

S  
UFRJ/IEI  
TD228

034091-X



REPUBLICA FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

# INSTITUTO DE ECONOMIA INDUSTRIAL



TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 228

DA PREVIDÊNCIA À SEGURIDADE SOCIAL:  
OS PERIGOS DA TRANSIÇÃO

Beatriz Azeredo  
Janeiro de 1990

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE ECONOMIA INDUSTRIAL



DA PREVIDÊNCIA À SEGURIDADE SOCIAL:  
OS PERIGOS DA TRANSIÇÃO

Beatriz Azeredo  
Janeiro de 1990



43 - 016594

FEA-UFRJ  
BIBLIOTECA  
Data: 15/05/90.  
N.º Registro: 034091-X

S  
UFRJ/IEI  
TD 228

FICHA CATALOGRÁFICA

MS 88476

Azeredo Beatriz

Da previdência à seguridade social: os perigos da transição/Beatriz Azeredo. — Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1990.

29p; 21cm. — (Texto para Discussão/IEI/UFRJ; n. 228).

Bibliografia: p. 27.

1. Previdência Social - Brasil. 2. Saúde - Brasil. 3. Assistência Social - Brasil. I. Título. II. Série.

DIGITALIZADO PELA BIBLIOTECA EUGÊNIO GUDIN EM PARCERIA COM A DECANIA DO CCJE/UFRJ

## 1. INTRODUÇÃO

Na Assembléia Nacional Constituinte, os esforços se concentraram no encaminhamento de propostas que visavam corrigir as notórias distorções na atuação do setor público na área social. O novo texto constitucional que resultou deste processo consagra avanços substantivos, o mais notável dos quais é a própria adoção do conceito de seguridade, englobando as áreas de saúde, previdência e assistência social. O significado deste avanço pode ser avaliado quando se contempla seus princípios, os quais apontam: para a sua universalização; para o igual tratamento às populações urbana e rural; para a seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; e para o caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa.

O princípio da descentralização se refere especificamente à saúde e à assistência social e indica a possibilidade de uma mudança qualitativa na atuação do Governo Federal nestas áreas. Na seção que trata da saúde, é reafirmado o princípio da universalidade, com a garantia a toda a população do acesso igualitário às ações e serviços de saúde; é apresentada também uma nova estrutura para o setor, cujas ações e serviços passarão a integrar uma rede regionalizada e hierarquizada, constituindo um sistema único em cada nível de governo. A assistência social, por sua vez, é anunciada como um direito da população, independente da contribuição à seguridade. Quanto à previdência

social, está garantido o acesso de toda a população, mediante contribuição para o financiamento do sistema.

No que se refere aos benefícios previdenciários, importantes mudanças foram estabelecidas, tais como: uniformização dos critérios para a população urbana e rural; novas regras para o cálculo do valor dos benefícios e para os seus reajustes; novos critérios de concessão; e recomposição do valor dos benefícios em manutenção.

Também na definição da estrutura de recursos da seguridade, estão assegurados avanços significativos, pela diversificação das fontes de custeio com a definição de novas bases para a contribuição do empregador (lucro e faturamento), com a previsão de outros recursos a serem utilizados (receitas de loterias) e com a vinculação à seguridade de fundos sociais já existentes (Finsocial e PIS-Pasep). Uma outra mudança importante diz respeito à instituição de um orçamento da seguridade social a ser elaborado pelos diversos órgãos que integram o sistema.

Ultrapassada esta etapa, na qual, sem dúvida, profundas alterações foram promovidas, cabe agora acompanhar a fase de concretização dessas mudanças. Isso não significa que o objeto da análise deva ser apenas os projetos de regulamentação da seguridade em andamento no Congresso. É importante, igualmente, examinar o que está se passando com a gestão dos órgãos que compõem a seguridade neste ano de 1989, no qual a antiga ordem constitucional já não vigora, mas, ao mesmo tempo, as novas regras ainda não foram implantadas.

O objetivo deste trabalho é exatamente o de avaliar este ano de transição, no que respeita especificamente à questão do financiamento. Na primeira seção, é feita uma análise da seguridade social no orçamento de 1989, tendo em vista verificar a existência de eventuais distorções que estejam ocorrendo em relação aos preceitos constitucionais. A seguir é feita uma discussão sobre os projetos de regulamentação, relacionados com a

seguridade, que estão tramitando no Congresso.

## 2. A SEGURIDADE SOCIAL NO ORÇAMENTO DE 1989

A primeira observação a ser feita diz respeito ao não-cumprimento, por parte do Executivo - nem em forma tentativa - do preceito constitucional que estabeleceu o Orçamento da Seguridade Social. Ainda que esta exigência de ordem legal só esteja prevista para vigorar a partir do exercício de 1990, a elaboração do orçamento da seguridade social, mesmo como mera ilustração, daria maior eficácia e transparência à gestão do sistema. O Congresso, por sua vez, não procurou sanar esta lacuna, reagrupando todas as despesas e receitas das entidades e órgãos vinculados à seguridade em anexo próprio.

