

SEGURIDADE SOCIAL

1 Apresentação

O capítulo “Seguridade social” desta edição está composto da seguinte forma. Na seção 2, informam-se os processos que se desenrolaram ao longo de 2006 e primeiros meses de 2007, dando origem, especificamente, a três fatos de maior relevo para o conjunto da seguridade social brasileira, a saber: *i*) um novo tratamento legal aos pequenos empreendimentos, por meio da chamada Lei do Super Simples, que é parte integrante da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas (Lei Complementar nº 123/2006); *ii*) uma nova regulamentação aos segurados especiais da Previdência Rural, por meio do Projeto de Lei nº 6.852/2006; e *iii*) um novo incentivo tributário para a formalização de contratos dos(as) trabalhadores(as) domésticos(as), estabelecido pela Medida Provisória nº 248 de 6 de março de 2006.

De início, chama atenção o fato de todos os fatores identificados pertencerem mais de perto ao campo da Previdência Social. É que a conjuntura recente, no âmbito da seguridade social, tem estado realmente marcada por fatores vindos da Previdência, centro nevrálgico do sistema de proteção social brasileiro (sobretudo em termos dos recursos envolvidos), e talvez por isso mesmo, centro quase que permanente das atenções reformistas há pelo menos uma década. Mas em que pese o teor preponderantemente desconstrutivo da maior parte das propostas em curso de reforma previdenciária, cujo eixo comum é a tentativa de estreitar os vínculos atuariais do sistema, há de outro lado um movimento paulatino de mudanças, das quais os fatos legislativos aqui elencados são uma parte, que na verdade vai na direção de alargar a cobertura social da Previdência, isso na perspectiva da seguridade social, motivo pelo qual esses eventos estão tratados aqui neste capítulo.

Depois, na seção 3, realiza-se a tradicional análise financeira do Orçamento da Seguridade Social (OSS), tal qual empreendida por este periódico já há várias edições. Por fim, resumem-se os argumentos sob a forma de considerações finais. Na seqüência do capítulo, optou-se, na nova seção 4, de “Tema em destaque”, por recuperar a conceituação mais ampla da seguridade social no caso brasileiro, a fim de dar embasamento a um desenho favorável e incluyente de reforma previdenciária de longo prazo no país.

2 Fatos relevantes

O que há de comum entre os três fatos de conjuntura aqui eleitos para compor o mosaico da seguridade social brasileira no período recente é que, de diferentes maneiras, todos eles apontam para a consolidação do conceito e mesmo para a expansão real da proteção social de contingentes específicos da população brasileira. É uma situação paradoxal porque, embora a idéia e as estruturas institucionais de seguridade social, tais quais previstas pela Constituição Federal de 1988, tenham sofrido intensos processos de desconstrução ao longo dos últimos anos, parece que, felizmente, alguns dos seus princípios fundantes foram preservados.

Com isso, relata-se que os três fatos de relevância aqui identificados, a despeito dos problemas intrínsecos de cada um, parecem de qualquer forma convergir, cada qual a sua maneira, para um projeto comum de ratificação dos princípios de equidade e universalização da cobertura nos termos da seguridade social e, tão importante quanto, para a ampliação da proteção social que passa a abarcar, por meio das medidas legais recém-aprovadas ou em tramitação, diferentes segmentos populacionais antes colocados à margem da cobertura previdenciária, quais sejam: *i)* os pequenos empreendedores que trabalham como autônomos e/ou os assalariados antes informais desses pequenos empreendimentos, que agora têm a possibilidade de serem albergados por meio dos incentivos tributários oferecidos pela chamada Lei do Super Simples; *ii)* os trabalhadores do mundo rural na condição de comodatários, posseiros, usufrutuários, assentados e extrativistas, os quais, se contemplados como segurados especiais pela nova regulamentação proposta para a previdência do mundo rural, se unirão aos produtores, parceiros, meeiros, arrendatários rurais e aos pescadores artesanais, na condição de segurados especiais do regime de economia familiar da Previdência Rural; e *iii)* os trabalhadores domésticos antes na informalidade que agora poderão ser potencialmente formalizáveis por incentivo tributário dados aos seus empregadores.

O que há de comum nesses três eventos citados é a criação de normas legais que propiciam a inclusão previdenciária de relações de trabalho não assalariadas na Previdência. Isto se dá, em cada caso, pela provisão de subvenções explícitas ou implícitas de alíquotas contributivas susceptíveis de trazer estes trabalhadores para o seguro social. É o que se verá a seguir em detalhes.

2.1 Novo tratamento legal aos pequenos negócios pela Lei do Super Simples

O Super Simples integra a nova regulação da atividade dos pequenos empreendimentos no Brasil, instituída pela Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas (Lei Complementar nº 123/2006). Assim como suas antecessoras, essa lei procura garantir efetividade à Constituição Federal de 1988, no que se refere à previsão de tratamento diferenciado do Estado aos pequenos empreendimentos.

Em linhas gerais, o propósito da Lei Geral é facilitar a estes o cumprimento de suas obrigações administrativas, tributárias, trabalhistas e previdenciárias. Do ponto de vista dos empreendimentos, essa facilitação possibilita que eles se legalizem e, em alguma medida, dinamizem seus negócios. Já do ponto de vista do Estado, essa legalização e dinamização são interessantes, pois proporcionam, entre outras coisas, maior arrecadação de tributos.

