

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO ECONÔMICO E DO TRABALHO**

ALINE DE OLIVEIRA MACHADO

**REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL – RGPS:
FATORES QUE CONTRIBUEM PARA O DÉFICIT DO RGPS**

PORTO ALEGRE

2012

ALINE DE OLIVEIRA MACHADO

**REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL – RGPS:
FATORES QUE CONTRIBUEM PARA O DÉFICIT DO RGPS**

Trabalho de Conclusão do Curso de Ciências Jurídicas e Sociais apresentado no Departamento de Direito Econômico e do Trabalho da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), como requisito para a obtenção do grau de Bacharel.

Orientação: Prof. Me. Francisco Rossal de Araújo

PORTO ALEGRE

2012

FICHA CATALOGRÁFICA

MACHADO, Aline de Oliveira

REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL – RGPS: FATORES QUE CONTRIBUEM PARA O DÉFICIT DO RGPS / Aline de Oliveira MACHADO. -- 2012.

85 f.

Orientador: Francisco Rossal De Araújo.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) -- Universidade Federal do Rio, Faculdade de Direito, Programa de Graduação em Direito, Porto Alegre, BR-RS, 2012.

1. Regime Geral de Previdência Social - RGPS. 2. Déficit no Regime Geral de Previdência Social - RGPS. 3. O Assistencialismo do Regime Geral de Previdência Social - RGPS. 4. O Segurado Facultativo no Regime Geral de Previdência Social - RGPS. 5. Equivalência e Uniformidade dos Benefícios para a População Urbana e Rural. I. De Araújo, Francisco Rossal, orient. II. Título.

ALINE DE OLIVEIRA MACHADO

**REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL – RGPS:
FATORES QUE CONTRIBUEM PARA O DÉFICIT DO RGPS**

Trabalho de Conclusão do Curso de Ciências Jurídicas e Sociais apresentado no Departamento de Direito Econômico e do Trabalho da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), como requisito para a obtenção do grau de Bacharel.

Orientação: Prof. Me. Francisco Rossal de Araújo

APROVADA EM ____ DE ____ DE 2012.

BANCA EXAMINADORA:

PROFESSOR MESTRE FRANCISCO ROSSAL DE ARAÚJO
ORIENTADOR

PROFESSORA DOUTORA LUCIANE CARDOSO BAZOTTO

PROFESSOR DOUTOR RICARDO ANTONIO LUCAS CAMARGO

Dedico este trabalho ao meu amado avô, Joel Jacy de Oliveira (*in memoriam*).

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por iluminar constantemente o meu caminhar.

Quero agradecer a minha família por todo apoio que sempre me deram e que tenho certeza que sempre darão em todos os momentos da minha vida.

Um agradecimento muito especial ao meu namorado Thiago Braga Rösler por estar comigo nos momentos finais da graduação e por todo apoio e compreensão dados, principalmente na época do trabalho de conclusão.

Agradeço também ao meu professor Francisco Rossal de Araújo, que demonstrou muita paciência e compreensão, auxiliando-me na elaboração desse trabalho, primordial para minha formação acadêmica.

Por fim, um obrigado a todos os professores de que já fui aluna, desde os tempos do Colégio Militar de Porto Alegre até o desenvolvimento de toda a magnífica jornada que tive na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. São eles grandes mestres que possibilitaram um aprendizado diferenciado e significativo para compor minha formação profissional como pessoal.

RESUMO

O presente trabalho trata do Regime Geral de Previdência Social - RGPS e de alguns fatores que contribuem para o seu déficit, sobretudo o caráter assistencialista do regime. O RGPS é a segurança que os trabalhadores da iniciativa privada e demais filiados do regime têm de que não sofrerão solução de continuidade no recebimento de renda. Assim, poderão manter em dia seus compromissos financeiros e, no caso dos mais pobres, garantir sua subsistência. Cada vez albergando mais segurados, o RGPS cresceu muito, principalmente com o implemento de políticas sociais e assistencialistas, o que causou enorme demanda de gastos para suportar o pagamento de benefícios previdenciários. Nesse contexto, esta obra analisa alguns aspectos do RGPS que influenciam no sentido de aumentar o déficit do regime. A proposição e análise do viés assistencialista e de outras causas do déficit previdenciário foi realizada a partir da pesquisa doutrinária e legal dos diversos conceitos do Direito Previdenciário. Inicialmente, estabeleceu-se a base de conhecimento necessária para que variados leitores – até mesmo sem formação na área de direito – pudessem entender o que são e como funcionam a previdência social e o RGPS. Na sequência, o regime geral foi pormenorizado e, após isso, foram descritos alguns aspectos que contribuem para o déficit do RGPS: o caráter assistencialista do regime (o segurado facultativo e a uniformidade e equivalência dos benefícios destinados às populações urbana e rural), o princípio da insignificância no direito previdenciário, o período de graça e o período de carência.

Palavras-chave: Regime Geral de Previdência Social – RGPS. Princípio da Insignificância no Direito Previdenciário. Período de Graça. Período de Carência. Segurado Facultativo. Princípio da Uniformidade e Equivalência dos Benefícios.

ABSTRACT

This paper intends to analyze the General Social Security System and some of the causes that contribute to its deficit, mainly the welfare character of the general system. This welfare system guarantees that private sector workers and other people linked to it will keep receiving the money they need to maintain their financial commitments, and so that the poor may assure their subsistence. As it harbors more and more people, the Social Security General System has greatly increased, especially through the social and welfare policies, which demand a lot more financial outflows to support benefit payments. So, this paper analyzes some aspects of the General System that make the deficit increase. The starting point of this work was a doctrinal and legal research on Social Security. The first step was to create a knowledge basis that would allow even beginners and non law students to understand what welfare is and how the general system works. Next, the general system was detailed and some aspects that increase de deficit were described: the social and welfare character (the optionally insured worker, the equivalence and uniformity of the urban and rural population benefits), the principle of the insignificance in welfare law, and the grace period.

Keywords: Social Security General Scheme. Principle of The Insignificance in Welfare Law. Grace Time. Optional Bond. Principle of The Equivalence and Uniformity of The Urban and Rural Population Benefits.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Direito Previdenciário como Ramo do Direito Social	14
Tabela 2 - A Previdência Social como Ramo da Seguridade Social.....	18
Tabela 3 - Modelos Previdenciários em Relação ao Custeio.....	23
Tabela 4 – Subdivisão do Sistema Contributivo.....	25
Tabela 5 - Regimes Previdenciários no Brasil	26
Tabela 6 - Espécies de Tributos	38
Tabela 7 - Espécies de Contribuições Especiais	38
Tabela 8 - Quadro de Contribuições Sociais	38
Tabela 9 - Beneficiários do RGPS	48
Tabela 10 - Agentes Públicos	51
Tabela 11 - Vinculações ao RGPS ou ao RPPS.....	52
Tabela 12 - O Déficit das Populações Urbanas e Rurais em 2010	73
Tabela 13 - Arrecadação x Gastos com Benefícios de Urbanos e Rurais	73
Tabela 14 - Prazos do período de graça.....	77
Tabela 15- Período de Carência.....	78

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Contribuintes do RGPS em 2008	69
Figura 2 - A Dona de Casa como Segurada Facultativa.....	70
Figura 3 - Arrecadação x Gastos com Benefícios.....	71

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1. A PREVIDÊNCIA SOCIAL	17
1.1 DEFINIÇÃO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	17
1.2 BREVE HISTÓRICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	19
1.3 MODELOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL	23
1.3.1 CLASSIFICAÇÃO EM RELAÇÃO AO CUSTEIO.....	23
1.3.1.1 Sistemas Contributivos.....	23
1.3.1.2 Sistemas Não-Contributivos	24
1.3.2 Sistemas de Repartição Simples e de Capitalização.....	25
1.3.3 Os Regimes Previdenciários no Brasil.....	26
1.3.3.1 RGPS - Regime Geral da Previdência Social.....	26
1.3.3.2 RPPS - Regimes Próprios de Previdência Social.....	27
1.3.3.3 Regime de Previdência Complementar - RPC	28
1.3.3.3.1 Sistemas Privados de Previdência Social	29
2. REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL – RGPS	32
2.1 EMBASAMENTO CONSTITUCIONAL E LEGAL	32
2.2 CONCEITOS GERAIS.....	35
2.2.1 Conceitos do Artigo 201 da Constituição Federal de 1988	35
2.2.2 Participantes do RGPS.....	36
2.2.3 Custeio Tripartite	36
2.2.4 Gestão Quadripartite.....	39
2.3 PRINCÍPIOS E OBJETIVOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	40
2.3.1 O Princípio da Universalidade no RGPS	43
2.3.2 O Salário Mínimo Como Piso dos Benefícios	43
2.3.3 Cálculo dos Benefícios e Correção Monetária.....	44
2.3.4 Preservação do Valor Real dos Benefícios.....	44
2.3.5 Previdência Complementar Facultativa	45
2.3.6 Uniformidade e Equivalência dos Benefícios e Serviços	45
2.3.7 Seletividade e Distributividade na Prestação dos Benefícios;	46
2.3.8 Gestão Administrativa.....	46
2.4 BENEFICIÁRIOS: SEGURADOS E DEPENDENTES	47

2.4.1 Segurados	47
2.4.1.1 Segurados Obrigatórios.....	48
2.4.1.1.1 Empregado.....	48
2.4.1.1.2 Avulso	53
2.4.1.1.3 Contribuinte individual	53
2.4.1.1.4 Empregado doméstico	54
2.4.1.1.5 Segurado Especial	55
2.4.1.2 Segurados Facultativos	56
2.4.1.3 Dependentes	57
2.4.2 Trabalhadores Excluídos do RGPS	58
2.5. BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS	59
2.5.1 Aposentadoria por Invalidez	59
2.5.2 Aposentadoria por Idade.....	60
2.5.3 Aposentadoria por Tempo de Contribuição	60
2.5.4 Aposentadoria Especial	61
2.5.5 Auxílio-doença	62
2.5.6 Auxílio-acidente	62
2.5.7 Salário-maternidade.....	63
2.5.8 Salário-família	63
2.5.9 Auxílio-reclusão	64
2.5.10 Pensão por morte	64
2.6 A REFORMA PREVIDENCIÁRIA E O RGPS	65
3. O DÉFICIT DO RGPS.....	67
3.1 ALGUNS FATORES DO DÉFICIT DO RGPS	67
3.1.1 O CUNHO ASSISTENCIAL DO RGPS.....	67
3.1.1.1 O Assistencialismo do Segurado Facultativo	68
3.1.1.2 Uniformidade e Equivalência dos Benefícios e Serviços.....	72
3.1.2 O PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA NA PREVIDÊNCIA SOCIAL..	74
3.1.3 Período de Graça	76
CONCLUSÃO	80
REFERÊNCIAS	84

INTRODUÇÃO

Há muito tempo o Brasil vem tentando achar soluções para uma crise histórica em seu sistema de seguridade social, estabelecido pela Constituição Federal de 1988 em seu artigo 194¹, que engloba a assistência social, a previdência social e a saúde. Essa crise atinge fundamentalmente o sistema previdenciário do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). É por meio desse sistema que a maioria dos cidadãos brasileiros espera obter uma segurança econômico-financeira para desfrutar de sua aposentadoria. Também é no RGPS que o cidadão encontra guarida quando da ocorrência de algum imprevisto ou infortúnio, como acidentes de trabalho ou moléstias incapacitantes ou limitantes para o exercício de alguma atividade profissional.

O RGPS procura de todas as formas atender a essas e outras expectativas e, logicamente, isso gera um elevado custo de manutenção do regime. Explicada fica, pois, a crise do sistema de seguridade social brasileiro: em uma equação matemática simples, os gastos com benefícios assistenciais e previdenciários não conseguem ser suportados pelo custeio do regime, principalmente no que se refere ao RGPS.

O RGPS é estudado e regido pelo Direito Previdenciário, ramo do chamado Direito Social.² A Tabela 1 foi extraída da classificação adotada por parte da doutrina e adaptada da obra do autor Marcelo Leonardo Tavares³:

Tabela 1 - Direito Previdenciário como Ramo do Direito Social

Direito	Público	Direito Constitucional
		Direito Administrativo
		Direito Tributário
		Direito Penal
	Social	Direito do Trabalho
		Direito da Seguridade Social
	Privado	Direito Civil
		Direito Comercial

¹ “CF 88, Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.”

² As relações jurídicas previdenciárias entre os segurados e os regimes de previdência têm muitos aspectos próprios que demandam um estudo tanto sistematizado – que envolve vários ramos do direito, como o constitucional, administrativo, trabalhista, entre outros - como individualizado. O direito não tem ramos autônomos; ele é dividido apenas para fins didáticos.

³ TAVARES, Marcelo Leonardo. **Direito Previdenciário**. 5ª Ed. Rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. p. 37.

Este trabalho trata preponderantemente do direito previdenciário e da previdência social, tão importantes para a sociedade e economia do país. Toda a pessoa que sofre algum tipo de prejuízo que lhe retira a capacidade laborativa e de geração de renda ficaria a mercê da própria sorte, não fosse, originalmente a proteção da família e, em uma evolução histórica, a atuação positiva do Estado.

O enfrentamento e preparação para os diversos imprevistos que a jornada de uma vida pode propiciar revelou-se fator primordial para o homem, que vem se adaptando desde a antiguidade com o objetivo de minorar problemas como a fome, a doença, a velhice, entre outros. É uma espécie de instinto, como o dos animais, que constituem reservas para as épocas mais rigorosas. Uma das diferenças, no entanto, é que a proteção social do homem é infinitamente mais complexa. Iniciando na família, passando pelo cuidado com os idosos, pelos amigos, vizinhos e culminando na ação positiva estatal.⁴

Dessa maneira, a preocupação das pessoas, que antes era interna, cada um cuidando do seu sustento, encontrou no seio familiar um pilar de sustentação e, por fim, coadunou-se com a obrigação estatal de fornecer a adequada proteção social aos trabalhadores.

No Brasil, um grande problema dessa transferência de responsabilidade para o Estado foi a falta de planejamento para estruturar o custeio do RGPS. Pelo contrário, o legislador preocupou-se demasiadamente com hipóteses de filiação e espécies de segurados, porém não fez os estudos necessários dos aspectos matemáticos e atuariais.⁵

No atual RGPS, os trabalhadores do presente estão financiando os próprios benefícios ou, pior ainda, sanando prejuízos dos trabalhadores do passado. Em outras palavras, a geração presente, em termos de custeio e de concessão de benefícios previdenciários, deveria já ter sido financiada pela geração passada, e, em uma situação ideal, ainda financiar a futura.

⁴ IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 14ª Ed. Rev. e atual. Niterói: Impetus, 2009. p. 1.

⁵ “O déficit do INSS sobe 12,7% em setembro de 2012, para R\$ 11,1 bilhões. Este é o pior resultado para setembro desde 2007, segundo governo. No acumulado do ano, resultado negativo sobe 6,6%, para R\$ 39,7 bilhões.” Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2012/10/deficit-do-inss-sobe-127-em-setembro-para-r-111-bilhoes.html>>. Acesso em: 10 out. 2012.

Assim, o sistema previdenciário brasileiro encontra-se deficitário e necessitando de reformas. Isso ocorre em virtude de vários fatores, como o caráter assistencial demasiado da previdência, o não cumprimento dos períodos de graça e de carência da maneira mais adequada – que causa deferimento de benefícios sem a observância da lei -, o princípio da insignificância que gera muitas perdas financeiras, entre outros.

Nesse contexto de problemas de financiamento do sistema previdenciário brasileiro, este trabalho trata de alguns dos fatores que contribuem para o déficit do RGPS. No capítulo inicial “A PREVIDÊNCIA SOCIAL”, foi mister a exposição de conceitos básicos e explicativos acerca da previdência social, o entendimento do governo e da doutrina sobre o tema e um breve histórico no país. Além disso, foram listados os modelos protetivos existentes no Brasil, diferenciando-os conforme as diversas classificações existentes. Ainda no capítulo I, foram citados os regimes previdenciários existentes no ordenamento jurídico brasileiro.

Com uma noção geral do tema exposta e com o RGPS devidamente enquadrado no primeiro capítulo, este trabalho direcionou-se no sentido de particularizar e pormenorizar o regime geral, a partir do embasamento legal e constitucional, de conceitos próprios do RGPS e dos seus princípios e objetivos, tudo isso no capítulo II – “REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL – RGPS”. Nele ainda se inseriu a classificação dos usuários do sistema e os benefícios que eles podem auferir, encerrando a descrição de algumas mudanças realizadas no RGPS a partir da Reforma Previdenciária.

Em um terceiro momento, com o regime estabelecido e devidamente compreendido em todos os seus aspectos, adentra-se no capítulo III – “O DÉFICIT DO RGPS”, no qual são tratados alguns temas que contribuem para o problema de financiamento do regime geral, citados ao longo do trabalho e que, nesta oportunidade, serão detalhados e relacionados com o problema de custeio do RGPS. Na conclusão, são apresentadas algumas considerações acerca dos fatores analisados no capítulo anterior, com críticas e suposições, ainda que superficiais, dada a limitação de páginas do trabalho, no sentido de problematizar e estabelecer pontos de solução para o problema do custeio do RGPS.

1. A PREVIDÊNCIA SOCIAL

Esse capítulo visa precipuamente enquadrar o leitor a respeito das finalidades de um regime de previdência social, trazendo também em seu corpo um breve histórico dela no Brasil e algumas definições doutrinárias e oficiais – do governo.

1.1 DEFINIÇÃO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

Existem diversas respostas para o questionamento de “O que é a previdência social?” ou “Para que serve a Previdência Social?”. Iniciando-se a explicação por uma perspectiva simples, pode-se conceituar a Previdência Social como um mecanismo de proteção ao cidadão, em face dos diversos riscos inerentes ao trabalho, como acidentes, ou dos diversos infortúnios da vida em geral, como uma doença incapacitante ou uma prisão involuntária.

Ocorrendo algum desses infortúnios, a Previdência Social serve para garantir aos filiados sua devida proteção, normalmente em termos financeiro. Para o autor Marcelo Leonardo Tavares⁶ a previdência no Regime Geral de Previdência Social é conceituada como um seguro público, coletivo, compulsório, mediante contribuição e que visa cobrir os riscos sociais como a incapacidade, a idade avançada, o tempo de contribuição, encargos de família, morte e reclusão. Ainda, segundo o autor, a previdência é um direito social de fruição universal para os que contribuem para o sistema. Assim, ocorrendo um risco social – “sinistro” (que afasta o trabalhador da atividade laboral) -, caberá à previdência a manutenção do segurado ou de sua família.

O governo⁷ define a Previdência Social como o seguro social para a pessoa que contribui, uma instituição pública que tem como objetivo reconhecer e conceder direitos aos seus segurados. Aduz que a renda transferida pela Previdência Social é utilizada para substituir a renda do trabalhador contribuinte, quando ele perde a capacidade de trabalho, seja pela doença, invalidez, idade avançada, morte e desemprego involuntário, ou

⁶ TAVARES, Marcelo Leonardo. **Direito Previdenciário**. 5ª Ed. Rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. p. 20.

⁷ BRASIL. Ministério da Previdência Social. Disponível em: <<http://www.mpas.gov.br/>>. Acesso em 15 out. 2012.

mesmo a maternidade e a reclusão. Considera que a missão é garantir proteção ao trabalhador e a sua família, por meio de sistema público de política previdenciária solidária, inclusiva e sustentável, com o objetivo de promover o bem-estar social e tem como visão ser reconhecida como patrimônio do trabalhador e sua família, pela sustentabilidade dos regimes previdenciários e pela excelência na gestão, cobertura e atendimento.

