



**VI Encontro Brasileiro de Administração Pública**  
*6 e 7 de Junho de 2019*  
*Salvador – Bahia, Brasil*



## **Grupo de Trabalho 6 - Planejamento e Orçamento Público**

### **Fontes de Custeio da Seguridade Social no Brasil: Reflexões à Luz da Teoria do Estado de Bem-Estar Social**

Luciano Henrique Fialho Botelho, Universidade Federal de Viçosa, Brasil.

Thiago de Melo Teixeira da Costa, Universidade Federal de Viçosa, Brasil.

Fernanda Cristina da Silva, Universidade Federal de Viçosa, Brasil.

**Resumo:** O objetivo deste estudo foi analisar as fontes de custeio da seguridade social no Brasil, desde a Lei Eloy Chaves, em 1923, até a contemporaneidade, tendo como marco a Constituição Federal de 1988 (CF/88), à luz da teoria do Estado de bem-estar social. Para tanto, procurou-se: analisar a evolução do custeio da seguridade; discutir o orçamento único securitário e refletir a configuração das políticas de proteção social entre seguro e seguridade social no Brasil. Verificou-se a expansão do seguro social até a construção de bases legais para o estabelecimento de um Estado de bem-estar social com a CF/88. Todavia, notou-se também que o paradigma de proteção social não foi consolidado como proposto, diante de políticas restritivas em benefícios previdenciários e em atividades de assistência social e saúde, desde o início dos anos 90, principalmente pela falta de ideal de seguridade e valorização da atividade privada neste campo.

**Palavras-Chave:** Custeio da Seguridade Social. Estado de Bem-Estar Social. Constituição Federal de 1988.

#### **Introdução**

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) instituiu no Brasil os princípios de dignidade humana e cidadania, que culminaram no estabelecimento da seguridade social como paradigma para o desenvolvimento nacional, em um contexto de Estado de bem-estar social. O Estado de bem-estar social, na abordagem de Esping-Andersen (1990), consiste na responsabilidade do Estado em suprir as necessidades mínimas dos cidadãos. A seguridade social, de acordo com o Art. 194 da CF/88, “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” (BRASIL, 1988).

A expansão do sistema de proteção social resultou no estabelecimento de novas fontes de custeio para a seguridade social, uma vez que anteriormente a CF/88 as políticas de seguridade social eram desconexas e com custeios distintos. O Art. 195 determinou que “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 (...) contribuições sociais” (BRASIL, 1988). As contribuições sociais foram apresentadas como sendo as principais espécies tributárias para o custeio da seguridade social, são elas: contribuições dos empregadores, dos trabalhadores, sobre os concursos de prognósticos e sobre importação de bens e serviços (BRASIL, 1988).

O custeio das políticas de seguridade social, contudo, conforme apresenta Oliveira *et al.* (1994), envolvem discussões técnicas, doutrinárias e ideológicas. Assim, no Brasil já foram visualizadas diversas configurações de custeio para as políticas sociais, de acordo as visões que se sobressaiam. Nas Caixas de Aposentadoria em Pensões (CAPs), primeira forma de previdência observada no Brasil, o custeio contava com reduzida participação do Estado. A partir da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), em 1960, passou a existir um fortalecimento do custeio tripartite (trabalhadores, empregadores e o Estado), com maiores obrigações ao Estado. Situação essa fortalecida pelo Art. 195 da CF/88 e pela Lei Orgânica da Seguridade Social (Lei 8.212/91) (BRASIL, 1960; BRASIL, 1988; BRASIL, 1991).

No escopo das políticas de assistência social e saúde, a integração orçamentária da seguridade social criou um potencial de aplicações antes nunca visto no Brasil, uma vez que anteriormente à CF/88 prevaleciam programas restritos e grande participação de entidades filantrópicas nessas políticas (ZANIRATO, 2003; LAJÚS, 2009; VIANNA, 2011; YAZBEK, 2015).

A questão do custeio da seguridade social possui relação com as discussões sobre o seu equilíbrio financeiro no Brasil. Têm-se, portanto, diversos debates sobre a alocação dos recursos e a integralidade do orçamento securitário, como destacam-se Giambiagi e Além (2016) e Resende (2001), possuidores de visões de déficit na previdência social, e Gentil (2006), Rocha e Macário (2015), Boschetti (2009) e Salvador (2012) que apresentam a previdência social superavitária, no âmbito da seguridade social. Além disso, existem discussões quanto à ascensão do ideal neoliberal através do desvio de recursos da seguridade social para o orçamento fiscal e a limitação dos benefícios sociais oferecidos pelo Estado (GENTIL, 2006; DAIN, 2007; MENDES, MARQUES, 2009; SALVADOR, 2012; IBRAHIM, 2016; FLEURY, 2017).

Diante do exposto, o problema que norteia este estudo está em compreender as discussões sobre o custeio securitário, sendo que esse representa a base para as principais ações do Estado no âmbito social. Assim, este ensaio tem como objetivo analisar a evolução do custeio da seguridade social no Brasil à luz da teoria do Estado de bem-estar social, como forma de observar se, ao longo do tempo e na contemporaneidade, são mantidas fontes de custeio relevantes para o fornecimento da proteção à sociedade.

