

SEGURIDADE SOCIAL

Na conjuntura política ora em exame destacam-se alguns fatos que repercutem com relevância sobre o sistema de seguridade social. Entre esses, a discussão em torno de uma proposta de corte dos gastos de custeio acima da inflação – o Déficit Nominal Zero –, que da maneira como está sendo apresentada acarreta notórias implicações negativas ao sistema da seguridade social.

Em sentido oposto à proposta de Déficit Nominal Zero, o Senado aprovou em segundo turno a Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005, chamada PEC-Paralela da Previdência, que abriu caminho para “um sistema especial de inclusão previdenciária para atender trabalhadores de baixa renda e àqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência”.

Ainda na linha da Previdência–Seguridade Social, observa-se atualmente uma discussão junto a movimentos sociais, Congresso e Executivo em torno de uma proposta de regulamentação da Previdência Rural, que é aqui objeto de síntese e análise.

Observe-se que a inserção dos temas Previdência Rural e Inclusão Previdenciária nesta seção específica tem a ver com o fundamento nos princípios da seguridade social dessas políticas, que vão mais além da ótica do seguro social clássico que orienta a Previdência estritamente ligada ao contrato de trabalho.

Finalmente, aborda-se como último tópico analítico desta área temática a execução do orçamento da Seguridade Social no primeiro semestre do ano, decomposto nos principais grupos de despesa e receita, conforme tipologia já adotada há vários números neste periódico.

1 Conjuntura

1.1 A proposta do Déficit Nominal Zero e seus efeitos sobre a seguridade social

Circulou na imprensa especializada no início do semestre uma proposta denominada “Emenda Delfim Neto para obtenção do Déficit Nominal Zero”. Conquanto retirada de circulação, depois da manifestação pública de objeção do Ministro da Fazenda (meados de julho), o tema voltou a circular sub-repticiamente em outros noticiários, tudo fazendo crer que se trata de uma espécie de preparação de terreno para futura apresentação. Por isso, vale a pena conhecer seu conteúdo e implicações, até mesmo para não haver surpresas e/ou desinformação no tratamento da questão.

O aspecto essencial da “Emenda Delfim” em relação ao sistema de seguridade social constitui também o cerne do problema: *i*) proibição de gastos de custeio no “Orçamento Fiscal e da Seguridade Social” que excedam a taxa de inflação; e *ii*) desvinculação de novas receitas de contribuições sociais e impostos, hoje obrigatoriamente aplicados na Seguridade Social e na educação fundamental – a Desvinculação de Receitas da União (DRU) subiria dos 20% para 40% dos respectivos tributos.

As contribuições sociais, principalmente a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins), a Contribuição sobre o Lucro Líquido, a CPMF e o PIS-Pasep, são fontes de recursos orçamentários imprescindíveis ao orçamento que financia a Previdência Básica, o Sistema Único de Saúde, a Assistência Social e o Seguro-Desemprego, entre outros direitos sociais. Em 2004, o conjunto de contribuições específicas da Seguridade Social repassou R\$ 27,7 bilhões de recursos desvinculados para o orçamento fiscal. Com isso, o orçamento da Seguridade Social atingiu seu teto – gastou 100% da receita restante com o conjunto de obrigações constitucionais a que está vinculada (ver Orçamento da Seguridade Social 2004 – *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*, nº 10).

A esmagadora maioria da despesa da Seguridade Social é de custeio – pagamento de benefícios previdenciários, do seguro-desemprego, de manutenção do SUS, dos benefícios da Lei Orgânica da Assistência, assim como dos aposentados e pensionistas da União, incluídos nesse orçamento pela Lei de Responsabilidade Fiscal etc. (ver estrutura deste orçamento na seção 2). Isto significa que, se desvinculada por nova emenda (DRU de 40% dos recursos da Seguridade), ou se proibido o pagamento de gastos reais de custeio, fatalmente faltariam recursos para pagar aposentadorias, pensões, serviços médicos, assistência básica etc.

A primeira idéia – cortar gastos de custeio que cresçam em termos reais – é certamente muito mais negativa do que a da DRU ampliada. Isto porque a despesa com benefícios previdenciários contém na sua estrutura um componente demográfico, associado a regras previdenciárias de longo prazo – a taxa de incremento anual do “estoque de benefícios em manutenção” no sistema INSS. Esse estoque nos últimos 25 anos vem crescendo no patamar de 4% a 4,5% ao ano, conforme periodização e distribuição por tipo de benefício sintetizada na tabela 1. Observe-se que, nos diferentes períodos em que se calcula a taxa média de incremento do estoque de benefícios, desde 1980 até 2004, seu incremento médio sempre esteve acima de 4% ao ano, refletindo um processo crescente e histórico de ampliação de direitos previdenciários.