O sistema previdenciário brasileiro faz parte da seguridade social. Essa estrutura é definida pela Constituição Federal de 1988, pelo artigo 194⁸, que divide a seguridade social entre a saúde, a assistência social e a previdência social. A CF 88, ao longo do Título VIII – Da Ordem Social, estabelece acesso universal à saúde⁹ e à assistência social¹⁰ mas, ao definir a previdência social, define que sua organização se dará de forma contributiva.

Tabela 2 - A Previdência Social como Ramo da Seguridade Social

Seguridade Social	Saúde	Caráter Universal
	Assistência Social	
	Previdência Social	Caráter Contributivo

Esse caráter contributivo trazido pelo artigo 201 da CF 88 significa que nem todos poderão se beneficiar ou se utilizar dos recursos oriundos da Previdência Social. Diferentemente da saúde, por exemplo, que deve estar sempre à disposição de todos – em um caso hipotético, a pessoa mais rica do Brasil pode, sem problema algum, consultar-se em um hospital público¹¹ – a Previdência Social exige uma contraprestação dos seus filiados, justamente para “preservar o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema”.¹²

⁸ “CF 88. Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à **saúde, à previdência e à assistência social.**” (Grifo do bacharelado)

⁹ “CF 88. Art. 196. Art. 196. A **saúde é direito de todos** e dever do Estado [...]” (Grifo do bacharelado)

¹⁰ “CF 88. Art. 203. Art. 203. A **assistência social** será prestada a **quem dela necessitar, independentemente de contribuição** à seguridade social [...]” (Grifo do bacharelado)

¹¹ É comum que se tome conhecimento por meio da mídia de internações e tratamento de artistas e políticos no Hospital Sírio Libanês, em São Paulo, mas a Senadora Heloísa Helena, por exemplo, não tem plano de saúde e, por opção ideológica, utiliza o SUS.

¹² “CF 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** [...]” (Grifo do Autor)

A Previdência Social é, pois, espécie de seguro social, proteção dada a seus filiados. As pessoas que antigamente ficavam dependendo da família, de favores ou do livre arbítrio dos governantes têm, agora, um amparo legalmente estabelecido, um dever do Estado.

A pergunta do início desse subtítulo tem como resposta muito bem sintetizada pelo Governo Federal¹³ que a Previdência Social é um seguro que garante a renda do contribuinte e de sua família, em casos de doença, acidente, gravidez, prisão, morte e velhice. Oferece, ainda, vários benefícios que juntos garantem tranquilidade quanto ao presente e em relação ao futuro, assegurando um rendimento seguro. Contudo, afirma que, para ter essa proteção, é necessário se inscrever e contribuir todos os meses.

1.2 BREVE HISTÓRICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Pode-se afirmar que a previdência social evoluiu a partir da noção de seguro social. Há uma aproximação muito forte com a assistência social, ao assistencialismo, mas, nos dias de hoje, o que difere esses dois institutos é o caráter contributivo da previdência. A ideia de proteção estatal teve como precursores os Estados da Europa. Os ideais da Revolução Francesa identificaram uma espécie de dívida social, com a ausência de uma proteção efetiva ao trabalhador.¹⁴

Apesar de haver, nessa época, espécies de seguros privados e associações de pessoas que se reuniam para o fim de contribuição e proteção pelo grupo, somente em 1883 se estabeleceu, na Alemanha, um embasamento jurídico que cobria riscos de acidentes de trabalho. Países como a Inglaterra e a França também tomaram algumas medidas nesse sentido, de proteção ao trabalhador. Somente com a edição da Constituição Mexicana, em 1917, e a da Weimar, em 1919, é que se elevam as normas previdenciárias ao *status* constitucional.

¹³ BRASIL. Ministério da Previdência Social. Disponível em: <<http://www.mpas.gov.br/>>. Acesso em 15 out. 2012.

¹⁴ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 6ª Ed. São Paulo: LTr, 2005. p. 36-37.

Nesse período também se organizou a Organização Internacional do Trabalho, por meio do Tratado de Versailles, mas a noção de previdência social ganha importância a partir do surgimento do Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*).

Foi um cenário em que, mundialmente, predominou o chamado “Estado Social”. Nele, deu-se maior importância aos direitos de segunda geração, que pressupõem atuação positiva do Estado no sentido de viabilizar uma série de proteções e direitos aos cidadãos. No Brasil, tiveram tratamento a partir da Constituição Federal de 1934.

Antes disso, algumas constituições traziam algumas regras previdenciárias, como a de 1891, que trouxe o direito de aposentadoria aos servidores públicos. Porém, os brasileiros somente presenciaram um incremento significativo em termos de previdência social depois da virada do século passado. “O Brasil só veio a conhecer verdadeiras regras de previdência social no século XX.”¹⁵

O Decreto Legislativo nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923, é tido como marco inicial da Previdência Social no Brasil:

O Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923, na verdade a conhecida Lei Elói Chaves (o autor do projeto respectivo), determinou a criação de uma Caixa de Aposentadoria e Pensões para os empregados de cada empresa ferroviária. É considerada o ponto de partida, no Brasil, da Previdência Social propriamente dita.¹⁶

Ainda neste ano, houve outro importante dispositivo legal publicado. “O Decreto nº 16.037, de 30 de abril de 1923, criou o Conselho Nacional do Trabalho com atribuições inclusive, de decidir sobre questões relativas a Previdência Social.”¹⁷ Em 1930, é criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e uma de suas atribuições era orientar e supervisionar a Previdência Social. Foi na Era Vargas, o maior período durante o qual um presidente esteve à frente do Brasil como República, de 1930 a 1945, em que ocorreu a reunião de todos os sistemas de caixas de aposentadoria e pensão.

¹⁵ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 6ª Ed. São Paulo: LTr, 2005. p. 36-37. p. 49.

¹⁶ BRASIL. Ministério da Previdência Social. Disponível em: <<http://www.mpas.gov.br/>>. Acesso em 20 ago. 2012.

¹⁷ Cf. BRASIL. *Opus Citatum*.

Essa reunião formou alguns Institutos de Aposentadoria e Pensão. Ivan Kertzman¹⁸ explica que, a partir da fusão das Caixas de Aposentadoria e Pensão das empresas das diversas categorias profissionais, surgiram, então, os Institutos de Aposentadoria e Pensão das seguintes categorias: IAPM (Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos), em 1933; IAPC (Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Comerciários), em 1934; IAPB (Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Bancários), em 1934; IAPI (Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários), em 1936 e; IAPTEC (Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Empregados em Transporte de Carga), em 1938. Esse processo de unificação das CAP's perdurou até a década de 50, com a criação de institutos de diversas outras categorias profissionais.

Outra importante mudança ocorrida na Era Vargas foi a Constituição Federal de 1934, sendo ela a precursora no estabelecimento da tríplice forma de custeio – que abrange as contribuições do Governo, dos empregadores e dos trabalhadores.¹⁹ Em 1937, constitucionalizou-se a expressão seguro social, mas foi apenas a utilização do termo, sem grandes mudanças na estrutura previdenciária.

“Somente na carta de 1946 surgiu, pela primeira vez, a expressão ‘previdência social’, elencando, como riscos sociais, a doença, a velhice, a invalidez e a morte.”²⁰

Em 1977 foi criado o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), que abrangeu previdência e assistência social, assistência médica e gestão financeira e patrimonial das diversas entidades ligadas ao Ministério da Previdência e Assistência Social. Na estrutura do SINPAS havia algumas autarquias cujos nomes ainda hoje são citados por pessoas de mais idade: INPS – Instituto Nacional de Previdência Social, INAMPS – Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social, FUNABEM – Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, entre outras.

¹⁸ KERTZMAN, Ivan. **Curso Prático de Direito Previdenciário**. 6ª Ed. Rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2009. p. 39.

¹⁹ Discorrer-se-á oportunamente neste trabalho sobre a gestão quadripartite e a forma de custeio atual do sistema previdenciário do RGPS.

²⁰ TAVARES, Marcelo Leonardo. **Direito Previdenciário**. 5ª Ed. Rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. p. 32.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, foi dedicado todo um capítulo para o tema da Seguridade Social. Conforme exposto, a divisão do artigo 194 coloca a previdência social inserida nesse contexto.

Em 1990 é criado o INSS, autarquia federal vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social – foi uma fusão do INPS com outras estruturas. A mesma lei que criou o INSS também criou o recém citado ministério que, mais tarde, transformou-se no Ministério da Previdência e Assistência Social.

Importantes leis foram publicadas em 1991: a Lei nº 8.212, de 27 de julho, que cria o Plano de Organização e Custeio da Seguridade Social, e a Lei nº 8.213, de mesma data, que institui o Plano de Benefícios da Previdência Social. Em 1993 é extinto o INAMPS e em 1999 é editado o Decreto nº 3.048 – o Regulamento da Previdência Social, que reúne normas sobre custeio e sobre benefícios da previdência social.

Em 2004, houve a criação da Secretaria da Receita Previdenciária, que era responsável pela arrecadação, cobrança e fiscalização das contribuições previdenciárias. Essa secretaria era vinculada ao Ministério da Previdência Social. A análise para o deferimento de benefícios era do INSS – e permanece assim até os dias atuais.

Com a criação da “Super Receita”, apelidada dessa maneira mas com o nome de Secretaria da Receita Federal do Brasil, que é vinculada ao Ministério da Fazenda, houve a fusão da Secretaria da Receita Previdenciária com a Secretaria da Receita Federal – iniciada em 2005 mas somente completada em 2007, em diversas polêmicas.²¹

Assim, nos dias de hoje, tem-se a divisão clara entre a arrecadação e fiscalização dos tributos que se destinam à Previdência Social e o deferimento de benefícios previdenciários.

Dado esse breve relato do panorama da evolução da previdência social no Brasil, inicia-se a exposição dos Regimes Previdenciários existentes no país, convergindo para o objeto deste trabalho: o RGPS e fatores que contribuem para o seu déficit.

²¹ Essa junção ocorreu haja vista a natureza jurídica de tributo das contribuições previdenciárias. A Secretaria da Receita Federal do Brasil é responsável por assuntos atinentes à matéria tributária no país.

1.3 MODELOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

Um regime de previdência social deve oferecer alguns benefícios básicos para a subsistência de seus segurados e dos respectivos dependentes. “Considera-se regime de previdência social aquele que ofereça aos segurados, no mínimo, os benefícios de aposentadoria e pensão por morte.”²²

Existem algumas classificações dos regimes de previdência social, as quais são analisadas a seguir. Nesse subtítulo também são expostos os regimes existentes no Brasil.

1.3.1 CLASSIFICAÇÃO EM RELAÇÃO AO CUSTEIO

Essa forma de classificação dos sistemas previdenciários leva em conta, principalmente, a fonte de arrecadação da receita que financia a previdência social. Existem os sistemas contributivos e sistemas não contributivos.

Segundo o Prof. Francisco Rossal de Araújo²³ existem dois tipos de modelo: o contributivo (baseado em aportes próprios, diferenciados dos tributos em geral; a natureza jurídica das contribuições previdenciárias, porém, é tributária) e o não-contributivo (no qual as contribuições previdenciárias fazem parte dos tributos em geral – modelo usado por países como Austrália e Dinamarca).

Tabela 3 - Modelos Previdenciários em Relação ao Custeio

Modelos de Previdência	Sistemas Contributivos
	Sistemas Não Contributivos

1.3.1.1 Sistemas Contributivos

O regime jurídico brasileiro de custeio do RGPS é um exemplo de sistema contributivo, assim entendido aquele que define legalmente os financiadores da previdência social.

²² KERTZMAN, Ivan. **Curso Prático de Direito Previdenciário**. 6ª Ed. Rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2009. p. 29.

²³ ROSSAL, Francisco de Araújo. **Direito Previdenciário**. 2012. Notas de aula.

A base do custeio está nas contribuições sociais, tributos que são direcionados especificamente para a previdência social.

Carlos Alberto Pereira de Castro e João Batista Lazzari²⁴ explicam que existem sistemas que adotam, em seus regramentos, que a arrecadação dos recursos financeiros para a ação na esfera do seguro social se dá por meio de aportes diferenciados dos tributos em geral, de modo que as pessoas especificadas na legislação própria ficam obrigadas a contribuir para o regime. Para os referidos autores, entre as pessoas legalmente obrigadas a contribuir estão aqueles que serão os potenciais beneficiários do sistema – os segurados -, bem como outras pessoas – naturais ou jurídicas – pertencentes à sociedade a quem a lei cometa o ônus de também participar no custeio do regime. É o sistema dito contributivo, embasado nas contribuições sociais.

1.3.1.2 Sistemas Não-Contributivos

Os sistemas não-contributivos, por sua vez, têm como financiamento uma parte do total arrecadado pelo governo. É possível se fazer uma analogia entre os impostos e as taxas. No sistema tributário brasileiro, os impostos servem para financiar atividades gerais do Estado, não diretamente relacionadas com determinado propósito; por outro lado, as taxas têm sua natureza vinculada a alguma atuação específica do governo.

Nos sistemas não-contributivos, não há a vinculação das contribuições sociais. Elas podem até nem existir. Alguns países da Europa, como a Dinamarca, adotam esse tipo de sistema.

Conforme a explicação de Carlos Alberto e João Batista²⁵, neste caso a arrecadação provém não de um tributo específico, mas sim da destinação da parcela da arrecadação tributária geral, de modo que os contribuintes do regime não são identificáveis, já que qualquer pessoa que tenha pago tributo ao Estado estará, indiretamente, contribuindo para o custeio da previdência.

²⁴ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 6ª Ed. São Paulo: LTr, 2005. p. 46.

²⁵ Cf. CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Opus Citatum*, p. 46.

1.3.2 Sistemas de Repartição Simples e de Capitalização

A classificação que divide o sistema previdenciário entre regimes de repartição simples e regimes de capitalização está inserida na divisão do item 1.3.1.1. Isso significa que os regimes de sistema contributivos podem ser subdivididos, em relação ao aspecto financeiro, entre repartição simples ou de capitalização. Também existe um modelo misto, chamado de “regime financeiro de repartição de capitais de cobertura”.²⁶

Tabela 4 – Subdivisão do Sistema Contributivo

Modelos de Previdência	Sistemas Contributivos	De Repartição Simples
		De Capitalização
	Sistemas Não Contributivos	

Ivan Kertzman²⁷ explica que no regime de repartição simples as contribuições são todas reunidas em um fundo único. A partir disso, os recursos são distribuídos para quem precisar fazer uso do sistema, de algum dos seus benefícios. Esse é o sistema utilizado nos regimes públicos de previdência no Brasil.

A definição do Banco do Brasil enriquece o conteúdo exposto, definindo o regime de repartição simples como regime de caixa - apenas lhe dando outro nome:

No Brasil, a Previdência Social funciona por meio do regime de caixa, ou seja, todas as contribuições realizadas pelos segurados vão para um fundo comum, e o pagamento dos benefícios e renda é realizado diretamente por meio das contribuições feitas pelos trabalhadores da ativa.²⁸

²⁶ Nomenclatura dada pela Portaria MPAS nº 4.992, de 05 de fevereiro de 1999, que autoriza a adoção desse regime misto para o RPPS.

²⁷ KERTZMAN, Ivan. **Curso Prático de Direito Previdenciário**. 6ª Ed. Rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2009. p. 29.

²⁸ BANCO DO BRASIL. Disponível em: <<http://www.bb.com.br>>. Acesso em: 25 ago. 2012.

Nos regimes de capitalização, muito utilizado nos sistemas de previdência privada, cada beneficiário do regime será o próprio destinatário de sua respectiva contribuição. Essa contribuição será investida pelos administradores para viabilizar as futuras concessões de benefícios, que possivelmente cobrarão uma taxa por esse trabalho de gestão dos fundos previdenciários. Os sistemas de capitalização geralmente tem sua contribuição definida, ao passo que no regime de repartição simples os benefícios é que são definidos.

1.3.3 Os Regimes Previdenciários no Brasil

No Brasil existem regimes de previdência social públicos e privados. Os sistemas públicos englobam o Regime Próprio de Previdência Social – RPPS e o Regime Geral de Previdência Social. Existe também o Regime de Previdência Complementar - RPC, que poderá ser privada (abertos ou fechados) ou destinada aos servidores públicos.

Tabela 5 - Regimes Previdenciários no Brasil

Regimes Públicos	Regime Geral da Previdência Social - RGPS
	Regime Próprio da Previdência Social - RPPS
	Regime de Previdência Complementar do RPPS
Regimes Privados	Regime de Previdência Complementar

1.3.3.1 RGPS - Regime Geral da Previdência Social

O RGPS é destinado precipuamente aos trabalhadores da iniciativa privada, ainda que englobe algumas categorias de servidores públicos. Uma vez que esse regime tem item próprio neste trabalho, com capítulo dedicado exclusivamente à sua explicação, o RGPS não será tratado nesse subtítulo, que foi inserido neste capítulo apenas para situar o leitor de que o RGPS é uma das espécies de Regime de Previdência Social existentes no país.²⁹

²⁹ Capítulo 2: Regime Geral da Previdência Social - RGPS.

1.3.3.2 RPPS - Regimes Próprios de Previdência Social

“Fazem parte destes regimes os servidores públicos da União, dos Estados e dos Municípios que preferiram organizar o seu pessoal segundo um estatuto próprio.”³⁰

O RPPS abrange, pois, os servidores públicos dos diversos entes federativos, além dos militares federais, que tem seu regime diferenciado. É verdade que nem todos os entes conseguiram estabelecer seu regime próprio, principalmente os pequenos e médios municípios, que não tem um quadro de servidores tão significativo quanto o dos Estados – todos os entes estaduais e também o Distrito Federal têm RPPS.

É mister ressaltar que aqueles entes que não conseguiram ou preferiram não organizar o seu RPPS (cada ente tem o seu, mas ele é um regime de implementação facultativa) não terão seus servidores excluídos da previdência social, porquanto eles estarão obrigatoriamente filiados ao RGPS.

A definição do regime próprio é trazida no parágrafo 3º do artigo 10 do Decreto nº 3.048, de 06 de maio de 1999, o Regulamento da Previdência Social, que teve sua redação alterada pelo Decreto nº 3.452, de 9 de maio de 2000.

“Entende-se por regime próprio de previdência social o que assegura pelo menos as aposentadorias e pensão por morte previstas no art. 40 da Constituição Federal.”³¹

Os regimes próprios também enfrentam dificuldade de custeio e de autossustentabilidade, entre outros fatores, por ainda existirem no funcionalismo público os servidores conhecidos como “marajás”, assim entendido aqueles que ganham altos valores e benefícios de aposentadoria, por terem sido contemplados com o direito adquirido, que não pode ser modificado.³²

³⁰ KERTZMAN, Ivan. **Curso Prático de Direito Previdenciário**. 6ª Ed. Rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2009. p. 34

³¹ BRASIL. Decreto 3.048, de 06 de maio de 1999. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/1999/3048.htm>>. Acesso em: 25 ago. 2012.

³² No ordenamento jurídico brasileiro, conforme o inciso XXXVI do artigo 5º da Constituição Federal, “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;”

Outro instituto que inflaciona os gastos do RPPS é o da aposentadoria integral que, nos dias de hoje, enfrenta uma mudança no sentido de dificultar as regras para sua concessão, mas que era facilmente atingido no passado. Apesar dessas considerações, as críticas deste trabalho não tem por objeto o RPPS.