Especificamente, procura-se apresentar e analisar a evolução das legislações sobre o custeio da seguridade social e refletir a configuração das políticas de proteção social entre

seguro social e seguridade social no Brasil, sendo essa última idealizada no Estado de bem-estar social e na universalização do atendimento público. Portanto, busca-se analisar as fontes de custeio das políticas de seguridade social no Brasil desde a Lei Eloy Chaves (1923), marco inicial da previdência social, até a contemporaneidade, com destaque para a CF/88.

### **O Estado de Bem-Estar Social e a Seguridade Social**

O Estado de bem-estar social, na visão de Esping-Andersen (1990) consiste na responsabilidade do Estado em suprir as necessidades básicas dos cidadãos. Bobbio, Matteucci e Parquino (1995) definem o Estado de Bem-Estar como o fornecimento mínimo pelo Estado de renda, alimentação, saúde e educação para todos os cidadãos. Corroborando, Medeiros (2001) apresenta o Estado de bem-estar como a atuação em grande escala do Estado em prol do bem-estar da sociedade, em países capitalistas.

Outras abordagens de Estado de bem-estar social são relatadas por Marshall (1967) e Hemerijck (2017). Marshall (1967, p.196), ao estudar o Estado de bem-estar social britânico, conceitua esse termo no âmbito da solidariedade das comunidades em prol do bem-estar social universal. O referido autor argumenta que: “é nessa concepção das reivindicações de todos os cidadãos, dirigidos não ao Estado, mas a cada um, que encontra o consenso no que toca ao ponto-chave do Estado de Bem-Estar Social britânico”. Marshall (1967), além disso, procura, como a sua conceituação, retirar dos que precisam da assistência do Estado de bem-estar social o sentido de culpa pessoal ou de vergonha por essa necessidade.

Já Hemerijck (2017) apresenta um novo conceito de bem-estar social fundamentado no entendimento de investimento social. Nessa nova abordagem, iniciada pela publicação de Esping-Andersen et al. (2002) “Por que precisamos de um novo Estado de bem-estar?”, as aplicações do Estado na construção de políticas de bem-estar social são classificadas como promotoras de desenvolvimento socioeconômico ao estabelecer condições de contribuição aos beneficiários, dessa forma, constituindo um gasto social produtivo. Segundo Hemerijck (2017), essa nova vertente propõe a reorganização do Estado de bem-estar social principalmente devido às alterações no mercado de trabalho e a evolução das correntes neoliberais a datar dos anos da década de 1980.

No âmbito brasileiro, a construção de um Estado de bem-estar social foi proposta na CF/88 que, segundo Ibrahim (2015), através dos princípios de bem-estar e justiça social, criou um solo pátrio favorável ao Estado de bem-estar social. Antes da CF/88, contudo, eram visíveis apenas políticas de seguro social para trabalhadores e ações emergenciais e restritas no que tange a saúde e assistência social (BOSCHETTI, 2009; LAJÚS, 2009). Para Medeiros (2001), a CF/88 foi um marco para as políticas sociais no Brasil, a partir do estabelecimento da seguridade social e das melhorias nas legislações trabalhistas, apoiado no regime social-democrático de bem-estar social, apontado por Esping-Andersen (1990). Na visão de

Boschetti (2009), a CF/88 reorganizou e estruturou as políticas sociais no âmbito da seguridade social com novos princípios e diretrizes.

Outro aspecto fundamental foi que para a consolidação das políticas sociais, com a CF/88, demandou-se do Estado um fortalecimento estrutural e financeiro como forma de viabilizar as ações de proteção social, sendo estabelecidas as contribuições sociais como receitas diversificadas para o custeio da seguridade social (BRASIL, 1988; BRASIL, 1991; OLIVEIRA *et al*, 1994; RESENDE, 2001).

Historicamente, acontecimentos relacionados também foram visualizados em outros contextos. Na primeira metade do século XX, período marcado por episódios que culminaram em grandes dificuldades sociais, a exemplo da crise de 1929, da grande depressão da década de 30 e as duas guerras mundiais, Resende (2001) e Polivka e Luo (2015) relatam que o Estado teve de se desenvolver financeiramente em prol das necessidades da sociedade, resultando na construção de políticas de bem-estar social em vários países, apoiados nos ideais econômicos Keynesianos de atuação fiscal e monetária do Estado.

Matias-Pereira (2010, p. 78) ressalta, todavia, que a crescente intervenção governamental na economia, foi barrada diante de contextos vislumbrados posteriores a 1980. Nessa época, “questões como aumento populacional, elevação da longevidade média, inovações tecnológicas, ressurgimento do desemprego em massa foram decisivas para inviabilizar os sistemas de previdência social, e, dessa forma, conquistas históricas”. Na visão de Matias-Pereira (2010), com esse cenário se teve a crise do Estado de bem-estar social ou Estado-providência. Para Vianna (2011), a crise exposta perpassa por 3 dimensões: crise econômica, mudanças demográficas e crise política.

