

BENEFÍCIOS DO SEGURADO ESPECIAL NO REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: CARÁTER PREVIDENCIÁRIO

Douglas Eugênio Martins. Benefícios Do Segurado Especial No Regime Geral Da Previdência Social: Caráter Previdenciário. Revista Ciência Dinâmica, vol. 11, núm. 1, 2020. Faculdade Dinâmica do Vale do Piranga.

**CIÊNCIA DINÂMICA – Revista Científica Eletrônica
FACULDADE DINÂMICA DO VALE DO PIRANGA**

17ª Edição, 2020 | Ano XVII – nº 1 | ISSN – 2176-6509

DOI: 10.4322/2176-6509.2022.007

1º Semestre de 2020

Benefícios do Segurado Especial no Regime Geral da Previdência Social: Caráter Previdenciário

Douglas Eugênio Martins^{1}*

¹Bacharel em Direito pela Faculdade Dinâmica do Vale do Piranga (Fadip). Rua G, 205 - Bairro Paraíso - Ponte Nova - MG - Cep: 35430-000

Resumo

Desde 1923, com a criação da Lei Eloy que instituiu as Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs) para os ferroviários, o direito à aposentadoria passou a ser tratado legalmente no Brasil. O sistema atual está estruturado sob o regime de repartição, e para que funcione, é preciso garantir uma efetiva participação dos contribuintes (trabalhadores filiados ao Regime Geral de Previdência Social - RGPS) e do Governo para que se possa garantir o pagamento dos benefícios aos contribuintes no futuro de forma sustentável. Neste sentido, o objetivo deste trabalho foi identificar o funcionamento do regime de contribuição e custeio à previdência, com ênfase no segurado obrigatório especial, perante sua semelhança ao sistema assistencialista, evidenciando o mecanismo do custeio e a forma de distribuição dos benefícios. Esta pesquisa caracteriza-se como exploratória, utilizando-se de referenciais bibliográficos. Foram utilizados livros de autores conceituados no ramo do Direito Previdenciário Brasileiro e artigos científicos como fontes de informações. Verificou-se que o regime de contribuição do segurado especial é diferente dos demais segurados obrigatórios. Apesar do aparente regime assistencial, constatou-se a predominância do caráter previdenciário, conforme previsto na legislação e confirmado pela jurisprudência, o que demonstra a importância das fontes de custeio e formas de contribuição para manutenção dos benefícios.

Palavras-chave: Previdência. Segurado Especial. Assistência. Contribuição. Seguridade Social

Abstract

Since 1923, with the creation of the Eloy Law that instituted the Retirement and Pension Funds (CAPs) for railroad workers, the right to retirement became legally treated in Brazil. The current system is structured under the pay-as-you-go regime, and in order for it to work, it is necessary to guarantee effective participation of taxpayers (workers affiliated to the General Social Security Regimen RGPS) and of the Government so that the payment of benefits to taxpayers in the future be likely to guaranteed in a sustainable manner. In this sense, the objective of this work was to identify the operation of the contribution and social security funding system, with emphasis on the special compulsory insured, in view of its similarity to the assistentialist system, evidencing the funding mechanism and the form of distribution of benefit. This research is characterized as exploratory, using bibliographic references. Books by renowned authors in the field of Brazilian Social Security Right and scientific articles were used as sources of information. It was verified that the special insured's contribution regime is different from the other compulsory insured. Despite the apparent social assistance policy, the predominance of the social security character was verified, as foreseen in the legislation and confirmed by the jurisprudence, which demonstrates the importance of the sources of funding and forms of contribution to maintain the benefits.

Keywords: Welfare. Special Insured. Assistance. Contribution. Social Security

INTRODUÇÃO

Este trabalho consistiu em estudar o Regime Geral da Previdência Social no Brasil (RGPS), com foco no segurado especial, abordando suas principais características e forma de contribuição, trazendo as vantagens e desvantagens do sistema atual, considerando possíveis mudanças necessárias para a manutenção dos benefícios.

Os segurados especiais são trabalhadores rurais que produzem em regime de economia familiar, sem utilização de mão de obra assalariada, pescadores artesanais e os índios. São tratados como especiais pelo legislador justamente pelas suas condições instáveis de produção, podendo ocorrer situações imprevisíveis ao longo do ano como falta de chuvas, incidentes ambientais, tais que podem comprometer o seu sustento,

Os benefícios previdenciários são concedidos aos segurados especiais mediante comprovação da atividade rural, e, mesmo que a lei exija carência de contribuição de 180 meses de contribuição para aposentadoria e 12 meses para auxílio doença, na prática, não há obrigatoriedade de contribuição direta do segurado especial, tal como ocorre com as outras categorias de segurados do RGPS.

Nesse sentido, indaga-se: o modelo de concessão de benefícios ao segurado especial é previdenciário ou é assistencial?

Diante desse modelo de inexigibilidade de contribuição direta para acesso aos benefícios previdenciários, o trabalho visa estudar a viabilidade desse modelo em contraponto com a necessidade de se manter a sustentabilidade das contas da Previdência Social.

Insta demonstrar que a categoria do segurado especial e os demais segurados fazem parte do mesmo regime de contribuição obrigatória, porém os segurados especiais podem angariar benefícios previdenciários sem exigência de contribuição, revestindo-se de uma aparente característica assistencialista, o que pode impactar as contas da Previdência.

Os segurados obrigatórios precisam contribuir durante certo período conforme os planos de custeio para poder usufruir dos benefícios previdenciários. Os especiais são mais vulneráveis que os segurados urbanos e por isso têm direito a benefícios apenas provando sua atividade e por menos tempo que os demais.

Especificamente, são objetivos do trabalho: estudar as regras do Regime Geral de Previdência Social; debater as formas de custeio do sistema do regime previdenciário do segurado especial; discutir as regras de concessão dos benefícios previdenciários devidos ao segurado especial e suas vantagens.

A análise paira sobre a sustentabilidade do caráter contributivo do segurado especial dentro do Regime Geral da Previdência Social, em consonância com a Constituição Federal do Brasil de 1988, as leis específicas (8.212 e 8.213 de 24 de julho de 1991), seus conceitos, mudanças que possam acontecer com a Reforma da Previdência e demais pesquisas pertinentes durante a exploração do artigo.

Estudar a forma de custeio e distribuição dos referidos benefícios pode contribuir para compreender a necessidade de manutenção do sistema dentro do RGPS, verificando o modelo atual, uma vez que a expectativa de vida do brasileiro está aumentando, conseqüentemente elevando o número de benefícios a ser distribuído em relação ao volume de arrecadação. Assim, pode-se refletir sobre as possíveis hipóteses causadoras de rombos no sistema previdenciário nacional, o que pode comprometer o futuro dos segurados especiais.

O método geral utilizado para a elaboração do Trabalho foi a pesquisa exploratória, onde se fez plausível recorrer à Doutrina Brasileira dos autores renomados no direito previdenciário brasileiro.

Fundamentos foram levantados por meio das Leis gerais como Constituição Federal e específicas como a Lei 8.212/91 lei do Custeio e Lei 8.213/91, lei de benefícios da previdência. Foram analisados os dados estatísticos do Instituto Brasileiro de Geografia Estatística e da Secretaria da Previdência Social do Ministério da Economia para adquirir conhecimento com profundidade sobre o assunto.

Utilizado como procedimento metodológico uma abordagem descritiva dos dados em número da Previdência Social associada à pesquisa bibliográfica sobre o assunto, tais como: artigos, teses, dissertações, doutrinas e materiais disponíveis na internet.

