ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Título	SEGURIDADE SOCIAL
Autores (as)	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Título do Boletim	BOLETIM POLÍTICAS SOCIAIS: ACOMPANHAMENTO E ANÁLISE
Cidade	Brasília
Editora	Ipea
Ano	2004 (n.8)
ISSN	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

1 Apresentação

Esta seção resgata o debate referente ao Sistema de Seguridade Social, tal qual previsto na Constituição de 1988, definido como conjunto de direitos e obrigações sociais que têm a finalidade de garantir a proteção humana básica às situações clássicas de vulnerabilidade social, como idade avançada, invalidez, viuvez, desemprego involuntário, doença, acidente de trabalho, criança desamparada etc.

O Sistema de Seguridade social erigido pela Constituição de 1988 mantém-se paradoxalmente intacto no seu ordenamento jurídico, mesmo depois da Emenda nº 20/98 (Reforma de Previdência do Governo FHC) e Emenda Constitucional nº 41/2003 (Reforma da Previdência do Governo Lula). Contudo, a construção das instituições políticas e administrativas da Seguridade Social pouco avançou nesses quinze anos, desde sua criação, tendo-se conservado a prática setorialista nas três áreas principais que o constituem – Previdência, Saúde e Assistência Social.

Há, notoriamente, demandas por ampliação da Seguridade Social clássica, somadas às demandas por reconhecimento de outros direitos sociais básicos – a exemplo da Segurança Alimentar, da Reforma Agrária e dos vários programas de enfrentamento da pobreza que reclamam recursos do Orçamento da Seguridade Social. O tamanho, os limites e as categorias de gastos sociais que comparecem nesse Orçamento são certamente informações muito relevantes para se aferir o sentido distributivo deste, *vis-à-vis* às mudanças das políticas social e econômica vigentes.

O propósito desta seção, no presente número, é resgatar a discussão do Sistema de Seguridade Social tendo por eixo a composição e a evolução do seu Orçamento. Alguma repetição daquilo que se analisa nas áreas específicas de Previdência, Saúde e Assistência ocorrerá, mas o sentido orientador do texto é recuperar o marco geral do sistema.

Observe-se que o texto segue metodologia própria do Ipea, para o Orçamento da Seguridade Social, já desenvolvida em números anteriores deste boletim, não seguindo, portanto, a lógica do "Orçamento Fiscal e de Seguridade Social". Este não individualiza e explicita tal Orçamento na forma pela qual o apresentamos ou em qualquer outro foco específico.

2 Retrospecto – principais mudanças na conjuntura que afetam o Sistema de Seguridade Social

No período de abrangência desta análise conjuntural (segundo semestre de 2003), houve – ou continuam em processo – duas mudanças significativas que afetam o Sistema: criação do Regime de Previdência Especial e a prorrogação da DRU (Desvinculação de Receitas da União) até 2007 – as quais deverão afetar o sistema da seguridade social nos próximos anos –; além de três outras alterações setoriais com forte repercussão a

médio prazo (Estatuto do Idoso, Emenda Constitucional de Vinculação de Recursos à Assistência e a criação do Bolsa Família – Programas de Segurança Alimentar).

Observe-se que as duas mudanças mais gerais – a criação do Regime Especial de Previdência para o setor informal urbano e a prorrogação da DRU – funcionam com sinal invertido. A primeira, prevista na chamada PEC Paralela (PEC nº 77/2003), anteriormente aprovada no Senado e ora em tramitação na Câmara, amplia efetivamente os direitos sociais básicos, incluindo todo o trabalho informal urbano e o trabalho doméstico não-remunerado em regime especial da Previdência. Isso ainda terá de ser aprovado e regulamentado e, quando o for, trará certamente demandas sobre o Orçamento da Seguridade Social, visto que, como a Previdência Rural, tal Regime necessita de um aporte de recursos tributários. Para ser redistributivo, um regime não pode ser financiado basicamente pela contribuição individual dos beneficiários.

Contudo, caminhando em sentido inverso, a Emenda Constitucional nº 42 (Reforma Tributária), na parte anteriormente aprovada, prevê a prorrogação até 2007 da Desvinculação de Receitas da União, que entre outras modificações retira 20% dos recursos da Seguridade Social (ver análise específica na seção 3).

