

(DES)CONSTRUINDO O DÉFICIT: UMA ABORDAGEM CRÍTICA SOBRE A APLICAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS NO ORÇAMENTO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Álvaro Gonçalves Antunes Andreucci¹

Felipe Araujo Izidro Gomes²

Resumo: o presente artigo analisa o lastro financeiro das contas da previdência social. Objetivando investigar se a estrutura do sistema se encontra comprometida, examinou-se o conjunto de receitas direcionadas ao regime securitário assim como as despesas suportadas pelo aparato Estatal. Compilando os dados, observou-se que a interpretação do balanço das contas previdenciárias diverge entre os diversos atores sociais. Ao passo que o Estado compreende descabida a inserção de determinadas receitas no orçamento da seguridade social, entidades privadas repudiavam a introdução de despesas estranhas ao sistema. Destarte, passou-se a análise dos principais argumentos de ambas as classes, comparando suas perspectivas, correlacionando informações e analisando as premissas postuladas. Por fim, procurou-se desenvolver uma conclusão que oportunize ao leitor uma visão crítica acerca da temática, habilitando-o a se posicionar conscientemente a respeito de uma eventual reforma.

¹ Doutor em História Social pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP, professor e pesquisador do Programa de Mestrado (Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD) da Universidade Nove de Julho (UNINOVE). Líder do Grupo de Pesquisa interdisciplinar entre Direito e Educação da UNINOVE, certificado no CNPq, Justiça Dialógica (GrupJus). Professor-Tutor do Programa de Educação Tutorial Administração e Direito do Ministério da Educação da Universidade Nove de Julho (PET/ADi - MEC - UNINOVE).

² Graduado em Administração de Empresas pela Universidade Federal de Pernambuco; Pós-Graduado em Direito Previdenciário pela Uniderp; Graduando em Direito pela Universidade Nove de Julho (UNINOVE).

Palavras-Chave: Seguridade Social, Reforma da Previdência, RGPS, Direito e Sustentabilidade.

Abstract: the present article analyzes the financial burden of social security accounts. Aiming to investigate whether the structure of the system is compromised, we examined the set of revenues directed to the insurance regime as well as the expenses borne by the State apparatus. Compiling the data, it was observed that the interpretation of the balance of social security accounts differs among the different social actors. While the State understands that the insertion of certain revenues in the social security budget is inappropriate, private entities repudiate the introduction of expenses that are foreign to the system. Thus, we analyzed the main arguments of both classes, comparing their perspectives, correlating information and analyzing the postulated premises. Finally, we tried to develop a conclusion that would give the reader a critical view on the subject, enabling him to position himself consciously about a possible reform.

Keywords: Social Security, Social Security reform, RGPS, deficit.

1. INTRODUÇÃO



diante das adversidades, o ser humano idealizou e aprimorou sistemas protetivos que possibilitassem minimizar os efeitos das contrariedades ocorridas no cotidiano, buscando gerenciar os riscos inerentes a qualquer indivíduo. Nos primórdios, como assevera Ibrahim (2013, p. 1), a proteção social era suprida pela família e seus pares, onde o cuidado dos mais idosos e daqueles inaptos para o labor era incumbido aos mais jovens.

Adentrando no século XIX, depara-se com a exordial

concepção de previdência social, a qual aflora inicialmente na Alemanha, idealizada pelo Conde Otto Von Bismark (1815-1898). O aristocrata, preocupado com os ideais marxistas que assolavam seu país, resolveu instituir um Estado Social em detrimento ao Estado prioritariamente liberal, criando o seguro doença, cobertura aos acidentes de trabalho, invalidez e velhice (KERTZMAN, 2015), o qual era financiado pelos trabalhadores e empregadores. Posteriormente, o Barão de Beveridge (1879-1963), resolve ampliar a diversidade de benefícios oferecidos pela estrutura protetiva. Inspirado pelo sentimento que permeava a sociedade no final da Segunda Guerra Mundial, institui a máxima de que a proteção social deveria cobrir os eventos que ocorressem desde o nascimento até o túmulo (*from the cradle to the grave*), os quais deveriam ser supridas por toda a sociedade, através de fontes advindas dos empregadores, governo e dos obreiros, instituindo a tríplice fonte de custeio, utilizada até os dias atuais (IBRAHIM, 2013).³

Destaca-se que o modelo instituído por Beveridge necessita de um volume elevado de tributos para se manter sustentável, ao passo que o sistema Bismarkiano demanda menos recursos, posto que possuía uma cobertura mais simplória. Seguindo a tendência ocidental, o Estado brasileiro passou a assegurar o direito social à previdência, nos moldes Bismarkianos, fazendo-

³ A concepção do sistema securitário em comento possui grande similaridade com a conceituação de seguro *lato sensu*. A grosso modo, uma estrutura protetiva possui duas características essenciais. A primeira seria o caráter contributivo necessário para usufruir dos benefícios oriundos do aparato protetivo. A segunda diz respeito ao implemento do sinistro para que haja a possibilidade da fruição da indenização. Tome-se como exemplo o seguro de saúde. Para que o beneficiário possa utilizar o plano contratado, o interessado necessita previamente ser segurado do convênio e estar adimplente com suas obrigações, passando a gozar dos produtos e serviços disponibilizados pela entidade. Ademais, só fará jus ao benefício caso incorrer numa das hipóteses garantidas pelo seguro. De maneira semelhante ocorre na previdência social. Para que o interessado possa adentrar no regime geral de previdência social, o indivíduo precisa se filiar ao sistema vertendo contribuições para o fundo. Nesta circunstância, caso haja o implemento da contingência-necessidade amparada pelo regime, o segurado desfrutará dos benefícios previdenciários.

o constar na atual Carta Maior da República Federativa, em seu artigo 6º. A partir da garantia, elaborou-se, no decorrer do século XX, o Regime Geral de Previdência Social – RGPS. Nele, coexistem dois grandes grupos participantes do seguro. No primeiro, encontram-se os filiados que impreterivelmente farão parte do sistema, os chamados segurados obrigatórios, *ex vis* incisos I, II, V, VI e VII do artigo 11 da Lei 8.213/1991. Na outra classe, observam-se aqueles que volitivamente adentram no regime, ditos segurados facultativos, conforme o exposto nos incisos do parágrafo 1 do artigo 11 do Decreto 3.048/99. Analisando os agrupamentos, percebe-se que o sistema foi concebido e aperfeiçoado buscando amparar o maior contingente possível, em sintonia com o princípio da universalidade de participação nos planos previdenciários, em seu viés subjetivo, exposto no inciso I do artigo 2 da Lei 8.213/91, conforme versa Eduardo e Eduardo (2015, p. 22).

Visando proteger o segurado, o sistema prevê vários riscos sociais nos quais o filiado se encontra incapacitado para exercer suas atividades habituais. Por vezes, o motivo que leva o segurado a se afastar de seu trabalho é imprevisível. Em outras, já se é esperado o afastamento laboral. Destarte, é comum dividir as prestações em dois agrupamentos, os ditos programáticos, previsíveis, e os não programáticos, face aos infortúnios (KERTZMAN, 2015).