Conceito e natureza jurídica da Seguridade Social

O marco inicial da Previdência Social brasileira é considerado, conforme posicionamento doutrinário majoritário, a partir da Lei Eloy Chaves (Decreto Legislativo 4.682, de 24/01/1923), a qual instituiu as Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs) para os

ferroviários, garantindo a esses trabalhadores os benefícios de aposentadoria por invalidez, aposentadoria por tempo de contribuição, pensão por morte e assistência médica.

Os beneficiários da legislação supracitada eram os empregados e diaristas que executavam serviços de caráter permanente nas empresas de estrada de ferro existentes no país, sendo os regimes das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) organizados por empresa. (GOES, Hugo, 2018, p. 33). Essas contribuições funcionavam em regime de capitalização, recolhidas para as contas individuais, o que motivou o fracasso do regime, já que os grupos menores não davam conta de garantir sua manutenção em virtude do reduzido patamar de arrecadação.

Em 1934, houve o registro da primeira Constituição Brasileira a instituir o sistema tripartite, que existe até hoje, na qual o financiamento do custeio passou a ser feito pelo trabalhador, pelo empregador e com a participação do Estado.

Ao longo da história previdenciária no Brasil, foram ocorrendo mudanças e acrescentando novidades na regulamentação, como a utilização do termo “seguro social” na constituição de 1937 e, posteriormente, na Constituição de 1946 foram incrementadas normas de caráter social, utilizando-se do termo “seguridade social”.

Já em 1960, com a criação do Ministério do Trabalho e Previdência Social e promulgada a Lei n. 3.807, denominada Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS, foram estabelecidas normas para amparar os segurados e dependentes dos vários institutos existentes, sendo criado um único plano de benefícios, proporcionando tratamento igualitário entre os segurados das entidades previdenciárias e seus dependentes.

Destaca-se a criação do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL), em 1963, trazendo a proteção social na área rural através da Lei 4.214/63, passando a administrar o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL), criado em 1971 através da Lei Complementar 11, conferindo direito ao trabalhador rural à aposentadoria por velhice, pensão, invalidez e auxílio-funeral, todos no valor de meio salário mínimo, sem a necessidade de contribuir, porém, conferido apenas ao chefe da família, com traços do patriarcado masculino em pleno século XX.

Em 1967, com a Junção dos IAPs e a Criação do INPS, foram surgindo direitos como o Seguro Desemprego e o Salário Família, até a criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social - SINPAS, com a finalidade de tratar da política de previdência e assistência médica, farmacêutica e social, com a supervisão dos órgãos a ele subordinados.

Após um ligeiro relato da evolução da Previdência no Brasil, a maior conquista para a nação foi a promulgação da Constituição Federal de 1988, a qual consagrou o retorno do estado democrático de direito no país, garantindo de forma efetiva os direitos e garantias fundamentais aos cidadãos, estabelecendo o sistema da Seguridade Social, abrangendo a saúde, a assistência social e a previdência social. Nesse contexto, as contribuições sociais passam a custear as ações do Estado em ambas as áreas, conferindo tratamento especial à população rural, valorizando a família como um todo.

O conceito do sistema da seguridade social no Brasil é amplo, sendo necessário entender a sua natureza jurídica. Entre as diversas significações, Amado (2017, p.29), conceitua como: “conjunto integrado de ações que visam a assegurar os direitos fundamentais à saúde, à assistência e à previdência social, de iniciativa do Poder Público e de toda a sociedade”. Este conceito traz consigo a ideia de que além do Estado, as pessoas naturais e as jurídicas de direito privado também são responsáveis pela efetiva garantia dos direitos fundamentais à seguridade social.

Quanto à natureza jurídica, o citado autor define da seguinte maneira:

Atualmente, a seguridade social ostenta simultaneamente a natureza jurídica de direito fundamental de 2ª e 3ª dimensão ou geração, vez que tem natureza prestacional positiva (direito social - 2ª geração) e possui caráter universal (natureza coletiva – 3ª geração). (AMADO, 2017, p. 29).

Castro e Lazzari (2017) trazem um conceito sob um ponto de vista mais legalista sobre a seguridade Social no Brasil:

A Seguridade Social, segundo o conceito ditado pela ordem jurídica vigente, compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade nas áreas da saúde, previdência e assistência social, conforme previsto no Capítulo II do Título VIII da Constituição Federal, sendo organizada em Sistema Nacional, que é composto por conselhos setoriais, com representantes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e da sociedade civil. (CASTRO e LAZZARI, 2017, p. 101).

Para os ilustríssimos autores, a relação do seguro social para com o indivíduo é de direito indisponível, sendo que para o Estado existe o dever de um encargo público, nos moldes de qualquer atividade de contraprestação posta à disposição de toda a sociedade pelo ente público.

Dentro do sistema de proteção social, distingue-se “seguridade social” do “seguro social” conforme suas acepções diversas, em que aduz Amado (2017, p. 30), “esta última se refere a uma relação de cobertura previdenciária, sendo mais restrita por se limitar à previdência social, enquanto a seguridade deve ser interpretada como segurança social”. E o que interessa

para este estudo é o seguro social, pois se trata do sistema de contribuição e distribuição dos benefícios previdenciários, voltado para o segurado especial.

Da Previdência Social

Incube ao Estado, nos termos do art. 201 da Constituição República Federativa do Brasil de 1988, a função de arrecadar e prestar proteção ao seu povo contra eventos previsíveis, e não previsíveis, que podem ocasionar estado de calamidade e miséria. Para tal mister, necessita-se arrecadar recursos para manter o mínimo suficiente para atender à população, contando com o sistema de proteção social.

Conforme a ideia apresentada pelo autor Carlos Alberto Pereira de Castro (2017, p. 111), “Se a principal finalidade da Previdência Social é a proteção à dignidade da pessoa, não é menos verdadeiro que a solidariedade social é verdadeiro princípio fundamental do Direito Previdenciário”, sendo certo que a coletividade contribui com sua quota parte para garantir prestação dos benefícios aos outros contribuintes e também para aqueles não filiados, como usuários da saúde e da assistência social, seja no futuro ou no momento presente.

Os princípios, com o positivismo constitucional, passam à equivalência de normas jurídicas ao lado das regras, servindo de base para o ordenamento jurídico, ganhando assim, importante relevo para o estudo da temática, pois conforme ensina Amado (2017), “a maioria dos princípios informadores da seguridade social encontra-se arrolada no artigo 194, da CRFB, sendo tratados como objetivos do sistema pelo constituinte”, ou seja, as regras são fundadas em princípios constitucionais que norteiam a aplicação do Direito Previdenciário.

Os benefícios da previdência social atuam para amparar situações como o desemprego, a velhice, a morte, a prisão, a infância, a doença, a maternidade e a invalidez, que podem, de forma temporária ou definitiva, fazer com que as pessoas necessitem de assistência para se sustentar, razão pela qual é imperioso ressaltar o dever social do Estado, qual seja, intervir para garantir a dignidade humana.

Da Saúde

A saúde faz parte do sistema de proteção da seguridade social e é direito de todos e dever do Estado, nos termos do art. 196 da Carta Maior, mediante políticas de proteção e assistência sem distinção de qualquer natureza, e não prescinde de contribuição para que seja prestada a todos de forma gratuita e igualitária a todos.

Da Assistência Social

Assim como a Saúde, a assistência social integra a seguridade social, e foi fixada na Lei Maior no art. 203, sendo também isenta da contribuição de seus usuários, para que sejam prestados os serviços de amparo a qualquer indivíduo que dele necessite. Os recursos da Seguridade Social são destinados à assistência tanto pela contribuição solidária à previdência quanto por outras fontes, abordadas ao longo deste trabalho, quanto ao segurado especial.