1.3.3.3 Regime de Previdência Complementar - RPC

Os regimes de previdência complementar subdividem-se entre aqueles destinados aos servidores públicos vinculados aos respectivos RPPS e aqueles de livre acesso a qualquer pessoa – a previdência privada.³³

Analisa-se nesse item o RPC dos servidores públicos, previsto nos parágrafos 14, 15 e 16 do artigo 40 da Constituição Federal.³⁴ As regras constitucionais são claras ao definirem o RPC apenas para os servidores de cargo efetivo que já estejam filiados ao RPPS. Logo, um ente político somente poderá estabelecer um regime complementar – que será criado por lei de iniciativa do Poder Executivo - para seus servidores públicos quando já houver optado pela adoção de um RPPS.

Além disso, algumas regras de transição precisam ser previstas, porquanto os servidores que já ingressaram no funcionalismo público antes da adoção do novo regime complementar devem ter o direito de escolha se farão parte dele, manifestando-se de forma expressa sua opção.

³³ A Previdência Privada é tratada no item seguinte: 1.3.3.3.1.

³⁴ “§ 14 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituíam regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201. ; § 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o disposto no art. 202 e seus parágrafos, no que couber, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida.; § 16 - Somente mediante sua prévia e expressa opção, o disposto nos §§ 14 e 15 poderá ser aplicado ao servidor que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar.”

Apesar da possibilidade de adoção de um RPC para os servidores públicos ter sido incluída no texto constitucional há mais de uma década, somente em 2012 a União deu o primeiro passo para seu estabelecimento, por meio da Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012.³⁵ Logo em seu primeiro artigo é criado o RPC para servidores públicos efetivos da União:

Art. 1º É instituído, nos termos desta Lei, o regime de previdência complementar a que se referem os §§ 14, 15 e 16 do art. 40 da Constituição Federal para os servidores públicos titulares de cargo efetivo da União, suas autarquias e fundações, inclusive para os membros do Poder Judiciário, do Ministério Público da União e do Tribunal de Contas da União.³⁶

Outros entes políticos, principalmente os estados federados, estão se articulando no sentido de criar seus respectivos regimes complementares. Essa articulação tem um sentido especial: limitar as aposentadorias e pensões. Depreende-se do parágrafo 14 do artigo 40 da Constituição Federal que somente se pode utilizar um teto, o do RGPS, quando criado o RPC. Após longa data e demasiado déficit da previdência, o Estado começa a se organizar para limitar a aposentadoria integral, tentando frear o déficit da previdência social.

1.3.3.3.1 Sistemas Privados de Previdência Social

A previdência social privada é espécie do gênero RPC e está prevista no artigo 201 da Constituição Federal:

³⁵ Essa Lei “Institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, inclusive os membros dos órgãos que menciona; fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo regime de previdência de que trata o art. 40 da Constituição Federal; autoriza a criação de 3 (três) entidades fechadas de previdência complementar, denominadas Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe), Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo (Funpresp-Leg) e Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (Funpresp-Jud); altera dispositivos da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004; e dá outras providências.” BRASIL. Lei 12.618, de 30 de abril de 2012. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil.../2012/Lei/L12618.htm>>. Acesso em: 27 ago. 2012.

³⁶ BRASIL. Lei 12.618, de 30 de abril de 2012. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil.../2012/Lei/L12618.htm>>. Acesso em: 27 ago. 2012.

Art. 202. O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar. e seu mecanismo de funcionamento é mais antigo que os regimes públicos.³⁷

“Em face de uma pretensa inviabilidade de a previdência pública arcar futuramente com os gastos necessários à sua sobrevivência, muitos países buscam solução com a previdência social”.³⁸

A preocupação estatal com a realidade negativa do fluxo financeiro e econômico dos sistemas de previdência social também é uma incerteza para o trabalhador. Mesmo contribuindo para um regime – seja o RGPS, seja o RPPS -, ele tem a desconfiança de que o Estado pode ruir, juntamente com sua previdência, adotando, independente da interferência Estatal, um regime de previdência privada para se proteger.

A Federação Nacional de Previdência Privada³⁹ explica alguns motivos da contratação de um RPC Privado. Dentre eles, diz que sistemas públicos universais de previdência e assistência social oferecem proteção para diversas situações, mas que nem sempre suprem as reais necessidades dos indivíduos, em razão de limitações impostas pelos programas governamentais, em especial no tocante à percepção de valores financeiros.

É nesse cenário que são criadas, regulamentadas e prosperam as modalidades privadas de prevenção contra os impactos financeiros negativos relacionados ao enfrentamento desses infortúnios, ou seja, programas (de adesão voluntária) voltados ao atendimento das necessidades de pessoas previdentes, normalmente constituídos e operacionalizados nos segmentos privados de previdência complementar e de seguros, de pessoas e de saúde.

³⁷ No passado, as pessoas reuniam-se com o propósito de instituir fundos para a proteção de todo o grupo, conforme citado no item 1.2 deste trabalho. Considerando-se esse tipo de associação como uma origem de previdência privada, é possível afirmar que ela surgiu muito antes da previdência pública, que cresceu de importância somente com o Estado de Bem-Estar Social.

³⁸ CORREIA, Marcus Orione Gonçalves; CORREIA, Érica Paula Barcha. **Curso de Direito da Seguridade Social**. 3ª Ed. Rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 29.

³⁹ FEDERAÇÃO NACIONAL DE PREVIDÊNCIA PRIVADA. Disponível em: <<http://www.fenaseg.org.br>>. Acesso em: 28. ago. 2012.

A adoção normalmente ocorre com a contratação de um plano de previdência privada. Bancos como a Caixa Econômica Federal, o Banco do Brasil, o HSBC, etc, ou empresas criadas para esse fim, de administrar fundos e capitalizá-los para distribuir renda no futuro, oferecem esse tipo de produto.

O trabalhador também pode optar por aplicar toda sua renda nesse tipo de fundo, porém estará exercendo a profissão ilegalmente e não poderá “existir” para o Estado, emitir notas fiscais, contar com incentivos e financiamentos diferenciados que são subsidiados pelo governo.

O RPC Privado é organizado de forma independente do RGPS. O Estado não intervém no funcionamento ou na administração da Previdência Privada – exceto como organismo de regulação e em alguns casos específicos, como irregularidade na administração ou insuficiência de reservas. Deve haver lei complementar nesse sentido e “Atualmente, as leis que regulam a matéria são as Leis Complementares nº 108 e 109, de 2001”.⁴⁰

O sistema privado subdivide-se em fechado e aberto. No primeiro, as empresas costumam aderir a planos de previdência complementar fechada, em benefício de seus empregados. No regime aberto, qualquer pessoa pode participar, basta celebrar contrato com a empresa administradora do plano de previdência.

Não só como forma de proteção, as pessoas buscam a previdência privada como diversificação ou alternativa para investimentos, já que existem algumas vantagens na aplicação de renda na previdência privada, como dedução do valor de imposto de renda devido ao Estado. O Banco Itaú tem o seguinte anúncio em seu endereço eletrônico:⁴¹

A previdência permite acumular recursos para um futuro tranquilo e o valor pode ser resgatado ou transformado em renda mensal. Além disso, oferece benefícios fiscais, auxilia no planejamento sucessório e proporciona proteção patrimonial para você e sua família.

⁴⁰ KERTZMAN, Ivan. **Curso Prático de Direito Previdenciário**. 6ª Ed. Rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2009. p. 36.

⁴¹ BANCO ITAÚ. Disponível em: <<http://www.itaú.com.br>>. Acesso em: 28. ago. 2012.

2. REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL – RGPS

Com o objetivo do capítulo inicial cumprido – de contextualizar o leitor no panorama do modelo previdenciário brasileiro existente, sintetizar sua evolução e discriminar os diversos regimes existentes –, segue-se para uma pormenorização do RGPS. O intuito deste capítulo é conceituar o regime geral como um dos regimes inseridos no modelo brasileiro e exaltar seus principais aspectos.

O RGPS é o sistema previdenciário dedicado aos trabalhadores em geral. É uma espécie de regime que abrange obrigatoriamente todos que exercem atividade remunerada e não estejam no RPPS, além dos respectivos dependentes. Além disso, alguns segurados podem participar do sistema sem auferir renda, como o estudante e a dona de casa, por exemplo.

Ivan Kertzman⁴² define o RGPS como regime de previdência social de organização estatal contributivo e compulsório, administrado pelo INSS – Instituto Nacional do Seguro Social, sendo que as contribuições para ele arrecadadas são fiscalizadas e normatizadas pela Receita Federal do Brasil. É um regime de repartição simples e de benefício definido.

Neste capítulo procura-se conceituar o sistema, com o fito de subsidiar e dar um entendimento do panorama geral do RGPS, citando o embasamento constitucional e legal, estabelecendo uma ligação desses dispositivos com os conceitos mais amplos do sistema – segurados, dependentes, beneficiários, financiadores, gestores, tipos de aposentadoria, entre outros.

Ainda são tratados nesta parte do trabalho os princípios gerais do sistema, que dão diretrizes sobre as finalidades e aplicação do RGPS.

2.1 EMBASAMENTO CONSTITUCIONAL E LEGAL

A previdência social está prevista como parte integrante da seguridade social, no capítulo I do título VIII da Constituição Federal. Nele, a seção III apresenta o artigo 201, que define o RGPS.

⁴² KERTZMAN, Ivan. **Curso Prático de Direito Previdenciário**. 6ª Ed. Rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2009. p. 30.

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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)⁴³

Os principais artigos concernentes ao RGPS da Lei Maior são, portanto, o 194, que define a previdência social como ramo da seguridade social, o 195, que estabelece contribuições que financiam a seguridade social e o 201, que define algumas características importantes do regime geral. O artigo 194 traz uma lista de princípios da seguridade social, mas nem todos são aplicáveis à previdência social.

A evolução histórica e a estruturação da Secretaria da Receita Federal⁴⁴ colocaram-na como órgão responsável pela fiscalização e arrecadação tributárias e essa condição, coadunada com o ordenamento jurídico tributário brasileiro, faz com que muitos dispositivos constitucionais de cunho tributário – principalmente as do Título VI da Lei Maior - também se apliquem às contribuições sociais, que são espécie do gênero tributo.⁴⁵

Em relação aos dispositivos legais, a vida dos beneficiários, profissionais da área do direito previdenciário e demais interessados foi facilitada pelo Ministério da Previdência Social, que instituiu o “Sislex”⁴⁶ (Sistema de Legislação da Previdência Social) com o objetivo de organizar, manter e disponibilizar para toda a população um banco de dados como fonte integrada de consulta sobre legislação previdenciária. A intenção é facilitar o acesso a esse material, aumentar a eficácia da consulta e diminuir a pesquisa de documentos em papel.

⁴³ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 14 out. 2012.

⁴⁴ Assuntos comentados no item 2.1 deste trabalho: “BREVE HISTÓRICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL”.

⁴⁵ “ De fato, a par das três modalidades de tributos (os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria) [...] aludem a duas outras modalidades tributárias [...]: o empréstimo compulsório e as contribuições sociais, inclusive as de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas. RE n 146.733-9/SP (Pleno).” Disponível em:<<http://jus.com.br/revista/texto/13464/classificacao-dos-tributos-brasileiros>>. Acesso em 15 out. 2012.

⁴⁶ BRASIL. Ministério da Previdência Social. Disponível em: <<http://www.mpas.gov.br/>>. Acesso em 20 ago. 2012.

Com um sistema fácil de busca de legislação, a Dataprev⁴⁷ (que disponibiliza este sistema em seu site) presta um serviço importante de transparência para os interessados na Previdência Social. O “Sislex” considera como legislação básica (citando-se aqui apenas aquelas referentes ao RGPS) as Leis nº 8.212 e nº 8.213, além do Decreto nº 3.048.

A Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, “Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências”⁴⁸: é a lei de custeio da seguridade social, também aplicável ao RGPS. A Lei nº 8.213, de mesma data, “Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências”⁴⁹, sendo conhecida popularmente como lei de benefícios.

O Decreto nº 3.048, de 06 de maio de 1999, “Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências”.⁵⁰ O Regulamento da Previdência Social – RPS é dividido em livros, cada um tratando de determinados assuntos. O livro I trata da finalidade e dos princípios básicos, o II de benefícios, o III de custeio, o IV de penalidades em geral, o V da organização da Seguridade Social e o VI traz disposições gerais.

⁴⁷ “Missão estratégica da Dataprev: Empresa pública federal que tem como missão fornecer soluções de tecnologia da informação e da comunicação para a execução e o aprimoramento das políticas sociais do Estado brasileiro.” Disponível em: <<http://portal.dataprev.gov.br/wp-content/uploads/2010/04/Apresentacao-Institucional-ref.Julho-e-AGosto-2012.pdf>>. Acesso em 23 out. 2012.

⁴⁸ BRASIL. Lei 8.212, de 24 de julho de 1991. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/42/1991/8212.htm>>. Acesso em: 27 out. 2012.

⁴⁹ BRASIL. Lei 8.213, de 24 de julho de 1991. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1991/8213.HTM>>. Acesso em: 27 out. 2012.

⁵⁰ BRASIL. Decreto 3.048, de 06 de maio de 1999. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/1999/3048.htm>>. Acesso em: 27 out. 2012.

2.2 CONCEITOS GERAIS

2.2.1 Conceitos do Artigo 201 da Constituição Federal de 1988

O RGPS é definido pelo o artigo 201 da Constituição Federal como forma de organização do regime de previdência social.⁵¹ O RGPS tem caráter contributivo, o que significa que nem todos poderão usufruir dos seus benefícios – é necessário que haja alguns pressupostos, como a contribuição obrigatória dos segurados. Somente participa do regime quem contribui.

Além disso, a filiação ao regime é obrigatória, definição do *caput* do referido artigo e melhor definida pelo RPS, em seu artigo 12: “O exercício de atividade remunerada sujeita a filiação obrigatória ao Regime Geral de Previdência Social.”⁵²

O RGPS deve observar critérios que mantenham a saúde financeira e atuarial do regime. Esses dois elementos – financeiro e atuarial – estão intrinsecamente ligados: a atuária⁵³ é a responsável por projetar cenários, estimar as entradas e saídas financeiras e também os futuros fluxos de caixa, atividades que requerem alto grau de especialização e planejamento.

O artigo 201 traz em seus incisos o tipo de proteção que a previdência social deve fornecer⁵⁴, nos termos da lei, benefícios estes que serão objeto de análise no item 2.5 – BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS.

⁵¹ Conceito de Previdência Social analisado no item 1.1 – DEFINIÇÃO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL.

⁵² BRASIL. Decreto 3.048, de 06 de maio de 1999. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/1999/3048.htm>>. Acesso em: 27 out. 2012.

⁵³ “O profissional de atuária é um especialista em problemas probabilísticos-financeiros, com conhecimento multidisciplinar, devidamente preparado para mensurar e administrar riscos. Suas habilidades servem à busca de equilíbrio em operações de seguros em geral, previdência pública/privada e capitalização.” (Faculdade de Ciências Econômicas - Comissão de Graduação de Ciências Contábeis. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/ufrgs/ensino/graduacao/cursos/exibeCurso?cod_curso=306>. Acesso em: 20 out. 2012.)

⁵⁴ São os seguintes incisos: “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.”

O parágrafo 1º do artigo 201 veda que sejam adotados requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do RGPS, com algumas exceções - como as atividades exercidas sob condições que prejudicam a saúde ou a integridade física e também no caso de portadores de necessidades especiais.⁵⁵

O parágrafo 2º é um dos princípios do RGPS repetido em lei, segundo o qual nenhum benefício que substitui o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor menor que o salário mínimo.⁵⁶ Os parágrafos 3º e 4º também são considerados por lei como princípios, assuntos objetos de análise no item 2.3 – Princípios e Objetivos da Previdência Social.

2.2.2 Participantes do RGPS

Os participantes do RGPS são chamados de segurados. Os segurados - trabalhadores da iniciativa privada, servidores públicos não vinculados ao RPPS, entre outros - podem possuir dependentes, normalmente seus familiares, e esse conjunto de pessoas (segurados e dependentes) podem, atendidos os requisitos, ser destinatários de prestações previdenciárias, momento em que serão qualificados como beneficiários.⁵⁷

2.2.3 Custeio Tripartite

O custeio da seguridade social (que engloba a previdência social, portanto, o RGPS) é estabelecido pelo artigo 195 da Constituição Federal, que determina seu financiamento “por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.⁵⁸

⁵⁵ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 14 out. 2012.

⁵⁶ Princípio tratado no item 2.3.2 – O Salário Mínimo Como Piso dos Benefícios.

⁵⁷ O assunto será pormenorizado no item 2.4.

⁵⁸ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 20 out. 2012.

Depreende-se desse artigo a participação do Estado, por meio de seus entes políticos, no financiamento do RGPS.

Além de o Governo, também são financiadores do regime em análise os empregadores (ou empresa e entidade e ela equiparada) e os trabalhadores (e demais segurados da previdência social). É o que se chama de tríplice forma de custeio.

No custeio tripartite há de se ressaltar que os aposentados e pensionistas do RGPS não contribuem, uma vez que o inciso II do artigo 195 determina que não incida (logo, uma imunidade tributária)⁵⁹ contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidos pelo RGPS.

A imunidade não é dos aposentados, que podem exercer atividade remunerada e terão que contribuir referente a ela, mas sim da aposentadoria.

[...] É importante ter em conta, ainda, que o próprio inciso II do art. 195 estabelece imunidade à contribuição previdenciária do Regime Geral de Previdência Social das aposentadorias e pensões ao dispor: “não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência”. Tal não significa que aposentados e pensionistas, subjetivamente considerados, sejam imunes, isso porque, no caso de permanecerem em atividade ou voltarem a exercer atividade vinculada ao RGPS, contribuirão relativamente às mesmas. Tal se justifica e se viabiliza constitucionalmente em razão da universalidade e da solidariedade que inspiram o custeio da seguridade social (STF, Primeira Turma, AI 668531 AgR, Rel. Ministro Ricardo Lewandowski, jun/09). Em resumo, os benefícios de aposentadoria e pensão são imunes, mas não outros salários e remunerações que o aposentado ou pensionista perceba.⁶⁰

Para tentar esquematizar as contribuições sociais previdenciárias e sua inserção na classificação pentapartida, seguem as tabelas abaixo: primeiro, a classificação pentapartida dos tributos; após, as espécies de contribuições especiais e, por último, as contribuições previdenciárias, devidamente inseridas.

⁵⁹ “As imunidades são limitações constitucionais ao poder de tributar consistentes na delimitação da competência tributária constitucionalmente conferida aos entes políticos. [...] Em face da diferenciação, é importante ressaltar que não importa como o texto constitucional foi redigido: se impede a cobrança de tributo, limitando a competência tributária, o caso é de imunidade.” (ALEXANDRE, Ricardo. *Direito Tributário Esquematizado*. 4ª Ed. São Paulo: Método, 2010.)

⁶⁰ PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário Completo**. 4ª Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 287-288.