Pelo exposto, nota-se que o regime previdenciário acoberta diversas espécies de trabalhadores. Além do que, ainda possibilita que interessados não remunerados adentrem no sistema securitário como facultativos. Ao mesmo tempo, proporciona diversos benefícios quando da ocorrência das contingências-necessidades, os quais podem ser previsíveis ou não.

Logo, para que haja a manutenção de tal instituição, faz-se mister uma robusta fonte financeira que sustente o sistema. Não obstante, a própria Constituição Federal vigente, em seu artigo 195, consubstancia os recursos para alicerçar o seguro. No

artigo anterior, 194 da CF/88, estipula-se o modelo da diversidade da base de financiamento, sustentado por toda a sociedade de forma direta e indireta, como já mencionado, em harmonia com o princípio da diversidade da base de financiamento.

No entanto, os recursos para o custeio foram mitigados diante da recessão econômica experimentada pelo Brasil nos últimos anos. Concomitantemente, visualiza-se um cenário de envelhecimento da população, oriunda de melhores condições de saúde promovida pelo avanço da tecnologia e da indústria farmacêutica, majorando os gastos com a previdência social. Ademais, nota-se que a sociedade brasileira diminuiu sua taxa de fertilidade. Segundo dados obtidos do Banco Mundial, a taxa de fertilidade reduziu 335% entre 1960 a 2014, ficando em 1,79 para o ano de 2014, número inferior a média global de 2,45.

Ademais, insta destacar o modelo contributivo adotado pela Legislação Pátria. Trata-se da repartição simples, advindo dos pressupostos de Bismarck (KERTZMAN, 2015). Como regra, as contribuições sociais advindas dos trabalhadores de hoje são utilizadas para o custeio do aposentado de hoje. Destarte, a redução da taxa de fertilidade implica numa contração futura na arrecadação de tributos. Simultaneamente, face ao envelhecimento da população, experimentar-se-á o aumento de gastos na manutenção do sistema securitário.

Diante do cenário apresentado, sobretudo no que tange a cobertura do atendimento aos benefícios previdenciários e o seu custeio, diversos meios de comunicação voltaram a alardear a necessidade de se reformar o sistema vigente, aduzindo que a reticência na elaboração da referida reforma implicaria na retração da economia nacional. Por outro lado, urge ressaltar que diante da temática em discussão, faz-se imperioso a promoção do debate da matéria com a sociedade na tentativa de se encontrar alternativas para a presente política de Estado, porquanto é a própria comunidade quem arcará com os reflexos de uma eventual

reforma⁴ no sistema. Logo, a fim de colaborar na discussão da problemática, visando investigar o lastro de sustentabilidade da previdência social assim como a necessidade de se remodelar o sistema, lança-se a seguinte questão de pesquisa: face a atual cobertura ofertada pelo RGPS, a sustentabilidade da estrutura do seguro se encontra comprometida necessitando passar por um rearranjo?

A fim de encontrar elementos que possibilitem elucidar ao questionado, faz-se necessário revisar a legislação correlata à questão de pesquisa, assim como estudos e relatórios já elaborados conexos a matéria, buscando dimensionar a estrutura do regime, o *quantum* de benefícios concedidos e mantidos pelo sistema, o montante desembolsado para o pagamento das prestações e o volume auferido pela previdência para seu custeio, buscando identificar sua sustentabilidade e viabilidade.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1. COBERTURA E ATENDIMENTO:

A Constituição Pátria, buscando organizar a estrutura da Previdência Social, estabelece dois pressupostos advindos do princípio basilar da universalidade da cobertura e do atendimento exposto no inciso I do artigo 194 da Carta Maior. O primeiro, trata-se da cobertura subjetiva, visando amparar o maior

⁴ Destaca-se que o referido sistema já passou por diversas reformulações. Até o final do século passado as reformas coadunavam para a ampliação de direitos, criando um governo comprometido com o bem-estar social. Como exemplo, observa-se a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a Lei 8.213/91, conhecida como Lei de Benefícios Previdenciários, (IBRAHIM, 2013). Entretanto, neste século, salvo exceções, o que se observa é a restrição ao acesso aos benefícios. Como exemplo, cita-se a Emenda Constitucional nº 20/1998, a qual majorou a quantidade de anos para se ter acesso ao benefício da aposentadoria por tempo de contribuição – passando para 30 e 35 anos para mulher e homem, quando antes se fazia necessário 25 e 30 anos, respectivamente. Ressalta-se que não se trata de um movimento nacionalista. Como já comentado, o fenômeno envolve grande parte dos países que observam sua população envelhecer ao passo que a taxa de natalidade diminui.

contingente possível de segurados. O segundo, remete-se a cobertura objetiva, referindo-se a diversidade de necessidades-contingências às quais os filiados devem ser protegidos (DOS SANTOS, 2013). Sobre estes infortúnios, dispõem os incisos I a V do artigo 201 da CFRB/88:

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

I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;

II - proteção à maternidade, especialmente à gestante;

III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;

IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;

V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º.

Consubstanciando as diretrizes constitucionais, editaram-se as Leis 8.212 e 8.213, ambas de 1991. A primeira, versa sobre o custeio da previdência social. Já a segunda, trata dos benefícios e serviços previdenciários. É nesta última, portanto, que se encontrará os normativos que deram vida as orientações expostas no artigo retro transcrito da Carta Magna.

2.1.1. COBERTURA SUBJETIVA:

Integram como filiados ao Regime Geral de Previdência Social os segurados obrigatórios, os quais compulsoriamente se vinculam ao regime securitário, e os facultativos, que por ato volitivo se inscrevem no RGPS. Como obtempera Kertzman (2015, p. 95) o interessado em ingressar no sistema securitário deve possuir mais de 16 anos de idade, salvo o menor aprendiz, o qual tem a prerrogativa de se inscrever aos 14 anos. Ressalta-se que a referida idade mínima sofreu alterações no decorrer do século passado. Durante a vigência da CFRB de 1967, o jovem

com apenas 12 anos poderia se inscrever como segurado junto ao regime geral.

No grupo obrigatório, encontra-se a maior concentração dos segurados. São aqueles que desempenham atividade remunerada lícita. Estes se subdividem em empregados, contribuintes individuais, empregados domésticos, segurados especiais e trabalhadores avulsos, conforme expõe os incisos I, II, V, VI e VII do artigo 9 do Decreto 3.048/99.

A compulsoriedade em adentrar no sistema securitário advém de mandamento expreso na constituição. A motivação em tal prescrição é descrita por Kertzman (2015, p. 95) “caso a inclusão dos segurados dependesse de ato volitivo, o sistema deixaria de captar diversas pessoas que por ele não optariam por falta de recursos suficientes para atender a todas as suas necessidades, deixando, então, a previdência social relegada ao segundo plano”.

