

# O Orçamento da Seguridade Precisa Ser Recuperado

Guilherme C. Delgado\*

O termo “seguridade social” é até certo ponto um neologismo incorporado ao ordenamento da política social pela Constituição de 1988. No entanto, seu real significado e suas implicações para a vida dos seus beneficiários são ainda em grande parte ignorados.

O Sistema de Seguridade Social inaugurado em 1988 definiu um conjunto de direitos e de obrigações públicas com vistas à proteção humana nas situações (clássicas) de vulnerabilidade, a saber: idade avançada, invalidez, viuvez, desemprego involuntário, doença, acidente de trabalho, criança desamparada, etc.

As novidades do sistema de seguridade são os direitos sociais aí reconhecidos, os quais baseiam-se nos princípios de universalidade de acesso, de participação na gestão das políticas, de diversidade de bases de financiamento, de irredutibilidade no valor dos benefícios, de equivalência de benefícios às populações urbanas e rurais, etc.

Esses princípios foram mantidos por dez anos depois de promulgada a Carta Constitucional, até que, na Emenda nº 20/1998, foram feitas algumas modificações nas regras da Seguridade aprovadas em 1988. Outras emendas houve neste período de treze anos, as quais afetaram principalmente as fontes de financiamento e os limites constitucionais para cada setor (Previdência e Saúde principalmente), mas não a moldura básica desse sistema.

A estrutura da Seguridade Social foi, desde o princípio, organizada nas áreas da Previdência Social, da Saúde, da Assistência Social e do Trabalho, sob o pressuposto de uma certa transversalidade de ações inerente a esse sistema, a qual, porém, não procede necessariamente nos vários setores administrativos que compõem tal sistema. Dessa estrutura transversal emergiram duas instituições-chave para executar a política da seguridade social: (i) os conselhos de política social no âmbito dos diversos setores, tais como: saúde, previdência, assistência, e seguridade social (conselho dos conselhos); (ii) o orçamento da Seguridade Social.

Ignoremos a primeira dessas duas instituições citadas para nos concentrarmos na segunda.

Observa-se que o Orçamento da Seguridade chegou a ser elaborado logo nos primeiros anos após a regulamentação das leis de Custeio e Benefício da Previdência Social (junho de 1991). Nos anos 1993 e 1994, este surgiu como proposta elaborada pelo Conselho Nacional da Seguridade Social. Entretanto, essa orientação não prevaleceu e o próprio Conselho, que tinha por missão articular e consolidar um orçamento previamente discutido com as áreas da Saúde, da Previdência e da Assistência, foi perdendo crescentemente atribuições até ser extinto por Medida Provisória (MP nº 1.799-5/1999).

---

\* Técnico de Pesquisa e Planejamento do Ipea.

Atualmente, conquanto vigorem normas constitucionais explícitas sobre o Orçamento da Seguridade Social, artigos 154 (§ 3º), 195 (definição das fontes), e 196 (definição dos princípios do SUS no Orçamento da Seguridade), não se edita uma peça orçamentária autônoma, como ficara prevista no texto constitucional. Na verdade, o que se pode hoje fazer é o resgate anual de partes e de peças integrantes do sistema de seguridade que ficaram inscritas em um único orçamento (Orçamento Fiscal e da Seguridade Social). Dessa maneira não se apreende de forma transparente e conceituada a sua estrutura, designando-se claramente essa estrutura de gastos e de receitas que concretizam em cada exercício fiscal as políticas sociais regulamentadas pelos princípios da Seguridade Social.

Toda essa dificuldade em institucionalizar o Orçamento não é gratuita. Reflete disputas políticas importantes pelos recursos orçamentários e, evidentemente, por espaços de poder que, por sua vez, refletem conflitos de prioridades pela utilização dos recursos públicos.

Se construída e conceituada em peça orçamentária autônoma a explicitação didática dos gastos e das fontes de financiamento relativos à Seguridade Social, talvez ajudasse enormemente a entender os reais significados da Seguridade Social na política social executada.

A nossa iniciativa neste texto é de resgatar “as partes e as peças” legalmente atribuíveis à Seguridade Social no Orçamento Geral da União (OGU) 2001 mediante a construção de uma estrutura inteligível que esteja relacionada aos conceitos e princípios de direitos sociais que forjaram essas peças orçamentárias.