Tabela 6 - Espécies de Tributos

Tributos	Impostos
	Taxas
	Contribuições de Melhoria
	Empréstimos Compulsórios
	Contribuições Especiais

Tabela 7 - Espécies de Contribuições Especiais⁶¹

Contribuições Especiais	Contribuições Sociais
	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
	Contribuições Corporativas
	Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública

Tabela 8 - Quadro de Contribuições Sociais⁶²

CS Gênero	Destino	Origem da CS	Artigos da CF
de Seguridade Social	Previdenciárias	Folha de Pagamento	195, I, a
		Remuneração	195, II
		Movimentação Financeira (extinta CPMF)	Art. 74 e 75 do ADCT
	Não Previdenciárias	Movimentação Financeira (extinta CPMF) Obs.:* recursos para saúde e pobreza	Art. 74 e 75 do ADCT
		Receita ou Faturamento (PIS/COFINS)	195, I, b
		Lucro (CSLL)	195, I, c
		Concurso de Prognósticos	195, III
	Do Importador	195, IV	
Outras CS	Competência Residual para Criação de Novas CS	-	195, § 4º
CS Gerais	Para a Área Social	(Salário Educação)	212, § 5º
	para os Serviços Sociais Autônomos	-	240

A remuneração do trabalhador e a folha de pagamento financiam a maior parte do RGPS. “Percebe-se que as contribuições previdenciárias estão, a princípio, ligadas à remuneração do trabalho, sendo esta a base das contribuições das empresas e dos trabalhadores”⁶³.

⁶¹ ALEXANDRE, Ricardo. Direito Tributário Esquematizado. 4ª Ed. São Paulo: Método, 2010. p. 82-84.

⁶² *Ibidem*. p. 87-88.

⁶³ KERTZMAN, Ivan. **Curso Prático de Direito Previdenciário**. 6ª Ed. Rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2009. p. 59.

Outro aspecto interessante é a necessidade, para a criação de um benefício previdenciário, de uma prévia fonte de custeio, o que significa dizer que uma nova contribuição deve ser criada é a preexistência do custeio em relação aos benefícios e serviços. Essa regra está presente no parágrafo 5º do artigo 195 da Constituição Federal. Assim, para ser possível a criação ou ampliação de qualquer benefício ou serviço, deve haver, anteriormente, previsão da fonte dos recursos que financiará a nova prestação. Um novo benefício deve ser financiado por uma nova fonte, não bastando apenas indicar recursos já existentes, sob o risco de padecer de inconstitucionalidade.

O artigo 195 traz um rol de contribuições sociais gerais, destinadas ao financiamento de toda a seguridade social. Ocorre que parte delas são consideradas como previdenciárias, como é o caso da folha de pagamento, e parte delas não são de cunho previdenciário:

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

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

- a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;
- b) a receita ou o faturamento;
- c) o lucro;⁶⁴

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

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

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

2.2.4 Gestão Quadripartite

A seguridade social tem como um de seus princípios a gestão quadripartite, a partir de uma descentralização administrativa e de um caráter democrático, conforme o inciso VII do parágrafo único do artigo 194.⁶⁵

⁶⁴ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 20 out. 2012.

⁶⁵ “Art. 194. [...] Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: [...] VII - caráter democrático e

Seguindo essa diretriz, a previdência social também foi organizada sob gestão quadripartite, que envolve os trabalhadores, os empregadores, os aposentados e o governo. Assim foi estabelecido o texto do RPS:

Art. 4º A previdência social rege-se pelos seguintes princípios e objetivos:

[...]

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo nos órgãos colegiados.

A diferença para o custeio, que é tripartite, foi a acertada inclusão dos aposentados do RGPS na gestão do regime, porquanto são diretamente interessados em eventuais mudanças.

2.3 PRINCÍPIOS E OBJETIVOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Com a devida identificação dos participantes do RGPS na qualidade de segurados ou dependentes, dos agentes que patrocinam a forma tríplice de custeio do regime e também dos responsáveis pela sua gestão quadripartite, fica mais facilitada uma leitura dos princípios do regime geral previdenciário brasileiro.

Conforme Wladimir Novaes Martinez, os princípios do direito são uma espécie de consciência jurídica, podendo ser concebidos por meio dos estudiosos⁶⁶ e intelectuais da área, de maneira doutrinária ou, ainda, estar no texto maior de um país, normalmente uma Constituição. Princípios são amplos, que estão acima das normas, servindo justamente para guiar a aplicação delas.

De certo modo, alguns dos princípios do RGPS são uma releitura dos princípios da seguridade social que estão elencados no parágrafo único do artigo 194, aplicados, teoricamente, a todas as áreas da seguridade social.

descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.”

⁶⁶ MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Princípios de Direito Previdenciário**. 5ª Ed. São Paulo:LTR, 2011. p. 34.

Ocorre, no entanto, que nem todos os princípios dessa lista podem ser relacionados de maneira estanque à previdência social – como por exemplo a universalidade da cobertura e do atendimento, uma vez que o RGPS tem caráter contributivo (só participa quem contributivo).⁶⁷

Essa falha do constituinte veio por ser sanada pela Lei nº 8.212 que, apesar de seu caráter de norma inferior à Constituição Federal, não é vista como um caso de inconstitucionalidade por especificar os princípios gerais em cada área da seguridade social, ainda que de maneira não equânime à do texto constitucional. O artigo 3º da Lei nº 8.212 traz a finalidade da previdência social e, em seu parágrafo único, determina princípios e diretrizes, enquanto a lei nº 8.213 tem o artigo dedicado especialmente a princípios da previdência social:

Art. 3º da Lei nº 8.212: A Previdência Social tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, idade avançada, tempo de serviço, desemprego involuntário, encargos de família e reclusão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente.

Parágrafo único. A organização da Previdência Social obedecerá aos seguintes princípios e diretrizes:

- a) universalidade de participação nos planos previdenciários, mediante contribuição;
- b) valor da renda mensal dos benefícios, substitutos do salário-de-contribuição ou do rendimento do trabalho do segurado, não inferior ao do salário mínimo;
- c) cálculo dos benefícios considerando-se os salários-de-contribuição, corrigidos monetariamente;
- d) preservação do valor real dos benefícios;
- e) previdência complementar facultativa, custeada por contribuição adicional.⁶⁸

Art. 2º da Lei nº 8.213: A Previdência Social rege-se pelos seguintes princípios e objetivos:

- I - universalidade de participação nos planos previdenciários;
- II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios;
- IV - cálculo dos benefícios considerando-se os salários-de-contribuição corrigidos monetariamente;
- V - irredutibilidade do valor dos benefícios de forma a preservar-lhes o poder aquisitivo;
- VI - valor da renda mensal dos benefícios substitutos do salário-de-contribuição ou do rendimento do trabalho do segurado não inferior ao do salário mínimo;

⁶⁷ O significado de caráter contributivo foi exposto no item “1.1 - O QUE É A PREVIDÊNCIA SOCIAL ?”.

⁶⁸ BRASIL. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/42/1991/8212.htm>>. Acesso em: 20 nov. 2012.

VII - previdência complementar facultativa, custeada por contribuição adicional;
 VIII - caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação do governo e da comunidade, em especial de trabalhadores em atividade, empregadores e aposentados.⁶⁹

Apesar de existirem uma série de outros princípios envolvidos (princípios gerais do direito, constitucionais, administrativos, entre outros), restringe-se, neste trabalho, a análise principiológica aos dispositivos das Leis nº 8.212 e 8.213, apenas como uma forma de proporcionar ao leitor uma visão geral. Dado o escopo do trabalho de analisar fatores que contribuem para o déficit do RGPS e a complexidade do estudo de princípios, optou-se por realizar tal restrição. O autor Wladimir Martinez comenta a respeito desse tema – do “difícil trato da principiologia” – afirmando que a maioria dos jusprevidenciaristas não se aprofunda na análise dos princípios e cita Armando de Oliveira Assis e Marly Antonieta Cardone como boas contribuições doutrinárias.⁷⁰

O tratamento dos diversos princípios previdenciários das Leis nº 8.212 e 8.213 implica o esgotamento desses princípios que estão no RPS, o Decreto nº 3.048, porquanto eles são repetições dos dispositivos das leis, conforme depreende da leitura do RPS:

Art. 4º do Decreto nº 3.048: A previdência social rege-se pelos seguintes princípios e objetivos:
 I - universalidade de participação nos planos previdenciários;
 II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
 III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios;
 IV - cálculo dos benefícios considerando-se os salários-de-contribuição corrigidos monetariamente;
 V - irredutibilidade do valor dos benefícios, de forma a preservar-lhe o poder aquisitivo;
 VI - valor da renda mensal dos benefícios substitutos do salário-de-contribuição ou do rendimento do trabalho do segurado não inferior ao do salário ímimo; e
 VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, os aposentados e do governo nos órgãos colegiados.⁷¹

⁶⁹ BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/42/1991/8213.htm>>. Acesso em: 20 nov. 2012.

⁷⁰ MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Princípios de Direito Previdenciário**. 5ª Ed. São Paulo: LTR, 2011. p. 36.

⁷¹ BRASIL. Decreto 3.048, de 06 de maio de 1999. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/1999/3048.htm>>. Acesso em: 25 ago. 2012.

2.3.1 O Princípio da Universalidade no RGPS

O princípio da seguridade social da universalidade de cobertura e atendimento, contido no inciso I do parágrafo único do artigo 194, é embrionário do princípio da universalidade no RGPS. A alínea “a” do parágrafo único do artigo 3º da Lei 8.212 determina “universalidade de participação nos planos previdenciários, mediante contribuição”.⁷²

Enquanto aquele princípio é destinado à toda a seguridade social, esse último se refere apenas à previdência. Ocorre que o RGPS é contributivo e de filiação obrigatória para quem exerce atividade remunerada e quem não a exerce ou não contribui fica fora do regime.

Não se trata de uma negação do princípio da seguridade, da universalidade de cobertura e atendimento. Pelo contrário: no RGPS foi criado o segurado facultativo, justamente para atender ao princípio da seguridade social, mais amplo. Assim, o princípio de seguridade social da universalidade deve ser analisado com a ressalva de que é cumprido, porém, no âmbito do RGPS são necessárias as devidas contribuições. O inciso I do artigo 2º da Lei nº 8.213 não indica expressamente a necessidade de contribuição, o que, porém, não o torna incorreto.

2.3.2 O Salário Mínimo Como Piso dos Benefícios

O princípio previdenciário constante na alínea "b" do parágrafo único do artigo 3º de lei nº 8.212 equivale ao inciso VI do artigo 2º da Lei nº 8.213. Esse princípio define que o valor da renda mensal dos benefícios, substitutos do salário-de-contribuição ou do rendimento do trabalho do segurado, não deverá ser inferior ao do salário mínimo.⁷³ Esse conceito significa um limite mínimo igual ao salário mínimo para a renda mensal referente aos benefícios previdenciários, quando utilizadas como parâmetro do salário-de-contribuição ou como substituição do rendimento do trabalho do segurado.

⁷² BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 30 ago. 2012.

⁷³ BRASIL. Lei 8.212, de 24 de julho de 1991. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/42/1991/8212.htm>>. Acesso em: 30 out. 2012.

2.3.3 Cálculo dos Benefícios e Correção Monetária

Este princípio também está presente nas duas leis da previdência social. Na Lei nº 8.212, por meio da alínea “c” do parágrafo único do artigo 3º, ao passo que na Lei nº 8.213 com espeque no inciso IV do artigo 2º. O texto da lei determina que o cálculo dos benefícios deve levar em conta os salários-de-contribuição com a devida correção monetária.⁷⁴

Por conta do dispositivo legal, é mister que, quando do deferimento de algum benefício previdenciário,⁷⁵ haja a atualização monetária dos valores pagos. Uma pessoa que realiza suas contribuições previdenciárias ao longo de vários anos certamente terá, quando do total da soma e da média dos valores contribuídos, grande defasagem devido à da inflação monetária. Assim, a lei tenta proteger e corrigir essa desproporção do que foi pago e do que será usufruído em termos de valor real, assim entendido aquele que foi atualizado.

2.3.4 Preservação do Valor Real dos Benefícios

O princípio da Preservação do Valor Real dos Benefícios é oriundo do parágrafo 4º do artigo 201 da Constituição Federal. Uma vez que o item já foi analisado, limita-se, neste ponto, a citar a sua divergência existente nas leis nº 8.212 (alínea “d” do parágrafo único do artigo 3º, que exige uma preservação do valor real do benefício) e 8.213 (inciso V do artigo 2º, que determina uma irredutibilidade dos benefícios, mas não cita o valor real, referindo-se à necessidade da manutenção do poder aquisitivo).

Em resumo, é possível diferenciar os dispositivos em dois aspectos, mas que em muito se assemelham : enquanto na Lei nº 8.212 exigiu-se o valor real (o que implica correção dos valores dos benefícios prejudicados pela inflação), na Lei nº 8.213 é requerida a manutenção do poder de compra. É bastante plausível a tese de que o fito do legislador ordinário, ao elaborar a Lei nº 8.212, era o mesmo contido no dispositivo da Lei nº 8.213, de manter um valor monetário do benefício atualizado, com poder de compra, real – conceitos diferentes mas com objetivos muito próximos

⁷⁴ Ibidem.

⁷⁵ Os benefícios previdenciários estão explicados no item 2.5 deste trabalho.

2.3.5 Previdência Complementar Facultativa

Este princípio consta nas duas leis. O artigo 3º da Lei nº 8.212, em seu parágrafo único, alínea “e”, equivale ao inciso VII do artigo 2º da Lei nº 8.213. Esse princípio trata da inserção da previdência privada no Brasil. A previdência complementar privada logicamente é facultativa – ninguém é obrigado a se filiar a um regime privado - e foi tratada no subtítulo 1.3.3.3.1. deste trabalho, sendo regulada pela Lei Complementar nº 109 de 29 de maio de 2001.

2.3.6 Uniformidade e Equivalência dos Benefícios e Serviços

O princípio da Uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços entre as populações urbanas e rurais decorre diretamente do texto constitucional (inciso II do parágrafo único do artigo 194), repetido pelo inciso II do artigo 2º da Lei nº 8.213. Como a Lei nº 8.212 trata do custeio, não trouxe tal disposição.

Esse mecanismo de igualdade entre as populações urbanas e rurais atende ao princípio da isonomia. Conforme o autor Ivan Kertzman, foi a Constituição Federal de 1988 que realizou essa equiparação entre os cidadãos do campo e os da cidade. Ele explica que, antigamente, a população urbana auferia benefícios maiores já que, ao obter maiores salários, contribuía sobre uma base maior. Já a população rural realizava contribuições sobre uma base muito pequena, o que implicava pequenos benefícios.⁷⁶

Este princípio tem um forte cunho político e assistencial, possibilitando uma correção da desigualdade entre trabalhadores urbanos e rurais mas causando um forte déficit: a população rural contribui muito menos do que recebe em contrapartida como benefícios, sendo este um dos fatores de desequilíbrio do fluxo financeiro do RGPS.⁷⁷

⁷⁶ KERTZMAN, Ivan. **Curso Prático de Direito Previdenciário**. 6ª Ed. Rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2009. p. 47.

⁷⁷ Este assunto – do princípio da uniformidade e equivalência - é pormenorizado nos subitens 2.3.6 e 3.1.1.2.

2.3.7 Seletividade e Distributividade na Prestação dos Benefícios;

O princípio da seletividade e distributividade na prestação dos benefícios decorre diretamente do inciso III do parágrafo único do artigo 194 da Constituição Federal, sendo repetido pelo inciso II do artigo 2º da Lei de Benefícios (8.213). A aplicação e síntese desse princípio implica no deferimento de benefícios para quem realmente necessita deles, cumpridos os pressupostos da lei.

O autor Ivan Kertzman exemplifica a situação ensina que “Somente poderão usufruir do auxílio-doença, por exemplo, os segurados que se encontrarem em situação de incapacidade temporária para o trabalho”.⁷⁸

Conforme o referido autor, há uma espécie de contraposição da seletividade em relação à universalidade de cobertura, pois a previdência social precisa cobrir uma série de riscos mas não tem recursos infinitos, o que demanda do Estado uma seletividade do que realmente será deferido e para quem será. A distributividade está mais relacionada às pessoas, enquanto que a seletividade tem sua ligação na escolha dos benefícios.

2.3.8 Gestão Administrativa

No item 2.2.4 – Gestão Quadripartite foi pormenorizada a administração do RGPS, que tem caráter democrático e descentralizado, contando com a participação de quatro esferas de colaboradores: o governo, os empregadores, os trabalhadores e os aposentados. A diferenciação para o custeio tripartite está na não incidência de contribuição sobre a aposentadoria e pensão concedidas pelo RGPS. Essa é a síntese do inciso VII do artigo 2º da Lei 8.213.

⁷⁸ KERTZMAN, Ivan. **Curso Prático de Direito Previdenciário**. 6ª Ed. Rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2009. p. 48.

2.4 BENEFICIÁRIOS: SEGURADOS E DEPENDENTES

O beneficiário do Regime Geral da Previdência Social pode ser tanto o segurado, que efetivamente contribui para a manutenção do regime, como o seu dependente, que não recolhe qualquer contribuição nesta condição, mas é beneficiado pela contribuição feita pelo segurado, já que esta não é vertida em seu benefício exclusivo.

Fábio Zambitte⁷⁹ define os beneficiários do RGPS como pessoas naturais que fazem jus ao recebimento de prestações previdenciárias, no caso de serem atingidas por algum dos riscos sociais previstos em lei. Ele explica que as prestações previdenciárias subdividem-se em benefícios, com conteúdo pecuniário, e serviços, hoje restritos à habilitação e reabilitação profissional e ao serviço.

2.4.1 Segurados

Aduz Sergio Pinto Martins que “A idéia de segurado vem do contribuinte de seguro do Direito Civil, em que o segurado faz um contrato de seguro com a seguradora para ficar coberto contra certo risco.”⁸⁰

No RGPS os segurados são sempre pessoas físicas e dividem-se em dois grupos: segurados obrigatórios e facultativos.

Existe um limite mínimo de idade para o ingresso no RGPS, tanto para segurados obrigatórios como para facultativos. Esse limite mudou algumas vezes durante a evolução previdenciária⁸¹ e, a partir de 16 de dezembro de 1998, exceto para menor aprendiz, que é quatorze anos, por força da Emenda Constitucional nº 20, a idade mínima para ser segurado é de 16 anos.

⁷⁹ IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 14ª Ed. Rev. e atual. Niterói: Impetus, 2009. p. 178.

⁸⁰ MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da Seguridade Social**. 12ª Ed. São Paulo: Atlas S.A., 1999. p. 99.

⁸¹ Até 28 de fevereiro de 1967 era quatorze anos; entre 1º de março de 1967 a 4 de outubro de 1988, doze anos; quatorze anos, a partir de 5 de outubro de 1988 a 15 de dezembro de 1998, exceto para menor aprendiz, que contava com o limite de doze anos, por força do art. 7º, XXXIII, da Constituição Federal e do art. 80 da Consolidação das Leis do Trabalho;

2.4.1.1 Segurados Obrigatórios

Segurados obrigatórios são aqueles que exercem atividade remunerada e, por isso, a partir do momento em que passam a exercer atividade remunerada lícita, ingressam no regime geral. Isto acontece pois estes segurados são vinculados compulsoriamente ao sistema previdenciário, em decorrência do exercício de atividade remunerada, sem a possibilidade de exclusão voluntária.

Eles atendem ao princípio constitucional da compulsoriedade do sistema previdenciário e estão previstos nos artigos 12 da Lei nº 8.212, 11 da Lei nº 8.213 e 9º do Regulamento da Previdência Social (Decreto nº 3.048).

A lei divide-os em cinco espécies: empregado, avulso, contribuinte individual, empregado doméstico e segurado especial.

Tabela 9 - Beneficiários do RGPS

Segurados	Obrigatórios	Empregado
		Empregado Doméstico
		Trabalhador Avulso
		Segurado Especial
		Contribuinte Individual
	Facultativos	-
Dependentes	-	-

2.4.1.1.1 Empregado⁸²

Historicamente, o direito previdenciário foi dado como sendo um mero apêndice do direito do trabalho. Nesses tempos, era comum, até na legislação, utilizar-se o próprio texto da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, ou remissão a ele, para conceituar o integrante da categoria de contribuinte que na legislação previdenciária recebia o nome de “segurado empregado”.