Prestigiando o princípio da universalidade, o legislador buscou elaborar uma categoria que abarcasse os cidadãos que não figuravam como segurados obrigatórios, conforme o inciso I do artigo 2 c.c artigo 13 da Lei 8.213/91. Sob esta perspectiva, deu-se forma o segundo grupo, referente aos segurados facultativos, onde o indivíduo, desobrigado de se vincular ao regime, manifesta sua aspiração em participar do sistema protetivo e voluntariamente se filia ao RGPS. Ressalta-se que para este grupo não existem subespécies. A título de exemplificação, cita-se o desempregado e o estudante.

2.1.2. COBERTURA OBJETIVA:

Conforme exposto anteriormente, os incisos do artigo 201 da CFRB/88 buscaram amparar os segurados diante de diversas situações em que este necessita se afastar de seu trabalho. Neste diapasão, concebeu-se as prestações previdenciárias. Nas palavras de Ibrahim

[...] os riscos sociais cobertos pelo regime protetivo são as

adversidades da vida que qualquer pessoa está submetida, como o risco de doença ou acidente, tanto quanto eventos previsíveis, como idade avançada – geradores de impedimento para o segurado providenciar sua manutenção (IBRAHIM, (2013, p. 28).

Ocorre que, como já mencionado, existem contingências previsíveis e outras repentinas. Logo, é usual classificar as prestações em programáticas e não programáticas.

2.1.2.1. BENEFÍCIOS PROGRAMÁTICOS:

Neste agrupamento, encontram-se as aposentações por idade, por tempo de contribuição e especial, conforme explicita os artigos 48, 52 e 57 da Lei 8.213/91. A grosso modo, estas prestações visam proteger o segurado face a idade avançada, malgrado ser corriqueira a concessão de aposentações por tempo de contribuição para segurados com menos de 50 anos. De acordo com os dados disponíveis no sítio do Senado Federal, este grupo representa mais da metade da quantidade de benefícios ativos no RGPS.

Para o ano de 2016, o dispêndio envolvendo o financiamento dos benefícios previdenciários somaram aproximadamente 520 bilhões de reais (tabela 1). Deste total, mais de 23% se destinou ao custeio das aposentadorias por idade. Outros 23% foram empenhados para a aposentadoria por tempo de contribuição. Já a aposentadoria especial respondeu por pouco mais de 2%. A partir dos dados retro transcritos, observa-se que a metade dos custos envolvendo benefícios previdenciários se destinam ao financiamento das aposentações programáticas.

2.1.2.2. BENEFÍCIOS NÃO PROGRAMÁTICOS:

Nesta categoria se encontram as contingências imprevisíveis. Como fato geradores, visualiza-se o óbito e o encarceramento. Para o evento óbito, o legislador concebeu o benefício da

pensão por morte. Já quando da ocorrência do encarceramento, há a previsão ao benefício de auxílio-reclusão para os dependentes de baixa renda. A fim de retirar o viés subjetivo referente a expressão “baixa renda” o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário edita Portaria anualmente estabelecendo o valor respectivo.

A incapacidade transitória ou definitiva para o trabalho e a redução da capacidade laborativa também são resguardadas pela CFRB. No caso de incapacidade transitória para a atividade laborativa, concede-se o auxílio-doença. Entretanto, caso a incapacidade seja total e permanente, a prestação será a da aposentação por invalidez. Por fim, quanto a proteção face a redução da capacidade laborativa em virtude de acidente, há a possibilidade de fruição ao respectivo auxílio, *ex vis* artigo 104 do Decreto 3.048/99.

Além dos benefícios aludidos, programáticos e não programáticos, a Constituição protege o segurado diante de outras três ocasiões. A primeira delas é em relação a gestação. Para este evento, criou-se o salário-maternidade, o qual substituirá a remuneração da obreira pelo interregno, salvo exceções, de quatro meses. A segunda é a relativa ao salário-família devido aos segurados de baixa renda, nos mesmos termos do auxílio-reclusão. A terceira é alusiva ao desemprego involuntário. Trata-se da figura do seguro-desemprego que embora possua características previdenciária, peculiarmente é administrado pelo Ministério do Trabalho.

Tabela 1 – Valores desembolsados para o custeio dos benefícios previdenciários do RGPS no ano de 2016

Benefícios	Total (em milhões)	%
Aposentadoria por idade	121,3	23,33%
Aposentadoria por tempo de contribuição	124,6	23,96%
Aposentadoria especial	12,3	2,37%
Aposentadoria por invalidez	55,6	10,69%
Pensão por morte	105,4	20,27%
Auxílio Doença	33,4	6,42%
Outros	67,4	12,96%
Total	520	100,00%

Fonte: Siga Brasil

2.2. FINANCIAMENTO

Segundo dados oriundos do IBGE, o Produto Interno Bruto nacional para o ano de 2016 somou a quantia de 6,266 trilhões de reais. Os gastos com benefícios previdenciários, conforme exposto na tabela 1, totalizaram 520 bilhões, consumindo mais de 8% do PIB. Diante dos grandes números da previdência, face a ampla cobertura e atendimento tratado no item 2, o legislador originário se preocupou em estruturar um alicerce robusto para subsidiar os gastos com as prestações previdenciárias, formulando o Orçamento da Seguridade Social, o qual engloba as receitas e despesas não somente da previdência, como também da assistência social e saúde.

O tripé formado pelas áreas aludidas foi constituído uma vez que se tratam de segmentos complementares. Observa-se que quando o cidadão não é amparado pela previdência, ele tende a se utilizar das redes de saúde e assistência pública por não dispor de recursos. Por outro lado, quando o trabalhador é protegido pelo regime previdenciário, ele se inclina a procurar pelos serviços de saúde ofertados pela iniciativa privada.

Neste sentido, instituiu-se tributos, denominados contribuições sociais, os quais incidem em vários setores da sociedade, direta e indiretamente. O mais conhecido é o que acomete o salário dos segurados, o qual apartam 8, 9 ou 11% da remuneração auferida por empregados, trabalhadores avulsos e

empregados domésticos, conforme versa o artigo 20 da Lei 8.212/91. Outro importante tributo é o desconto dos 20% de contribuição social incidente sobre a folha de pagamento cuja obrigação compete as empresas, *ex vis* inciso I do artigo 22 da Lei em comento. Entretanto, o rol de contribuições sociais é muito mais amplo, sendo disciplinado pelo artigo 195 da CFRB/88.

Face a amplitude e complexidade da temática, tratar-se-á das principais contribuições sociais existentes na legislação vigente, sem o intuito de esgotá-las. Logo, tributos incidentes sobre as agroindústrias, as inerentes aos clubes detentores de equipe de futebol profissional e o PIS, não serão abordados, dando-se enfoque naquelas mais relevantes ao presente estudo.

Sobre a quota parte do Estado, tanto a CRFB/88, no *caput* do artigo 195, como os normativos infraconstitucionais, vide a Lei 8.212/91 e Decreto 3.048/99, são claros ao determinar que a União empenhe recursos para subsidiar os gastos com a Seguridade Social. Ademais, se por ventura houver insuficiência financeira para o pagamento das prestações de caráter continuado da previdência social (leia-se aposentadorias e pensões por morte), caberá a União efetuar o aporte necessário. Entretanto, o que se verifica é o inverso. A Seguridade Social repassa vultosas quantias por meio da desvinculação de receita da união, popularmente conhecida como DRU, para o orçamento fiscal, como se verá.

