



A MUDANÇA HISTÓRICA DE PARADIGMA IMPLEMENTADA PELAS LEIS 8.212/91 E 8.213/91

Emerson Costa Lemes¹

*A previdência social pretende substituir a providência divina.
Como está, só chega depois da morte.
(Millôr Fernandes)*

1. INTRODUÇÃO

Dia 24 de janeiro de 1923 é considerado o dia do nascimento da Previdência Social no Brasil: naquela data foi aprovado o Decreto nº 4.682, que instituiu as primeiras Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP), em cada uma das estradas de ferro do país. Aos poucos, outras atividades profissionais conseguiram aprovar a criação de suas CAP. Na década seguinte surgem os primeiros Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP); com o passar do tempo estes institutos foram se fundindo, de forma que no final da década de 1950 eram seis os grandes institutos previdenciários: IAPB, IAPC, IAPETC, IAPFESP, IAPI e IAPM. Em 1966, em um ato ditatorial, o governo militar estatiza estes seis institutos, criando o INPS. Então, vem a Constituição de 1988, mudando radicalmente o cenário.

¹ Mestrando em Economia. Especialista em Direito do Trabalho e Previdenciário. Perito contábil. Professor em diversos programas de pós-graduação. Diretor Editorial do IBDP – Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário. Membro do Conselho Fiscal da APEPAR – Associação de Peritos, Avaliadores, Mediadores, Conciliadores, Árbitros, Intérpretes e Interventores do Paraná. Membro do Conselho Editorial da Revista de Direito Prática Previdenciária. Autor de livros.

Como consequência, são publicadas as Leis nº 8.212 e 8.213, ambas de 24.07.1991, comemoradas nesta obra.

2. BREVE RELATO HISTÓRICO

Como citado na introdução, entre 1923 e 1966 diversas instituições foram responsáveis pela Previdência Social brasileira: as Caixas e os Institutos arrecadavam as contribuições das empresas e dos trabalhadores (cujos valores eram definidos por leis específicas), administravam os recursos (também nos limites legalmente estabelecidos), e concediam os benefícios (igualmente previstos em normas legais). É importante ressaltar que estes institutos, até então, não eram órgãos públicos: eram entidades do terceiro setor, regulamentadas por Lei², porém sem ingerência direta do Estado.

Uma das formas de administração dos recursos era seu uso na construção de moradias para os trabalhadores: o Instituto construía, e os trabalhadores pagavam a compra do imóvel em suaves prestações mensais³. Desta forma, investia-se o dinheiro na construção de moradias, e as prestações pagas pelos compradores (ou mutuários) continha um “ágio” que resultava em superávit para o instituto. Todos ganhavam: os trabalhadores tinham a aquisição de suas residências facilitada, o instituto obtinha ganho monetário, e consequentemente havia sobra financeira para o pagamento dos benefícios. Esta talvez seja uma das explicações para aqueles institutos serem sempre superavitários.

Entre o final da década de 1950 e o início da década seguinte a nova capital do Brasil foi construída, e os institutos foram convocados a construir suas novas sedes em Brasília, e construir imóveis habitacionais naquela cidade. Boletim do Ministério do Trabalho e Previdência Social do ano de 1965 apresentou os investimentos feitos pelos seis institutos então existentes:

² Da mesma forma que acontece com as entidades do chamado “Sistema S”, e com as entidades sindicais.

³ Nada muito diferente do Programa Casa Verde e Amarela, que consiste na ampliação do programa Minha Casa, Minha Vida. Este, por sua vez, cópia do Programa Nacional de Habitação criado na década de 1960, inspirado nos programas habitacionais citados neste artigo.



INSTITUTOS DE APOSENTADORIA E PENSÕES INVESTIMENTOS EM BRASÍLIA

IAPS	EM UNIDADES RESIDENCIAIS				EM IMÓVEIS P/ PRÓPRIO FUNCIONAMENTO		TOTAL DOS INVESTIMENTOS
	TERRENOS	OBRAS	ENTREGUES	EM CONSTRUÇÃO	TERRENOS	CONSTRUÇÕES	
IAPI	498.760.000	9.690.195.608	1896	1140	36.200.000	2.468.360.786	12.693.516.394
IAPC	140.080.000	8.884.094.121	2340	-	15.000.000	1.201.395.227	10.240.489.348
IAPB	169.012.488	9.573.368.287	733	910	86.831.394	14305.668	9.843.517.837
IAPFESP	70.000.000	2.736.796.778	432	396	-	-	2.806.796.778
IAPM	37.259.000	1.975.478.914	-	606	17.407.034	906.780.812	2.936.925.760
IAPETC	70.000.000	1.696.680.000	420	-	-	-	1.766.680.000
TOTAIS	985.031.488	34.556.613.708	5821	3052	155.438.428	4.590.842.493	40.287.926.117

