

1 Introdução

Nesta edição de *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*, o sistema de Seguridade Social é abordado sob três aspectos: a) o projeto de inclusão dos microempreendimentos informais na Previdência Social; b) a política do salário mínimo e sua influência sobre o rendimento das pessoas na extrema pobreza (linha de indigência); e c) a evolução dos gastos e das fontes de financiamento do orçamento da Seguridade Social no triênio 2003-2005.

No que tange ao chamado Projeto de Inclusão Previdenciária Projeto de Lei Complementar (PCL) nº 210/2004, a iniciativa do Executivo se antecipa a dispositivo constante da Proposta de Emenda Constitucional paralela (PEC nº 227A/2004), que prevê um regime especial de inclusão previdenciária para o trabalho informal empreendido no espaço doméstico. No entanto, a iniciativa do Projeto de Lei Complementar nº 210/2004 é destinada aos empreendimentos com até 3 mil reais de faturamento ao mês e também para os empregados domésticos não-formalizados. Estes teriam mecanismo novo de filiação, sem passar pela contribuição atual do autônomo (21%) do rendimento de contribuição, que ficaria nesta nova situação reduzida a 11% do salário mínimo.

O debate da política do salário mínimo e suas repercussões na Seguridade Social são aqui retomados, dando-se ênfase ao efeito positivo dessa política sobre o combate à pobreza. Esse debate, entretanto, tem também o seu aspecto fiscal – impacto nas despesas da Seguridade Social, que é abordado em subseção específica.

Analizou-se ainda a evolução trienal do orçamento da Seguridade Social (2003-2005), atentando para os vários aspectos explicativos dos gastos e das fontes, como também das suas implicações sobre as condições de sustentabilidade fiscal do sistema.

O sistema de seguridade brasileiro tem sido ampliado ao longo da década 1994/2004 – com mudança de regras (Previdenciária Rural – 1992; Lei Orgânica da Assistência Social – 1995; e Estatuto do Idoso – 2004), que tiveram implicação efetiva na quantidade e no valor dos benefícios cumulativamente emitidos. Para explicitar em um só indicador – número de benefícios da Previdência e Assistência pagos em cada ano –, esse estoque de benefícios cresceu 65,6% em dez anos: de 15,24 milhões de benefícios em dezembro de 1994 para 23,14 milhões de benefícios no fim de 2004. Esse ritmo de crescimento equivale a incremento real médio de 5,2% a.a. O crescimento físico dos benefícios previdenciários e assistenciais no período reflete a conjugação de dois vetores – ampliação de direitos e taxa de incremento demográfica da população beneficiária. A esse crescimento físico deve-se ponderar também o incremento real médio do salário mínimo no período – em torno de 4% a.a., cujo peso em termos de taxa de incremento do gasto é bem menor que a variação do mínimo.

Todos esse fatores terão influência importante na evolução dos gastos da Seguridade Social, restritos à Previdência e Assistência Social, por este enfoque, que efetivamente cresceram em termos reais na década 1994-2004 em torno de 8% a.a.

Em contrapartida, o discurso mais freqüente na mídia recentemente tem sido focado na associação dos gastos com benefícios pagos pelo INSS à casuística dos “ralos” e dos “rombos”, ou ainda à presumível insustentabilidade financeira da Seguridade Social.

A situação da sustentabilidade fiscal do Orçamento da Seguridade Social analisada neste texto apresenta para o triênio 2003-2005 um quadro real – que é sustentável a partir de premissas sobre crescimento econômico. Contudo, com estagnação e manutenção do padrão de apropriação fiscal-financeiro que se imiscui e se apropria dos recursos da proteção social básica, a sustentabilidade ficaria distorcida para projeção futura. O crescimento econômico é a variável-chave da sustentabilidade fiscal. Este, pela combinação dos efeitos de nova filiação à Previdência e recuperação de créditos da Seguridade Social, teria a condição de sustentabilidade fiscal desse sistema.

2 Fatos relevantes da conjuntura

2.1 O projeto de inclusão parcial do setor informal: implicações para a Previdência

Ao analisar-se a questão da expansão da proteção previdenciária, merece destaque o Projeto de Lei Complementar nº 210, encaminhado ao Congresso Nacional em 8 de novembro de 2004. No momento, o projeto aguarda a criação de comissão temporária para sua apreciação e análise.

O cerne do projeto é a instituição de regime tributário, previdenciário e trabalhista especial à microempresa com receita bruta anual de até R\$ 36 mil à data da apresentação do projeto.

O caráter de inclusão previdenciária dá-se por duas vias. A primeira voltada para pequenos empresários, o que viria a diminuir a informalidade das relações de trabalho e, conseqüentemente, seu impacto negativo sobre o sistema de Seguridade Social. A segunda é decorrente da criação de um sistema especial de inclusão previdenciária, aplicável aos contribuintes individuais, aos conta-própria, aos contribuintes facultativos e também aos empresários de microempresas que se enquadrem nos requisitos presentes no Projeto de Lei Complementar.

Para se enquadrar no Projeto de Lei como microempresário, o faturamento mensal fica limitado a R\$ 3 mil. Também é necessário ter capacidade contributiva, isto é, receber valores iguais ou superiores a um salário mínimo mensal. De acordo com esses critérios, como pode ser observado na tabela 1, o público-alvo, dentro da população ocupada, segundo o Projeto de Lei, é próximo a 15 milhões de pessoas. Entretanto, vale mencionar que há outros grupos não destacados, como donas de casa, inativos e estudantes que, em tese, podem atender aos requisitos do projeto e se filiar à Previdência.

