



## **Nota Técnica Nº 35**

# **A Reforma do Sistema de Seguridade Social da PEC 287/2016: Financiamento, Desonerações Tributárias e Inconstitucionalidades**

**Diretoria de Estudos Técnicos**

Brasília-DF, Fevereiro de 2017.

## **Diretoria Executiva Nacional**

### **Presidente**

Cláudio Márcio Oliveira Damasceno

### **1ª Vice-Presidente**

Lúcia Helena Nahas

### **2º Vice-Presidente**

Mário Pereira de Pinho Filho

### **Secretário-Geral**

Rogério Said Calil

### **Diretor-Secretário**

Antônio Gomes Campelo

### **Diretor de Finanças**

Carlos César Coutinho Cathalat

### **Diretor-Adjunto de Finanças**

Albino Dalla Vecchia

### **Diretor de Administração**

Robson Canha Ferreira

### **Diretor-Adjunto de Administração**

José Raimundo Melo e Leite

### **Diretor de Assuntos Jurídicos**

Carlos Roberto Teixeira

### **1º Diretor-Adjunto de Assuntos Jurídicos**

Rudimar Nunes Fraga

### **2º Diretor-Adjunto de Assuntos Jurídicos**

Sérgio Santiago da Rosa

### **Diretor de Defesa Profissional**

Carlos Rafael da Silva

### **1º Diretor-Adjunto de Defesa Profissional**

Leonardo Picanço Cruz

### **2ª Diretora-Adjunta de Defesa Profissional**

Yone de Oliveira

### **Diretor de Estudos Técnicos**

Pedro Onofre Fernandes

### **Diretor-Adjunto de Estudos Técnicos**

Alfredo Jorge Madeira Rosa

### **Diretora de Comunicação Social**

Letícia Cappelano Quadros dos Santos

### **1ª Diretora-Adjunta de Comunicação Social**

Regina Ferreira de Queiroz

### **2ª Diretor-Adjunto de Comunicação Social**

Genivaldo da Silva Paiva

### **Diretora de Assuntos de Aposentadoria,**

### **Proventos e Pensões**

Clotilde Guimarães

### **Diretor-Adjunto de Assuntos de**

### **Aposentadoria, Proventos e Pensões**

Diego Augusto de Sá

### **Diretora do Plano de Saúde**

Maria Antonieta Figueiredo Rodrigues

### **Diretora-Adjunta do Plano de Saúde**

Tânia Regina Coutinho de Lourenço

### **Diretor de Assuntos Parlamentares**

Célio Diniz Rocha

### **Diretor-Adjunto de Assuntos Parlamentares**

José Castelo Branco Bessa Filho

### **Diretor de Relações Intersindicais**

Hélio Roberto dos Santos

### **Diretora-Adjunta de Relações Intersindicais**

Maria Urânia da Silva Costa

### **Diretor de Relações Internacionais**

Fábio Galízia Ribeiro de Campos

### **Diretor de Defesa da Justiça Fiscal e da Seguridade Social**

César Araújo Ramos

### **Diretor-Adjunto de Defesa da Justiça Fiscal e da Seguridade Social**

Henrique Gerhke

### **Diretor de Políticas Sociais e Assuntos Especiais**

José Devanir de Oliveira

### **Diretor-Suplente**

Oséas Coimbra Júnior

### **Conselho Fiscal**

### **Membros Titulares**

Ivone Marques Monte

Luiz Gonçalves Bomtempo

Armando Domingos Barcelos Sampaio

### **Membros Suplentes**

Pérsio Romel Macedo Ferreira

Luiz Fernando da Conceição Martins

Elias José Maluf

## **DIRETORIA DE ESTUDOS TÉCNICOS**

Pedro Onofre Fernandes

### **Diretor de Estudos Técnicos**

Alfredo Jorge Madeira Rosa

### **Diretor-Adjunto de Estudos Técnicos**

### **Equipe Técnica que elaborou este estudo:**

Álvaro Luchiezi Júnior

Economista, Gerente de Estudos Técnicos

Lucas Veras Salgado

Economista, Assessor de Diretoria III



### **Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil**

SDS - Conjunto Baracat - 1º andar - salas 1 a 11

Brasília/DF - CEP 70392-900

Fone (61) 3218 5200 - Fax (61) 3218 5201

www.sindifisconacional.org.br

e-mail: [estudostecnicos@sindifisconacional.org.br](mailto:estudostecnicos@sindifisconacional.org.br)

**É permitida a reprodução deste texto e dos  
dados nele contidos, desde que citada a fonte**

## 1. Introdução

O Governo Federal editou, em 5 de dezembro de 2016, a Proposta de Emenda à Constituição Nº 287 (PEC 287), cujo objetivo é promover uma reforma do Sistema de Seguridade Social, alterando dispositivos atualmente em vigor, estabelecendo idade mínima de aposentadoria e regras de transição para os trabalhadores ativos, tanto Regime Geral da Previdência Social (RGPS), quanto do Regime Próprio da Previdência Social (RPPS).

Na justificativa que acompanha a PEC 287/16, o Ministro da Fazenda salienta a necessidade e urgência da reforma, às quais se refere simplesmente como “alterações” para que elas “garantam o equilíbrio e a sustentabilidade do sistema para as presentes e futuras gerações”, referindo-se diversas vezes ao “desequilíbrio entre receitas e despesas”.

Toda a lógica do Governo Federal ao se referir à tal desequilíbrio, tanto na PEC 287/16, como em diversas ocasiões passadas, repousa no fato de que os preceitos constitucionais definidores do sistema da Seguridade Social, ao qual se integra a Previdência Social, não são colocados em prática, orçamentária e financeiramente. Se o fossem, as contas da Seguridade Social – e não unicamente da Previdência Social – não estariam “desequilibradas”.

O movimento social – sindicatos, centrais e federações de trabalhadores, associações classe, ONG, etc. – tem se manifestado contrariamente a essa abordagem do Governo Federal, demonstrando não existe o alegado desequilíbrio.

O mais recente fórum de manifestação das ideias contrária ao “desequilíbrio” é a Frente Parlamentar Mista em Defesa da Previdência Social<sup>1</sup>, recriada pelo Senador Paulo Paim e pelo Deputado Arnaldo Faria de Sá em conjunto com sindicatos e associações nacionais e estaduais. A frente defende “a manutenção dos direitos sociais e uma reforma estrutural da captação de recursos nos termos da legislação atual, com o propósito de garantir a segurança jurídica e atuarial do sistema de Seguridade Social Brasileiro.”

O Sindifisco Nacional, como instituição integrante da frente, reconhece o abnegado esforço, notadamente do Senador Paulo Paim, na divulgação de suas opiniões e propostas, parabenizando-o por mais essa iniciativa.

Este texto sintetiza a opinião do Sindifisco Nacional quanto à desnecessidade de uma reforma do Sistema de Seguridade Social nos moldes da PEC 287, baseado no

---

<sup>1</sup> Para maiores informações acesse o site: <https://www.frenteparlamentardaprevidencia.org/>

argumento da existência de fontes de recursos orçamentários que tornam o sistema equilibrado e na inconstitucionalidade da própria reforma.

