

COMO FICOU A CONTRAPARTIDA DAS CONTRIBUIÇÕES?

RESUMO: O presente estudo se propõe a responder através do Princípio e/ou Regra da contrapartida, um dos eixos principais da Seguridade Social e por que não do Estado Democrático de Direito, vem sendo afetado pelo Orçamento da Seguridade Social e por ignorar o administrador público ser a previdência social uma técnica protetiva baseada numa poupança coletiva oriunda de uma solidariedade social cooptada pela compulsoriedade de filiação e de contribuição, devendo seus recursos estar permanentemente adequados às necessidades presentes e o mais importante, prevendo e provendo-se as despesas futuras, causando o esvaziamento de normas de proteção social já realizada no plano infraconstitucional.

PALAVRAS-CHAVES: Princípio da Solidariedade; Equidade no Custeio, Regra da Contrapartida, Contribuição Social; Tributo de Escopo.

INTRODUÇÃO

Diante da consagrada crise de efetividade dos direitos sociais, inseridos pelas proposições do neoliberalismo de reformas no Estado brasileiro abrangendo gasto público, previdência social, ensino médio, etc., amparados pela premissa econômica de escassez, albergada na teoria da “reserva do financeiramente possível”; e as utópicas e inalcançáveis aplicabilidade das normas constitucionais, dirigentes e programáticas, bem como as vicissitudes tributárias e orçamentárias no atual orçamento da Seguridade Social, que impedem faticamente a implementação pelo Estado das garantias mínimas, encontramos a importância a ser dada ao estudo do tema.

O objetivo inaugural é suscitar uma noção geral que propiciará uma melhor costura na lógica imanente e subjacente do sistema, e para tanto o estudo foi originado com foco de direito constitucional financeiro que é o conjunto de normas que regulam a atividade financeira, cuidando assim da participação do estado na economia para a obtenção das receitas necessárias à sua existência administração de tais recursos na construção de seu objetivo; e digo, ou melhor, ousou afirmar, que apenas formalmente as normas tem dignidade constitucional, ao manterem seu conteúdo financeiro.

Ademais, ao compreender a finalidade constitucional estabelecida, que destinam parte específica da receita pública, o qual impõe a afetação dos recursos arrecadados a título de contribuições sociais, e nesse ínterim, verificar a importância dos fundamentos e princípios que regem o núcleo essencial dos direitos sociais, entabulam os objetivos e fundamentos da República resguardados como cláusula pétrea.

Partindo das elucubrações iniciais, a pergunta: como ficou a contrapartida das contribuições?

1. O CUSTEIO DOS DIREITOS SOCIAIS.

A implementação fática da dignidade humana é o que legitima a existência do Estado nos ordenamentos constitucionais modernos. Tal prática depende de políticas públicas constitucionais orientadas que contam, para tal fim, com recursos próprios (contribuições) e meios de planejamento específico (orçamento).

O orçamento público não é mero documento financeiro ou contábil, atualmente é um instrumento de ação do Estado na ordem econômica e social, sendo mister o exame ponderado dos mecanismos tributários e orçamentários que garantem as formas pelas quais os direitos sociais são implementados pelo Estado.

Analisando as instabilidades tributárias existe um total desrespeito pelas vinculações sociais, e no caso específico as contribuições sociais, que é a garantia de implementação dos direitos da seguridade social.

Se observarmos o viés orçamentário, notamos que, apesar das vinculações tributárias, não há qualquer seriedade na mensuração de gastos com a Seguridade Social.

Ao certo temos regras que norteiam a elaboração das metas orçamentárias, parâmetros pragmáticos assinalados no texto constitucional que abarcam questões relacionadas diretamente às relações jurídicas existentes entre a Administração e os Administrados.

Porém, é vezo da cultura técnico-burocrática brasileira ignorar a supremacia da Constituição, é temerário como invocam sem qualquer pudor as razões de Estado para fundamentar gravíssimas ameaças às liberdades públicas, legitimando a ruptura da ordem constitucional e seus valores democráticos, culminando por introduzir no sistema de direito positivo a desestabilização político-jurídica.

Diante desse quadro temos duas premissas verdadeiras: o elevado custo dos direitos sociais, e que as contribuições sociais nos dias de hoje é a excelência da máquina arrecadadora federal.

Nesse bojo, a possibilidade de atendimento aos direitos sociais, que demandam de uma prestação positiva do Estado tem dois fatores determinantes: os fatores sócio-político-econômico, e o sistema jurídico fundado no direito financeiro constitucional.

E nem precisamos ser experts para comprovarmos que o orçamento clássico intervencionista versus a necessidade de programar os gastos públicos com vistas às atividades econômicas de metas mínimas estabelecidas para a preservação, garantia e efetivação dos direitos sociais fundamentais e manutenção do Estado de bem-estar.

E partindo desse conteúdo financeiro-constitucional tem-se inserido o Título VIII na Constituição Federal de 1988 e, dentro dele o capítulo II relativo à seguridade social conferiu, sob a perspectiva do financiamento desse conjunto integrado de programas sociais, estatuto específico ao modo pelo qual a comunidade no seu todo considerada, irá *prover* os recursos necessários para a criação, manutenção e ampliação das prestações albergadas ali.

1.1 O PLANO DE CUSTEIO

Plano de custeio é um conjunto de normas que reúnem as receitas que dão o suporte para que o sistema de proteção social obtenha recursos para cumprir suas obrigações, cujas finalidades são: a planificação econômica do regime; e a busca do equilíbrio técnico-financeiro do sistema.

