts. 153 a 156), taxas e contribuições de melhoria.

A Constituição ainda atribui competência à União para instituir empréstimos compulsórios (art. 148) e contribuições sociais, interventivas e corporativas (art. 149).

Além da competência da União para instituir as contribuições sociais, prevista no

*caput* do art. 149, o seu § 1<sup>o</sup><sup>5</sup> estabelece a competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para instituir contribuição previdenciária de seus respectivos servidores públicos. Por fim, o art. 149-A estabelece que os Municípios e o Distrito Federal têm competência para instituir contribuição de iluminação pública.

Como referido acima, o *caput* do art. 149<sup>6</sup> da Constituição atribui à União a competência para instituir, dentre outras contribuições, as sociais, as quais se dividem em sociais gerais e de seguridade social<sup>7</sup>. Estas, nos termos do art. 195 da Constituição, destinam-se ao financiamento da seguridade social.

Assim, a competência para instituir as contribuições de seguridade social, como regra geral, é da União, uma vez que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios possuem apenas competência para instituírem contribuição previdenciária de seus respectivos servidores públicos, nos termos do §1<sup>o</sup> do art. 149 da Constituição.

Na sequência serão analisadas as disposições constitucionais relacionadas às contribuições para a seguridade social.

## **2.1 – As contribuições para a seguridade social**

O financiamento do sistema de seguridade social, conforme já mencionado, é de responsabilidade de toda a sociedade, que é efetuado de forma direta e indireta.

Por meio do pagamento das contribuições de seguridade social, a sociedade participa de forma direta do financiamento do sistema protetivo. As citadas contribuições estão previstas no texto constitucional, nos incisos do art. 195 e no *caput* do art. 239.

O art. 195, em seus incisos, estabelece os pressupostos dos fatos geradores/bases de cálculo/sujeitos passivos de seis contribuições: contribuição da empresa sobre a folha de salário e demais rendimentos pagos à pessoa física mesmo que sem vínculo empregatício;

---

<sup>5</sup> Art. 149 (...)

§ 1<sup>o</sup> 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.

<sup>6</sup> 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, § 6<sup>o</sup>, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

<sup>7</sup> PIERDONÁ, Zélia Luiza. *Contribuições sociais: gerais e de seguridade social*. In: Eduardo Marcial Ferreira e João Bosco Coelho Pasin. (Org). *Tributos em espécie: fundamentos e elementos*. 1<sup>ed</sup>. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, v. 01, p. 141-167.

contribuição da empresa sobre a receita ou o faturamento; contribuição da empresa sobre o lucro; contribuição dos trabalhadores; contribuição sobre a receita de concursos de prognóstico; e, contribuição do importador de bens ou serviços do exterior.

O *caput* do art. 239 estabeleceu que as contribuições do PIS e do PASEP destinam-se ao seguro-desemprego e ao abono previsto em seu §3º (um salário mínimo anual, devido aos empregados que recebem de seus empregadores, que contribuem para o PIS e PASEP, até dois salários mínimos de remuneração mensal). As duas prestações possuem natureza previdenciária, uma vez que são dirigidas à proteção do trabalhador nas situações de desemprego involuntário e de baixa renda.

Assim, a Constituição estabelece os pressupostos de sete contribuições destinadas a financiar a seguridade social, sendo que três delas destinam-se à previdência social: a contribuição da empresa sobre a folha e a contribuição do trabalhador são destinadas ao pagamento dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social (art. 167, XI da Constituição); e, as contribuições para o PIS/PASEP, destinam-se ao seguro-desemprego (proteção ao desemprego involuntário - art. 201, III da Constituição) e ao abono a que se refere o §3º do art. 239 da Constituição (trabalhadores de baixa renda). Em razão disso, as três contribuições podem ser denominadas contribuições previdenciárias, já que são destinadas ao subsistema previdenciário. As outras quatro são contribuições de seguridade social, pois se destinam ao sistema de proteção social como um todo.