O investimento acima se iniciou em 1957, segundo o mesmo Boletim, quando o IAPB adquiriu as primeiras Super-Quadras do Plano Piloto. Evidentemente os institutos investiram pensando no retorno financeiro que tais construções trariam aos seus cofres, permitindo a concessão de melhores benefícios aos trabalhadores.

Não se pode esquecer que em 31 de março de 1964 os militares tomaram o poder, num ato denominado por alguns como sendo um golpe, e por outros como sendo uma revolução⁴. É importante tal delimitação, pois os investimentos em Brasília tiveram início no governo democrático de Juscelino Kubitschek, e continuaram durante o regime militar.

Não se pretende, aqui, inocentar qualquer governante do passado por suas ações, é óbvio. Obrigar os institutos a investir na nova capital foi algo temerário, uma vez que não se tinha qualquer segurança de que existiram trabalhadores interessados em adquirir aquelas unidades habitacionais. Por outro lado, a Lei nº 4.380, de 21.08.1964, criou o Banco Nacional de Habitação (já extinto) e, em seu artigo 65, determinou que

A partir da data da vigência desta Lei as Carteiras Imobiliárias dos Institutos de Aposentadoria e Pensões não poderão iniciar novas

⁴ Os apoiadores do governo militar denominam revolução; os contrários, golpe.

operações imobiliárias e seus segurados passarão a ser atendidos de conformidade com este diploma legal.

§ 1º Os Institutos de Aposentadoria e Pensões efetuarão, no prazo máximo de doze meses, a venda dos seus conjuntos e unidades residenciais em consonância com sistema financeiro da habitação de que trata esta Lei, de acordo com as instruções expedidas, no prazo de noventa dias, conjuntamente pelo Serviço Federal de Habitação e o Departamento Nacional da Previdência Social.

Foi assim extinta a fonte de renda extra dos Institutos: os imóveis ainda não quitados pelos mutuários (inclusive que ainda estivessem em construção) foram vendidos para o BNH, pelo preço estabelecido pelo novo banco⁵. Os trabalhadores que já estavam pagando por seus imóveis (ou seja, participantes das carteiras imobiliárias dos Institutos) passaram a ser atendidos pelo BNH. Um verdadeiro golpe nas contas das instituições de previdência.

Em 27.10.1965 foi publicado o Ato Institucional nº 2 (AI-2) que, entre outras definições, permitia ao Presidente da República decretar recesso do Congresso Nacional. Com este poder, em 20.10.1966 foi baixado o Ato Complementar nº 23, que decretou recesso do Congresso Nacional desde aquela data até 22.11.1966. O mesmo ato previu que “Enquanto durar o recesso do Congresso Nacional o Presidente da República fica autorizado a baixar decretos-leis em todas as matérias previstas na Constituição”.

Antes que terminasse o recesso, foi publicado o Decreto-Lei nº 72/66 que criou o INPS – Instituto Nacional de Previdência Social, unificando os Institutos de Aposentadorias e Pensões. O artigo 32 do Decreto-Lei extinguiu a personalidade jurídica dos antigos Institutos, e transferiu todos os seus bens, direitos e obrigações ao patrimônio do INPS. Ou seja, fez-se a expropriação dos Institutos, em favor de uma autarquia federal. O patrimônio dos trabalhadores se tornou, assim, em patrimônio da União⁶.

⁵ É possível que o preço pago pelo BNH tenha sido muito inferior ao valor real dos referidos imóveis.

⁶ Este autor não discute se ocorreu um golpe ou uma revolução militar; porém, pode afirmar que, entre 20.10.1966 e 22.11.1966 houve um governo ditatorial, pois o Congresso Nacional



Um ditado popular, atribuído ao prêmio Nobel de Economia Milton Friedman, diz que “se o governo federal fosse colocado no comando do Deserto do Saara, em cinco anos haveria escassez de areia”⁷. Não seria muito diferente com a Previdência Social: o governo assumiu sua administração em 1966 e, sete anos depois, precisou fazer uma grande reforma (Lei nº 5.890/73), pois o sistema já se mostrava deficitário.

