

COLEÇÃO
MANUAIS **Dizer**
o Direito

Coord.: MÁRCIO CAVALCANTE

Phelipe Cardoso

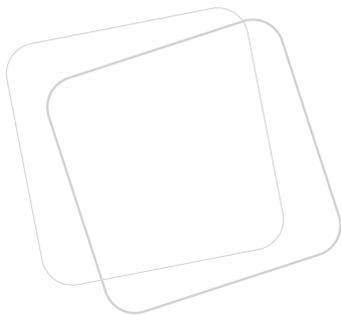
MANUAL DE
DIREITO
PREVIDENCIÁRIO

6^a edição

revista,
atualizada
e ampliada

2025

 EDITORA
*Jus*PODIVM
www.editorajuspodivm.com.br



CUSTEIO DA SEGURIDADE SOCIAL

Sumário: 1. Noções gerais – 2. Contribuições de seguridade social: contextualização – 3. Regras constitucionais sobre custeio – 4. Contribuições de seguridade social ordinárias – 5. Salário de contribuição – 6. Contribuições previdenciárias dos segurados: 6.1. Contribuição dos segurados empregado, doméstico e avulso; 6.2. Contribuição dos segurados contribuinte individual e facultativo; 6.3. Contribuição do segurado especial – 7. Contribuições previdenciárias dos empregadores e equiparados (“empresa”): 7.1. Contribuição incidente sobre as remunerações dos empregados, avulsos e contribuintes individuais; 7.2. Contribuição incidente sobre a remuneração do empregado doméstico; 7.3. Contribuições substitutivas – 8. Solidariedade no recolhimento das contribuições previdenciárias – 9. Temas finais – Resumo.

Neste capítulo serão conhecidas as fontes de recursos para a manutenção e o funcionamento da Seguridade Social como um todo, compreendendo a saúde, a assistência social e o regime geral de previdência social. O foco do capítulo está nas contribuições previdenciárias, destinadas, estas, ao financiamento específico do Regime Geral de Previdência Social.

1. NOÇÕES GERAIS

A Constituição Federal estipula que 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 de diversas contribuições sociais (art. 195, *caput*, CF/1988).

Dos princípios de regência da seguridade social, quatro deles são informadores específicos do custeio:

- (i) **princípio da equidade na forma de participação no custeio:** vertente dos princípios tributários da isonomia e da capacidade contributiva (art. 150, II, e art. 145, §1º, CF/1988), que, por seu turno, são expressões do

princípio geral da igualdade (art. 5º, *caput*, CF/1988). Por esse princípio, cada agente chamado ao custeio da seguridade social deve participar equitativamente de acordo com sua capacidade de contribuição (isto é, proporcionalmente às suas forças econômicas) ou ao grau de causação de eventos a serem cobertos pela Seguridade;

- (ii) **princípio da diversidade da base de financiamento:** também é conhecido como princípio da universalidade do custeio. Segundo esse princípio, para se manter viável, a seguridade social deve ser financiada por múltiplas fontes de custeio, com participação de diversos setores da sociedade e do governo;
- (iii) **princípio da precedência da fonte de custeio:** é também conhecido como princípio da antecedência ou preexistência da fonte de custeio à elevação da despesa ou como princípio da contrapartida. O art. 195, §5º, da CF/1988 diz que nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido (por ato administrativo, lei ou decisão judicial), sem a correspondente fonte de custeio total. Por esse princípio, sempre que um benefício ou serviço da saúde, assistência ou previdência social for criado, estendido ou majorado, deve-se indicar expressamente de onde provêm os recursos para suportar o novo alcance da cobertura. Visa-se, com isso, manter a correlação entre receitas e despesas e o consequente equilíbrio das contas da seguridade social. Segundo o STF (RE 385.397), contudo, o princípio da contrapartida **não se aplica** quando se tratar de benefício cuja criação é determinada pela própria Constituição Federal (art. 40, art. 201, *caput*, e art. 203, V, CF/1988), pois, nesses casos, há um mandamento constitucional a ser concretizado em matéria de direitos sociais;
- (iv) **princípio do orçamento diferenciado:** o art. 165, §5º, III, da Constituição Federal exige um orçamento próprio e específico para a seguridade social, ao lado do orçamento fiscal e do orçamento de investimentos.

O disciplinamento do custeio em nível infralegal consta, especialmente, da Lei nº 8.212/1991, que institui o Plano de Custeio da Seguridade Social – PCPS, regulamentado pelo Decreto 3.048/99 – Regulamento da Previdência Social – RPS. Além disso, o custeio também é disciplinado por leis esparsas, como, as leis que instituem contribuições de seguridade social não abordadas no PCPS (leis que disciplinam a COFINS e a CSLL, por exemplo).

Dissecando a matriz do art. 195, *caput*, da CF/1988 as fontes de custeio da Seguridade Social provêm (i) dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e (ii) de contribuições sociais.

As contribuições sociais são a principal fonte de custeio de seguridade social e por isso serão estudadas em detalhes nos tópicos seguintes.

Por ora, cabe estudar os **orçamentos** como fontes de custeio.

Orçamento público é um instrumento de planejamento governamental em que constam as despesas da administração pública para um ano, em equilíbrio

com a arrecadação das receitas previstas. É o documento, veiculado por via legislativa, por meio do qual o ente público reúne todas as receitas arrecadadas e programa as despesas que terá com esses recursos. Assim, o orçamento público contém o rol de todas as fontes de custeio da seguridade social, inclusive as contribuições sociais.

