

A reforma da previdência: como fica o custeio por parte do empregador?

■ POR MAURICIO PALLOTTA RODRIGUES



“Não há mais como fugir de uma reforma estrutural em nosso sistema previdenciário, que além de custoso e insustentável do ponto de vista do equilíbrio atuarial, foi gerador de grandes desigualdades desde a sua criação, colocando a classe trabalhadora para custear as polpudas remunerações de aposentadoria e pensão de uma minoria e afastando os investimentos em razão da altíssima carga suportada por quem se aventura no empreendedorismo nacional.”

Muito se tem falado das modificações inseridas no projeto de reforma da previdência apresentado pelo governo, através da PEC 6/2019, em relação aos assuntos relacionados ao sistema de benefícios previstos em nosso ordenamento e o que pode ser suprimido em razão da nova previdência. Por exemplo, a idade diferenciada por gênero, o combate aos privilégios, a correção de desigualdades, a aposentadoria rural, as despesas do Regime Geral e Próprio de Previdência Social, o Benefício de Prestação Continuada, entre outros.

Entretanto, pouco se tem discutido em torno do sistema de custeio da seguridade social. É certo que o tema deve voltar à baila quando iniciada a discussão em torno do mérito da reforma tributária, igualmente anunciada e cujo texto base já foi aprovado recentemente em votação simbólica na Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC).

De toda sorte, a nº PEC 6/2019 traz algumas alterações no corpo do texto constitucional que podem implicar na mudança de alguns paradigmas no contencioso previdenciário já existente no país.

O art. 195, I da CF, por exemplo, em sua redação atual prevê que a seguridade social deve ser financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes, também, das contribuições sociais do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei e que em sua alínea “a”, por sua vez, dispõe que as contribuições previstas no inciso I serão incidentes sobre 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.

A PEC nº 6/2019, em que pese pouco tratar sobre o sistema de custeio da seguridade social, traz em seu bojo singela alteração na alínea “a” acima referida, a qual passará a ter, se aprovada a reforma como se apresenta, a seguinte redação: “a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos, devidos ou creditados, a qualquer título e de qualquer natureza, salvo exceções previstas em lei, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício”.

Em relação ao termo “devidos”, em complementação aos “pagos ou creditados”, o mesmo modifica, pelo menos em tese, o momento de incidência da norma jurídica fiscal previdenciária, dando a conotação de que o tributo passa a ser exigível desde o momento em que a verba remuneratória de qualquer natureza se torna devida ao trabalhador, não mais a partir do efetivo pagamento.

Com a alteração cairá por terra toda discussão em torno da constitucionalidade da existência da palavra “devida” no inciso I do art. 22 e da alínea “b” do inciso I do art. 30, da Lei nº 8.212/91.

Desta feita, muda com a nova previdência o momento em que a contribuição passa a ser exigível e, por consequência, o marco inicial de contagem da prescrição e decadência da pretensão do fisco em reaver eventuais valores não recolhidos pelo empregador em razão do trabalho desempenhado em seu favor.

A nova redação poderá ter impacto, inclusive, na execução de ofício da contribuição social pela justiça do trabalho, posto que a depender do momento que se iniciar a execução trabalhista e, por conseguinte, a previdenciária, o tributo poderá já estar prescrito em razão do transcurso do tempo.

Se o fato gerador da contribuição ocorre ou se consuma a cada mês de prestação de serviços, como desejou o legislador infraconstitucional, somos praticamente obrigados a admitir que o prazo decadencial tem início a partir do dia 1º do mês subsequente ao de cada uma das competências: é o que dispõe os §§ 1º e 2º do art. 43, da Lei nº 8.212/91.

O curso desse prazo, portanto, não será interrompido pela simples propositura da ação trabalhista e nem pela prolação de qualquer decisão judicial em âmbito trabalhista, da qual não participa o sujeito ativo da tributação (INSS) e que não serviria, então, para constituir o débito tributário ou em mora o devedor.

Considerando que o prazo decadencial para a cobrança das contribuições previdenciárias é de 5 anos (art. 173, I, do CTN e Súmula Vinculante nº 8) e que

a execução de ofício no processo trabalhista não costuma terminar antes desse prazo, podemos chegar a situação de não ser possível a cobrança/execução da contribuição dele decorrente ante ao reconhecimento da prescrição.

Já quanto a inserção pela PEC nº 6/2019 da expressão “e de qualquer natureza, salvo exceções previstas em lei”, a mesma deve servir de base para colocar fim às intermináveis discussões em torno da natureza jurídica das verbas remuneratórias como fundamento para a não incidência da contribuição previdenciária.

Como tudo no Brasil, as questões previdenciárias, seja de benefício ou de custeio, acabam quase sempre no contencioso administrativo e judicial. Tanto isso é verdade que temos o maior contencioso do planeta em tramitação em nosso país.

Com a pesada carga tributária enfrentada pelos que pretendem empreender em nosso país, houve uma enxurrada de ações discutindo a incidência ou não da contribuição social sobre algumas verbas que são discriminadas na folha de pagamento, como por exemplo o 13º salário, o aviso prévio indenizado, o terço constitucional de férias, os primeiros 15 dias de afastamento, as horas extras, dentre outras.