As ações de diminuição do Estado passaram a acontecer a datar de meados da década de 80, época em que foi visível a frouxidão de controle pelo Estado, grandes reformas fiscais e privatizações de empresas estatais, medidas vislumbradas com maior ênfase na Europa, naquele momento (MATIAS-PEREIRA, 2010). Para Matias-Pereira (2010), as medidas austeras na Europa foram responsáveis por reduções de políticas humanistas que corroboraram para o aumento das desigualdades sociais. Nos EUA foi observado o surgimento de políticas econômicas neoliberais, neste mesmo período, com agendas de diminuição de tributos e desregulamentações financeiras (POLIVKA; LUO, 2015). Retratando esses mesmos cenários, Vianna (2011, p.60) elucida:

Nos anos 70, em meio às dificuldades econômicas evidenciadas pelo choque do petróleo, críticas aos sistemas de bem-estar social começaram a ser recorrentes. As denúncias dos setores empresariais que acusavam as políticas sociais de responsáveis pelo aumento do déficit público, pela volta da inflação e pelo declínio dos investimentos, se somaram reclamações dos próprios usuários quanto à burocratização dos serviços, à queda dos valores dos benefícios e à qualidade da assistência oferecida. Impostos

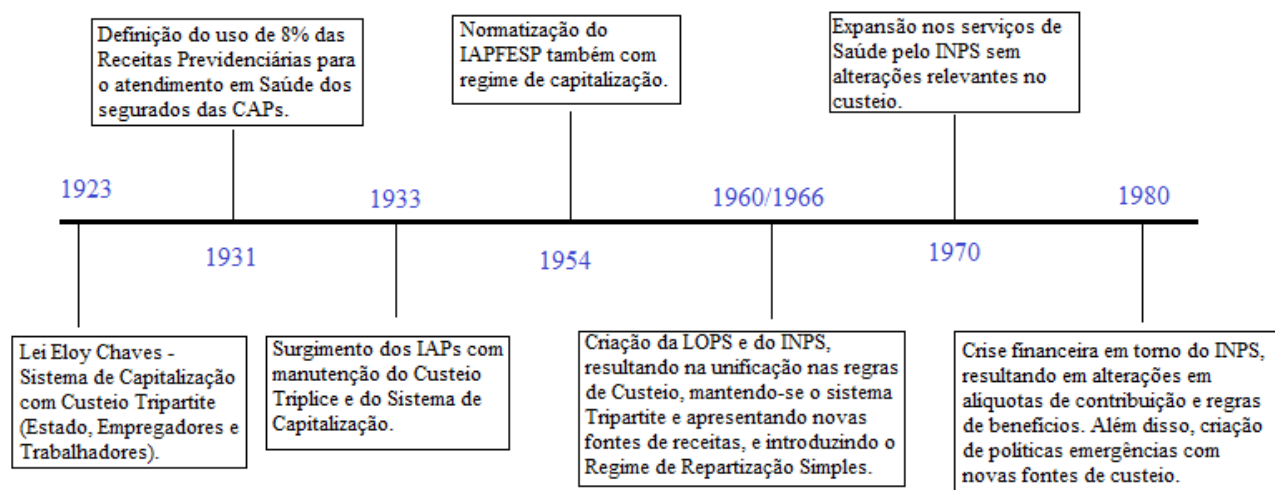
progressivamente avantajados desagradavam a classe média, ao mesmo tempo em que altas despesas governamentais falhavam na eliminação dos renitentes focos de pobreza. A década de 80 assistiu ao agravamento da crise, em também por conta de medidas contencionistas adotadas por governos conversadores eleitos em vários países europeus e nos EUA.

A ascensão neoliberal consiste no crescimento de grandes organizações que passam a ter maiores influências corporativas no Estado, afrouxando as políticas reguladoras trabalhistas e comerciais, favorecendo a atuação privada. Ademais, o Estado reduz seus gastos com políticas sociais e com programas de seguridade social e educação (POLIVKA; LUO, 2015).

### Histórico do Financiamento da Seguridade Social no Brasil

O histórico do financiamento das políticas de seguridade social no Brasil tem início com a criação da Lei Eloy Chaves em 1923, com a qual foram instituídas as Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs). Posteriormente foram criados os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), os Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos (IAPFESP) e o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Destaca-se nessa série temporal (1923-1966), o foco nas políticas de previdência social, embora algumas ações de assistência e saúde também fossem desempenhadas pelos órgãos de previdência, principalmente no que diz respeito ao INPS.

A Figura 1 sintetiza os principais aspectos de custeio das políticas de seguridade social no Brasil da Lei Eloy Chaves até anteriormente à Constituição Federal de 1988.



**Figura 1:** Síntese do custeio das políticas de seguridade social no Brasil até a CF/88.

Fonte: Elaborada pelo próprio autor, com base em Brasil (1960), Oliveira et al. (1994), Zanirato (2003) e Vianna (2011).

Pelo CF/88 foram estabelecidos princípios fundamentais para a seguridade social, evidencia-se: solidariedade, universalidade e igualdade. No âmbito do custeio, destacam-se os princípios: equidade na forma de participação e custeio, diversidade da base de

financiamento e preexistência do custeio em relação ao benefício ou serviço (BRASIL, 1988). A integralidade da seguridade social aprovada pelos constituintes da CF/88 fundamentou a unificação das políticas de previdência social, assistência social e saúde pública. Contudo, na visão de Baptista (1998) a seguridade social universal e o grande avanço social trazido poderiam não se concretizar, uma vez que as decisões daquele momento apenas determinavam um pacto de ação com poucas decisões específicas, ficando as discussões pós-constituintes responsáveis pelas regulamentações complementares que iriam operacionalizar a seguridade social no Brasil.