A Lei Geral prevê uma série de medidas de estímulo aos pequenos empreendimentos, entre as quais se pode citar: *i)* agilidade para abertura e fechamento; *ii)* incentivo ao associativismo e à cooperação; *iii)* preferência em compras governamentais; *iv)* acesso ampliado a financiamentos; *v)* possibilidade de parcelamento de débitos; *vi)* apoio à inovação tecnológica; *vii)* oportunidade de exportação da produção; *viii)* facilidade no trato com o sistema judicial; e *ix)* tratamento tributário diferenciado.

O Super Simples, que é um aspecto da Lei Geral, refere-se principalmente a este último ponto. Com ele, os pequenos empreendimentos contam com um sistema unificado, simplificado e favorecido de recolhimento de tributos. Entre as vantagens desse sistema, pode-se mencionar:

- Recolhimento centralizado de impostos e contribuições. Utilização de um único documento de arrecadação.
- Tributação com alíquotas favorecidas, ainda que progressivas, de acordo com as receitas auferidas.
- Cálculo simplificado do valor a ser recolhido. Apurado com base na aplicação das alíquotas sobre uma única base: média das receitas auferidas pelo empreendimento nos últimos 12 meses.
- Escrituração facilitada das atividades. Dispensa da obrigatoriedade de uma série de procedimentos de escrituração.
- Dispensa do pagamento de algumas contribuições federais. Incluem-se aí as contribuições destinadas ao Sesc, ao Sesi, ao Senai, ao Senac, ao Sebrae e a seus congêneres, bem assim as relativas ao salário-educação e à contribuição sindical patronal.

Destaque-se que essas vantagens se referem ao seguinte conjunto de tributos: *i)* no âmbito federal: IRPJ, IPI, PIS, Cofins, CSLL e contribuição previdenciária;¹ *ii)* na esfera estadual: ICMS; e *iii)* no contexto municipal: ISS.

Para encerrar, a instituição de uma nova regulação da atividade dos pequenos empreendimentos no Brasil justifica-se pela possibilidade que se abre para sua legalização e dinamização. E, dessa forma, é possível dizer que a Lei Geral pode ser benéfica não só para os empreendimentos, mas também para o Estado brasileiro.

Contudo, é fundamental a realização de estudos aprofundados, capazes de avaliar a eficácia, a eficiência e a efetividade dessa política pública – de maneira que verifique se seus resultados em termos de empregos criados, salários pagos e tributos arrecadados realmente confirmam as expectativas que balizaram a aprovação dessa lei. Os estudos realizados até o momento pelo Ipea, a esse respeito, mostram-se inconclusivos (e até mesmo contraditórios).²

2.2 Nova regulamentação aos segurados especiais da Previdência Rural

O Congresso Nacional está discutindo uma série de alterações na regulamentação da Previdência Rural brasileira – que é efetuada principalmente pelas Leis nº 8.212/1991 e nº 8.213/1991. Representantes dos trabalhadores, dos empresários, do Ministério da Previdência Social e do próprio Congresso Nacional estão procurando construir um consenso sobre o Projeto de Lei nº 6.852/2006. Entre outros pontos, esse projeto contempla:

- Uma nova definição de segurado especial. Sem desconsiderar o produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais, bem como o pescador artesanal, o projeto

1. Apenas a parcela da contribuição previdenciária a cargo da pessoa jurídica, de que trata o artigo 22 da Lei nº 8.212/1991 e o artigo 25 da Lei Federal nº 8.870/1994.

2. Verificar o Texto para Discussão nº 1.277, intitulado *Avaliação do Simples: implicações à formalização previdenciária*, publicado pelo Ipea em maio de 2007. Quando se observa o conjunto da economia brasileira, a regulação favorável aos pequenos empreendimentos (existente desde a Lei nº 9.317/1996) parece ter resultado na criação de novas unidades produtivas e em novos empregos. Entretanto, quando se analisa o segmento da economia formado apenas pelos pequenos empreendimentos, tal regulação parece ter permitido, tão-somente, a sua reprodução sem a criação de novos empregos, sem o pagamento de maiores salários e sem o pagamento de mais tributos (antes pelo contrário). De maneira que novos estudos são necessários para verificar se, de fato, se justifica a regulação instituída pela Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas.

de lei prevê a atribuição da condição de segurado especial ao comodatário, ao possessor, ao usufrutuário, ao assentado e ao trabalhador extrativista.