A arrecadação de contribuições previdenciárias, que até então era feita pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões, passou a ser realizada pelo INPS. Em 1977 foi criado o IAPAS – Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social⁸ – para cuidar da arrecadação das contribuições, e das aplicações dos recursos arrecadados. Esta foi a maneira de o Estado dizer que não interferiria nos recursos, pois tais valores não constituíam receitas da União. Eram receitas do Instituto, destinadas a manter o SINPAS – Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social – criado pela mesma Lei que instituiu o IAPAS. Estas instituições geriram o sistema previdenciário nacional até a promulgação da nova Constituição Federal, em 1988.

3. A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A TRANSFORMAÇÃO DO SISTEMA

A Assembleia Nacional Constituinte eleita em 1986 trabalhou por dois anos na construção de um novo texto constitucional. Em 5.10.1988 foi publicada a nova Carta Magna, chamada pelo presidente daquela Assembleia⁹ de “Constituição Cidadã”. Dentre tantas novidades, o histórico documento cria o Sistema de Seguridade Social:

esteve fechado, e o presidente teve a liberdade de publicar decretos-leis sobre quaisquer assuntos, sem que o poder legislativo pudesse interferir.

⁷ Investigação publicada pelo website Quote Investigator concluiu que a origem do ditado é anônima. Disponível em <<https://quoteinvestigator.com/2014/12/09/sand/>>, consulta em 01.07.2021.

⁸ Lei nº 6.439/77. Institui o sistema Nacional de Previdência e Assistência Social e dá outras providências.

⁹ Deputado Ulysses Guimarães.

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.

A partir deste momento, Previdência Social passa a ser ação do poder público, juntamente com Assistência Social e Saúde. Deixa de ser um serviço prestado por institutos, e passa a ser obrigação da União.

Quando o texto inclui a sociedade, é evidente que seu papel é o de custear estes sistemas. Isso fica claro logo no artigo seguinte, que determina:

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:

O constituinte originário convoca toda a sociedade a financiar o novo sistema de seguridade social. Com tal financiamento, o poder público assegurará o direito à saúde, previdência e assistência social previstos no artigo anterior.

A grande mudança não é o fato de direitos previdenciários estarem assegurados no texto constitucional. Não que isso não seja importante; porém, o que realmente se fez foi tirar a previdência da alçada de uma simples autarquia, e transformá-la em um direito de todos, garantido constitucionalmente, e financiado por toda a sociedade. Obviamente, o acesso aos benefícios previdenciários é vinculado às contribuições feitas pelos segurados¹⁰. Entretanto, deixa de existir a vinculação monetária entre contribuição e benefício. As contribuições passam a integrar o Orçamento da Seguridade Social, sem vinculação específica com o valor das prestações previdenciárias. O texto original da Constituição prevê:

Art. 195, § 2º A proposta de orçamento da seguridade social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e

¹⁰ Toda prestação de serviço público exige alguma contrapartida, ou o cumprimento de algum requisito. Por exemplo, ainda que educação seja um direito de todos, não se pode inscrever uma criança no ensino médio sem que ela tenha concluído o ensino fundamental.



assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus recursos.

Os órgãos responsáveis pelas três áreas integrantes do Sistema de Seguridade Social definirão quanto do orçamento será aplicado em cada uma destas áreas, comprovando assim que as contribuições pagas pelos segurados não mais compõem seu “patrimônio previdenciário” como antes. Estas contribuições apenas alimentam um orçamento que poderá ser utilizado até para o pagamento de benefícios previdenciários; mas será utilizado também para a Assistência Social e a Saúde pública, juntamente com outros tributos componentes do mesmo orçamento.

A partir de 05.10.1988 um conjunto de tributos, entre eles as antigas contribuições previdenciárias pagas pelos segurados e seus empregadores, passam a constituir um único Orçamento, o Orçamento da Seguridade Social. As contribuições que até então eram pagas ao IAPAS, passam a ser pagas diretamente à União, em forma de tributos federais.