Sintetizando poderíamos dizer que é uma projeção de despesa do sistema de seguridade social.

Embora a Lei n. 8.212/91 se apresente como instituidora do plano de custeio tecnicamente não tem estas características, já que não lastreada em estudos econômicos, demográficos e atuariais. No entanto, o plano de custeio se trata na realidade em um emaranhado de contribuições, e nesse sentido BALERA¹, considera que a lei não cria verdadeiramente um plano de custeio no sentido técnico, afirmando que apenas ria, sem nenhum apoio técnico, um catálogo dos recursos:

“a implementação dos programas a serem desenvolvidos pela seguridade social exige prévia definição a respeito do regime financeiro de todo o arcabouço de proteção; fixação precedente das contribuições por meio das quais os segurados e as empresas a ele aderem e, finalmente, disciplina minudente da aplicação de reservas a serem auferidas em cada exercício (...) nestes termos, (...) é o Plano de Custeio que dirá, por

¹ BALERA, Wagner. Sistema de Seguridade Social, 7ª Ed., Ed. LTr, p. 60-61.

consequente, qual a composição do custo de cada prestação a ser concedida na conformidade do Plano de Prestações”.

E diante dessa desordem, não foram ao acaso a publicação em concomitância das leis 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e regulamentadas pelo Decreto Regulamentador 3.048/1999, dado a necessidade correlação que o Plano de Custeio deve possuir com o Plano de Benefícios.

1.2. EQUIDADE NA FORMA DE CUSTEIO

Após enunciar o valor do trabalho como fundamento da República, consoante expressão encestada artigo 1º, o constituinte confere no Título VIII (art, 193) a primazia ao trabalho na configuração do perfil social da sociedade brasileira, e bem por essa razão que de pronto todos sem nenhuma exclusão, são chamados a financiar os programas e planos de seguridade social, eis o que enuncia o artigo 195 do Texto Constitucional. De forma direta (o que se dá por meio das contribuições sociais) e indireta (o que se dá por meio de aporte direto a partir dos orçamentos dos entes públicos).

Ademais, dentro das contribuições que enumera há a possibilidade de a União estabelecer contribuições residuais por meio de lei complementar, respeitados os limites previstos no art. 154, I; há aquelas devidas pelo empregador/contratante (art. 195, I) e a devida pelos segurados (art. 195, II); mas há também a devida pelo “importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar” (art. 195, IV), e a incidente “sobre a receita de concursos de prognósticos” (art. 195, III). Em síntese, a Constituição Federal prevê a contribuição estatal (o que denomina “financiamento indireto”), por parte de empregadores/contratantes, por parte dos próprios segurados e outras duas espécies distintas.

Podemos concluir que os recursos necessários para o financiamento da seguridade têm como fontes então:

- a) a participação indireta da sociedade;
- b) os orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- c) as contribuições sociais já instituídas (participação direta da sociedade);
- d) as contribuições sociais a serem criadas por meio da competência residual da União;
- e) outras receitas da seguridade, além das incluídas nas hipóteses anteriores.

Nessa configuração está o propósito de envolver todos no compromisso fundamental da comunidade com o bem estar e a justiça social que o artigo 193, da CF considera como

finalidade da ordem social, isto é a seguridade social se assume como um compromisso social, razão pela qual a doutrina o trata como a expressão da solidariedade.

E ao tratar como aplicação do *Princípio da Solidariedade* custeio Tríplice delineando aqui a idéia contemporânea de seguro social Poder Público (Estado assume a administração do fundo); Empregadores (se beneficiam do trabalho prestado); e Trabalhadores (usufruem da cobertura), acabam impondo a contribuição na medida de suas possibilidades, e a proteção social é encargo de todos porque a desigualdade social incomoda a sociedade como um todo – o que chamamos de *equidade na forma de participação do Custeio*.

Embora conceito de ‘equidade’ está ligado à ideia de ‘justiça’, mas não à justiça em relação às possibilidades de contribuir, e sim à capacidade de gerar contingências que terão cobertura pela seguridade social, observamos que a regra se perde na multiplicidade de situações inventadas pelos agentes econômicos e sociais, e os intérpretes ficam diante de situações pessoais absolutamente iguais (tarefa hercúlea) e isso em face da generalidade da lei.

1.3 REGRA DA CONTRAPARTIDA

Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total, trata-se do princípio da contrapartida, extraído do artigo 195, §5º do texto fundamental.

Tal princípio tem íntima ligação com o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, descrito no “caput”, do artigo 201, da Constituição, de modo que somente possa ocorrer aumento de despesa para o fundo previdenciário quando exista também, em proporção adequada, receita que venha a cobrir os gastos decorrentes da alteração legislativa, a fim de evitar o colapso das contas do regime. Tal determinação constitucional nada mais exige do legislador senão a conceituação lógica de que não se pode gastar mais do que se arrecada.

O professor Wagner Balera fazendo uso das expressões que rememoram as palavras do meu saudoso pai “óbvio e ululante”, disse que se trata de uma via de mão-dupla, ou seja, não se pode criar, majorar ou estender benefício sem a correspondente fonte de custeio, mas também não se pode criar fonte nova de custeio sem repercussão nos benefícios, salvo no caso de comprovada crise sistêmica, para garantir a manutenção do plano de benefícios.