No primeiro ano do governo Lula, algumas outras ações na área das políticas sociais, conforme citado previamente, merecem destaque por se inserirem no espectro da Seguridade e afetarem seu Orçamento. Uma primeira novidade, que foi aprovada em outubro de 2003, mas que entrou em vigor somente em 1/1/2004, é o Estatuto do Idoso. Entre outros benefícios, o Estatuto reduz a idade mínima para requerer o benefício da Lei Orgânica da Assistência Social[1] de 67 para 65 anos, o que, segundo dados da Pnad/2001, atingiria 161.739 brasileiros a mais com direito potencial ao benefício em 2004.[2] O benefício social é pago pelo INSS para idosos carentes, que não tenham contribuído para a Previdência e cuja renda familiar *per capita* não ultrapasse um quarto de salário mínimo. Segundo estudo da Consultoria de Orçamentos da Câmara dos Deputados,[3] seriam necessários R$ 304,6 milhões suplementares ao orçamento previsto para cobrir tal despesa. Outra novidade é a extinção da cláusula que estipula que, para fazer jus ao benefício, nenhum outro membro da família do idoso poderia ser beneficiário de programa semelhante. Esse tipo de benefício foi eliminado do cálculo da renda mensal familiar, permitindo sua obtenção pelos cônjuges, o que antes era ilegal.

Por sua vez, o Programa Bolsa Família está se institucionalizando, pois fechou o ano com um terço das famílias a serem beneficiadas (R$ 3,4 milhões, segundo dados da Secretaria Especial do Programa), cadastradas e recebendo os benefícios do Programa. Conforme pode ser observado adiante, tal Programa corresponde a R$ 5,3 bilhões em 2004 e representa aproximadamente 3% dos gastos do Orçamento da Seguridade Social.

Está em tramitação na Câmara dos Deputados Proposta de Emenda Constitucional (PEC nº 431) que propõe a vinculação de 5% dos recursos da Seguridade para a

1. Lei nº 8.742/93.
2. Estudo nº 70/2003 da Consultoria de Orçamentos da Câmara dos Deputados.
3. Idem.

Assistência Social, tanto em nível federal, como estadual e municipal. Tal Emenda, se aprovada, elevaria substancialmente os recursos orçamentários (ver análise da seção 3).

Outro fato notório, a ser analisado mais detalhadamente na seção específica da Previdência, é o decréscimo das contribuições previdenciárias, como conseqüência da deterioração do emprego formal durante 2003.

Finalmente, uma discussão importante, no âmbito da Saúde, refere-se à inclusão de parte dos recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza nos recursos vinculados à Saúde por meio da Emenda nº 29. Isso suscita discussões jurídicas e políticas sobre o aporte de recursos destinados a tal área, no conceito explícito da Emenda nº 29. Deve-se destacar, contudo, que a subvinculação de recursos à Saúde, como ocorre com os demais setores da Seguridade, constitui distorção no formato original da Seguridade Social e em seu conceito universal e integrado, não sendo considerado aspecto consensual entre os especialistas da área.

3 O Orçamento da Seguridade Social[4]

São aqui apresentados os gastos liquidados e a receita da Seguridade Social para 2002 e o Projeto de Lei orçamentário para 2004. Os recursos classificados são definidos constitucionalmente, assim como o é o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, que agregamos a esse Orçamento. A escolha desses dois anos orienta-se pelo período mais recente de orçamento executado e outro previsto. Como critério para classificar e hierarquizar, dividimos os gastos governamentais em quatro categorias básicas. A primeira delas, classificada como "a", refere-se a direitos sociais que atualmente são garantidos aos cidadãos, com destaque para os trabalhadores e ex-trabalhadores do setor formal da economia, previstos na Constituição e exercitados por iniciativa dos próprios cidadãos. Sua característica básica é ser uma ação permanente do Estado, garantida por recursos da Seguridade Social, insuscetíveis aos cortes dos ajustes macroeconômicos, conforme dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por sua vez, os gastos classificados como "b" referem-se a programas federais vinculados à Seguridade Social e a direitos específicos dos cidadãos. Tais programas dependem de iniciativa do governo, são constitucionalmente previstos, possuem o perfil redistributivo potencial, mas não estão protegidos pela cláusula imune a cortes. Os gastos do tipo "a" e "b" são o núcleo do Sistema de Seguridade Social, pois é a partir deles que podemos verificar o funcionamento efetivo de um sistema de redistribuição de renda na política social, voltado à garantia de direitos sociais básicos, uma vez que são o núcleo estrutural da política social. Pelos dados disponíveis também pode-se averiguar que constituem efetivamente os maiores gastos no âmbito da Seguridade, correspondente a 78% do gasto total do Orçamento executado em 2002 e a 80% do Orçamento Previsto para 2004.