## **2. Seguridade Social no Brasil**

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) inovou ao ampliar as bases de financiamento do sistema de Seguridade Social, acrescentando-lhe impostos pagos pela sociedade e contribuições sociais vinculadas, além da tradicional fonte da folha de salários<sup>2</sup>.

A Seguridade Social designa um conjunto integrado de ações do Estado e da sociedade voltadas a assegurar aos cidadãos os direitos relativos à previdência, à assistência social e à saúde. Ela inclui, também, a proteção ao trabalhador desempregado, via seguro-desemprego<sup>3</sup>. A Seguridade Social deve estar baseada num sistema de medidas públicas capaz de fazer frente às privações econômicas e sociais a que estão sujeitos os cidadãos, e sem as quais seus rendimentos estariam ameaçados em razão de “enfermidade, maternidade, acidentes de trabalho, enfermidade profissional, emprego, invalidez, velhice e morte, assistência médica e apoio à família e filhos”<sup>4</sup>. Sobressai daí que a Seguridade Social deve prever “garantias contra contingências sociais que ameacem a sobrevivência do indivíduo”<sup>5</sup>.

As ações de previdência são asseguradas por um sistema de Previdência Social Pública constituído em bases contributivas. As de assistência social, não contributivas, destinam-se às camadas mais carentes da população, ou seja, à proteção a indivíduos e grupos familiares em situação de risco, em especial à velhice e à invalidez. As de saúde, também sem caráter contributivo, são representadas pelo Sistema Único de Saúde (SUS), extensivo à toda a população. As competências administrativas e financeiras das ações de previdência e assistência social e de saúde cabem ao Ministério da Previdência Social, Ministério da Fazenda e Ministério da Saúde, enquanto que a administração do seguro-desemprego cabe ao Ministério do Trabalho e Emprego.

As bases legais do sistema de Seguridade Social repousam numa bem construída regulamentação infraconstitucional, regulamentando todos os aspectos que englobam a

---

<sup>2</sup> BOSCHETTI e SALVADOR, 2006.

<sup>3</sup> Constituição Federal, Art. 201, inciso III

<sup>4</sup> OIT, 1952.

<sup>5</sup> DIEESE, 2007, p. 3

Seguridade Social: Previdência Social; Assistência Social; atenção à saúde; o Seguro-Desemprego e Abono Salarial<sup>6</sup>.

O conceito de Seguridade Social passou a fazer parte do vocabulário brasileiro a partir da CF/88, sendo um dos maiores avanços, em termos de política social desde então, pois as três políticas passaram a ser englobadas num mesmo sistema. A incorporação do conceito na Carta Magna surgiu da pressão de diversos setores da sociedade organizada, especialmente trabalhadores, a partir da redemocratização do país, no início da década de 1980.

O art. 194 da CF/88 define o sistema de Seguridade Social:

**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.

*Parágrafo único.* Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

I - universalidade da cobertura e do atendimento;

II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;

III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;

IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;

V - equidade na forma de participação no custeio;

VI - diversidade da base de financiamento;

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

O sistema de proteção social previsto neste artigo estrutura-se a partir do princípio da universalidade da cobertura e atendimento, e da seletividade e distributividade na prestação de serviços e benefícios. A universalidade diz respeito à saúde e previdência rural, enquanto que a seletividade refere-se à assistência social. Universalidade significa que a proteção deverá atingir a todos os cidadãos em todas as suas necessidades. Seletividade significa que cada serviço que compõe a Seguridade Social aplica-se a uma determinada necessidade, cabendo ao legislador selecionar aquelas aplicáveis a cada situação.

Desde a promulgação da CF/88, os sucessivos governos buscaram realizar alterações na Previdência Social. As mais significativas foram as Emendas

---

<sup>6</sup> Lei nº 3.087/60 – Lei Orgânica da Previdência Social; Lei nº 7.998/90, regulando o Abono Salarial e o Seguro Desemprego; Lei nº 8.080/90, dispendo sobre a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes; Lei nº 8.142/90, dispendo sobre a gestão do SUS; Lei nº 8.212/91, dispendo sobre a organização da Seguridade Social e Plano de Custeio; Lei nº 8.213/91, dispendo sobre o Plano de Benefícios da Previdência Social; Lei nº 8.742/93, Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) dispendo sobre a organização da Assistência Social

Constitucionais n.º 20 (EC 20/98), de dezembro de 1998 e n.º 41, de dezembro de 2003 (EC 41/03).

A EC 20/98 introduziu modificações nos benefícios previdenciários, tanto do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) quanto do Regime Próprio da Previdência Social (RPPS).

Para os trabalhadores do setor privado, as principais mudanças relacionaram-se à concessão de benefícios pela Previdência Social. Vale ressaltar as seguintes: alteração da forma de aposentadoria, passando de tempo de serviço para tempo de contribuição (35 anos para homens e 30 para mulheres); aposentadoria por idade para os homens aos 65 anos e mulheres aos 60; criação do Fator Previdenciário<sup>7</sup> e o fim da aposentadoria proporcional.

Em relação ao RPPS, foram implementadas as seguintes modificações: incorporação do tempo de contribuição em substituição ao de tempo de serviço (35 anos homem e 30 anos mulher); introdução do critério de idade para a aposentadoria integral (60 anos homem e 55 mulher), com no mínimo 10 anos de efetivo exercício no serviço público e 5 anos no cargo em que será aposentado; aposentadoria compulsória aos 70 anos com proventos proporcionais ao tempo de contribuição e não mais ao tempo de serviço; introdução do cálculo do valor da aposentadoria pela média das contribuições

---

<sup>7</sup> A partir da Lei 9.876/99, a renda mensal inicial da aposentadoria por tempo de contribuição, e opcionalmente por idade, passou a ser calculada pela média aritmética simples de 80% dos maiores salários-de-contribuição de todo o período contributivo, multiplicado pelo fator previdenciário. A fórmula para o cálculo é a seguinte:

$$\text{FPR} = \frac{(\text{TC} \times \text{a})}{\text{Es}} \times \left[ \frac{1 + (\text{Id} + \text{Tc} \times \text{a})}{100} \right]$$

Onde "TC" é o tempo de contribuição; "a" é a alíquota de contribuição do segurado (incluindo a do empregado e do empregador); "Es" é a expectativa de sobrevivência do segurado na data da aposentadoria; e "Id" é a idade do segurado na data da aposentadoria. Para uma completa descrição do fator previdenciário e de suas consequências negativas para o trabalhador do RGPS, ver a Nota Técnica n.º 16 do Sindifisco Nacional – Justiça Social com a Extinção do Fator Previdenciário, disponível em

[http://www.sindifisconacional.org.br/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=76&Itemid=172&lang=pt](http://www.sindifisconacional.org.br/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=76&Itemid=172&lang=pt)

previdenciárias, no mesmo molde do que ocorre no RGPS; determinação de que apenas os servidores efetivos podem pertencer ao RPPS, entre outras<sup>8</sup>.