Por outro lado, quando abordamos a contribuição das empresas, observa-se a contribuição patronal advinda da folha de salários como principal tributo. Sua alíquota base de 20% pode majorar a depender da atividade econômica desenvolvida pela entidade. Caso se trate de uma instituição financeira, além dos 20% a Lei 8.212/91, acrescentam-se novos 2,5%.

Para o custeio dos benefícios acidentários, formulou-se a SAT, Seguro de Acidente do Trabalho, hoje conhecida por GIL-RAT, Grau de Incidência de Incapacidade Laborativa decorrente dos Riscos Ambientais do Trabalho. Sua alíquota varia de 1% a

3%, de acordo com o grau de risco que a entidade submete seus obreiros, consoante a atividade desempenhada pelo trabalhador na empresa. Como raramente todos os empregados de uma instituição desempenham a mesma função, é identificada a atividade preponderante da organização. Segundo Kertzman (2015, p. 186), “o enquadramento nos correspondentes graus de risco é de responsabilidade da empresa, devendo ser feita mensalmente, de acordo com a atividade econômica preponderante”. Quando leve, fixa-se em 1%, média, 2%, já a grave, 3%. Este percentual incide sobre a folha de pagamento de todos os trabalhadores daquela empresa.

Já o adicional da GILRAT é utilizado para o financiamento das aposentações especiais. Como o tempo de contribuição para a prestação aludida é reduzido de 30 ou 35 anos (mulher e homem, respectivamente) para 15, 20 ou 25 anos (a depender da atividade/agente nocivo exposto), a empresa é tributada em adicionais 6%, 9% ou 12%. Quanto menor o tempo de contribuição necessário para a aposentadoria do segurado, maior é a alíquota desembolsada pela empresa.

As entidades privadas ainda recolhem tributos referente a sua receita bruta, no percentual de 3%, como também retêm outros 9% sobre seu lucro líquido. A primeira é conhecida como COFINS, a segunda como CSLL. Ambas estão previstas nos incisos do artigo 23 da Lei de Custeio da Previdência Social. Ademais, a COFINS pode ser majorada com o intuito de substituir parcialmente a incidência de contribuição social na folha de pagamento. É o que se conhece como desoneração da folha de pagamento, a qual possui lastro constitucional no parágrafo 13 do artigo 195. Como fundamento, os defensores apontam que a redução de carga tributária na folha de pagamento incentivaria a geração de empregos. Por outro lado, destaca-se que a COFINS é utilizada para o financiamento de toda a Seguridade Social, enquanto que as contribuições sobre a folha de pagamento possuem destinação específica para a previdência social, conforme

versa o inciso XI do artigo 167 da CFRB/88:

Art. 167. São vedados:

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

É cediço que os repasses da COFINS para subsidiar o custeio da previdência social é mínimo. Logo, seria insensatez imaginar que o volume de contribuições incidentes na folha de pagamento transformados em COFINS sejam transferidos para os cofres da previdência. Neste mesmo sentido, assevera Ibrahim:

Na atualidade nacional, é fato sabido a utilização dos recursos da COFINS para outras funções distintas da manutenção da seguridade social. Aceitar a substituição da contribuição sobre a folha pela COFINS na esperança que os recursos previdenciários sejam direcionados ao RGPS é inaceitável. Tal mudança, ainda que parcial, somente será admissível se acompanhada de mecanismos eficazes de acompanhamento de receita, de modo a dar efetividade ao mandamento constitucional de vinculação de receita em prol do RGPS (IBRAHIM, 2013, p. 118).

No que se refere as contribuições a cargo dos filiados, ressalta-se que existem alíquotas distintas a depender da espécie de filiado. Para os empregados, trabalhadores avulsos e empregados domésticos há a incidência da alíquota nos valores de 8, 9 ou 11%, a depender da quantia auferida pelo obreiro, conforme dispõe o artigo 20 da Lei 8.212/91. Quanto maior é a sua remuneração, maior será sua quota parte. Salienta-se que as retro transcritas alíquotas não são cumulativas, diferentemente do que ocorre no imposto de renda. Logo, caso um empregado aufera rendimentos que o enquadre na alíquota de 11%, todo o seu salário será taxado com base na alíquota *retro*.

O valor da quota parte do contribuinte individual e do facultativo foi fixada em 20%. Justifica-se o percentual mais elevado em relação aos demais segurados posto que no caso dos empregados e empregados domésticos, além da contribuição empenhada pelo filiado, ainda há a contrapartida do empregador.

Entretanto, ressalta-se que ambos os filiados podem reduzir sua alíquota de 20% para 11% ou 5%, a depender de situações específicas. A título de exemplificação, o facultativo baixa renda, definido pela Lei 12.470/2011, possui a alíquota reduzida no percentual de 5%, assim como o microempreendedor individual, conceituado pela Lei Complementar n 123/2006.

Por fim, resta o segurado especial. Esta categoria, única definida no corpo da Carta Maior, é vista como a hipossuficiente do sistema. Destarte, o legislador entendeu por fixar uma quota menor, no valor de 2% em regra, a qual incide na comercialização da produção bruta efetuada pelo segurado no decorrer do mês. Entretanto, caso não se realize nenhuma transação no decorrer do interregno, não haverá contribuição previdenciária. Porém, esta situação não gerará ônus ao filiado, continuando a ser protegido pelo sistema.

Nos incisos do artigo 27 da Lei 8.212/91 ainda estão previstas outras fontes de custeio. Dentre elas, encontram-se as multas, a atualização monetária, juros de mora, doações, parcela advinda dos leilões de bens apreendidos pela RFB, dentre outros.

2.3. ANÁLISE DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

O item 2.1 do presente foi destinado a investigar a cobertura ofertada pela Previdência Social. Foi analisado tanto os segurados do sistema como as prestações e serviços disponibilizados aos beneficiários. Já no item 2.2 foi demonstrado a vasta fonte de custeio desenhada para subsidiar toda a estrutura da seguridade. Neste ponto do projeto, buscar-se-á averiguar o que na realidade compõe as contas do sistema securitário, contrapondo com o que aduz os normativos trabalhados nos itens anteriores.

Como já tratado, a seguridade social possui diversas fontes de custeio, sendo sustentada por toda a sociedade. Por outro

lado, suporta os segmentos da saúde, assistência social e previdência, subsidiando as ações correlatas aos setores (DOS SANTOS, 2013). Entretanto, analisando as contas do sistema, observam-se variadas inconsistências. Nota-se a omissão de fontes de receita e a incidência de despesas alheias ao regime, conforme assevera estudo realizado pela ANFIP.

De início, percebe-se que os gastos envolvendo benefícios previdenciários dos RPPS e o dos militares estão inclusas nas contas da seguridade. Porém, o *caput* do artigo 201 da CFRB/88, o qual disciplina a previdência social, é claro ao explicar que a previdência ali tratada é a que se estabelece através do regime geral, não abarcando os regimes próprios e militares, disciplinados pelos artigos 40 e 142 da Lei Maior, os quais possuem financiamento distinto.

