

O PACTO SOCIAL BRASILEIRO EM TORNO DO FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL À LUZ DAS DIRETRIZES CONSTITUCIONAIS

João Felipe Denys Pereira¹

David Borges Isaac²

RESUMO

A seguridade social, instituída pela Constituição Federal de 1988, é um dos pilares fundamentais da justiça social no Brasil, abrangendo saúde, previdência e assistência social. Este sistema visa promover o bem-estar e a dignidade dos cidadãos, garantindo direitos básicos e reduzindo desigualdades sociais. No entanto, o financiamento da seguridade social enfrenta desafios, como a informalidade no mercado de trabalho e a dependência de fontes de receita instáveis, o que exige reformas estruturais para garantir sua sustentabilidade a longo prazo. A ampliação das bases de contribuição e a introdução de novas fontes de financiamento, como a taxação de grandes fortunas, são discutidas como soluções viáveis para manter a eficácia do sistema, mantendo a continuidade do pacto geracional estabelecido pelo instituto da seguridade social.

Palavras-chave: Seguridade social; Saúde; previdência social; assistência social; financiamento; sustentabilidade; desigualdade social; vulnerabilidade; custeio.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 marcou um avanço significativo na proteção social no Brasil, ao instituir o Sistema de Seguridade Social, que engloba saúde, previdência social e assistência social. O tratamento dado pelo Poder Constituinte ao elaborar a Constituição Federal de 1988 elevou o status da seguridade social, evidenciando sua relevância como um direito social e um dos pilares

¹ Graduando em Direito pela Universidade de Ribeirão Preto. E-mail:

² Graduação, mestrado e doutorado em Direito pela Universidade de Ribeirão Preto. Docente do Curso de Direito da Universidade de Ribeirão Preto. E-mail: dboliveira@unaerp.br

fundamentais do Estado brasileiro (MENDES, 2020). Nesse contexto, é essencial compreender a estrutura e o funcionamento desse sistema, bem como suas implicações para a sociedade.

Estabeleceu-se, portanto, como responsabilidade do Poder Público planejar e implementar políticas públicas voltadas para a promoção da saúde, previdência e assistência social, com vistas à promoção da dignidade humana e à redução das desigualdades sociais. Essa análise envolve a discussão sobre a saúde, com a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), a previdência social, regulamentada pela Lei nº 8.472/1993, e a assistência social, destinada a amparar os indivíduos em situação de vulnerabilidade. A compreensão desses elementos é fundamental para a formulação de políticas que assegurem a eficácia do sistema de seguridade social no Brasil.

Visando exemplificar o tratamento constitucional dado a esse importante instituto, o presente estudo foi realizado por meio de revisão bibliográfica de cunho qualitativo, pelo estudo de jurisprudências, doutrinas modernas e revistas científicas no campo do Direito, Sociologia, Filosofia e áreas correlatas. Ademais, foram utilizados bancos de dados dos principais tribunais brasileiros e de universidades, além de consulta às doutrinas referenciadas, para reunir e comparar estudos sobre o tema e conceituar a seguridade social, demonstrando suas formas de custeio e sua importância para as gerações atuais e futuras, perpetuando, dessa forma, a dignidade dos integrantes da sociedade em suas diferentes fases da vida.

1. CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E NORMAS CORRELATAS

Originado na Constituição Federal de 1988, o Sistema de Seguridade Social, abrangendo o sistema de saúde, previdência social e assistência social, foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro no artigo 193 até 195 contido no Título VIII, o qual trata da ordem social brasileira. Entretanto, antes de caminharmos diretamente ao dispositivo que trata do tema em questão, cabe a análise do termo “seguridade social”, referido 24 vezes na norma constitucional, tamanha a sua importância para o ordenamento jurídico pátrio que possui claro viés social.

Conforme já citado, a seguridade social possui área própria na Constituição para tratar do assunto. De início já se estabelece a função do Estado no planejamento de políticas públicas sociais, a fim de alcançar o bem-estar e a justiça social aos indivíduos. Para tanto, é necessário estudar cada aspecto da seguridade social, iniciando pela Saúde, estabelecida na seção II, artigo 196 até 200, da Constituição Federal.

Anterior à Constituição Federal de 1988, o sistema de saúde se vinculava ao Instituto de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS). Entretanto, só se assegurava assistência ao indivíduo que contribuía ativamente, uma clara contrariedade ao que se apregoa atualmente via o princípio da universalidade designados pelo Sistema Único de Saúde (SUS), que possibilita sua fruição independente de contribuição efetiva. Dessa forma, sua finalidade é garantida, concorrentemente, por todos os entes da federação, mediante políticas sociais e econômicas que visam a garantia preventiva, o tratamento adequado e o pós-tratamento em âmbito físico e mental.