- Uma nova definição de regime de economia familiar. A nova definição de economia familiar rural ultrapassa a noção estrita de trabalho familiar agrícola, existente na legislação original (Leis nº 8.212/1991 e nº 8.213/1991), e inclui atividades rurais não agrícolas, bem como assalariamento parcial de até 120 dias/ano, condições que anteriormente desclassificavam o segurado especial.
- Uma permissão para a contratação de terceiros. O projeto de lei abre a possibilidade de que o segurado especial contrate terceiros para auxiliá-lo nas atividades rurais, por até 120 pessoas/dias ao ano, sem que isso acarrete a perda da condição de segurado especial.
- Uma autorização para que o segurado especial desenvolva outras atividades. Há a possibilidade de realizar outras atividades econômicas, rurais ou até mesmo urbanas, no limite de 120 dias ao ano, sem que venha a perder sua qualidade de segurado especial.
- Uma nova relação entre o local de trabalho e o de moradia do segurado especial. De acordo com o projeto de lei, esse segurado pode morar no próprio empreendimento rural onde labora ou, também, no aglomerado urbano ou rural próximo a tal empreendimento.
- Uma dimensão específica de propriedade para o segurado especial. Este segurado pode ser proprietário de empreendimentos rurais com área de até quatro módulos fiscais, sem perder a qualidade de segurado especial.
- Uma possibilidade de parceria, meação ou comodato. O segurado especial pode ceder uma proporção da área de seu empreendimento por meio de parceria, meação ou comodato, sem que por isso venha a perder sua qualidade de segurado especial.
- Um maior leque de meios comprobatórios da atividade rural. Além daqueles já definidos pelo INSS, prevê-se um conjunto de novos meios para que o segurado especial possa comprovar a realização de atividades rurais em regime de economia familiar.
- O projeto de lei mantém a realização de trabalho em regime de economia familiar como requisito básico para a obtenção dos benefícios da Previdência Rural. A comprovação de determinado número de anos de trabalho em tal regime permanece como condição fundamental de acesso a esse sistema previdenciário.
- E, por fim, preserva-se com o projeto de lei a regra atualmente em vigor de contribuição dos segurados especiais. Segundo essa regra, a base de cálculo da contribuição é a comercialização da produção, sobre a qual incide uma alíquota de 2,1%.

Em linhas gerais, essas alterações na regulamentação da Previdência Rural são meritórias. Afinal, elas permitem que os segurados especiais contem com mais certeza e confiança em suas relações jurídicas. E isso é relevante para que esse grupo social possa contar com a segurança oferecida pelo conjunto de benefícios da Previdência Rural, de maneira concreta e efetiva.

2.3 Incentivo tributário para a formalização de contratos das(os) trabalhadoras(es) domésticas(os)

A profissão de trabalhador doméstico nunca chegou a receber estatuto equivalente às demais ocupações assalariadas no referente aos direitos da seguridade social; significativamente, a CLT não abrangia o trabalho doméstico.³ A primeira regulamentação específica foi dada pela Lei nº 5.859, de 1972 (ainda vigente), mas que não garantia aos domésticos os direitos assegurados aos assalariados em geral – na verdade, apenas determinava que o empregado doméstico teria direito a férias de 20 dias. Em termos de seguridade social, foi só com a Constituição de 1988 que os trabalhadores domésticos obtiveram direito à aposentadoria e acesso a maior parte dos benefícios da seguridade social; porém, permaneceram excluídos de outros benefícios, em especial o seguro-desemprego e o salário-família.

Com a justificativa de incentivar a formalização dos vínculos de trabalho das(os) empregadas(os) domésticas(os), o governo federal editou em 6 de março de 2006 (por ocasião do Dia da Mulher) a Medida Provisória nº 248, que, entre outros dispositivos, abriu a possibilidade de que a contribuição patronal à Previdência Social seja descontada do imposto de renda devido pelas pessoas físicas. A MP estipulou também certos limites, mantidos na lei aprovada pelo Congresso Nacional, tais como: *i*) só poderá ser deduzida a contribuição referente a um empregado; e *ii*) a dedução total não pode exceder o valor da contribuição patronal incidente sobre a remuneração de um salário mínimo mensal, adicionada do valor do 13º salário e do adicional de 1/3 referente às férias. Cabe ressaltar que esta dedução é, a princípio, provisória: só será válida até a declaração do imposto de renda de 2012. A medida estabelece, portanto, uma renúncia fiscal que subsidia a contribuição dos empregadores.

Há duas considerações a serem feitas a respeito dessa medida: a primeira referente aos direitos do(a) trabalhador(a) doméstico(a); a segunda referente aos desdobramentos em termos de financiamento e gasto da seguridade social. A medida provisória originalmente não trazia nenhuma melhora quanto aos benefícios aos quais o(a) trabalhador(a) doméstico(a) teria direito. Ao longo da tramitação no Congresso Nacional, foram incorporadas emendas que tornavam obrigatória a vinculação ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)⁴ e facultavam o acesso ao seguro-desemprego e ao salário-família. No entanto, tais medidas foram objeto de veto presidencial. Na exposição de motivos, o Executivo alegava que não havia uma fonte de custeio para os custos adicionais e que o trabalho doméstico se caracterizaria por uma “prestação de serviços eminentemente familiar”, que “não se coaduna com a imposição da multa relativa à despedida sem justa causa”; também argumentou que tais medidas onerariam em demasiado o vínculo do trabalhador doméstico, levando ao desemprego e à informalidade. Na verdade, o que o Executivo fez foi vetar as alterações que teriam impacto em termos de gasto público; outras medidas incluídas pelos congressistas, que também oneram o empregador, como a ampliação do período de férias de 20 para

3. Essa não alcança as pessoas que trabalham como diaristas, posto que o caráter não contínuo de suas atividades as colocam na categoria de prestadores de serviços eventuais e não de empregados.

4. Atualmente, a inscrição do(a) trabalhador(a) doméstico(a) no FGTS é opcional para o empregador; além disso, apenas se ele optar pelo recolhimento ao fundo é que o(a) trabalhador(a) doméstico(a) será elegível para o seguro-desemprego. Há, no entanto, proposta em tramitação no Congresso Nacional para dissociar o acesso a esses benefícios – o seguro-desemprego independência da opção pelo FGTS.