A EC 41/03, que foi aprovada em tempo recorde, teve como principal objetivo o setor público e, apesar da forte oposição dos servidores públicos, incluiu ao RPPS as seguintes medidas: caráter contributivo e solidário, inclusive dos aposentados mediante contribuição do ente público e dos servidores, ativos e inativos; teto para o valor da aposentadoria do servidor público e contribuição incidente sobre o valor da aposentadoria<sup>9</sup>, com alíquota de 11%; a criação da Previdência Complementar, de caráter optativo, para o Servidor Público.

Apesar das diversas reformas no sistema brasileiro de Seguridade Social brasileiro, em linhas gerais ele se mantém tal como previsto na CF/88. Algumas características fundamentais não se alteraram: cobertura universal e regime de repartição, público. Da forma como ele está hoje implementado ainda é baixa a sua observância dos princípios constitucionais<sup>10</sup>. Por exemplo, há sérios questionamentos quanto à aplicação do princípio da irredutibilidade dos vencimentos – manutenção do poder de compra dos benefícios ao longo do tempo. Os critérios de correção dos benefícios têm sido bastante questionados quando comparados com a evolução do salário mínimo ou mesmo com o valor das contribuições ao sistema.

A fim de permitir o controle social e a devida transparência gerencial administrativa e financeira das contas da Seguridade Social, e assim cumprir o princípio constitucional da descentralização administrativa e caráter democrático da Seguridade Social, a Lei n.º 8.212/91 criou o Conselho Nacional de Seguridade Social (CNSS), que tinha entre outras

---

<sup>8</sup> MARQUES, BATICH e MENDES, 2003.

<sup>9</sup> Para uma análise detalhada das críticas à contribuição previdenciária dos servidores inativos ver Nota Técnica n.º 17 do Sindifisco Nacional - A Contribuição Previdenciária dos Servidores Públicos Inativos e a Proposta de Emenda à Constituição 555 de 2006 (PEC 555), disponível no endereço supra-citado ([http://www.sindifisconacional.org.br/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=76&Itemid=172&lang=pt](http://www.sindifisconacional.org.br/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=76&Itemid=172&lang=pt))

<sup>10</sup> GENTIL, D. L., 2006.

atribuições aprovar o Orçamento da Seguridade Social (OSS), submetendo-o aos órgãos competentes. Até o ano de 1998, o CNSS funcionou colegiadamente com a participação de representantes das três esferas de governo e da sociedade civil. As reformas e tentativas de reformas colocadas em prática ao final da década de 1990 tornaram o funcionamento do CNSS inviável e ele terminou por ser extinto formalmente em 1999<sup>11</sup>. Desde então, os recursos da Seguridade Social passaram a ser utilizados para financiar os superávits primários da União.

A previsão constitucional ficou ainda mais enfraquecida diante da crise de financiamento do Estado dos anos 1990 somada ao fraco desempenho da nossa economia (baixas taxas de crescimento do PIB), que se fez acompanhar de altos níveis de desemprego e de informalização de trabalho. Este contexto fortaleceu o discurso da necessidade de uma reforma da previdência<sup>12</sup> em lugar de um fortalecimento do mandado constitucional. Ocorreu, nos dizeres de Delgado<sup>13</sup>, um processo de “desconstrução” do sistema de seguridade social no Brasil, em oposição à “construção” ocorrida com a CF/88. Este processo foi acompanhado de fortes desvios de recursos orçamentários que acabaram por concretizar uma falsa situação deficitária na Seguridade Social, o que justificou as reformas da Previdência Social que se seguiram.

Em que pese a concepção universalista da Constituição garantindo a todos o direito de ingressar, mediante contribuição no RGPS, o direito aos benefícios assistenciais no caso de necessidade e à saúde, a Seguridade Social jamais foi operacionalizada, conforme atesta Vianna<sup>14</sup>:

“A Seguridade Social ficou apenas sinalizada. A integração prevista requerida não só uma proposta de orçamento, como referido na Carta (título VIII, cap. II, art. 195), elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência e assistência social, como também, uma gestão efetivamente

---

<sup>11</sup> DELGADO, G., 2002

<sup>12</sup> MARQUES, BATICH e MENDES, *idem*.

<sup>13</sup> DELGADO, G. s.n., s.d.

<sup>14</sup> VIANNA, M. L. T. W., 1999, p. 91-92



unificada, um Ministério da Seguridade Social. Tal não ocorreu. Ao contrário, nos anos 90, efetivada a transição do autoritarismo para um regime democrático, a previdência, a saúde e assistência social foram regulamentadas por leis distintas e institucionalizadas em ministérios diferentes, bem como tiveram suas receitas estipuladas separadamente”

### 3. O Financiamento da Seguridade Social

As fontes de financiamento de recursos para o Orçamento da Seguridade estão explicitadas no art. 195 da CF/88.

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

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

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;

b) a receita ou o faturamento;

c) o lucro;

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

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

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

Detalhadamente, as fontes de custeio para as despesas da seguridade social são as seguintes:

- Contribuições dos empregadores<sup>15</sup> e trabalhadores<sup>16</sup> para a Seguridade Social – INSS, incidente sobre a folha de salários;
- Contribuição para o financiamento da Seguridade Social (COFINS), incidente sobre a receita e o faturamento das empresas<sup>17</sup>;
- Contribuição Social Sobre o Lucro das Pessoas Jurídicas (CSLL), incidente sobre o lucro das empresas<sup>18</sup>;

---

<sup>15</sup> A contribuição dos empregadores está assim constituída: a) 20% sobre o total das remunerações pagas, devidas ou creditadas; b) 1% a 3% sobre o total das remunerações das empresas em cuja atividade haja risco preponderante de acidentes do trabalho a fim de cobrir aposentadorias especiais concedidas a trabalhadores expostos a atividades que prejudiquem a saúde ou a integridade física; c) 20% sobre o total das remunerações pagas ou creditadas aos prestadores de serviços contribuintes individuais; d) 15% sobre o valor bruto da nota fiscal ou fatura de prestação de serviços, por serviços prestados por cooperados por meio de cooperativas de trabalho; e) 2,5% adicionais para as instituições financeiras, agentes autônomos de seguros privados e de crédito e entidades de previdência privada, calculados remunerações pagas, devidas ou creditadas ou sobre às remunerações pagas aos prestadores de serviço; d) 5% da receita bruta dos clubes de futebol dos espetáculos de que participem, inclusive patrocínios, publicidades e transmissões. O empregador doméstico contribui com 12% do salário-de-contribuição do empregado doméstico. O empregador rural contribui com 2% de sua receita bruta e com 0,1% da receita bruta para financiamento de acidentes de trabalho.