Os gastos classificados como "c" são ações específicas de determinado governo, pois podem mudar a cada mandato, dependendo das prioridades. Distinguem-se dos anteriores por não estarem vinculados a direitos sociais básicos, mas a critérios dis-

4. Adotou-se a mesma metodologia de cálculo para o Orçamento da Seguridade Social conforme artigo publicado no boletim Políticas Sociais - Acompanhamento e Análise nº 5, intitulado "O Orçamento de Seguridade Social precisa ser recuperado".

criminatórios de caráter técnico-político. Dependem, portanto, da conjuntura e são ações de caráter transitório ou, até mesmo, emergencial. Tais ações focalizadas, em geral pelo critério da linha de pobreza, são capazes de incidir fortemente sobre os riscos sociais não considerados anteriormente ou as comunidades não atingidas pelos sistemas de universalização de direitos anteriormente estruturados.

TABELA 1

Orçamento da Seguridade Social executado de 2002, a preços de 2004[1]

(Em mil R$)

Orçamento da Seguridade Social para 2002				
Despesa		**Receita**		
Gastos do tipo A	Correntes 2004	Fontes	Antes DRU	Depois DRU
Previdência Social Básica	107.794	1) Contribuição Empregadores e Trabalhadores	**87.457**	**87.457**
Pagamento do Seguro-Desemprego	7.112	2) Cofins	**61.624**	**51.353**
Pagamento de Benefício de Prestação Continuada – Loas	4.380	3) CPMF	**19.657**	**16.381**
Atendimento Ambulatorial, Emergencial e Hospitalar	16.156	4) Contribuição Sobre o Lucro Líquido Pessoa Jurídica	**15.410**	**12.841**
Pagamento de Renda Mensal Vitalícia	2.119	5) Receita de Prognóstico	**735**	**735**
Total dos gastos tipo A	**137.561**	6) PIS/Pasep – Seguro-Desemprego	**7.259**	**6.049**
Gastos do tipo B		7) Rec. Provenientes de Impostos	**10.272**	**8.560**
Saúde da Família	3.947	8) Contr. Seg. Serv. Público	**5.293**	**4.411**
Outros programas do Ministério da Saúde*	8.160	9) Fundo Combate e Erradicação da Pobreza	**2.441**	**2.034**
Outros programas do MPAS**	1.476	10) Contribuição sobre Produção Rural	**1.564**	**1.304**
FNAS***	5.907	11) Outras fontes		**10.258**
Saneamento é Vida	107			
Total dos gastos tipo B	**19.598**			
Gastos do tipo C				
Bolsa Escola	2.031			
Alimentação Saudável	314			
Total dos gastos tipo C	**2.345**			
Gastos do tipo D				
Previdência de inativos e pensionistas da União	41.038			
Indenizações e pensões especiais de responsabilidade da União	841			
Total de gastos tipo D	41.880			
Total	**201.383**	**Total**	**211.711**	**201.383**

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafe/STN).

Elaboração: Disoc/Ipea.

Nota: [1]Para inflacionar os dados correntes de 2002 em dados correntes de 2004, utilizamos o deflator do PIB segundo hipótese do substituto do relator do orçamento da Câmara dos Deputados, o mesmo usado para o PL nº 31/2003. O estimado seria 16,85% para 2003 e 5,91% para 2004.

Obs.: *Foram englobados os seguintes programas: Prevenção e controle de doenças transmitidas por vetores; Prevenção, controle e assistência aos portadores de doenças sexualmente transmissíveis e da Aids; Qualidade e eficiência do SUS; Assistência farmacêutica; Prevenção e controle de doenças imunopreveníveis; Qualidade do sangue; Alimentação saudável; Profissionalização da enfermagem; Vigilância Sanitária de produtos e serviços; Prevenção e controle do câncer e assistência oncológica; Pesquisa e desenvolvimento em saúde; Vigilância epidemiológica e ambiental em saúde; Gestão da política de saúde; Prevenção e controle de doenças crônico-degenerativas; Saúde mental; Prevenção e controle de tuberculose e de outras pneumopatias; Controle da hanseníase e de outras dermatoses; Saúde da mulher; Saúde do trabalhador; Vigilância sanitária em portos, aeroportos e fronteiras; Saúde suplementar; Saúde do jovem; Saúde da criança e aleitamento materno; Prevenção e controle das infecções hospitalares; Atenção à pessoa portadora de deficiência; Valorização e saúde do idoso; Saneamento básico; Etnodesenvolvimento das sociedades indígenas; Biotecnologia e recursos genéticos; Gestão da participação em organismos internacionais; Gestão da política de comunicação de governo; Valorização do servidor público e operações especiais.