Tal fonte não precisa estar vinculada ao próprio beneficiário ou instituidor, o que é evidente se considerarmos que é aplicável também na assistência social e na saúde, setores nos quais não se exige a contrapartida direta.

Repisando, vemos uma regra de preexistência de fonte de custeio (que, inclusive, comporta uma dimensão recíproca, no sentido de que não pode haver criação de fonte de custeio sem expansão da cobertura), que consiste num elemento de garantia do sistema, evitando a expansão desmedida de proteção sem a indicação do manancial financeiro, inclusive de quem suportará tal encargo.

E sob esse prisma concordo com Miguel Horvath Jr. e Rafael Porto² nasce o *Princípio da Contrapartida Direta* é, em nossa visão, justamente essa exigência de uma vinculação contributiva do segurado para com o sistema, o que é aplicável tão somente ao subsistema previdenciário, que é o único efetivamente contributivo.

Trata-se, assim, de princípio constitucional, extraível de diversas normas (inclusive a acima mencionada, da prévia fonte de custeio, mas não só) e, especialmente, da própria teoria geral do seguro.

Com efeito, os elementos do seguro são: *prêmio, risco, sinistro e indenização*. Tem-se, em primeiro lugar, um pagamento que gera uma cobertura a riscos determinados; se e quando ocorrido o sinistro, ou seja, materializado o risco, passa-se a uma segunda fase, que consiste no pagamento da indenização.

No âmbito do seguro social, a indenização corresponde, *mutatis mutandis*, à contribuição social (especialmente a devida pelo próprio segurado) e a indenização é o benefício (ou seja, é paga em caráter continuativo).

Nesse sentido, o princípio da contrapartida consiste na exigência de filiação prévia ao regime antes da ocorrência do sinistro e, em alguns casos, no aporte de um número mínimo de contribuições (carência) a fazer despertar outros segmentos da cobertura.

Trata-se de um princípio cuja utilização lógica se revela bastante útil no momento da concessão de benefícios, notadamente os não-programados.

E mais, com lastro nas lições de Miguel Reale, encontra abrigo no *Princípio da Não Afetação das Receitas*, atinente a justiça, equidade, segurança jurídica e legitimidade,

² Teoria Geral do Plano de Custeio da Seguridade Social, artigo publicado na obra coletiva Temas Relevantes e Pontos Controvertidos de Direito Previdenciário, Editora LTR, 2018.

enunciado pelo artigo 167, inciso IV, da CF³, determinava na sua redação original a proibição de se vincular a receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas expressamente as exceções dele constantes.

Essa vedação da destinação do produto da arrecadação veio a ter, no entanto, através das Emendas Constitucionais n.º 03/1993, n.º29/2000 e n.º42/2003, um alargamento das exceções.

Traduzindo em Miúdos com a alteração da redação do inciso IV, do artigo 167, passa a ser permitido aos demais entes federados vincular suas receitas para garantia de débitos com a União (EC 3/93) e pela EC 27/00, através da inclusão do artigo 76 no ADCT, criou a DRU (Desvinculação das Receitas da União), essa desvinculação desconhece as peias do artigo 167, IV, ampliando sua abrangência para incluir a desvinculação também nas contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico. As Emendas Constitucionais n.º 56/2007 e por fim a n.º 93/2016 que prorroga até 2023 a DRU, para que o governo possa reorganizar as contas públicas e a economia, a medida autoriza o governo a redefinir as prioridades de cerca de R\$ 120 bilhões em receitas. Na prática, a DRU aumenta a flexibilidade para que o governo use parte dos recursos do orçamento com despesas que considerar mais importantes. Essa autorização deixa livre o uso de 30% de receitas que hoje são “engessadas”, destinadas a despesas específicas. A medida ajuda também a formação de superávits primários (economia para pagar os juros da dívida).

Anotando André Ramos Tavares⁴, são basicamente três os mecanismos que tratam das finanças públicas: 1) PPA – Plano Plurianual; 2) LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias; e 3) LOA – Lei Orçamentária Anual.

Para uma melhor compreensão devemos conceituar esse planejamento como atividade-meio, um método que tem como objetivo prever comportamentos econômicos e sociais futuros e definir meios de ação estatal.

³ IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo.

⁴ TAVARES, André Ramos. Curso de Direito Constitucional, 7ª edição. São Paulo: Saraiva, 2009. P.1296.

O Artigo 96 do Plano de Custeio (L8212/1991) exige uma Proposta Orçamentária da Seguridade Social, projeções atuariais abrangendo um horizonte temporal de no mínimo 20 anos – no mínimo 20 anos.

Frequentemente essa posição é declarada, tomou um maior destaque nas reformas reclamadas pelo modelo previdenciário nacional tão urgentemente enfatizada, indeclináveis a partir do crescimento dos índices inflacionários, e afirmo que essa situação calamitosa e periclitante se dá em razão do processo recessivo, de ordens e causas estruturais e conjunturas, mas principalmente é por conta do criminoso abandono dos cânones atuariais por parte do Governo Federal, a prevalência do econômico sobre o social e do político em relação ao técnico.

Esquece o administrador público ser a previdência social uma técnica protetiva baseada numa poupança coletiva oriunda de uma solidariedade social cooptada pela compulsoriedade de filiação e de contribuição, devendo seus recursos estar permanentemente adequados às necessidades presentes e o mais importante, prevendo e provendo-se as despesas futuras.