O Projeto de Lei estabelece uma série de incentivos para que os distintos grupos de trabalhadores busquem sua integração ao sistema de previdência oficial. Em relação aos empregados domésticos, com base no fato de que a maioria destes se aposenta por

idade e recebe aposentadorias de baixos valores,¹ eles podem optar por contribuir como segurados facultativos com alíquota de 11% sobre o valor correspondente ao mínimo previdenciário (um salário mínimo), no lugar da alíquota atual de 21% sobre todos os rendimentos.

TABELA 1

Trabalhadores ocupados enquadrados nos critérios do PLC nº 210, em 2003

	Nº de desprotegidos
Empregados sem carteira	6.346.876
Trabalhador doméstico sem carteira	1.435.931
Conta-própria	6.237.592
Empregador	887.130
Total	14.907.529

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad)/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) 2003.

Elaboração: Disoc/Ipea.

No entanto, ao optarem por esse tipo de regime, os trabalhadores domésticos perdem o direito de aposentadoria por tempo de contribuição, e o valor dos benefícios ficaria limitado ao piso previdenciário. Por outro lado, os trabalhadores passam a ter direito a todos os outros benefícios da Previdência Social.

Em suma, ao decidirem-se pela filiação e passarem a contribuir com a Previdência, os trabalhadores terão como única opção a *Aposentadoria por Idade*, na qual obterão redução na alíquota mensal de contribuição e acesso a quase todos os benefícios da Previdência Social. O *trade-off* dessa escolha é a não-possibilidade de aposentadoria por tempo de contribuição, e ainda ter seu benefício limitado ao piso previdenciário.²

Para os conta-própria e os empregadores informais, há uma série de regras no intuito de servirem de incentivo para sua formalização como microempresários e, conseqüentemente, sua inclusão no sistema de previdência oficial.

Como incentivo à formalização desses trabalhadores por conta-própria e empregadores informais, o Projeto de Lei propõe regimes simplificados e de pequena oneração para as obrigações tributárias, previdenciárias e trabalhistas, sempre atendendo à restrição de faturamento mensal não superior a R\$ 3 mil.

Em relação ao regime tributário simplificado, são propostas a arrecadação de forma unificada dos tributos federais, estaduais e municipais; e a desoneração de impostos e contribuições federais, entre eles: *i*) Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ); *ii*) Contribuição para os Programas de Integração Social – PIS/Pasep; *iii*) Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); *iv*) Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins); e *v*) Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Resta para a empresa, na esfera federal, o recolhimento apenas da contribuição para a

1. SILVA, Enid Rocha; SCHWARZER, Helmut. *Proteção social, aposentadorias, pensões e gênero no Brasil*. Brasília: Ipea, 2002 (Texto para discussão, n. 934).

2. De fato, outro problema que deve ser abordado está relacionado ao Risco Moral, isto é, a criação de regime simplificado de contribuição previdenciária pode criar um incentivo perverso de desfiliação do sistema, principalmente das pessoas cujos rendimentos são próximos ao valor do salário mínimo. Pode-se imaginar uma situação na qual um empregador doméstico decida demitir o respectivo empregado e recontratá-lo sem registro em carteira. Nesse caso, o empregado poderá passar a contribuir de forma individual com alíquota de 11% sobre um salário mínimo, o que na contabilidade final resultará em diminuição de contribuição previdenciária em relação à situação anterior.

Seguridade Social. Nas esferas estaduais e municipais, impostos como o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e de Serviços (ICMS) e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) também farão parte do regime tributário simplificado.

Ressalta-se que o regime tributário simplificado *não* exclui a incidência dos seguintes tributos: *i*) Imposto sobre Operações Financeiras (IOF); *ii*) Imposto sobre Importação de Produtos (II); *iii*) Imposto de Renda relativo aos rendimentos e aos ganhos em aplicações financeiras; *iv*) Imposto Territorial Rural (ITR); *v*) Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF); *vi*) Contribuição para a Seguridade Social relativa ao empregado e à pessoa física do empresário como contribuinte individual; *vii*) PIS/Pasep, Cofins e IPI de importados e Imposto sobre Exportação; e *viii*) ICMS/ISS devido em uma série de operações específicas.

No regime tributário simplificado, a empresa enquadrada terá como contribuição previdenciária alíquota única de 1,5% sobre seu faturamento.³ Caso a empresa seja contribuinte do ICMS e do ISS, poderá haver acréscimo de até 1,5% sobre o faturamento no primeiro caso, e de até 2% do faturamento no caso do ISS.

Portanto, o percentual máximo de impostos e contribuição que a empresa enquadrada no Projeto de Lei enfrentará será de 5% de seu faturamento, o equivalente a R\$ 150 mensais.

Em relação às obrigações trabalhistas, o projeto busca incentivar o emprego formal, desonerando as empresas enquadradas de algumas contribuições. Propõe-se a redução da contribuição ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) de 8% para 0,5%, condicionada à expressa concordância do empregado; desobrigação de contribuições sindicais ao “Sistema S” (Sesc, Sesi, Senai e Senac, entre outros),⁴ do pagamento do salário-educação e de outras obrigações que constam nos artigos 74, 135, § 2º; 360; 429; e 628, § 1º da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Com essas medidas, espera-se a formalização de alguns trabalhadores e sua conseqüente inclusão previdenciária. Esses trabalhadores de empresas informais podem ser considerados o alvo indireto do PLC nº 210, tendo em vista que sua inclusão no mercado de trabalho formal e conseqüente filiação e contribuição ao sistema previdenciário serão facilitadas à medida que seus empregadores formalizem seus respectivos postos de trabalho.