TABELA 1

Benefícios permanentes em estoque mantidos pelo sistema INSS – 1980/2004

(Em %)

Períodos	Taxa de incremento médio anual				Total de benefícios em estoque
	Benefício por tempo serviço	Benefício por idade	Invalidez	Pensão por morte	
1980/1991	6,6	4,9	4,4	6,6	4,5
1991/2004	7,1	6,7	(+)1,6	(+)3,5	4,8
1991/1999	10,2	8,6	(+)0,9	3,7	5,1
1999/2004	2,2	3,7	2,7	3,0	4,2

Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social – 2004. Anuário Estatístico da Previdência Social – vários anos.

Ora, a taxa de crescimento do *quantum* de benefícios previdenciários é co-determinante da taxa de crescimento da despesa.¹ Esta é a soma algébrica da taxa de crescimento do estoque de benefícios mais a taxa de crescimento dos respectivos preços (dos benefícios do nível do salário mínimo e dos benefícios acima do salário mínimo), ponderados pelas respectivas proporções. Fica óbvio que a taxa cresce no mínimo 4% ao ano, mesmo sem elevação real do salário mínimo. Disso decorre que qualquer regra orçamentária que proíba “gastos reais de custeio” é ela própria um contra-senso aos direitos legítimos dos aposentados e pensionistas – cujo princípio de segurança jurídica é garantido por vários dispositivos constitucionais.

Está claro que a proposta do Déficit Nominal Zero contraria também o sistema de Saúde (Emenda Constitucional nº 29/2002), da Assistência Social e da Educação Fundamental e Média, por razões análogas às da Previdência ou ainda por critérios específicos das respectivas áreas.

No passado não muito longínquo – época do regime militar – apelava-se para o controle dos “preços” dos benefícios, para “compensar” o incremento físico dos respectivos estoques. Isto era exequível porque não havia proteção jurídica do piso de benefício – o salário-mínimo; e também porque em regime de inflação acelerada corrige-se sempre retardatariamente salários, soldos e pensões. Captava-se por esse método espúrio o “imposto inflacionário”, mediante desvalorização desses rendimentos.

A proposta do Déficit Nominal Zero retornaria, com outros rótulos, às técnicas de “ajustes” fiscais do passado. Mas este é um procedimento que a sociedade não mais aceita, até porque lê corretamente que essas técnicas em nada contribuiriam para construir uma sociedade democrática, fundada em direitos.

Ao contrário, é papel do Estado brasileiro provisionar por meio do orçamento da Seguridade Social fundos fiscais compatíveis com os direitos sociais básicos ali reconhecidos. E isto é possível, desde que não se desconstrua o mínimo de garantias que ainda vigoram nas chamadas finanças sociais.

1. A taxa de incremento anual da despesa com Benefícios Previdenciários e Assistenciais pagos anualmente pelo INSS pode ser definida da seguinte forma:

$$\frac{? B_t}{B_{t0}} \cdot \frac{1}{INPC} = \left[\left(\frac{? \text{Estoque } B_t}{\text{Estoque } B_{t0}} \cdot \frac{\overline{P_t}}{P_0} \right) + \left(\frac{? P_{wt}}{P_{w0}} \cdot \frac{B_{w0}}{B_{t0}} \right) \right] \cdot \frac{1}{INPC} + \left[\frac{? d}{B_{t0}} \right] \cdot \frac{1}{INPC}$$

onde:

B_t e B_{t0} são os valores totais dos benefícios efetivamente pagos no dois períodos, deflacionados por um Índice Geral de Preços (INPC)

$? \text{Estoque } B_t$ são os quantitativos físicos dos estoques de benefícios pagos em cada período, ponderados pelos
e
 $\text{Estoque } B_{t0}$ preços médios em cada período. $\frac{\overline{P_t}}{P_0}$

$\frac{? P_{wt}}{P_{w0}}$ é igual ao incremento do salário mínimo no período t sobre a base zero

$\frac{B_{w0}}{B_{t0}}$ é a participação em valor dos benefícios do salário mínimo no valor total dos benefícios e

$\frac{? d}{B_{t0}}$ corresponde às decisões judiciais sobre pagamento de benefícios pretéritos, ou parcelas desses, devidas pelo sistema previdenciário, por decisão judicial definitiva.