O que a Constituição quer dizer ao elencar o orçamento como uma fonte de custeio da seguridade social é que os entes políticos devem aportar recursos próprios (além das contribuições sociais) para manutenção da seguridade.

Então, enquanto fontes do custeio da seguridade social, os orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios compreendem receitas desses entes políticos que são destinadas à seguridade social. Ou seja, são recursos de receitas gerais voltadas para manutenção de saúde, assistência e previdência social.

Cada ente político possui seu próprio orçamento. As receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinadas à seguridade social constarão dos respectivos orçamentos, não integrando o orçamento da União (art. 195, §1º, CF/1988).

A proposta de orçamento da seguridade social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus recursos (art. 195, §2º, CF/1988).

No âmbito da União, o art. 165, §5º, da Constituição Federal exige, como dito, um orçamento próprio e específico para a seguridade social (princípio do orçamento diferenciado). O dispositivo prevê que lei orçamentária anual compreenderá: o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; bem como o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

De acordo com a **EC nº 103/2019 – Reforma da Previdência**, não é suficiente o orçamento diferenciado da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados (art. 165, §5º, III, CF/1988). Acrescentou-se ao art. 194, VI, da CF/1988 que o princípio da diversidade da base de financiamento deverá observar a segregação contábil do orçamento da seguridade social nas ações de saúde, previdência e assistência social (isto é: rubricas contábeis específicas para cada área), preservado o caráter contributivo da previdência social.

A Constituição, ademais, veda a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos (art. 167, VIII, CF/1988).

O art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT trata da Desvinculação das Receitas da União – DRU e constitui uma autorização

constitucional de desafetação de receitas. Segundo o dispositivo são desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2024, 30% (trinta por cento) da arrecadação da União relativa às contribuições sociais (sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral da Previdência Social), às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data. Contudo, elogiável disposição da **EC nº 103/2019 – Reforma da Previdência** promoveu a exclusão das contribuições destinadas à seguridade social da desvinculação de receitas da União. Diz o art. 76, §4º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, incluído pela **EC nº 103/2019**: “A desvinculação de que trata o caput não se aplica às receitas das contribuições sociais destinadas ao custeio da seguridade social”. Assim, quanto à seguridade social, deixou de existir, na esfera da União, autorização que encetava exceção ao art. 167, VIII, CF/1988.

Há também desvinculações de receitas nas searas dos estados, do Distrito Federal e dos Municípios, porém com ressalvas quanto a recursos de custeio da seguridade social desses entes. Com efeito, são desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) das receitas dos Estados e do Distrito Federal (art. 76-A do ADCT, CF/1988) e dos Municípios (art. 76-B do ADCT, CF/1988) relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes. Excetua-se da desvinculação, no entanto, recursos destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde e receitas de contribuições previdenciárias e de assistência à saúde dos servidores (art. 76-A, parágrafo único, I e III, ADCT; art. 76-B, parágrafo único, I e II, ADCT).¹

Na esfera federal, a Lei nº 8.212/1991 prevê **“receitas de outras fontes”** (art. 11, III) para o custeio da seguridade além do orçamento e das contribuições. Segundo a lei, constituem outras receitas da Seguridade Social (art. 27):

“I – as multas, a atualização monetária e os juros moratórios;

¹ Ainda no que se refere ao estudo dos orçamentos, a Emenda Constitucional nº 114/2021 incluiu nova previsão de recursos para custeio da Seguridade Social (art. 107-A, ADCT, incluído pela EC nº 114/2021, na redação da EC nº 126/2022): os recursos oriundos do espaço fiscal decorrente da diferença entre o valor total dos precatórios expedidos a cada ano e um dado limite, que foi definido como sendo o equivalente ao valor da despesa global com precatórios paga no exercício de 2016 (incluídos os restos a pagar pagos) corrigida monetariamente a cada ano pelo IPCA. Criou-se, então, um montante limite para pagamento de precatórios em cada exercício (“teto de precatórios”, equivalente ao total pago em 2016, corrigido pelo IPCA ano a ano); a diferença entre esse limite e o total de precatórios expedidos corresponde ao espaço fiscal destinado ao custeio da Seguridade Social e, especificamente, do programa permanente de transferência de renda devido a todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social (art. 6º, parágrafo único, c/c art. 203, VI, CF/1988). As requisições de pequeno valor não estão sujeitas a limite de pagamento, porém seu montante global em cada exercício é deduzido do “teto de precatórios” do mesmo exercício, reduzindo ainda mais o montante limite para pagamento de precatórios (art. 107-A, §1º, ADCT).

Essa fonte temporária de custeio da Seguridade Social teria vigência até o fim de 2026. Contudo, por força de decisão do STF, ficou limitada ao exercício de 2022. No julgamento da ADI 7064, o STF considerou que a postergação do pagamento das dívidas de precatórios, que se mostrou medida proporcional e razoável para que o poder público pudesse enfrentar a situação decorrente de uma pandemia mundial em 2022, a partir do exercício de 2023 caracteriza-se como providência incompatível com o Texto Constitucional. Assim, entre outros pontos, a Corte julgou no sentido de (i) dar interpretação conforme à Constituição ao caput do art. 107-A do ADCT para que seus efeitos somente operem para o exercício de 2022; (ii) declarar a inconstitucionalidade, com supressão de texto, dos incisos II e III do mesmo dispositivo; e (iii) declarar a inconstitucionalidade por arrastamento dos §§ 3º, 5º e 6º do mesmo art. 107-A da CF/1988.