A escolha constitucional de maiores direitos sociais teve enquanto consequência a necessidade de elevações arrecadatórias por parte do governo. Para custear a nova proposta, a base de financiamento da seguridade social foi ampliada, com a criação de novas contribuições sociais sobre o lucro, faturamento e folha de salários das empresas, destacadas pelo Art. 195 da CF/88 (OLIVEIRA et al., 1994; RESENDE, 2001). Além disso, foi apresentada uma diversificação da base de custeio da seguridade, regulamentada posteriormente pela lei 8.212/91 (BRASIL, 1991).

É determinado pelo Art. 195, da CF/88 a distribuição de responsabilidade quanto ao financiamento da seguridade social, sendo que a seguridade social será custeada por toda sociedade, de forma direta e indireta, mediante recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das contribuições sociais, demonstrando assim o princípio da solidariedade contributiva para a seguridade social (BRASIL, 1988; MENEZES, 2013).

A CF/88 determinou também o estabelecimento de um orçamento único para a seguridade social, conforme Art. 195 § 2º:

A proposta de orçamento da seguridade social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus recursos (BRASIL, 1988).

Na visão de Ibrahim (2015), a determinação constitucional da construção de um orçamento único teve o objetivo de inibição de desvios dos recursos da seguridade social para outras áreas orçamentárias da União. O orçamento único igualmente demonstra a opção dos constituintes de 88 com a integralidade das funções da seguridade social no que concerne aos seus recursos e a sua forma de atuação. Isso é evidenciado quando se observa que foi proposto um único plano de custeio, conforme Lei 8.212 de 1991, não existindo na CF/88 planos de custeio para a previdência social, para a saúde ou para a assistência social de forma separada (BRASIL, 1988).

As arrecadações do Estado brasileiro são formadas principalmente a partir de dois ramos de receitas, as receitas originárias (patrimoniais) e as receitas derivadas (tributárias).

As receitas originárias são resultantes do patrimônio pertencente ao Estado, dessa forma, são exemplos aluguéis e taxas pela utilização do bem público. Já as receitas derivadas são os tributos, valores transferidos do privado para o tesouro público, existindo nesse âmbito, o Sistema Tributário Nacional (STN), responsável pela maior arrecadação pública brasileira, o qual incorpora os Impostos, as Taxas, as Contribuições de Melhoria, as Contribuições Especiais e os Empréstimos Compulsórios (TORRES, 2011).

No âmbito das contribuições especiais estão as contribuições sociais, que são as financiadoras da seguridade social. À exceção são as chamadas contribuições sociais gerais, aquelas responsáveis pelo custeio de outras políticas sociais afastadas do tripé (saúde, assistência e previdência) da seguridade social, a exemplo do salário-educação (FNDE) recolhido pelas empresas com base na folha de pagamento (IBRAHIM, 2015).

A CF/88, Art. 195, dispôs sobre diferentes contribuições sociais, determinando contribuições dos empregadores, dos trabalhadores, contribuições sobre os concursos de prognóstico e sobre a importação de bens ou serviços (BRASIL, 1988). O Quadro 1 apresenta as diferentes incidências das contribuições sociais e indica alterações normativas pós-constitucionais.

**Quadro 1:** As Contribuições Sociais determinadas pela Constituição de 1988.

Fontes de Financiamento	Normatização	Contribuições Sociais	Incidência
Empregador, empresas e equiparadas.	<p><b>Folha de Salários:</b> Art. 195 CF/88, alterado ou instituído posteriormente pela EC n° 20/98 e MP n° 582/2012.</p> <p><b>Receita ou Faturamento:</b> Art. 195 CF/88, alterado ou instituído pela LC n°70/91, Lei 9.718/98, Lei 10.276/01, Lei 10.833/03.</p> <p><b>Lucro:</b> Instituído pela LC n°7689/88, alterada por novas normatizações nos anos: 90, 91,95, 96, 01, 02 e 03.</p>	Contribuição previdenciária patronal, COFINS, PIS/PASEP, CSLL.	Folha de salários e demais rendimentos do trabalho, Receita ou Faturamento e Lucro das empresas.
Trabalhador e demais segurados da previdência.	Art. 195 da CF/88, alterada pela EC n°20/98.	Contribuição previdenciária do trabalhador.	Salário de Contribuição.
Concursos de Prognóstico.	Art. 195 da CF/88, instituída pela Lei 8.212/91 e alterado na Lei 11.345/2006.	Contribuição para a seguridade social de parcela dos movimentos globais de apostas.	Jogos autorizados pelo poder público, a exemplos dos sorteios da loteria federal.
Importação de Bens e Serviços.	Determinada pelo Art. 195, instituído apenas pela EC n°42/2003, alterada pela Lei 10.865/04.	PIS/PASEP e importação COFINS importação.	Importação de produtos ou serviços estrangeiros.

Fonte: Elaborada pelo autor com base em Brasil (1988), Martins (2005), Menezes (2013) e Ibrahim (2015).

Já o Quadro 2 retrata contribuições sociais com as respectivas normatizações, bases de cálculo e destinações.