A Lei Nº 8.742, de 7/12/1993, chamada Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), disciplina a organização do tema no Brasil, sendo assim, direito do cidadão e dever do Estado, efetuado por meio de uma Política de Seguridade Social não contributiva, o que a diferencia da regulamentação da Previdência, por intermédio da participação social, tendo o dever de garantir um mínimo de dignidade aos mais necessitados.

Visto que a seguridade social, compõe-se de saúde, assistência social e previdência, funcionando de forma integrada dentro do Estado brasileiro, destaca-se que o foco deste trabalho é a previdência social, com ênfase no segurado especial, elencando suas características peculiares.

DAS REGRAS DO REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Necessário se faz entender sobre a administração do sistema previdenciário no Brasil, o qual é dividido entre a função administrativa e a função arrecadatória, conforme explica Amado (2017):

Com o advento da Lei 11.457/2007, a principal função administrativa do INSS se reduziu a gerir o plano de benefícios e serviços do RGPS, pois a Autarquia Federal não mais detém a Dívida Ativa das contribuições previdenciárias, que atualmente é da União, através da Secretaria da Receita Federal do Brasil. (AMADO, 2017, p. 185).

O Regime Geral da Previdência Social (RGPS) é o maior regime adotado no direito brasileiro, de caráter contributivo e filiação obrigatória para os trabalhadores em geral, com exceção dos titulares de cargos públicos efetivos e militares filiados ao regime próprio da previdência social (RPPS). Segundo Amado (2017), o sistema visa a manutenção da vida digna do segurado, contando com um teto, ou seja, um limite de pagamento do benefício, que em 2017 chegava a R\$ 5.531,31, corrigido em 1º de janeiro de 2019 para R\$ 5.839,45.

O RGPS no Brasil é regulado pela Lei nº 8.213/91, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências, baseado no sistema de repartição

simples, na qual os indivíduos de uma mesma geração, ou seja, os trabalhadores em atividade acabam financiando para que os inativos, conhecidos como aposentados, possam receber os benefícios, conforme afirma Rocha (2018). Segundo o referido autor, esse sistema depende da relação entre o número de contribuintes ativos, devendo ser maior, e beneficiários inativos.

Os planos de previdência no Brasil, segundo Amado (2017), são divididos em: a) básicos, ostentando caráter compulsório, ou seja, legalmente obrigatórios, independente da vontade do trabalhador, que é automaticamente filiado por força da Lei enquanto percebe remuneração decorrente do seu labor, normalmente contratados pelo regime da Consolidação das Leis Trabalhista (CLT), e; b) complementares, auxiliando na manutenção do padrão de vida do segurado e de seus dependentes, este último não sendo obrigatório.

Nos termos do artigo 11 da Lei nº 8.213/91, são segurados obrigatórios o empregado, o empregado doméstico, o contribuinte individual, o trabalhador avulso e o segurado especial, este último objeto de análise deste estudo, que será abordado adiante.

Há ainda a categoria dos segurados facultativos, que não se enquadram na categoria de segurados obrigatórios pela realização de atividade laboral com vínculo empregatícios, mas podem se filiar por vontade própria, como a dona-de-casa, o síndico de condomínio, quando não remunerado, o estudante, o brasileiro que acompanha cônjuge que presta serviço no exterior, aquele que deixou de ser segurado obrigatório da previdência social, entre outros.

Nos termos do art. 9º e seus parágrafos do Decreto n. 3.048 de 06 de maio de 1999, que aprova o Regulamento da Previdência Social, existem duas categorias de segurados, quais sejam, o obrigatório e o facultativo, ambos integrantes do Regime Geral da Previdência Social, limitando-se este estudo aos primeiros, os quais são classificados da seguinte maneira:

[...] São aqueles que devem contribuir compulsoriamente para a Seguridade Social, com direito aos benefícios pecuniários previstos para a sua categoria (aposentadorias, pensões, auxílios, salário-família e salário-maternidade) e aos serviços (reabilitação profissional e serviço social) a encargo da Previdência Social. Período de graça. (CASTRO E LAZZARI, 2017, p. 125)

Os segurados especiais são espécies do gênero segurado obrigatório, sendo os únicos que possuem definição específica na Constituição Federal Brasileira, constituídos por trabalhadores que exercem atividades em regime de economia familiar, e por apresentarem esta característica peculiar, tal categoria recebeu tratamento diferenciado na Carta Magna, o que chamou a atenção para os questionamentos apontados neste trabalho.

DO CUSTEIO DO REGIME PREVIDENCIÁRIO DO SEGURADO ESPECIAL

Tratou-se até aqui de apresentar as características do Regime Geral da Previdência Social, passando agora a tratar do mecanismo de sustentação desse sistema de proteção, que é chamado de Custeio, e a partir de então, entender a problemática envolvendo a contribuição do segurado especial e seu caráter contributivo ou assistencial.

A denominação segurado especial ocorre em razão do tratamento diferenciado em relação aos demais segurados, notadamente acerca das contribuições previdenciárias específicas incidentes não sobre seus salários de contribuição, mas sobre a produção.

O sistema previdenciário brasileiro tem caráter contributivo tributário, pois conforme nos ensina Castro e Lazzari (2017, p. 111), toda a receita “decorre de pagamentos feitos por pessoas com destinação específica para o financiamento das ações no campo da proteção social”.

Assim, no campo de abrangência geral, os beneficiários da previdência, classificados como segurados obrigatórios, contribuem para ter acesso aos benefícios, enquanto num todo, a saúde e assistência social independem de contribuição por seus usuários.

O sistema de gestão é quadripartite, pois envolve os trabalhadores, os empregadores, os aposentados e o Poder Público, conforme dispõe o artigo 194, parágrafo único, inciso VII, da Constituição Federal. O art. 195, da CF/88, apresenta os recursos que são utilizados para sustentar o custeio da Previdência, *in verbis*:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: (Vide Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

I - dos empregadores, incidente sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro;
I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

b) a receita ou o faturamento; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)
c) o lucro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

II - dos trabalhadores;

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar. (BRASIL, 1988)

A essa contribuição, se aplica o princípio da capacidade contributiva, conforme expõe Amado (2018, p. 36), “[...] pois a exigência do pagamento das contribuições para a seguridade social deverá ser proporcional à riqueza manifestada pelos contribuintes desses tributos”.

Nesse ínterim, deve-se considerar a capacidade contributiva de cada pessoa, de forma proporcional, buscando maior contribuição de quem tem maior poder aquisitivo.

O parágrafo oitavo do artigo 195 da CFRB/1988 trata do segurado especial e como se dará sua contribuição, mediante a aplicação da alíquota sobre o resultado da comercialização da produção, para então fazer jus aos benefícios, senão vejamos:

Art. 195, § 8º O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e farão jus aos benefícios nos termos da lei. (BRASIL, 1988)

Ocorre que não necessariamente o segurado especial precisará contribuir para poder receber o benefício, devendo, portanto, comprovar atividade rural de pelo menos 15 anos, ou 180 meses, ou 12 meses de carência para o auxílio doença, por meio de provas documentais, como auto declaração, nos termos do art. 20 da Instrução Normativa 101-2019 do INSS e notas fiscais, entre outras, e se aposentarão 5 anos mais cedo do que a regra geral, ou seja, 60 anos para o homem e 55 anos para a mulher.