II – a remuneração recebida por serviços de arrecadação, fiscalização e cobrança prestados a terceiros;

III – as receitas provenientes de prestação de outros serviços e de fornecimento ou arrendamento de bens;

IV – as demais receitas patrimoniais, industriais e financeiras;

V – as doações, legados, subvenções e outras receitas eventuais;

VI – 50% (cinquenta por cento) dos valores obtidos e aplicados na forma do parágrafo único do art. 243 da Constituição Federal;”

De acordo com o art. 243 da Constituição, as propriedades rurais e urbanas de qualquer região do país onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei (*caput*). E, ainda, no que ora interessa, todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e da exploração de trabalho escravo será confiscado e reverterá a fundo especial com destinação específica, na forma da lei (parágrafo único). Destina-se à seguridade social 50% do valor dos bem de valor econômico apreendidos em decorrência do tráfico de drogas e da exploração de trabalho escravo.

“VII – 40% (quarenta por cento) do resultado dos leilões dos bens apreendidos pelo Departamento da Receita Federal;

VIII – outras receitas previstas em legislação específica.

Parágrafo único. O agente operador do Seguro Obrigatório para Proteção de Vítimas de Acidentes de Trânsito (SPVAT) poderá repassar à Seguridade Social percentual, a ser estabelecido em decreto do Presidente da República, de até 40% (quarenta por cento) do valor total do prêmio recolhido e destinado ao Sistema Único de Saúde (SUS), para custeio da assistência médico-hospitalar dos segurados vitimados em acidentes de trânsito.”

Os demais entes políticos (Estados, Distrito Federal e Municípios) podem criar outras receitas em seus respectivos âmbitos de competências.

Fontes de custeio da seguridade social
Receitas gerais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (orçamentos dos entes políticos)
<p>Contribuições de seguridade social</p> <p>Obs.: Até 31 de dezembro de 2024, 30% da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas ficam desvinculadas de suas finalidades. Contudo, isso não se aplica às contribuições sociais destinadas à Seguridade Social.</p>

Fontes de custeio da seguridade social

Na esfera federal, outras receitas:

- multas, atualização monetária e juros moratórios;
- remuneração recebida por serviços de arrecadação, fiscalização e cobrança prestados a terceiros;
- receitas provenientes de prestação de outros serviços e de fornecimento ou arrendamento de bens;
- demais receitas patrimoniais, industriais e financeiras;
- doações, legados, subvenções e outras receitas eventuais;
- 50% do valor dos bem apreendidos em decorrência do tráfico de drogas e da exploração de trabalho escravo;
- 40% do resultado dos leilões dos bens apreendidos pela Receita Federal;
- outras receitas previstas em legislação específica;
- Até 40% do valor total do prêmio recolhido do SPVAT (antigo DPVAT), a ser destinado ao Sistema Único de Saúde (SUS), para custeio da assistência médico-hospitalar dos segurados vitimados em acidentes de trânsito.

2. CONTRIBUIÇÕES DE SEGURIDADE SOCIAL: CONTEXTUALIZAÇÃO

As contribuições de seguridade social são a principal fonte de custeio da seguridade.

As contribuições de seguridade social são uma espécie do gênero contribuições sociais, que, por sua vez, são espécie do gênero ainda mais amplo das contribuições especiais. Conforme sedimentado pelo STF (RE 556.664), as contribuições especiais possuem a **natureza jurídica de tributos**.

Considerando que as contribuições têm natureza de tributo, o STF editou a Súmula Vinculante 8: “São inconstitucionais o parágrafo único do artigo 5º do decreto-lei nº 1.569/1977 e os artigos 45 e 46 da lei nº 8.212/1991, que tratam de prescrição e decadência de crédito tributário”. Como a prescrição e a decadência do crédito tributário devem ser disciplinadas por Lei Complementar (art. 146, III, “b”, da CF/1988; no caso, o Código Tributário Nacional), os arts. 45 e 46 da Lei Ordinária nº 8.212/1991 – PCPS, ao tratar de prescrição e decadência de contribuições de seguridade social, feriram a Constituição e estavam eivados de vício formal.

Em termos de **definição**, ao contrário dos impostos, taxas e contribuição de melhoria, que são diferenciados pela natureza específica de seu fato gerador (art. 4º, CTN), as contribuições especiais não são identificadas por seu fato gerador, mas pela finalidade a que se destinam. Por isso, são contribuições são consideradas **tributos finalísticos**.

As contribuições de seguridade têm por finalidade a viabilização do custeio (manutenção e funcionamento) do sistema de seguridade social (saúde, assistência e previdência social). Essa é a nota distintiva dessas contribuições em relação aos demais tributos (e às demais contribuições).

Deve-se conhecer a **classificação dos tributos** no Direito brasileiro, a fim de bem contextualizar as contribuições de seguridade social.