<sup>16</sup> A contribuição dos trabalhadores está assim constituída: 20% sobre o respectivo salário-de-contribuição para o contribuinte individual facultativo; 11% sobre o valor correspondente ao limite mínimo mensal para o contribuinte individual que trabalhe por conta própria e de 8% a 11% para o empregado doméstico e trabalhador avulso, conforme a faixa de salário-de-contribuição em que se enquadre.

<sup>17</sup> 2% sobre o faturamento mensal

- Receitas de concursos de prognósticos<sup>19</sup>;
- do importador de bens ou serviços do exterior<sup>20</sup>

Além desses, constituem também fonte de financiamento os recursos dos Orçamentos Fiscais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, originários, dentre outras fontes, da arrecadação de impostos e receitas patrimoniais, além de outras receitas<sup>21</sup>.

Para financiar as ações da Seguridade Social, o art. 165 da CF/88 determina que a Lei Orçamentária Anual (LOA) preveja o Orçamento da Seguridade Social (OSS) englobando todos os órgãos, da administração direta e indireta, relacionados à Seguridade Social.

O inciso XI do art. 167 da CF/88, incluído pela Emenda Constitucional n.º 20, determina que as contribuições do empregador sobre a folha de salário e aquelas do trabalhador sejam restritas ao pagamento de benefícios do RGPS do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). São, portanto, inconstitucionais quaisquer medidas que desviem recursos das fontes do INSS.

#### **4. Desvinculação das Receitas da União (DRU)**

A Emenda Constitucional de Revisão (ECR) n.º 1/94, art. 71, instituiu o Fundo Social de Emergência (FSE), vigente entre 1994 e 1995. Objetivando a reparação financeira da União e a estabilização econômica, a ECR 1/94 transferiu recursos do OSS com o intuito de equilibrar as contas públicas. As principais fontes do fundo foram assim constituídas:

---

<sup>18</sup> Para as empresas em geral, 8% sobre o lucro líquido antes da provisão do Imposto de Renda e 18% no caso de instituições financeiras e similares

<sup>19</sup> Composta pela receita líquida (total da arrecadação, deduzidos os valores destinados ao pagamento de prêmios, de impostos e de despesas com a administração) dos concursos de prognósticos, exceto os valores destinados ao Programa de Crédito Educativo

<sup>20</sup> Introduzida na CF pela EC 42/03, a qual também estabeleceu que “a lei definirá os setores de atividade econômica para os quais a contribuição em questão será não-cumulativa” (CF, Art. 195, inciso IV, § 12). Sua base de cálculo, no caso da importação de bens, é o valor registrado na operação aduaneira de importação, acrescido do Imposto de Importação, do ICMS e do valor das próprias contribuições, ou, no caso de remuneração de serviços importados, o valor remetido ao exterior antes da tributação do I.R., acrescido do ISS e do valor das próprias contribuições. Ela é chamada “PIS/PASEP-Importação” e “COFINS-Importação”. Foi regulamentada pela Lei 10.865/04.

<sup>21</sup> São elas: multas, atualizações monetárias e juros moratórios; remuneração recebida por serviços de arrecadação, fiscalização e cobrança prestados a terceiros; receitas provenientes de prestação de outros serviços e de fornecimento ou arrendamento de bens; receitas patrimoniais, industriais e financeiras; doações, legados, subvenções e outras receitas eventuais; 50% dos valores confiscados e aplicados em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins; 40% do resultado dos leilões dos bens apreendidos pela Receita Federal do Brasil; outras receitas previstas em legislação específica.

- I - Imposto de Renda (IR) e proventos de qualquer natureza incidentes na fonte sobre pagamentos efetuados pela União e/ou suas fundações e autarquias;
- II – Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (ITR), IR de qualquer natureza e Imposto sobre Operação Financeira (IOF);
- III – Parcela do produto da arrecadação da elevação da alíquota da Contribuição social sobre o lucro dos contribuintes; e
- IV – 20% da receita de todos os impostos e contribuições arrecadados pela União** (grifo nosso).
- V - a parcela do produto da arrecadação devida pelas pessoas jurídicas nos exercícios financeiros de 1994 e 1995.

O inciso IV instituiu, já em 1994, o que hoje se denomina Desvinculação de Receitas da União (DRU), segundo a qual 20% das receitas de impostos e contribuições não são destinados às despesas orçamentárias, órgãos ou fundos originalmente previstos. Seguiu-se à ECR 1/94 a Emenda Constitucional nº 10 (EC 10), aprovada em março de 1996. O FSE passou a chamar-se Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), vigorando até junho de 1997 e prorrogado até 1999 por meio da EC 17/97.

Extinto em 1999, o FEF deu lugar à DRU, estabelecida pela EC 27/00, alterada pelas EC 42/03, EC 56/07 e EC 68/11, esta última vigente até o ano de 2015. A contribuição de intervenção no domínio econômico sobre combustíveis (CIDE-Combustíveis) foi incluída junto a impostos e contribuições sujeitos à desvinculação.

Em 8 de setembro de 2016, por meio da Emenda Constitucional Nº 83 de 2016, a DRU foi prorrogada até 2023, desvinculando também receitas de Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Com esta emenda o percentual de receitas desvinculadas elevou-se para 30%. Seus efeitos são retroativos a 1º de janeiro de 2016, conforme o art. 3º da emenda.

A função primordial da DRU é a de formação de superávit primário. As receitas desvinculadas servem para cobrir eventuais desajustes no Orçamento Fiscal da União. Este mecanismo tem custado muito caro para a Seguridade Social, pois esses recursos que são transferidos para outros fins poderiam ser utilizados em maiores investimentos em saúde, assistência e previdência social.

A Tabela 1 faz uma estimativa da DRU total e da incidente sobre as contribuições sociais para o período 2006-13. O item I apresenta o total de receitas, constituídas pelas receitas de impostos, de contribuições sociais e de contribuições econômicas. Para apurar a base de cálculo da DRU é preciso fazer as exclusões previstas legalmente.

Estas estão explicitadas no item II e são compostas<sup>22</sup>: das contribuições previdenciárias para o RGPS (INSS), com base no inciso XI do art. 167 da Constituição; por analogia, da Contribuição para o Plano de Seguridade Social do Servidor; da receita de Contribuição para o Salário-Educação, decorrente do disposto no § 2º do art. 76 das Disposições Constitucionais Transitórias. Excluindo-se o item II do item I, obtém-se a base de cálculo da DRU (item III) sobre a qual se aplica o percentual de 20%, obtendo-se o item IV, que por sua vez é composto de 20% das receitas de impostos e de contribuições sociais e econômicas (discriminação do item IV).