Com a Constituição de 1988 houve uma quebra de paradigma, uma ressignificação até hoje não assimilada completamente pelo Estado, pelos segurados, pelos legisladores, nem mesmo por muitos operadores do Direito Previdenciário. Este autor esteve diversas vezes em Brasília, representando o IBDP em audiências públicas, debates, visitas a parlamentares, durante a tramitação das PEC 287/16 e 6/19, esta última resultante na Emenda Constitucional nº 103/19, e pôde constatar esta dificuldade por parte de membros dos Poderes Legislativo e Executivo.

O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, publicado na mesma data, previu em seu artigo 59, que

Os projetos de lei relativos à organização da seguridade social e aos planos de custeio e de benefício serão apresentados no prazo máximo de seis meses da promulgação da Constituição ao Congresso Nacional, que terá seis meses para apreciá-los.

Parágrafo único. Aprovados pelo Congresso Nacional, os planos serão implantados progressivamente nos dezoito meses seguintes.

Fazendo-se a projeção dos prazos estabelecidos, tem-se que até 05.04.1989 o Poder Executivo deveria apresentar ao Congresso Nacional os projetos de lei da seguridade; este teria até 05.10.1989 para converter tais projetos em Lei; por fim, o Executivo deveria regulamentar tais leis e implantar o novo Sistema até 5.04.1991. Porém, não foi exatamente isso que se viu.

4. A IMPLEMENTAÇÃO DO NOVO SISTEMA PELAS LEIS Nº 8.212/91 E 8.213/91

Em 15.03.1990 assumiu a presidência da república o atual Senador pelo Estado das Alagoas, Fernando Affonso Collor de Mello, que nomeou como Ministro do Trabalho e Previdência Social o sindicalista Antonio Rogério Magri. Uma das atribuições do ministro foi levar ao Congresso Nacional os projetos de lei que resultariam na Lei Orgânica da Seguridade Social e no Plano de Benefícios da Previdência Social, cujos aniversários de 30 anos são comemorados com esta obra.

Percebe-se de princípio a morosidade do sistema: em outubro de 1988 foi determinado que o Congresso Nacional receberia os novos planos em seis meses (ou seja, até abril de 1989); porém, apenas em 08.05.1991 o Poder Executivo cumpriu tal determinação constitucional, apresentando ao Congresso os projetos de lei nº 825/91 e 826/91, respectivamente sobre o Plano de Benefícios da Previdência Social e a Organização da Seguridade Social. Tiveram estes projetos tramitação em tempo recorde, e no dia 24 de julho do mesmo ano, eram publicadas as Leis nº 8.212 e 8.213, aqui homenageadas.

Há que se ressaltar, entretanto, que as regras de custeio foram sendo implementadas de maneira mais rápida: em 15.12.1988, dois meses após a promulgação da nova Constituição, era publicada a Lei nº 7.689, instituindo a contribuição social sobre o lucro das pessoas jurídicas. Esta contribuição teve sua criação prevista pelo artigo 195 da Carta Magna. Apenas seis meses depois a Lei nº 7.787/89 altera radicalmente as contribuições incidentes sobre a remuneração dos trabalhadores, tanto aquelas devidas pelos próprios



segurados quanto as devidas por seus empregadores, trazendo expressivo aumento nas alíquotas tributárias, especialmente aquelas devidas pelas empresas. Esta mesma Lei altera também a alíquota do FINSOCIAL¹¹, “até a aprovação dos Planos de Custeio e Benefícios” (art. 7º). Um ano após a promulgação da Carta Magna, a Lei nº 7.856 determina que “A renda líquida de concurso de prognósticos, no âmbito do Governo Federal, passa a constituir contribuição destinada à seguridade social, nos termos do artigo 195, III, da Constituição Federal”.

Não é difícil perceber como funcionam as prioridades do Estado: primeiro, a arrecadação; depois, quando for possível, os benefícios. Prova disto é que a Lei de Custeio da Seguridade Social, publicada em 24.07.1991, trouxe poucas novidades em relação ao que se criara anteriormente: a CSLL já estava em vigor desde o final de 1988; a cota patronal de 20% e as alíquotas progressivas dos trabalhadores, desde 1989; o FINSOCIAL também tivera sua alíquota majorada anteriormente.

5. COMENTÁRIOS À LEI ORGÂNICA DA SEGURIDADE SOCIAL – LOSS

Popularmente conhecida como Lei de Custeio, a Lei nº 8.212/91 “dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências”. Não se trata, portanto, unicamente da Lei de Custeio, mas sim da Lei Orgânica da Seguridade Social, como consta em seu próprio preâmbulo.