Tributos	Impostos (art. 145, I, CF/1988)
	Taxas (art. 145, II, CF/88)
	Contribuições de melhoria (art. 145, III, CF/1988)
	Empréstimos compulsórios (art. 148, CF/1988)
	Contribuições especiais

As contribuições especiais possuem uma subclassificação própria:

Contribuições especiais	Contribuições sociais
	Contribuições de intervenção no domínio econômico – CIDEs (arts. 149 e 177, §4º, CF/1988)
	Contribuições de interesse de categorias econômicas ou profissionais (contribuições profissionais ou corporativas) (art. 149, CF/1988)
	Contribuição de iluminação pública – COSIP (art. 149-A, CF/1988)

Por sua vez, as contribuições sociais também possuem uma subclassificação própria:

Contribuições sociais	Contribuições sociais gerais (art. 149, art. 212, §4º, art. 240, CF/1988, a extinta CPMF, etc.)
	Contribuições de seguridade social

As contribuições sociais gerais são instrumentos de atuação da União nos diversos setores da ordem social, como educação, cultura, desporto, entre outros. Já as contribuições de seguridade social são instrumentos de atuação da União especificamente nesse ramo da ordem social.

Por sua vez, as contribuições de seguridade social são assim classificadas:

Contribuições de seguridade social	Ordinárias (art. 195, I a IV, CF/1988)
	Previdenciárias (art. 195, I, 'a', e II, CF/1988, além de regras contidas na EC nº 103/2019 – Reforma da Previdência) (foco deste capítulo)
	Residuais (art. 195, §5º, CF/1988)
	Para custeio do RPPS (art. 149, §§1º a 1º-C, CF/1988, além de regras contidas na EC nº 103/2019 – Reforma da Previdência), sendo elas: - Ordinárias, ou - Extraordinárias, no âmbito da União (novidade da EC nº 103/2019)

As contribuições de seguridade social ordinárias, previdenciárias e residuais (estas últimas, as ditas “outras contribuições de seguridade social”) estão compreendidas apenas na competência tributária da União. Não há repasses de receitas para

os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. As contribuições de seguridade social ordinárias destinadas ao custeio do RPPS estão compreendidas nas competências tributárias de todos os entes políticos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), cabendo a cada esfera de governo instituir a contribuição para o custeio do respectivo regime próprio. As contribuições de seguridade social extraordinárias destinadas ao custeio do RPPS podem ser criadas apenas no âmbito da União, devem ser instituídas simultaneamente a outras medidas para equacionamento do déficit e vigorarão por período determinado, contado da data de sua instituição (art. 149, §§ 1-B e 1º-C, CF/1988, na redação da **EC nº 103/2019 – Reforma da Previdência**).

Contribuições de seguridade social – competência tributária	
União	Estados, Distrito Federal e Municípios
Ordinárias Previdenciárias Residuais Para custeio do respectivo RPPS (ordinárias e extraordinárias)	Para custeio do respectivo RPPS (apenas ordinárias)

Como a Constituição Federal (art. 149, §§ 1º a 1º-C, CF/1988, na redação da **EC nº 103/2019 – Reforma da Previdência**) outorgou competência aos Estados, Distrito Federal e Municípios para instituir e cobrar somente contribuições (ordinárias), de seus servidores, para o custeio do respectivo regime próprio de previdência social (art. 40, CF/1988), o STF, em diversas oportunidades, pronunciou a inconstitucionalidade de leis que instituíram cobrança compulsória de contribuição de servidores públicos ativos ou inativos para custeio de serviços de saúde (ADI 3106; REs 577848, 416056, 357528 e 356574).

As **contribuições de seguridade social ordinárias** (arts. 149, *caput*, e 195, I a IV, CF/1988) são aquelas que a Constituição Federal expressamente determina que sejam criadas pelo legislador ordinário. Elas estão elencadas nos incisos do *caput* do art. 195 da CF/1988, na nova redação dada pela **EC nº 103/2019 – Reforma da Previdência**:

- (i) contribuições do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:
 - (i.a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício (sobre a “folha de pagamentos”): são regulamentadas na Lei nº 8.212/1991 – Plano de Custeio da Previdência Social (PCPS);
 - (i.b) a receita ou o faturamento: é a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), disciplinada na Lei nº 9.718/1998 (regime cumulativo ou comum) e na Lei nº 10.833/2003 (regime não cumulativo – art. 195, §§ 12 e 13, CF/1988);
 - (i.c) o lucro: é a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), disciplinada na Lei nº 7.689/1988 e no art. 32 da EC nº 103/2019;

- (ii) contribuições do trabalhador e dos demais segurados da previdência social: são regulamentadas na Lei nº 8.212/1991 – Plano de Benefícios da Previdência Social (PCPS);
- (iii) contribuição sobre a receita de concursos de prognósticos: é regulamentada no art. 26 da Lei nº 8.212/1991 – Plano de Custeio da Previdência Social (PCPS) e na Lei nº 13.756/2018, resultante da conversão da Medida Provisória nº 846/2018;
- (iv) contribuição do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar: são o PIS/PASEP e a COFINS incidentes sobre a importação de bens e serviços, disciplinados na Lei nº 10.865/2004, resultante da conversão da MP nº 164/2004.

Atenção! Além da COFINS, a Constituição Federal prevê outra contribuição com a base de cálculo receita ou faturamento, porém com a finalidade de financiar **aspecto específico** da seguridade social: a contribuição ao Programa de Integração Social e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PIS/PASEP (art. 239, CF/1988). A contribuição para o Programa de Integração Social (PIS) foi criada pela Lei Complementar nº 7/1970, e a contribuição para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), pela Lei Complementar nº 8/1970. Há dois regimes jurídicos para o PIS/PASEP: o cumulativo ou comum (regulado pela Lei nº 9.718/1998) e o não cumulativo (regulado pela Lei nº 10.637/2002). A arrecadação decorrente das contribuições para o PIS e para o PASEP passou, a partir da promulgação da Constituição, a financiar, nos termos da lei, o programa do seguro-desemprego, outras ações da previdência social e o abono (de que tratam os §§ 2º e 3º do art. 239 da Constituição) (art. 239, caput, CF/1988). Como a contribuição ao PIS/PASEP tem previsão no art. 239 da CF/1988 (que se refere expressamente à legislação vigente à época da promulgação da Carta, consistente nas Leis Complementares 07 e 08/1970, que adotam como base o faturamento), e a COFINS tem previsão no art. 195, I, ‘b’, da CF/1988, ambas as contribuições podem incidir sobre a receita ou faturamento (não há bis in idem), não precisando ser criadas por lei complementar como exação residual (art. 195, § 4º, CF/1988).