As contribuições dos servidores públicos e as contribuições dos entes federativos (sobre a remuneração de seus servidores), são consideradas, respectivamente, contribuições dos trabalhadores e contribuições dos empregadores sobre a folha. Portanto, também são contribuições previdenciárias, uma vez que são dirigidas ao financiamento dos Regimes Próprios dos Servidores Públicos (art. 40 da Constituição).

Além das sete contribuições já pressupostas, o §4º do art. 195 da Constituição estabelece que a União pode instituir outras contribuições, por meio de lei complementar. Também já foram utilizadas emendas constitucionais para ampliar a competência da União para instituir contribuições de seguridade social: a CPMF - contribuição provisória sobre movimentação financeira teve sua instituição autorizada pela EC nº 12/96 e suas prorrogações estabelecidas pelas ECs nº 21/99, 37/02 e 42/03.

O volume de recursos das contribuições de seguridade social representam um percentual significativo em relação ao conjunto das receitas tributárias da União. Nesse contexto, os gastos com previdência social, assim como os gastos de todo o sistema de seguridade social devem ser analisados no conjunto das necessidades da sociedade brasileira e não apenas em relação à necessidade de proteção social.

No próximo item serão apresentados os dados relativos aos gastos com os três subsistemas da seguridade social, bem como os dados relacionados às receitas, tanto das contribuições sociais, quanto dos impostos da União.

### **3 – Os gastos e as receitas da União com seguridade social em 2015, 2016 e 2017**

A seguir serão demonstrados os gastos da União com a seguridade social, no período de 2015 a 2017.

Deve ser ressaltado que, além dos gastos da União, há os gastos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, tanto em relação à previdência de seus servidores, quanto no que tange à saúde e à assistência social, uma vez que todos os entes federativos possuem a atribuição de implementação dos direitos relativos aos dois subsistemas. Entretanto, isso não é objeto do presente trabalho, motivo pelo qual não serão apresentados os dados relacionados aos Estados e aos Municípios.

Em 2015, segundo o Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal - 2015, os gastos da União foram de:

- Benefícios do Regime Geral de Previdência Social (INSS): 431,6 bilhões de reais;
- Seguro desemprego e o abono do §3º do art. 239 da Constituição: 52,1 bilhões;
- Benefícios dos servidores civis e militares: 65,6 bilhões, com civis e 35,1 com militares;
- Saúde: 102 bilhões;
- Assistência social: 73,2 bilhões.

Assim, com proteção previdenciária o gasto total da União, em 2015, foi de 584,4 bilhões de reais e, com o total da seguridade social, foi de 759,6 bilhões.

Deve ser ressaltado que as contribuições dos trabalhadores, em 2015, foram de:

- Trabalhadores vinculados ao RGPS: 72,3 bilhões;

- Servidores civis: 11,9 bilhões (ativos, inativos e pensionistas);
- Militares para as pensões: 2,65 bilhões (os militares federais não contribuem para suas reformas).

No mesmo ano, os gastos com o Regime Geral foram de 431,6 bilhões; com os servidores civis de 65,6; e, com os militares, de 35,1.

Registre-se que além das contribuições dos trabalhadores, as contribuições dos empregadores sobre a folha de pagamento (art. 195, I, “a” da CF) também são dirigidas à previdência social, sendo que no ano de 2015, a receita da referida contribuição foi de 201,4 bilhões e as contribuições substitutivas, no valor de 50,6, totalizando 252 bilhões. Somando-se as contribuições dos trabalhadores vinculados ao RGPS (72,3 bilhões), o total das contribuições previdenciárias dirigidas exclusivamente ao pagamento dos benefícios do RGPS, nos termos do art. 167, XI da Constituição, foi de 324,3 bilhões. Assim, como os gastos com o Regime Geral, em 2015, foi de 431,6 bilhões, a diferença foi coberta com as outras contribuições de seguridade social.