Ao desvincular o sistema de proteção à saúde do INAMPS, a Constituição de 1988 garantiu seu caráter universal ao instituir o SUS, tendo esta característica como norteadora de suas articulações, com as seguintes diretrizes elencadas pelo artigo 198 da Constituição Federal.

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

- I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;
- II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;
- III - participação da comunidade.

Não obstante o caráter universal do sistema de saúde brasileiro, o artigo 199, CF, complementa esse ideal possibilitando as iniciativas privadas de assistência à saúde, através de contrato de direito público ou convênios, fixando a clara distinção entre os fundos públicos e privados.

Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.

§ 1º As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.

§ 2º É vedada a destinação de recursos públicos para auxílios ou subvenções às instituições privadas com fins lucrativos.

§ 3º - É vedada a participação direta ou indireta de empresas ou capitais estrangeiros na assistência à saúde no País, salvo nos casos previstos em lei.

Sendo a única categoria de proteção social que requer contribuição dos segurados como condição de ampará-los, a previdência social, regulamentada pela Lei nº 8.472, promulgada em 07 de dezembro de 1993, figura como pilar essencial da seguridade social, podendo atender à sociedade, sem prejuízo da previdência privada.

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei, a:

I - cobertura dos eventos de incapacidade temporária ou permanente para o trabalho 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;

V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º.

§ 1º É vedada a adoção de requisitos ou critérios diferenciados para concessão de benefícios, ressalvada, nos termos de lei complementar, a possibilidade de previsão de idade e tempo de contribuição distintos da regra geral para concessão de aposentadoria exclusivamente em favor dos segurados:

I - com deficiência, previamente submetidos a avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar;

II - cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação.

Diante disso, cabe ressaltar a sua previsão como direito social no artigo 6º da Constituição Federal, devendo ser assegurado como norte direcionador das políticas públicas sociais.

“Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a **previdência social**, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” (grifo nosso).

Além disso, o posterior artigo 7º ressalta o dever das entidades públicas e privadas de assegurar salário-mínimo digno aos trabalhadores rurais e urbanos, a fim de se preservar a dignidade e a sua melhoria de condição social, devendo ser levado em consideração a previdência social. Inclusive, o seu parágrafo único assegura a integração à previdência social à categoria das domésticas.

“Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:
IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e **previdência social**, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;” (grifo nosso).

Além da norma constitucional, o Código Penal brasileiro fixa, no artigo 39, a garantia do benefício da previdência social aos presos que exercerem atividade laboral durante a sua estadia no regime prisional, tamanha é a sua importância dada pela Constituição.

Art. 39 - O trabalho do preso será sempre remunerado, sendo-lhe garantidos os benefícios da Previdência Social.

A assistência social aos indivíduos em estado de vulnerabilidade se deve ao Estado, visando garantir a dignidade da pessoa humana ao assegurar o mínimo existencial, de forma a não adotar critérios diferenciados para a concessão de benefícios. Excetuam-se, entretanto, algumas especificidades trazidas pela norma constitucional no §1º do artigo 201, jamais podendo ser inferior a um salário-mínimo caso venha substituir o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado.

Art. 201, § 1º É vedada a adoção de requisitos ou critérios diferenciados para concessão de benefícios, ressalvada, nos termos de lei complementar, a possibilidade de previsão de idade e tempo de contribuição distintos da regra geral para concessão de aposentadoria exclusivamente em favor dos segurados:

I - com deficiência, previamente submetidos a avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar

II - cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação.

Inclusive, a aposentadoria no regime de previdência social é assegurada aos homens maiores de 65 (sessenta e cinco) anos e mulheres maiores de 62 (sessenta e dois) anos, observados os tempos mínimos de contribuição, quando trabalhador urbano. A norma Constitucional, porém, trouxe uma distinção necessária nesse caso reduzindo a idade mínima necessária para fruição do benefício de aposentadoria, sendo necessário alcançar 60 (sessenta) anos os homens e 55 (cinquenta e cinco) as mulheres no caso de trabalhadores rurais em regime de economia familiar, incluindo o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal. Além disso, outras categorias também recebem o benefício com redução da idade mínima, dentre eles, o profissional de magistério em âmbito de educação infantil e ensino fundamental e médio, que poderá se aposentar 05 (cinco) anos antes da idade mínima estabelecida para os trabalhadores urbanos.

Independente da contribuição à seguridade social, o instituto da Assistência Social beneficiará os indivíduos e as famílias em situação de vulnerabilidade, visando o amparo social e a sua inserção na sociedade a fim de garantir dignidade e potencializar suas capacidades.

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

VI - a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza.