⁸² Inciso I do artigo 12 da Lei nº 8.212; inciso I do artigo 9º do Decreto nº 3.048 e artigo 6º da IN SRP 003 de 2005.

Ao longo dos anos, entretanto, outras categorias de trabalhadores passaram a ter acesso aos benefícios previdenciários, dando origem a novas categorias de segurados, entre elas a dos empresários, a dos trabalhadores autônomos, a dos empregados domésticos, a dos trabalhadores rurais e a dos avulsos. A criação de uma nova categoria de segurado para cada situação nova não foi a regra, pelo contrário, essas novas situações passaram a ser acomodadas dentro das categorias existentes.

Essa acomodação de atividades semelhantes entre si foi mais acentuada na categoria dos segurados empregados, o que se pode constatar hoje lendo o texto legal. Na categoria de segurado empregado estão incluídas pessoas que exercem atividades não regidas pela CLT, mas cuja inclusão se deu por terem uma relação de trabalho semelhante à da relação de emprego, como é o caso do trabalhador temporário (regido pela Lei nº 6.019).

Nessa categoria existem também situações em que o critério determinante não foi somente o da semelhança, mas também o da exclusão em relação as demais categorias, como é o caso do detentor de mandato eletivo, cuja semelhança com a relação de emprego não é tão visível, mas seu enquadramento se deu por não ser coerente incluí-lo em outra categoria.

Assim, o conceito de segurado empregado é semelhante ao que consta na legislação trabalhista⁸³ para empregado celetista, porém mais amplo, incluindo outras pessoas que não são alcançadas pelo conceito formulado pelo direito do trabalho, como o servidor de cargo de provimento efetivo que não possui Regime Próprio de Previdência Social, a pessoa que exerce exclusivamente cargo em comissão, etc.

Sucintamente, pode-se conceituar o segurado empregado como aquele que presta serviço de natureza urbana ou rural a empresa, em caráter não eventual, sob sua subordinação e mediante remuneração.

Os primeiros não celetistas a se integrar na categoria dos empregados foram os empregados rurais regidos pela Lei nº 5.889, trazidos pela mudança da Constituição, em 1988.

⁸³ “Art. 3º - Considera-se empregado toda pessoa física que prestar serviços de natureza não eventual a empregador, sob a dependência deste e mediante salário.”
BRASIL. Lei 5.452, de 01º de maio de 1943. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm>. Acesso em: 15 nov. 2012.

Essa mudança acabou com as diferenças entre o sistema de previdência dos trabalhadores urbanos e o sistema de assistência dos trabalhadores rurais. Vieram também os trabalhadores temporários regidos pela Lei nº 6.019, enxertados na categoria de segurado empregado em decorrência da extinção da categoria diferenciada a que pertenciam até então.

Em 1998 os ocupantes de mandato eletivo foram incluídos na categoria dos segurados empregados (é consenso que não são assalariados). A Lei nº 9.506, de 30 de outubro de 1997 estabeleceu que “é segurado empregado o exercente de mandato eletivo federal, estadual, distrital ou municipal, desde que não amparado por regime próprio de previdência social”. A referida Lei, ao tornar obrigatória a filiação do detentor de mandato eletivo poderia ter instituído para ele forma diferenciada de participação no RGPS, entretanto, a opção foi pela sua inclusão na já existente categoria de empregado, embora o exercício do mandato eletivo não configure vínculo empregatício.

Isso significa que pagará as contribuições e terá os direitos inerentes à categoria de segurado empregado do RGPS. Entretanto, ao contrário do que ocorre com os demais trabalhadores enquadrados nessa categoria, que serão sempre segurados obrigatórios, o servidor de mandato eletivo não será segurado do RGPS em relação a essa atividade, quando estiver vinculado a regime próprio de previdência.

Dessa maneira, o servidor público não filiado a regime próprio de previdência, que venha exercer o mandato eletivo (vereador, deputado, senador, prefeito, etc.), em ambas as atividades estará filiado ao RGPS na categoria de segurado empregado. É importante observar que, apesar de serem duas atividades, nesse caso, a filiação será única na categoria de segurado empregado, visto que as duas atividades implicam filiação nessa categoria. O exercente de mandato eletivo sem vínculo com regime próprio vincula-se obrigatoriamente ao RGPS na categoria de segurado empregado.

No estudo da categoria de segurado empregado, há diversas situações cuja filiação envolve atividades exercidas para a administração pública. Por essa razão é importante situar cada uma destas atividades dentro do contexto do gênero Agentes Públicos.

Pode-se, resumidamente, dizer que o gênero agente público é formado por diversas espécies de agentes, conforme discriminado abaixo:

Tabela 10 - Agentes Públicos

Tipo	Definição	Exemplos
Agentes Políticos	São os chamados membros de poder	Chefes do Poder Executivo, Ministros e Secretários de Estado, Juízes, Deputados, Vereadores, etc.
Agentes Administrativos	Aqueles que mantêm vínculo profissional com a administração	Servidores Públicos (de cargo efetivo ou em comissão) e Empregados públicos (CLT)
Agentes Honoríficos	Ligados à administração em razão de conduta honrosa	Mesários em Eleições
Agentes Credenciados	O vínculo é feito mediante um cadastro	Médico credenciado do SUS

Até o advento da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, os entes públicos tinham autonomia para determinar quem teria o direito de receber aposentadoria e pensão pagas pelos cofres públicos.

A garantia desses direitos é o que caracteriza o regime próprio de previdência social, ou seja, regime próprio de previdência social é aquele que, vinculado a ente público, assegura pelo menos a aposentadoria e a pensão nos termos do art. 40 da CF.

A autonomia dos entes públicos permitia, então que qualquer servidor pudesse estar amparado por RPPS e, em conseqüência, em relação à atividade exercida no ente, excluído do RGPS.

A Emenda Constitucional - EC nº 20 restringiu a autonomia dos entes públicos ao estabelecer que somente aos servidores ocupantes de cargo efetivo seria assegurado regime próprio de previdência social. Restringiu ainda mais ao estabelecer que o regime deveria ser de caráter contributivo (até então a contribuição não era obrigatória), observados critérios que preservassem o respectivo equilíbrio financeiro e atuarial. (CF/88, art. 40)

Se não bastasse, a EC 20/98 expressamente estabeleceu que ao servidor ocupante exclusivamente de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, bem como de outro cargo temporário ou de emprego público, aplica-se o regime geral de previdência social – RGPS.

Assim, a partir da EC 20/98 só poderá estar vinculado a regime próprio o servidor ocupante de cargo efetivo ou o militar. Os demais servidores filiam-se obrigatoriamente ao RGPS.

O ocupante de cargo em comissão é um caso que deve ser analisado à parte, visto que o §13 da CF/88 usa a expressão “ocupante exclusivamente de cargo em comissão”.

Em relação a ele a situação que existe refere-se ao o cargo em comissão ser ocupado por servidor titular de cargo efetivo vinculado a RPPS. Entende-se que não se trata de servidor ocupante exclusivamente de cargo em comissão, logo, não estará sujeito ao RGPS, permanecendo vinculado ao regime de origem. Se, porém, o cargo for ocupado por servidor sem regime próprio de previdência ou por pessoa sem vínculo com o ente público, a vinculação ao RGPS na categoria de segurado empregado será obrigatória.

Tabela 11 - Vinculações ao RGPS ou ao RPPS

Ocupante do Cargo em Comissão	Qual Regime?
Somente cargo em comissão	RGPS
Com atividade na iniciativa privada	
Com cargo efetivo sem RPPS	
Com cargo temporário	
Com emprego público (CLT)	
Cargo efetivo com (§ 1º, do art. 10 do RPS)	RPPS

As mesmas regras aplicadas ao cargo em comissão para determinar sua vinculação previdenciária aplicam-se ao ocupante de cargo de Ministro de Estado, de Secretário Estadual, Distrital ou Municipal, sem vínculo efetivo com a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, suas autarquias, ainda que em regime especial, e fundações.

2.4.1.1.2 Avulso⁸⁴

Aquele que, sindicalizado ou não, presta serviço de natureza urbana ou rural, a diversas empresas, sem vínculo empregatício, com a intermediação obrigatória do órgão gestor de mão-de-obra, nos termos da Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, ou do sindicato da categoria, assim considerados:

- a) o trabalhador que exerce atividade portuária de capatazia, estiva, conferência e conserto de carga, vigilância de embarcação e bloco;
- b) o trabalhador de estiva de mercadorias de qualquer natureza, inclusive carvão e minério;
- c) o trabalhador em alvarenga (embarcação para carga e descarga de navios);
- d) o amarrador de embarcação;
- e) o ensacador de café, cacau, sal e similares;
- f) o trabalhador na indústria de extração de sal;
- g) o carregador de bagagem em porto;
- h) o prático de barra em porto;
- i) o guindasteiro; e
- j) o classificador, o movimentador e o empacotador de mercadorias em portos;

A Lei nº 8.212 (Plano Básico de Custeio da Previdência Social), por sua vez, define trabalhador avulso como quem presta, a diversas empresas, sem vínculo empregatício, serviços de natureza urbana ou rural definidos no regulamento;

2.4.1.1.3 Contribuinte individual⁸⁵

Esta categoria de segurado agregou, a partir de 29 de novembro de 1999, com a Lei nº 9.876, os segurados denominados como “empresários”, “trabalhador autônomo” e “equiparado a trabalhador autônomo” pela redação original da Lei de Benefícios.

Assim, regra quem pertence a essa categoria são os trabalhadores autônomos e os empresários. Abaixo estão relacionadas algumas atividades que a ela se enquadram:

⁸⁴ Inciso IV do artigo 12 da Lei nº 8.212; inciso VI do artigo 9º do Decreto 3.048 e artigo 7º da IN SRP 003 de 2005.

⁸⁵ Inciso V do artigo 12 da Lei nº 8.212; inciso V do artigo 9º do Decreto 3.048 e artigo 9º do IN SRP 003 de 2005.

- a) a pessoa física, proprietária ou não, que explora atividade agropecuária ou pesqueira, em caráter permanente ou temporário, diretamente ou por intermédio de prepostos e com auxílio de empregados, utilizados a qualquer título, ainda que de forma não contínua (também chamado de produtor rural pessoa física);
- b) a pessoa física, proprietária ou não, que explora atividade de extração mineral - garimpo -, em caráter permanente ou temporário, diretamente ou por intermédio de prepostos, com ou sem o auxílio de empregados, utilizados a qualquer título, ainda que de forma não contínua;
- c) o ministro de confissão religiosa e o membro de instituto de vida consagrada, de congregação ou de ordem religiosa;
- d) o brasileiro civil que trabalha no exterior para organismo oficial internacional do qual o Brasil é membro efetivo, ainda que lá domiciliado e contratado, salvo quando coberto por regime próprio de previdência social;
- e) o titular de firma individual urbana ou rural;
- f) o diretor não empregado e o membro de conselho de administração na sociedade anônima;
- g) todos os sócios, nas sociedades em nome coletivo e de capital e indústria;
- h) o sócio gerente e o sócio cotista que recebam remuneração decorrente de seu trabalho e o administrador não empregado na sociedade por cotas de responsabilidade limitada, urbana ou rural;
- i) o associado eleito para cargo de direção em cooperativa, associação ou entidade de qualquer natureza ou finalidade, bem como o síndico ou administrador eleito para exercer atividade de direção condominial, desde que recebam remuneração;
- j) quem presta serviço de natureza urbana ou rural, em caráter eventual, a uma ou mais empresas, sem relação de emprego;
- l) a pessoa física que exerce, por conta própria, atividade econômica de natureza urbana, com fins lucrativos ou não;
- n) o cooperado de cooperativa de produção que, nesta condição, presta serviço à sociedade cooperativa mediante remuneração ajustada ao trabalho executado; e
- o) o segurado recolhido à prisão sob regime fechado ou semi-aberto, que, nesta condição, preste serviço, dentro ou fora da unidade penal, a uma ou mais empresas, com ou sem intermediação da organização carcerária ou entidade afim, ou que exerce atividade artesanal por conta própria;

2.4.1.1.4 Empregado doméstico⁸⁶

É aquele que presta serviço de natureza contínua (representa uma necessidade permanente), mediante remuneração, a pessoa ou família, no âmbito residencial (não se limita, ao espaço físico da residência da pessoa ou da família; compreende, também, sua casa de campo, sítio, fazenda, inclusive o veículo de transporte particular) desta, em atividade sem fins lucrativos.

⁸⁶ Inciso II do artigo 12 da Lei 8.212; inciso II do artigo 9º do Decreto 3.048 e artigo 8º da IN SRP 003 de 2005.

A cozinheira que trabalhe para uma família, na residência desta, é empregada doméstica, porém, se essa família comercializa produtos (congelados, salgados, doces, etc.) decorrentes do trabalho dessa cozinheira, o mesmo será regido pela CLT, em virtude da finalidade lucrativa da atividade, situação em que a filiação previdenciária da cozinheira será na categoria de segurado empregado.

Aquele que presta serviço em fazenda, chácara ou sítio, onde existe exploração de atividade econômica com finalidade lucrativa, será filiado ao RGPS, na categoria de segurado empregado.

Desta forma, considera-se o empregado doméstico, e inscrito nessa categoria, aquele que exerce atividade específica no âmbito residencial, tais como: babá, caseiro, copeiro, cozinheiro, enfermeiro (trabalho permanente), faxineiro, governanta, dama-de-companhia, jardineiro, lavadeira, mordomo, motorista particular, passadeira, piloto, vigia, empregado de sítio de veraneio, de casa de praia e de casa de campo, entre outros.

O trabalhador que presta serviço de natureza não contínua a pessoa ou família, no âmbito residencial desta, sem fins lucrativos, é considerado segurado autônomo (diarista).

2.4.1.1.5 Segurado Especial⁸⁷

É o produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais, o pescador artesanal e seus assemelhados, que exerçam suas atividades, individualmente ou em regime de economia familiar, com ou sem auxílio eventual de terceiros, bem como seus respectivos cônjuges ou companheiros e filhos maiores de dezesseis anos de idade ou a eles equiparados, desde que trabalhem comprovadamente com o grupo familiar respectivo.

Entende-se como regime de economia familiar, a atividade em que o trabalho dos membros da família é indispensável à própria subsistência e é exercido em condições de mútua dependência e colaboração, sem utilização de empregado.

⁸⁷ Parágrafo 8º do artigo 195 da CF/88; inciso VII do artigo 12 da Lei 8.212; inciso VI do artigo 9º do Decreto 3.048 e artigo 10 da IN SRP 003 de 2005.

Entende-se como auxílio eventual de terceiros o que é exercido ocasionalmente, em condições de mútua colaboração, não existindo subordinação nem remuneração.

2.4.1.2 Segurados Facultativos⁸⁸

É segurado facultativo o maior de dezesseis anos de idade que se filiar ao Regime Geral de Previdência Social, mediante contribuição, desde que não esteja exercendo atividade remunerada que o enquadre como segurado obrigatório da previdência social.

É vedada a filiação ao Regime Geral de Previdência Social, na qualidade de segurado facultativo, de pessoa participante de regime próprio de previdência social, salvo na hipótese de afastamento sem vencimento e desde que não permitida, nesta condição, contribuição ao respectivo regime próprio.

Podem filiar-se facultativamente, entre outros:

- I - a dona-de-casa;
- II - o síndico de condomínio, quando não remunerado;
- III - o estudante;
- IV - o brasileiro que acompanha cônjuge que presta serviço no exterior;
- V - aquele que deixou de ser segurado obrigatório da previdência social;
- VI - o membro de conselho tutelar de que trata o art. 132 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, quando não esteja vinculado a qualquer regime de previdência social;
- VII - o bolsista e o estagiário que prestam serviços a empresa de acordo com a Lei nº 6.494, de 1977;
- VIII - o bolsista que se dedique em tempo integral à pesquisa, curso de especialização, pós-graduação, mestrado ou doutorado, no Brasil ou no exterior, desde que não esteja vinculado a qualquer regime de previdência social;
- IX - o presidiário que não exerce atividade remunerada nem esteja vinculado a qualquer regime de previdência social; e
- X - o brasileiro residente ou domiciliado no exterior, salvo se filiado a regime previdenciário de país com o qual o Brasil mantenha acordo internacional.

⁸⁸ Artigo 14 da Lei 8.212; artigo 11 do Decreto 3.048 e art. 5º da IN SRP 003 de 2005.

2.4.1.3 Dependentes

Os dependentes se vinculam ao RGPS de forma reflexa, em razão de seus vínculos com o segurado. Eles dependem diretamente do direito o segurado, que é o titular. Assim, se o segurado deixa de ser segurado, “o dependente deixa de estar sob o manto da proteção previdenciária”⁸⁹.

São beneficiários do Regime Geral de Previdência Social, na condição de dependentes do segurado:

I - o cônjuge, a companheira, o companheiro e o filho não emancipado de qualquer condição, menor de vinte e um anos ou inválido. Estes são chamados de dependentes preferenciais e sua dependência econômica é presumida, diferentemente do que ocorre com os demais, cuja dependência econômica deve ser comprovada;

II - os pais; ou

III - o irmão não emancipado, de qualquer condição, menor de vinte e um anos ou inválido.

Em relação a isso, os dependentes de uma mesma classe concorrem em igualdade de condições e a existência de dependente de qualquer uma das classes exclui do direito às prestações os das classes seguintes.

Equiparam-se aos filhos, mediante declaração escrita do segurado, desde que comprovada a dependência econômica o enteado e o menor que esteja sob sua tutela e desde que não possua bens suficientes para o próprio sustento e educação. O menor sob tutela somente poderá ser equiparado aos filhos do segurado mediante apresentação de termo de tutela.

O RPS conceitua companheiro(a) como sendo a pessoa que mantém união estável com o segurado ou segurada. Ou seja, “embora não casados oficialmente, viviam juntos com a intenção de construir família, tendo os mesmos direitos dos cônjuges, incluído, aqui, os parceiros homossexuais, desde que comprovem a vida em comum (art. 30, IN 20/07 – INSS/PRES)”⁹⁰.

⁸⁹ DUARTE, Marina Vasques. **Direito Previdenciário**. 5ª Ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico Ltda., 2007. p. 37.

⁹⁰ KERTZMAN, Ivan. **Curso Prático de Direito Previdenciário**. 6ª Ed. Rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2009. p. 316.

Todavia, há de se ver que a Instrução Normativa nº 95, de 07.10.2003, estabelece no parágrafo 1º do art. 266 que poderá ser concedida pensão por morte ao companheiro (a) de segurado (a) casado (a) desde que comprovado o vínculo e a dependência econômica;

A perda da qualidade de dependente ocorre:

- I - para o cônjuge, pela separação judicial ou divórcio, enquanto não lhe for assegurada a prestação de alimentos, pela anulação do casamento, pelo óbito ou por sentença judicial transitada em julgado;
- II - para a companheira ou companheiro, pela cessação da união estável com o segurado ou segurada, enquanto não lhe for garantida a prestação de alimentos;
- III - para o filho e o irmão, de qualquer condição, ao completarem vinte e um anos de idade, salvo se inválidos, ou pela emancipação, ainda que inválido, exceto, neste caso, se a emancipação for decorrente de colação de grau científico em curso de ensino superior; e
- IV - para os dependentes em geral:
 - a) pela cessação da invalidez; ou
 - b) pelo falecimento.

