



Número 51  
Setembro de 2007

**Previdência Social brasileira:  
concepção constitucional  
e tentativas de desconstrução**

## Previdência Social brasileira: concepção constitucional e tentativas de desconstrução

Já há algum tempo, vem ocorrendo um intenso debate na sociedade brasileira sobre a Previdência pública e seu financiamento. Na imprensa nacional, são exaustivamente divulgadas e enfatizadas opiniões de técnicos do governo e de alguns analistas sobre o “déficit” da Previdência. Ademais, o governo adotou, recentemente, uma nova forma de apresentação dos resultados financeiros da Previdência, que reduz o chamado “déficit”. E, neste exato momento, o Fórum Nacional da Previdência Social, instituído pelo governo, congrega representantes dos trabalhadores (da ativa e aposentados), dos empresários e do próprio governo com o objetivo de discutir a Previdência pública brasileira. Por tudo isso, e pelo que representa de garantias para os cidadãos brasileiros, faz-se necessário recuperar os preceitos legais que ordenam a Previdência Social no que se refere tanto à sua concepção quanto à dimensão de seu financiamento.

A presente Nota Técnica visa apresentar como a Constituição Federal concebe a Previdência Social pública e sua base de sustentação financeira e quais têm sido algumas das medidas que minam a estrutura consolidada na Constituição. A próxima Nota Técnica analisará as visões sobre os resultados financeiros da Previdência e da Seguridade Social. Deve-se ressaltar, desde já, que as mudanças introduzidas no sistema de proteção social, a partir do início da década de 1990, ainda não conseguiram reverter o modelo instituído na Constituição de 1988.

### A Constituição Federal e a Previdência integrada à Seguridade Social

A Constituição Federal de 1988 inseriu a Previdência Social em um sistema de proteção social mais amplo. Em conjunto com políticas de saúde e assistência social, a previdência compõe o sistema de seguridade social, conforme consta do art. 194, do capítulo que trata da Seguridade Social.

*Art. 194. A seguridade social compreende 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.*

*Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:*

*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 administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988)*

Ao associar as ações de previdência, assistência e saúde num corpo integrado e ao se estruturar com base no princípio da universalidade da cobertura e atendimento, o sistema de proteção social definido na Constituição Federal prevê garantias contra contingências sociais que ameacem a sobrevivência do indivíduo. Nesse sentido, tal concepção de proteção vai além da concessão de benefício em caso de perda de capacidade de trabalho, que é o comumente associado a estruturas previdenciárias em termos estritos. Essa concepção se afasta da idéia da previdência como “seguro”, em que a pessoa tem um contrato e direitos individuais e, quando ocorre o evento previsto, recebe algum benefício de acordo com o que contribuiu. Na *Seguridade* prevalecem o contrato social e os direitos sociais, em que a necessidade do cidadão prepondera sobre suas eventuais contribuições para o sistema.

A Seguridade Social brasileira, conforme concebida, é, portanto, promotora de uma distribuição menos desigual de renda e de acesso a bens. Na ausência dessa forma de proteção social, o acesso a serviços de saúde seria muito mais dependente da capacidade aquisitiva pessoal ou familiar, e inexistiria renda monetária garantida pelo Estado em casos de extrema necessidade. E, se a previdência pública se pautasse por esquemas do tipo “seguro”, em que o benefício é proporcional às contribuições acumuladas, a estrutura dos benefícios pagos tenderia a reproduzir, se não a agravar, a desigualdade salarial existente no mercado de trabalho brasileiro.

Esse sistema – no qual os benefícios da previdência, assistência e saúde são direitos garantidos pela cidadania, de acordo com a Constituição Federal brasileira - não poderia ter sustentação apenas nas contribuições incidentes sobre as folhas de salários e sobre os rendimentos dos trabalhadores. E, de fato, a Constituição em seu artigo seguinte e com as modificações introduzidas pelas Emendas Constitucionais nº 20, de 1998, e nº 42, de 2003, lista as fontes possíveis de financiamento:

*Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:*

*I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:*

*a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;*

*b) a receita ou o faturamento;*

*c) o lucro;*

*II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;*

*III - sobre a receita de concursos de prognósticos;*

*IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988)*

Como visto, a Constituição Federal, no art. 194, explicita - como um dos princípios estruturantes do sistema - a diversidade de fontes de financiamento e, no art. 195, indica essas fontes, não as vinculando a cada um dos três eixos de políticas - saúde, assistência e previdência -, que, ao contrário, constituem um sistema integrado de proteção social. Adicionalmente, em 1996, no “Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”, foi instituída a “contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira” (CPMF) com recursos vinculados ao Fundo Nacional de Saúde, mas que, posteriormente, por meio de prorrogações sucessivas e de aumento de alíquota, passou a financiar também a previdência e a assistência social, além da saúde.