**Foram englobados os seguintes programas: Gestão da política de Assistência Social; Arrecadação de receitas previdenciárias; Qualidade do atendimento na Previdência Social; Gestão da política de Previdência Social; Gestão da participação em organismos internacionais; Gestão da política de comunicação de governo; Valorização do servidor público e operações especiais.

***Fazem parte do FNAS os seguintes programas: Atenção à pessoa portadora de deficiência; Valorização e saúde do idoso; Atenção à criança; Erradicação do trabalho infantil; Brasil jovem; Comunidade ativa; Combate ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes; Direitos humanos, direitos de todos; Segurança do cidadão; e Programa Organização Produtiva de Comunidades Pobres (Pronager).

Os gastos do tipo "d" entram no Orçamento, segundo nossa concepção, por imposição legal (Lei de Responsabilidade Fiscal), uma vez que não atendem ao princípio da universalidade de acesso, preconizado nos preceitos da Seguridade Social instituí-

dos pela Constituição. São, contudo, parte importante do Orçamento, em decorrência do volume de recursos que demandam, e por isso são aqui estruturados à parte. Assim como os gastos do tipo "a", esses são insuscetíveis a cortes, protegidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

TABELA 2

Orçamento da Seguridade Social segundo o PL nº 31/2003

(Em mil R$)

Orçamento da Seguridade Social para 2004				
Despesa		**Receita**		
Gastos do tipo A		**Fontes**	Antes DRU	Depois DRU
Previdência Social Básica	122.274	1) Contribuição Empregadores e Trabalhadores	**92.575**	**92.575**
Pagamento do Seguro-Desemprego	7.046	2) Cofins	**70.4992**	**58.749**
Pagamento de Benefício de Prestação Continuada – Loas	5.488	3) CPMF	**19.906**	**16.588**
Atenção Hospitalar e Ambulatorial no Sistema Único de Saúde	15.215	4) Contribuição Sobre o Lucro Líquido Pessoa Jurídica	**15.793**	**13.161**
Pagamento de Renda Mensal Vitalícia	1.847	5) Receita de Prognóstico	**1.156**	**963**
Total dos gastos tipo A	**151.870**	6) PIS/Pasep – Seguro-Desemprego	**10.788**	**8.990**
Gastos do tipo B		7) Rec. Provenientes de Impostos	**1.576**	**1.314**
Outros programas do Ministério da Saúde*	15.310	8) Contr. Seg. Serv. Público	**5.848**	**4.874**
Outros programas do Ministério da Assistência Social**	495	9) Fundo Combate e Erradicação da Pobreza	**4.655**	**3.879**
Outros programas do Ministério da Previdência Social***	3.996	10) Contribuição sobre Produção Rural****	**1.564**	**1.304**
Total dos gastos tipo B	**19.800**	11) Outras fontes		**11.090**
Gastos do tipo C				
Transferências de renda com condicionalidades	5.350			
Total dos gastos tipo C	**5.350**			
Gastos do tipo D				
Previdência de inativos e pensionistas da União	35.680			
Indenizações e pensões especiais de responsabilidade da União	772			
Total de gastos tipo D	36.452			
Total	**213.472**	**Total**	**224.360**	**213.487**

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafe/STN).

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: *Foram englobados os seguintes Programas: Gestão da política de saúde; Saneamento ambiental urbano; Identidade étnica e patrimônio cultural dos povos indígenas; Gestão da participação em organismos internacionais; Apoio administrativo; Operações especiais; Drenagem urbana sustentável; Assistência suplementar à saúde; Prevenção e controle das doenças imunopreveníveis; Vigilância, Prevenção e controle das doenças transmitidas por vetores e zoonoses; Ciência, tecnologia e inovação em saúde; Vigilância epidemiológica e ambiental em saúde; Alimentação saudável; Atenção especializada em saúde; Doação, captação e transplante de órgãos e tecidos; Saneamento rural; Vigilância sanitária de produtos, serviços e ambientes; Segurança transfusional e qualidade do sangue; Assistência farmacêutica e insumos estratégicos; Investimento para humanização e ampliação do acesso à atenção à saúde; Atenção à saúde da população em situações de violências e outras causas externas; Vigilância, prevenção e atenção em HIV/Aids e outras doenças sexualmente transmissíveis; Controle da tuberculose e eliminação da hanseníase; Vigilância, prevenção e controle da malária e da dengue; Educação permanente e qualificação profissional do Sistema Único de Saúde; Atenção à saúde de populações estratégicas e em situações especiais de agravos; Participação popular e intersetorialidade na Reforma Sanitária e no Sistema Único de Saúde; Gestão do trabalho no Sistema Único de Saúde; e Resíduos sólidos urbanos.