De acordo com o Projeto, aos que optarem por se tornar pessoa jurídica e aos trabalhadores por conta-própria também será dada a opção de filiação à Previdência Social, bem como o direito a todos os benefícios do sistema, com exceção da aposentadoria por tempo de contribuição. A alíquota de contribuição será de 11% sobre o piso previdenciário (um salário mínimo), da mesma maneira que para os outros segurados citados anteriormente.

Conforme pode ser observado na tabela a seguir, caso os trabalhadores ocupados, enquadrados nos critérios do PLC nº 210, que possuam capacidade contributiva, decidam por se incluir, o universo de excluídos da Previdência reduzir-se-ia de 26,8 milhões para, no limite, atingir 11,9 milhões, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) 2003. Em termos percentuais, reduzir-se-ia de 37,5%

3. Os empregados dessas empresas, no entanto, contribuirão com as alíquotas previdenciárias normais.

4. Sesc: Serviço Social do Comércio; Sesi: Serviço Social da Indústria; Senai: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial; Senac: Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial.

para 16,7% dos trabalhadores. Entre os excluídos da Previdência, os que possuem capacidade contributiva reduzir-se-iam de 15,3 milhões para 457 mil.

TABELA 2

Total de trabalhadores ocupados desprotegidos com e sem o PLC nº 210*

	Desprotegidos com capacidade contributiva	% em relação aos trabalhadores ocupados	Total de desprotegidos	% em relação aos trabalhadores ocupados
Sem PLC	15.365.443	21,4	26.855.313	37,5
Com PLC	457.914	0,6	11.947.784	16,7

Fonte: Pnad/IBGE 2003.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: *Supondo que todos que possuem capacidade passem a contribuir.

Finalmente, deve-se considerar que o Projeto de Inclusão Previdenciária propicia, segundo os critérios supramencionados, que os citados grupos excluídos da Previdência virem segurados do novo regime. Há, contudo, uma barreira à sua transformação em beneficiários de Aposentadorias e Pensões: a regra atual (Lei nº 8.212/1998) estabelece o tempo de carência em 2005 de 144 meses prévios de contribuição, apesar da carência para benefícios transitórios ser de 12 meses.

Essa elevada carência pode vir a afugentar parte do público-alvo do projeto, principalmente os trabalhadores próximos ao limite de idade dos benefícios da assistência, para os quais não seria vantajoso se incluíssem, pois teriam de contribuir por mais de dez anos para terem direito à aposentadoria por idade. De fato, em razão do longo tempo de carência, o potencial aumento na cobertura previdenciária demoraria a refletir-se em aumento na taxa de atendimento da Previdência, ou até mesmo nunca se refletiria para os casos dos novos segurados que viessem a falecer antes de se aposentar.

2.2 O salário mínimo e os benefícios monetários da Seguridade Social

2.2.1 A proposta de desvinculação

O número anterior desta publicação chamou atenção para uma idéia que está circulando no debate acerca da Seguridade Social no Brasil: a desvinculação entre os benefícios da Previdência e da Assistência, de um lado, e o salário mínimo, de outro.

Essa vinculação, uma das inovações da Constituição Federal de 1988,⁵ vem sendo questionada por representantes de alguns ministérios, que criticam o fato de tais benefícios terem como “pisso” o valor do salário mínimo. De acordo com esses representantes, a situação contábil ou financeira da seguridade seria aprimorada se os benefícios pudessem ter valor inferior – aliás, como ocorria anteriormente à promulgação da Constituição.

A gravidade do retrocesso implícito nesse questionamento é tal que, em julho de 2004, o Conselho de Segurança Alimentar (Consea) aprovou uma moção, em que solicitava ao presidente da República que explicitasse a posição oficial do governo diante desse assunto.

5. Em diversos pontos de seu texto, a Constituição Federal faz referência à vinculação entre os benefícios monetários da Seguridade Social e o salário mínimo. Um exemplo está no parágrafo 2º, artigo 201, seção III, capítulo II, título VIII da Constituição, que afirma: “Nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo”.

2.2.2 O propósito da análise

O propósito desta seção é verificar se:

- 1) a vinculação do salário mínimo aos benefícios da Seguridade Social continua sendo algo importante; e
- 2) os aumentos reais desse salário têm impactos relevantes para os beneficiários da Previdência e da Assistência.

Para explicar melhor: entre setembro de 1994 e janeiro de 2005, a inflação pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor do IBGE (INPC/IBGE) atingiu 258,8%, mas o salário mínimo cresceu 271,4%, o que significou um aumento real de 12,6% em seu valor.

Tal fato foi fundamental para que, nesse período, milhões de indivíduos que dependem de aposentadorias, pensões e benefícios com valor de um salário mínimo pudessem sair da situação de indigência em que estavam imersos.⁶

2.2.3 O procedimento analítico

O procedimento analítico utilizado foi:

- 1) Consideram-se somente os anos de 1994 em diante, pois apenas aí se alcançou uma relativa estabilização no padrão monetário do país.
- 2) Levam-se em conta somente os dados da Pnad/IBGE de 2003, que é a última pesquisa disponível. A vantagem em se utilizar apenas essas informações é que a análise concentra-se mais estritamente nos efeitos do salário mínimo sobre os benefícios da Seguridade Social, isolando-se daí quaisquer fenômenos relacionados a: *i*) transformações demográficas na população; *ii*) mudanças nas condições legais de acesso à Previdência e à Assistência; ou *iii*) alterações no acesso efetivo a ambas as áreas.⁷
- 3) A análise, propriamente dita, consiste em verificar quantos milhões de indivíduos “deixam” hipoteticamente de se situar na condição de indigência apenas por receberem, direta ou indiretamente, os benefícios monetários da seguridade.⁸ Explicando melhor, verifica-se na Pnad/IBGE de 2003: *i*) quantos milhões de pessoas são de fato indigentes, mesmo considerando os valores dos benefícios monetários da Previdência e da Assistência, *ii*) quantos outros milhões seriam indigentes se fossem desconsiderados os valores recebidos de