Contribuições de seguridade social ordinárias	Contribuição das empresas, empregadores e equiparados: -sobre a “folha de pagamentos” -sobre a receita ou o faturamento (COFINS) e PIS/PASEP -sobre o lucro (CSLL)
	Contribuição dos trabalhadores e demais segurados
	Contribuição sobre concursos de prognósticos
	Contribuição do importador sobre bens e serviços do exterior (COFINS e PIS/PASEP na importação)

Duas das contribuições de seguridade social ordinárias são consideradas como **contribuições previdenciárias**. As contribuições previdenciárias, portanto, são uma

qualidade adicional ou um predicado de duas das contribuições ordinárias de seguridade social.

As **contribuições previdenciárias** são as seguintes:

- (i) a contribuição do empregador sobre “folha de pagamentos” (**cota patronal**) (art. 195, I, “a”, CF/1988); e
- (ii) a contribuição dos trabalhadores e demais segurados do RGPS (**cota do trabalhador**) (art. 195, II, CF/1988).

As contribuições previdenciárias serão detalhadas em tópicos a seguir, sendo as demais contribuições ordinárias de seguridade social objeto de estudo próprio do Direito Tributário.

São três as consequências jurídicas de se predicar essas contribuições como previdenciárias.

1ª consequência: o produto da arrecadação das contribuições previdenciárias é destinado obrigatoriamente para o pagamento de benefícios do RGPS (art. 167, XI, CF/1988).

2ª consequência: o produto da arrecadação das contribuições previdenciárias é destinado do Fundo do RGPS (art. 250, CF/1988 c/c art. 68, da LC 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal), gerido pelo INSS.

3ª consequência: as contribuições previdenciárias possuem proteção especial através de tutela por tipos penais específicos, quais sejam, o art. 168-A do Código Penal para a cota do trabalhador e o art. 337-A do Código Penal para a cota patronal.

Embora seja assente a natureza jurídica tributária das contribuições previdenciárias (STF, RE 556.664), existem outras teorias minoritárias, colhidas da doutrina, sobre a natureza dessas fontes de recursos:

- (i) natureza de **prêmio de seguro:** a contribuição seria um verdadeiro prêmio pago ao Seguro Social visando ulteriores benefícios em caso de sinistros (risco social);
- (ii) natureza de **salário diferido:** a contribuição seria parcela do salário reservada para fruição no futuro;
- (iii) natureza de **salário social:** a contribuição seria devida a título de contraprestação pelo benefício que a sociedade fornecerá ao trabalhador do futuro;
- (iv) natureza de **exação sui generis:** exação prevista em lei com regime jurídico diferenciado.

As contribuições de seguridade social **residuais** (“outras contribuições de seguridade social”) são aquelas cuja criação a Constituição autoriza, mediante o preenchimento de certos requisitos, mas não há determinação ao legislador de sua criação (tal como nas ordinárias).

Segundo o art. 195, § 4º, da Constituição, a lei poderá instituir outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou a expansão da seguridade social, desde que obedecidos os requisitos para criação de impostos residuais da União (art. 154, I, CF/1988). Por seu turno, a União poderá instituir, mediante lei complementar, impostos não previstos no

texto constitucional (residuais), desde que sejam não cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos impostos discriminados na Constituição.

Interpretando a necessária conjugação do dispositivo que prevê as contribuições residuais (art. 195, § 4º, CF/1988) e com o artigo que fixa os requisitos dos impostos residuais (art. 154, I, CF/1988), o STF (RE 228.321) estabeleceu os requisitos para a criação de novas contribuições:

- (i) edição por lei complementar;
- (ii) não cumulatividade (STF, RE 258.470/RS); e
- (iii) fato gerador e base de cálculo diversos dos de outras contribuições previstas na Constituição (se assim não fosse, não se trataria de nova fonte).

3. EC Nº 132/2023 – REFORMA TRIBUTÁRIA E CUSTEIO DE SEGURIDADE SOCIAL

Contexto. A Emenda Constitucional nº 132/2023, publicada no DOU de 21/12/2023, denominada Reforma Tributária, promoveu profundas alterações no Sistema Tributário Nacional. De acordo com sua exposição de motivos, busca-se, alegadamente, alcançar maior simplicidade, transparência e justiça tributária.

Como principal ponto da reforma, destaca-se a intenção de simplificação da tributação sobre o consumo, com a criação do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de nível estadual, distrital e municipal, e da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de nível federal.

O IBS e a CBS introduzem, em conjunto, no sistema tributário nacional a ideia conceitual do Imposto sobre o Valor Agregado – IVA. O IVA consiste em um modelo de tributação pelo qual em cada etapa da cadeia produtiva se paga o imposto referente apenas ao valor adicionado/agregado ao produto ou serviço.