A contribuição do segurado especial é sobre a comercialização da produção, diferentemente dos outros segurados que contribuem com base no salário de contribuição. Assim, quando ele vender o seu produto para empresas, estas deverão recolher a contribuição, servindo como comprovação para o segurado, porém, mesmo que esse desconto não ocorra, comprovando a atividade, ainda sim terá o direito ao benefício equivalente a um salário mínimo.

Segundo Vianna (2005, p. 6), “apenas o segurado especial pode ser isento de contribuição, pois na grande maioria dos casos não se enquadra nos critérios de cotização do segurado rural empregado, ou seja, não tem capacidade contributiva”. Sob esse enfoque, é possível notar que a lei trata como exceção a questão da capacidade contributiva do segurado especial, o qual, ainda que não isento, tem a contribuição diferenciada e menor do que os outros contribuintes, obedecida a carência dos 180 meses para a aposentadoria por idade e 12 meses para auxílio doença.

Hugo Goes (2018, p. 100) explica que “a carência não é contada em número de contribuições, mas em número de meses de efetivo exercício de atividade rural ou pesqueira, ainda que de forma descontínua [...]”, denotando assim, que a carência pode ser considerada

tanto sobre as contribuições quanto sobre a realização da atividade, o que demonstra o caráter diferenciado da categoria de segurado.

Muitas das vezes a produção do trabalhador rural brasileiro é pequena, trazendo índices baixos de contribuição, assim, a lei instituiu o percentual de 2,3% do total produzido. Desse percentual, eram 2,0% para a Seguridade Social, 0,1% para financiamento dos benefícios concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho (SAT) e 0,2% para o SENAR (Serviço Nacional de Aprendizagem Rural).

Com a implementação da Lei 13.606/2018, a alíquota de contribuição foi reduzida de 2,3% para 1,3% da produção rural comercializada, alterando o art. 25 da Lei 8.212/91, passando os seus incisos I e II a instituir respectivamente os percentuais de 1,2% da receita bruta proveniente da comercialização da produção e 0,1% da recebida bruta proveniente da comercialização da produção para financiamento das prestações por acidente do trabalho, *in verbs*:

Art. 25. A contribuição do empregador rural pessoa física, em substituição à contribuição de que tratam os incisos I e II do art. 22, e a do segurado especial, referidos, respectivamente, na alínea a do inciso V e no inciso VII do art. 12 desta Lei, destinada à Seguridade Social, é de: (Redação dada pela Lei nº 10.256, de 2001)

I - 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita bruta proveniente da comercialização da sua produção; (Redação dada pela Lei nº 13.606, de 2018) (Produção de efeito)

II - 0,1% da receita bruta proveniente da comercialização da sua produção para financiamento das prestações por acidente do trabalho. (Redação dada pela Lei nº 9.528, de 10.12.97). (Vide decisão-STF Petição nº 8.140 - DF).(BRASIL, 1991. Grifo Nosso).

A alteração no dispositivo mencionado, veio com o Programa de Regularização Tributária Rural (PRR), instituído através da Lei nº 13.606/2018, que tem como objetivo conceder benefício de parcelamento dos débitos de Funrural das pessoas físicas e jurídicas para a quitação de débitos da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) inscritos em Dívida Ativa da União.

Parece óbvio que tal redução das alíquotas de contribuição do segurado especial optante pelo programa Funrural é para tentar incentivar o pagamento pelos inadimplentes, mas, em contrapartida, há o risco da redução da arrecadação para o sistema previdenciário, tendo em vista que é deficitário, sem a garantia de que as tais reduções farão o aumento do pagamento dos recursos pelos contribuintes.

DO SEGURADO ESPECIAL

Os Segurados Especiais são trabalhadores filiados ao Regime Geral da Previdência na categoria de segurados obrigatórios, sendo pessoas físicas, que exerçam atividades rurais individualmente ou produzem em regime de economia familiar, e não possuem empregados permanentes, incluídos nessa categoria os cônjuges, os companheiros e os filhos maiores de 16 anos que trabalham com a família em atividade rural.

Os segurados especiais estão elencados, de forma taxativa, no §8º do art. 195 da CF/88, alterado com a redação dada pela emenda constitucional de nº 20 de 1998, senão vejamos:

§ 8º O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e farão jus aos benefícios nos termos da lei. (BRASIL, 1998)

A Carta Maior determina que o legislador confira tratamento diferenciado a quem exerça atividade em regime de economia familiar, encarregado de produzir para o próprio sustento, recebendo conceito legal na nova redação conferida ao art. 12, VII, da Lei n. 8.212/1991, alterado pela Lei n. 11.718/08. Vejamos:

Art. 12. São segurados obrigatórios da Previdência Social as seguintes pessoas físicas:

VII – como segurado especial: a pessoa física residente no imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo a ele que, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros a título de mútua colaboração, na condição de

a) produtor, seja proprietário, usufrutuário, possuidor, assentado, parceiro ou meeiro outorgados, comodatário ou arrendatário rurais, que explore atividade:

1. agropecuária em área de até 4 (quatro) módulos fiscais; ou

2. de seringueiro ou extrativista vegetal que exerça suas atividades nos termos do inciso XII do caput do art. 2º da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, e faça dessas atividades o principal meio de vida;

b) pescador artesanal ou a este assemelhado, que faça da pesca profissão habitual ou principal meio de vida; e

c) cônjuge ou companheiro, bem como filho maior de 16 (dezesesseis) anos de idade ou a este equiparado, do segurado de que tratam as alíneas a e b deste inciso, que, comprovadamente, trabalhem com o grupo familiar respectivo. (BRASIL, 1991).

Resta evidente a busca pela justiça social a partir do momento em que a legislação brasileira adota o tratamento diferenciado ao segurado especial, visto que a categoria exerce atividade significativamente instável durante o ano, em função da safra na agricultura brasileira, às temporadas de pesca, entre outras, que são atividades que pode sofrer riscos ambientais e temporais, podendo comprometer a renda e o sustento das famílias.

Ainda assim, os membros da família do grupo dos segurados especiais que exercerem atividade urbana por até 120 dias por ano não descaracteriza a qualidade da família como segurado na categoria especial, conforme dispõe a Súmula n. 41 da Turma Nacional de

Uniformização dos Juizados Especiais Federais- TNU. Vejamos na íntegra: “A circunstância de um dos integrantes do núcleo familiar desempenhar atividade urbana não implica, por si só, a descaracterização do trabalhador rural como segurado especial, condição que deve ser analisada no caso concreto.”

Vale destacar também a decisão proferida nos autos da Ação Civil Pública n. 2008.71.00.024546-2/RS, em que o INSS veio a considerar o índio reconhecido pela Fundação Nacional do Índio – FUNAI como segurado especial, incluído o artesão que utilize matéria-prima proveniente de extrativismo vegetal, independentemente do local onde resida ou exerça suas atividades, adquirindo status de norma legal positivada no § 3º do art. 7º da Instrução Normativa INSS/PRES Nº 45, de 06 de agosto de 2010.

Para que o segurado possa fazer parte do sistema previdenciário, ele precisa se inscrever junto aos INSS e vincular seus dependentes, informando a atividade exercida por ele e pelo grupo familiar, a propriedade em que produz ou que presta a atividade, tudo conforme o artigo 17 da Lei 8.213 de 24 de julho de 1991 e seus parágrafos.

Do reconhecimento como Segurado Especial

Para que o trabalhador comprove a qualidade de segurado especial, ele deve apresentar a documentação referente ao período do efetivo exercício em regime de economia familiar, ou seja, demonstrar o direito por meio de prova material.