As ações governamentais serão realizadas com os recursos advindos das fontes de custeio da seguridade social, previstas pelo artigo 195, CF, os quais decorreremos no próximo item, baseados nas diretrizes trazidas pelo artigo 204, CF.

Art. 204.³ As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

2. FORMAS DE CUSTEIO

A seguridade social no Brasil compreende um conjunto de ações destinadas a garantir direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social, necessitando de um investimento

³Art. 204, Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:

I - despesas com pessoal e encargos sociais

II - serviço da dívida

III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados.

elevado e de fontes de custeio constantes para que o fomento aos programas estatais vinculados à seguridade social seja desempenhado. Sendo assim, o financiamento desse sistema é considerado demasiado complexo e envolve diversas fontes de custeio, sendo fundamental para a manutenção das políticas públicas que asseguram a proteção social dos indivíduos.

Com o intuito de preservar esse importantíssimo instituto, as fontes de custeio da seguridade social no Brasil são diversificadas e incluem contribuições sociais incidentes sobre a folha de salários, a receita ou o faturamento, e o lucro das empresas.

Art. 195, CF. 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, podendo ser adotadas alíquotas progressivas de acordo com o valor do salário de contribuição, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo Regime Geral de Previdência Social;

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

V - sobre bens e serviços, nos termos de lei complementar.

§ 4º A lei poderá instituir outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social, obedecido o disposto no art. 154, I.

§ 5º Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.

O referido artigo 195 ainda prevê a isenção às entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei. Nesse trecho, o Constituinte fixa a conclusão previsível no sentido de isentar as entidades beneficentes que prestam serviço de assistência social, visto que, não faria sentido custear as atividades beneficentes dessas entidades e tributá-las em seguida. Dessa maneira, a norma constitucional visa viabilizar a atividades dessas entidades que, na maioria das vezes, não possuem capital próprio e são custeadas pelas entidades privadas e/ou públicas.

Segundo Silva (2018), essas contribuições são essenciais para a sustentabilidade do sistema, sendo classificadas em três categorias principais: contribuições sobre a folha de pagamento;

contribuições sobre a receita ou faturamento (COFINS) e o programa de integração social (PIS) e as contribuições sociais sobre o lucro líquido (CSLL).

As contribuições sobre a folha de pagamento são as mais tradicionais e significativas para o financiamento da seguridade social. Elas são recolhidas tanto de empregados quanto de empregadores. Em estudo realizado por Pereira (2020), verifica-se que essa fonte responde por cerca de 50% das receitas da seguridade social, destacando-se como a principal modalidade de financiamento.

Por sua vez, as Contribuições sobre a Receita ou Faturamento A Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e o Programa de Integração Social (PIS) incidem sobre o faturamento das empresas e têm sido uma fonte importante de custeio. Conforme apontado por Souza (2019), essas contribuições têm um papel central no custeio da seguridade social, representando cerca de 30% da arrecadação total.

Contribuições sobre o Lucro As empresas também contribuem para a seguridade social por meio da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). De acordo com Almeida (2021), a CSLL é um dos pilares do financiamento, especialmente em períodos de crescimento econômico, quando os lucros empresariais tendem a aumentar, elevando a arrecadação.

Diante desses deveres instituídos pela Constituição, o parágrafo terceiro do artigo 195 infere diversas sanções às pessoas jurídicas com débitos perante o sistema de seguridade social, não podendo receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, além de outras questões estabelecidas em lei.

Entretanto, a sustentabilidade do financiamento da seguridade social no Brasil enfrenta diversos desafios. Dentre eles, destaca-se a informalidade no mercado de trabalho, que reduz a base de arrecadação das contribuições sobre a folha de pagamento. Segundo Costa e Silva (2022), a informalidade é responsável por uma perda significativa de receita, estimada em cerca de 20% do potencial arrecadatário. Outro desafio é a alta dependência de fontes de custeio que estão sujeitas a variações econômicas, como a CSLL e a COFINS. Em períodos de recessão econômica, essas fontes tendem a diminuir, o que compromete a estabilidade financeira do sistema de seguridade social (SANTOS, 2020).

Diante desses desafios, diversas propostas de reforma têm sido discutidas para assegurar a sustentabilidade do sistema. Uma delas é a ampliação da base de contribuições, incluindo novas fontes de receita, como a taxaço de grandes fortunas e a criação de um imposto sobre transações financeiras (BARBOSA, 2023). Além disso, a reforma da previdência social, implementada em 2019, buscou, de forma bastante polêmica, ajustar o equilíbrio financeiro do sistema, alterando regras de contribuição e de benefícios. A reforma teve como objetivo principal reduzir o déficit previdenciário, que tem sido uma preocupação recorrente nos debates sobre a sustentabilidade do sistema de seguridade social no Brasil (FERREIRA, 2020).