Algumas já se consolidaram através dos repetitivos dos tribunais superiores, seja ou não pela incidência. Acontece que com a alteração do texto constitucional fica inviabilizada, a partir de sua possível vigência, qualquer discussão em torno de natureza das verbas remuneratórias, posto que, caso aprovado nesses termos, deixa claro que apenas exceções previstas em lei são capazes de afastar a incidência previdenciária, pouco importando a natureza jurídica.

Além dessas alterações trazidas pela PEC nº 6/2019, o sistema de custeio da previdência ainda pode ser modificado de maneira mais incisiva pela PEC da reforma tributária citada anteriormente, posto que o referido projeto pretende simplificar a tributação do país, inclusive em relação ao INSS.

Segundo o texto aprovado em votação simbólica na CCJC, pode até deixar de existir a contribuição ao INSS paga pelas empresas incidentes sobre folha de pagamento, que seria substituída por um imposto sobre meios de pagamento ou por uma alíquota adicional ao imposto único que se pretende criar em substituição ao IPI, PIS, COFINS, ICMS e ISS, o tal “IBS” (imposto sobre operações com bens e serviços).

Inclusive, o próprio sistema de capitalização que o governo pretende regulamentar por lei complementar, caso seja aprovada a PEC nº 6/2019 com economia de pelo menos 1 trilhão de reais em 10 anos, o custeio da seguridade poderá, por pelo menos 20 anos, ser feito sem nenhuma contribuição patronal e sem qualquer encargo trabalhista. Essa é uma das propostas que o ministro da Economia, Paulo Guedes, tem defendido.

É fato que a carga tributária sobre folha de pagamento do Brasil é muito alta, o que desestimula a contratação formal e incentiva o processo de “pejotização”. Os países da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), por exemplo, pagam em média 22% de incidência sobre remuneração pelo trabalho, enquanto o Brasil entre 34,3% a 42,8%, mais o FGTS de 8%.

Entretanto, em ambos os cenários de simplificação tributária mencionados, pelo menos três pontos devem ser bem observados com maior atenção, posto que o “tiro pode sair pela culatra”.

Em primeiro lugar a questão da vinculação entre o custeio e o pagamento de benefício, se não houver nenhuma referência entre a base de incidência do tributo previdenciário e o benefício que será pago no futuro, pode haver uma enxurrada

de ações judiciais discutindo o valor da Renda Mensal Inicial (RMI) dos benefícios que serão concedidos caso não seja satisfeita a expectativa dos segurados. Mais ou menos como aconteceu com a aplicação do Fator Previdenciário, que frustrou inúmeros segurados quando da concessão de seus benefícios e gerou aumento significativo de demanda no judiciário; mais custo, portanto.


Neste caso, seria mais complicado demonstrar do ponto de vista atuarial o cálculo da RMI, se mal sucedido o sistema de capitalização proposto pelo governo, na medida em que o segurado sempre usa como referência para o que vai receber no futuro como benefício o valor que recebe na ativa, limitado ao teto legal.

Igualmente deve ser bem avaliada a exclusão da contribuição destinada ao custeio dos benefícios de aposentadoria especial e por invalidez, o RAT (Risco Ambiental do Trabalho). Isso porque além de ser uma fonte de custeio, como já mencionado, essa contribuição adicional de 1%, 2% ou 3% sobre a folha de pagamento tem outro importante papel: fomentar as políticas de saúde e segurança do trabalhador, em especial através da sistemática do FAP (Fator Acidentário de Prevenção).

Em que pese necessitar de um ou outro ajuste fino para que possa surtir os efeitos esperados, hoje as empresas têm que buscar continuamente a redução dos acidentes de trabalho e da exposição de seus empregados aos agentes insalubres, sob pena de serem enquadradas em percentis maiores, a depender da sua atividade, bem como ter essa alíquota majorada até o dobro ou reduzida pela metade, se individualmente forem ou não geradoras de risco ambiental do trabalho.

Se não houver mais essa contribuição específica por parte do empregador pode haver retrocesso nas condições laborais à que está sujeita a massa operária no Brasil, já que se acabaria com a co-relação entre a economia ou aumento de custo fiscal que individualmente afeta cada empregador em razão das condições de trabalho que proporciona aos seus empregados.

Por fim, a questão de transferência do custeio da previdência para o consumo, como referido na PEC da reforma tributária, pode acabar por dificultar a diminuição das desigualdades contributivas pretendidas com a nova previdência, posto que os estudiosos defendem que a tributação na renda e de forma progressiva é o único meio de não prejudicar os mais carentes, na medida em que o imposto sobre o consumo encarece as mercadorias, prejudicando, proporcionalmente, muito mais os mais pobres.

Não há nenhuma certeza ainda em relação de como vai ficar a previdência pública do Brasil, pelo menos não até que sobrevenham as definições em relação às duas PECs acima mencionadas. De toda sorte, o que é certo é que não há mais como fugir de uma reforma estrutural em nosso sistema previdenciário, que além de custoso e insustentável do ponto de vista do equilíbrio atuarial, foi gerador de grandes desigualdades desde a sua criação, colocando a classe trabalhadora para custear as polpudas remunerações de aposentadoria e pensão de uma minoria e afastando os investimentos em razão da altíssima carga suportada por quem se aventura no empreendedorismo nacional. 



MAURICIO PALLOTTA RODRIGUES é Especialista em Previdenciário Empresarial, Mestre em Direito do Trabalho e da Seguridade Social pela USP e Sócio do Pallotta, Martins e Advogados.