2. FONTES DO CUSTEIO

No âmbito federal são preceituadas três origens distintas para o financiamento da seguridade social provenientes da União, das contribuições sociais, e das receitas de outras fontes, igualmente para INSS.

A participação indireta da sociedade assume duas formas: a primeira é a contribuição para o orçamento das pessoas políticas, por meio dos impostos; e a segunda a compra de produtos e serviços das empresas e pessoas físicas e jurídicas equiparadas, pois no preço final pago já está embutida a carga tributária, inclusive a concernente às contribuições sociais.

Já as Pessoas Políticas (União, Estados, Municípios e o Distrito Federal) contribuem para o financiamento da seguridade com recursos oriundos de seus respectivos orçamento, isto é, por meio de recursos adicionais do seu Orçamento Fiscal, fixados obrigatoriamente na lei orçamentária anual, que devem ser alocados diretamente no Orçamento da Seguridade, de forma autônoma e abrangendo todos os órgãos e entidades da administração direta e indireta federal que atuam na área da seguridade, conforme o disposto no art. 165, III, da Constituição.

Além dos valores previstos no orçamento da seguridade, a União é responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras oriundas do pagamento dos benefícios de prestação continuada da previdência social. É importante delimitar o alcance desta responsabilidade: responde a União apenas quando os recursos são necessários para o pagamento dos benefícios de prestação continuada da previdência, ou seja, aqueles recebidos de forma periódica, tais como as aposentadorias e pensões. Com relação aos benefícios e serviços existentes nas áreas de saúde e assistência social não há responsabilidade equivalente.

Não compete à União, portanto, responder por qualquer déficit financeiro da seguridade; sua obrigação limita-se à complementação dos recursos necessários para o adimplemento das obrigações relacionadas aos benefícios previdenciários de prestação continuada.

Em contrapartida, poderá a União utilizar-se dos recursos oriundos das contribuições incidentes sobre a receita ou o faturamento (COFINS) e o lucro (CSSL) das empresas, para o pagamento de seus encargos previdenciários como aposentadorias dos servidores federais ocupantes de cargos efetivos, pensão dos anistiados, etc., desde que fiquem assegurados os recursos necessários para as áreas de saúde e assistência social.

O art. 18 da Lei 8.212/91 permite que a União utilize-se do montante arrecadado por meio das contribuições da empresa, do empregador doméstico e do trabalhador para o pagamento de despesas com pessoal e de administração geral do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e demais entidades ali elencadas.

Entretanto, o art. 167, XI, da Constituição, incluído pela EC 20/98, vedou a utilização de recursos provenientes das contribuições sociais a cargo do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparadas incidentes sobre a folha de salários e demais rendimentos pagos a pessoa física que lhe preste serviço, bem como das contribuições dos trabalhadores e demais segurados da previdência social, para pagamentos outros que não os relativos a benefícios do regime geral da previdência social.

Desta forma, a partir desta emenda, pode a União fazer uso, para despesas com pessoal e de administração geral do INSS e demais entidades citadas no art. 18 do Plano de Custeio, apenas das contribuições a cargo da empresa incidentes sobre a receita ou o faturamento e o lucro.

As demais contribuições sociais, regra geral, têm aplicação vinculada aos benefícios e serviços do regime geral da previdência social.

Como hipóteses que excepcionam esta regra, podemos citar a contribuição sobre a receita dos concursos de prognósticos, que em parte é destinada ao Programa de Crédito Educativo; ou a contribuição para o Programa de Integração Social (PIS), que é utilizada também para o financiamento do seguro-desemprego (um benefício que não é custeado pela seguridade).

3. CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS

Convém recordar que o conceito de contribuição nunca foi suficientemente firmado pela doutrina, mas seguindo a Constituição de modo expreso nos artigos 149 e 195. O Artigo 149 inseriu corretamente as contribuições no interior do sistema tributário nacional; e o artigo 195 jogou por terra a bizantina discussão sobre a natureza jurídica dessa receita diferenciada que perdurou por décadas. E ambos artigos tratam as Contribuições como *Tributos de Escopo*.

Na melhor definição as características dos tributos de escopo são subordinadas a finalidade que o legislador entende perseguir, e nesse contexto então pode afirmar que são tributos destinados a custear despesas decorrentes da atuação dos Poderes Públicos em ações e serviços de saúde, previdência e assistência, e deste conceito notem que surgem duas qualidades ínsitas a espécie jurídica - a finalidade da receita, e a atividade estatal, - pois o fim da arrecadação consiste em proporcionar bem estar social objetivo último da seguridade social, que se concretiza mediante a tríade de atividades que esse sistema é chamado a desempenhar no Estado Brasileiro.

Assenta, na subsequência, decompor as contribuições previdenciárias aquinhoadas conforme quem seja o sujeito passivo.

3.1 CONTRIBUIÇÕES DAS EMPRESAS

A contribuição sobre a folha de salários e demais rendimentos, tem dois pontos basilares que merecem atenção: a primeira é a proporcionalidade aritmética, que se confere pelo emprego de uma alíquota sobre uma base de cálculo variável, consistente na folha de salários, somada a progressão geométrica que se alarga através das alíquotas diferenciadas; e a segunda é o risco que se intercala no meio do sistema de custeio e o prestacional.

Uma das inúmeras Contribuições Sociais que são impostas sobre a folha de pagamento das empresas para financiamento da Seguridade Social no Brasil, é o Grau de Incidência

de Incapacidade Laborativa Decorrente dos Riscos do Ambiente de Trabalho GILRAT, que equivale ao antigo Seguro de Acidente de Trabalho - SAT.