O custeio da seguridade social no Brasil é um tema complexo que envolve diversas fontes de financiamento e enfrenta desafios significativos, como a informalidade e a dependência de receitas instáveis. Reformas são necessárias para garantir a sustentabilidade do sistema e assegurar que ele continue cumprindo seu papel de proteção social, entretanto, não podem inviabilizar a aplicação, no caso concreto, das políticas públicas advindas do sistema de seguridade social.

CONCLUSÃO.

A seguridade social no Brasil, conforme delineada na Constituição Federal de 1988, representa um dos pilares mais importantes para a promoção da justiça social e do bem-estar dos indivíduos. Composta por um sistema abrangente que integra saúde, previdência e assistência social, a seguridade social tem sido fundamental na garantia de direitos básicos e na redução das desigualdades sociais (MENDES, 2020).

No entanto, o financiamento desse sistema enfrenta desafios significativos, como a informalidade do mercado de trabalho e a dependência de fontes de receita sujeitas a variações econômicas (SANTOS, 2020). Essas dificuldades indicam a necessidade de reformas estruturais que assegurem a sustentabilidade do sistema a longo prazo, como a ampliação das bases de contribuição e a revisão das regras de custeio (BARBOSA, 2023; FERREIRA, 2020).

As discussões sobre novas fontes de financiamento são essenciais para garantir que o sistema continue cumprindo seu papel de proteção social (ALMEIDA, 2021). Assim, é imperativo que o Estado e a sociedade civil permaneçam atentos às mudanças necessárias para que a seguridade social continue sendo um instrumento eficaz de promoção da dignidade humana e da justiça social no Brasil.

REFERÊNCIAS

Almeida, J. F. A Contribuição Social sobre o Lucro Líquido e sua Importância no Custeio da Seguridade Social. Revista de Direito Tributário, 2021.

Almeida, J. S. O financiamento da seguridade social no Brasil: desafios e perspectivas. São Paulo: Revista Brasileira de Economia, 2021.

Barbosa, A. M. Reforma da Seguridade Social e suas implicações econômicas. Rio de Janeiro: Editora Jurídica, 2023.

Barbosa, P. A. Reformas no Sistema de Seguridade Social: Propostas e Desafios. Cadernos de Política Social, 2023.

Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.

Costa, M. R., & Silva, A. L. A Informalidade no Mercado de Trabalho e o Impacto na Seguridade Social Brasileira. Revista Brasileira de Economia, 2022.

Costa, R. & Silva, L. Desafios no financiamento da seguridade social. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2022.

Ferreira, L. M. A Reforma da Previdência de 2019: Impactos no Custeio e na Sustentabilidade da Seguridade Social. Estudos Econômicos, 2020.

Ferreira, P. A reforma da previdência social e o equilíbrio financeiro do sistema. Brasília: Revista de Direito Público, 2020.

França, E. D. de. Previdência Social como mecanismo de consolidação dos direitos sociais. Consultor Jurídico, 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-jan-26/previdencia-social-como-mecanismo-de-consolidacao-dos-direitos-sociais/>. Acesso em: 01.set.2024.

Mendes, G. O sistema de seguridade social na Constituição de 1988. Brasília: Editora UnB, 2020.

Oliveira, A. de; Tchakerian, G. Nova previdência social e a Constituição federal legislação comparada. Editora Atlas Ltda. 2020.

Pereira, A. O papel da previdência social no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2020.

Pereira, R. S. As Contribuições sobre a Folha de Pagamento e a Sustentabilidade da Seguridade Social. Revista de Administração Pública, 2020.

Salvador, S. H. Qual é o projeto de futuro da proteção previdenciária no Brasil? Consultor Jurídico, 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-jan-28/qual-e-o-projeto-de-futuro-da-protecao-previdenciaria-brasileira/>. Acesso em: 01.set.2024.

Santos, T. Impactos econômicos das contribuições sociais no Brasil. São Paulo: Editora Atlas, 2020.

Santos, V. L. Impactos Econômicos na Arrecadação da Seguridade Social no Brasil: Uma Análise dos Últimos 20 Anos. Revista de Ciências Sociais, 2020.

Silva, R. Políticas Públicas de Seguridade Social. Brasília: Editora Brasília Jurídica, 2019.

Silva, T. R. Fontes de Custeio da Seguridade Social no Brasil: Uma Abordagem Histórica e Jurídica. Revista Jurídica, 2018.

Souza, A. B. A Importância da COFINS e do PIS no Financiamento da Seguridade Social Brasileira. Revista de Direito Econômico, 2019.

Submetido em 04.07.2024

Aceito em 22.08.2024