30 dias, foram sancionadas. Porém, o teor do veto mantém o acesso limitado dos(das) trabalhadores(as) domésticos(as) aos benefícios da seguridade social, evitando sua equiparação aos demais assalariados. O resultado é que a legislação continua ambígua a respeito da condição do trabalho doméstico: trata-se de uma relação assalariada como as outras e portanto não deveria ser diferenciada quanto a direitos e garantias, ou não – e, neste caso, qual o fundamento da distinção?

Quanto ao segundo ponto, sem dúvida, a medida favorece a formalização, pois retira praticamente todo o custo do pagamento da contribuição do empregador – já que a maior parte das remunerações pagas às(aos) empregadas(os) domésticas(os) é próxima ou igual ao salário mínimo. Se a ausência de registro das(os) empregadas(os) domésticas(os) tem alguma relação com o custo de contratação, à medida que o salário mínimo continue a crescer a taxas maiores que os rendimentos dos estratos intermediários (o que tem sido a tendência nos últimos anos) podem ocorrer dois movimentos: *i*) diminuirá o número de vagas para empregados domésticos, já que menos pessoas físicas poderão manter esta relação; e/ou *ii*) a pressão no sentido da “informalização” deverá aumentar. O incentivo tributário vai em sentido contrário aos dois movimentos. No entanto, cabe monitorar atentamente a evolução dos indicadores de mercado de trabalho nos próximos anos para verificar se essa redução nos custos do emprego foi pelo menos em parte apropriada pelos trabalhadores sob a forma de maior taxa de formalização, ou se serviu apenas para desonerar os empregadores (ou seja, aquelas pessoas que trabalhavam irregularmente continuam na mesma condição). Apenas no primeiro caso o incentivo poderá ser considerado uma medida de ampliação da seguridade social.⁵

3 Financiamento e gastos da seguridade social

A execução orçamentária da seguridade social em 2006 foi inferior aos recursos arrecadados por todas as fontes constitucionais neste ano, mesmo após a aplicação da regra da Desvinculação dos Recursos da União (DRU), com um total de despesa de R\$ 291,5 bilhões e receitas de R\$ 293 bilhões, sendo que R\$ 14,5 bilhões vieram de fontes não vinculadas (recursos ordinários). Sem os descontos relativos à aplicação da regra da DRU, as receitas totalizariam R\$ 310,5 bilhões, excluído o aporte de recursos ordinários.

A principal pauta de gasto continua sendo a dos gastos do tipo A, que representaram 70,2% do total das despesas da seguridade social neste ano.⁶ Nesta pauta estão as despesas que correspondem ao atendimento de direitos sociais básicos, exercidos por iniciativa do cidadão e que não são passíveis de qualquer discricionariedade pelo governo. Nessa pauta, o pagamento da Previdência Social foi o principal item de despesa (R\$ 162,5 bilhões), seguido pelo dispêndio para manutenção do SUS-Hospitalar (R\$ 19,4 bilhões).

5. Para um desenvolvimento adicional desta temática, ver os capítulos de “Direitos humanos, justiça e cidadania”, das edições nº 12 e nº 13 deste periódico, bem como o capítulo de “Igualdade de gênero” da edição presente.

6. O Orçamento da Seguridade Social neste periódico é organizado de forma que classifique as despesas numa tipificação com quatro possibilidades, a saber: *i*) gastos do tipo A são os relacionados aos direitos sociais básicos, exercidos por iniciativa do cidadão, não passíveis de cortes orçamentários; *ii*) gastos do tipo B são também relacionados a direitos sociais constitucionalizados, mas a iniciativa desses gastos depende de decisões/programas governamentais específicos; *iii*) gastos do tipo C são despesas relacionadas a ações levadas a cabo somente por iniciativa do governo, sem relação com direitos sociais; e *iv*) gastos do tipo D correspondem às despesas com o sistema de previdência do funcionalismo federal.

O grupo de gastos do tipo B engloba todos os outros programas do Ministério da Saúde, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do Ministério da Previdência. Essas despesas estão relacionadas a direitos sociais constitucionalizados e/ou a ações-meio dos ministérios, dependendo da iniciativa do governo para sua execução. Esta pauta de gasto em 2006 manteve o mesmo nível de participação no total das despesas do ano anterior, correspondendo a 10,8 % do total das despesas da seguridade social.

Os gastos do tipo C representam os dispêndios com Bolsa Família; o que diferencia este gasto dos anteriores é que ele depende totalmente da iniciativa do governo para se efetivar, não sendo determinado por critério de seguridade social constitucional. Embora apresente aumento contínuo de participação ao longo dos anos, esta ainda é a pauta com menor peso no total das despesas da seguridade social, correspondendo a 2,8% do total.

Os gastos do tipo D correspondem às despesas com inativos e pensionistas da União, além das indenizações e das pensões especiais de responsabilidade da União. Esta pauta foi incluída no Orçamento da Seguridade Social (OSS) por força da Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo os gastos deste tipo representado 16,11% do total em 2006.