6. De acordo com a Pnad/IBGE, cerca de 11,5 milhões de indivíduos recebiam 12,2 milhões de benefícios monetários da Seguridade Social no valor de um salário mínimo em setembro de 2003 (ou seja, cerca de 700 mil recebiam mais de um benefício neste mesmo valor). É interessante ressaltar que esses números estão abaixo do declarado pelo Ministério da Previdência Social (MPS) em seu Anuário Estatístico de 2003, que afirma que, em dezembro de 2003, foram emitidos 13,7 milhões de benefícios de um salário mínimo. Em alguma medida, essa diferença deriva da própria natureza diferenciada de ambas as fontes (as informações da Pnad/IBGE são somente amostrais, enquanto as do Anuário Estatístico/MPS alcançam todo o universo da seguridade).

7. O fato de se lidar aqui apenas com os dados da Pnad/IBGE de 2003, por si só, permite isolar fenômenos relacionados a transformações demográficas (como o envelhecimento da população), mudanças nas condições de acesso à seguridade (que ocorreram em profusão nos anos 1990) ou mesmo alterações no acesso efetivo (número de beneficiários da Previdência e da Assistência, que cresceu sobremaneira nesse período).

8. O “diretamente” refere-se à situação em que os indivíduos são eles mesmos beneficiários da Seguridade Social. O “indiretamente”, por sua vez, refere-se à situação em que as pessoas não são beneficiárias, mas residem em domicílios em que há beneficiários da Previdência e/ou da Assistência.

ambas as áreas; *iii*) a diferença entre ambos os números corresponde ao número potencial de indivíduos “retirados” da situação de indigência no Brasil.

- 4) Essa análise é realizada, de maneira repetida, com o valor do salário mínimo de cada ano a partir de 1994,⁹ valor sempre atualizado para 2003 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), do IBGE.¹⁰ A idéia, assim, é averiguar, de modo anual, quantos milhões de indivíduos são hipoteticamente “retirados” da condição de indigência por conta dos benefícios monetários recebidos da Seguridade Social.¹¹ De saída, os números indicam que tais benefícios são fundamentais para a redução da indigência no Brasil; mas eles mostram também que essa redução se dá, principalmente, à medida que há vinculação a um salário mínimo que ganha valor, em termos reais, ao longo da década de 1990.
- 5) Acrescente-se que se considera a indigência como a condição de rendimento inferior a um quarto de salário mínimo domiciliar *per capita*, critério utilizado pela própria seguridade para definir quem pode ser contemplado por algumas de suas principais iniciativas (como o Benefício de Prestação Continuada – BPC).

2.2.4 Os resultados da análise

Quando se toma como referência o valor do salário mínimo de 1994 (atualizado para 2003 pelo INPC/IBGE), verifica-se que a Seguridade Social conseguia “retirar” da indigência 15.173.070 indivíduos.

Conforme o salário mínimo foi ganhando valor em termos reais ao longo da década de 1990, esse número foi aumentando, até chegar a 17.114.307 quando se considera como referência o próprio salário mínimo de 2003. Ou seja, o ganho efetivo de valor do salário mínimo fez que, além das 15.173.070 pessoas que conseguiam “fugir” da indigência exclusivamente por conta dos benefícios monetários da seguridade, outras 1.941.237 “escapassem” dessa condição no fim do período analisado, conforme pode ser verificado no gráfico a seguir.

A importância da vinculação dos benefícios previdenciários e assistenciais a um salário mínimo que ganha valor real parece ainda mais clara quando se compara o valor do salário mínimo em janeiro de 2005 corrigido de duas formas distintas: *i*) desde 2003, apenas pelo INPC/IBGE; e *ii*) desde 2003, pelo Índice Efetivo de Reajuste do Salário Mínimo, que prevê o valor de R\$ 300 em maio de 2005.¹²

9. Com exceção de 2005, os valores do salário mínimo nos demais anos da análise referem-se sempre ao mês de setembro (mês de referência da Pnad/IBGE). Os valores do salário mínimo de cada um desses anos (deflacionado/inflacionado pelo INPC/IBGE ou pelo Índice Efetivo de Reajuste do Salário Mínimo – IERSM) são utilizados no deflacionamento/inflacionamento de todos os rendimentos relacionados ao trabalho ou a transferências de renda estatais na Pnad/IBGE de 2003, assim como são usados na definição da linha de indigência (tal como definida no procedimento 5).

10. A escolha do INPC/IBGE como índice deflacionador/inflacionador justifica-se pelo fato de ele ser utilizado pela própria Seguridade Social na correção de suas aposentadorias, pensões, benefícios de prestação continuada etc.