Outrossim, relembra-se que por definição, previdência é um sistema contributivo. Contudo, os benefícios “previdenciários” de aposentação dos militares não possuem esta característica inerente. O financiamento de tais proventos não compreendem uma fonte de contribuição advinda do segurado. Trata-se de um ônus suportado por toda a sociedade em nome da segurança do Estado. Nas palavras de Ibrahim, (2013, p. 33) “nem seria correto falar-se em regime previdenciário dos militares, pois estes seguem a inatividade remunerada, custeada integralmente pelo Tesouro [...]”. A única prestação subsidiada pelos oficiais é a correlata ao custeio do benefício de pensão por morte, conforme obtempera o Relatório da CPI destinada a investigar a contabilidade da previdência social – CPIPREV. Ademais, também operava de maneira semelhante os regimes próprios de previdência social, os quais só vieram a sofrer alteração mediante a Emenda Constitucional 20/1998. Como descreve Kertzman, (2015, p. 532) “[...] no passado, a previdência dos servidores públicos muito mais se parecia (com) um prêmio [...]”.

Cabe observar que até a EC 41/2003 os servidores públicos possuíam os instrumentos conhecidos como paridade e

integralidade. O primeiro concedia o mesmo reajuste auferido pelo servidor da ativa às prestações dos inativos. O segundo proporcionava uma aposentadoria vinculada à última remuneração. Logo, caso um servidor auferisse mil reais durante boa parte de sua vida laboral, passando a ganhar cinco mil em seu último ano de trabalho, face a ingresso em novo cargo público, sua aposentadoria seria fixada em cinco mil reais. Diante deste cenário, criou-se uma estrutura desequilibrada.

Ano	Receita (em milhões)	Expectativa (em milhões)	Resultado (em milhões)
2012	25739	86850	-61111
2013	27590	92969	-65379
2014	29706	98634	-68928
2015	32380	109509	-77129

Fonte: Relatório Anfip – 2015

Conforme se observa na tabela 2, o total de arrecadação com as contribuições sociais advindas dos RPPS adicionalmente com as oriundas dos militares totalizam 32,4 bilhões de reais. No lado das despesas, estas somam 109,5 bilhões, resultando num ônus de 77,1 bilhões. Salienta-se que gastos envolvendo auxílio-alimentação dos servidores públicos estão incluídos nos 77 bilhões negativos, rubrica completamente estranha a natureza da seguridade social.

No lado das receitas do Orçamento da Seguridade Social, salienta-se o expresso no inciso IV, *in fine*, do artigo 27 da Lei 8.212/91 (grifo nosso).

Art. 27. Constituem outras receitas da Seguridade Social:

[...] IV - as demais receitas patrimoniais, industriais e *financeiras*;

Todavia, de acordo com o exposto no relatório produzido pela ANFIP, os juros advindos das aplicações financeiras efetuadas pela seguridade não são inseridas no campo de suas receitas. Estas são retidas pelo Tesouro Nacional. Apenas para ilustrar, os juros advindos das aplicações do FAT somaram, em 2015, 14 bilhões (informação disponível no sítio do Senado

Federal). A referida quantia seria mais do que suficiente para o custeio de todos os benefícios de aposentadoria especial durante o ano.

Ainda tratando sobre receitas, visualiza-se sua mitigação face a sonegação fiscal e a crescente inadimplência. Nota-se que a legislação pátria incentiva o contribuinte a não efetuar o recolhimento dentro do prazo (ANFIP, 2016). Os programas de parcelamento, com prazos alongados, perdão de juros de mora e isenção integral de encargo legal, mostram-se uma solução financeira mais atrativa ao contribuinte do que se encontrar regular perante o fisco. Termina-se por premiar o mal pagador. De acordo com o antigo Ministério do Trabalho e Previdência Social, a receita não recolhida pelos motivos retrotranscritos somaram mais de 26 bilhões de reais no ano de 2015, o equivalente a $\frac{1}{4}$ dos recursos disponíveis para a saúde. Concorrentemente, os auditores fiscais da RFB, cuja incumbência é apurar eventuais irregularidades financeiras das empresas, encontram-se em menor número. De acordo com os dados constantes no Ministério do Planejamento, a categoria dos AFRFB somavam 11.350 servidores no ano de 2012. Em 2015, o número reduziu para 10.384. Ademais, conforme explicita o relatório da CPIPREV, dos poucos mais de 10 mil auditores, somente 900 se dedicam a atividade da fiscalização previdenciária.

Outra questão relevante diz respeito a DRU. A desvinculação da receita da união, instrumento criado em 1994 com o nome de Fundo Social de Emergência (FSE), permite a transferência de grande fatia das contribuições sociais. Inicialmente, seu objetivo era o de viabilizar a estabilidade econômica frente a adoção do Plano Real. Porém, com o decorrer dos anos, passou a ser manuseada para subsidiar, sobretudo, a formação de *supervit* primário, conforme obtempera o relatório elaborado pela ANFIP (2016, p. 24).

Na prática, 20% das receitas da seguridade, com a exceção das incidentes na folha de pagamento (IBRAHIM, 2013),

são realocadas para o pagamento de juros da dívida pública. Não bastasse o expressivo montante, a proposta de emenda a Constituição 87/2015 majorou este percentual para 30%. Somente no ano de 2015, quando vigoravam os 20%, o montante desviado pelo Estado somou a importância de 63 bilhões de reais, quantia suficiente para financiar duas vezes os gastos envolvendo os auxílios-doença.

Realizado o cotejo referente aos principais pontos necessários para a compreensão da construção das contas da seguridade social pelo governo e seus conflitos com a legislação vigente, consolida-se as tabelas 03 e 04. A primeira, expõe o total de recursos arrecadados pela seguridade conjuntamente com os descontos utilizados pelo Estado. Na segunda, consubstancia-se as despesas concomitantemente com os enxertos empregados pelo governo.

Tabela 03 – Receitas da Seguridade para o ano de 2015: comparação entre os dados apresentados pelo governo com os apurados no estudo		
Receitas	Valor (em milhões)	Observações
Da seguridade social (a)	694.397	***
Desconsideradas pelo governo (b)	41.748	Juros do FAT, dentre outros
DRU ©	63.817	***
Contribuições do RPPS e Militar (d)	32.380	***
Total	621.212	a-b-c+d
Fonte: Relatório AnfiP – 2015		

Tabela 04 – Despesas da Seguridade para o ano de 2015: comparação entre os dados apresentados pelo governo com os apurados no estudo		
Despesas	Valor em milhões	Observações
Da seguridade social (e)	683.061	***
Despesas do RPPS e Regime militar (f)	109.509	***
Total	792.570	E+f
Fonte: Relatório AnfiP – 2015		

Com base nos dados governamentais, a seguridade experimentou um *deficit* no ano de 2015 de 171,4 bilhões, equivalente a quase 50% do arrecadado com as contribuições

previdenciárias. Porém, descontados os 77,1 bilhões de saldo negativo dos RPPS e regime militar, os 63,8 bilhões de DRU e somado os 41,7 bilhões desconsiderados pelo governo, observa-se que o sistema opera no azul. Logo, depreende-se que mesmo num ano tão atribulado por problemas de ordem econômica, crise política e da redução da oferta de empregos, as contas da seguridade foram superavitárias, registrando um saldo positivo na ordem dos 11 bilhões de reais.