**Foram englobados os seguintes programas: Erradicação do trabalho infantil; Proteção social à infância, adolescência e juventude; Gestão da política de assistência social; Combate ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes; Direitos humanos, direitos de todos; Apoio administrativo; Operações especiais; Atendimento integral à família; Avaliação de políticas sociais do governo federal; Economia solidária em desenvolvimento; Gestão da política de promoção da igualdade racial; Proteção social ao adulto em situação de vulnerabilidade.

***Foram englobados os seguintes Programas: Arrecadação de receitas previdenciárias; Qualidade dos serviços previdenciários; Gestão da política de previdência social; Gestão da participação em organismos internacionais; Apoio administrativo; Operações especiais; e Proteção previdenciária.

****Esta fonte de recursos ainda não foi divulgada para o ano de 2004. Constam, portanto, nesta tabela os mesmos valores do ano de 2002.

Outro ponto notório a se destacar nesse Orçamento é a Desvinculação de Receitas da União (DRU), emenda constitucional que desvincula 20% de todos os tributos da União de seus respectivos destinos. A emenda é de caráter provisório, mas há pou-

co foi prorrogada até o ano de 2007. Se tais recursos não fossem desvinculados, o Orçamento da Seguridade Social seria superavitário tanto no ano executado de 2002 quanto no orçamento previsto de 2004. Note-se que há duas receitas não suscetíveis à DRU – Contribuição de Empregadores e Trabalhadores e Receita de Prognóstico.

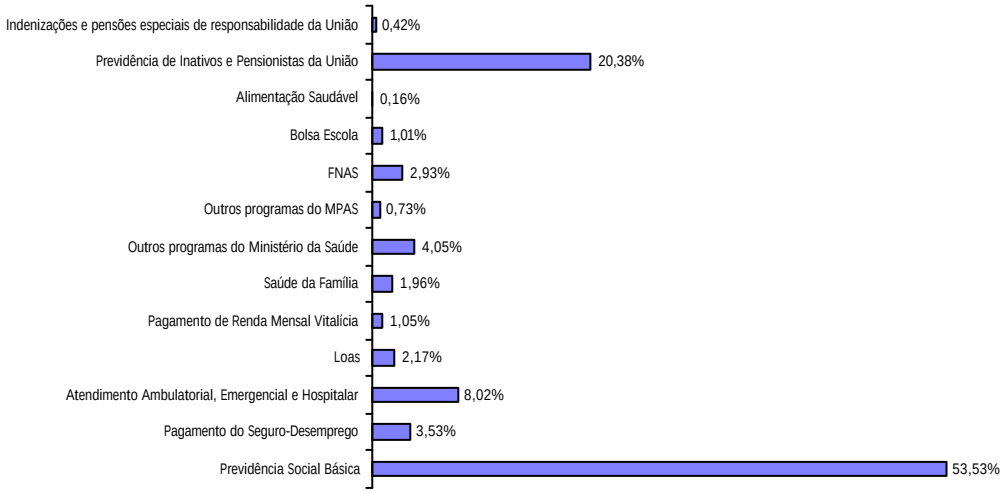
Os gastos do tipo "a" em 2002 são os que contêm a maior parte dos recursos. No Orçamento da Seguridade Social executado, corresponderam a 68% das despesas. Nos gastos do tipo "a", a maior parte das despesas está direcionada à Previdência Social Básica, que corresponde a 54% do Orçamento total em 2002. Os gastos do tipo "d" correspondem a 21% do Orçamento de 2002, os quais revelam que a maior parte dos recursos da Seguridade Social é gasta com os sistemas previdenciários. Isso justifica o fato de o Sistema da Seguridade Social ser muitas vezes confundido com o Sistema Previdenciário. Na previsão orçamentária de 2004, a estrutura manteve-se a mesma (ver gráficos 1 e 2), sendo os gastos do tipo "a" 71% do total e os gastos do tipo "d", 17%.