TABELA 1

Orçamento da Seguridade Social liquidado em 2006

(Em milhões de reais)

Despesa/liquidado		Receita		
Gastos do tipo A		Fontes	Depois DRU	Recolhimento DRU ²
Previdência social básica	162.577	1) Contribuição de empregadores e trabalhadores	127.196	0
Pagamento do seguro-desemprego	11.064	2) Cofins	75.284	18.821
Pagamento do benefício de prestação continuada – Loas	9.679	3) CPMF	21.092	3.958
Atenção hospitalar e ambulatorial no Sistema Único de Saúde	19.432	4) Contribuição sobre lucro líquido pessoa jurídica	23.158	5.789
Pagamento de renda mensal vitalícia	1.892	5) Receita de prognóstico	560	140
Total de gastos do tipo A	204.643	6) PIS/Pasep (seguro-desemprego)	11.064	2.766
Gastos do tipo B ³		7) Contr. seg. servidor público (servidor + patronal)	11.741	0
Ministério da Saúde: outros programas	21.612	8) Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza	6.490	0
Ministério do Desenvolvimento Social: outros programas	1.753	9) Contribuição sobre a produção rural ⁴	1.957	489
Ministério da Previdência Social: outros programas	8.290	10) Receitas provenientes de impostos	14.532	0
Total de gastos do tipo B	31.656			
Gastos do tipo C				
Transferências de renda com condicionalidades (Bolsa Família)	8.231			
Total de gastos do tipo C	8.231			
Gastos do tipo D				
Previdência de inativos e pensionistas da União	46.262			
Indenizações e pensões especiais de responsabilidade da União	723			
Total de gastos do tipo D	46.984			
Total	291.514	Total	293.074	31.964

Fonte: Siafi/STN e Sidor/SOF.

Notas: ¹ Valores correntes.

² A incidência da DRU dá-se recolhendo 20% do valor arrecadado na forma de Cofins, Contribuição sobre Lucro Líquido de Pessoa Jurídica, Receita de Prognóstico e Contribuição sobre a Produção Rural somado a 15,8% do valor arrecadado como CPMF e a 20% da parte da arrecadação do PIS/Pasep destinada ao pagamento do seguro-desemprego.

³ Os outros programas dos ministérios estão nesta pauta.

⁴ Por causa da não-disponibilidade deste valor arrecadado, como estimativa replica-se o valor arrecadado em 2005.

Como já observado em números anteriores deste periódico, as principais pautas de gasto da seguridade (gastos do tipo A e do tipo D) são muito estáveis, apresentando rigidez à sua diminuição. Os gastos do tipo C, que são um componente menor das despesas, embora estejam sujeitos a ajustes para baixo por dependerem do poder discricionário do governo, não têm dado sinais de diminuição ao longo dos anos.

Já do ponto de vista da arrecadação, o Orçamento da Seguridade Social (OSS) em 2006 corrobora a situação evidenciada na edição nº 13 deste periódico, que fez uma recuperação da evolução do OSS de 1995 a 2005. A constatação é de uma inversão significativa na composição das fontes de financiamento do orçamento social, por onde os recursos ordinários (impostos) e outras transferências foram sendo paulatinamente substituídos pelos recursos vinculados (contribuições sociais). Ou seja, o aporte de recursos ordinários ao Orçamento da Seguridade Social corresponde hoje a apenas uma pequena parte do retorno de recursos retirados pelo mecanismo da DRU, sem o qual o excedente de recursos para as políticas de previdência, assistência social e saúde teria sido ainda maior.

4 Tema em destaque

Seguridade social e fundamentos para uma reforma previdenciária includente no Brasil

A seguridade social brasileira talvez possa ser avaliada como o sistema de proteção social mais avançado da América Latina, tendo em conta a amplitude dos direitos assegurados e também a dimensão quantitativa da população beneficiada. De acordo com seus fundamentos legais, estabelecidos na Constituição de 1988, a seguridade social constitui “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. O sistema, na sua origem, exibe um propósito fundamental que é o de desvincular o usufruto de muitos de seus benefícios e serviços em relação ao histórico da contribuição individual à Previdência. Sua diversificada base de financiamento inclui não apenas as tradicionais contribuições de empregados e empregadores, como também importantes fontes que dependem de contribuições específicas para o sistema (como a Cofins, a CSLL e a CPMF) e das arrecadações fiscais, geradas de maneira direta ou indireta por toda a sociedade, por meio dos orçamentos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

O intento de criar um sistema de caráter universalista e democrático, sob gestão do poder público, transparece nos princípios que o legislador constituinte definiu para a implementação de nossa seguridade social, quais sejam, os que estão declarados no artigo 194:

- I – universalidade da cobertura e do atendimento;
- II – uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III – seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV – irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V – equidade na forma de participação no custeio;
- VI – diversidade da base de financiamento;
- VII – caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.

Com esse arcabouço legal, era deixado para trás o princípio organizador único do seguro social no Brasil, que passava a dividir espaço com o princípio da seguridade

social. A ênfase em tais princípios de equidade, amplitude de cobertura e participação democrática estava em consonância com as demandas então apresentadas por diversos movimentos que se organizavam em torno da noção de cidadania, englobando tanto a dimensão de direitos políticos quanto a dimensão dos direitos sociais. Tais demandas tinham em vista objetivos concretos de proteção social a serem alcançados, entre eles:

- a) assegurar cobertura para segmentos populacionais desprotegidos;
- b) estabelecer mecanismos claros e permanentes de financiamento;
- c) eliminar ou diminuir as diferenças entre trabalhadores rurais e urbanos, no que tange aos tipos e aos valores dos benefícios;
- d) descentralizar a gestão da saúde e da assistência;
- e) criar mecanismos de participação da sociedade civil (controle social) na formulação e no acompanhamento das políticas.