Esta Lei é dividida em vários Títulos. O Título I se limita a reproduzir o artigo 194 da Constituição Federal. Os Títulos II, III e IV trazem os princípios gerais da Saúde, Previdência Social e Assistência Social, respectivamente.

¹¹ Tributo criado pelo Decreto-Lei nº 1.940/82, destinado a custear investimentos de caráter assistencial em alimentação, habitação popular, saúde, educação, justiça e amparo ao pequeno agricultor. Nasceu com alíquota de 0,5% sobre as receitas de vendas de mercadorias e produtos, bem como receitas das instituições financeiras e seguradoras; e de 5% sobre a receita das empresas exclusivamente prestadoras de serviços. Em 30.12.1991 é publicada a Lei Complementar nº 70, que cria a COFINS – Contribuição para Financiamento da Seguridade Social, em substituição ao FINSOCIAL até então existente.

Em seu artigo terceiro, no Título Da Previdência Social, a LOSS apresenta, dentre outros, dois princípios basilares do sistema previdenciário: a) universalidade de participação nos planos previdenciários, mediante contribuição; e c) cálculo dos benefícios considerando-se os salários-de-contribuição, corrigidos monetariamente. A primeira das regras citadas estabelece que para se participar dos planos previdenciários, o cidadão deverá ser contribuinte. Daí se dizer que sem contribuição não há direito a benefício previdenciário. A Constituição também trouxe esta exigência no caput do seu artigo 201. A segunda regra estabelece que os benefícios considerarão, em sua base de cálculo, o valor dos salários-de-contribuição dos segurados, devidamente atualizados.

Aparentemente não há nada de novo, uma vez que antes já se exigiam contribuições para a obtenção de benefícios, e estes eram calculados a partir da média salarial. Mas o que se pretende ressaltar, aqui, é a desconexão entre ambos os requisitos. O segurado é convocado a contribuir, entregando um percentil de sua renda laboral ao Estado, em forma de contribuição social¹². Até 05.10.1988 ele entregava este valor para o instituto que administrava o serviço previdenciário; a partir de então passou a ser devedor de um tributo, uma contribuição social, estabelecida no artigo 195 da Carta Magna. Tributo pago, cabe ao Estado administrar o dinheiro, empregando-o na forma definida pela Lei Orçamentária. Por outro lado, os benefícios são calculados sobre a média dos salários-de-contribuição, monetariamente corrigidos. Significa dizer que, para cálculo do benefício, não importa o valor da contribuição vertida, e sim o valor da remuneração auferida pelo trabalhador, ou paga pelo empregador, uma vez que as contribuições devidas por este são também calculadas sobre o montante das remunerações pagas. Mesmo que o empregador não faça o devido repasse das contribuições, o trabalhador não é penalizado em seu

¹² Popular e erroneamente chamada de “contribuição previdenciária”. Veja-se que esta expressão vem da época dos antigos institutos, que sim, cobravam contribuições previdenciárias, pois estas tinham um único objetivo: custear os benefícios previdenciários. A partir de 1988, estas contribuições passam a custear todo o sistema de seguridade, não só a previdência social e, na previsão do caput do artigo 195, são contribuições sociais.



direito a benefício: uma vez tendo cumprido os requisitos legais de carência e tempo de serviço (posteriormente, tempo de contribuição) ou idade mínima, sua aposentadoria estará garantida. Pode ser que o Estado nem receba aquele tributo, caso não o exija dentro do prazo decadencial estabelecido na legislação tributária; ainda assim o benefício será pago ao segurado, como se as contribuições tivessem sido efetivamente recolhidas ao Erário. Esta é a melhor prova da desconexão entre as contribuições vertidas pelos segurados, e os benefícios que lhe são de direito¹³.

O Título V trata da organização da seguridade social, criando o Conselho Nacional da Seguridade Social (extinto em 2001, pela MP nº 2.216-37), e trazendo diretrizes básicas para a composição do Orçamento da seguridade social.

O Título VI é, sem dúvida, o mais importante desta Lei, pois trata do Financiamento da Seguridade Social, e é dividido em diversos Capítulos. O primeiro deles estabelece o rol de contribuintes do sistema. O segundo capítulo traz importante informação sobre a contribuição securitária da União, no parágrafo único de seu artigo 16:

A União é responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras da Seguridade Social, quando decorrentes do pagamento de benefícios de prestação continuada da Previdência Social, na forma da Lei Orçamentária Anual.