3.1.1 CONTRIBUIÇÕES RELACIONADAS COM O GRAU DE RISCO DA ATIVIDADE.

Lançada em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrentes dos riscos ambientais do trabalho, que consiste numa alíquota variável entre 1%, 2% e 3% conforme a atividade seja considerada de risco leve, médio ou grave, respectivamente, quanto à ocorrência de acidentes do trabalho. Observem que ocorre uma dupla repercussão: uma preventiva por estimular a adoção de medidas que ampliam a segurança no trabalho; e uma repressiva por onerar aqueles que provoquem maior número de acidentes.

3.1.2 CONTRIBUIÇÃO ADICIONAL PARA FINANCIAMENTO DAS APOSENTADORIAS ESPECIAIS.

É o adicional pautado na incidência de utilização pela empresa de trabalhadores sujeitos a atividade insalubre, e conforme a atividade exercida diz à regra que o segurado tem direito a concessão de aposentadoria especial após quinze, vinte ou vinte e cinco anos de contribuição, respectivamente e para isso serão acrescidas de doze, nove ou seis pontos percentuais. Importante ressaltar que nesse caso não há o aspecto repressivo, porém o empresário que desenvolve esse risco deve arcar com os custos daí decorrentes. Nessa contribuição o caráter preventivo/repressivo foi instituído pela Lei n. 10.666/2003, chamado *Fator Acidentário de Prevenção – FAP*, que pode amortizar em até 50% ou majorar em até 100% essa alíquota GILRAT, essa flexibilidade ocorre mediante comportamento da empresa (CNPJ) dentro de seu segmento econômico (CNAE), apurado num período básico de 5 anos, em função de três variáveis: frequência, gravidade e custo dos benefícios previdenciários.

3.1.3 CONTRIBUIÇÕES DOS EMPREGADORES DOMÉSTICOS.

Primeiramente empregador doméstico é a pessoa ou família que admite a seu serviço, sem finalidade lucrativa, empregado doméstico.

A contribuição para o INSS antes Emenda Constitucional nº 72/2013, que alterou o regramento jurídico do trabalho doméstico era dividida de acordo com a faixa salarial em alíquotas de 8%, 9% ou 11% para o empregado, e 12% para o empregador.

A Lei Complementar 150/2015, denominado de Simples Doméstico, além de ampliar o conceito de doméstico para relações trabalhistas, se aplica a relação jurídica previdenciária, por ser este sujeito passivo no campo do custeio, e sujeito ativo no campo das coberturas previdenciárias; instituiu um regime unificado de pagamento de tributos, contribuições e outros encargos, passando a alíquota a 8% a partir de novembro de 2015.

3.1.4 CONTRIBUIÇÕES DAS ASSOCIAÇÕES DESPORTIVAS.

A associação desportiva que mantém equipe de futebol profissional não participa do custeio, em substituição à contribuição sobre a folha e para o SAT, recolhe com alíquota de cinco por cento sobre receita bruta, decorrente dos espetáculos desportivos de que participem em todo território nacional em qualquer modalidade desportiva, inclusive jogos internacionais, e de qualquer forma de patrocínio, licenciamento de uso de marcas e símbolos, publicidade, propaganda e de transmissão de espetáculos desportivos. A Contribuição é retida na fonte e recolhida pela entidade promotora do espetáculo, pela empresa ou entidade que repassar recursos a título de patrocínios.

3.1.5. CONTRIBUIÇÃO DO EMPREGADOR RURAL

Em virtude da sazonalidade ínsita à atividade rural, revela-se mais adequado tributar apenas quando há comercialização da produção, tendo como base de cálculo a receita bruta, a alíquota da pessoa física em 2,1%; e a pessoa jurídica e agroindústria em 2,6%. Cabe referenciar, por fim, que no caso de certas instituições financeiras é devida a contribuição adicional de 2,5% sobre a folha, e para complementação das prestações por acidente do trabalho, a alíquota é de 0,1%. Tal sobrecarga encontra resguardo no artigo 195, §9º, da Constituição que admite alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas, em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão-de-obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho.

3.1.6 SEGURO DESEMPREGO

O financiamento do seguro-desemprego receberá uma contribuição adicional da empresa cujo índice de rotatividade da força de trabalho superar o índice médio da rotatividade do setor, na forma estabelecida por lei, é o que determina o §4º, do artigo 239, da Constituição.

A utilidade extrafiscal de desestímulo à rotatividade – que pode ter sido até mesmo desejada (ou não), mas o objetivo mais específico é onerar mais quem desperta uma utilização maior do seguro-desemprego, tem caráter repreensivo ao empregador.

3.2 CONTRIBUIÇÕES DOS SEGURADOS

O bojo das contribuições dos Segurados sobressai a definição de salário de contribuição, expressão matemático-financeira que serve de base de aferição da cotização do Empregador e do Trabalhador, que abarca dois requisitos importantes: a medida (valor da remuneração efetivamente devida, creditada ou recebida – “teto do RGPS”), e o fato gerador (a par da sua repercussão no nível dos benefícios de pagamento continuado).

O reflexo da contribuição que incide sobre a remuneração, repercute no âmbito prestacional, na fixação das parcelas componentes do salário de benefício, olvidando a função de pagamento continuado, bem como a natureza substitutiva da prestação como um todo.