1.2 PEC-Paralela e inclusão previdenciária

A promulgação da Emenda Constitucional nº 47/2005, também conhecida quando de sua apresentação original no Senado como PEC-Paralela da Previdência, completou o ciclo de reformas previdenciárias desencadeadas no Governo Lula com a aprovação da EC nº 41/2003. Essa emenda, fruto de acordo interpartidário para aprovar ainda em 2003 a Reforma da Previdência, alterou alguns aspectos da EC nº 41/2003 (ver análise específica na seção Previdência Social) e ampliou o conceito de inclusão previdenciária, brevemente referido na EC nº 41/2003 (§ 12 do art. 201).

A redação atual do “sistema especial de inclusão previdenciária” estende o direito previdenciário, após regulamentação específica, aos “trabalhadores de baixa renda e àqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, garantindo-lhes acesso a benefício de valor igual a um salário mínimo” (novo § 12 do art. 201 da Constituição Federal – seção da Previdência Social).

Em acréscimo à definição do público-alvo e benefício básico desse novo subsistema previdenciário, explicita-se que os novos segurados “terão alíquotas e carências inferiores às vigentes para os demais segurados do regime geral de previdência social” (§ 13 do art. 201 – CF).

O critério de diferenciação de obrigações para os segurados do sistema especial de inclusão é também contemplado no caso das contribuições a serem requeridas dos novos segurados, ou mesmo dos antigos – “em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão-de-obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho” (nova redação ao § 9º do art. 195 da Constituição Federal – seção da Seguridade Social).

Em comum à tramitação da PEC-Paralela, o Poder Executivo enviou no final de 2004 um Projeto de Inclusão Previdenciária (PLC 210/2004) que institui o regime tributário, previdenciário e trabalhista especial à microempresa com receita bruta de até R\$ 36 mil anuais. Esse projeto, analisado no último número deste boletim, praticamente não avançou em sua tramitação legislativa nos últimos oito meses, visto que até meados de agosto ainda não tinha parecer votado na Comissão Especial da Câmara.

Quaisquer enfoques de inclusão previdenciária, seja o do texto constitucional já aprovado, seja o do PLC 210/2004, corroboram a linha de manter e ampliar direitos sociais básicos na Previdência, perseguindo em última instância uma meta de universalização do seguro social previdenciário à toda a população economicamente ativa (PEA). Isto provavelmente requereria de uma a duas décadas de inclusão previdenciária, pois o sistema previdenciário em funcionamento há cerca de 80 anos mantém no seguro social (RGPS e Regimes Próprios) cerca de 60% da população ocupada (cf. *Boletim Estatístico da Previdência Social (MPS)* – junho 2005).

A sustentabilidade fiscal de um processo continuado de inclusão previdenciária, como o que vem acontecendo nos últimos 25 anos, requer crescimento do orçamento da Seguridade Social em ritmo compatível. Daí que a sinalização da PEC-Paralela é para o crescimento econômico com inclusão social simultânea, condição que viabiliza e equaliza oportunidades. O contrário disso – estagnação econômica e aumento de transferências sociais ao setor financeiro – conspira contra toda inclusão e/ou política social fundada no princípio da igualdade.

1.3 Nova regulamentação da Previdência Rural

Decorridos 14 anos de aplicação das normas regulamentares sobre a Previdência Rural previstas nas Leis nºs 8.212 e 8.213, de junho de 1991, formou-se uma espécie de acordo amplo no Congresso, nas instituições acadêmicas e na sociedade em geral sobre os benefícios trazidos por esse subsistema de inclusão previdenciária, inaugurado pela Constituição de 1988. Não obstante esse acordo geral, subsistem demandas por aperfeiçoamento do subsistema Previdência Rural, em que se colocam como protagonistas, de um lado, os movimentos sociais organizados no âmbito da agricultura familiar – Via Campesina (MST, MPA, MMC, MAB, CPT e PJR),² Contag e Fetraf; de outro lado, o Poder Executivo Federal, pela voz do ministro da Previdência, e ainda a Comissão de Seguridade Social da Câmara Federal, que tem funcionado como espaço de pactuação de acordos normativos, não sem uma certa competição de objetivos com a Comissão de Agricultura da Câmara Federal.

Os pontos principais ora em discussão de uma minuta do substitutivo ao PL nº 6548/2002 – CF, que trata especificamente da Previdência Rural, compreendem três eixos básicos, objeto da nova regulamentação:

- a) critérios definidores do regime de economia familiar e do segurado especial – ampliações e restrições;
- b) centralidade do trabalho para acesso à Previdência e contribuição previdenciária associada ao excedente comercializado; e
- c) inscrição, cadastramento e documentação do segurado especial.