Analisando especificamente o custeio dos benefícios previdenciários, há de se destacar que com a política de substituição das contribuições incidentes sobre a folha de pagamento, constante na alínea a do inciso I do artigo 195 da CFRB/88, pela taxação da receita ou faturamento das empresas, prevista na alínea b do mesmo inciso, os recursos destinados para subsidiar diretamente as aposentações sofreram forte contração. Em que pese a contribuição sobre o faturamento também ser destinada ao orçamento da seguridade, observa-se grande redução na arrecadação direta aos cofres da previdência. Buscando compensar as perdas, editou-se a Lei 12.546/11 a qual fixou como incumbência do Tesouro Nacional o repasse referente a estimativa de renúncia previdenciária resultante da desoneração. Entretanto, como descreve o estudo realizado pela ANFIP, observa-se que mais de 2 bilhões deixaram de ser repassados somente no ano de 2015.

Além da substituição da fonte de custeio aludida, outro tópico correlato a mitigação de contribuições para o sustento da previdência é a terceirização, temática que proporciona grandes discussões. A princípio, este recurso era adstrito a área-meio, autorizando a empresa a contratar outra instituição para realizar atividades que não se destinavam ao negócio da organização. Como exemplo, visualiza-se os vigilantes terceirizados operando em diversas empresas que possuem atividade econômica distinta do ramo de vigilância. Entretanto, mediante a edição da Lei 13.429/2017, passou-se a ser possível a terceirização para a

área-fim. Logo, não há entrave para que uma entidade do ramo de auditoria, setor altamente especializado, terceirize seus auditores para realizar o negócio da instituição. Não suficiente, o normativo ainda autoriza o advento da quarteirização. A empresa terceirizada que disponibilizará empregados para a instituição contratante possui respaldo legal para terceirizar o terceirizado.

Conforme exposto no relatório da ANFIP, recente pesquisa elaborada pela Dieese aponta que os trabalhadores terceirizados auferem, em média, $\frac{1}{4}$ a menos do que aqueles contratados diretamente. Como resultado, reduz-se as contribuições sociais advindas da folha de pagamento. Ainda segundo o estudo, o terceirizado mantém seu vínculo empregatício por período muito inferior ao “empregado convencional”, submetendo-se a uma taxa de rotatividade 88% maior do que aquele que possui vínculo direto com a empresa. Por consequência, visualiza-se um aumento no gasto com os benefícios de seguro-desemprego, prestação de origem previdenciária, conforme expõe o inciso III do artigo 201 da CFRB/88.

Por outro lado, quando o assunto é o aumento das despesas envolvendo as prestações e a majoração do chamado *deficit*, os grandes veículos de comunicação costumam focalizar apenas no tratamento de uma conveniente “solução” para determinados setores da sociedade. Entretanto, antes de se militar a favor ou contra uma eventual reforma, faz-se necessário entender as origens do aumento dos referidos gastos.

Uma vez que nenhum benefício pode ser concedido ou mantido com valor inferior ao salário mínimo, de acordo com o parágrafo 2 do artigo 201 da CFRB/88, todos os anos há um reajuste substancial no valor das prestações, acarretando forte aumento das despesas. Importante recordar, neste instante, a metodologia adotada para o reajustamento. Apura-se a inflação, baseado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor, INPC, e se adiciona o crescimento do PIB nacional. Salienta-se que a

maioria dos benefícios são concedidos no valor mínimo, sofrendo o reajuste retrotranscrito. Logo, nota-se que um dos principais “vilões” que geram o aumento das despesas com os benefícios está atrelada à inflação, elemento macroeconômico que foge da alçada de competência da previdência social, mas que proporciona grandes impactos.

É cediço que o envelhecimento da população influencia diretamente na elevação das despesas previdenciárias, contribuindo para o aumento da quantidade de benefícios ativos pelo RGPS. Porém, esta taxa de crescimento não é tão elevada como se imagina. De acordo com os dados disponíveis no sítio do Senado Federal, em 2013 existiam aproximadamente 26 milhões de benefícios ativos. No ano seguinte, passou para 26,8 milhões. Por fim, em 2015 atingiu 27,4 milhões. O aumento é contínuo, porém cresce na ordem dos 2 a 3% ao ano.

Realizado os principais apontamentos relativos ao Orçamento da Seguridade Social, segue, abaixo, o respectivo orçamento consolidado pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil, referente ao ano de 2015, o qual coaduna com os argumentos aqui expostos, resultando nos mesmos 11 bilhões de excedente.

Tabela 05 - Receitas da Seguridade Social - 2015	
Receitas	Valor (em milhões)
Previdenciárias (folha de pagamento)	R\$ 200.926,00
CONFINS	R\$ 59.665,00
CSLL	R\$ 52.904,00
PIS/PASEP	R\$ 14.160,00
FAT	R\$ 4.257,00
Ministério da Saúde	R\$ 137,00
Ministério da Assistência Social	R\$ 1.078,00
Ministério da Previdência	R\$ 8.551,00
Outros Total de Receitas	R\$ 694.231,00

Fonte: Relatório Anfip – 2015

Tabela 06 - Despesas da Seguridade Social - 2015	
Despesas	Valor (em milhões)
Benefícios previdenciários urbanos	R\$ 336.296,00
Benefícios previdenciários rurais	R\$ 98.041,00
Benefícios Assistenciais - LOAS E RMV	R\$ 41.798,00
Bolsa Família	R\$ 26.921,00
Saúde	R\$ 102.206,00
FAT	R\$ 48.180,00
Outos	R\$ 29.619,00
Total	R\$ 683.061,00

Fonte: Relatório Anfip – 2015

2.4. DEFICIT OU SUPERAVIT NA PREVIDÊNCIA?

Em que pese o governo afirmar a existência de um *deficit* nas contas da seguridade na ordem de 0,2 trilhão de reais, o sistema se encontra com as contas equilibradas, conforme demonstrado no item 2.3. Entretanto, controvérsia maior reside no discurso a respeito da sustentabilidade da previdência social, importante pilar da estrutura securitária. Há quem defenda a tese de uma previdência superavitária, aduzindo que o regime possui a robustez necessária para sua manutenção. O governo, por sua vez, alega que as contas estão no vermelho, fazendo-se necessário a realização de uma reforma iminente no sistema para assegurar sua rede protetiva. Diante da disparidade de ambas reflexões, passa-se, então, a uma análise dos argumentos de ambos os grupos separadamente, buscando extrair seus principais pressupostos e confrontando os fundamentos de cada argumentação.

