

<b>Título</b>	SEGURIDADE SOCIAL
<b>Autores (as)</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos Sociais.
<b>Título do Boletim</b>	BOLETIM POLÍTICAS SOCIAIS - ACOMPANHAMENTO E ANÁLISE
<b>Cidade</b>	Brasília
<b>Editora</b>	Ipea
<b>Ano</b>	2003 (n.6)
<b>ISSN</b>	1518-4285

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2018

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).  
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

## SEGURIDADE SOCIAL

Esta seção precede, de direito, a abordagem das políticas de Previdência, Saúde e Assistência e com estas deveria guardar estreita relação constitutiva, já que conceitualmente é a totalidade que contém as partes integrantes.

Na verdade, a prática política que se seguiu à Constituição de 1988 somente em parte resguardou os princípios da seguridade, unificando parcialmente esses três sistemas de política social – Previdência, Saúde e Assistência.

Desde 1988, a Constituição Federal instituiu o Sistema de Seguridade Social, definindo um conjunto de direitos e obrigações sociais tendo em vista garantir a proteção humana básica às situações clássicas de vulnerabilidade social identificadas – doenças e outros agravos à saúde humana, ou seja, idade avançada, invalidez, viuvez, desemprego involuntário, acidente de trabalho, desamparo à criança, etc.

As novidades do sistema de seguridade são os direitos sociais aí reconhecidos, baseados nos princípios da universalidade de cobertura e atendimento, na participação na gestão de políticas, na diversidade de bases de financiamento, na irredutibilidade no valor dos benefícios, na equivalência de benefícios às populações rurais e urbanas, na equidade na forma de participação e custeio, etc.

Esses princípios foram mantidos dez anos depois da promulgação da última Constituição, quando por meio da Emenda Constitucional nº 20/98 foram feitas algumas modificações nas regras da seguridade. Outras emendas foram feitas no capítulo da Seguridade Social, principalmente no seu art. 195, que trata das fontes e formas de financiamento do sistema. Essas, juntamente com a legislação infraconstitucional, ampliaram os recursos previstos sobre as bases da folha de salários (aumento de alíquotas), do faturamento e do lucro líquido, introduzindo-se uma nova base fiscal – a movimentação financeira, cujos recursos também foram destinados à Seguridade Social, com subvinculações específicas à Saúde e à Previdência. Esse processo de ampliação das contribuições sociais, descrito com mais detalhe nos textos setoriais da Saúde e da Previdência, é, contudo, contraditório, porque irá defrontar com movimento em sentido oposto, ou seja: 1) as desvinculações parciais de recursos das Contribuições Sociais (emendas sucessivas do Fundo Social de Emergência, do Fundo de Estabilização Fiscal – FEF – e da Desvinculação de Receitas da União – DRU); 2) a fuga de recursos de origem tributária (recursos ordinários do Orçamento Fiscal), que são substituídos e não incrementados pelos recursos das contribuições sociais; 3) as isenções de contribuições sociais criadas pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS); 4) e a evasão fiscal detectada pelo indicador “Dívida Ativa” com o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

O sistema normativo instituído pela seguridade social, decorridos catorze anos da promulgação constitucional, foi apenas em parte absorvido pelas estruturas administrativas setoriais (Ministérios da Previdência Social, Saúde e Assistência Social) que

o compõem, tendo sido embargado de fato, mas não de direito, em outra parte, a saber, as instituições transversais típicas da seguridade, os conselhos de participação<sup>1</sup> e gestão das políticas sociais e o Orçamento da Seguridade Social.

Por seu turno, o Orçamento da Seguridade Social é o exemplo típico desse processo contraditório a que estamos nos referindo. Em tese continua a existir, conta com recursos específicos que ainda lhe garantem certa autonomia em face das ingerências das demais autoridades financeiras públicas, mas de fato não constituiu uma estrutura transversal de financiamento da proteção social, segundo os princípios constitucionais, sendo uma mera agregação de verbas setoriais – administradas por cada ministério.