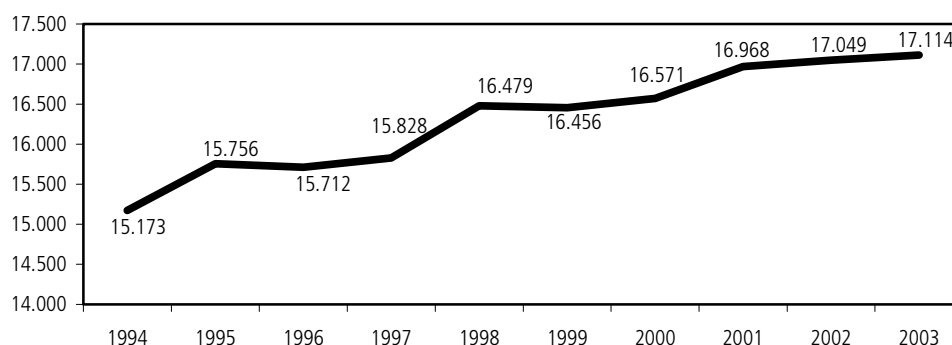
11. Vale a pena insistir que se comparam aqui duas hipóteses: *i*) uma primeira em que os benefícios monetários da Previdência e da Assistência são incorporados no cálculo da renda domiciliar *per capita*, que indica se os indivíduos estão em situação de indigência ou não; e *ii*) uma segunda em que tais benefícios não são incorporados. Note-se que, nos cálculos da renda domiciliar *per capita* aqui realizados, excluem-se os pensionistas, os empregados domésticos e os parentes de empregados domésticos que residem nos domicílios pesquisados pela Pnad/IBGE de 2003.

12. O valor do salário mínimo que se utiliza em janeiro de 2005 é resultado de um cálculo que considera, de forma proporcional, o valor de R\$ 300 que se espera para maio deste mesmo ano.

GRÁFICO 1

Número de indivíduos potencialmente "retirados" da indigência pelos benefícios monetários da Seguridade Social

(Em mil)



Elaboração: Disoc/Ipea, a partir de microdados Pnad/IBGE de 2003.

Tomando-se o primeiro valor, constata-se que a seguridade pode tirar da indigência 17.676.803 indivíduos (de acordo com a Pnad/IBGE de 2003). Por sua vez, com o segundo valor, esse número sobe para 18.322.765.

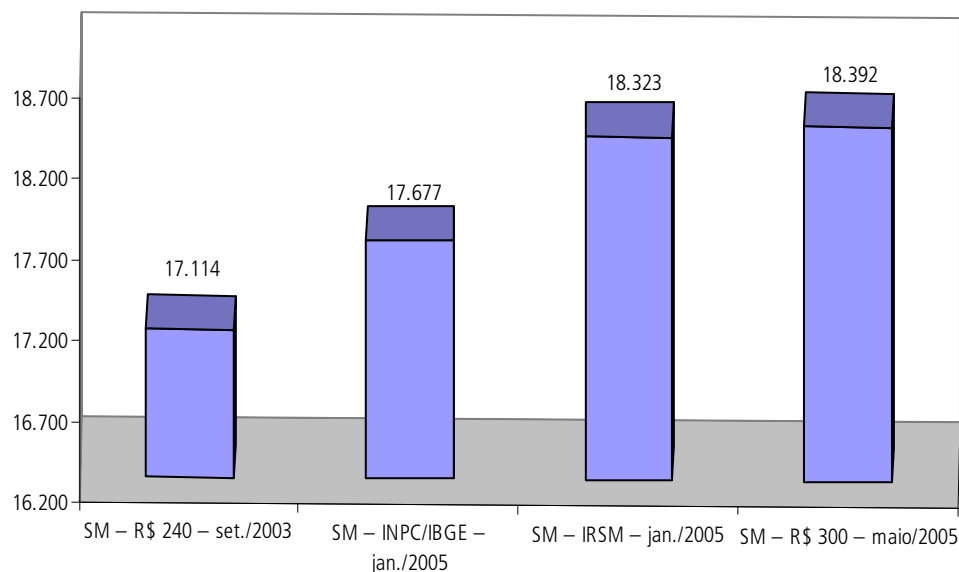
Assim, nesse período recente, o ganho efetivo de valor do salário mínimo faz que 645.962 pessoas a mais “abandonem” a condição de indigentes.

Se, apenas como hipótese, introduz-se também nessa comparação o valor do salário mínimo em maio de 2005 (R\$ 300), percebe-se que a Previdência e a Assistência Social podem “tirar” da indigência 18.392.013 indivíduos. Ou seja, 715.210 a mais que o número que se alcança com a mera correção pelo INPC/IBGE, conforme pode ser verificado no gráfico e na tabela a seguir.

GRÁFICO 2

Número de indivíduos potencialmente "retirados" da indigência pelos benefícios monetários da Seguridade Social

(Em mil)



Elaboração: Disoc/Ipea, a partir de microdados Pnad/IBGE de 2003.

TABELA 3

Número de indivíduos potencialmente “retirados” da indigência em decorrência dos benefícios monetários da Seguridade Social

Valores do salário mínimo	Nº de pessoas
SM oficial de R\$ 240 – setembro de 2003 (A)	17.114.307
SM atualizado somente pelo INPC/IBGE – janeiro de 2005 (B)	17.676.803
SM atualizado pelo IERSM – janeiro de 2005 (C)	18.322.765
SM oficial de R\$ 300 – maio de 2005 (D)	18.392.013
Variação (B)-(A) - N ^o	562.496
Variação (C)-(A) - N ^o	1.208.458
Variação (D)-(A) - N ^o	1.277.706
Variação (C)-(B) - N ^o	645.962
Variação (D)-(B) - N ^o	715.210

Elaboração: Disoc/Ipea, a partir de microdados da Pnad/IBGE de 2003.