O IBS atuará em substituição ao ICMS (imposto estadual) e ao ISSQN (imposto municipal); já a CBS funcionará em substituição ao IPI, ao PIS e à Cofins (inclusive o PIS/Cofins incidente na importação), todos tributos federais. Tais mudanças, todavia, terão vigência progressiva no tempo e dependerão da aprovação, pelo Congresso Nacional, de lei complementar para regulamentá-las.

Contribuições de Seguridade Social. A Emenda Constitucional nº 132/2023 incluiu o art. 195, inciso V, na Constituição Federal, passando a prever a contribuição social sobre bens e serviços (CBS), nos termos de lei complementar.

Nota-se que às contribuições ordinárias de Seguridade Social somou-se a CBS; porém, diferentemente, das demais contribuições ordinárias, que podem ser criadas por lei ordinária, a CBS será regida nos termos de lei complementar. Não obstante, apesar dos necessários contornos traçados em lei complementar, a CBS poderá ter sua alíquota fixada em lei ordinária (art. 195, § 15, CF/1988, incluído pela EC nº 132/2023).

Como todas as contribuições de Seguridade Social, compete exclusivamente à União instituir a contribuição sobre bens e serviços, conforme artigo 149, caput, da Constituição Federal.

Regime jurídico e principais características da CBS. Extrai-se do contexto da Reforma que a contribuição sobre bens e serviços será instituída pela mesma lei complementar de que trata o art. 156-A da Constituição Federal (que previu o IBS).

Os tributos previstos nos artigos 156-A (imposto sobre bens e serviços de competência compartilhada entre estados, Distrito Federal e municípios) e 195, inciso V (contribuição sobre bens e serviços), da Constituição Federal observarão as mesmas regras em relação a: I – fatos geradores, bases de cálculo, hipóteses de não incidência e sujeitos passivos; II – imunidades; III – regimes específicos, diferenciados ou favorecidos de tributação; IV – regras de não cumulatividade e de creditamento (art. 149-B, caput, CF/1988, incluído pela EC nº 132/2023).

Os referidos tributos (arts. 156-A e 195, V, CF/1988) observarão as imunidades previstas no art. 150, inciso VI (sobre impostos), da Constituição, não se aplicando a ambos o disposto no art. 195, § 7º, da Constituição Federal (art. 149-B, parágrafo único, da CF/1988, incluído pela EC nº 132/2023). Neste ponto há inovação relevante: a CBS passa a ser a única contribuição de Seguridade Social em relação à qual não haverá imunidade para as entidades beneficentes de assistência social.

A EC nº 132/2023 acrescentou os parágrafos 15 (já mencionado acima) a 19 ao art. 195 da Constituição Federal, específicos sobre a CBS.

Aplica-se à contribuição sobre bens e serviços o disposto no art. 156-A, § 1º, incisos I a VI, VIII, X a XIII, § 3º, § 5º, incisos II a VI e IX, e §§ 6º a 11 e 13, da Constituição Federal, a respeito do IBS (artigo 195, § 16, CF/1988, incluído pela EC nº 132/2023).

Cabe, então, uma breve análise dos referidos itens do art. 156-A. O art. 156-A, §1º, da Constituição, incluído pela EC nº 132/2023, prevê que o IBS será informado pelo princípio da neutralidade e atenderá ao seguinte, no que ora interessa:

“I – incidirá sobre operações com bens materiais ou imateriais, inclusive direitos, ou com serviços;

II – incidirá também sobre a importação de bens materiais ou imateriais, inclusive direitos, ou de serviços realizada por pessoa física ou jurídica, ainda que não seja sujeito passivo habitual do imposto, qualquer que seja a sua finalidade;

III – não incidirá sobre as exportações, assegurados ao exportador a manutenção e o aproveitamento dos créditos relativos às operações nas quais seja adquirente de bem material ou imaterial, inclusive direitos, ou serviço, observado o disposto no § 5º, III;

IV – terá legislação única e uniforme em todo o território nacional, ressalvado o disposto no inciso V;

V – cada ente federativo fixará sua alíquota própria por lei específica;

VI – a alíquota fixada pelo ente federativo na forma do inciso V será a mesma para todas as operações com bens materiais ou imateriais, inclusive direitos, ou com serviços, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Constituição;

(...)

VIII – será não cumulativo, compensando-se o imposto devido pelo contribuinte com o montante cobrado sobre todas as operações nas quais seja adquirente de bem

material ou imaterial, inclusive direito, ou de serviço, excetuadas exclusivamente as consideradas de uso ou consumo pessoal especificadas em lei complementar e as hipóteses previstas nesta Constituição;

(...)

X – não será objeto de concessão de incentivos e benefícios financeiros ou fiscais relativos ao imposto ou de regimes específicos, diferenciados ou favorecidos de tributação, excetuadas as hipóteses previstas nesta Constituição;

XI – não incidirá nas prestações de serviço de comunicação nas modalidades de radiodifusão sonora e de sons e imagens de recepção livre e gratuita;

XII – resolução do Senado Federal fixará alíquota de referência do imposto para cada esfera federativa, nos termos de lei complementar, que será aplicada se outra não houver sido estabelecida pelo próprio ente federativo;

XIII – sempre que possível, terá seu valor informado, de forma específica, no respectivo documento fiscal.”

O art. 156-A, §3º, da Constituição informa que lei complementar poderá definir como sujeito passivo do imposto (logo, também da contribuição), a pessoa que concorrer para a realização, a execução ou o pagamento da operação, ainda que residente ou domiciliada no exterior.