2.4.1. CONSTRUINDO O DEFICIT

Para elaboração de um resultado previdenciário deficitário, as receitas seriam formadas unicamente pelo somatório das contribuições incidentes sobre a folha de salário de competência dos empregadores, dos segurados empregados, avulsos e domésticos, com supedâneo no inciso XI do artigo 167 da CFRB/88.

Já as despesas seriam concebidas a partir da junção do total de dispêndio com benefícios concedidos pela previdência, seja urbano ou rural.

Para aqueles que militam arrazoando o conceito em alusão, o orçamento da previdência seria tratado isoladamente. Por consequência, nenhuma outra contribuição social destinada à seguridade seria utilizada, num primeiro momento, para subsidiar os benefícios dos segurados. Logo, como resultado, ter-se-ia 352,5 bilhões de receita frente aos 436,1 bilhões de despesa, totalizando 83,6 bilhões negativos para o ano de 2015.

Compulsando as tabelas constantes no relatório produzido pela ANFIP, o *deficit* existe há anos. Porém, o percentual de aumento entre 2014 e 2015, assim como o próprio valor absoluto do *deficit* para o ano de 2015, são alarmantes. Ademais, nota-se o processo de envelhecimento da população. De fato, os brasileiros estão vivendo mais. Segundo dados do IBGE, o brasileiro nascido no ano 2000 tem a expectativa de vida de 70,4 anos. Já aquele que nascerá em 2040 possui sua expectativa de vida projetada para 80 anos. São aproximados 10 anos a mais de vida, o que pode vir a significar 10 anos a mais de benefício custeado pelos cofres da previdência. Salienta-se que o desafio não está somente no futuro. A expectativa de sobrevida também vem aumentando. Em outras palavras, significa dizer que o idoso de 60 anos de hoje vive, em média, mais do que o idoso de 60 anos de 2 ou 3 anos atrás. Logo, o impacto nas contas não é algo vindouro, mas sim imediato.

Aliada ao aumento da longevidade, o Brasil reduziu sua taxa de natalidade. Face a diversos motivos (culturais, econômicos, sociais), menos crianças nascem ano após ano. Na década em que os aposentáveis de hoje nasceram, nos anos 50/60, a taxa era superior a 6. Hoje, não chega a 2, uma redução superior a 300%. Como o sistema previdenciário pátrio de financiamento é o de repartição simples, onde a contribuição social do ativo de hoje custeia o aposentado de hoje, a redução abrupta deste

indicador sinaliza grandes desafios para equilibrar as contas públicas.

Consequentemente, o governo e a grande mídia passaram a se utilizar destes dados para justificar uma inevitável reforma previdenciária, face sua inviabilidade financeira, sinalizando que a reestruturação, com a mitigação de direitos, faz-se necessária para a sobrevivência do sistema. De outra forma, além da falência do regime, haveria insuficiência de caixa para o custeio de outras áreas.

2.4.2. DESCONSTRUINDO O DEFICIT

Como esboça o *caput* do artigo 194 da Constituição Federal de 1988, a seguridade social é formada pela união entre os subconjuntos saúde, assistência e previdência social. Por outro lado, o artigo 195 elenca as fontes que concedem alicerce a estrutura securitária. Logo, entende-se que o orçamento é único, sendo descabido o raciocínio de se desmembrar a previdência da seguridade, elaborando-se um orçamento a parte, como defendem os partidários do *deficit*. Ressalta-se que o constituinte originário optou por estabelecer uma pluralidade de fontes para custear toda a seguridade social. Nessa esteira, o relatório da CIPREV ainda cita o artigo 38 da Lei nº 13.473/2017, a qual versa sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2018, o qual dispõe (grifo nosso):

Art. 38. O *Orçamento da Seguridade Social compreenderá as dotações destinadas a atender às ações de saúde, previdência e assistência social*, obedecerá ao disposto no inciso XI do *caput* do art. 167, nos arts. 194, 195, 196, 199, 200, 201, 203 e 204 e no § 4º do art. 212 da Constituição [...].

Para justificar a desassociação das contas da previdência, utilizou-se da alteração promovida pela Emenda Constitucional 20/1998. Até a referida Emenda, as contribuições incidentes sobre a folha de salários eram destinadas à seguridade social. Após a alteração do texto constitucional, estes tributos passaram a ser

vinculados ao custeio dos benefícios previdenciários. Desta remodelagem eclodiram dois pontos principais: primeiro, as contribuições incidentes sobre a folha de salário não sofreriam com a desvinculação da receita da união (DRU), segundo, possibilitou a fundamentação de que estas contribuições seriam as únicas fontes de receita para o custeio dos benefícios previdenciários. É justamente esta a lógica para justificar o *déficit* descrito no item *retro*. De fato, o que existe é um saldo previdenciário negativo. Porém, a seguridade social possui outras fontes, dispondo de recursos que podem e devem ser empregados para o custeio com a previdência social, para suprir eventual insuficiência.

Além de se defender a tese do orçamento único, postulam os militantes contrarreformistas que as contas do Orçamento da Seguridade se encontram equivocadas, conforme se demonstrou no item 2.3. Logo, dever-se-ia excluir os gastos com os RPPS civil e militar e incluir os juros advindos da FAT como fonte de receita. Ainda se argumenta pela inclusão dos valores desviados pela DRU.

Por fim, insta destacar os desvios de verba sofridos pelo fundo da previdência social, notadamente durante as décadas de 40 a 80. Como já mencionado, o sistema utilizado pela previdência brasileira é o de repartição simples. Destarte, nas primeiras décadas após a criação do regime, o fundo previdenciário possuía vultosa quantidade de recursos, posto que poucos benefícios se encontravam ativos. Observando o numerário “disponível”, o governo decidiu por se apropriar dos recursos e os destinou para a construção de grandes obras (Relatório da CPIPREV, 2018, p. 31). Como exemplos, cita-se o financiamento da edificação de Brasília, da ponte Rio-Niterói, da construção da Companhia Vale do Rio Doce (hoje privatizada), da Rodoviária Transamazônica, dentre outros. Os valores apurados pela CPI da Previdência apontam que aproximadamente 5 a 7 trilhões de reais foram desviados pelo governo para construção das obras *retro*.

Logo, para que se possa analisar a saúde financeira da previdência, dever-se-ia injetar os valores ora desviados.

2.4.3. CPIPREV

Grande tumulto se formou a partir da proposta de Emenda Constitucional nº 287/2016⁵ por iniciativa do Presidente da República. Por um lado, os segurados do sistema foram tomados pela insegurança a respeito da garantia dos seus direitos previdenciários. Por outro, o governo e a grande mídia obtemperavam que a reforma se mostrava necessária para que o país não vivenciasse o ocorrido em países como a Grécia, Portugal e Espanha. Destarte, objetivando realizar um estudo minucioso a respeito da necessidade em se elaborar uma reforma mitigando direitos e garantias, elaborou-se a Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da previdência social – CPIPREV.