A Súmula de nº 34 da Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais (TNU) que assim dispõe: “*para fins de comprovação do tempo de labor rural, o início de prova material deve ser contemporâneo à época dos fatos a provar*”, exige a contemporaneidade da prova material relativa à época do período em que se deseja prova de efetivo exercício da atividade como segurado especial.

Além da prova material, pode se complementar com oitiva de testemunhas, consoante determinação da súmula 149 do STJ: “*A prova exclusivamente testemunhal não basta à comprovação da atividade rurícola, para efeito da obtenção de benefício previdenciário.*”

Foi observado que, como os trabalhadores desta categoria não costumam manter documentos contemporâneos ao período de exercício da atividade vinculada à previdência social que almeja comprovar, muitas das vezes por falta de conhecimento, a prova testemunhal visa corroborar com a demonstração da prova de tal atividade.

Para que o trabalhador rural tenha direito ao benefício da por idade, prevista no art. 48 da Lei n. 8.213/1991, ele deve preencher os requisitos da idade mínima de 60 anos para o homem e de 55 anos para a mulher, além da comprovação do exercício de atividade rural prevista no art. 143 da Lei n. 8.213/1991, podendo apresentar qualquer um dos documentos previstos no rol não taxativo do art. 106 da Lei 8213/1991, com a redação conferida pela Lei n. 11.718/2008, vejamos o dispositivo:

Art. 106. A comprovação do exercício de atividade rural será feita, complementarmente à autodeclaração de que trata o § 2º e ao cadastro de que trata o § 1º, ambos do art. 38-B desta Lei, por meio de, entre outros: (Redação dada pela Lei nº 13.846, de 2019)

I – contrato individual de trabalho ou Carteira de Trabalho e Previdência Social; (Redação dada pela Lei nº 11.718, de 2008)

II – contrato de arrendamento, parceria ou comodato rural; (Redação dada pela Lei nº 11.718, de 2008)

III - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.846, de 2019)

IV – comprovante de cadastro do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, no caso de produtores em regime de economia familiar; (Redação dada pela Lei nº 11.718, de 2008)

IV - (Redação dada pela Medida Provisória nº 871, de 2019) (Revogado)

IV - Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, de que trata o inciso II do caput do art. 2º da Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010, ou por documento que a substitua; (Redação dada pela Lei nº 13.846, de 2019)

V – bloco de notas do produtor rural; (Redação dada pela Lei nº 11.718, de 2008)

VI – notas fiscais de entrada de mercadorias, de que trata o § 7º do art. 30 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, emitidas pela empresa adquirente da produção, com indicação do nome do segurado como vendedor; (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008)

VII – documentos fiscais relativos a entrega de produção rural à cooperativa agrícola, entreposto de pescado ou outros, com indicação do segurado como vendedor ou consignante; (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008)

VIII – comprovantes de recolhimento de contribuição à Previdência Social decorrentes da comercialização da produção; (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008)

IX – cópia da declaração de imposto de renda, com indicação de renda proveniente da comercialização de produção rural; ou (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008)

X – licença de ocupação ou permissão outorgada pelo Incra. (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008) (BRASIL, 1991, Grifo Nosso).

A partir de 1º de janeiro de 2023, para comprovar a atividade na categoria especial, o segurado deverá utilizar da declaração do sistema eletrônico de cadastro dos segurados especiais no Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNIS, mantido pelo Ministério da Economia, após determinação da Medida Provisória 871 de 18/01/2019, que revogou o inciso III, do art. 106, da lei 8.213/1991, retirando a declaração sindicato dos trabalhadores rurais do rol do dispositivo, o que simplifica para o contribuinte, mas por outro lado, retira a base de apoio sindical da categoria.

A referida Medida Provisória foi convertida na Lei Nº 13.846, de 18 de junho de 2019, alterando os arts. 38-A e 38-B da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e faz parte do sistema de desburocratização do governo atual, tendo a proposta de melhorar os atos de gestão do INSS, além de simplificar as regras de comprovação da atividade rural, podendo o trabalhador ir direto à Autarquia Federal para a emissão do documento.

Não obstante, na prática não tem sido fácil comprovar se o trabalhador é ou não segurado especial, de forma que o interessado precisa levantar o máximo de provas possíveis para convencer os analistas do INSS de que ele realmente efetuou atividade rural.

Essa dificuldade muitas vezes leva à improcedência dos pedidos, que em sua maioria levanta o questionamento ao poder judiciário, através das ações previdenciárias, que podem ser ajuizadas perante os Juizados Especiais Federais, respeitada a alçada de sessenta salários mínimos, nos termos do artigo 3º da Lei 10.259/2001 (Lei do Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal). Assim, a jurisprudência confirma a dificuldade de se comprovar documentalmente a atividade rural, conforme apresentado:

PREVIDENCIÁRIO. APOSENTADORIA POR IDADE RURAL. INÍCIO DE PROVA MATERIAL CORROBORADO POR PROVA TESTEMUNHAL. POSSIBILIDADE DE EXTENSÃO DA QUALIDADE DE TRABALHADOR RURAL AO CÔNJUGE. REQUISITOS ATENDIDOS. BENEFÍCIO DEVIDO. TERMO INICIAL. CITAÇÃO VÁLIDA. CONECTIVOS LEGAIS. ALTERAÇÃO. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS MANTIDOS. SENTENÇA PARCIALMENTE REFORMADA. [...]

2. A comprovação do efetivo labor como trabalhador rural em regime de economia familiar (segurado especial) se dá nos termos do art. 106 da Lei nº 8.213/91 e, na esteira de precedentes do STJ, por meio de início razoável de prova material, complementado por prova testemunhal, e, por ser apenas o início de prova, os documentos não precisam abranger todo o período a ser comprovado, como bem aponta o enunciado nº 14 da TNU. [...]

7. **A prova material deve ser apreciada e interpretada com temperamento, em razão do grau de instrução do homem camponês, da informalidade com que é exercida a profissão e da dificuldade de comprovar documentalmente o exercício da atividade rural nestas condições.**

8. Corroborando o início de prova material, também há a prova oral, sendo a declaração da demandante e os depoimentos das testemunhas firmes e convincentes quanto à dedicação daquela ao trabalho rural no período de carência. Neste cenário, portanto, acolhem-se os documentos acostados como início de prova material. Ademais, a prova testemunhal firme, segura e harmônica é idônea para comprovar o exercício do ofício rural. [...] (TRF1, Nº 0024690-30.2010.4.01.9199/MG, Grifo Nosso)

São milhares de julgados todos os anos, discutindo a veracidade das provas apresentadas pelos requerentes. De acordo com informações do repositório publicado em agosto de 2018 pelo Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, “Segundo dados da Secretaria da Previdência Social (Brasil, 2018), em 2017, 87% dos benefícios concedidos por via judicial

foram destinados às aposentadorias rurais”, o que preocupa os rumos tomados para a concessão de benefícios previdenciários à categoria especial.

O Caráter Assistencial

O segurado especial, apesar de permanecer dentro do RGPS como segurado obrigatório, com o dever de contribuir sobre a alíquota relativa à venda da sua produção, possui característica peculiar, ou seja, tem acesso aos benefícios previdenciários, ainda que sem contribuição, pela comprovação da atividade produtiva, o que leva ao raciocínio do caráter assistencial, conforme argumentação adiante apresentada.

Segundo Viana (2005, p. 7) “em 2002, as contribuições rurais (todas elas, e não apenas a dos segurados especiais) somaram R\$ 2,3 bilhões, frente a um gasto de R\$ 17,1 bilhões”, o que faz a autora concluir que é inconstitucional o segurado especial fazer parte do sistema previdenciário, sendo que o mais adequado seria sua inclusão no sistema assistencial.