Sobre o conceito de regime de economia familiar, há consenso entre governo e movimentos sociais no sentido da incorporação da pluriatividade e das várias relações de trabalho, presentes na estratégia de vida e de trabalho do agricultor familiar, à conceituação legal do segurado especial. Atualmente as atividades não agrícolas que se agregam à ocupação agropecuária (principal) ou as relações de trabalho distintas da auto-ocupação plena descredenciam o segurado especial. O novo anteprojeto permite, para períodos determinados durante o ano-safra (até 180 dias ou até 90 dias, segundo diferentes versões), o exercício de atividade não agrícola e/ou assalariada, sem descredenciar o segurado especial.

Há um ponto de divergência no atual estágio de discussão com os movimentos – a questão do limite (dois ou quatro módulos rurais): qual seria o critério para considerar o tamanho máximo do estabelecimento rural suscetível de enquadrar-se no regime de economia familiar? Recorde-se que o módulo rural, conceito oriundo do Estatuto da Terra (1964), é legalmente o tamanho do estabelecimento familiar. Sua aplicação prática, contudo, está desatualizada por falta de revisão e regionalização.

O projeto na versão acordada com o Poder Executivo mantém todos os princípios de seguridade social, incluindo a forma específica de contribuição dos agricultores com base na comercialização e o critério de tempo de trabalho no regime de economia

2. Movimento Nacional dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST); Movimentos dos Pequenos Agricultores (MPA); Movimento das Mulheres Camponesas (MMC); Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB); Comissão Pastoral da Terra (CPT) e Pastoral da Juventude Rural (PJR); Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) e Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (Fetraf).

familiar (mais complementações incorporadas pelas novas relações admitidas) como requisitos necessários e suficientes para inclusão previdenciária. A contribuição financeira fica tacitamente mantida para aqueles agricultores produtores de excedentes, suscetíveis de tributação previdenciária.

Os segurados especiais corresponderiam, segundo a Pnad-2003, a algo em torno de 8,1 milhões de trabalhadores. Esses, em sua esmagadora maioria, não estão inscritos e tampouco documentados com Carteira de Trabalho e Previdência Social. O projeto acena com a idéia de inscrição em massa. Nesse caso, a documentação da Carteira de Trabalho e Previdência Social far-se-ia necessária – como prova de identidade ao segurado, assim como documento de inscrição de todos os contratos de trabalho realizados durante o ano. Isso, entretanto, não está acordado entre as partes, embora contenha um avanço significativo para o exercício de cidadania social (práxis do direito social).

Finalmente, deve-se alertar para a disputa que ora se trava nos bastidores da Câmara Federal. De um lado, a Comissão de Seguridade aglutina os debates entre governo, movimentos sociais e o próprio Parlamento sobre a nova estruturação da Previdência Rural. De outro, a Comissão de Agricultura da Câmara Federal reivindica para sua jurisdição a regulamentação da Previdência Rural. A disputa é tipicamente de hegemonia entre o setor familiar da agricultura e a bancada ruralista da Câmara.

2 A execução do orçamento da Seguridade Social

As despesas e receitas liquidadas, legalmente atribuíveis ao conceito fiscal da Seguridade Social, somaram respectivamente no período 116,6 e 117,1 bilhões de reais correntes. Isto corresponde a uma execução em torno de 48%, relativamente ao Orçamento Anual.

Neste orçamento executado, bem como na estrutura geral do orçamento da Seguridade – sintetizada na tabela 2 –, há dados muito relevantes, que de certa forma *ajudam* a entender a estrutura da despesa, até certo ponto independente das variáveis de conjuntura, coerentemente com a análise que se faz da proposta do Déficit Nominal Zero.

Observe-se que, da despesa executada de R\$ 116,6 bilhões, 86,6% correspondem a gastos insuscetíveis a cortes orçamentários porque exercitados por iniciativa dos portadores de direitos líquidos e certos. Esses direitos estão fortemente associados à evolução do estoque de benefícios pagos pelo INSS (Previdência Básica, Loas) e dos gastos do SUS-hospitalar, como também dos Inativos e Pensionistas da União. E, como se demonstrou à seção 2.1, a evolução física desse estoque de benefícios cresceu, no último quarto do século, nunca inferior a 4% ao ano, em termos médios (INSS). Tendo isso em consideração, se porventura vigorasse uma norma de execução orçamentária ao estilo do Déficit Nominal Zero pré-analisado, a Secretaria do Tesouro teria que cortar despesas associadas a direitos básicos do tipo A e D para fazer valer sua diretriz de somente pagar gastos de custeio cujo incremento no período considerado fosse exclusivamente a taxa da inflação (crescimento real zero).