Tal redação continua atualmente em vigor, e deixa claro que o sistema previdenciário não precisa primar por ser superavitário; havendo insuficiência financeira, a União é responsável por cobrir tal *déficit*. Esta observação é de suma importância pois, em todas as reformas feitas no sistema previdenciário – ou nas tentativas de reforma – usou-se exaustivamente o argumento de *déficit* da previdência. Tanto se insistiu nesta linha de pensamento que, por ocasião da última reforma, houve forte manifestação popular favorável à sua

¹³ Fazendo-se singela comparação, nos sistemas de previdência complementar não se dá qualquer importância à renda do segurado: apenas o valor das contribuições efetivamente vertidas é considerado para a formação de capital previdenciário, e do montante destas contribuições sairá o pagamento de seu futuro benefício.

aprovação. Não se deu a devida atenção à responsabilidade da União em cobrir tais deficiências; estas foram colocadas sobre os ombros dos contribuintes, em cada uma das reformas (grandes ou pequenas) feitas no sistema, pois todas criaram algum tipo de dificuldade para a obtenção de benefícios – seja criando regras mais rígidas, seja reduzindo o valor das prestações devidas.

Este mesmo capítulo trazia, no artigo 19, importante e elucidativa regra sobre o repasse das contribuições arrecadadas:

O Tesouro Nacional entregará os recursos destinados à execução do Orçamento da Seguridade Social aos respectivos órgãos e unidades gestoras nos mesmos prazos legais estabelecidos para a distribuição dos Fundos de Participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.¹⁴

Fica claro, neste texto, que as contribuições pagas pelos segurados, ainda que vinculadas ao orçamento da seguridade, são recolhidas como tributos aos cofres da União, ou seja, ao Tesouro Nacional. Este, por sua vez, entregará aos órgãos da seguridade, os valores nos prazos legalmente previstos. Fica evidente, para qualquer estudioso do texto legal, que as contribuições sociais não são alocadas ao pagamento de benefícios previdenciários: são entregues ao Tesouro Nacional, e este fará o repasse aos órgãos da seguridade, conforme a previsão de seu Orçamento. Aquela contribuição vertida pelo segurado poderia perfeitamente ser alocada na compra de medicamentos a serem distribuídos gratuitamente pelo SUS, inclusive para uma pessoa não contribuinte da seguridade social. Ressalta-se assim a já citada desconexão entre as contribuições e os benefícios.

O Capítulo III deste título vai estabelecer as contribuições devidas pelos segurados. Os artigos 20 e 21 tiveram suas redações alteradas diversas vezes, por leis publicadas posteriormente, mas mantiveram o princípio básico: os segurados devem contribuir com um percentil de seus salários-de-contri-

¹⁴ A atual redação deste artigo diz que “O Tesouro Nacional repassará mensalmente recursos referentes às contribuições mencionadas nas alíneas “d” e “e” do parágrafo único do art. 11 desta Lei, destinados à execução do Orçamento da Seguridade Social.”



buição. O Capítulo seguinte vai tratar das contribuições devidas pelas empresas sobre a remuneração paga pelo trabalho (art. 22) sobre o faturamento¹⁵ e o lucro (art. 23). Estas contribuições já tinham sido estabelecidas em normas anteriores, e foram apenas consolidadas no texto desta Lei. O Capítulo V trata da contribuição devida pelo empregador doméstico.

O Capítulo VI estabelece as regras de contribuições devidas pelo produtor rural, pelo pescador e pelo garimpeiro. Este último foi, no ano seguinte, transferido para o capítulo dos segurados equiparados a autônomos (hoje, contribuintes individuais). Curiosidade: a redação original deste Capítulo tratava apenas da contribuição devida pelo segurado especial; mas logo no ano seguinte a Lei nº 8.540 tratou de ajustar o texto, estendendo a tributação a todos os produtores rurais pessoas físicas (a redação atual fala em “empregador rural pessoa física” e “segurado especial”). É necessário atentar para o fato de que não se está tratando apenas do segurado especial; todo e qualquer empregador rural pessoa física é devedor deste mesmo tributo. Entretanto, para aquele que não se enquadrar como segurado especial, esta tributação substitui unicamente a cota patronal. Ou seja, ele deverá contribuir, também, como contribuinte individual, para que tenha direito aos benefícios previdenciários.