Observe-se que na concepção original da Constituição, o Orçamento da Seguridade seria uma peça autônoma (art. 165, § 5º - III); “elaborado de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência e assistência social” (art. 195, § 2º); e contaria com recursos específicos (leia-se vinculados, na linguagem das finanças públicas), abrangendo a folha de salários (patrão e empregado), a receita ou o faturamento das empresas e o lucro (art. 195, I-V), além da receita de prognósticos (art. 195, III) e da contribuição rural (art. 195, § 8º).

Com efeito, o Orçamento da Seguridade Social pode ser extraído da peça orçamentária da União – que se denomina Orçamento Fiscal e da Seguridade Social –, recorrendo-se no lado da receita às sete fontes que o compõem, quais sejam: Contribuição dos Empregadores e Trabalhadores Segurados do INSS; Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social; Contribuição sobre o Lucro Líquido; Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS-Pasep), parcela do seguro-desemprego; Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira (CPMF); Contribuição sobre a Comercialização Rural; e Receita de Prognósticos. A massa de recursos que aí comparece não é desprezível e, como ficou demonstrado em artigo publicado no nosso último número (“O Orçamento da Seguridade Social precisa ser recuperado”), somou em 2001 cerca de R\$ 150 bilhões, ou pouco mais de 13% do PIB, de um Orçamento Fiscal e da Seguridade Social que apresentou uma despesa total, no mesmo exercício, de cerca de 30% do PIB.

Por sua vez, quando se analisa a destinação dos recursos desse orçamento, percebe-se com clareza a natureza da contradição a que estamos nos referindo, que se traduz de fato no conflito distributivo que este orçamento não pode resolver – uma parcela dos seus recursos é desviada para o “superávit-primário”, sob o respaldo da Emenda de Desvinculação de Receitas da União; outra parcela é destinada por lei (Lei de Responsabilidade Fiscal) a financiar os encargos previdenciários da União no Regime Jurídico Único (RJU). Esses gastos somados consumiram, em 2001, 1/3 dos recursos – cerca de R\$ 50 bilhões.

Observe-se que quase 2/3 desse orçamento, que correspondem a gastos sociais protegidos pelos princípios de direitos sociais regulamentados e exercitados por iniciativa do cidadão (benefícios de previdência básica – INSS, acesso ao sistema hospitalar e ambulatorial do SUS, seguro-desemprego e acesso ao benefício de prestação continuada da Loas), estão sendo efetivamente exercitados e garantidos.

---

1. Sobre os conselhos, remetemos à análise específica desse tema a outro artigo publicado neste número (“Os Conselhos de Política Social – algumas conclusões e resultados”, p. 125), que explicita com clareza os avanços e recuos do formato conselhos no âmbito dos vários setores que compõem a Seguridade, culminando no caso específico do Conselho Nacional de Seguridade Social, com sua extinção formal em meados de 1999 por meio de medida provisória (MP 1.799-5, de 1999).

Esse orçamento é, portanto, fonte para distintas formas de dispêndio público, na seguinte ordem: 1) os direitos constitucionais diretamente exercitados pelos cidadãos; 2) as transferências para atender outras demandas externas aos princípios da seguridade; 3) os programas setoriais dos Ministérios da Saúde, Previdência e Assistência, cuja programação se faz com recursos setoriais de cada ministério, e não segundo princípio da programação conjunta, coordenada pelo Conselho da Seguridade Social.

Por último, é importante ressaltar uma curiosa antinomia de nossa política social. Os princípios da seguridade continuam presentes no texto constitucional, mesmo depois das emendas produzidas pela onda de reformas do governo FHC (EC 20/98, principalmente). Entretanto, houve insucesso parcial das instituições administrativas desse sistema – os Conselhos de Participação e o Orçamento da Seguridade – ao lado de um conflito distributivo radical por apropriação dessa massa de recursos em período de prolongada estagnação econômica. Esse conflito distributivo em conjuntura adversa, aliado a uma arquitetura institucional de participação social precária mitigaram sem contudo anular a generosidade dos princípios de proteção social e erradicação de miséria inscritos na Constituição de 1988.