Em 2016, os gastos da União com seguridade social, de acordo com o Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal – 2016, foram de:

- Benefícios do Regime Geral de Previdência Social (INSS): 499,5 bilhões de reais;
- Seguro desemprego e o abono previsto no §3º do art. 239 da Constituição: 55,7 bilhões;
- Benefícios dos servidores civis e militares: 110,7 bilhões;
- Saúde: 108,2 bilhões;
- Assistência social: 79,7 bilhões.

Analisando os dados acima, verifica-se que as despesas da União, em 2016, com seguridade social totalizaram 856,8 bilhões, sendo que apenas com a proteção previdenciária foram gastos mais que 650 bilhões de reais.

As contribuições previdenciárias das empresas sobre a folha e a dos trabalhadores, totalizaram 339,6 bilhões de reais, sendo que os gastos com o Regime Geral, no mesmo ano, foram de 499,5 bilhões.

Para o pagamento dos benefícios aos servidores federais civis e militares, em 2016, foram destinados 110,7 bilhões, enquanto que a receita das contribuições dos servidores civis

ativos e inativos e pensionistas foi de 12,4 bilhões e a dos militares para as pensões foi de 2,9 bilhões. Portanto, mesmo somando a parte da União como empregadora (duas vezes a contribuição do servidor), a diferença entre receitas e despesas é suportada pelos cidadãos brasileiros, por meio do pagamento de tributos (contribuições de seguridade social ou impostos).

Em 2017, os gastos da União com seguridade social, de acordo com o Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal - 2017, foram de:

- Benefícios do Regime Geral de Previdência Social (INSS): 549,1 bilhões de reais;
- Seguro desemprego e o abono previsto no §3º do art. 239 da Constituição: 54,2 bilhões;
- Benefícios dos servidores civis e militares: 80,7 (civis) e 41,0 (militares), o que totaliza 121,72 bilhões;
- Saúde: 117,6 bilhões;
- Assistência social: 84,7 bilhões.

Analisando os dados acima, verifica-se que as despesas da União, em 2017, com seguridade social totalizaram 927,3 bilhões, sendo que, deste valor, 725 bilhões foram destinados à proteção previdenciária (Regime Geral, Regime dos Servidores Federais – civis e militares, e seguro desemprego e o abono previsto no §3º do art. 239 da Constituição).

Como já referido, a análise deve ser feita em relação ao conjunto das receitas tributárias da União. Nesse sentido, segundo o relatório já citado, a receita líquida de impostos (excluindo-se os repasse constitucionais), em 2017, foi de 225,3; e, a receita de contribuições de seguridade social, foi de aproximadamente 770,0 bilhões (783,8 bilhões, incluindo outras contribuições sociais e não apenas as de seguridade social).

Em 2016, a receita líquida de imposto foi de 258,7 bilhões e receita de contribuições de seguridade social foi de aproximadamente 700 bilhões.

Em 2015, a receita líquida de impostos foi de 203,4 e, a de contribuições de seguridade social, em torno de 660 bilhões de reais.

Por fim, registre-se que há a Desvinculação das Receitas da União – DRU, a qual incide sobre as contribuições de seguridade social, excluindo-se as contribuições da empresa sobre folha e a contribuição do trabalhador. Assim, dos valores mencionados acima, relativos

às contribuições de seguridade social, uma parte não deveria ser destinada à seguridade social. Mas, considerando os números apresentados acima, os valores objeto da DRU acabam retornando à seguridade social, uma vez que as despesas ultrapassaram as receitas.

#### **4 - Da necessidade de ajustes na previdência social**

No item anterior foram apresentados dados relativos aos gastos com seguridade social, especificando cada uma de suas áreas, bem como as receitas das contribuições previdenciárias, das contribuições de seguridade social e da receita líquida dos impostos federais.

É no quadro geral de receitas que devem ser analisados, não somente os gastos com a previdência social e com os outros subsistemas da seguridade social (saúde e assistência social), mas com o conjunto de políticas públicas que a União tem o dever constitucional de implementar, como as educacionais, de segurança pública etc.