Em material publicado em agosto de 2018 pelo Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, os pesquisadores Rebecca Lima Albuquerque Maranhão e José Eustáquio Ribeiro Vieira Filho, através de dados retirados da Secretaria da Previdência Social, apresentaram o déficit de R\$ 110,7 bilhões na previdência rural, tomando por base o ano de 2017 que teve uma despesa de R\$ 120 bilhões, e arrecadação de apenas R\$ 9,3 bilhões, crescendo 3,3% ao ano, o que representa aproximadamente 61% do déficit total urbano mais rural.

E não para por aí. Ao final do ano de 2018, conforme dados da Secretaria da Previdência Social, a previdência rural apontou um déficit de 113,8 bilhões nominais, demonstrando que os gastos continuam crescendo desproporcionalmente em função da arrecadação, o que certamente irá comprometer os futuros pagamentos aos beneficiários segurados especiais.

O déficit apresentado na previdência rural, pode ter causas como o crescimento do número de segurados especiais em função do número de contribuintes, o baixo valor de contribuição e a sua não existência, pois conforme demonstrado neste estudo apenas a prova de atividade permite a concessão de benefícios.

Na falta da contribuição é possível dizer que o pagamento dos benefícios apenas comprovando atividade rurícola se aproxima de um caráter assistencial. Isso porque a arrecadação dos próprios segurados especiais não é suficiente para manter as despesas, então usa-se recursos da arrecadação urbana, nos moldes da saúde e da assistência social.

Há ainda os passivos judiciais, consistentes nos benefícios concedidos através do Poder Judiciário, pois, muitas das vezes, os segurados não conseguem provar atividade na categoria especial com documentos, tampouco com contribuição, sendo necessário buscar testemunhas para provar a atividade, razão pela qual acabam obtendo a concessão somente através dos recursos previdenciários, demonstrando assim, o aspecto assistencial do sistema.

O Superior Tribunal de Justiça editou, em 2016, a Súmula 577 visando facilitar a comprovação da característica de segurado especial, estabelecendo que “É possível reconhecer o tempo de serviço rural anterior ao documento mais antigo apresentando, desde que amparado em convincente prova testemunhal colhida sob o contraditório”. Assim, aqueles períodos mais antigos do trabalho rural, difíceis de comprovação, podem ser reconhecidos e aproveitados, ainda que sem prova material.

Considerando o último Censo (IBGE, 2010) realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, entre os anos de 2000 e 2010 a população rural caiu de 31.835.143 para 29.830.007 milhões de pessoas, num percentual aproximado de 7%. Ao mesmo tempo a expectativa de vida do brasileiro aumentou, existindo mais beneficiários da previdência e menos contribuintes, o que pode refletir no déficit previdenciário.

A Força-Tarefa Previdenciária, integrada pela Secretaria de Previdência, Departamento da Polícia Federal e Ministério Público Federal, possui como objetivo combater, de maneira sistemática, a evasão fiscal e os crimes contra a Previdência Social, mediante ações estratégicas e utilização de procedimentos técnicos de inteligência, tendo obtido êxito em sua atuação, porém, sozinha, não é suficiente para evitar prejuízos à previdência.

O estudo do Ipea, já anteriormente citado, indica que “em 2015, a população residente rural acima de 55 anos era de 6,2 milhões. Contudo, o número emitido de benefícios rurais ficou em torno de 9,3 milhões”, o que traz preocupação quanto ao sistema de comprovação da atividade rural, podendo existir uma possível brecha para que oportunistas fraudem o sistema de benefícios do segurado especial.

Ainda segundo o estudo do Ipea, dados da Secretaria da Previdência Social apontaram em 2017 que 87% dos benefícios concedidos na via judicial foram rurais e que os números desses beneficiários são maiores do que os realmente declarados rurais. Questiona-se a subjetividade das provas apresentadas pelo trabalhador, que pode servir de brecha para fraudes.

O que tem preocupado as autoridades, na visão de Castro e Lazzari (2017), é a aposentadoria por idade dentro do Regime Geral da Previdência Social, notadamente devido à

facilidade em requerer benefício sem que tenha havido contribuição nesta condição, não havendo controle sobre as crescentes fraudes no país. Nesse contexto, é importante verificar as formas de contribuição e pagamento dos benefícios aos segurados especiais para entender se o sistema é sustentável ou não.

Uma crítica sobre o sistema de contribuição dos segurados especiais trabalhadores rurais, feita por Berwanger (2018), diz respeito ao déficit por desvio de recursos, ou seja, os segurados especiais sempre contribuíram com o sistema, mas o problema maior encontra-se na gestão dos recursos, senão vejamos:

Não se verificou nenhum valor relativo à contribuição dos agricultores, quando da unificação dos regimes urbanos e rurais, em 1991, com a Lei 8.213. Quer-se dizer, com isso, que se há déficit, uma das causas é o desvio histórico de recursos previdenciários para outras áreas. (BERWANGER, 2015, pg. 08)

Segundo a Autora, é possível inferir que os agricultores contribuem sim, há mais de 50 anos, e, após a junção dos regimes urbanos e rurais, houve negligência administrativa com o desvio dos recursos arrecadados ao longo do tempo, causando o déficit previdenciário.

Já Carvalho (2013), traz uma entonação abarcada pelo caráter assistencial em virtude da não obrigatoriedade de contribuição na Constituição para a concessão do benefício. Vejamos:

A concessão irrestrita de benefício de aposentadoria por idade rural a que detém a qualidade de segurado especial, à luz da interpretação de que a este a legislação lhe concedeu a benesse de não contribuir para a Previdência Social, não tem amparo constitucional e em verdade torna o benefício de previdenciário um verdadeiro benefício assistencial. (CARVALHO, 2013).

A Constituição oferece tratamento diferenciado ao segurado pela sua característica peculiar, por suas condições, mas não quis o legislador constituinte dizer que todo segurado especial poderá se aposentar sem contribuição, mas tão somente, oportunizar àquele que por situações mais extremas não conseguir vender a sua produção, ainda que ela tenha sido suficiente apenas para sobreviver, ele não ficará desamparado de receber o benefício previdenciário comprovando apenas a atividade.

Câmara (2011) também defende a tese que o segurado especial possui enquadramento assistencial, com ênfase sob o aspecto da não contribuição efetiva, com uma ideia de materialização dos direitos sociais dos menos favorecidos, senão vejamos:

Este caráter assistencialista, tese defendida neste trabalho, deve-se especialmente ao fato de não se exigir contribuição dos trabalhadores rurais beneficiados com este tipo de aposentadoria nem sua filiação ao Regime Geral da Previdência Social, bastando, para a obtenção desta espécie de aposentadoria por idade, a comprovação da sua qualidade de trabalhador rural. (CÂMARA, 2011, p. 175).

Tem-se aqui uma posição favorável ao caráter assistencial com fundamento na atuação da política pública de redistribuição de renda do Estado, ou seja, para a autora nada mais é de que uma proteção ao trabalhador rural revestida de mecanismos governamentais visando a igualdade social, porém, dentro de um sistema que, em regra, tem caráter obrigatório contributivo.