Deste modo, para se saber o que ocorre com a seguridade social no Orçamento de 1989, é preciso examinar não só o Fundo de Previdência e Assistência Social (FPAS), como também as rubricas relativas à seguridade que estão no Orçamento Geral da União.

Quando se observa o orçamento do FPAS pelo lado das receitas, nota-se um crescimento significativo da rubrica Transferências da União, cuja participação na receita do Fundo atinge este ano quase 13% contra pouco mais de 3% nos últimos anos. Isto se deve exclusivamente à inclusão neste item de parte dos recursos provenientes do Finsocial (0,3%) e da nova contribuição sobre o lucro<sup>1</sup> (72 por cento). Ou seja, não há de fato, no Orçamento de 1989, quaisquer transferências de recursos da União para o FPAS. Não está sendo obedecida, portanto, a obrigatoriedade legal de a União custear as despesas de pessoal e de administração geral dos órgãos do SINPAS, além de prover a cobertura de eventuais insuficiências financeiras, conforme estabelece o artigo 17 da Lei nº 6.439, de 01.09.1977, que instituiu o SINPAS<sup>2</sup>.

Constata-se ainda uma outra distorção. A inclusão de

parte da contribuição sobre o lucro e do Finsocial na rubrica de Transferências da União ao FPAS fere o dispositivo constitucional que estabelece o financiamento da seguridade social. O artigo 195 define como fonte de recursos para a seguridade as receitas de contribuições sociais, entre elas as que incidem sobre o lucro e o faturamento (como o Finsocial), e recursos provenientes do Orçamento da União. Nada autoriza, portanto, a identificação de recursos próprios da seguridade como transferência da União.

Também não está sendo cumprido o preceito das Disposições Transitórias da Constituição (artigo 56), que prevê a incorporação à receita da seguridade de cinco dos seis décimos percentuais correspondentes à alíquota de contribuições do Finsocial. A análise da distribuição da receita deste Fundo no Orçamento da União (Tabela 1) mostra que mais da metade dos recursos está destinada ao custeio da despesa com inativos e pensionistas da União. Sem dúvida, os encargos Previdenciários da União (EPU) representam uma despesa de natureza previdenciária. No entanto, não se pode incluí-la no conceito de seguridade, na medida em que o regime de previdência dos funcionários públicos da União não atende a um dos princípios básicos da seguridade social, que diz respeito à universalidade.

Vale lembrar que a inclusão do artigo 56 nas Disposições Constitucionais Transitórias visava exatamente criar um mecanismo que permitisse financiar a expansão da despesa com benefícios, prevista já para o ano de 1989. Cabe observar ainda que, em 1988, as despesas com EPU foram financiadas com recursos ordinários do Tesouro e com receitas de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional. Em resumo, uma parcela substantiva do Finsocial está sendo subtraída indevidamente do custeio da seguridade social.

Além de não estar cumprindo a Constituição, a União não está obedecendo também a Lei Orçamentária elaborada pelo Executivo e aprovada pelo Congresso Nacional. Isto porque as transferências dos recursos provenientes da contribuição sobre o lucro ao IAPAS não estão correspondendo à previsão do Orçamento.

A Tabela 2 mostra que a arrecadação desta contribuição no período entre janeiro e junho totalizou NCz\$ 446 milhões, sendo que até abril tinham sido arrecadados NCz\$ 167 milhões. Os repasses ao IAPAS, no entanto, só se iniciaram no mês de maio e somaram, até junho, NCz\$ 225 milhões. Isto corresponde a cerca de 50% do total arrecadado, enquanto no Orçamento estavam previstos 72 % (Tabela 3).

A primeira conclusão a que se chega a partir destas informações é a de que a seguridade social está deixando de contar com uma parcela significativa de recursos, relativa às contribuições sociais e às transferências da União. Seja pelo não cumprimento dos dispositivos constitucionais, seja pela retenção dos recursos no Tesouro Nacional. Além disso, como não existe um orçamento da seguridade social, não há qualquer controle sobre a utilização de eventuais excessos de arrecadação que venham a se verificar, o que desobriga a União de repassar estes recursos à seguridade. O resultado é que a União passa a ser financiada pela seguridade e não o contrário, como estabelece a Constituição.