3.2.1 CONTRIBUIÇÃO DO SEGURADO EMPREGADO E TRABALHADOR AVULSO

Pois bem, na contribuição devida pelo empregado, inclusive doméstico, e trabalhador avulso a alíquota é progressiva, variando entre 8, 9 e 11%, conforme o valor do salário-de-contribuição.

Importante aqui abrir um parênteses e com a Reforma Trabalhista ressaltar que a essência material e jurídica das rubricas deve imprescindivelmente ser submetida à análise para concluir se é remuneratória, caso contrário, averiguar se é indenizatória, ressarcitória ou se possui outra natureza. É imprescindível vasculhar a nuclearidade com vistas a cognoscibilidade, enquanto hipótese de incidência da contribuição. A averiguação da natureza carece levar em conta o *modus operandi* da empresa, pois o instituto jurídico pode mostrar-se sob várias aparências.

3.2.2 CONTRIBUIÇÃO DO CONTRIBUINTE INDIVIDUAL

Cumprem demonstrar a existência dos denominados “regimes diferenciados de contribuição”, e optando o segurado pela exclusão do direito ao benefício de aposentadoria por tempo de contribuição, a alíquota de contribuição incidente sobre o limite mínimo mensal do salário de contribuição será: para o facultativo e o contribuinte individual que trabalha por conta própria, sem relação de trabalho com empresa ou

equiparado, de 11%; para o microempreendedor individual ou o segurado facultativo sem renda própria que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencente a família de baixa renda, de 5%.

Cumpra chamar a atenção para a circunstância ao §8º, do artigo 195, e a alíquota de 2,1% como se dá lá na contribuição devida pelo empregador rural, que é devido aqui como segurado (autônomo).

3.3 CONTRIBUIÇÕES RECOLHIDAS EM ATRASO E APÓS O FATO GERADOR

Importante destacarmos as alterações trazidas pelo Decreto nº 10.410, de 30 de junho de 2020, no que diz respeito ao tratamento das seguintes situações: contribuições efetuadas em atraso pelos segurados nas categorias de contribuinte individual e segurado especial que recolhem facultativamente; contribuições realizadas após o fato gerador de benefício; e recolhimentos dos períodos de segurado empregado doméstico.

Os requerimentos de benefícios que tiverem recolhimento efetuado pelo contribuinte individual que exerce atividade por conta própria, pelo segurado especial que esteja contribuindo facultativamente ou pelo microempreendedor individual, de que tratam dos Microempreendedores Individuais - MEI poderão optar pelo recolhimento dos impostos e contribuições abrangidos pelo Simples Nacional em valores fixos mensais, independentemente da receita bruta por ele auferida no mês; e poderá enquadrar-se como MEI o empresário individual ou o empreendedor que exerça as atividades de industrialização, comercialização e prestação de serviços no âmbito rural que possua um único empregado que receba exclusivamente um salário mínimo ou o piso salarial da categoria profissional.

Estes deverão considera-se presumidos os recolhimentos das contribuições do contribuinte individual prestador de serviço a pessoa jurídica, a partir da competência abril de 2003, por força da Medida Provisória - MP nº 83, de 12 de dezembro de 2002, convertida na Lei nº 10.666, de 8 de maio de 2003. Lembrando que não se aplica o disposto no caput aos recolhimentos efetuados a título de complementação, porém, se aplica a todos os requerimentos pendentes de análise, independentemente da época do recolhimento da contribuição.

Para esses segurados, a contribuição recolhida com atraso após a perda da qualidade de segurado não será computada para carência. Observada a necessidade do primeiro recolhimento ser efetuado em dia, serão considerados para fins de carência os

recolhimentos realizados em atraso, desde que o pagamento tenha ocorrido dentro do período de manutenção da qualidade de segurado e na mesma categoria de segurado.

A perda da qualidade de segurado será verificada pelo tempo transcorrido entre a última competência considerada para fins de carência e a data do recolhimento da competência em atraso, isto é, o reconhecimento da perda da qualidade de segurado no termo final dos prazos fixados para a manutenção da qualidade de segurado, estabelecido no artigo 13 do Decreto 3.048 de 6 de maio de 1999, e ocorrerá no dia seguinte ao do vencimento da contribuição do contribuinte individual relativa ao mês imediatamente posterior ao término daqueles prazos, e isso se aplica a todos requerimentos de benefícios pendentes de análise, independentemente da data do recolhimento.

O cômputo da carência após a perda da qualidade de segurado reinicia-se a partir do efetivo recolhimento de nova contribuição sem atraso, e se aplica a todas as espécies de benefícios que exijam carência.

Quando se tratar de retroação da Data do Início das Contribuições - DIC, ainda que com início ocorrido dentro do período de manutenção da qualidade de segurado, após o exercício de atividade em categorias diferenciadas, a contribuição paga em atraso, independentemente da data em que foi recolhida, não será considerada para fins de carência, e não se aplica aos recolhimentos efetuados a título de complementação.

Para os segurados MEI, a contribuição recolhida com atraso após a perda da qualidade de segurado poderá ser computada para tempo de contribuição, desde que o recolhimento regularmente realizado seja anterior à data do fato gerador do benefício pleiteado. Presume-se recolhimento regularmente realizado aquele migrado do Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS, relativos a vínculos, remunerações e contribuições valem como prova de filiação à previdência social, tempo de contribuição e salários-de-contribuição.