**Tabela 1**

**Desvinculação de Recursos da União - 2005-16**

R\$ milhões

	2014	2015	2016
<b>I. Total das Receitas</b>	<b>1.071.537,02</b>	<b>1.113.061,26</b>	<b>1.180.098,72</b>
I.1. Receita de Impostos	400.546,60	424.674,63	450.184,02
I.2. Receita de Contribuições Sociais	660.671,36	674.844,61	714.090,91
I.3. Receita de Contribuições Econômicas	10.319,07	13.542,03	15.823,79
<b>II. Exclusões (Contribuições Sociais)</b>	<b>348.452,36</b>	<b>342.037,14</b>	<b>358.415,83</b>
II.1. INSS	319.236,19	325.681,66	341.858,30
II.2. Salário-Educação	18.300,67	4.225,04	4.132,08
II.3. CPMF - Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza	0,00	0,00	0,00
II.4. CPSS - Contribuição do Plano de Seguridade Social dos Servidores Públicos	10.915,50	12.130,44	12.425,45
<b>III. Base de Cálculo da DRU ( I - II )</b>	<b>723.084,66</b>	<b>771.024,12</b>	<b>821.682,89</b>
<b>IV. DRU ( III * 20% e 30% em 2016 )</b>	<b>144.616,93</b>	<b>154.204,82</b>	<b>246.504,87</b>
IV.1. Impostos ( I.1 * 20% e 30% em 2016 )	80.109,32	84.934,93	214.227,27
IV.2. Contribuições Sociais [ ( I.2 - II ) * 20% e 30% em 2016 ]	62.443,80	66.561,49	106.702,53
IV.3. Contribuições Econômicas ( I.3 * 20% e 30% em 2016 )	2.063,81	2.708,41	4.747,14
<b>DRU / Receitas (%)</b>	<b>13,50</b>	<b>13,85</b>	<b>20,89</b>

Elaboração: Departamento de Estudos Técnicos do Sindifisco Nacional

Fonte: STN - Relatório Resumido da Execução Orçamentária a partir da metodologia empregada por DIAS, F., Desvinculação das Receitas da União, Gastos Sociais e Ajustes Fiscais . Brasília: Senado Federal, 2008

Os recursos da Seguridade Social desvinculados pela DRU são os seguintes<sup>23</sup>:

- a) Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social;
- b) Cota-Parte da Contribuição Sindical
- c) Contribuição sobre os Concursos de Prognósticos;
- d) Contribuições para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público;
- e) Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas;
- f) Contribuição sobre Movimentação Financeira ou Transmissão de Valores e de Crédito de Natureza Financeira (exclusive a parcela destinada ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza).

A título de ilustração, o total geral de receitas desvinculadas do orçamento da União nos últimos três anos, já incluindo o cálculo de 30% para o ano de 2016,

<sup>22</sup> STN, 2014, p.10

<sup>23</sup> Idem

ultrapassou os R\$ 545 bilhões a preços correntes. O total de receitas de contribuições desvinculadas neste mesmo período foi superior a R\$ 235 bilhões.

Portanto, resta evidenciado que a DRU desvia para outras finalidades um montante expressivo da arrecadação das contribuições sociais previstas no art. 195 da Carta Magna, a qual deveria ser destinada ao financiamento da Seguridade Social, possibilitando, inclusive, a ampliação de benefícios dos trabalhadores brasileiros.

## **5. Desonerações Tributárias: Fontes de Receitas Recolhidas à Seguridade Social**

Além da DRU incidente sobre as contribuições sociais, cujos cálculos estão indicados na Tabela 1, a Seguridade Social tem sido privada de outras fontes de receita que deveriam compor o seu orçamento. Entretanto, o Governo Federal, por meio de diversos instrumentos legais, tem concedido desonerações das mais diversas espécies, com os tributos que financiam a Seguridade Social.

Recursos de tributos que, se recolhidos, deveriam compor as receitas da Seguridade Social, beneficiando todos os seus segurados, no serviço público e na iniciativa privada, beneficiam, de fato, empresários e outras classes que os deixam de recolher com respaldo legal. Os recursos que deveriam fluir para benefício de todos, são apropriados apenas por alguns e sem retorno evidente para a sociedade pois há dois anos o Brasil está em recessão e vem enfrentando elevadas e crescentes taxas de desemprego.

Uma das mais notórias desonerações do período recente foi a desoneração da folha de pagamento.

No ano de 2011, o governo inaugurou a desoneração da folha de pagamentos ao instituir a Medida Provisória (MP) nº 540, de 02 de agosto de 2011, convertida na Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011. Esses instrumentos legais eliminaram a contribuição previdenciária sobre a folha de um grupo de empresas com atuação em atividades econômicas específicas<sup>24</sup> e adotou uma nova contribuição previdenciária sobre a receita bruta das empresas (descontando as receitas de exportação). Além disso, a Lei nº

---

<sup>24</sup> Conforme a Exposição de Motivos Interministerial nº 122, de 02 de agosto de 2011, a desoneração da folha de pagamentos compreende as empresas que prestam serviços de tecnologia da informação - TI e tecnologia da informação e comunicação - TIC, indústrias moveleiras, de confecções e de artefatos de couro.

12.546, de 14 de dezembro de 2011, fixou a alíquota sobre a receita bruta em um patamar inferior àquela alíquota que manteria inalterada a arrecadação (alíquota neutra)<sup>25</sup>.

Nos anos posteriores, a desoneração da folha de pagamentos foi estendida a outros setores da economia e sofreu alterações decorrentes de novos instrumentos legais<sup>26</sup>. Em abril de 2014, a desoneração da folha alcançava 56 segmentos da economia nas seguintes atividades: comércio, construção, indústria, serviços e transporte<sup>27</sup>.

As desonerações da folha<sup>28</sup> somaram os seguintes valores desde a sua implementação, conforme atestam os dados da Tabela 2: 2012, R\$ 3,7 bilhões; 2013, R\$ 12,3 bilhões; e na previsão de 2014, R\$ 24 bilhões; de 2015, R\$ 26,1 bilhões e de 2016, R\$ 15,8 bilhões, perfazendo, no total, mais de R\$ 80 bilhões de contribuições para a Seguridade Social que não reverteram em benefícios diretos ao trabalhador e de questionável alcance nos benefícios indiretos (emprego, renda, etc.) como se verá adiante.

Tabela 2

Desonerações de Tributos Federais Financiadores da Seguridade Social  
2011-2016

Em R\$

Tributo	Estimativa de Bases Efetivas			Projeção		
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Contribuição Social para o PIS-PASEP	6.817.236.563	8.534.665.065	10.869.679.549	11.818.618.648	12.944.384.623	12.616.421.817
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL	6.687.384.660	8.185.770.785	9.046.465.496	9.704.013.074	10.430.298.990	11.000.499.845
Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS	34.909.186.932	43.491.269.716	54.767.403.740	59.521.309.743	64.416.929.995	63.172.854.569
Contribuição para a Previdência Social	20.438.443.445	30.663.956.004	44.768.619.747	57.945.901.815	64.184.616.265	56.392.425.489
Desoneração da Folha de Salário	-	3.615.693.932	12.284.295.089	22.107.296.500	26.160.312.557	15.863.411.774
<b>SOMA</b>	<b>68.852.251.600</b>	<b>90.875.661.570</b>	<b>119.452.168.532</b>	<b>138.989.843.280</b>	<b>151.976.229.873</b>	<b>143.182.201.720</b>

Fonte: RFB, Demonstrativo dos Gastos Tributários: Estimativas Bases Efetivas 2013 - 2011-2016

Elaboração: Departamento de Estudos Técnicos do Sindifisco Nacional

Mas as desonerações das contribuições para a Seguridade Social não se restringem unicamente à folha de pagamento. Elas abrangem também o PIS-PASEP, a CSLL, a COFINS e outros componentes da CPS. Ao todo, na estimativa da RFB, que não

<sup>25</sup> Ministério da Fazenda, 2012.