Assim, tomamos o último exercício fiscal encerrado (2001), e elencamos uma hierarquia de critérios sobre direitos sociais que a Constituição e a numerosa legislação infra-constitucional vigente sancionou. A partir desses critérios verificamos, de um lado, a estrutura dos gastos executados em 2001 para um montante equivalente a quase 100% do gasto orçamentário em seguridade;<sup>1</sup> e, de outro lado, a estrutura de fontes de financiamento que está constitucionalmente vinculada à Seguridade Social.

Os dados orçamentários apresentados na tabela 1 seguem uma classificação especial, em que são hierarquizados de “a” até “d” com um princípio interno que os ordena, qual seja: o critério do grau de relevância na estruturação dos direitos sociais ou da cidadania em política social. Assim, a categoria “a” corresponde ao grau mais elevado dessa hierarquia, pois aí comparecem os direitos sociais básicos exercidos por iniciativa dos cidadãos que são protegidos de cortes orçamentários pela própria Lei de Responsabilidade Fiscal. A categoria “b” corresponde também ao exercício de direitos sociais previstos no ordenamento constitucional, mas, diferentemente do primeiro grupo, depende da iniciativa orçamentária anual do governo, focalizada para populações beneficiárias determinadas. Em última instância, é a iniciativa governamental no tempo e no espaço que determinará a forma de limite de atendimento ao público, embora esse atendimento esteja respaldado por critérios permanentes e teoricamente também protegidos de cortes orçamentários.

---

1. Observe-se que não podemos falar em 100% do gasto em seguridade social, haja vista esse conceito não ficar fechado pelos orçamentos das áreas de Saúde, Previdência, Assistência e Seguro-Desemprego, mas pode ser acrescido, em vários outros setores governamentais, por novos projetos e por programas conceitualmente afins à Seguridade Social.

TABELA 1  
**Orçamento (presumido) de Seguridade Social para 2001**  
**(Execução)**  
 (Em bilhões de reais)

Gastos Sociais Legalmente Atribuíveis	Exec.	Contribuições Vinculadas e Outros Recursos	A Antes do DRU	B Depois do DRU	A-B
<b>Gastos do Tipo "a"</b>					
Prev. Básica	76,6	1-Contrib. Empregadores e Trabalhadores	63,6	63,6	0
		2-Contrib. sobre o faturamento-Cofins	46,0	36,8	9,21
Benefícios de Prest. Continuada da Loas	4,5	3-Contrib. s/ Moviment. Financeira	17,0	13,6	3,4
Atendimento Ambulatorial Emergencial e Hospitalar no SUS	12,1	4-Contrib. sobre o Lucro Líquido	9,3	7,4	1,9
		5-Receita de Prognóstico	0,45	0,45	
Seguro-Desemprego	5,1	6-PIS/Pasep vinculado ao Seguro-Desemprego <sup>1</sup>	6,4	5,1	1,3
Subtotal "a"	98,0	Subtotal (1+2+3+4+5+6)	142,75	126,95	15,8
<b>Gastos do Tipo "b"</b>					
Saúde da Família	2,8	7-Recursos Provenientes de Impostos	5,93	5,93	
Demais Programas do Min.Saúde	11,3	Subtotal (1+2 + .....+7)	148,68	132,88	
Programas Assistenciais Focalizados (FNAS)	0,6	8-Contribuição à Seguridade do Servidor Público	3,78	3,02	0,76
Merenda Escolar	1,0	Total Geral	151,5	135,9	16,6
Demais Programas do MPAS	4,6				
Subtotal "b"	20,3	Total das Fontes de Receita	151,7	135,90	16,6
<b>Gastos do tipo "c"</b>					
Programas de Garantia de Renda Mínima	0,5				
-Bolsa Escola	0,1				
-Bolsa Alimentação	1,3				
-Outros do Fundo Pobreza					
Subtotal "c"	1,9				
<b>Gastos do tipo "d":</b>					
Previdência dos Inativos e Pensionista da União	29,2				
<b>Total Geral (a+b+c+d)</b>	<b>149,4</b>				

Fonte: Siafi/Sidor (elaboração do autor).

Nota: <sup>1</sup>Valor atribuído a partir do desempenho efetivamente financiado.

A terceira categoria – “c” – corresponde a ações emergenciais e a projetos transitórios, os quais são geralmente referidos ao mandato do dirigente político, não gozando, portanto, do respaldo de “não susceptível a cortes orçamentários” que a atual Lei de Responsabilidade Fiscal confere aos gastos do tipo “a” e também aos gastos de tipo “b”, de direito.