2.2.5 Conclusão

Em suma, as evidências empíricas apresentadas nesta seção indicam não só a necessidade de se manter a vinculação entre os benefícios previdenciários e assistenciais e o salário mínimo, como também a efetividade de uma política de aumento real desse salário no enfrentamento da indigência no Brasil.

Ao tomarem-se os pontos extremos da análise realizada, setembro de 1994 e janeiro de 2005, o aumento real do salário mínimo faz que quase 3,2 milhões de pessoas “deixem” a indigência, apenas considerando-se os benefícios monetários da Seguridade Social – número nada desprezível em um país que ainda conta com aproximadamente 21,9 milhões de indivíduos nessa condição.

Assim, se o debate acerca da Seguridade Social deve levar em conta não só sua atual situação contábil ou financeira, mas também seus efeitos sobre o bem-estar da população brasileira, não há como negar a importância de se manter o salário mínimo (sempre com maior valor efetivo) como um parâmetro fundamental.

Acrescente-se por fim que, na atual estrutura de despesas com benefícios monetários da Previdência e da Assistência (analisados em outras seções deste boletim), o impacto do salário mínimo relativamente à despesa (ou, em outras palavras, a elasticidade despesa – salário mínimo) situa-se em torno do coeficiente de 0,3, de maneira que, juntamente com outros fatores demográficos, esse é um elemento indicador da sustentabilidade orçamentária da seguridade no Brasil, tal como será analisado na seção 3.

3 Estrutura orçamentária da seguridade – evolução (2003-2005) e sustentabilidade

A execução orçamentária da Seguridade Social em 2004 consumiu praticamente 100% dos recursos vinculados às fontes constitucionais – com gasto total de R\$ 238,35 bilhões e fontes vinculadas depois da DRU aportando R\$ 238,62 bilhões (ver tabela 4). Antes que se aplicasse a regra da Desvinculação de Recursos da União, esse orçamento seria de R\$ 266,35 bilhões, do qual se conclui uma transferência de cerca R\$ 27,7 bilhões para o Tesouro, somente por esse mecanismo.

TABELA 4

Execução do Orçamento da Seguridade Social em 2004(Em bilhões de reais, a preços de dezembro de 2004)¹

Despesa		Receita		
	Liquidado	Fontes	Depois DRU	Recolhimento DRU
Gastos do tipo A				
Previdência Social Básica	131,39	1) Contribuição de Empregadores e Trabalhadores	99,89	0,00
Pagamento do Seguro-Desemprego	7,72	2) Cofins	66,02	16,51
Pagamento do Benefício de Prestação Continuada – Loas	6,17	3) CPMF	17,23	4,31
Atenção Hospitalar e Ambulatorial no Sistema Único de Saúde	17,33	4) Contribuição sobre Lucro Líquido Pessoa Jurídica	17,46	4,37
Pagamento de Renda Mensal Vitalícia	1,87	5) Receita de Prognóstico	0,46	0,12
Total de gastos do tipo A	164,48	6) PIS/Pasep (Seguro-Desemprego)	7,72	1,93
Gastos do tipo B ²		7) Contr. Seg. Servidor Público (Servidor + Patronal)	5,52	0,00
Ministério da Saúde: outros programas	17,36	8) Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza	5,93	0,00
Ministério do Desenvolvimento Social: outros programas	1,39	9) Contribuição sobre a Produção Rural ³	2,01	0,50
Ministério da Previdência Social: outros programas	5,88	10) Receitas Provenientes de Impostos	16,37	
Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica	1,08			
Total de gastos do tipo B	25,70			
Gastos do tipo C				
Transferências de Renda com Condicionais (Bolsa Família)	6,17			
Total de gastos do tipo C	6,17			
Gastos do tipo D				
Previdência de Inativos e Pensionistas da União	41,13			
Indenizações e pensões especiais de responsabilidade da União	0,86			
Total de gastos do tipo D	42,00			
Total	238,35	Total	238,62	27,73

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

Notas: ¹Valores inflacionados pelo INPC acumulado do ano de 2004 (6,13%).

²Para a listagem dos programas de cada ministério englobados nestas pautas, ver *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise* n° 9 – agosto 2004.

³O valor da Contribuição sobre Produção Rural ainda não foi divulgado para 2004, o valor usado como aproximação foi o de 2003 corrigido com um crescimento, equivalente ao do PIB, de 5%.

A estrutura desse Orçamento – pelo lado da despesa – revela um tipo de gasto A,¹³ que continua o mais relevante (69,0%) e inflexível à queda. Este tipo de gasto corresponde a despesas insusceptíveis a cortes, sendo realizadas para atendimento a direitos exercitados por iniciativa do cidadão. Neste grupo, são a Previdência Básica e a Assistência Social, executadas para atendimento a direitos – os benefícios pagos pelo INSS –, o principal componente do gasto (R\$ 139,0 bilhões), seguidos pelos recursos do SUS-Hospitalar (R\$ 17,3 bilhões) e do seguro-desemprego (R\$ 7,7 bilhões).

O segundo grupo de gastos B reflete todos os demais Programas do Ministério da Saúde, do Ministério da Previdência e do Ministério do Desenvolvimento Social, incluindo ainda a merenda escolar do Ministério da Educação. Esses gastos também estão associados a atendimento a direitos sociais constitucionalizados e/ou ações mediadoras do poder público. Essa categoria de despesa situa-se em nível substancialmente mais baixo (R\$ 17,3 bilhões) – cerca de 7,3% do gasto total.