O segurado poderá solicitar, a qualquer tempo, a inclusão, a exclusão, a ratificação ou a retificação de suas informações constantes do CNIS, com a apresentação de documentos comprobatórios dos dados divergentes, conforme critérios definidos pelo INSS, independentemente de requerimento de benefício, exceto na hipótese prevista no art. 142,

na hipótese de não constarem do CNIS as informações sobre atividade, vínculo, remunerações ou contribuições, ou de haver dúvida sobre a regularidade das informações existentes, o período somente será confirmado por meio da apresentação de documentos contemporâneos dos fatos a serem comprovados, com menção às datas de

início e de término e, quando se tratar de trabalhador avulso, à duração do trabalho e à condição em que tiver sido prestada a atividade, e serão considerados para fins de comprovação do tempo de contribuição, desde que contemporâneos aos fatos uma série de documentos, tais como I - carteira profissional ou Carteira de Trabalho e Previdência Social; contrato individual de trabalho; contrato de trabalho por pequeno prazo; carteira de férias; carteira sanitária; caderneta de matrícula; caderneta de contribuição dos extintos institutos de aposentadoria e pensões; caderneta de inscrição pessoal visada: pela Capitania dos Portos, pela Superintendência do Desenvolvimento da Pesca; ou pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas; declaração da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia; certidão de inscrição em órgão de fiscalização profissional, acompanhada de documento que prove o exercício da atividade; contrato social, acompanhado de seu distrato, e, quando for o caso, ata de assembleia geral e registro de empresário; certificado de sindicato ou órgão gestor de mão de obra que agrupe trabalhadores avulsos; extrato de recolhimento do FGTS; e recibos de pagamento.

Considera-se tempo de contribuição o tempo correspondente aos períodos para os quais tenha havido contribuição obrigatória ou facultativa ao RGPS, dentre outros, o período de contribuição efetuada por segurado que tenha deixado de exercer atividade remunerada que o enquadrasse como segurado obrigatório da previdência social; em que a segurada tenha recebido salário-maternidade; de licença remunerada, desde que tenha havido desconto de contribuições; em que o segurado tenha sido colocado em disponibilidade remunerada pela empresa, desde que tenha havido desconto de contribuições; de atividade patronal ou autônoma, exercida anteriormente à vigência da Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, desde que tenha sido indenizado conforme o disposto no art. 122; de atividade na condição de empregador rural, desde que tenha havido contribuição na forma prevista na Lei nº 6.260, de 6 de novembro de 1975, e indenização do período anterior, conforme o disposto no art. 122; de exercício de mandato eletivo federal, estadual, distrital ou municipal, desde que tenha havido contribuição na época apropriada e este não tenha sido contado para fins de aposentadoria por outro regime de previdência social; de licença, afastamento ou inatividade sem remuneração do segurado empregado, inclusive o doméstico e o intermitente, desde que tenha havido contribuição na forma prevista no § 5º do art. 11; e em que o segurado contribuinte individual e o segurado facultativo tenham contribuído na forma prevista no art. 199-A, observado o disposto em seu § 2º. Para cumprimento

do disposto no caput, no que se refere ao recolhimento anterior à data do fato gerador, será oportunizada a alteração da Data de Entrada do Requerimento - DER nos requerimentos de benefícios programáveis, e não se aplica aos recolhimentos efetuados a título de complementação.

Para os segurados elencados como MEI, a contribuição recolhida com atraso após a perda da qualidade de segurado poderá ser computada para efeito de manutenção de qualidade de segurado, desde que o recolhimento regularmente realizado seja anterior à data do fato gerador do benefício pleiteado.

Presume-se recolhimento regularmente realizado aquele migrado do CNIS, e não se aplica aos recolhimentos efetuados a título de complementação.

Para fins de cômputo da carência, do tempo de contribuição, do Período Básico de Cálculo - PBC e da manutenção da qualidade de segurado, para os segurados MEI, não deverão ser consideradas as contribuições efetuadas em atraso após o fato gerador, independentemente de referirem-se a competências anteriores.

Deve ser considerado para todos os fins o recolhimento realizado dentro do prazo legal de vencimento, mesmo que realizado após o fato gerador, sendo vedado recolhimento pós-óbito. O recolhimento efetuado em atraso após o fato gerador não será computado para nenhum fim, ainda que dentro do prazo de manutenção da qualidade de segurado, observada a possibilidade de alteração da DER para os benefícios programáveis, e não se aplica aos recolhimentos efetuados a título de complementação.

Importante destacar que se aplica aos segurados facultativos.

Já a análise de direito adquirido, somente poderão ser considerados os recolhimentos em atraso efetuados até a data da verificação do direito. Os recolhimentos com data de pagamento posterior à data da análise do direito não integrarão o cálculo de tempo de contribuição nessa regra, mesmo que se refiram a competências anteriores.

Para fins de verificação do tempo de contribuição apurado até 13 de novembro de 2019, utilizado para verificação das regras de transição da aposentadoria por tempo de contribuição com pedágio de 50% (cinquenta por cento) e de 100% (cem por cento), previstos nos arts. 17 e 20 da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, os recolhimentos realizados em atraso em data posterior não serão considerados.

Todos os recolhimentos em atraso realizados até a data de entrada do requerimento da EC 103, de 2019, serão considerados, inclusive para cômputo no tempo total calculado para a verificação do direito às regras de transição aplicadas nas aposentadorias por idade, tempo de contribuição, do professor e especial.