**Quadro 2:** Contribuições Sociais, Bases de cálculo e Destinação.

Contribuição Social	Normatizações	Base de Cálculo	Destinação
	Contribuição Social prevista pela Lei n°	Tributo vinculado ao lucro das empresas de regime	

Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL).	7.689/88, alterada pelas Leis nº 8.034/90, nº 8.212/91, nº11.727/08, nº9.249/95, nº10.276/01, nº10.684/03, nº12.973/14 e nº13.179/15.	de tributação Lucro Real e ao faturamento das empresas nos regimes Lucro Presumido e Simples Nacional, com alíquotas variadas.	Não especificada dentro da seguridade social.
Programa de Integração Social e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP).	Contribuição Social prevista pela Lei nº 9.715/98 e alterada pela MP nº 2158-35/01, pelas Leis nº10.637/02 e nº10.684/03.	Incidência sobre o faturamento mensal de pessoas jurídicas de direito privado e equiparadas. Já com as alterações mencionadas, aplica-se a alíquota de 1,65% sem a incidência em cascata, não cumulatividade, no Lucro Real, e 0,65% para incidência cumulativa no Lucro Presumido.	De acordo com legislação, 60% da arrecadação é destinada ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), para o pagamento do seguro desemprego e do abono salarial.
Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS).	Instituída pela Lei nº1.940/82 como Finsocial e transformada em COFINS pela LC Nº70/91. Posteriormente alterada pelas Leis nº9718/98, nº10.276/01 e nº10.833/03.	Vinculada ao faturamento mensal de pessoas jurídicas de direito privado e equiparadas, a COFINS possui alíquota de 7,6% para incidências não cumulativas e 3% para cumulativas.	Não especificada dentro da seguridade social.
Contribuição Previdenciária Patronal.	Determinada pelo Art. 195 da CF/88 e alterada pela Lei nº8.212/91, pela LC nº 128/08 e pela MP 680/15.	Incidência sobre a remuneração dos trabalhadores a serviço da empresa, com alíquota de 20%. Alterações a partir da desoneração da folha de pagamento e criação dos regimes Simples Nacional e Microempreendedor Individual.	Previdência Social
Contribuição Previdenciária do Empregado.	Constituição Federal de 1988 alterada pela EC nº20/98, pela lei nº 8.212/91.	A base de cálculo consiste na remuneração do trabalhador, sendo que existem alíquotas progressivas de acordo com o salário contribuição do segurado, variando em 8 e 11%.	Previdência Social
Concurso de Prognóstico	Art. 195 da CF/88, instituída pela Lei 8.212/91 e alterado na Lei 11.345/06.	Incidência sobre a realização de jogos autorizados por órgãos públicos ou privados.	4% da arrecadação total se destina à seguridade social, sendo que 3% vai para o Fundo Nacional de Saúde e o restante pertence ao OSS sem destinação específica.

Fonte: Elaborada pelo autor com base em Brasil (1988), Martins (2005) e Ibrahim (2015; 2016).

A Lei Orgânica da Seguridade Social (Lei 8.212/91), no seu Art. 27, e o orçamentário de receitas da União também discorre sobre outras arrecadações destinadas à seguridade social, complementando a diversidade da base de financiamento determinada pelo CF/88 para a seguridade social. O Quadro 3 apresenta as demais receitas da seguridade social, suas origens, destinações, regulações e especificidades.

**Quadro 3:** Outras Receitas pertencentes à Seguridade Social.

Receita	Origem	Destinação	Especificações
---------	--------	------------	----------------



Prestação de Serviços em Saúde.	Universidade e Hospitais.	Sistema Único de Saúde.	Recursos totais recebidos em função de comercialização de medicamentos e serviços médico hospitalares em geral.
Receitas de Taxas.	Vigilância Sanitária, Saúde Suplementar e outros.	Seguridade Social não especificado.	Taxas diversas vinculadas as unidades integrantes dos ministérios pertencentes a seguridade social.
Seguro do Trânsito (DPVAT).	Companhias Seguradoras.	Sistema Único de Saúde, serviços médico hospitalares para vítimas de acidentes de trânsito.	É pertencente a seguridade social 45% da arrecadação das seguradas responsáveis pelo seguro DPVAT, conforme Art. 27 da Lei 8.212 de 1991 e Lei nº9.503/97.
Multas por Alienação	Trabalho escravo e Tráfico de entorpecentes e afins.	Seguridade Social não especificada (50% da arrecadação) e Saúde Pública para proteção à saúde, tratamento e recuperação de viciados (50% da arrecadação).	É pertencente a seguridade social 50% dos valores econômicos apreendidos pela Receita Federal do Brasil (RFB) resultantes de tráfico de entorpecentes e exploração de trabalho escravo, conforme Art. 243 da CF/88, Lei 8.212/91 e EC nº81 de 2014.
Leilões de Bens Apreendidos	Materiais apreendidos pela RFB.	Seguridade Social não especificado.	É pertencente a seguridade social 40% das arrecadações da Receita Federal do Brasil que tiveram como origem leilões efetuados com matérias apreendidos, conforme Lei 8.212/91.
Contribuição Sindical	Trabalhador	Fundo Amparo ao Trabalhador (FAT), para o pagamento do seguro desemprego e do abono salarial.	São recursos da seguridade social 20% da arrecadação feita pelas contribuições sindicais, conforme Lei nº 9.322/96.
As contribuições do Sistema "S" (SESC, SENAI, SEBRAE, SESI, SEST e SENAC)	Folha de Salários	Seguridade Social não especificado.	Esses recursos são destinados a programas sociais diversos executados por instituições privadas. No entanto, como são arrecadados sobre a folha de salários e fiscalizados e cobrados pela secretaria da RFB, é garantida à seguridade social o percentual de 3,5% da arrecadação total, diante do serviço prestado.