2.4.2 Trabalhadores Excluídos do RGPS

Estão excluídos do RGPS, ou seja, não se filiam a esse regime:

- a) o servidor civil ocupante de cargo efetivo ou o militar da União, Estado, Distrito Federal ou Município, bem como o das respectivas autarquias e fundações, desde que amparados por regime próprio de previdência social;
- b) o exercente de mandato eletivo, se vinculado a RPPS;
- c) o servidor titular de cargo em comissão, filiado a RPPS.

Deve-se observar, ainda, que caso o servidor ou o militar, amparados por regime próprio de previdência social, sejam requisitados para outro órgão ou entidade cujo regime previdenciário não permita a filiação nessa condição, permanecerão vinculados ao regime de origem, obedecidas às regras que cada ente estabeleça acerca de sua contribuição. Assim como caso o servidor ou o militar venham a exercer, concomitantemente, uma ou mais atividades abrangidas pelo RGPS, tornar-se-ão segurados obrigatórios em relação a essas atividades.

2.5. BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS

Os benefícios previdenciários apresentados a seguir são prestações pagas em dinheiro pelo RGPS aos seus segurados ou a quem dele dependa. Visam prover subsistência nas eventualidades que impossibilite os trabalhadores de, por contra própria, obter recursos para isso ou reforçar seus “ganhos para enfrentar encargos de família, ou amparar, em caso de morte ou prisão, os que dele dependiam economicamente”.⁹¹

2.5.1 Aposentadoria por Invalidez⁹²

A aposentadoria por invalidez é a aposentadoria devida ao segurado que, uma vez cumprida, a carência exigida, estando ou não em gozo de auxílio-doença, for considerado incapaz e insusceptível de reabilitação para o exercício de atividade que lhe garanta a subsistência, e ser-lhe-á paga enquanto permanecer nesta condição.

Quando for considerada aposentadoria por invalidez acidentária, não é necessária nenhuma contribuição para que o segurado tenha direito a esta aposentadoria. Porém, em se tratando de “invalidez comum” existe a exigência de doze contribuições.

Todos os segurados têm direito a esse benefício que tem valor de 100% do salário-de-benefício. No caso do segurado precisar de assistência permanente de outra pessoa o será acrescido de 25%, tornando possível que o valor recebido seja maior que o limite máximo do salário de contribuição.

A concessão desta aposentadoria depende da verificação da condição de incapacidade mediante exame médico-pericial a cargo da Previdência Social. Se o segurado já era portador da doença ou lesão quando se filiou ao RGPS elas não lhe conferirão direito à aposentadoria por invalidez, a não ser quando a incapacidade sobrevier por motivo de progressão ou agravamento dessa doença ou lesão.

⁹¹ TAVARES, Marcelo Leonardo. Direito Previdenciário. 5ª Ed. Rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. p. 97.

⁹² Artigos 42 a 47 da Lei nº 8.213/91 e artigos 43 a 50 do Decreto nº 3.048/99

Não comparecendo à perícia médica periódica ou a convocação do INSS, o segurado terá a suspensão do pagamento. Por sua vez, a cessação do pagamento ocorrerá quando houver a recuperação da capacidade para o trabalho, a morte do segurado ou quando ele retornar voluntariamente à atividade, caso em que o benefício será cancelado desde a data do retorno ao trabalho.

2.5.2 Aposentadoria por Idade⁹³

Nas palavras de Ivan Kertzman⁹⁴, esta aposentadoria é “devida do segurado que completar 65 anos, se homem, ou 60, se mulher, reduzidos esses limites para 60 e 55 anos de idade, para os trabalhadores rurais, respectivamente homens e mulheres”. A redução citada para trabalhadores rurais abrange todas as categorias de segurados, basta que eles exerçam uma atividade tipicamente rural.

Para ter direito a este benefício, além de ter que atingir a idade mínima, são necessárias 180 contribuições mensais. A renda mensal será de 70% do salário-de-benefício mais 1% a cada grupo de 12 contribuições mensais (até o máximo de 30).

Uma vez cumpridos os requisitos para o recebimento do benefício, ele só cessará com a morte do segurado.

2.5.3 Aposentadoria por Tempo de Contribuição⁹⁵

A aposentadoria por tempo de contribuição se tornou o principal sistema de aposentadoria após a EC nº 20. É o benefício pago aos segurados que completarem 35 anos, se homem, e 30 anos, se mulher, de contribuição para o RGPS. Para professores de ensino infantil, fundamental e médio há uma redução de 5 anos.

⁹³ Artigos 48 a 51 da Lei nº 8.213/91 e artigos 51 a 55 do Decreto nº 3.048/99

⁹⁴ KERTZMAN, Ivan. **Curso Prático de Direito Previdenciário**. 6ª Ed. Rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2009. p. 362.

⁹⁵ Artigos 52 a 56 da Lei nº 8.213/91 e artigos 56 a 63 do Decreto nº 3.048/99.

“Todos os segurados têm direito, exceto o especial, quando não contribui como individual e o segurado que opte pelo sistema especial de inclusão previdenciária.”⁹⁶

Atualmente,⁹⁷ a renda mensal equivale a 100% do salário-de-benefício e, para ter direito à aposentadoria por tempo de contribuição, o segurado (seja homem ou mulher) deve ter 180 contribuições mensais. O pagamento da aposentadoria por tempo de contribuição só acaba com a morte do segurado.

2.5.4 Aposentadoria Especial⁹⁸

A aposentadoria especial, “na verdade, trata-se de uma modalidade de aposentadoria por tempo de serviço. Apenas que o tempo mínimo exigido é diminuído em razão de o trabalhador exercer atividade nociva à saúde ou à integridade física”⁹⁹. Ela é devida aos segurados empregados, trabalhadores avulsos e contribuintes individuais, filiados à cooperativa de trabalho e de produção¹⁰⁰ que tenham trabalhado durante 15, 20 ou 25 anos (conforme o caso) sujeitos à exposição contínua e habitual de agentes nocivos, físicos, químicos ou biológicos.

Sua renda mensal é de 100% do salário-de-benefício e exige carência de 180 contribuições. Este benefício cessa com a morte do segurado ou no caso de voltar a se expor a agentes nocivos.

O tempo de trabalho nas atividades que dão direito à aposentadoria especial pode ser convertido em tempo para a aposentadoria comum, assim como existe a possibilidade de conversão de tempo entre as próprias atividades especiais.

⁹⁶ *Ibidem*. p. 375.

⁹⁷ Para os segurados filiados ao RGPS antes de 16/12/1998 existia a aposentadoria por tempo de contribuição proporcional, que era 70% do salário de benefício aos vinte e cinco anos de contribuição para a mulher e trinta anos de contribuição para o homem, acrescendo 5% por cada grupo de 12 contribuições mensais, com um limite de 100% do salário-de-benefício.

⁹⁸ Artigos 57 e 58 da Lei nº 8.213/91 e artigos 64 a 70 do Decreto nº 3.048/99.

⁹⁹ DUARTE, Marina Vasques. **Direito Previdenciário**. 5ª Ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico Ltda., 2007. p. 162.

¹⁰⁰ Incluído pela Lei nº 10.666/2003.

2.5.5 Auxílio-doença¹⁰¹

É o benefício pago ao segurado em virtude da incapacidade para o trabalho ou para sua atividade habitual por mais de 15 dias consecutivos¹⁰². Todos os segurados têm direito a este benefício, desde que tenham 12 contribuições mensais, no caso de auxílio-doença comum, ou nenhuma para o auxílio-doença acidentário.

Sua renda mensal equivale a 91% do salário-de-benefício, podendo ser suspenso quando o segurado não comparecer à perícia médica periódica ou à convocação do INSS e cessar quando não houver mais incapacidade ou pela transformação em aposentadoria por invalidez ou em auxílio acidente.

2.5.6 Auxílio-acidente¹⁰³

Este benefício é devido ao segurado empregado, trabalhador avulso e segurado especial que, após a consolidação das lesões decorrentes de acidente de qualquer natureza, permanecer com seqüela definitiva que implique redução da capacidade para o trabalho que habitualmente exercia.

Como se trata de um fato inesperado, não há a exigência de nenhuma contribuição para que o segurado tenha direito a receber este auxílio que, na verdade, é uma indenização.

A renda mensal é de 50% do salário-de-benefício, o que torna possível que seja inferior a um salário mínimo.

O auxílio-acidente é suspenso “quando da concessão ou da reabertura do auxílio-doença em razão do mesmo acidente ou doença que lhe tenha dado origem”¹⁰⁴. Ele acabará no momento da aposentadoria ou pela morte do segurado.

¹⁰¹ Artigos 19 a 23 da Lei nº 8.213/91 e artigos 71 a 80 do Decreto nº 3.048/99.

¹⁰² Antes dos 15 dias é dever do empregador arcar com o pagamento.

¹⁰³ Artigo 86 da Lei nº 8.213/91 e artigo 104 do Decreto nº 3.048/99.

¹⁰⁴ KERTZMAN, Ivan. **Curso Prático de Direito Previdenciário**. 6ª Ed. Rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2009. p. 408.

2.5.7 Salário-maternidade¹⁰⁵

“É um período remunerado, destinado ao descanso da mulher trabalhadora, em virtude de nascimento de seu filho ou adoção”¹⁰⁶.

Este período é de 120 dias, começando 28 dias antes e terminando 91 dias depois do parto, podendo ser prorrogado em casos excepcionais. Em caso de aborto não criminoso, cessa o pagamento depois de duas semanas e em caso de adoção funciona da seguinte forma: criança de até um ano – 120 dias; criança de 1 a 4 anos – 60 dias e criança de 4 a 8 anos – 30 dias.

Todas as seguradas têm direito a este benefício, porém, apenas as seguradas empregada, avulsa e empregada doméstica não precisam de carência. As seguradas contribuinte individual e facultativa precisam de 10 contribuições mensais e as seguradas especiais precisam comprovar o exercício de atividade rural nos últimos 10 meses imediatamente anteriores (mesmo que de forma descontínua) ao requerimento deste benefício.

Em relação à renda mensal, ela é diferente para cada segurada. O Professor Ítalo Romano¹⁰⁷ descreve da seguinte forma:

Segurada empregada – renda mensal igual à sua remuneração integral, não se sujeitando ao teto.

Trabalhadora avulsa – renda mensal igual à sua remuneração integral, equivalente a um mês de trabalho (não está sujeito ao teto).

Segurada empregada doméstica – consiste no valor correspondente ao seu último salário de contribuição.

Segurada especial – consiste em um salário mínimo.

Seguradas contribuinte individual e facultativa – consiste em um doze avos da soma dos 12 últimos salários de contribuição, apurados em período não superior a 15 meses.

2.5.8 Salário-família¹⁰⁸

É o benefício pago aos trabalhadores e aposentados de baixa renda para ajudar na manutenção de seus dependentes.

¹⁰⁵ Artigos 71 a 73 da Lei nº 8.213/91 e artigos 93 a 103 do Decreto nº 3.048/99.

¹⁰⁶ EDUARDO, Ítalo Romano; EDUARDO, Jeane Tavares Aragão. **Direito Previdenciário: Benefícios**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 177.

¹⁰⁷ Cf. EDUARDO, Ítalo Romano; EDUARDO, Jeane Tavares Aragão. *Opus Citatum*, p. 177.

¹⁰⁸ Artigos 65 a 70 da Lei nº 8.213/91 e artigos 81 a 92 do Decreto nº 3.048/99.

Além da baixa renda, considerada até R\$ 915,00¹⁰⁹, é necessário ter filho ou equiparado de qualquer condição, até quatorze anos ou inválido. O salário-família é pago por dependente que se enquadre no benefício.

Um detalhe importante é que se o segurado ficar desempregado ele perde o direito do pagamento.

2.5.9 Auxílio-reclusão¹¹⁰

Faz parte dos benefícios pagos aos dependentes de todas as categorias de segurados. É devido quando o segurado de baixa renda for recolhido à prisão, sem a exigência de nenhuma contribuição.

A renda mensal é de 100% do valor da aposentadoria que o segurado recebia ou a que ele teria direito se tivesse se aposentado por invalidez na ocasião de seu recolhimento à prisão. Esta renda é rateada em partes iguais entre seus dependentes.

O auxílio-reclusão deve ser requerido e trimestralmente comprovado que o segurado continua preso.

2.5.10 Pensão por morte¹¹¹

A pensão por morte é devida aos dependentes de todos os segurados, sejam eles aposentados ou não, que vierem a falecer.

Este é outro benefício que não exige nenhum número de contribuições e sua renda mensal é de 100% do valor da aposentadoria que o segurado recebia ou a que ele teria direito se tivesse se aposentado por invalidez na ocasião de sua morte.

O pagamento pode ser suspenso quando o dependente inválido não comparecer ao exame médico-pericial e cessa quando perder a qualidade de dependente.

¹⁰⁹ Valores regidos pela Portaria Interministerial 02/2012.

¹¹⁰ Artigo 80 da Lei nº 8.213/91 e artigo 116 a 119 do Decreto nº 3.048/99.

¹¹¹ Artigos 74 a 79 da Lei nº 8.213/91 e artigos 105 a 115 do Decreto nº 3.048/99.

2.6 A REFORMA PREVIDENCIÁRIA E O RGPS

Desde seu nascimento no Brasil, em 1923, até os dias atuais, a previdência social vem sendo periodicamente modelada de acordo com a conjuntura social, reflexo direto de fatores sociais, políticos e econômicos que, em dado momento desencadeiam, obrigatoriamente, alterações de forma a melhor adaptá-la à realidade social de seu tempo.

Algumas dessas alterações são tão profundas e abrangentes que passam a ser chamadas de reforma da previdência. Este é o caso, por exemplo, da Emenda Constitucional nº 20, de 16 de dezembro de 1998, que trouxe diversas alterações nas regras da previdência social, tanto no que diz respeito ao seu financiamento, quanto no que diz respeito aos seus benefícios.

Essas alterações, contudo, causaram muito mais impacto nos RPPS do que no RGPS. No que diz respeito ao RGPS, a última grande reforma foi introduzida pela Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999.

Entre outras alterações realizadas por meio do referido diploma legal, está a unificação das categorias dos segurados trabalhador autônomo, empresário e equiparado a trabalhador autônomo em uma única categoria, que passou a ser chamada de segurado contribuinte individual e alterou a base de cálculo de suas contribuições, que até então era o salário base (valor pré estabelecido em uma tabela e que não guardava nenhuma vinculação com eventual remuneração auferida), e passou a ser a remuneração mensal auferida. A Lei alterou também os critérios de cálculo da renda mensal dos benefícios de prestação continuada do RGPS (tais como: como auxílio-doença, aposentadorias, pensão por morte, entre outros).

Com efeito, o salário de benefício deixou de ser calculado pela média dos 36 (trinta e seis) últimos salários de contribuição extraídos de um período de 48 (quarenta e oito) meses e passou a ser calculado pela média dos 80% (oitenta por cento) maiores salários de contribuição extraídos de um período que passou a abranger todo tempo de filiação do segurado, retroagindo a julho de 1994 para quem já fosse filiado ao RGPS em 28 de novembro de 1999, data de publicação da referida Lei.

Todavia, nenhuma das alterações implementadas por essa reforma foi tão significativa e tão polêmica como a criação do fator previdenciário, que, aplicado sobre a média dos salários de contribuição, reduz o valor do salário de benefício e, conseqüentemente, o valor da aposentadoria por tempo de contribuição do segurado que se aposentar com idade relativamente baixa (menos de 60 anos para homens e menos de 55 anos para mulheres).

A criação desse fator foi consequência direta da não aprovação, um ano antes, da idade mínima para a aposentadoria por tempo de contribuição do RGPS, por parte do no Congresso Nacional, ao examinar o texto da Proposta de Emenda Constitucional encaminhada pelo Governo Federal, e que resultou na EC nº 20, de 1998.

Importante observar que, a ideia de vincular a aposentadoria por tempo de contribuição a uma idade mínima (60 anos para homens e 55 para mulheres) surgiu da necessidade buscar um equilíbrio financeiro e atuarial do regime, que vinha padecendo com o pagamento de aposentadorias precoces e, por vezes, por um tempo demasiado longo, visto que a expectativa de vida da população havia aumentado consideravelmente nas últimas décadas.

3. O DÉFICIT DO RGPS

Com uma descrição dos principais aspectos do RGPS, o capítulo anterior coloca o leitor em um nível de conhecimento que permite a análise de alguns pontos fundamentais do regime. Nesse capítulo são tratados alguns fatores que afetam o custeio da previdência social, principalmente no que concerne ao regime geral.

O equilíbrio do sistema previdenciário é preponderante para uma autossustentabilidade dos diversos regimes de previdência existentes.¹¹² A partir de uma análise simples do sistema, entende-se que as contribuições dos filiados servem para, no futuro, custearem a aposentadoria e os benefícios das gerações mais novas, uma espécie de seguro social.

3.1 ALGUNS FATORES DO DÉFICIT DO RGPS

O sistema previdenciário brasileiro e seus diversos regimes são deficitários. Historicamente o que tem ocorrido são déficits ano após ano, tendo o sistema que se socorrer por meio de outros recursos que não somente os oriundos das contribuições de custeio. No RGPS, a forma ideal de custeio, intergerações, dá lugar a um sistema em que o trabalhador têm financiado suas próprias contribuições. Não há um *buffer*, uma “gordura” a ser queimada. Alguns fatores são notáveis contribuintes para esse quadro deficitário.

3.1.1 O CUNHO ASSISTENCIAL DO RGPS

O Regime Geral de Previdência Social é um importante mecanismo de distribuição de renda em todo o Brasil. Além disso, trata-se do regime em que a maioria dos brasileiros está filiada, sendo o grande seguro para todos aqueles que estão regulares com a previdência e têm a consciência de que podem ser vítimas de algum tipo de infortúnio incapacitante para o trabalho.

¹¹² Os diversos sistemas previdenciários serão tratados no item subtítulo 1.2 desta Monografia.

De grande valia para milhões de brasileiro, o regime geral extrapola a proteção meramente previdenciária, porquanto apresenta diversos aspectos fortemente assistencialistas. Podem ser citados dentro dessa gama os segurados facultativos – categoria de segurados criada especialmente para atender à universalidade de atendimento do sistema e a uniformidade e equivalência dos benefícios prestados – princípio da seguridade social e da previdência social que equipara os trabalhadores urbanos e rurais.

3.1.1.1 O Assistencialismo do Segurado Facultativo

A espécie de segurado facultativo foi definida no subitem 2.4.1.2 – Segurados Facultativos. Resumidamente, pode-se defini-lo como “o maior de dezesseis anos de idade que se filiar ao RGPS, mediante contribuição, desde que não esteja exercendo atividade remunerada que o enquadre como segurado obrigatório na previdência social”.¹¹³

“A figura do segurado facultativo existe com o intuito de albergar aqueles que não exercem atividades remuneradas, mas que, por medidas de política social, devem ser acolhidos pelo sistema previdenciário, mediante contribuição.”¹¹⁴

Por trás do termo política social pode-se conceber a marcante presença do assistencialismo. O segurado facultativo foi criado em respeito ao princípio da seguridade social constante do inciso I do parágrafo único do 194, da universalidade do atendimento. “Obedecendo ao princípio da universalidade de participação no RGPS, criou-se a figura atípica, cuja filiação ao RGPS decorre exclusivamente de ato de vontade do interessado.”¹¹⁵

Também, quando da criação do segurado facultativo, o objetivo do legislador era “não prejudicar o segurado que estava às portas da aposentadoria, possibilitando a permanência do mesmo no sistema, desde que assumisse sua contribuição e a de seu empregador”.¹¹⁶

¹¹³ VIANNA, João Ernesto Aragonés Vianna. **Curso de Direito Previdenciário**. São Paulo: LTr, 2006. p. 66.