Cabe referir aqui a contribuição dada pelo chamado movimento sanitário, que, na Conferência Nacional de Saúde de 1986, já havia proposto a unificação do sistema de saúde e a universalização dos seus serviços, em bases descentralizadas, com a fusão do Ministério da Saúde com o antigo Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps), estabelecendo as premissas organizacionais do SUS. Nessa época, esse movimento ainda não atinava para a importância de que a saúde fizesse parte de um sistema mais amplo de direitos sociais. Mas, na proposta inicial do relator da Comissão de Ordem Social da Assembléia Constituinte, o sistema de saúde já aparecia como um dos componentes da seguridade social, ao lado da previdência e da assistência. Ainda perplexas pela ampliação dada ao tratamento da questão do direito à saúde, as lideranças do movimento sanitário temiam que a saúde ficasse administrativamente subordinada à previdência e trataram de fazer incluir o inciso do artigo 195, que preconiza implicitamente a manutenção da identidade institucional e orçamentária para as três instâncias:

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.⁷

A idéia de um orçamento específico da saúde, vinculado percentualmente ao orçamento da União, não vingou como queria a maioria dos participantes do movimento sanitarista. Eles anteviam uma dificuldade que veio a ocorrer na década seguinte: a subtração de recursos da saúde em nome da prestação dos benefícios previdenciários, que têm um caráter claramente compulsório. Tal dificuldade, como se sabe, levou o Ministério da Saúde a buscar fontes adicionais de financiamento do setor, o que acabou por se traduzir na CPMF. Por outro lado, o SUS foi implantado a partir de 1991 sem que seus gestores se sentissem participantes e beneficiários de um sistema maior, a despeito da persistente defesa da seguridade social realizada por alguns intelectuais ligados à área.

7. RODRIGUEZ NETO, E. *Saúde, promessas e limites da Constituição*. Rio de Janeiro: Fiocruz, p. 67, 2003.

A seguridade social brasileira é hoje uma realidade institucional que se funda restritamente em dois pilares: o legal e o orçamentário. O pilar legal tem muita força porque é de ordem constitucional. Por sua vez, o pilar orçamentário está explícito no chamado orçamento fiscal e da seguridade social (dos diversos entes federativos). Mas um quadro completo e logicamente ordenado do orçamento da seguridade social não é dado nas contas públicas usuais. Esse quadro obtém-se somente por composição *a posteriori*, de acordo com os vários segmentos ou tipos de ações realizadas pelos três ministérios envolvidos, sendo este um dos objetivos a que propõe este periódico.

Como setor organizacional do Estado, a seguridade social continua a suscitar uma série infindável de discussões e enfrentamentos de ordem política e ideológica. Há uma questão sempre pendente que é o entendimento do seu significado por parte dos atores envolvidos nesses conflitos. Isso está ligado necessariamente às questões de financiamento e ao tão propalado déficit da Previdência Social. Muitos economistas e a própria imprensa continua a tratar o Orçamento da Seguridade Social como se fosse algo pertinente apenas à garantia dos benefícios previdenciários, ou seja, como se estivesse restrita à lógica de um seguro, com suas típicas regras atuariais. Ignora-se que a previdência é apenas um dos capítulos da seguridade, e uma boa parte dos gastos com a seguridade social faz-se a partir de receitas orçamentárias. Também são ignorados elementos operacionais fundamentais, tais como a diferença entre a contribuição para a previdência rural (necessariamente subsidiada por recursos fiscais) e a contribuição para a previdência urbana (de caráter contributivo rigoroso). Por outro lado, muitos dos benefícios, como é o caso do recém-implantado Programa Bolsa Família, não são entendidos, ainda, como constituindo uma ação da seguridade. Perde-se de vista, portanto, o fato de que a composição e a lógica de operação dos três segmentos (previdência, saúde e assistência) se diversificam internamente de tal modo que atenda ao espírito da seguridade social, que é o da universalização de direitos sociais sem necessariamente depender da contribuição individual. Esses princípios da seguridade social foram defendidos com pertinência pelos múltiplos atores da área de assistência social que se mobilizaram, no início da década de 2000, em torno da aprovação do Suas e da Loas. Esses atores entenderam que a assistência social torna-se tanto mais fortalecida quanto mais o Estado puder encampar uma visão de conjunto para a seguridade social. Com isso, a assistência social é colocada na vertente da garantia de direitos, portanto, não mais associada às ações caritativas ou meramente compensatórias.

A despeito de todas essas deficiências de natureza institucional, orçamentária e política, a seguridade social mantém-se como um fato que afeta positivamente a qualidade de vida de praticamente toda a população brasileira, mediante a prestação regular e descentralizada de benefícios e serviços. Por isso, é altamente relevante atentar para o cerne das discussões que se vão travando no âmbito do Fórum Nacional da Previdência Social (FNPS), já que dele deve emergir um conjunto de proposições de reforma de longo prazo, cujo formato final e conteúdos ainda não estão totalmente delineados, podendo, por isso mesmo, tanto ratificar quanto redefinir os pilares da seguridade social brasileira.