Após trinta e uma sessões de debates e audiências públicas, a CPIPREV concluiu, em meados de Janeiro de 2018, com argumentos semelhantes aos expostos no presente estudo, inclusive se utilizando das mesmas fontes de dados. Por conseguinte, aduz que a previdência social não se encontra deficitária, uma vez que ela faz parte de um sistema, o da seguridade social, a qual possui recursos financeiros suficientes para suprir a estrutura. Conclui falsa a premissa da PEC, a qual alega desajuste nas contas da seguridade, posto que o governo omite receitas e enxerta despesas estranhas no orçamento do regime securitário. Destarte, arremata que a reforma é descabida.

Entretanto, aduz que ações devam ser tomadas com o intuito de se preservar a solidez do sistema. Para tanto, defende a

⁵ Ressalta-se que uma das limitações impostas ao poder constituinte derivado reformador é, conforme dispõe o parágrafo 1º do artigo 60 da CF/88, a vigência de intervenção federal. No decorrer do presente estudo, a União emitiu o Decreto 9.288 de 16/02/2018. Logo, em tese, não há a possibilidade de se promover a referida Emenda no curso da vigência da intervenção.

elaboração de leis mais rigorosas para os crimes contra a previdência, requer a contratação de servidores para a Receita Federal do Brasil e ao INSS, objetivando fortalecer a fiscalização da estrutura. Ademais, ainda elabora projetos com o intento de extinguir refinanciamentos que privilegiam os maus pagadores. Ainda defende a criação de estruturas que visem a combater a sonegação previdenciária.

Buscando compilar os argumentos sustentados pelos atores sociais, desenvolveu-se a tabela 07, abaixo, a qual condensa os apontamentos defendidos pelos que militam a favor e contra a reforma da previdência social.

Tabela 7 – Comparação dos argumentos	
A favor do Déficit	Contra o Déficit
Receitas Previdenciárias insuficientes para cobrir as despesas	Orçamento mínimo da Seguridade Social em conformidade com a CFRB
Déficit contínuo, totalizando 83 bilhões em 2015	Receitas não incluídas no Orçamento (ex. Juros do FAT)
Expectativa de vida do brasileiro crescente	Despesas estranhas enfeitadas no Orçamento (ex. RPPS)
Aumento da expectativa de sobrevida do brasileiro	DRU utilizada para criação de superavit primário
Redução da taxa de natalidade	Inflação como elemento macroeconômico que influencia os custos com a previdência, mas da qual a mesma não possui governança
Elaboração própria	

3. CONCLUSÃO

Conforme os apontamentos firmados nos itens 2.3 e 2.4, percebe-se que a seguridade social possui lastro financeiro suficiente para sua manutenção. O *deficit* criado pelo governo é formado a partir de omissões de receitas, como os juros oriundos do FAT, inclusão de despesas, cita-se os gastos envolvendo os

regimes próprios de previdência e o militar como exemplos, e o desvio de recursos do orçamento, conhecida por DRU, a qual redireciona 30% das verbas destinadas ao sistema securitário. Como consequência, em vez de se obter um saldo positivo, constrói-se o deságio de 171 bilhões de reais.

Além da construção falaciosa do *deficit*, o Estado concebe a formação de um orçamento previdenciário apartado do orçamento da seguridade, produzindo seu principal argumento para justificar a necessidade de uma reforma no setor. Entretanto, como bem descreve a Constituição Pátria, ratificado pela CPIPREV, o orçamento da seguridade social é único, envolvendo seus três pilares, saúde, assistência e previdência, sendo descabido a elaboração de um orçamento em separado para cada esfera. Como resultado, uma vez que a seguridade social opera no azul, entende-se que a previdência se encontre sustentável.

Todavia, é inegável o aumento dos gastos com a manutenção do sistema. Ano após ano a taxa de natalidade reduz e se experimenta o crescimento da expectativa de sobrevida. Outrossim, ainda há os efeitos maléficos da inflação. Destarte, como assevera Ibrahim (2013), faz-se mister analisar alternativas que possibilitem ao sistema securitário se aperfeiçoar, buscando novas fontes de financiamento e refinando suas prestações. A realização de novos concursos públicos para a Receita Federal do Brasil, proporcionando aumento de fiscalização dos contribuintes, a majoração da rede de segurados, aumentando a arrecadação, e o fomento do emprego são apenas algumas alternativas que poderiam ser implementadas.

Por fim, sugere-se investigar as remodelagens vivenciadas pelos países que já sofreram com o processo de envelhecimento de suas populações, notadamente as nações europeias. Entretanto, faz-se um alerta: as sociedades são distintas e o Brasil possui uma complexidade social *sui generis*, devendo o direito comparado ser explorado com cautela.



4. REFERÊNCIAS

- ANFIP. *Análise da Seguridade Social 2015*. 16ª edição. Brasília. 2016.
- De GOES, Hugo Medeiros. *Manual de Direito Previdenciário*. 7. ed. Rio de Janeiro: Ed. Ferreira, 2013.
- DOS SANTOS, Marisa Ferreira. *Direito Previdenciário*. 9. Ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- EDUARDO e EDUARDO, Ítalo Romano e Jenane Tavares Aragão. *Curso de Direito Previdenciário*. – 11 ed. Rio de Janeiro: Método, 2015.
- IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de direito previdenciário*. 18.ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2013.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Consulta da projeção populacional do Brasil*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>. Acesso em: 13 de fevereiro de 2018.
- KERTZMAN, Ivan. *Curso prático de direito previdenciário*. 12.ed. Bahia: Jus Podium, 2015.
- SENADO FEDERAL. *Consulta do Orçamento Federal*. Disponível em: <<http://www9.senado.gov.br/QvAJAZZfc/opendoc.htm?document=senado%2Fsigabrasilpainelcidade.qvw&host=QVS%40www9&anonymous=true&Sheet=shOrçamentoVisaoGeral>>. Acesso em: 13 de fevereiro de 2018.
- SENADO FEDERAL. *Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da previdência social, esclarecendo com precisão as receitas e despesas do sistema, bem como todos os desvios de recursos (CPIPREV)*, de Janeiro de 2018. Disponível em

<<http://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao;jsessio-nid=4A7D2A63AB56078E223C02CA9CA430DA?0&reuniao=6846&codcol=2093>>. Acesso em: 17 de fevereiro de 2018.

_____. *Decreto nº 3.048, de 06 de maio de 1999*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048compilado.htm>. Acesso em: 13 de fevereiro de 2018.

_____. *Instrução Normativa INSS/PR nº 77, de 21 de janeiro de 2015*. Disponível em: <<http://www3.data-prev.gov.br/sislex/paginas/38/inss-pres/2015/77.htm>>. Acesso em: 13 de fevereiro de 2018.

_____. *Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm>. Acesso em: 13 de fevereiro de 2018.

_____. *Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm>. Acesso em: 13 de fevereiro de 2018.

_____. *Lei nº 13.467, de 13 de Julho de 2017*. Disponível em: <<http://www.normaslegais.com.br/legislacao/Lei-13467-2017.htm>>. Acesso em: 13 de fevereiro de 2018.

_____. *Medida Provisória nº 808, de 14 de Novembro de 2017*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Mpv/mpv808.htm>. Acesso em: 13 de fevereiro de 2018.