<sup>26</sup> Os novos instrumentos legais foram: Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012; Lei nº 12.794, de 02 de abril de 2013 e Lei nº 12.844, de 09 de julho de 2013.

<sup>27</sup> Ver em: <http://www.fazenda.gov.br/divulgacao/noticias/2014-1/maio/desoneracao-da-folha-de-pagamentos-sera-permanente>. Acesso em 29/05/2014.

<sup>28</sup> As desonerações da folha passaram a ser contabilizados a partir do ano de 2012 em diante e estão contidas nos gastos referentes à Contribuição Previdenciária nos Demonstrativos de Gastos Tributários.

costuma ficar muito distante do valor efetivo, são cerca de R\$ 143 bilhões retirados do financiamento da Seguridade Social.

Tais desonerações padecem de efetividade. Se realmente produzissem os efeitos desejados na economia, o produto e a renda seriam crescentes e estariam em expansão. E os níveis de desempregos seriam baixíssimos. Ou seja, teríamos uma situação próxima ao pleno emprego. Mas não é o que os dados da Tabela 3 demonstram, contrariando que as desonerações possam realmente gerar um efeito positivo. Infelizmente, essa política tem sido prejudicial para a Seguridade Social, pois sequer produz emprego e renda para o trabalhador e, como produto nefasto, gera a “necessidade” de uma reforma que retira benefícios e expectativa de direitos dos trabalhadores.

Tabela 3  
Brasil: Taxas de Crescimento do PIB e do Desemprego  
2014-16

PIB e Desemprego	2014	2015	2016
Taxa de Crescimento do PIB	0,50%	-3,85%	-3,30%
Taxa de Desemprego (*)	4,80%	6,90%	11,50%

Fonte: IBGE e FMI

Elaboração: Departamento de Estudos Técnicos do Sindifisco Nacional

Infelizmente, DRU e desonerações não são as únicas fontes de receitas não recolhidas à Seguridade Social. Há que computar também as sonegações. Estas não há que computar a responsabilidade pelo não recolhimento ao Governo Federal, mas sim aos sonegadores, contribuintes mau pagadores que deixam de recolher os tributos financiadores da Seguridade Social e se beneficiam do cipoal de recursos, administrativos e judiciais, permitidos pela nossa legislação, para postergar o recolhimento ou simplesmente não recolher, desde que autuados pelo Auditor Fiscal nos seus procedimentos de fiscalização.

Como indicam os dados da Tabela 4, o estoque total dos créditos tributários previdenciários, leia-se, tributos previdenciários sonegados ou recolhidos irregularmente e em discussão judicial, somavam, em 2014, mais de R\$ 336 milhões. Nos dias atuais este valor já deve ser bastante superior. E somente ele já seria suficiente para não indicar qualquer “desequilíbrio” nas cotas da Seguridade Social.

Tabela 4  
 Estoque dos Créditos Tributários Previdenciários 2013-15  
 Em R\$ mil

Ano	Ajuizados	Não Ajuizados	Soma
2012	174.990.806	15.023.249	231.674.140
2013	218.807.000	54.263.000	316.839.000
2014	269.059.000	38.649.000	336.027.000

Fonte: Prestação de Contas do Presidente da República

Elaboração: Departamento de Estudos Técnicos do Sindifisco Nacional

## 6. Inconstitucionalidade da Reforma da Previdência – PEC 287/2016

Além da falácia do desequilíbrio do Sistema de Seguridade Social, faz-se necessário ressaltar que a fragilidade financeira da previdência brasileira, que é o fundamento para a proposição da Reforma da Previdência, decorre, na verdade, do déficit fiscal, e não previdenciário, tendo em vista que as receitas que deveriam ser destinadas exclusivamente à Seguridade Social foram desviadas, mediante sucessivas Emendas Constitucionais.

Ou seja, além de receber um serviço público calamitoso, principalmente quanto à saúde, à previdência e à assistência social, a sociedade brasileira será prejudicada com a mitigação de direitos e garantias individuais fundamentada em inverdades atribuídas ao sistema de previdência social, quando, na verdade, a verdadeira causa dos problemas é a incompetência gerencial do Estado.

O Poder Constituinte originário, visando garantir a efetivação das garantias sociais que nortearam instituição da nova democracia brasileira, determinou que a Seguridade Social seria financiada por contribuições sociais, previstas no art. 195, incisos I a IV, da Constituição Federal de 1988, bem como por recursos da União, Estados e Municípios:

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

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; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)



- b) a receita ou o faturamento; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)
- c) o lucro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)
- 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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)
- 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

Entretanto, desde 1994, conforme explicado anteriormente, uma parcela do produto de tais contribuições, que deveria financiar exclusivamente a Seguridade Social, foram desviadas – supostamente de forma temporária – para que pudessem complementar o orçamento fiscal da União, dos Estados e dos Municípios.

Atualmente, tal mecanismo de desvio é efetivado pela denominada Desvinculação das Receitas da União (com vigência até 2023), que desloca 30% (trinta por cento) das contribuições sociais que deveriam financiar a Seguridade Social, ressaltando tão somente o pagamento das despesas do Regime Geral de Previdência Social, restando, assim, violados os direitos dos indivíduos que dependem das demais vertentes da Seguridade Social.

Note-se que, com a instituição deste desvio, o orçamento fiscal passou a influenciar o orçamento da Seguridade Social, tornando-o frágil diante da evolução da sociedade brasileira e de suas necessidades. Nenhuma medida foi tomada para que o orçamento fiscal deixasse de depender das verbas destinadas ao orçamento da seguridade social.

Assim, mesmo que se admita a existência de alguma fragilidade financeira do atual sistema previdenciário, percebe-se que o Estado é o verdadeiro culpado, pois prepara seu orçamento incluindo os recursos que foram desviados da saúde, da previdência e da assistência social. Caso fosse respeitado o molde de Seguridade Social instituído pelo Poder Constituinte originário, a Reforma Previdenciária em comento sequer estaria sendo discutida.

Nesse sentido, convém destacar que toda e qualquer proposta de emenda constitucional não pode violar direitos e garantias individuais, como determina o art. 60, §4º, inciso IV, da CF/1988, a seguir transcrito:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:  
§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

IV - os direitos e garantias individuais.