¹¹⁴ VIANNA, João Ernesto Aragonés Vianna. *Opus Citatum*, p 66.

¹¹⁵ IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 14ª Ed. Rev. e atual. Niterói: Impetus, 2009. p. 215.

¹¹⁶ Cf. IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Opus Citatum*, p. 215.

Esse segurado chegou a ser chamado de “segurado em dobro” – pois tinha que suportar as contribuições dele próprio e também do seu antigo empregador. Era uma justiça ao trabalhador que contribuía durante anos e, quando desempregado, perderia o direito de permanecer filiado. O período de graça foi uma das alterações da previdência que supriu essa necessidade de permanecer filiado ao regime por algum tempo sem a necessidade de contribuição.¹¹⁷

Nos dias atuais, porém, a figura do segurado facultativo se trata de um instituto muito mais amplo, com o fito de albergar o maior número possível de pessoas no regime, desde que elas atendam aos requisitos legais.

O número de segurados facultativos vem crescendo substancialmente nos últimos anos, fruto do aumento da cobertura previdenciária, da conscientização da população, do número de habitantes no país e da política de distribuição de renda – esta marcadamente assistencial.

O gráfico abaixo exhibe o número de segurados que contribuíram para o RGPS em 2008, separado por espécies.

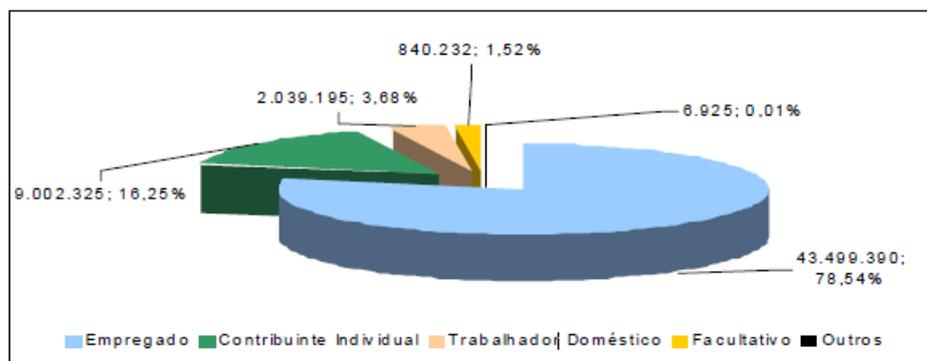


Figura 1 - Contribuintes do RGPS em 2008¹¹⁸

No artigo de Graziela Ansiliero, há a informação de que “ [...] a quantidade de Contribuintes Facultativos [...] chega a 840 mil [...]. Apenas entre 2004 e 2008, o total de Facultativos cresceu cerca de 42,0%, passando de 625 mil para os 840 mil [...]”.¹¹⁹

¹¹⁷ O período de graça foi exposto no subitem 3.1.3. – O Período de Graça.

¹¹⁸ BRASIL. Quantos são e quem são os segurados facultativos da Previdência Social?. **Informe de Previdência Social**, Brasília, 22 fev. 2010. p. 1.

¹¹⁹ BRASIL. *Opus Citatum*, p. 1.

Os principais e mais frequentes segurados facultativos são as donas de casa¹²⁰, os estudantes e os presidiários¹²¹. É bem possível que, em 2012, já exista mais de um milhão de segurados facultativos beneficiados pelo RGPS.

A notícia da figura abaixo é sobre uma das espécies de segurado facultativo: a dona de casa.

Segurado Facultativo sem renda própria passará a contribuir para o INSS com apenas 5% do salário-mínimo
 Mais benefícios para o cidadão brasileiro

Brasília, 14 de outubro de 2011 Assessoria de Comunicação Social - Ascom/RFB

A partir deste mês de outubro, o segurado facultativo que se dedica exclusivamente ao [trabalho](#) doméstico no âmbito de sua residência passará a contribuir para o INSS com uma alíquota reduzida de 5% sobre o salário-mínimo. Dessa forma, a dona de casa, por exemplo, deverá contribuir mensalmente com a quantia de R\$ 27,25, e terá direito a todos os benefícios concedidos pela previdência social.

Mas atenção: para ser enquadrado nesta nova categoria de segurado facultativo é necessário atender aos seguintes requisitos:

1. não ter [renda](#) própria;
2. se dedicar exclusivamente ao trabalho doméstico;
3. desempenhar o trabalho doméstico em sua própria residência;
4. pertencer à família de baixa renda (inferior a dois salários mínimos mensais), inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico.

O pagamento da contribuição deve ser feito em Guia da Previdência Social (GPS), nos códigos 1929 (pagamento mensal) ou 1937 (pagamento trimestral), e o primeiro vencimento ocorre em 17 de outubro de 2011.

Figura 2 - A Dona de Casa como Segurada Facultativa¹²²

O escopo de introduzir essa notícia no trabalho foi de enfatizar o valor recolhido pela dona de casa – de R\$ 27,25. Certamente esse valor de contribuição previdenciária atende ao princípio da capacidade contributiva dos impostos¹²³ que o parágrafo 1º da Constituição Federal determina mas, em termos de fluxo financeiro, é um grave prejuízo para o custeio do RGPS.

¹²⁰ Conforme dados da Secretaria de Políticas de Previdência Social, “mais de 336 mil donas de casa de baixa renda se cadastraram na Previdência Social no período entre outubro de 2011 e setembro de 2012”. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2012/10/08/pais-tem-mais-de-300-mil-donas-de-casa-de-baixa-renda-cadastradas-na-previdencia>>. Acesso em: 30 nov. 2012.

¹²¹ Conforme dados da ONU, o Brasil tem uma população prisional perto dos 500 mil, número de presos que só fica atrás dos Estados Unidos (2,2 milhões), da China (1,6 milhão) e da Rússia (740 mil). Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/05/120529_presos_onu_1k.shtml>. Acesso em: 30 nov. 2012.

¹²² Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 30 nov. 2012.

¹²³ parágrafo 1º do artigo 145 da CF - Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as

Contribuindo com uma quantia pífia quando comparada a que os outros contribuintes realizam - o empregado, por exemplo - o segurado facultativo acaba sendo um grande fator de desequilíbrio financeiro do regime geral. O gráfico do total de arrecadação líquida, confrontado com os gastos com benefícios, é uma prova de que os segurados facultativos contribuem aquém do que gastam.

O gráfico não é específico das contribuições dos segurados facultativos nem dos gastos com benefícios para eles, mas já dá indícios que há um desequilíbrio de caixa, sendo a contribuição dos segurados de baixa renda um forte fator que influencia o resultado apresentado.

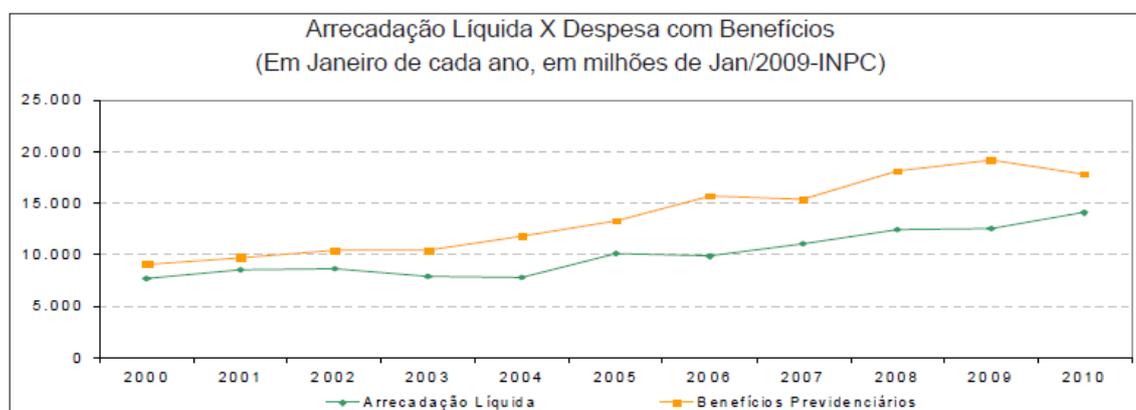


Figura 3 - Arrecadação x Gastos com Benefícios¹²⁴

Uma das formas que facilitaria a diferenciação e a evidenciação do segurado facultativo como âncora dos gastos do sistema – sem a necessária contrapartida de recursos – seria o deslocamento dessa figura para a assistência social, desonerando o orçamento do RGPS, que não raro necessita se socorrer do orçamento fiscal da União porque não consegue manter a autossuficiência.

atividades econômicas do contribuinte.” A doutrina entende que, apesar de a CF utilizar o termo “impostos”, o princípio da capacidade contributiva aplica-se aos tributos, sempre que possível.

¹²⁴ BRASIL. Quantos são e quem são os segurados facultativos da Previdência Social?. **Informe de Previdência Social**, Brasília, 22 fev. 2010. p. 15.

A criação de um tributo – ou, no caso de o segurado facultativo continuar no RGPS – para custear esses gastos de cunho assistencial poderia onerar pessoas cuja renda fosse bastante alta e deveria ser vinculado em relação aos gastos – da mesma maneira que, teoricamente, a CPMF tinha parte de seus gastos destinados à saúde.

3.1.1.2 Uniformidade e Equivalência dos Benefícios e Serviços

Esse princípio, tratado no item 2.3.6 – Uniformidade e Equivalência dos Benefícios e Serviços, visa a destinação de tratamento isonômico às populações urbanas e rurais – tema já objeto de proteção no artigo 7º da Constituição Federal.

A equiparação dos direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, por meio da uniformidade e equivalência dos benefícios prestados, apesar de justa e necessária, implica gastos excessivos sem a devida contrapartida de ingressos financeiros – a mesma lógica utilizada no raciocínio do item 3.1.4, que trata do segurado facultativo.

“[...] os gastos com o acréscimo no valor dos benefícios dos rurais não deveriam ser incluídos, no orçamento securitário, dentro das contas da Previdência Social, tendo em vista que foi uma ação política-assistencial.”¹²⁵

O princípio em tela é extremamente importante para a população rural que, antigamente, recebia, na maioria das vezes, benefícios inferiores ao salário mínimo, porquanto a sua contribuição era realizada sobre bases ínfimas. Com o advento da CF 88, foi colocado o piso do salário mínimo para os benefícios, aumentando os problemas de custeio do RGPS, pois a partir daí foi necessário que o regime arcasse com gastos de benefícios sem as devidas fontes de custeio – elas até existem, mas a arrecadação não suporta os gastos.

Os dados da tabela seguinte são bastante elucidativos no que se refere ao déficit gerado pela prestação de benefícios previdenciários à população rural, quando comparada à arrecadação dessa mesma população. A população urbana também gera gastos acima da respectiva arrecadação.

¹²⁵ KERTZMAN, Ivan. **Curso Prático de Direito Previdenciário**. 6ª Ed. Rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2009. p. 48.

Tabela 12 - O Déficit das Populações Urbanas e Rurais em 2010¹²⁶

	População Urbana	População Rural
Despesas com Benefícios	R\$ 14,2 bilhões	R\$ 3,5 bilhões
Arrecadação Líquida	R\$ 13,7 bilhões	R\$ 355,6 milhões
Déficit	R\$ 500 milhões	R\$ 3,14 bilhões

Estabelecida a tabela com dados simplificados para melhor entendimento, a seguir se insere uma tabela com uma maior base de dados:

Tabela 13 - Arrecadação x Gastos com Benefícios de Urbanos e Rurais¹²⁷

Evolução: Arrecadação Líquida, Despesa com Benefícios Previdenciários e Resultado Previdenciário, segundo a clientela urbana e rural (2008 a 2010) – Resultado de Janeiro – em R\$ milhões de Jan/2010 – INPC

Ano	Clientela	Arrecadação Líquida (a)	Benefícios Previdenciários (b)	Resultado (a - b)
2008	TOTAL	12.448	18.100	(5.652)
	Urbano	12.096	14.533	(2.437)
	Rural	351	3.566	(3.215)
2009	TOTAL	12.557	19.171	(6.614)
	Urbano	12.245	15.332	(3.087)
	Rural	312	3.839	(3.528)
2010	TOTAL	14.076	17.784	(3.708)
	Urbano	13.720	14.247	(527)
	Rural	356	3.537	(3.182)

Fonte: INSS (fluxo de caixa ajustado pelo sistema Informar) – Elaboração: SPS/MPS.

Fica comprovada com dados o que já era uma conclusão teórica bastante plausível: a população rural – assim como os segurados facultativos, analisados anteriormente – tem uma necessidade de financiamento do residual financeiro resultante do confronto entre arrecadação *versus* gastos com benefícios. Isso gera a necessidade de separação dos segurados da população rural do orçamento previdenciário ou uma outra fonte de custeio que possa tornar o confronto financeiro de “benefícios x arrecadação” superavitário.

¹²⁶ BRASIL. Quantos são e quem são os segurados facultativos da Previdência Social?. **Informe de Previdência Social**, Brasília, 22 fev. 2010. p. 6.

¹²⁷ BRASIL. *Opus Citatum*, p. 6.

3.1.2 O PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA NA PREVIDÊNCIA SOCIAL

O princípio da insignificância é uma diretriz utilizada por magistrados e membros do Ministério Público no sentido de não penalizar condutas que não causem danos maiores à sociedade, desconsiderando-as como crimes. Um exemplo de aplicação do princípio da insignificância está na prática do crime de descaminho - que consiste em iludir, no todo ou em parte, o pagamento de direito ou imposto devido pela entrada, pela saída ou pelo consumo de mercadoria, com a pena de reclusão que varia de um a quatro anos – realizado em relação a valores baixos. A jurisprudência fixou como valor limite para o princípio da insignificância no crime de descaminho o valor de R\$ 10.000,00.

PENAL E PROCESSUAL PENAL. APROPRIAÇÃO INDÉBITA DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS (ART. 168-A DO CÓDIGO PENAL). PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. ART. 20 DA LEI 10.522/2002. APLICABILIDADE. 1. Com o julgamento pela Terceira Seção do Recurso Especial Repetitivo n.º 1.112.748/TO (Relator Ministro Felix Fischer, DJe de 5/10/2009), restou pacificado nesta Corte o entendimento de que o princípio da insignificância no crime de descaminho incide quando o débito tributário não ultrapasse o valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), consoante o disposto no art. 20 da Lei 10.522/2002.¹²⁸

No ano de 2012 o valor limite para a aplicação do princípio da insignificância já está sendo aceito até o patamar de RS 20.000,00:

O parâmetro utilizado para a aferição da tipicidade material da conduta, no valor de R\$ 10.000,00, tinha por base o art. 20 da Lei nº 10.522/2002 e a Portaria nº 49 do Ministério da Fazenda, de 1º/04/2004, e foi modificado pela Portaria nº 75 do Ministério da Fazenda, de 26/03/2012, que alterou para R\$ 20.000,00 o valor para arquivamento das execuções fiscais, patamar que deve ser observado para os fins penais, nos termos da referida orientação jurisprudencial.¹²⁹

¹²⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5ª Turma). REsp 1.125.463/PR. Disponível em: <<http://www.esinf.com.br/texto-apoio/10>>. Acesso em: 25 nov. 2012.

¹²⁹ BRASIL. Tribunal Regional Federal (4ª Região). Apelação Criminal nº 000194948.2008.404.7011/PR. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/36226526/trf4-judicial-19-04-2012-pg-479>>. Acesso em: 25 nov. 2012.

A portaria nº 75 do Ministério da Fazenda, de 22 de março de 2012, alterada pela portaria 130, de 19 de abril de 2012, também deste Ministério, estabeleceu um novo patamar para o “calote” de débitos com a Fazenda Nacional. O texto do artigo 2º é o seguinte:

Art. 2º O Procurador da Fazenda Nacional requererá o arquivamento, sem baixa na distribuição, das execuções fiscais de débitos com a Fazenda Nacional, cujo valor consolidado seja igual ou inferior a R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), desde que não conste dos autos garantia, integral ou parcial, útil à satisfação do crédito.¹³⁰

O poder judiciário tem entendimento de que a Lei nº 11.457 de 2007 determina que a dívida ativa da União englobe os débitos decorrentes das contribuições previdenciárias. Assim, ao julgar casos em que o princípio da insignificância é trazido para discussão, normalmente os valores considerados tanto para fins de crimes tributários como para previdenciários são os mesmos – aqueles especificados em portaria, atualmente R\$20.000,00.

A crítica na aplicação do princípio da insignificância para o caso de sonegações e crimes previdenciários – e até contra os outros ramos seguridade social, a saúde e a assistência social – vai no sentido de que os recursos da previdência social são oriundos de contribuições específicas. A arrecadação tributária com impostos (de renda, sobre produtos industrializados) envolve valores muito maiores do que aqueles arrecadados mediante contribuições previdenciárias.

Não é adequada a equiparação realizada por diversas decisões judiciais, porque crimes contra a previdência, por menor que sejam os valores envolvidos na sonegação, apropriação indébita, entre outros, têm potencial lesivo à sociedade, em especial à parcela que está filiada ao RGPS.

Dessa forma, defende-se mais uma vez a destinação de parcela dos impostos para ampliar o orçamento da seguridade social ou, em uma solução mais criativa e arrojada, a criação de órgãos (procuradorias) especiais, com procedimentos simplificados, pessoal especializado e competências específicas para a cobrança de débitos previdenciários.

¹³⁰ BRASIL Ministério da Fazenda. Portaria MF nº 75, de 22 de março de 2012. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/Portarias/2012/MinisteriodaFazenda/portmf075.htm>>. Acesso em: 29 nov. 2012.

Essa nova distribuição certamente demandaria a criação de juizados especiais, céleres, com legislação que facilitasse a cobrança desses valores, inclusive com autorização legal para que houvesse espécies de negociação, parcelamento e incentivos destinados a promover o incremento e possibilitar a efetiva arrecadação – ponto principal de toda essa estrutura fictícia.

3.1.3 Período de Graça

A graça é um período de segurança para o caso de o segurado perder algum prazo ou ficar impossibilitado de pagar ao Estado as contribuições devidas. Este lapso temporal permite que não haja o recolhimento durante algum tempo, fixado em lei, sem que ocorra a perda dos direitos. Chama-se de período de graça. Um exemplo que a doutrina cita é o empregado que é involuntariamente despedido e, no tempo em que assim permanecer, poderá se utilizar dos benefícios previdenciários.

De forte cunho protetivo, o período de graça é importante para que o segurado tenha uma margem para planejar ou reestabelecer sua capacidade contributiva. Ocorre, no entanto, que esse prazo que o período de graça concede é contraditório com a filiação compulsória ao sistema.

O parágrafo 12 do artigo 9º do Regulamento da Previdência Social define que “O exercício de atividade remunerada sujeita a filiação obrigatória ao Regime Geral de Previdência Social”.¹³¹ A partir da análise desse dispositivo a filiação ocorre com o exercício da atividade remunerada e, em caso do não exercício de atividade, ocorreria a desfiliação ao regime. Nesse caso – de o trabalhador parar de exercer atividade remunerada – há uma contradição, pois ele não poderia estar filiado ao regime, perdendo, assim, a qualidade de segurado.

O período de graça dos diversos benefícios previdenciários variam de três a doze meses, estando previstos no artigo 15 da Lei nº 8.213.

¹³¹ BRASIL. Decreto 3.048, de 06 de maio de 1999. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/1999/3048.htm>>. Acesso em: 25 nov. 2012.