A base ampla e diversificada de financiamento do sistema viabilizou:

- o acesso universal aos serviços de saúde, à assistência social e à previdência;
- a inclusão dos trabalhadores rurais com mesmos direitos dos trabalhadores urbanos; e
- a fixação do piso de benefícios (assistenciais e previdenciários) em um salário mínimo.

A diversificação das fontes de financiamento também tornou o sistema menos refém do ciclo econômico. Ou seja, um sistema de proteção social financiado exclusivamente por contribuições de trabalhadores e empresas sobre folha sofreria duplamente em períodos de recessão econômica, com suas receitas se contraindo e suas despesas aumentando. Com base mais ampla de financiamento, a Seguridade Social brasileira apresenta menor vulnerabilidade frente às oscilações da economia. Além disso, a incidência de contribuições sobre lucro e faturamento possibilita melhor distribuição do peso de sustentação do sistema, impedindo que os setores intensivos em trabalho sejam sobrecarregados.

Para um acompanhamento mais acurado do desempenho financeiro do sistema, a Constituição Federal de 1988 determinou a publicação do Orçamento da Seguridade, como consta do inciso III do parágrafo 5º do art. 165.

*Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:*

*I - o plano plurianual;*

*II - as diretrizes orçamentárias;*

*III - os orçamentos anuais.*

(...)

§ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

*I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;*

*II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;*

*III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.*  
(CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988)

## As tentativas de desconstrução da Seguridade

O Orçamento da Seguridade, porém, nunca foi elaborado por qualquer governo desde a promulgação da Constituição em 1988. Os governos vêm divulgando apenas dois demonstrativos orçamentários: o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais e o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. O Orçamento Fiscal e da Seguridade agrega todas as respectivas receitas e gastos, dificultando a análise, em separado, do orçamento propriamente fiscal e daquele da seguridade. Como afirma Denise Gentil, professora da UFRJ,

*“É um desafio, para qualquer pesquisador do ramo, identificar a execução orçamentária da seguridade social na base de dados do governo federal, seja no Ministério do Planejamento, seja nos da Fazenda ou Previdência. Para obter essa informação terá que elaborar por si mesmo demonstrativos (...).”*  
(GENTIL, 2006, p. 51-52.)

A não elaboração do Orçamento da Seguridade Social não pode ser considerada como mera questão técnica de menor importância. Na verdade, isso se adiciona a uma série de outras medidas, de iniciativa de diversos governos, no sentido de desconstrução do arcabouço de proteção social concebido na Constituição Federal. Medidas de cunho institucional, orçamentário e legal têm contribuído para fragilizar a Seguridade.

Do ponto de vista institucional, a construção de um sistema articulado de seguridade é dificultada pela fragmentação das políticas e ações de saúde, de previdência e de assistência social entre órgãos distintos, sem coordenação e com diretrizes diversas.

Na questão orçamentária, a não publicação do Orçamento da Seguridade abre a possibilidade para afirmações e análises sobre o “déficit da previdência”. Além disso, permite que receitas próprias da Seguridade sejam desviadas para outros fins e, ainda mais, que recursos sejam nela realocados como transferências do Tesouro e não como receitas próprias da Seguridade, reforçando o discurso do “déficit da previdência”. E esse processo é facilitado pelo grande controle do Ministério da Fazenda sobre a arrecadação para o financiamento da Seguridade.

Por fim, diversas medidas legais têm possibilitado, por um lado, o esvaziamento financeiro da arrecadação da Previdência e, por outro, a corrosão dos princípios que sustentam o sistema. Entre as diversas medidas adotadas ao longo dos anos, ressaltam:

- o mecanismo de desvinculação de receitas;
- a introdução do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial na Previdência Pública, pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998; e
- a criação do Fundo do Regime Geral da Previdência Social, na Lei de Responsabilidade Fiscal, de 2000.