Fonte: Elaborada pelo autor com base em Brasil (2012), Brasil (1991), Brasil (1988), Menezes (2013) e Tanaka (2016).

### **Reflexões sobre o Custeio das Políticas de Seguridade Social no Brasil à Luz da Teoria do Estado de Bem-Estar Social**

A distinção seguro e seguridade social têm origem nos diferentes ideais propostos por Bismarck e Beveridge, na Alemanha e na Inglaterra, respectivamente. O modelo Bismarckiano visava assistência aos trabalhadores formais em desenho de seguro saúde e doenças, por exemplo. Por outro lado, o plano Beveridge determinava assistência universal a sociedade, independente de contribuição relacionada ao vínculo empregatício (HUBER, 1965; BOSCHETTI, 2009). Nesse sentido, Marshall (1967) ressalta que na França e na Alemanha o seguro social era visto como um acordo entre empregadores e empregados, com controle externo por órgãos autônomos, no fornecimento de auxílio limitado aos trabalhadores. Não

obstante, na Inglaterra para o referido autor era vislumbrada a seguridade social, com fortes políticas de saúde universal, principalmente. Segundo Marshall (1967, p. 195), “ todos contribuem e todos se beneficiam num plano nacional de ajuda mútua”.

O histórico do custeio das políticas de seguridade social compreende diversos momentos os quais ficam evidentes as bases dos sistemas de proteção social que se desejavam formar, entre seguro e seguridade social. Na Lei Eloy Chaves (1923), mesmo já existindo um custeio tripartite, era visível a tentativa de construção de um sistema de seguro social, com políticas limitadas e com poucos auxílios aos trabalhadores formais. Com a LOPS (1960), tornou-se mais clara a noção de seguro social, diante de programas para trabalhadores formais, com maiores mecanismos de auxílios aos empregados e financiamento tripartite.

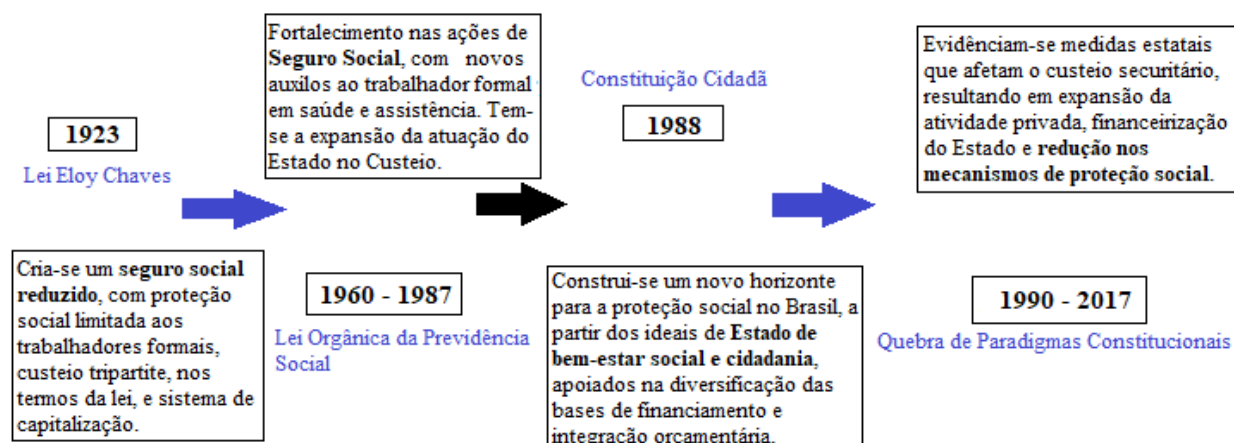
A CF/88 apresentou o cenário para a construção da seguridade social universal, Estado de bem-estar social social-democrático. Na visão de Fleury (2017), procurou-se eliminar o vínculo contribuições e benefícios na proteção social e trazer espíritos de solidariedade e redistribuição de renda, a partir da ampliação das bases de financiamento público. Contudo, as ações pós-constitucionais fizeram com o paradigma de proteção social criado não se estendesse da maneira desejada pelos constituintes de 1988. Portanto, nota-se uma tendência de declínio a um Estado liberal, com maior abertura para as atividades privadas, visualizada principalmente na consolidação da previdência privada e dos planos de saúde como subprodutos da redução dos mecanismos estatais e na fragilização orçamentária da seguridade social, como abordam Vianna (2011) e Ibrahim (2015).

Esse último entendimento é demonstrado diante dos desvios de recursos e concessões de desonerações fiscais sobre as arrecadações da seguridade social, além das diversas propostas de reformas na previdência social. Nesse ensejo, na visão de Dain (2007), somente existe crise no custeio da seguridade social porque as destinações das contribuições sociais não são respeitadas, diante da Desvinculação de Receitas da União (DRU). Para Ibrahim (2015, p.116), ao se ignorar as determinações constitucionais orçamentárias da seguridade social, o sistema perde o seu controle sobre as arrecadações e despesas, o que “serve para criar o suposto ‘déficit previdenciário’”. Salvador (2012, p. 13) apresenta que de 2000 a 2009 a DRU foi responsável pela desvinculação de 300 bilhões de reais da seguridade social.