Tal estrutura só poderá ser alterada a médio e longo prazo, quando os resultados da reforma previdenciária puderem ser sentidos pelos seus fluxos correntes (despesas e receitas). A despesa com o estoque de benefícios pretéritos mantém-se inalterada. O gasto com a Previdência Social Básica aumenta, em 2004, passando a 57%, enquanto o gasto com a Previdência dos Inativos e Pensionistas da União diminui de 20%, em 2002, para 16%, em 2004.

Em referência à Saúde, o atendimento do SUS corresponde a 12% dos gastos do tipo "a", e 8% do Orçamento total em 2002. Os outros programas do Ministério da Saúde correspondem a 4% do Orçamento em 2002. O Ministério de Saúde recebeu aumento de recursos em 2004, sendo estes os programas com maior aporte de recursos (7% dos gastos totais em 2004): Atenção básica em saúde; Apoio administrativo; e Assistência farmacêutica e insumos estratégicos. Os gastos de atendimento do SUS, entretanto, mantiveram-se constantes, representando 7% do Orçamento em 2004.

GRÁFICO 1

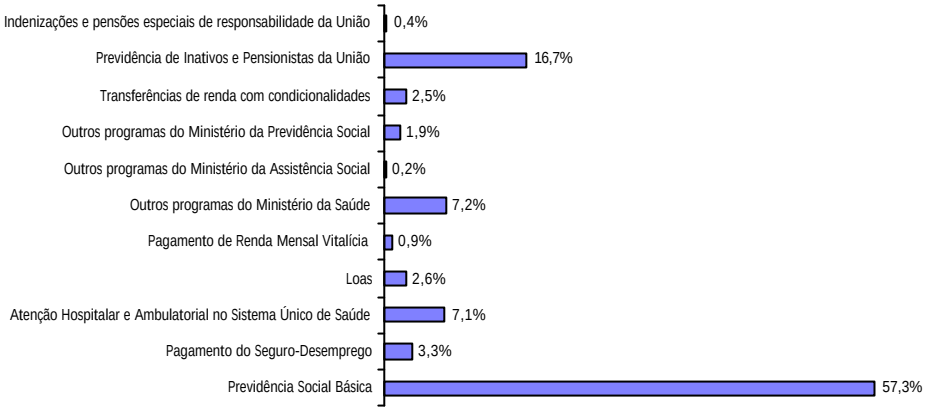
Principais Programas da Seguridade Social em 2002



Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafe/STN).
Elaboração: Disoc/Ipea.

Por sua vez, os gastos da Assistência Social, do tipo "c", representam 1% do Orçamento, em 2002, e 3%, em 2004, visto que o Programa Fome Zero está englobado nessa categoria (Transferência de Renda com Condicionalidades).

GRÁFICO 2
Principais Programas da Seguridade Social em 2004



Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafe/STN).
Elaboração: Disoc/Ipea.

4 Perspectivas da Seguridade Social

O Orçamento da Seguridade Social, somado ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, corresponde a aproximadamente 11,5% do PIB e aparentemente esgotou sua capacidade de financiamento das políticas sociais de seguridade. Seja em 2002 (orçamento executado), seja em 2004 (orçamento previsto), o montante de gastos excede às fontes constitucionais de financiamento sempre que se retiram os 20% de desvinculações da DRU. Desconsideradas essas vinculações de cerca de R$ 10 bilhões correntes, sobra algum excedente em tais orçamentos.

Observa-se por outro lado que há pressões sociais legítimas por ampliação de gastos sociais básicos, denominados dos tipos "a" e "b" (na nossa tipologia), que se regulamentados deverão desnudar o conflito distributivo que é evidente entre a Emenda Constitucional da DRU e outros Projetos em circulação no campo da Seguridade Social, destacadamente a PEC Paralela (Regime Especial Previdenciário) e a antecipação da idade mínima para os benefícios da Loas (65 anos).

Outros gastos de Seguridade Social, como os da Bolsa Família (já incluídos), da Segurança Alimentar e da Reforma Agrária (não incluídos nesses orçamentos), somente teriam condições de se inserir em tal estrutura orçamentária com o crescimento geral da economia e com a ampliação das bases fiscais da arrecadação.

Mas se prevalecer o nível de crescimento econômico de 2003 em 2004 e não houver retorno dos recursos retirados pela DRU, a política de direitos sociais básicos não se ampliará como ora se cogita nas tratativas políticas e nos acordos congressuais.