Pelo art. 156-A, §5º, da CF/1988, no que interessa a este tópico, a lei complementar disporá sobre:

“(…)

II – o regime de compensação, podendo estabelecer hipóteses em que o aproveitamento do crédito ficará condicionado à verificação do efetivo recolhimento do imposto incidente sobre a operação com bens materiais ou imateriais, inclusive direitos, ou com serviços, desde que:

a) o adquirente possa efetuar o recolhimento do imposto incidente nas suas aquisições de bens ou serviços; ou

b) o recolhimento do imposto ocorra na liquidação financeira da operação;

III – a forma e o prazo para ressarcimento de créditos acumulados pelo contribuinte;

IV – os critérios para a definição do destino da operação, que poderá ser, inclusive, o local da entrega, da disponibilização ou da localização do bem, o da prestação ou da disponibilização do serviço ou o do domicílio ou da localização do adquirente ou destinatário do bem ou serviço, admitidas diferenciações em razão das características da operação;

V – a forma de desoneração da aquisição de bens de capital pelos contribuintes, que poderá ser implementada por meio de:

a) crédito integral e imediato do imposto;

b) diferimento; ou

c) redução em 100% (cem por cento) das alíquotas do imposto;

VI – as hipóteses de diferimento e desoneração do imposto aplicáveis aos regimes aduaneiros especiais e às zonas de processamento de exportação;

(...)

IX – os critérios para as obrigações tributárias acessórias, visando à sua simplificação.”

Apesar da diretriz de base de incidência ampla e regramento uniforme, o art. 156-A, §6º, da CF/1988 admite diversos regimes específicos de tributação, apontando-lhes algumas características. Como exemplos, admite-se regimes específicos de tributação do IBS e da CBS para: combustíveis e lubrificantes; serviços financeiros, operações com bens imóveis, planos de assistência à saúde e concursos de prognósticos; sociedades cooperativas; serviços de hotelaria, parques de diversão e parques temáticos, agências de viagens e de turismo, bares e restaurantes, atividade esportiva desenvolvida por Sociedade Anônima do Futebol e aviação regional; operações alcançadas por tratado ou convenção internacional; serviços de transporte coletivo de passageiros rodoviário intermunicipal e interestadual, ferroviário e hidroviário.

Consta detalhamento sobre os regimes diferenciados no art. 9º da EC nº 132/2023 (bloco de constitucionalidade). A criação de regimes diferenciados pressupõe que eles sejam uniformes em todo o território nacional e sejam realizados os respectivos ajustes nas alíquotas de referência com vistas a reequilibrar a arrecadação da esfera federativa.

Segundo o art. 156-A, § 7º, da CF/1988, a isenção e a imunidade do IBS e da CBS: I – não implicarão crédito para compensação com o montante devido nas operações seguintes; e II – acarretarão a anulação do crédito relativo às operações anteriores, salvo, na hipótese da imunidade, quando determinado em contrário em lei complementar.

Há grande preocupação com a manutenção do patamar de arrecadação em face da transição de regime. Assim, conforme art. 156-A, § 9º, da CF/1988, qualquer alteração na legislação federal que reduza ou eleve a arrecadação do imposto ou da contribuição deverá ser compensada pela elevação ou redução, pelo Senado Federal, das alíquotas de referência, de modo a preservar a arrecadação das esferas federativas, nos termos de lei complementar; e somente entrará em vigor com o início da produção de efeitos do ajuste das alíquotas de referência. Na mesma linha, pelo art. 156-A, § 11, da CF/1988, projeto de lei complementar em tramitação no Congresso Nacional que reduza ou aumente a arrecadação do imposto somente será apreciado se acompanhado de estimativa de impacto no valor das alíquotas de referência.

Prosseguindo na análise dos novos parágrafos do art. 195 da CF/1988, a contribuição sobre bens e serviços não integrará sua própria base de cálculo nem a dos tributos previstos nos arts. 153, inciso VIII (imposto sobre produção, extração, comercialização ou importação de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente), 156-A (IBS) e 195, inciso I, ‘b’, e inciso IV (contribuições sobre a receita ou o faturamento e do importador de bens ou serviços do exterior) e da contribuição para o Programa de Integração Social de que trata o art. 239 da Constituição Federal (art. 195, § 17, CF/1988, incluído pela EC nº 132/2023).

Lei estabelecerá as hipóteses de devolução da contribuição sobre bens e serviços a pessoas físicas, inclusive em relação a limites e beneficiários, com o objetivo

de reduzir as desigualdades de renda (art. 195, § 18, CF/1988, incluído pela EC nº 132/2023). O art. 156-A, § 13, da CF/1988, aplicável no âmbito da CBS, previu que a devolução será obrigatória nas operações de fornecimento de energia elétrica e de gás liquefeito de petróleo ao consumidor de baixa renda, podendo a lei complementar determinar que seja calculada e concedida no momento da cobrança da operação. A referida devolução não será computada na receita corrente líquida da União (art. 195, § 19, CF/1988, incluído pela EC nº 132/2023).

Transição para a vigência da CBS. Como já explanado, a CBS tem como objetivo substituir as contribuições previstas no art. 195, incisos I, b (contribuição sobre a receita ou o faturamento) e IV (contribuição do importador de bens ou serviços do exterior) da CF/1988 e a contribuição para o Programa de Integração Social de que trata o art. 239 da Constituição.