Tabela 14 - Prazos do período de graça¹³²

SITUAÇÃO DO SEGURADO	MANUTENÇÃO DA QUALIDADE DE SEGURADO
Em gozo de benefício.	Sem limite de prazo.
Que deixar de exercer atividade remunerada abrangida pela previdência social ou estiver suspenso ou licenciado sem remuneração.	Até doze meses após a cessação de benefício por incapacidade ou após a cessação das contribuições.
Acometido de doença de segregação compulsória.	Até doze meses após cessar a segregação.
Detido ou recluso.	Até doze meses após o livramento.
Incorporado às Forças Armadas para prestar serviço militar.	Até três meses após o licenciamento.
O segurado facultativo.	Até seis meses após a cessação das contribuições.

Há, ainda, o caso de prorrogação de alguns dos prazos do período de graça de determinados benefícios, hipótese que aumenta substancialmente o tempo em que o segurado, sem contribuir, permanece filiado – gerando mais custos para o sistema que tem saídas de caixa sem a reposição financeira adequada.

Outro dispositivo que a Lei nº traz a respeito do período de graça é o parágrafo 3º do artigo 15: “Durante os prazos deste artigo, o segurado conserva todos os seus direitos perante a Previdência Social”.¹³³ Todos os direitos são conservados perante o RGPS durante o período de graça – sem contribuição.

A crítica não quer abolir esse mecanismo, importantíssimo para o restabelecimento da capacidade laborativa do segurado – afinal, na maior parte das vezes ele contribui e não recebe benefícios. O que se defende é que, dado o cunho assistencial, deveria haver maior dotação dos orçamentos fiscais para o cumprimento de obrigações como essa.

Sabe-se que o custeio do RGPS é bem delineado na Constituição Federal por contribuições específicas, chamadas de previdenciárias.¹³⁴ Assumindo compromissos que têm uma linha muito tênue ou até se confundem com um caráter assistencialista, o orçamento do RGPS acaba por ser prejudicado, havendo déficit.

¹³² EDUARDO, Ítalo Romano; EDUARDO, Jeane Tavares Aragão. **Direito Previdenciário: Benefícios**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 272.

¹³³ BRASIL. Decreto 3.048, de 06 de maio de 1999. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/1999/3048.htm>>. Acesso em: 25 nov. 2012.

¹³⁴ O custeio do RGPS está detalhado no item 2.2.3 – Custeio Tripartite.

Assim, é necessário que haja maior destinação de recursos oriundo dos impostos – financiadores das atividades gerais do Estado – para que se consiga suportar o ônus dos compromissos assumidos pelo RGPS.

3.1.4 Período de Carência

Outro ponto importante é conhecido como período de carência - um tempo mínimo de contribuição exigido para o deferimento de determinados benefícios. Conforme o autor Fábio Zambitte Ibrahim¹³⁵, “é o número de contribuições mensais mínimas que o segurado deve efetivar para ter direito a benefício [...]”. É mister observar a não exigência da carência em caso de acidente de qualquer natureza (por acidente de trabalho ou fora do trabalho) ou de doença profissional ou do trabalho.

A tabela abaixo¹³⁶ discrimina os períodos de carência por benefício:

Tabela 15- Período de Carência

BENEFICIO	CARENCIA
Salário-maternidade (*)	Sem carência para as empregadas, empregadas domésticas e trabalhadoras avulsas; 10 contribuições mensais (contribuintes individual e facultativo); 10 meses de efetivo exercício de atividade rural, mesmo de forma descontínua, para a segurada especial.
Auxílio-doença (**)	12 contribuições mensais
Aposentadoria por invalidez	12 contribuições mensais
Aposentadoria por idade	180 contribuições
Aposentadoria especial	180 contribuições
Aposentadoria por tempo de contribuição	180 contribuições
Auxílio-acidente	sem carência
Salário-família	sem carência
Pensão por morte	sem carência
Auxílio-reclusão	sem carência

“Percebe-se que o conceito de carência não se confunde com o de tempo de contribuição.”¹³⁷

¹³⁵ IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 14ª Ed. Rev. e atual. Niterói: Impetus, 2009. p. 562.

¹³⁶ BRASIL. Ministério da Previdência Social. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/conteudoDinamico.php?id=88>>. Acesso em: 25 nov. 2012.

¹³⁷ KERTZMAN, Ivan. **Curso Prático de Direito Previdenciário**. 6ª Ed. Rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2009. p. 330.

A contagem do prazo de carência é realizada a cada mês, ao passo que o tempo de contribuição é totalizado com a possibilidade de recolhimentos atrasados, que sejam anteriores à data de inscrição do segurado.

A carência tem como finalidade evitar que um segurado contribua com o objetivo específico de obter determinado benefício. Exemplificando com um caso paralelo, existe o contrato de um plano de saúde e ele não pode ser realizado unicamente com o intuito de tratar uma doença que o contratante já sabia ser pré-existente, tanto é que haverá uma carência contratual estipulada para o deferimento da autorização para determinados exames, consultas médicas, entre outros serviços prestados pelo plano de saúde.

Na previdência social a ideia é a mesma: o trabalhador que sonega contribuição e que não está regularizado perante o RGPS, ao sofrer determinado infortúnio, não poderá simplesmente se filiar e pleitear a concessão do benefício: ele deverá aguardar o lapso temporal estabelecido por lei para que possa usufruir da previdência social.

Ocorre que, apesar de a carência ser um período de tempo que deve ser contabilizado de forma contínua, algumas decisões do poder judiciário estão desconsiderando essa determinação, o que acarreta uma série de deferimento de benefícios e aumento dos gastos do regime. A decisão a seguir é do mês de dezembro de 2012 e coloca a qualidade do segurado acima da necessidade de contribuição – algo errado do ponto de vista da Lei e correto do ponto de vista da justiça social, ou seja, uma decisão de cunho assistencialista e um benefício que extrapola a natureza meramente previdenciária.

EMENTA: PREVIDENCIÁRIO. PENSÃO POR MORTE. CONCESSÃO. QUALIDADE DE SEGURADO DO "DE CUJUS". 1. A concessão do benefício de pensão por morte depende da ocorrência do evento morte, da demonstração da qualidade de segurado do de cujus e da condição de dependente de quem objetiva a pensão. 2. Não será concedida a pensão aos dependentes do instituidor que falecer após a perda da qualidade de segurado, salvo se preenchidos, à época do falecimento, os requisitos para obtenção da aposentadoria segundo as normas então em vigor. 3. O conjunto probatório constante do feito dá conta de que o finado estava trabalhando até a data de sua morte, o que lhe garante a condição de segurado da Previdência Social. 4. A ausência de recolhimento das contribuições previdenciárias não pode vir em prejuízo do reconhecimento da qualidade de segurado da Previdência, uma vez que não é de sua obrigação referido recolhimento.[...] ¹³⁸

¹³⁸ BRASIL. Tribunal Regional Federal (4ª Região). Quinta turma. AC 5000308-90.2010.404.7100/2012. Disponível em: <<http://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/pesquisa.php?tipo=1>>. Acesso em 07 dez. 2012.

CONCLUSÃO

O Regime Geral da Previdência Social, um dos sistemas protetivos da Previdência Social brasileira, insere-se na economia do país como um dos maiores instrumentos de distribuição de renda e, certamente, o maior – e por vezes único - garantidor de sobrevivência para grande parcela da população brasileira. É difícil achar uma pessoa que não conheça alguém próximo – ou até o “amigo do amigo” – que já tenha tido gozo de algum benefício da previdência social – no mais das vezes do seguro-desemprego.

O RGPS tem tamanha magnitude de alcance – com a universalidade de cobertura – que acabou crescendo demasiadamente em relação ao deferimento de benefícios, porém sem dar o suporte necessário com as prévias fontes de custeio. Não que elas inexistam; pelo contrário, são definidas na Constituição Federal, em Leis e em Decretos, porém não conseguem dar o devido equilíbrio financeiro: elas geram menos recursos que o necessário. Dentro desse contexto está o tema do trabalho: analisar alguns fatores que contribuem para o déficit do RGPS.

“A previdência utiliza uma lógica financeira baseada em cálculos atuariais, que não pode ser quebrada por decisões políticas.”¹³⁹ Essa lógica já não é tão respeitada, por motivos diversos – principalmente por programas de governo de natureza assistencialista.

Para analisar (e descobrir) fatores que causam déficit no orçamento da previdência social, principalmente no financiamento do RGPS, objeto deste trabalho, foi necessária uma ampla pesquisa dos diversos aspectos inerentes ao Direito Previdenciário. Apesar de relativamente grande no tamanho, a pesquisa não teve uma metodologia tão complexa, porquanto a Seguridade Social é amplamente e sabiamente analisada por um grande número de autores. A doutrina é rica e, fazendo-se justiça, é muito qualificada.

¹³⁹ KERTZMAN, Ivan. **Curso Prático de Direito Previdenciário**. 6ª Ed. Rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2009. p. 48.

Utilizando-se de conceitos de professores, servidores públicos (Auditores-Fiscais da Receita Federal, Juizes e Desembargadores Federais e do Trabalho, entre outros) e advogados, foi possível adquirir um elevado conhecimento acerca das relações previdenciárias e do regime geral.

A complementação da base doutrinária foi realizada com o suporte da Carta Magna e dos diversos diplomas legais – leis, decretos, portarias e instruções normativas. Com isso, foi possível elaborar um trabalho bastante descritivo nos dois primeiros capítulos, de forma a dar o suporte necessário de conhecimento ao leitor: partindo do mais amplo para o mais específico, com o cuidado máximo de sequenciar logicamente os diversos conceitos do Direito Previdenciário. A base construída ao longo dos capítulos referidos foi fundamental para a elaboração do terceiro capítulo, que sai da mera descrição para adentrar em uma análise de fatores que influenciam o complexo regime financeiro e atuarial do RGPS.

A dificuldade esteve presente em duas situações distintas: quando da análise de dados numéricos, uma vez que a manipulação deles pode gerar interpretações errôneas, motivo pelo qual se optou em não enfatizar demasiadamente números e estatísticas e na pesquisa de material relacionado ao déficit previdenciário.

Nesse último ponto, uma obra assinada por renomados autores traz o capítulo “Déficit Previdenciário?”, escrito por Clemilce Sanfim Cardoso Affonso de Carvalho, no qual é defendida uma tese contrária a deste trabalho. O referido autor tem a opinião de que o RGPS é superavitário, assim como o RPPS, assumindo a ideia de que a previdência social não pode ser analisada separadamente da seguridade social. Essa discussão marcou bastante a parte de pesquisa deste trabalho de conclusão, justamente por ser uma tese contrária não só a ele - mas também à grande parte da doutrina.

A Previdência Social – seja com seu caráter de seguro social ou em seu viés assistencialista – tem grande impacto na vida da população brasileira. “[...] segundo dados do IBGE, para cada segurado da previdência social há aproximadamente 2,5 pessoas beneficiadas indiretamente.”¹⁴⁰

¹⁴⁰ VIANNA, João Ernesto Aragonés Vianna. **Curso de Direito Previdenciário**. São Paulo: LTr, 2006. p. 32.

A Previdência social, além de realidade jurídica, é realidade social. No Brasil, a previdência social é o maior programa de distribuição de renda, sendo que em mais de 90% dos municípios o pagamento de benefícios supera a arrecadação de contribuições e, em 64% destes, supera o Fundo de Participação dos Municípios [...]. Decorre daí uma influência de forte impacto nas economias locais.¹⁴¹

Esses dados reunidos e analisados são importantes para demonstrar que a previdência social, principalmente por meio do RGPS, auxilia uma grande quantidade de brasileiros, inclusive alçando-os para além da linha de pobreza. É inegável que existe um caráter assistencialista, ainda que secundário, do RGPS. Alia-se esse caráter ao principal objetivo do regime, de prover renda e, no mínimo, subsistência aos trabalhadores e dependentes quando do sofrimento de algum infortúnio incapacitante de atividade laborativa.

O que não se pode negar, também, é que essa estrutura do RGPS, com a abrangência de uma série de benefícios e de segurados que são extremamente positivos para a população beneficiada gera uma enorme demanda financeira, difícil de ser atendida apenas com as contribuições previdenciárias.

O modelo de sistema contributivo a partir do qual o RGPS funciona não conta com os outros tributos – apesar de o custeio da seguridade social também ser realizado de forma indireta, por meio de outros tributos, a previdência social não tem outras formas de custeio. O seu financiamento por meio de contribuições sociais não consegue suportar o ônus previdenciário, momento em que surge o famoso déficit previdenciário. Historicamente tem ocorrido o socorro do orçamento da previdência social por meio do orçamento fiscal, conforme preceitua a Lei nº 8.212.

Necessita-se, pois, de uma análise pormenorizada dos benefícios de viés assistencialista, de maneira a separá-los do RGPS, retirando-os do orçamento da previdência social. A população rural e o segurado facultativo são exemplos marcantes e foram devidamente analisados no capítulo III, oportunidade em que se comprovou com números e conceitos a inviabilidade que eles causam no regime financeiro do RGPS.

¹⁴¹ Cf. VIANNA, João Ernesto Aragonés Vianna. *Opus Citatum*, p. 32.

Os institutos chamados de período de carência e período de graça também merecem uma atenção especial por parte dos especialistas do governo, para detectar até que ponto podem estar privilegiando demasiadamente segurados que não contribuem ou que retardam o máximo possível para contribuir.

O RGPS é um dos maiores patrimônios da população brasileira e deve ser regulamentada e administrada com a maior meticulosidade possível. É mister que se entregue o comando do regime a uma equipe multidisciplinar de especialistas, em detrimento de meras indicações políticas. As complexas variáveis que integram o regime – econômicas, estatísticas, atuariais, financeiras, jurídicas, sociais, entre outras – precisam ser cuidadosamente desenvolvidas, para não apenas continuar viabilizando o regime geral, mas melhorá-lo e torná-lo autossustentável.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Tributário Esquemático**. 4ª Ed. São Paulo: Método, 2010.

BANCO DO BRASIL. Disponível em: <<http://www.bb.com.br>>. Acesso em: 25 ago. 2012.

BANCO ITAÚ. Disponível em: <<http://www.itau.com.br>>. Acesso em: 28. ago. 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 14 out. 2012.

_____. **Decreto 3.048**, de 06 de maio de 1999. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/1999/3048.htm>>. Acesso em: 25 ago. 2012.

_____. **Lei 12.618**, de 30 de abril de 2012. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil.../2012/Lei/L12618.htm>>. Acesso em: 27 ago. 2012.

_____. **Lei 5.452**, de 01º de maio de 1943. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm>. Acesso em: 15 nov. 2012.

_____. **Lei 8.212**, de 24 de julho de 1991. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/42/1991/8212.htm>>. Acesso em: 27 out. 2012.

_____. **Lei 8.213**, de 24 de julho de 1991. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1991/8213.HTM>>. Acesso em: 27 out. 2012.

_____. Ministério da Fazenda. **Portaria MF nº 75**, de 22 de março de 2012. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/Portarias/2012/MinisteriodaFazenda/portmf075.htm>>. Acesso em: 29 nov. 2012.

_____. Ministério da Previdência Social. Disponível em: <<http://www.mpas.gov.br/>>. Acesso em 15 out. 2012.

_____. Quantos são e quem são os segurados facultativos da Previdência Social?. **Informe de Previdência Social**, Brasília, 22 fev. 2010. p. 15.

_____. Secretaria da Receita Previdenciária. **Instrução Normativa SRP nº 3**, de 14 de julho de 2005. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/Ins/2005/SRP/in0032005.htm>>. Acesso em: 1º out. 2012

_____. Superior Tribunal de Justiça (5ª Turma). **REsp 1.125.463/PR**. Disponível em: <<http://www.esinf.com.br/texto-apoio/10>>. Acesso em: 25 nov. 2012.

_____. Tribunal Federal de Recursos. **Súmula nº 195**. Disponível em: <http://www.dji.com.br/normas_inferiores/sumula_tfr/tfr__195.htm>. Acesso em: 28 nov. 2012.

_____. Tribunal Regional Federal (4ª Região). **Apelação Criminal nº 000194948.2008.404.7011/PR**. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/36226526/trf4-judicial-19-04-2012-pg-479>>. Acesso em: 25 nov. 2012.

_____. Tribunal Regional Federal (4ª Região). Quinta turma. **AC 5000308-90.2010.404.7100/2012**. Disponível em: <<http://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/pesquisa.php?tipo=1>>. Acesso em 07 dez. 2012.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 6ª Ed. São Paulo: LTr, 2005.

CORREIA, Marcus Orione Gonçalves; CORREIA, Érica Paula Barcha. **Curso de Direito da Seguridade Social**. 3ª Ed. Rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

DUARTE, Marina Vasques. **Direito Previdenciário**. 5ª Ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico Ltda., 2007.

EDUARDO, Ítalo Romano; EDUARDO, Jeane Tavares Aragão. **Direito Previdenciário: Benefícios**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

FEDERAÇÃO NACIONAL DE PREVIDÊNCIA PRIVADA. Disponível em: <<http://www.fenaseg.org.br>>. Acesso em: 28. ago. 2012.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 14ª Ed. Rev. e atual. Niterói: Impetus, 2009.

KERTZMAN, Ivan. **Curso Prático de Direito Previdenciário**. 6ª Ed. Rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2009.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Princípios de Direito Previdenciário**. 5ª Ed. São Paulo:LTR, 2011.

MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da Seguridade Social**. 12ª Ed. São Paulo: Atlas S.A., 1999.

PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário Completo**. 4ª Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

ROSSAL, Francisco de Araújo. **Direito Previdenciário**. 2012. Notas de aula.

TAVARES, Marcelo Leonardo. **Direito Previdenciário**. 5ª Ed. Rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

VIANNA, João Ernesto Aragonés Vianna. **Curso de Direito Previdenciário**. São Paulo: LTr, 2006.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

ALENCAR, Hermes Arrais. **Benefícios Previdenciários**. São Paulo: Liv. e Ed. Universitária de Direito Ltda., 2003.

ARAÚJO, José Prata de. **Previdência Social: diagnóstico e propostas**. Belo Horizonte: Lê S/A, 1995.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 15ª Ed. São Paulo: Atlas S.A., 2003.

JORGE, Társis Nametala Sarlo. **Segurado Contribuinte Individual: configuração legal e regime jurídico após a Lei Complementar 123/06**. Curitiba: Juruá Editora, 2007.

KEMMERICH, Clovis. **Lei dos Planos de Benefícios da Previdência Social Anotada**. São Paulo: Saraiva, 2000.

KERTZMAN, Ivan; CYRINO, Sinésio. **Leituras Complementares de Direito Previdenciário**. Salvador: JusPodivm, 2007.

LEITÃO, Andre Studart. **Teoria Geral da Filiação Previdenciária**. São Paulo: Conceito Editora, 2012.

LEITE, Celso Barroso. **Um Século de Previdência Social: balanço e perspectivas no Brasil e no mundo**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1983.

MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da Seguridade Social**. 12ª Ed. São Paulo: Atlas S.A., 1999.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2010.

NETO, Michel Cutait. **Auxílio-Doença**. Leme: J.H. Mizuno, 2006.

ROCHA, Daniel Machado da [et al.]. **Temas atuais de Direito Previdenciário e assistência social**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SERAU JR., Marco Aurélio. **Curso de Processo Judicial Previdenciário**. São Paulo: Editora Método, 2004.

TSUTIYA, Augusto Massayuki. **Curso de Direito da Seguridade Social**. São Paulo: Saraiva, 2007.