Portanto, a PEC nº. 287/2016 é flagrantemente inconstitucional, posto que, ao reduzir direitos previdenciários e assistenciais dos trabalhadores brasileiros, viola o preceito fundamental da dignidade da pessoa humana – cuja manifestação mais concreta é a Seguridade Social –, bem como ceifa os valores sociais do trabalho, ambos previstos no art. 1º da Constituição Federal:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Tal inconstitucionalidade torna-se ainda mais evidente – e preocupante – ao se constatar que o suposto “déficit” que fundamenta a Reforma Previdenciária – aqui tratado como eventual fragilidade financeira – decorre do descontrole financeiro-orçamentário do Poder Executivo, que nunca implementou medidas para eliminar a necessidade de desviar as contribuições sociais da sua destinação constitucional, qual seja, garantir os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social, como determina o art. 195 da CF/1988.

Dessa forma, em face da eficácia financeira do Regime de Seguridade Social previsto pelo constituinte originário, resta evidente que são totalmente infundadas as alegações do Governo Federal de que existe déficit previdenciário e que a causa disso é o atual modelo de seguridade social, pelo que deve ser reconhecida a inconstitucionalidade da Reforma da Previdência em comento.

## **7. Propostas Inconstitucionais da PEC nº. 287/2016**

Não bastasse a inconstitucionalidade da Reforma Previdenciária como um todo, uma vez que pretende reduzir direitos relativos à Seguridade Social, verifica-se que

muitas de suas propostas de alteração são inconstitucionais, o que demonstra a vulnerabilidade jurídica da PEC nº. 287/2016.

A alteração do art. 40, §3º, determina que o direito ao recebimento de 100% do valor da aposentadoria por incapacidade permanente ou aposentadoria voluntária somente será concedido ao trabalhador que tiver pelo menos 49 anos de contribuição:

§ 3º Os proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, corresponderão:

I - para a aposentadoria por incapacidade permanente para o trabalho e a aposentadoria voluntária, a 51% (cinquenta e um por cento) da média das remunerações e dos salários de contribuição utilizados como base para as contribuições, apurada na forma da lei, acrescidos de 1 (um) ponto percentual, para cada ano de contribuição considerado na concessão da aposentadoria, aos regimes de previdência de que tratam este artigo e os art. 42 e art. 201, até o limite de 100% (cem por cento) da média; e

Tal sistemática de cálculo dos proventos da aposentadoria representam uma restrição do direito dos trabalhadores brasileiros. Isso porque a PEC já prevê a alteração da idade mínima para a aposentadoria voluntária, majorando-a para 65 anos:

§ 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados:

I - por incapacidade permanente para o trabalho, no cargo em que estiver investido, quando insuscetível de readaptação;

II - compulsoriamente, aos setenta e cinco anos de idade;

ou III - voluntariamente, aos sessenta e cinco anos de idade e vinte e cinco anos de contribuição, desde que cumprido o tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria.

Insta destacar que tais alterações, como tantas outras previstas na PEC nº. 287/2016, não oferecem qualquer estudo que justifique tamanha ofensa aos direitos e garantias individuais do trabalhador brasileiro. O Governo Federal se limita a divulgar inverdades para buscar apoio popular.

Além de estabelecer 65 anos como idade mínima para a aposentadoria voluntária, a Reforma Previdenciária ainda permite<sup>29</sup> que haja outras majorações nessa idade mínima, eivando a garantia de qualquer segurança jurídica para a sociedade, bem como obstando a possibilidade de planejamento das famílias brasileiras.

---

<sup>29</sup> “§ 22. Sempre que verificado o incremento mínimo de 1 (um) ano inteiro na média nacional única correspondente à expectativa de sobrevida da população brasileira aos sessenta e cinco anos, para ambos os sexos, em comparação à média apurada no ano de promulgação desta Emenda, as idades previstas nos incisos II e III do § 1º serão majoradas em números inteiros, nos termos fixados para o regime geral de previdência social.”

Outra flagrante inconstitucionalidade que se pretende implementar é o valor aviltante da pensão por morte:

§ 7º Na concessão do benefício de pensão por morte, cujo valor será equivalente a uma cota familiar de 50% (cinquenta por cento), acrescida de cotas individuais de 10 (dez) pontos percentuais por dependente, até o limite de 100% (cem por cento), não será aplicável o estabelecido no § 2º do art. 201 e será observado o seguinte:

I - na hipótese de óbito do aposentado, as cotas serão calculadas sobre a totalidade dos proventos do servidor falecido, respeitado o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social;

II - na hipótese de óbito de servidor em atividade, as cotas serão calculadas sobre o valor dos proventos aos quais o servidor teria direito caso fosse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito, observado o disposto no inciso I do § 3º, e no § 3º-A deste artigo, respeitado o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social;

III - a identidade do rol de dependentes, as condições necessárias para o enquadramento e a qualificação dos dependentes estabelecidos para o regime geral de previdência social;

IV - as cotas individuais cessarão com a perda da qualidade de dependente e não serão reversíveis aos demais beneficiários;

e V - o tempo de duração da pensão por morte e as condições de cessação das cotas individuais serão estabelecidos conforme a idade do beneficiário na data de óbito do segurado, na forma prevista para o regime geral de previdência social.

Destaca-se que, por essa metodologia de cálculo, o valor da pensão por morte poderá ser inferior ao salário mínimo, tornando inócua a garantia dos preceitos fundamentais que tal verba busca resguardar, sobretudo o da proteção à família, insculpido de forma clara e suscita no art. 226 da CF:

Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado.

Destarte, mesmo que seja absurdamente admitida a redução dos direitos fundamentais relativos à saúde, à previdência e à assistência social, há de ser revista as alterações propostas pela Reforma da Previdência, para que sejam, ao menos, justificadas com base em estudos profundos, como deveria ter sido feito de início.

## **8. Conclusão**

A não observação dos preceitos constitucionais em nível orçamentário e financeiro, a existência do mecanismo da DRU, as desonerações tributárias das contribuições para a Seguridade Social e, adicionalmente, o elevado nível de créditos tributários previdenciários, mostram os equívocos acumulados ao longo do tempo nas políticas dos diferentes governos, levando erroneamente à conclusão de que as contas do Sistema de

Seguridade Social estão desequilibradas. Se tais desonerações fossem implementadas de forma moderadas e a DRU eliminada as tentativas de reformas, como aquela que é proposta pela PEC 287/2016 não teriam sentido de existir.

A presente análise permite concluir que:

- a) O desequilíbrio orçamentário está no orçamento fiscal e não no orçamento da seguridade social ou no orçamento da previdência social.
- b) A seguridade não recebe recursos do orçamento fiscal, ao contrário, parte substancialmente elevada de seus recursos financia o orçamento fiscal.
- c) A política econômica utiliza-se dos recursos da Seguridade Social para assegurar a solvência da dívida pública e dar credibilidade ao regime de metas de inflação, precarizando serviços essenciais à sobrevivência da população

Para que essa lógica financeira perversa seja afastada do caminho da Seguridade Social, deve ser imediatamente revogada a DRU, e as desonerações das contribuições para a Seguridade Social devem ser radicalmente revistas, restituindo-se à Seguridade Social os recursos constitucionais que lhe são devidos.