Há uma categoria “d” que a Lei de Responsabilidade Fiscal também considera insusceptível a cortes e corresponde também a direitos adquiridos pelos inativos do serviço público. Contudo, os princípios constitucionais da seguridade a nosso ver não incluiriam este tipo de gasto no o Orçamento da Seguridade.

No exercício de 2001 as categorias “a”, “b”, “c” e “d” apresentaram a configuração descrita a seguir.

a) Direitos Sociais “Básicos”, previstos na Constituição e exercitados por iniciativa dos cidadãos. Exemplos: Regime Geral da Prev. Social (Prev. Básica) – SUS – Consultas e Hospitalização, Seguro-Desemprego, BPC previsto na Loas – O gasto desta categoria “a” corresponde a cerca de dois terços do orçamento total (R\$ 98,0 bilhões de reais).

b) Direitos Sociais “Básicos”, previstos na Constituição e exercitados por iniciativa do governo. Exemplos: “Saúde da Família”, “Controle de Endemias”, outros programas de Saúde, “Merenda Escolar”, “Ações da Assistência Social”, e Atividades e Programas Meio da Previdência Social. Esse conjunto de ações e esses programas corresponderam a um gasto de R\$ 20,3 bilhões de reais ou 13,6% do total.

c) Ações Sociais de Caráter Tópico, Transitório, definidas para o mandato dos dirigentes políticos, geralmente denominadas políticas focalizadas na “linha de pobreza”. Exemplo: programas de garantia de renda mínima estabelecidas no denominado “Fundo da Pobreza”, os quais corresponderam em 2001 a 2,9 bilhões ou a 1,3% do total do gasto em seguridade.

d) Previdência dos Inativos e Pensionistas da União, correspondente a 29,2 bilhões ou 19,5% do total.

### **As Fontes de Financiamento**

As fontes de financiamento da Seguridade, ao refletirem o princípio constitucional de diversidade de fontes de financiamento (art.192), estão estruturadas basicamente em cinco contribuições vinculatórias. Essas fontes atendem despesas e seguem também princípios hierarquizadores aproximados daquilo que vimos na análise dos gastos, mas com algumas diferenças importantes. Nesse sentido, a principal das contribuições (Contribuição dos Empregadores e Trabalhadores) somente pode ser aplicada na Previdência Básica. Havendo carência de recursos, as demais fontes serão mobilizadas (Cofins, CPMF e Contribuição sobre o Lucro Líquido) para os gastos da Previdência, Saúde, e Assistência do tipo “a”, em primeiro lugar, do tipo “d” a seguir, e, por último, dos tipos “b” e “c”.

Observe-se que o grupo “d” é, para efeitos fiscais, integrante do bloco “a”, mesmo não atendendo aos princípios gerais da Seguridade Social.

Chama atenção neste Orçamento, no que concerne às fontes, dois processos de subtração de recursos aí operantes: a incidência do mecanismo de desvinculação de 20% da arrecadação das Contribuições Sociais que, portanto, abate do volume de recursos disponíveis – a chamada Desvinculação de Receitas da União (DRU); e em segundo lugar a presença de um gasto expressivo com Inativos da União. Esses dois processos – DRU e Gastos com Inativos e com Pensionistas da União – restringem o gasto social legitimamente atribuível à Seguridade Social em R\$ 16,6 bilhões no primeiro caso, e em R\$ 29, 2 bilhões, no segundo, o que abre caminho para outros usos dos fundos públicos certamente que vão na contra mão da ampliação dos direitos sociais básicos.

Observa-se que consideramos legítimas as despesas com Inativos e com Pensionistas da União, como de resto são legítimos tantos outros gastos do Orçamento da União. No entanto, tais despesas devem pertencer ao Orçamento Geral, o qual é financiado por tributos e não por recursos específicos da política de proteção do conjunto da sociedade contra os riscos clássicos das privações humanas.

Finalmente, a conclusão básica que tiramos deste texto é sobre a necessidade de se resgatar a estrutura Orçamento da Seguridade, explicitada e executada autonomamente, como determina a Constituição, precedida por um exercício de formulação que expresse claramente os conceitos de gastos sociais e recursos vinculados que estão sendo determinados.