Os Capítulos VII e VIII tratam, respectivamente, da receita dos concursos de prognósticos e de outras receitas obtidas pela seguridade, como acréscimos legais em tributos pagos com atraso, prestação de outros serviços, arrendamento de bens, entre outras.

O Capítulo IX, ainda no Título VI, é um dos que merecem mais estudo por parte dos operadores do Direito Previdenciário, pois trata do salário-de-contribuição. Antes de tudo é necessário ressaltar que o conceito deste salário-de-contribuição não guarda qualquer relação com o conceito de salário, previsto na CLT. Na norma trabalhista, salário é o pagamento pela execução do contrato de trabalho puro e simples; tudo o que ultrapassa a contratação principal é denominado remuneração. Aqui, é bem

¹⁵ Posteriormente, a Lei Complementar nº 70/91 estabeleceu novas regras para este tributo.

diferente: salário-de-contribuição é o somatório de todo o rendimento do trabalho obtido pelo segurado, em uma ou mais fontes de renda laboral. A redação dos artigos 28 e 29, componentes deste Capítulo, também já foi diversas vezes alterada não apenas por leis supervenientes, como por decisões judiciais. A mais recente excluiu do salário-de-contribuição o valor do salário-maternidade¹⁶.

O próximo Capítulo, que compreende os artigos 30 a 46, também carece de atenção por parte dos previdenciaristas. Trata da arrecadação e recolhimento das contribuições devidas. Estabelece desde pontos simples, como prazo para recolhimento e acréscimos legais devidos no recolhimento em atraso, até regras complexas, como a dedução de valores nas contribuições dos contribuintes individuais que prestarem serviços a empresas, obrigações das empresas em elaborar folha de salários, apresentar guias e documentos ao fisco, penalidades pelo não cumprimento destas obrigações, e até mesmo as regras de indenizações a serem pagas por segurados que não recolheram suas contribuições em época própria, e cujo direito do Estado cobrar decaiu. Por fim, o último capítulo deste título trata da prova de inexistência de débito, estabelecendo as regras para emissão de Certidão Negativa de Débito.

Os últimos dois títulos desta Lei vão discorrer sobre disposições gerais, finais e transitórias: formas de inscrição das empresas e das obras de construção civil; cobranças de empresas em caso de falência ou concordata; modernização da previdência social; restituição ou compensação de pagamentos indevidos de contribuições; multas e penalidades por infrações cometidas pelos contribuintes.

Trata-se de uma lei de caráter tributário, e deve sempre ser analisada sob esta ótica. Além disto, a Lei Orgânica da Seguridade Social, principalmente no que tange ao custeio do sistema, nunca pode ser lida separadamente da Lei de Benefícios. Ainda que este trabalho tenha deixado claro a desconexão entre estes dois pontos (valor das contribuições e valor dos

¹⁶ Tema 72, julgado pelo Supremo Tribunal Federal em 05.08.2020 (RE 576.967).



benefícios), há conceitos e princípios que ligam uma norma à outra, não só facilitando a interpretação de ambas, mas também fortalecendo argumentos muitas vezes necessários para a obtenção de melhor renda nos benefícios previdenciários¹⁷.

6. COMENTÁRIOS À LEI DE BENEFÍCIOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Assim que promulgada a Constituição, o Estado correu para estabelecer os novos tributos por ela criados, e majorar os já existentes, sob o argumento de que a Seguridade Social, por ser mais ampla e abrangente, exigiria mais recursos. Entretanto, o Plano de Benefícios, que deveria ser entregue com a mesma celeridade, só foi aprovado em 24.07.1991, com a publicação da Lei nº 8.213/91¹⁸. Esta Lei também sofreu diversas alterações posteriores, e atualmente rege a concessão de benefícios previdenciários em paralelo com a Emenda Constitucional nº 103/19. Por ser esta lei mais conhecida e estudada, este artigo vai se limitar a poucas linhas, até para não cansar o leitor.

Chama a atenção o seu Título II, cujo artigo 9º ensina:

A Previdência Social compreende:

I – o Regime Geral de Previdência Social;

II – o Regime Facultativo Complementar de Previdência Social.