Vale ressaltar que, quando se fala em benefícios previdenciários, normalmente todos associam de imediato à aposentadoria, porém, o segurado especial tem o direito além da aposentadoria por idade ou por invalidez, fazendo jus ainda ao auxílio-doença, ao auxílio-reclusão ou de pensão e concessão do salário-maternidade à segurada que der à luz, ambos no valor de 1 (um) salário mínimo, nos termos do art. 39 da Lei 8.213 de 24 de julho de 1991, *in verbis*:

Art. 39. Para os segurados especiais, referidos no inciso VII do art. 11 desta Lei, fica garantida a concessão:

I - de aposentadoria por idade ou por invalidez, de auxílio-doença, de auxílio-reclusão ou de pensão, no valor de 1 (um) salário mínimo, desde que comprove o exercício de atividade rural, ainda que de forma descontínua, no período, imediatamente anterior ao requerimento do benefício, igual ao número de meses correspondentes à carência do benefício requerido; ou

I - de aposentadoria por idade ou por invalidez, de auxílio-doença, de auxílio-reclusão ou de pensão, no valor de 1 (um) salário mínimo, e de auxílio-acidente, conforme disposto no art. 86, desde que comprove o exercício de atividade rural, ainda que de forma descontínua, no período, imediatamente anterior ao requerimento do benefício, igual ao número de meses correspondentes à carência do benefício requerido; ou (Redação dada pela Lei nº 12.873, de 2013)

II - dos benefícios especificados nesta Lei, observados os critérios e a forma de cálculo estabelecidos, desde que contribuam facultativamente para a Previdência Social, na forma estipulada no Plano de Custeio da Seguridade Social.

Parágrafo único. Para a segurada especial fica garantida a concessão do salário-maternidade no valor de 1 (um) salário mínimo, desde que comprove o exercício de atividade rural, ainda que de forma descontínua, nos 12 (doze) meses imediatamente anteriores ao do início do benefício. (BRASIL, 1991)

Analisando à luz do dispositivo legal, apresentando a comprovação da atividade, ainda que de forma descontínua, contados anteriormente do requerimento, o segurado especial fará jus ao benefício que desejar, independente da contribuição.

Não há dúvida da contradição perante as normas previdenciárias brasileiras quanto ao direito do segurado especial, uma vez que na lei de custeio nº 8.212, de 24 de julho de 1991, em seu artigo 25, parágrafo primeiro, consagra-se como segurado obrigatório, ou seja, tem o dever de contribuir para fazer jus ao benefício. Vejamos:

Art. 25. A contribuição do empregador rural pessoa física, em substituição à contribuição de que tratam os incisos I e II do art. 22, e a do segurado especial, referidos, respectivamente, na alínea a do inciso V e no inciso VII do art. 12 desta Lei, destinada à Seguridade Social, é de: (Redação dada pela Lei nº 10.256, de 2001)

I - 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita bruta proveniente da comercialização da sua produção; (Redação dada pela Lei nº 13.606, de 2018) (Produção de efeito)

II - 0,1% da receita bruta proveniente da comercialização da sua produção para financiamento das prestações por acidente do trabalho. (Redação dada pela Lei nº 9.528, de 10.12.97). (Vide decisão-STF Petição nº 8.140 - DF)

§ 1º O segurado especial de que trata este artigo, além da contribuição obrigatória referida no caput, poderá contribuir, facultativamente, na forma do art. 21 desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 8.540, de 22.12.92) (Grifo nosso)

Aqui reside o questionamento deste trabalho, pois já que a constituição consagra tratamento diferenciado ao segurado especial, a princípio, estando ele elencado no sistema de custeio obrigatório, não teria o tratamento legal adequado, visto que na prática, o sistema funciona com visão assistencialista.

Ademais, a fonte de custeio utilizada para pagamento dos benefícios não apresenta a característica do princípio da solidariedade, pois como indicado, o número de arrecadação é bem menor do que se gasta, gerando o chamado déficit previdenciário.

Quanto a esse déficit, Berwanger (2018) aborda o aspecto da sonegação fiscal, em que muitos aproveitam do tratamento favorecido garantido por lei para driblar a contribuição e sonegar o recolhimento da produção realmente comercializada. Vejamos:

Quanto à arrecadação deficitária, conforme dados da Confederação Nacional da Agricultura (28), o Produto Interno Bruto - PIB Agrícola seria de 1 trilhão de reais em 2014. Se fosse arrecadada toda a contribuição previdenciária devida sobre esse valor (575 bilhões x 2,1%), a previdência contaria com 21 bilhões de reais. Não obstante, a arrecadação da área rural foi de menos de metade desse valor. Isso demonstra que parcela significativa do déficit da área rural decorre de sonegação tributária. (BERWANGER, 2018)

Imperioso destacar que não é fácil executar a fiscalização efetiva do sistema de produção e exigir a contribuição dos produtores, o que acaba facilitando a sonegação da contribuição previdenciária por parte de grande parte da população sobre a comercialização de sua produção rural.

A REFORMA DA PREVIDÊNCIA – PEC 6/2019 E O SEGURADO ESPECIAL

Em tramitação no Congresso Nacional em Brasília (Senado, 2019), a Proposta de Emenda à Constituição de nº 6-A, de 2019, do Poder Executivo, que "modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências", a qual é tida como justificativa para evitar a “falência” do sistema previdenciário brasileiro.

Uma das propostas da reforma da Previdência apresenta como objetivo igualar a idade mínima para o benefício da aposentadoria rural, sendo que passaria ser de 60 anos tanto para homens quanto para mulheres, além da contribuição pelo período de 20 (vinte) anos ao sistema previdenciário. Como foi visto no início deste trabalho, a idade mínima atual é de 60 anos para o homem e 55 anos para a mulher, com contribuição de 15 anos.

Quanto à alíquota de contribuição de 1,3% sobre a produção, não haverá mudança, mantendo o percentual vigente. Porém, foi apresentado dentro da proposta, um valor mínimo

de contribuição de R\$ 600, a ser alcançado durante o ano pelo segurado especial, com prazo de mais seis meses no ano seguinte para complementação, na hipótese de não conseguir vender a produção com recolhimento da contribuição sobre esta ou na situação de produção voltada ao próprio consumo.

A regra atual, é que, se o grupo familiar do segurado especial não tiver obtido renda decorrente da comercialização dos seus produtos e serviços dentro daquele ano vigente, deverá apenas fazer a comunicação à Previdência Social, sem ônus contributivo.

A ideia de complementação de contribuição, na visão do diretor de programa da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, Leonardo Rangel (Senado, 2019), é que quando o produtor comercializa sua produção para pessoas físicas ou faz uso para consumo próprio, ele não recolhe a contribuição devida, alegando que a proposta em geral da reforma não seria para corrigir o déficit, mas sim separar o caráter assistencial da previdência rural. Vejamos:

— O que está sendo proposto (R\$ 600 ao ano por grupo familiar) de forma nenhuma pretende resolver o deficit. A Previdência rural vai continuar sendo subsidiada pela clientela urbana. O que a gente busca com essa contribuição módica, válida para o grupo familiar, é separar quem tem capacidade contributiva de quem é alvo da política assistencial, deixar bem delineado o que é Previdência Social e o que é assistência social — afirmou. (SENADO, 2019)

A discussão do déficit na previdência rural é um dos principais pontos relevantes em relação aos segurados especiais, inclusive com abordagem no presente trabalho, apresentando assim, uma discrepância gritante conforme levantamento da secretaria da Previdência Social.

Ainda segundo a proposta, houve um aumento da expectativa de vida do brasileiro, fazendo com que a população viva mais, existindo assim, aumento na distribuição dos benefícios previdenciários. O Poder Executivo defende um sistema igualitário, onde quem ganha mais contribui mais e quem ganha menos contribui menos, acabando com o sistema de privilégios, além do combate às fraudes no sistema.