O mecanismo de desvinculação de receitas a gastos específicos foi criado como Fundo Social de Emergência, em 1994, na época de implantação do Plano Real, e, depois, prorrogado como Fundo de Estabilização Fiscal e, desde 2000, como Desvinculação das Receitas da União – DRU. O objetivo alegado pelo governo para esse instrumento era conseguir maior flexibilidade na política fiscal, possibilitando que a União retivesse 20% das receitas de impostos e contribuições, não sendo obrigada a aplicar em setores específicos. Na prática, a desvinculação tem servido para reduzir os gastos nas áreas sociais, notadamente saúde e educação.

A Emenda Constitucional nº 20, de 1998, pode ser considerada como o principal instrumento de mudanças nas regras de funcionamento da Seguridade, em geral, e da Previdência, em particular, desde a promulgação da Constituição, especialmente no que diz respeito aos trabalhadores do setor privado<sup>1</sup>. Entre outras medidas, por meio dela, extinguiu-se a aposentadoria por tempo de serviço, substituindo-a pela aposentadoria por tempo de contribuição, e retirou-se da Constituição a forma de cálculo do benefício, que, até então, considerava a média dos 36 últimos salários de contribuição. Essa mudança da forma de cálculo do benefício possibilitou a aprovação da Lei nº 9.876, de 1999. Por esta lei, o benefício passou a corresponder a 80% dos maiores salários de contribuição desde julho/94 com a aplicação do fator previdenciário, que é obrigatória para a aposentadoria por tempo de serviço e opcional para a aposentadoria por idade (ver Nota Técnica nº 45, DIEESE, 2007).

Entre outras medidas, a Emenda Constitucional nº 20 introduziu o princípio do “equilíbrio financeiro e atuarial” na organização da previdência pública.

*Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:*

*I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;*

*II - proteção à maternidade, especialmente à gestante;*

*III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;*

*IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;*

<sup>1</sup> Para uma retrospectiva das mudanças legais da Seguridade e de Previdência, ver GENTIL (2006).

*V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988)*

A imposição rígida de critérios de equilíbrio financeiro e atuarial limita o objetivo redistributivo da Seguridade Social e pode vir a colocar em risco alguns tipos de aposentadorias, em especial aquelas cujos valores de benefício não guardam relação direta com contribuições acumuladas. A lógica de equilíbrio financeiro e atuarial é muito mais adequada ao conceito de “seguro” previdenciário como direito individual e, portanto, em última instância, está em contradição com a concepção dos benefícios da Seguridade como direitos de cidadania.

A Lei Complementar nº 101, de 2000, conhecida por Lei da Responsabilidade Fiscal, criou o Fundo do Regime Geral da Previdência Social, destinando determinados recursos para pagamento dos benefícios previdenciários. O chamado “Regime Geral da Previdência Social” (RGPS) é aquele voltado para os trabalhadores da iniciativa privada, enquanto para os servidores públicos de todas as esferas e poderes existem os “Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Públicos” (RPPS).

*Art. 68. Na forma do art. 250 da Constituição, é criado o Fundo do Regime Geral de Previdência Social, vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social, com a finalidade de prover recursos para o pagamento dos benefícios do regime geral da previdência social.*

*§ 1º O Fundo será constituído de:*

*I - bens móveis e imóveis, valores e rendas do Instituto Nacional do Seguro Social não utilizados na operacionalização deste;*

*II - bens e direitos que, a qualquer título, lhe sejam adjudicados ou que lhe vierem a ser vinculados por força de lei;*

*III - receita das contribuições sociais para a seguridade social, previstas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195 da Constituição;*

*IV - produto da liquidação de bens e ativos de pessoa física ou jurídica em débito com a Previdência Social;*

*V - resultado da aplicação financeira de seus ativos;*

*VI - recursos provenientes do orçamento da União.*

*§ 2º O Fundo será gerido pelo Instituto Nacional do Seguro Social, na forma da lei. (LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000)*

Assim, a Lei de Responsabilidade Fiscal tenta restringir as fontes de arrecadação própria dos recursos previdenciários basicamente às contribuições de trabalhadores e sobre as folhas de salários das empresas (inciso III do art. 68) e legitimar a idéia de que a alocação de recursos de outras contribuições constitui transferências do Tesouro (inciso VI). Essa Lei, portanto, contradiz a concepção de Seguridade Social e sua forma de financiamento contidas

na Constituição Federal, que, como já dito, não determina fonte específica para a previdência entre as ali mencionadas para a Seguridade.