O terceiro grupo de gastos – tipo C – é praticamente o recurso do Bolsa Família (R\$ 6,15 bilhões), transferidos às famílias pobres. Essa categoria C difere da anterior

13. O leitor precisa ser informado sobre a estrutura dos gastos A, B, C e D para acompanhar a análise que se segue. Os gastos do tipo A são relacionados a direitos sociais básicos, exercitados por iniciativa do cidadão, insusceptíveis a cortes orçamentários. Os gastos do tipo B também correspondem a direitos sociais constitucionalizados, mas a iniciativa desses gastos depende de programas governamentais específicos. Os gastos do tipo C correspondem à iniciativa de governo, sem relação com direitos sociais. Os gastos do tipo D são relativos ao sistema de previdência do funcionalismo federal.

por se caracterizar como programa típico do governo, que não está determinado por critério de Seguridade Social constitucional.

Finalmente, tem-se os gastos do tipo D, com inativos e pensionistas da União obrigatoriamente inseridos no Orçamento da Seguridade Social pela Lei de Responsabilidade Fiscal (R\$ 42,0 bilhões), 17,6% do gasto total, mas que não atendem aos princípios gerais da Seguridade Social.

Os gastos do grupo D, embora muito distintos daqueles do tipo A em termos de distribuição de renda, têm em comum com os do primeiro grupo o caráter da inflexibilidade à queda, pelo fato de serem exercitados por iniciativa dos beneficiários legais. Em conjunto, esses dois grupos consumiram 86% do Orçamento da Seguridade Social, em 2004.

Em contrapartida, a comparação desse orçamento de 2004 com outro também executado pelo atual governo (2003) e um terceiro aprovado para o exercício de 2005 (ver tabelas 5 e 6), revela nos três casos o Orçamento da Seguridade sendo executado estritamente no limite das suas fontes constitucionais e, portanto, continuando a repassar 20% das contribuições sociais para outros usos, a critério do Orçamento Fiscal.

TABELA 5

Evolução e previsão do Orçamento da Seguridade Social por tipo de gasto, 2003-2005

(Em bilhões de reais, a preços de dezembro de 2004)¹

Gastos	2003	2004	2005
A	158,11	164,48	169,43
B	21,75	25,70	27,51
C	1,00	6,16	6,73
D	41,99	41,00	41,11
Total	222,85	238,335	244,78

Fonte: Siafi/Sidor.

Nota: ¹Valores inflacionados pelo INPC acumulado até 2005: 17,15% aplicado sobre os valores correntes em 2003 e 6,13% sobre os valores correntes em 2004.

A tabela 5, de gastos do período 2003-2005, repete a mesma estrutura de 2004. Mostra um crescimento real dos gastos do tipo A em torno de 4% (2004-2003), enquanto o gasto total cresce 7%. A previsão para um incremento real no gasto total de 2005 é de 2,7%. O aumento real previsto na despesa do tipo A é de 3%. Essa previsão parece muito conservadora se se considerar que os gastos com benefícios pagos pelo INSS têm tido uma evolução real bem acima desse patamar, e estes dependem de variáveis reais – que ao longo da última década tiveram incremento médio real em torno de 8% a.a. (para análise específica, ver seção da Previdência Social).

Observe-se que outra parte importante da despesa (Pensionista e Inativos da União) é também relativamente inflexível à queda.

Como os gastos do tipo A e do tipo D não dependem de contingenciamentos do Tesouro (artigo 18 – Lei de Responsabilidade Fiscal), e considerando-se ainda que nos gastos do tipo C comparece o Programa Bolsa Família, de alta prioridade presidencial, praticamente restariam apenas os programas complementares à Seguridade Social básica, enumerados na categoria B, como margem de operação do Tesouro para contingenciamento de recursos. Contudo, mesmo neste caso, o Orçamento é relativamente rígido, porquanto os programas do Ministério da Saúde estão protegidos pela Emenda Constitucional específica de vinculação à Saúde (EC nº 29) e os demais

programas do Ministério da Previdência têm muita ligação com a eficiência do gasto e da arrecadação.

Restam poucos ajustes de caráter macroorçamentário pelo lado do gasto, mas há certamente correções no campo previdenciário, a exemplo do auxílio-doença, cujos gastos explodiram nos últimos anos, em decorrência de causas analisadas na seção previdenciária.

TABELA 6

Evolução e previsão Orçamentária da Seguridade Social por fontes de financiamento

(Em bilhões de reais, a preços de dezembro de 2004)¹

Fontes	2003	2004	2005 (PLO)*
1) Contribuição de Empregadores e Trabalhadores	94,60	99,89	107,68
2) Cofins	58,19	66,02	68,12
3) CPMF	17,35	17,22	17,81
4) Contribuição sobre Lucro Líquido Pessoa Jurídica	14,41	17,46	16,45
5) Receita de Prognóstico	0,85	0,46	0,50
6) PIS/Pasep (Seguro-Desemprego)	7,17	7,71	8,17
7) Contr. Seg. Servidor Público	2,12	5,51	10,45
8) Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza	4,7	5,93	5,93
9) Contribuição sobre a Produção Rural ²	1,9	1,93	1,93
10) Receitas Provenientes de Impostos	20,7	16,37	7,82
Total	222,10	238,54	244,91

Fonte: Siafi/Sidor.

Notas.: ¹Valores inflacionados pelo INPC acumulado até 2005; 17,15% aplicado sobre os valores correntes em 2003 e 6,13% sobre os valores correntes em 2004.

²O valor da *Contribuição sobre a Produção Rural* ainda não foi divulgado para 2004; o valor usado como aproximação foi o de 2003 corrigido com um crescimento, equivalente ao do PIB, de 5%.