A transição para os tributos previstos nos art. 156-A (IBS) e 195, inciso V (CBS) da Constituição Federal atenderá aos critérios estabelecidos nos arts. 125 a 133 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, incluídos pela EC nº 132/2023.

Em 2026, o IBS será cobrado à alíquota estadual de 0,1% e a CBS será cobrada à alíquota de 0,9% (art. 125, ADCT). O montante recolhido nesses novos tributos será compensado com o valor devido das contribuições substituídas (arts. 195, I, 'b', IV e 239 da CF/1988). Caso o contribuinte não possua débitos suficientes para efetuar a referida compensação, o valor recolhido poderá ser compensado com qualquer outro tributo federal ou ser ressarcido em dinheiro em até 60 dias, mediante requerimento. Ainda em 2026, os sujeitos passivos que cumprirem as obrigações acessórias ao IBS e à CBS poderão ser dispensados do seu recolhimento, nos termos de lei complementar. Trata-se de uma forma de testar e operacionalizar a cobrança e o pagamento desses novos tributos.

A partir de 2027, poderá ser efetivamente cobrada a CBS (art. 126, I, a, ADCT). Em 2027 e 2028, a alíquota da contribuição será reduzida em 0,1 ponto percentual (art. 127, parágrafo único, ADCT).

Desde que instituída a CBS, serão extintas as contribuições substituídas (arts. 195, I, 'b', IV e 239 da CF/1988) a partir de 2027 (art. 126, II, ADCT c/c art. 22, I, da EC nº 132/2023). Com a revogação da contribuição sobre receita ou faturamento e do importador de bens e serviços do exterior, por lógica, também haverá a revogação do art. 195, §12, da CF/1988, que trata dos setores de atividade econômica para os quais tais as contribuições seriam não-cumulativas.

Na esfera federal, o IPI não será extinto, pois ele permanecerá sendo cobrado para produtos importados e industrializados similares aos produtos produzidos de forma incentivada pela Zona Franca de Manaus (art. 126, ADCT).

Pontua-se que a revogação do artigo 195, inciso I, 'b', não produzirá efeitos sobre as contribuições incidentes sobre a receita ou o faturamento vigentes na data de publicação da Emenda Constitucional 132/2023 (21/12/2023) que substituam a contribuição de que trata o artigo 195, inciso I, 'a', da Constituição Federal (sobre a folha de pagamentos) (art. 11, EC nº 132/2023, com entrada em vigor em 2027, conforme art. 23, inciso I).

Panorama das contribuições ordinárias de Seguridade Social em razão da EC nº 132/2023 – Reforma Tributária	
Até 2027	A partir de 2027
Contribuição das empresas, empregadores e equiparados: <ul style="list-style-type: none"> - sobre a “folha de pagamentos” - sobre a receita ou o faturamento (COFINS e PIS/PASEP) - sobre o lucro (CSLL) Contribuição dos trabalhadores e demais segurados Contribuição sobre concursos de prognósticos Contribuição do importador sobre bens e serviços do exterior (COFINS e PIS/PASEP na importação)	Contribuição das empresas, empregadores e equiparados: <ul style="list-style-type: none"> - sobre a “folha de pagamentos” - sobre o lucro (CSLL) Contribuição dos trabalhadores e demais segurados Contribuição sobre concursos de prognósticos Contribuição sobre bens e serviços (CBS)

Resolução do Senado Federal fixará, para todas as esferas federativas, as alíquotas de referência dos tributos previstos nos arts. 156-A (IBS) e 195, inciso V (CBS), da Constituição Federal, observados a forma de cálculo e os limites previstos em lei complementar, de forma a assegurar, de 2027 a 2033, que a receita da União com CBS e com o imposto seletivo previsto no art. 153, inciso VIII, da Constituição Federal seja equivalente à redução da receita: a) das contribuições previstas no art. 195, incisos I, ‘b’, e IV, e da contribuição para o Programa de Integração Social de que trata o art. 239 da Constituição Federal; b) do imposto previsto no art. 153, inciso IV, da Constituição Federal; e c) do imposto previsto no art. 153, inciso V, da Constituição Federal, sobre operações de seguros (art. 130, I, ADCT). As alíquotas de referência serão fixadas no ano anterior ao de sua vigência, não se aplicando o disposto no art. 150, III, ‘c’, da Constituição Federal (noventena), com base em cálculo realizado pelo Tribunal de Contas da União (art. 130, §1º, ADCT).

EC nº 132/2023 – Reforma Tributária e custeio de Seguridade Social
<p>Contexto da Reforma Tributária:</p> <p>A EC nº 132/2023 prevê a criação do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de nível estadual, distrital e municipal, e da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de nível federal. O IBS atuará em substituição ao ICMS e ao ISSQN; já a CBS funcionará em substituição ao IPI, ao PIS e à Cofins (inclusive o PIS/Cofins incidente na importação). Tais mudanças terão vigência progressiva no tempo e dependerão da aprovação, pelo Congresso Nacional, de lei complementar para regulamentá-las.</p>
<p>CBS (principais características):</p> <p>Às contribuições ordinárias de Seguridade Social somou-se a CBS; diferentemente, das demais contribuições ordinárias, que podem ser criadas por lei ordinária, a CBS será regida nos termos de lei complementar. Apesar dos necessários contornos traçados em lei complementar, a CBS poderá ter sua alíquota fixada em lei ordinária.</p> <p>A contribuição terá legislação única e uniforme em todo o território nacional, ressalvados alguns regimes especiais admitidos.</p>