De antemão, portanto, é preciso dizer que, quase encerrado o tempo estipulado pelo FNPS para sua duração, parece se evidenciar no debate técnico-político algumas posições que, se lidas na perspectiva da seguridade social, estariam na seguinte ordem de prioridades: *i*) desvinculação; *ii*) minimização; *iii*) manutenção do *status quo*, com melhoria de gestão do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e algumas

mudanças de regras de longo prazo; e *iv*) ampliação da cobertura do mercado de trabalho no RGPS, com mudanças paramétricas de longo prazo.

As duas primeiras posições são na verdade bastante próximas e por elas trafegam os argumentos em geral mais fiscalistas do ponto de vista dos princípios que regem a seguridade social brasileira, já que falam abertamente em restrição de direitos previdenciários que já estão até mesmo efetivados no país. A tese da *desvinculação* já é bastante conhecida. Tem por pressuposto praticamente único o argumento da “explosão fiscal” das contas do RGPS, que agora é remetida ao médio prazo. Aduz ainda o argumento de uma supostamente extrema generosidade das regras previdenciárias brasileiras, segundo comparações internacionais selecionadas. Segundo o receituário dessa corrente, a reforma que propõe afetaria vários dos critérios básicos da seguridade, pois: *i*) desvincular-se-ia o salário mínimo do piso de benefícios previdenciários; *ii*) desvincular-se-ia o salário mínimo do piso assistencial Benefício de Prestação Continuada (BPC/Loas); *iii*) elevar-se-ia para 70 anos a idade de obtenção do BPC, que ficaria restrito a 75% de um valor básico a ser definido; e *iv*) aproximar-se-ia o sistema de previdência rural de um sistema assistencial do tipo BPC/Loas.

A segunda linha de abordagem, que aqui se denomina *minimalista*, no sentido da seguridade social, pode na verdade ser considerada complementar à posição anterior. Ela parte da premissa de que uma política de combate à pobreza e de promoção da igualdade, centrada em “transferências de renda” vinculada ao salário mínimo, é muito cara e tem efeitos reduzidos sobre a redução dos índices de desigualdades. Daí que transferir recursos da seguridade social para programas focalizados sob a linha de pobreza, tal qual o Programa Bolsa Família, seria uma solução muito mais eficiente. Essa linha de argumentação, então, pode ser lida como uma variante da tese das desvinculações explícitas, antes mencionada.

Já as duas últimas posições em debate (a da manutenção do *status quo* com melhoria da gestão do RGPS e a da ampliação significativa da cobertura social) antepõem-se às duas primeiras por assumirem, como ponto de partida para novas reformas, o conjunto de direitos sociais já consagrados na estrutura institucional e de financiamento atualmente em exercício no país. Apesar disso, ambas diferem-se profundamente quanto ao sentido futuro das reformas previdenciárias que precisariam ser feitas, visando alargar o campo de cobertura e de proteção social efetiva à população, motivo pelo qual elas não podem ser consideradas complementares, devendo ser apresentadas separadamente.

A terceira linha de posições – manutenção do *status quo* – deve ser lida a partir das propostas de emendas constitucionais, de autoria do próprio Poder Executivo, prorrogatórias da DRU e da CPMF até 2011, nos mesmos termos ora vigentes. A emenda da nova DRU (desvinculação de 20% de impostos e contribuições sociais das respectivas prescrições constitucionais a que se destinam) não eleva nem reduz o tamanho atual da seguridade social. O caso da CPMF, por sua vez, cumpre papel explícito de renovar uma importante base de financiamento do Orçamento da Seguridade Social, também até 2011, o que confirma a idéia implícita desta posição no debate acerca da manutenção do orçamento em curso para a seguridade social e do tamanho em que esse se apresenta atualmente (cerca de 12% do PIB).

A quarta e última posição em evidência no debate em curso no FNPS – ampliação da cobertura previdenciária do mercado de trabalho – é a mais frágil na

conjuntura atual, entre outras coisas, porque tem precisado se contrapor, antes de qualquer coisa, ao predomínio das posições conservadoras que já há mais de uma década vem perpassando a discussão pública sobre reforma da previdência, quando se colou à idéia de reforma, os pressupostos de restrição, contenção, diminuição, retração etc. Nesse sentido, fica sempre escamoteado, a segundo plano, o argumento central dessa posição minoritária, mas importante em termos da preservação da seguridade social, de que é preciso alargar os limites estreitos de cobertura previdenciária no país, até mesmo para reverter o processo de desfiliação ocorrido ao longo das décadas de 1980 e 1990. A baixa cobertura ativa na Previdência atual (ao redor de 54% de segurados, relativamente ao total da PEA) não é uma situação confortável nem para a política social nem para a política econômica.

A ampliação significativa de cobertura dos trabalhadores ativos no RGPS depende de políticas de estímulo ao desenvolvimento econômico, secundadas por normas de política previdenciária que assegurem condições de manutenção e ampliação do ciclo atual de emprego formal na economia, operante desde o ano de 1999. Para tanto, há de se estabelecer metas de formalização do emprego, por pelo menos uma década, para que se possa chegar em 2017, por exemplo, com cerca de $\frac{2}{3}$ da PEA inscrita no sistema previdenciário nacional.