Por fim, uma vez desfeita a lógica financeira perversa e reestabelecido o equilíbrio da Seguridade Social, algumas políticas públicas, ainda não colocadas em prática no Brasil, contribuiriam para maior sustentabilidade do sistema de Seguridade Social. Dentre elas, políticas distributivas que, por vias do aumento paulatino da renda *per capita* e familiar, ofereçam o devido suporte financeiro ao estudo e treinamento dos mais jovens. Combinadas a elas, políticas educacionais que privilegiem a permanência do estudante na escola em tempo integral e aumentem a escolaridade média do brasileiro. Estas políticas, bem calibradas, atuam como estímulo natural à maior permanência dos trabalhadores no mercado de trabalho, amenizando as disparidades existentes.

## REFERÊNCIAS

- ANFIP. **Análise da Seguridade Social 2015**. ANFIP e Fundação ANFIP. Brasília: ANFIP, 2010. Disponível em [http://www.anfip.org.br/doc/publicacoes/20161013104353\\_Analise-da-Seguridade-Social-2015\\_13-10-2016\\_Analise-Seguridade-2015.pdf](http://www.anfip.org.br/doc/publicacoes/20161013104353_Analise-da-Seguridade-Social-2015_13-10-2016_Analise-Seguridade-2015.pdf) . Acesso em 30 jan. 2017.
- BOSCHETTI, Ivanete; SALVADOR, Evilásio. O Financiamento da seguridade Social no Brasil no Período 1999-2004: Quem Paga a Conta? In: MOTTA, Ana Elizabete e outros (org.). **Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional**. 1 ed. São Paulo: Cortez, 2006, v. , p. 49-72.
- BRASIL. Lei nº. 8.212, de 24 de jul. de 1991. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 jul. 1991. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8213cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8213cons.htm) . Acesso em 30 jan. 2017..
- BRASIL. Lei nº. 10.934, de 11 de ago. de 2004. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 ago. 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/L10.934.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/L10.934.htm) . Acesso em 30 jan. 2017.
- BRASIL. Emenda Constitucional Nº 93 de 8 de setembro de 2016. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 09 set. 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc93.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc93.htm) . Acesso em 30 jan. 2017.
- BRASIL. (Poder Executivo) Proposta de Emenda à Constituição Nº 287 de 5 de dezembro de 2016. Disponível em: [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=7F63DC6B062A56DF49453CE0B8E1FB45.proposicoesWebExterno2?codteor=1514975&filename=PE\\_C+287/2016](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=7F63DC6B062A56DF49453CE0B8E1FB45.proposicoesWebExterno2?codteor=1514975&filename=PE_C+287/2016) Acesso em 30 jan. 2017.
- DELGADO, Guilherme C. **Seguridade Social**: origens e evolução institucional. Artigo publicado no site Direitos Sociais, s.n., s.d, Disponível em [http://www.direitosociais.org.br/secoes\\_detalhes.php?id=155](http://www.direitosociais.org.br/secoes_detalhes.php?id=155). Acesso em 30 jan. 2017..
- DELGADO, G.. O orçamento da seguridade social precisa ser recuperado. **Políticas Sociais**, Brasília, IPEA, n. 5, ago 2002, p. 111-114.
- DIAS, Fernando A. C. **Desvinculação das Receitas da União, Gastos Sociais e Ajustes Fiscais** . Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa – Coordenação de Estudos, fev 2008, 24 p Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-38-desvinculacao-de-receitas-da-uniao-gastos-sociais-e-ajuste-fiscal>. Acesso em 30 jan. 2017..
- DIEESE. **Previdência Social Brasileira**: concepção constitucional e tentativas de desconstrução. Nota Técnica nº 51. São Paulo, set. 2007. Disponível em: <http://www.dieese.org.br/notatecnica/notatec51Previdencia.pdf> . Acesso em 30 jan. 2017..
- GENTIL, Denise L. **A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira – Análise financeira do período 1990–2005**. 2006. 244 f. Tese de Doutorado (Doutorado em Economia). Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. 2006.
- IPEA. Boletim de Políticas Sociais. Boletim de Políticas Sociais. Brasília, IPEA: diversos números. Disponível em [http://www.ipea.gov.br/082/08201012.jsp?ttCD\\_CHAVE=6&btBuscar=Buscar](http://www.ipea.gov.br/082/08201012.jsp?ttCD_CHAVE=6&btBuscar=Buscar) . Acesso em 30 jan. 2017.

SALVADOR, E. S. **Fundo Público no Brasil**: Financiamento e Destino dos Recursos da Seguridade Social (2000 2007). 395 p. Tese de Doutorado (Doutorado em Política Social). Universidade Brasília. Brasília. 2008.

SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL (STN). **Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal e Outros Demonstrativos** - Maio de 2014. Brasília: STN. Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/318594/RRMai2014.pdf/1b9aba68-55df-41c6-bd36-d5e7bba9a05d>. Acesso em 14 jan 2014.

SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL (SOF). **Manual Técnico de Orçamento 2013** – Anexo II Ementário das Receitas da União, Classificação das Receitas que Financiam a Seguridade Social do Governo Federal. Brasília, MPOG/SOF, 2013. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/arquivos-receitas-publicas/ANEXO%20II%20-%20EMENTARIO%20-%20Receitas%20da%20Seguridade.doc>. Acesso em 13 jan. 2017.

SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL (SOF). **Resultado Primário da Seguridade Social 2000 a 2010**. Disponível em: [https://www.portalsof.planejamento.gov.br/sof/estatis\\_orcam/2-resul\\_primario\\_seg\\_soc.xls](https://www.portalsof.planejamento.gov.br/sof/estatis_orcam/2-resul_primario_seg_soc.xls). Acesso em 15 ago 2010.

SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL (SOF). **Vinculações de Receitas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e o Poder Discricionário de Alocação dos Recursos do Governo Federal**. Brasília: v.1, n. 1, 2003. Disponível em: [http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/publicacoes/vinculacoes\\_orcamentarias.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/publicacoes/vinculacoes_orcamentarias.pdf) . Acesso em: 15 jul. 2010

VAZ, Flávio. T. e MARTINS, Floriano J. Práticas Orçamentárias a Esvaziar a Seguridade Social. In: FAGNANI, E.; HENRIQUE, W.; LÚCIO, C. G.. (Org.). **"Previdência Social - Como Incluir os Excluídos?** Uma Agenda Voltada para O Desenvolvimento.". 1a ed. São Paulo: LTr Editora Ltda, 2008, p. 372-386.

VIANNA, Maria. L. T. W.. As Armas Secretas que Abateram a Seguridade Social. In: Lesbaupin, I. (org.). **O Desmonte da Nação**: balanço do governo FHC. Petrópolis: Vozes, 1999.