Para os requerimentos de benefícios realizados a partir de 1º de julho de 2020, o período de filiação como empregado doméstico até maio de 2015, ainda que sem a comprovação do recolhimento ou sem a comprovação da primeira contribuição em dia, será reconhecido para todos os fins desde que devidamente comprovado o vínculo laboral.

Na hipótese de validação de períodos, a ausência de comprovação do recolhimento deverá ser informado o valor do salário mínimo no período básico de cálculo.

O benefício concedido com a validação de períodos deverá ser calculado levando-se em conta a possibilidade de ser concedido com valor superior a um salário mínimo, independentemente da categoria do segurado na DER, podendo ser revisto quando da apresentação de prova do recolhimento.

A concessão de benefício no valor do salário mínimo para o empregado doméstico que não conseguir comprovar a carência em contribuições, em razão de não comprovar o efetivo recolhimento das contribuições devidas até maio de 2015, e que esteja em exercício desta atividade ou na qualidade desta na DER, será concedido o benefício de valor mínimo, devendo sua renda ser recalculada quando da apresentação da prova do recolhimento das contribuições, aplica-se somente aos requerimentos realizados até o dia 30 de junho de 2020.

Para o período de filiação como empregado doméstico a partir de 2 de junho de 2015, sem a comprovação do valor do salário de contribuição no período básico de cálculo, será considerado, para o cálculo do benefício, referente ao período sem comprovação do valor do salário de contribuição, o valor do salário-mínimo, e essa renda será recalculada quando da apresentação de prova dos salários de contribuição.

Essas regras se aplicam a todos os requerimentos de benefícios pendentes de decisão administrativa.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Limitando-nos neste ensaio, a pontos que entendemos merecedores de maiores atenção, destacamos que a dimensão objetiva dos direitos fundamentais e sua eficácia irradiante fornecem impulsos e diretrizes para a aplicação e interpretação do direito infraconstitucional.

Criticamos desde um ponto de vista de lógica, que esses mesmos direitos fundamentais em virtude da orientação aos valores a serem perseguidos pelo Estado moderno, necessita de uma interpretação, ainda que com restrições, sob pena de invalidação por

invadir o núcleo essencial desses direitos, da técnica hermenêutica da interpretação à Constituição, para impor uma eficácia dirigente e também irradiante.

Certa de que receita das contribuições, naturalmente, só pode ser aplicada à criação manutenção e expansão das ações e serviços de saúde, de previdência e de assistência social. Aliás, a afetação da receita, é a própria razão de ser do Tributo.

Destacamos que não é livre o legislador, e segundo entendo, nem mesmo o constituinte derivado – para desviar os recursos amealhados a título de contribuição social para quaisquer outra finalidade, por mais relevantes que possam parecer.

Essa atitude de desvio da contrapartida das contribuições torna visível e manifesta a violência contra a Constituição, violência serial que vem sendo praticada impunemente, um golpe praticado contra o equilíbrio financeiro da seguridade social pela parca qualidade dos serviços e benefícios prestados, um déficit que é apregoado como fundamento às reformas, enquanto o Estado Fiscal açambarca as receitas da seguridade social que tinham estrutura própria de arrecadação, que são recolhidas pela Administração Direta do Estado Federal Brasileiro.

Tudo isso corrobora para a situação flagelante e periclitante se dá em razão do processo recessivo, de ordens e causas estruturais e conjunturas, mas principalmente é por conta do criminoso abandono dos cânones atuariais por parte do Governo Federal, a prevalência do econômico sobre o social e do político em relação ao técnico, que deflagra a crise de efetividade dos direitos sociais, inseridos pelas proposições do neoliberalismo, e a ausência da implementação fática da dignidade humana que legitima a existência do Estado.

Por fim, para uma resposta geral ao questionamento como ficou a Contrapartida das Contraposições, deixo o riso da escrava Trácia, para não dizer o choro de lamento...

Quando a escrava trácia riu de Tales de Mileto – que observava atentamente o céu e as estrelas e, descuidado, caiu num poço de água – riu de que? Seria um riso de depreciação da investigação cósmica do filósofo? Não. Ela riu o riso das trabalhadoras vinculadas ao mundo da necessidade e todas as relações com todo o mundo habitado.

“Ele – o filósofo - queria saber o que se passava no céu, mas ele não queria ver o que estava adiante de seus próprios pés.

5. REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

BALERA, Wagner. Sistema de Seguridade Social, 7ª Ed., Ed. LTr, p. 60-61

CALCIOLARI, Ricardo Pires. o orçamento da seguridade social e a efetividade dos direitos sociais, 1ª ed., e reimpr./Curitiba: Juruá, 2011.

HORVATH JR. Miguel; e PORTO, Rafael Vasconcelos. Teoria Geral do Plano de Custeio da Seguridade Social, artigo publicado na obra coletiva Temas Relevantes e Pontos Controvertidos de Direito Previdenciário, Editora LTR, 2018.

MARTINEZ, Wladimir Novaes; BALERA, Wagner; e MARTINS, Ives Gandra da Silva. História, custeio e constitucionalidade da seguridade social. São Paulo: LTR, 2015.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. Comentários à lei básica da Previdência Social, plano de custeio: Lei n. 8212/91. 7ª ed. São Paulo: LTR, 2010.

SANTOS, Marisa Ferreira. Direito Previdenciário. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

TAVARES, André Ramos. Curso de Direito Constitucional, 7ª edição. São Paulo: Saraiva, 2009. P.1296.