TABELA 2

Orçamento da Seguridade Social - liquidado até 9/7/2005

(Em milhões de reais)

Despesa	Receita			
	Liquidado	Fontes	Depois DRU	Recolhimento DRU
Gastos do tipo A				
Previdência Social Básica	62531	1) Contribuição de empregadores e trabalhadores	50575	0
Pagamento do Seguro-Desemprego	4408	2) Cofins	31168	7792
Pagamento do Benefício de Prestação Continuada – Loas	3438	3) CPMF	10202	1914
Atenção Hospitalar e Ambulatorial no Sistema Único de Saúde	9507	4) Contribuição sobre Lucro Líquido Pessoa Jurídica	8491	2123
Pagamento de Renda Mensal Vitalícia	856	5) Receita de Prognóstico	394	98
Total de Gastos do tipo A	80741	6) PIS/Pasep (Seguro-Desemprego)	4408	1102
Gastos do tipo B		7) Contr. Seg. Servidor Público (servidor + patronal)	4643	0
Outros programas do Ministério da Saúde	6877	8) Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza	2996	0
Outros programas do Ministério do Desenvolvimento Social	561	9) Contribuição sobre a Produção Rural	993	248
Regimes de Previdência dos Servidores Públicos da União, Estados, Municípios e Distrito Federal	1	10) Receitas provenientes de impostos	3233	
Outros programas do Ministério da Previdência Social	4029			
Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica	567			
Total de Gastos do tipo B	12036			
Gastos do tipo C				
Transferências de renda com condicionalidades (Bolsa Família)	3279			
Total de Gastos do tipo C	3279			
Gastos do tipo D				
Previdência de inativos e pensionistas da União	20155			
Indenizações e pensões especiais de responsabilidade da União	400			
Total de Gastos do tipo D	20555			
Total	116610	Total	117103	13278

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal/Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Siafi/Sidor) – dados primários.

Do lado da receita, é oportuno destacar duas observações. As receitas provenientes de impostos, que nos orçamentos de 2003 e 2004 corresponderam respectivamente a 9,3% e 6,9% de todas as fontes financiadoras da Seguridade, neste orçamento de 2005 correspondem apenas a 3,2%. Isto estaria indicando que há um certo abandono das fontes fiscais para suprir o próprio custeio normal dos ministérios sociais (componentes do sistema), atribuindo-se quase todo o ônus às contribuições sociais. Estaria indicando, ainda, uma fonte de sucção adicional dos recursos da Seguridade Social, além dos recursos legalmente já extraídos pela Desvinculação de Receitas da União (DRU), que retiraram no semestre em apreço R\$ 13,3 bilhões da Seguridade (ver tabela 2).

Outra observação relevante sobre a execução do orçamento de 2005, pelo lado da receita, é a elevação expressiva da fonte Contribuição à Seguridade do Servidor Público (servidor + patronal). A contribuição anual prevista (R\$ 10,45 bilhões), já executada em 4,6 bilhões, é praticamente o dobro da executada em 2004. Isto está refletindo a plena execução em 2005 dos dispositivos da EC nº 41/2003, principalmente da Contribuição dos Inativos e Pensionistas da União. Como a despesa é constante em termos reais (R\$ 41,1 bilhões) neste e nos dois últimos orçamentos, isto mostra ter havido uma redução apreciável da “necessidade de financiamento” nesse item.

Uma observação paralela muito relevante para as finanças da Seguridade Social é a edição, em 21 de julho de 2005, da MP nº 258, que transferiu todas as funções de arrecadação previdenciária do ministro da Previdência para a nova Secretaria da Receita do Brasil, subordinada ao Ministério da Fazenda. Justificada pela área econômica do governo como providência de cunho racionalizador da arrecadação tributária da União, a iniciativa é vista por vários setores do Ministério da Previdência como balão

de ensaio para reduzir crescentemente a autonomia administrativa e financeira do sistema previdenciário.

Finalmente, deve-se destacar que, observados os vários condicionantes institucionais relativos à despesa e à receita neste primeiro semestre, o orçamento está sendo executado no limite do “equilíbrio fiscal”, sem déficit mas também sem margem para crescer, ou mesmo recuperar as antigas e tradicionais fontes de impostos que financiavam parte de suas despesas.