Como se sabe, o RGPS é um sistema previdenciário de repartição de caráter contributivo, e é ao mesmo tempo um subsistema da seguridade social, que opera com subvenções a determinadas categorias de segurados, devendo estas subvenções ser financiadas pelos tributos da seguridade social. Assim, o sentido incluyente de uma política de longo prazo para a previdência social e para o mercado de trabalho passa necessariamente por ampliar as zonas de intersecção entre ambas (previdência e mercado de trabalho) com o sistema de seguridade social, tornando o trabalho protegido o eixo principal desse sistema. Este movimento de reforma pressupõe, portanto, a inclusão significativa no sistema previdenciário de uma parte importante de trabalhadores e de suas respectivas relações de trabalho, que foram expelidas do RGPS no período de forte desfiliação supracitado, ou que nele nunca ingressaram.

Qualquer cenário de ampliação da cobertura social pressupõe, por sua vez, crescimento econômico e necessidade de recursos fiscais, que não necessariamente aumentam as “necessidades de financiamento” do sistema previdenciário, pois se houver continuidade do crescimento econômico a taxas mínimas de 4,5% a 5% a.a., e algumas mudanças de longo prazo nas regras de concessão de aposentadorias e pensões, consentâneas com as novas tendências demográficas e de ampliação do mercado de trabalho formal, então, pode-se compatibilizar inclusão social com sustentabilidade fiscal do sistema no longo prazo.⁸

No entanto, a não-ampliação do mercado de trabalho na Previdência, secundada por regras ultra-restritivas aos benefícios previdenciários, com objetivos apenas da economia fiscal estrita, não resolvem os problemas da inclusão nem tampouco da sustentabilidade fiscal, funcionando na verdade como uma espécie de esforço de Sísifo. Finalmente, deve-se ponderar que a síntese das proposições de reforma ou de política a longo prazo, oriundas do FNPS ou do Poder Executivo, deve refletir um certo acordo

8. Para uma discussão mais pormenorizada acerca de três cenários possíveis para a relação mercado de trabalho e previdência social, ver o capítulo específico de “Previdência social” nesta edição.

entre as diferentes posições, o que evidentemente não é tarefa trivial, mas é própria da arbitragem política.

Sem sombra de dúvidas, o epicentro da seguridade social continua a ser a Previdência Social pela quantidade de recursos que absorve e também pela inevitável repercussão de suas eventuais crises sobre o conjunto do sistema. As recorrentes propostas de ajustar suas bases financeiras e suas formas de cobertura afetam potencialmente os outros dois segmentos (saúde e assistência social). Por outro lado, a gestão da Previdência é sempre interpretada como uma tarefa estritamente técnica. Cada vez mais são os economistas, de dentro do governo ou de fora (pela imprensa), que são autorizados a se pronunciarem sobre os rumos a serem dados à previdência, utilizando critérios e argumentos que, muitas vezes, reinterpretem a realidade da previdência social brasileira em termos antiquados, como um seguro social e não como um ramo da seguridade. Nesse sentido, a extinção do Conselho Nacional de Seguridade Social (CNSS), em 1999, teve o significado de um retrocesso político: fez com que a voz da sociedade não mais fosse ouvida por meio de um canal oficial. Deixou de existir influência da sociedade nos destinos do conjunto da seguridade social, em flagrante contrariedade ao que prevê a Constituição Federal.

5 Considerações finais

Embora a idéia e as estruturas institucionais de seguridade social, tais quais previstas pela Constituição de 1988, tenham sofrido sucessivas ameaças de desconstrução ao longo dos últimos anos, parece que, felizmente, seus princípios fundantes permanecem intocados.

Isso pode ser visto, retrospectivamente, por meio do significativo aumento de cobertura e do perfil redistributivo do gasto social, ambos propiciados pela entrada em vigor de políticas públicas pujantes, seja nas áreas da previdência social, assistência social, proteção ao trabalhador e saúde pública, seja por meio de novos direitos para grupos específicos como a política para integração da pessoa portadora de necessidades especiais, o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Estatuto do Idoso, ou ainda por meio das novas modalidades de programas e gastos focalizados, como o Bolsa Família.

Neste capítulo, por sua vez, destaque foi dado a um conjunto específico de alterações legais, cujo ponto em comum é o fato de significarem ampliação efetiva da cobertura previdenciária para segmentos vulneráveis da população. Este movimento quase contínuo de ampliação vem se dando num vetor de seguridade social, pois em todos os casos relatados neste capítulo trata-se de alterações legais que relaxam e/ou flexibilizam a exigência de vinculação contributiva atuarial à Previdência, como critério primeiro de acesso à proteção social.

Em outras palavras, apesar de os ministérios das áreas da seguridade social existirem e atuarem de forma individualizada, sem coordenação sistêmica, parece estar em curso movimentos diversos que convergem para a afirmação dos princípios de equidade, amplitude de cobertura e participação democrática, conforme discutidos na seção 4 deste capítulo. Lá também foi ressaltada a importância do crescimento econômico (com formalização crescente de contratos), como condição fundamental para o equacionamento financeiro dos gastos sociais, em geral, e da seguridade, em particular.