Observou-se que as contribuições dos trabalhadores são bem inferiores aos gastos com a previdência social. Além disso, mesmo incluindo a receita das contribuições da empresa sobre a folha, os gastos com o citado subsistema exigem que parte das receitas de outras contribuições de seguridade social ou de impostos sejam destinados à proteção previdenciária.

Mas, para efeito de análise, deve ser considerado que tanto as contribuições da empresa sobre a folha, como as demais contribuições de seguridade social são embutidas no custo dos produtos, o que significa que, em última instância, é o consumidor quem suporta o peso da maior parte das contribuições de seguridade social e muitas vezes não é destinatário de qualquer política pública.

Também deve ser considerado que, excluindo-se as receitas de contribuições sociais, a receita da União é bem reduzida, o que levaria também à necessidade de reforma tributária. Isso porque, há dois sistemas tributários paralelos: o previsto nos arts. 145 a 156 e aquele do art. 195 (contribuições de seguridade social). Portanto, os ajustes da previdência devem ser vistos em um contexto mais amplo.

Nesse sentido e para efeitos de comparação em relação aos gastos com previdência social, saindo das áreas integrantes da seguridade social, a União gastou com educação, em 2017, o total de 111,4 bilhões; em 2016, o total de 106,7 bilhões; e, em 2015, de 103,7

bilhões. Já com previdência, conforme visto no item anterior, foram gastos: 725 bilhões (2017); 650 bilhões (2016); e 584 bilhões (2015).

Desse modo, deve ser questionado quanto os brasileiros querem gastar com previdência social e se os gastos com a mencionada proteção comprometem a efetividade de outras políticas públicas, tanto dentro do sistema de seguridade social (com saúde e assistência social), como forma do citado sistema (por exemplo com educação).

Devem ser analisado os efeitos, não só da longevidade e da redução da natalidade, como também da adoção das novas tecnologias no mundo do trabalho e suas repercussões na proteção previdenciária.

Além disso, se os gastos com previdência são tão significativos, o que restará para as outras áreas da seguridade social (especialmente para a saúde, que é universal), e também para os demais direitos que demandam recursos para sua efetivação.

Assim, a análise da necessidade ou não de ajustes na previdência social deve levar em conta as necessidades/recursos, tanto de todo o sistema de seguridade social, como das demais necessidades da sociedade brasileira.

Diante dos dados referidos acima, conclui-se que há a necessidade de ajustes no sistema de proteção previdenciária, o que inclusive deve ser visto como uma política de Estado e não como uma política e governo.

Isso porque diz respeito a toda a sociedade e não apenas aos beneficiários da previdência social, quer do Regime Geral, quer dos Regimes Próprios dos Servidores Públicos. Também não interessa apenas aos atuais beneficiários, mas também às futuras gerações, que poderão ter comprometidos seus direitos previdenciários, bem como outros tão ou mais importantes, como a saúde e a educação.

Dessa forma, os ajustes devem ser feitos para garantir a sustentabilidade da previdência social atual e futura, bem como para garantir recursos que efetivamente possibilitem a universalidade da saúde, o acesso à educação de qualidade, assistência aos necessitados, segurança pública, dentre outras políticas públicas que viabilizarão a efetiva cidadania a todos os brasileiros e não apenas a grupos.

Registre-se que os ajustes não devem se restringir às normas constitucionais, mas devem também abranger a legislação infraconstitucional. Isso porque a legislação tem

estimulado comportamentos que não encontram fundamento de validade no ordenamento jurídico, especialmente em relação aos benefícios por incapacidade, uma vez que os trabalhadores podem receber benefícios de auxílio-doença e de aposentadoria por invalidez em valores superiores à remuneração do trabalho. A figura do segurado facultativo precisa ser repensada, aos menos em relação ao acesso aos benefícios por incapacidade.