As desonerações tributárias igualmente exercem influências negativas sobre o financiamento da seguridade social (MARQUES; MENDES, 2005; MENDES; MARQUES, 2009; SERAU JÚNIOR, 2012; IBRAHIM, 2015). De acordo com dados da Receita Federal do Brasil (RFB, 2017), no ano de 2014 à assistência social, à saúde pública e à previdência social

deixaram de arrecadar aproximadamente 11 bilhões, 29 bilhões e 58 bilhões, respectivamente, devido às desonerações tributárias.

A presente construção histórica é demonstrada na Figura 2, na qual se retrata os períodos e cenários presentes nas mudanças estruturais no sistema de proteção social brasileiro.



**Figura 2:** Construção e Quebra de Paradigmas na Seguridade Social brasileira.

Fonte: Elaborada pelo próprio autor.

A seguridade social tornou-se um modelo híbrido, com a previdência dependente do trabalho formal, a saúde universal e a assistência social celetista. Ademais, a falta de ideal de universalidade da proteção social fez com que a seguridade social se transformasse no principal alvo para reformas fiscais no Brasil, sendo que raramente se discutiu o custeio da seguridade social, as observações se voltando quase que exclusivamente aos cortes de benefícios (SALVADOR, 2012).

É verificada também a tardia tentativa na construção da proteção social no Brasil. As evoluções nos movimentos de proteção social começaram a ocorrer nos anos 30, nos países centrais. Nos anos 80, tem-se uma queda desse cenário, principalmente devido às crises financeiras que se sucediam. No Brasil a construção de um Estado de bem-estar social só foi sugerida pela CF/88 e, diante dos movimentos vislumbrados e dificuldades nas políticas de seguridade social, já existe uma tentativa de desconstrução dessa conquista, tendo em vista os cenários parecidos com os que aconteceram na Europa e nos EUA nos anos 80, supostamente vinculando as dificuldades do Estado às políticas sociais, com a vigência de crises políticas e econômicas e evolução demográfica.

### Considerações Finais

Este estudo procurou analisar as políticas de seguridade social no Brasil, desde as primeiras medidas, sobre o olhar das fontes de custeio e da teoria do Estado de bem-estar social. Foi apresentada a evolução dos sistemas de custeio, durante todo o século XX, e a expansão do paradigma de seguro social até a construção de bases legais para o estabelecimento de um Estado de bem-estar social, a partir da seguridade social na CF/88.

Todavia, não se consolidou a estrutura de proteção social constitucional na forma proposta, diante de políticas restritivas em benefícios previdenciárias e em atividades de assistência social e saúde, a datar nos anos 90. Além do mais, verificou-se o estabelecimento, nesse mesmo período, de instrumentos de cunho fiscal que acabaram retirando recursos das bases diversificadas da seguridade social. Nessa toada, ficou eminente a tentativa de estabelecimento de um Estado neoliberal no Brasil, observado em restrições em serviços de seguridade social, principalmente no que se remete aos benefícios previdenciários, com menor atuação estatal e expansão da atividade privada.

O estudo dos movimentos das fontes de custeio da seguridade social no Brasil se depara com uma situação diferente das ocorridas em outras localidades. Países que reduziram as suas atividades de proteção social as fizeram por meio de diminuições de tributos, e desregulamentações financeiras, conforme argumentam Matias-Pereira (2010) e Polivka e Luo (2015). No caso brasileiro, têm-se a manutenção do tamanho do Estado diante da conservação das cargas tributárias, sendo que ocorre o direcionamento de recursos da seguridade social para o orçamento fiscal.

Embora se tenha na CF/88 um incentivo aos aspectos sociais, há no Brasil falta de consolidação do Estado social e necessidade de planejamentos orçamentários e atuarias plausíveis com as políticas públicas propostas e fornecidas. Ademais, o favorecimento ao mercado financeiro corrobora no desenvolvimento do capital financeiro em detrimento ao capital produtivo, através da utilização das contribuições sociais, incidentes sobre o faturamento das empresas para a expansão das ações financeiras em aplicação nas dívidas públicas, dessa forma, se opondo aos princípios de manutenção do Estado de bem-estar social democrático.

## Referências

BAPTISTA, T. W. de F. Seguridade Social no Brasil. **Revista do Serviço Público**. Ano 49, Número 3, Jul-Set, 1998.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PARQUINO, G. **Dicionário de política**. Brasília: UnB, 1995. Disponível em: < <https://politicaonlineblog.files.wordpress.com/2016/06/bobbio-norberto-org-dicionc3a1rio-de-polc3adtica.pdf>>. Acesso em: 30 de ago. 2016.

BOSCHETTI, I. Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação. In: **CFESS. ABEPSS**. (Org.). Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília, DF: CEAD : Ed. UnB, 2009.

BRASIL. **Constituição Federal 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 26 de jul. 2016.

\_\_\_\_\_ **LEI Nº 3.807, DE 26 DE AGOSTO DE 1960.** Publicação original. Lei Orgânica da Previdência Social, 1960. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-3807-26-agosto-1960-354492-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 08 maio 2017.