Recordando, o artigo 194 da Constituição prevê que a Seguridade Social compreende as ações de Saúde, Assistência Social e Previdência Social. Aqui, o texto da lei esclarece o que é Previdência Social, e a delimita em Regime Geral e Regime Facultativo Complementar (conhecido popularmente como previdência privada). Não inclui no conceito de Previdência Social os Regimes Próprios, ou seja, a previdência social dos servidores públicos concursados

¹⁷ Como exemplo, temos o conceito de salário-de-contribuição, frontalmente contrário ao conceito de atividades concomitantes que existia na Lei de Benefícios até meados do ano de 2019.

¹⁸ Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências.

(cujos entes criaram seus RPPS). Esta distinção é de extrema importância pois sempre que as finanças previdenciárias são discutidas, coloca-se no mesmo pacote o Regime Geral e os Regimes Próprios. Esta confusão é feita sobretudo pela imprensa, mas também assola o Congresso Nacional. O próprio Poder Executivo, que deveria ter conhecimento disto, faz questão de manter a confusão, divulgando relatórios e números que misturam os regimes, como forma de evidenciar o enorme *déficit* do sistema¹⁹. Portanto, os Regimes Próprios não fazem parte do conceito de Previdência Social, e consequentemente não se enquadram no Sistema de Seguridade Social, nem participam do Orçamento da Seguridade Social: como estão enquadrados no artigo 40 da Carta da República, fazem parte do Orçamento Fiscal.

Outro importante destaque se deve dar ao artigo 144 da mesma Lei (atualmente revogado), que pretendeu corrigir as injustiças cometidas com os segurados por conta da demora em sua aprovação: tal dispositivo determinou ao INSS²⁰ que recalculasse todos os benefícios concedidos entre 05.10.1988 e 05.04.1991, aplicando a estes as regras de cálculo criadas pela nova legislação, reconhecidamente melhores do que aquelas até então vigentes. O legislador deu ao Instituto o prazo aproximado de um ano para proceder a tais recálculos. Operadores do Direito Previdenciário um pouco mais experientes sabem que a maioria dos segurados com tal direito não foi atendida pela administração pública, tendo que recorrer ao poder judiciário para ver seus benefícios revistos²¹.

7. CONCLUSÃO

Trinta e três anos atrás a Assembleia Nacional Constituinte entendeu que o Brasil precisava incluir entre os serviços públicos essenciais a Previ-

¹⁹ Ignorando também a obrigação da própria União cobrir os eventuais déficits, como descrito anteriormente neste mesmo texto.

²⁰ Decreto nº 99.350, de 27.06.1990. Cria o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) define sua estrutura básica e o Quadro Distributivo de Cargos e Funções do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores de suas Unidades Centrais e dá outras providências.

²¹ Esta revisão ficou popularmente conhecida como “revisão do buraco negro”.



dência Social. E o fez criando o Sistema de Seguridade Social, com orçamento próprio, para atender conjuntamente a três serviços: Saúde, Assistência Social e Previdência Social. Dez entre dez professores de Direito Previdenciário sintetizam estes serviços como sendo “Saúde para todos; Assistência Social para quem dela necessitar; Previdência Social para quem contribuir”. Ainda que pareça simplista, esta frase realmente resume todo o Sistema. Porém, esta simplicidade passa a falsa impressão de que as contribuições dos segurados existem para financiar os benefícios previdenciários, quando isso não é totalmente verdade²².

A mesma Constituição determinou que até 05.04.1991 a nação teria implantado e funcionando perfeitamente o Sistema de Seguridade. Com o mais brasileiro dos atrasos, apenas em 24.07.1991 foram publicadas a Lei Orgânica da Seguridade Social (Lei nº 8.212/91), e o Plano de Benefícios da Previdência Social (Lei nº 8.213/91). Mas a Seguridade Social não é feita apenas de Previdência: em 1990 foi publicada a Lei nº 8.080/90²³, que criou o Sistema Único de Saúde – SUS; e apenas em 07.12.1993 a Seguridade estaria completa, com a publicação da Lei nº 8.742/93²⁴, a Lei Orgânica da Assistência Social.

Apesar de todos os trancos e solavancos, a Seguridade Social brasileira ainda é um dos melhores sistemas de proteção social do mundo, e a sociedade deve lutar por sua preservação.

²² A Emenda Constitucional nº 20/98 introduziu uma vinculação das contribuições incidentes sobre a renda do trabalho aos benefícios previdenciários; porém, o fez no sentido de blindar tais tributos contra os desvios feitos por meio de desvinculações de receitas.

²³ Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências.

²⁴ Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.