Resalta-se ainda que deve ter ajustes também em relação às receitas, especialmente no que tange à renúncia. Isso porque, segundo dados da Secretária da Previdência, na publicação “Resultados do Regime Geral de Previdência<sup>8</sup>”, relativos a dezembro de 2017, tanto em 2016, quanto em 2017, as renúncias ultrapassaram 38 bilhões de reais.

Os ajustes também não devem ficar restritos à previdência social, pois o benefício assistencial previsto no art. 203, V da Constituição tem desestimulado o recolhimento de contribuições previdenciárias, visando a proteção futura.

Ainda, não se justifica a ausência de contribuição dos militares federais às suas reformas, o que exige mudanças em relação a isso.

Por fim, deve ser registrado que a situação dos Estados e dos Municípios não difere do quadro demonstrado em relação à União, pois os recursos destinados à proteção previdenciária concedida a seus servidores têm comprometido a efetividade de outras políticas públicas.

## **Conclusões**

Verifica-se, pelos dados apresentados no presente trabalho, que há necessidade de ajustes na proteção previdenciária, para garantir tanto aos atuais beneficiários, como aos futuros, a própria proteção previdenciária e, com isso garantir a equidade intergeracional. Os ajustes também são necessários como medida de viabilizar a efetividade dos demais direitos de seguridade social e outros direitos sociais, tão ou mais importantes que os previdenciários.

Assim, o debate da necessidade de ajustes na previdência interessa a toda a sociedade brasileira e deve transcender a interesses corporativos de grupos específicos, que, a pretexto

---

<sup>8</sup> Secretária da Previdência (Ministério da Fazenda), Resultado do RGPS, dezembro de 2018. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/a-previdencia/politicas-de-previdencia-social/resultados-do-rgps/>, Acesso em 07-04-2018.

de defender direitos dos trabalhadores, buscam a manutenção de tratamento diferenciado que, ao longo dos anos, sempre receberam, em detrimento dos demais membros da sociedade.

## Referências

BEVERIDGE, William. *Seguro social y servicios afines: informe de Lord Beveridge*, Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1989;

LEAL, Bruno Bianco e PORTELA, Felipe Mêmolo. *Previdência em crise: diagnóstico e análise econômica do direito previdenciário*. São Paulo : Thomson Reuters, 2018;

MEZZAROBBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. *Manual de Metodologia da Pesquisa no Direito*. 5ª edição. São Paulo: Saraiva, 2009;

PIERDONA, Zélia Luiza. O sistema de seguridade social brasileiro. In: Marco Antônio César Villatore; Francisca Moreno Romero. (Org.). *III Encontro de Internacionalização do CONPEDI/Madrid/Espanha*. 1ed. Madrid: Ediciones Laborum, 2015, v. 6, p. 87-104;

\_\_\_\_\_. Contribuições sociais: gerais e de seguridade social. In: Eduardo Marcial Ferreira e João Bosco Coelho Pasin. (Org). *Tributos em espécie: fundamentos e elementos*. 1ªed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, v. 01, p. 141-167;

SECRETARIA DA PREVIDÊNCIA (MINISTÉRIO DA FAZENDA SOCIAL). *Resultados do Regime Geral de Previdência Social* (dezembro de 2017). Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/a-previdencia/politicas-de-previdencia-social/resultados-do-rgps/>. Acesso em 07-04-2018;

TESOURO NACIONAL. Relatório resumido da execução orçamentária do governo federal – 2017. Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/352657/RREOdez2017.pdf>. Acesso em 08-04-2018;

TESOURO NACIONAL. Relatório resumido da execução orçamentária do governo federal - 2016. Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/352657/RROdez2016+-+REPUBLICA%3%87%C3%83O.pdf/991a7e04-c8b0-4605-8018-54b6de4fd698>; Acesso em 08-04-2018;

TESOURO NACIONAL. Relatório resumido da execução orçamentária do governo federal -

2015. Disponível em:

<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/352657/RROdez2015.pdf/a6524837-7907-4716-b607-062d8b081c61>. Acesso em 08-04-2018.