## Notas conclusivas

A Constituição Federal define a Seguridade Social como um sistema de proteção social que articula ações e políticas de saúde, assistência e previdência e que deve garantir a universalidade da cobertura e do atendimento. Ao mesmo tempo, para sustentar esse sistema, a Constituição determina uma base de financiamento ampla e diversificada, listando diferentes fontes de arrecadação e não vinculando certas receitas a despesas em campo específico de ação da Seguridade (saúde, assistência ou previdência). E, por fim, para monitorar as políticas e a viabilidade do sistema, a Constituição exige a elaboração do Orçamento da Seguridade.

Apesar dessas definições constitucionais, desde a promulgação da Lei Maior, ações e normas de sucessivos governos e interpretações de analistas vêm minando tal concepção de Sistema de Proteção Social. Difunde-se, em particular, um entendimento de que as despesas com benefícios previdenciários devem ser arcadas, exclusiva ou prioritariamente, com as receitas de contribuições de trabalhadores e das empresas sobre folha de salários. Essa conta de “receitas menos despesas” gera um resultado negativo, o que abre espaço para a proposição de mudanças de regras de acesso aos benefícios previdenciários.

Não se pode desconhecer que a implementação dos preceitos constitucionais significou a ampliação dos direitos de cidadania, a garantia de renda em situações de vulnerabilidade e a redução da pobreza e da desigualdade no acesso a serviços essenciais à vida. É fundamental, portanto, resgatar, preservar e fortalecer a concepção de Seguridade contida na Constituição em vigor. Para isso, faz-se necessário compreender a essência das visões sobre o saldo financeiro do sistema de proteção brasileiro. A Nota Técnica a ser divulgada na próxima semana pretende, exatamente, lançar luz sobre se há déficit ou não na Previdência brasileira. Ou, mais apropriadamente, a próxima Nota Técnica pretende explicitar sob quais perspectivas existe déficit ou superávit na Previdência e na Seguridade brasileiras.



## Referências bibliográficas

ANFIP. **Análise da Seguridade Social em 2006**. Brasília: ANFIP, 2007. 80 p.

DIEESE. **O fator previdenciário e os trabalhadores**. Nota Técnica n° 45, junho de 2007. (Disponível em [http://www.dieese.org.br/notatecnica/notatec45\\_fatorprevidenciario.pdf](http://www.dieese.org.br/notatecnica/notatec45_fatorprevidenciario.pdf) )

GENTIL, Denise Lobato. **A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira** – Análise financeira do período 1990–2005. 2006. 244f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

## DIEESE

### Direção Executiva

João Vicente Silva Cayres – Presidente

Sind. Metalúrgicos do ABC

Carlos Eli Scopim – Vice-presidente

STI. Metalúrgicas de Osasco

Tadeu Moraes de Sousa - Secretário

STI. Metalúrgicas de São Paulo

Antonio Sabóia B. Junior – Diretor

SEE. Bancários de São Paulo

Alberto Soares da Silva – Diretor

STI. Energia Elétrica de Campinas

Zenaide Honório – Diretora

APEOESP

Pedro Celso Rosa – Diretor

STI. Metalúrgicas de Curitiba

Paulo de Tarso G. B. Costa – Diretor

Sind. Energia Elétrica da Bahia

Levi da Hora – Diretor

STI. Energia Elétrica de São Paulo

Carlos Donizeti França de Oliveira – Diretor

Femaco – FE em Asseio e Conservação  
do Estado de São Paulo

Mara Luzia Feltes – Diretora

SEE. Assessoria Perícias e Porto Alegre

Célio Ferreira Malta – Diretor

STI. Metalúrgicas de Guarulhos

Eduardo Alves Pacheco – Diretor

CNTT/CUT

### Direção técnica

Clemente Ganz Lúcio – diretor técnico

Ademir Figueiredo – coordenador de estudos e desenvolvimento

Nelson Karam – coordenador de relações sindicais

Francisco J. C. de Oliveira – coordenador de pesquisas

Cláudia Fragoso – coordenadora administrativa e financeira

### Equipe técnica

Ademir Figueiredo

Frederico Melo

Iara Heger (revisão)