Obs.: *PLO = Projeto de Lei do Orçamento.

A análise da evolução das despesas da Seguridade Social e sua projeção ao futuro tem sido usada pelos analistas de tendência conservadora como “argumento” para justificar retrocessos institucionais (desvinculação do salário mínimo, desconstitucionalização da seguridade etc.). A hipótese de insustentabilidade fiscal também tem sido abordada em vários comentários e reportagens da mídia.

A tese da tendência à insolvência desse orçamento não se sustenta quando são trazidos à luz suas fontes de financiamento (ver tabela 6). Estas cresceram em 2004 no agregado 7,2%, bem à frente da taxa de crescimento do PIB – 5,1%. Esse resultado não é fortuito, mas reflete uma situação muito peculiar das contribuições da Seguridade Social – sua receita é altamente sensível ao crescimento geral da economia e revela uma elasticidade da arrecadação em relação à taxa de crescimento do PIB entre 1,5% e 2% (ver análise da Previdência para o período 1994-2000 – seção específica). Isto é um fato que provavelmente está associado às altas taxa de formação da Dívida Ativa – haveres potenciais da União e do INSS. Esses débitos privados (créditos públicos) tendem a se elevar quando não há crescimento econômico e as empresas sonegam em primeiro lugar as contribuições sociais. Por seu turno, quando há recuperação da economia, além de se reduzir substancialmente a formação da Dívida Ativa nova, cresce a recuperação de créditos da Dívida Ativa velha. É sobre esta premissa e ainda a do aumento da eficiência da fiscalização tributária e previdenciária que está sendo montada a atual estratégia de melhoria da arrecadação.

Em síntese, o que se pode concluir pela análise das fontes da seguridade é que praticamente todas elas cresceram em termos reais entre 2003 e 2004, e ainda apresentam potencial muito alto para crescer nesta década, desde que haja cenário de

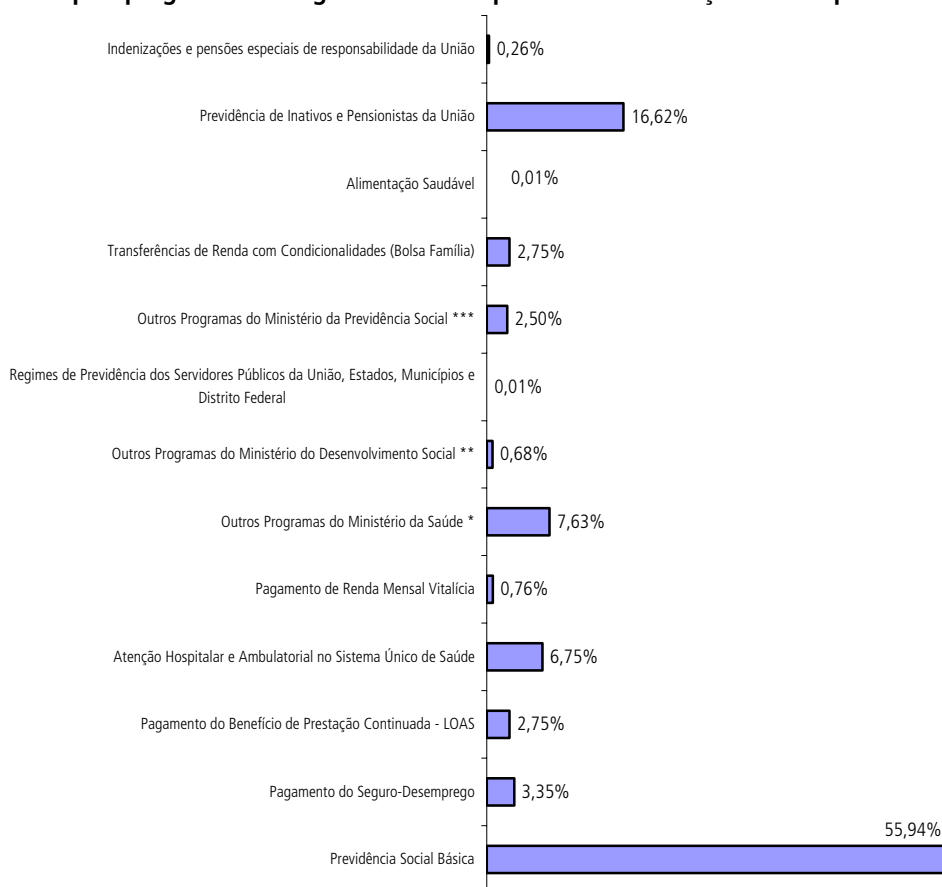
crescimento econômico parecido com o de 2004. Somente se houver estagnação econômica e/ou novas apropriações dessas fontes para outros fins, poder-se-á falar em problemas de “déficit” no Orçamento da Seguridade Social.

Em termos gerais, um crescimento real dos gastos da Seguridade Social, relativamente aos direitos básicos do tipo A, é susceptível de ser financeiramente suportado com crescimento real da economia em torno de 4 a 5% a.a.

Isto tem por suposto que um crescimento real médio dos gastos do tipo A em torno de 6 a 8% a.a., repetindo o padrão da década 1994-2004, seria respaldado pelo crescimento da arrecadação da Seguridade Social entre 8% a 10% a.a., segundo os critérios fiscais analisados neste trabalho.

GRÁFICO 3

Principais programas da Seguridade Social previstos na Lei Orçamentária para 2005



Fonte: Siafi/Sidor.

Obs.: */**/** Conferir nº 9 desta publicação, seção Seguridade Social.