\_\_\_\_\_ Ministério do planejamento, orçamento e gestão. **Ementário de receitas da União:** classificação das receitas que financiam a seguridade social do governo federal. 2012.

\_\_\_\_\_ **Lei 8.212, de 24 de julho de 1991.** Lei Orgânica da Seguridade Social. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8212cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8212cons.htm)>. Acesso em: 01 mai. 2017.

\_\_\_\_\_ **Lei 8.742, de 07 de dezembro de 1993.** Lei Orgânica da Assistência Social. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8742compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm)>. Acesso em: 17 mai. 2017.

\_\_\_\_\_ **Emenda Constitucional Nº 86, de 17 de março de 2015.** Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc86.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc86.htm#art1)>. Acesso em: 18 mai. 2017.

\_\_\_\_\_ Financiamento público de saúde / Ministério da Saúde, Organização Pan-Americana da Saúde. – Brasília: **Ministério da Saúde**, 2013.

DAIN, S. Os vários mundos do financiamento da saúde no Brasil: uma tentativa de integração. **Ciência & Saúde Coletiva**, 12(Sup):1851-1864, 2007.

ESPING- ANDERSEN, G. As três economias políticas do Welfare State. In: **The three worlds of welfare capitalism**. Princeton, Princeton university press, 1990.

GENTIL, D. L. **A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira – Análise financeira do período 1990–2005.** Tese de Doutorado, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil.** Elsevier Editora, 5º edição, 2016.

HEMERIJCK, A. A Revolução silenciosa do paradigma de investimento social na União Europeia. In: **Políticas e riscos sociais no Brasil e na Europa: convergências e divergências.** Editora Hucitec, p. 25-60, 2017.

HUBER, E. R. Rechtsstaat und Sozialstaat in der modernen Industriegesellschaft, in: ders., **Nationalstaat und Verfassungsstaat**. Studien zur Geschichte der modernen Staatidee. Stuttgart 1965, 249-272 bes 254-257.

IBRAHIM, F. Z. **Curso de Direito Previdenciário**. 21° ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2015.

\_\_\_\_\_ **Curso de Direito Previdenciário**. 22° ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2016

KERSTENETZKY, C. L. **O Estado de Bem-Estar Social na Idade da Razão**: a reinvenção do Estado Social no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

LAJÚS, M. L. de S. A Política Pública de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social – SUAS. **Cadernos do CEOM** – Ano 22, n. 30 – Políticas públicas: memórias e experiências. 2009.

MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças Públicas**: A política Orçamentária no Brasil. 5° edição, São Paulo: Atlas, 2010.

MARTINS, S. P. **Manual de direito tributário**. 4° ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MARQUES, R. M.; MENDES, A. Os dilemas do financiamento do SUS no interior da seguridade social. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 14, n. 1 (24), p. 159-175, jan./jun. 2005.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Tradução: Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 1967.

MEDEIROS, M. A Trajetória do Welfare State no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos Anos 1930 aos Anos 1990. Textos para discussão. **IPEA**, Brasília, 2001.

MENDES, A; MARQUES, R. M. O financiamento do SUS sob os “ventos” da financeirização. **Ciência e Saúde coletiva**. 14(3):841-850, 2009.

MENEZES, A. **Direito Previdenciário**. Editora: Jus Podivm, 2013.

OLIVEIRA, F. E. B. de. *et al.* Fontes de Financiamento da Seguridade Social Brasileira. Texto para discussão N° 342. **IPEA**, Brasília, julho de 1994.

POLIVKA, L.; LUO, B. The Neoliberal Political Economy and Erosion of Retirement Security. **The Gerontologist (Oxford)** v. 55, n°2 , Oxford, 2015.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Demonstrativo dos Gastos Tributários Bases Efetivas – 2014 Série 2012 a 2017**. Ministério da Fazenda do Brasil, 2017.

RESENDE, F. A. **Finanças Públicas**. 2ª edição – São Paulo: Atlas, 2001.

ROCHA, F. R. F.; MACÁRIO, E. Padrão atual de acumulação de capital, mundo do trabalho e reestruturação da previdência social no Brasil. **R. Katál.**, Florianópolis, v. 18, n. 2, p. 191-201, jul./dez. 2015.

SALVADOR, E. Fundo Público e financiamento das Políticas Sociais no Brasil. **Sev. Soc. Rev.**, Londrina, v. 14, n.2, 2012.

SERAU JÚNIOR, M. A. **Economia e seguridade social**: análise econômica do direito. Curitiba: Juruá, 2012.

TANAKA, E. **Direito previdenciário**. São Paulo: Editora Método, 2016.

TORRES, R. L. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 18ª edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

VIANNA, M. L. T. W. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil**: estratégias de bem-estar e políticas públicas. IUPERJ, Universidade Candido Mendes-UCAM. Editora Revan, 2011.

YAZBEK, M.C. Políticas Sociais e Assistenciais: Estratégias Contraditórias de Gestão Estatal da Pobreza das Classes Subalternas. In: **Classes subalternas e assistência social**. Cortez Editora, oitava edição. 2015.

ZANIRATO, S. H. **O Descanso do Guerreiro**. Editora da Universidade Estadual de Maringá, 2003.