O Plenário da Câmara dos Deputados concluiu, no dia 7 de agosto de 2019, a votação em segundo turno da proposta de reforma da Previdência (PEC 6/19). Como se trata de mudança da Constituição Federal, a reforma foi aprovada por duas votações na Câmara dos Deputado e seguiu para o Senado, para passar pela Comissão de Constituição e Justiça, para seguir ao Plenário, onde também foi aprovada em dois turnos, com 49 votos em cada, ou 3/5 dos senadores.

Após a provação no congresso nacional, a Reforma da Previdência foi promulgada no dia 12 de novembro de 2019, pelo Congresso Nacional, e, publicada no Diário Oficial no dia 13 de novembro de 2019.

Ocorre que as propostas de mudança para o segurado rural não passaram num todo, apenas modificando a forma de comprovação da atividade e o cálculo previdenciário, mantendo os outros requisitos como eram antes. A reforma manteve o segurado especial dentro do Regime Previdenciário com a contribuição sobre a produção e comprovação de atividade, afastando o caráter assistencial.

Dessa forma, ficam assinalados os pontos controvertidos sobre os benefícios do segurado especial por renomados autores brasileiros que discorrem sobre os aspectos de concessão e manutenção do sistema previdenciário pátrio.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A inserção da proteção previdenciária aos segurados especiais, positivada na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, tornou concreto o objetivo de melhorar a qualidade de vida dos produtores rurais e afins que lidam no campo, garantindo tratamento diferenciado e proteção igualitária quanto ao seguro social.

Não obstante as controvérsias abarcadas neste assunto tão delicado, o presente trabalho leva à conclusão de que o regime previdenciário do segurado especial dentro do Regime Geral da Previdência precisa ser melhor tratado, visto que esta categoria apresenta peculiaridades distintas dos outros segurados obrigatórios instituídos dentro do ordenamento jurídico brasileiro.

O segurado especial, em regra, permanece dentro do RGPS como segurado obrigatório, devendo contribuir como os urbanos para ter direito ao benefício da aposentadoria por idade. Porém, conforme apresentado nesta pesquisa, o segurado especial apresenta característica assistencial, ou seja, tem acesso aos benefícios previdenciários sem contribuição, pela comprovação da atividade produtiva, o que leva ao raciocínio da aproximação ao caráter assistencialista, apesar de não ser.

A crítica se funda predominantemente na preocupação com a base de sustentação dos benefícios previdenciários legalmente instituídos pela Constituição Federal, principalmente pela divergência entre as normas que exigem a contribuição e ao mesmo tempo, somente

aceitam prova de atividade como segurado especial para concessão do benefício, o que faz com que os estudiosos da temática enxerguem o funcionamento do sistema com o viés social de distribuição de renda, ou seja, caráter assistencialista, contrapondo o princípio da isonomia.

Com a proposta da reforma da previdência, tentou-se tornar efetiva a exigência da contribuição mínima obrigatória do segurado especial para fazer jus ao benefício previdenciário, porém não foi aprovado. Assim fica mantido o que foi demonstrado ao longo do trabalho, que o regimento atual continua a conceder benefício sem contribuição obrigatória.

O texto igualava a idade mínima de 60 anos para homens e mulheres e passando o período de contribuição para 20 anos, também não foi aprovado, assim ficam para próximos trabalhos a discussão das teses voltadas para correção do déficit previdenciário e da eliminação de supostas fraudes.

Diante da questão problema, sobre o caráter assistencial ou previdenciário, a conclusão que se chega é que, apesar de parecer que exista um tratamento assistencialista por parte da Previdência, devido às peculiaridades apresentadas ao longo do trabalho, o segurado especial sempre pertenceu ao regime previdenciário, por vontade do legislador constituinte.

O que tem levado o questionamento é o tratamento diferenciado no momento de comprovar a atividade da categoria, bem como a exigência de contribuição à menor do que os outros segurados. Ainda que os Tribunais de diversas regiões tratem o segurado especial com viés assistencialista, ele é um segurado obrigatório dentro do Regime Geral da Previdência com o dever de contribuir efetivamente.

Assim, considerando-se que para manter o custeio dos benefícios previdenciários do segurado especial, é indispensável a arrecadação de recursos de forma sustentável e uma das formas é exigir a efetiva contribuição por parte dos trabalhadores filados à Previdência, garantindo o equilíbrio entre a capacidade contributiva e o cumprimento dos requisitos obrigatórios, mas somente com outra proposta de reforma que se poderá discutir esse assunto.

O que não se pode permitir é a supressão dos direitos conquistados pelo povo brasileiro e positivados pelo Estado, devendo-se garantir a aplicação das políticas públicas direcionadas aos segurados especiais, mediante a inclusão social dos mesmos dentro do sistema de proteção previdenciário.

REFERÊNCIAS

AMADO, Frederico. **Curso de direito e processo previdenciário** - 9. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Ed. JusPodivm, 2017.

AMADO, Frederico. **Direito Previdenciário** - 9. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Ed. JusPodivm, 2018.

BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm. **A Constitucionalidade do segurado especial**. 2015. Disponível em: <https://www.lex.com.br/doutrina_27119737_a_constitucionalidade_do_segurado_especial.aspx>. Acesso em: 29 de setembro de 2018.

BRASIL. **Constitucional Federal de 05 de outubro de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 25 de setembro 2018.

BRASIL. **Decreto no 3.048, de 6 de maio de 1999. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3048.htm>. Acesso em: 25 de setembro 2018.

BRASIL. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. **Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8212cons.htm>. Acesso em: 25 de setembro 2018.

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. **Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8213cons.htm>. Acesso em: 25 de setembro 2018.

BRASIL. **Súmula 577 Supremo Tribunal Federal**. 1976. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=577.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>>. Acesso em: 25 de setembro de 2018.

BRASIL. Lei nº 13.606, de 09 de janeiro de 2018. **Institui o Programa de Regularização Tributária Rural (PRR) na Secretaria da Receita Federal do Brasil e na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional** Disponível em. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/113606.htm Acesso em 20/05/2018.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de emenda à Constituição**. Brasília/2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2192459>. Acesso em: 10/06/2019.

BRASIL. Senado Federal. **Reforma da Previdência**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/05/07/reforma-da-previdencia-cria-contribuicao-minima-para-trabalhadores-do-campo>. Acesso em: 07/05/2019.

BRASIL. Senado Federal. **Reforma da Previdência: uma introdução em perguntas e respostas**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/ Senado, Dezembro/2016 (Texto para Discussão nº 219). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 10/06/2019.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. – 20. ed. rev., atual. E ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

CARVALHO, Raul Pequeno Sá. **A necessidade de contribuição à seguridade social pelo segurado especial**. Disponível em: http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13991. Acesso em: 29 de setembro de 2018.

FUNAI. **Previdência Social**. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/index.php/previdencia-social>. Acesso em: 23/05/2018.

GOES, Hugo. **Manual de direito previdenciário: teoria e questões** / Hugo Goes. - 14. ed. - Rio de Janeiro: Ferreira, 2018.

IBGE. **CENSO**. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=8>. Acesso em 06/06/2019.

PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Resultados do RGPS**. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/a-previdencia/politicas-de-previdencia-social/resultados-do-rgps/>. Acesso em: 06/06/2019.

ROCHA, Daniel Machado da. **Comentários à lei de benefícios da previdência social** / Daniel Machado da Rocha – 16. ed., rev. atual., e ampl. – São Paulo: Atlas, 2018.

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. **Seguridade Social e combate à pobreza no Brasil: o papel dos benefícios não-contributivos**. Disponível em: http://antigo.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fprog_ao_contri.pdf. Acesso em: 23/05/2019.

Declaração de Interesse

Os autores declaram não haver nenhum conflito de interesse

Financiamento

Financiamento próprio.