Este problema pode ser melhor visualizado quando se reordena as rubricas orçamentárias de modo a se elaborar um orçamento da seguridade para 1989, conforme apresentado na Tabela 4. O total de recursos (NCz\$ 28.565 milhões) tem na receita de contribuições sua principal fonte, com 89,86%, dos quais 61,66% correspondem a contribuições sobre folha de salário, 14,63% ao lucro líquido e 12,34% ao faturamento; a contribuição sobre receita de loterias entra com apenas 1,23% do total. O segundo grupo em importância é o de outras receitas, que engloba as receitas patrimoniais, de capital e outras receitas do FPAS e que contribui com 10,14 por cento. A participação de recursos do Tesouro, de origem fiscal, é inexistente.

As despesas totalizam NCz\$ 27.355 milhões e correspondem a 94,15% da receita. O percentual relativo ao fundo do seguro-desemprego, inteiramente vinculado às receitas atribuídas ao PIS-Pasep, é de 1,68 por cento. As grandes áreas da seguridade

previdência, saúde e assistência social - correspondem respectivamente os percentuais de 57,31%, 29,63% e 5,53 por cento. Se se exclui o PIS-Pasep dos recursos e o fundo do seguro-desemprego das despesas, pode-se comprovar que está sendo cumprido o preceito constitucional que determina que, até que seja aprovada a lei de diretrizes orçamentárias, um mínimo de 30% do orçamento da seguridade deve ser destinado ao setor de saúde (artigo 55 das Disposições Constitucionais Transitórias).

Conclui-se, a partir da análise destas informações, que o orçamento da seguridade social para 1989 seria superavitário em um montante de cerca de NCz\$ 1.699 milhões, o que corresponderia a 5,85% da receita total. Este saldo, porém, só ocorreria caso as contribuições sociais fossem inteiramente apropriadas pela seguridade.

Constatada a existência de um superávit no balanço entre receitas e despesas da seguridade, cabe perguntar quem o apropria. Como não existe uma gestão unificada e autônoma dos recursos da seguridade, para responder a esta questão é preciso, em primeiro lugar, rearrumar os diversos itens de receitas e despesas, conforme está disposto na Tabela 5.

Por esta Tabela, que distingue as receitas do FPAS das demais receitas da seguridade, fora do FPAS, bem como os itens de gasto que se incluem no FPAS daqueles que, formalmente, correm por conta do Orçamento Fiscal, confirma-se a constatação feita anteriormente de que a seguridade estará financiando o Tesouro no ano de 1989. Enquanto as receitas do FPAS são insuficientes para cobrir as suas próprias despesas, as receitas típicas da seguridade incluídas no Orçamento da União cobrem não só as demais despesas como o próprio déficit do FPAS, gerando ainda o superávit acima mencionado. Como o orçamento do FPAS aparece zerado no Orçamento da União, tudo indica que o superávit seja apropriado pelo Tesouro para financiar gastos que não terão necessariamente a ver com seguridade social.



Feitas estas observações acerca do orçamento, cabe agora fazer um breve comentário sobre o comportamento das contas relativas à seguridade social no primeiro semestre de 1989, a partir das únicas informações disponíveis que são as que se referem ao fluxo de caixa do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS). Antes, porém, de comentar estes resultados, vale lembrar que no início do ano as previsões eram todas pessimistas, em virtude do quadro macroeconômico desfavorável, aliado ao impacto financeiro da recomposição do valor dos benefícios a ser pago desde maio de 1989.

Em linhas gerais, os dados apresentados na Tabela 6 demonstram que, embora o resultado de caixa do SINPAS neste primeiro semestre tenha sido inferior ao observado em 1988, as inúmeras previsões de déficit para este período não se confirmaram.

O principal item de receitas, relativo à arrecadação bancária, totalizou, entre janeiro e junho de 1989, NCz\$ 12.982 milhões, o que representa um acréscimo real de quase 5% em relação a igual período do ano anterior. Vale lembrar que em 1988 a receita de arrecadação apresentara uma queda real de 14%, acentuando a tendência observada a partir de 1987. O desempenho desta receita pode ser melhor avaliado quando se faz uma comparação com a arrecadação das principais receitas federais, entre janeiro e maio deste ano, com o mesmo período do ano passado (Tabela 7). Observa-se a partir daí que o crescimento da receita da previdência em termos nominais (1.015%) foi superior ao das outras receitas. A arrecadação do Finsocial cresceu 926%, a do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) 979% e a do Imposto de Renda (IR) 804%, todos valores nominais, em comparação aos quatro primeiros meses de 1988.

O total de pagamentos realizados pelo SINPAS no primeiro semestre de 1989 (NCz\$ 13.497 milhões) representa um acréscimo de apenas 0,4% em relação a 1988. O único item que apresenta um crescimento significativo é o referente a despesa com benefícios,

que totalizou NCz\$ 7.029 milhões, cerca de 9% reais superior a essa despesa no ano anterior. Consequentemente, a participação dos benefícios no total de pagamentos passou de 48% para 52% neste primeiro semestre. Esse resultado se deve ao impacto da recomposição do valor dos benefícios estabelecida pela Constituição e que foi paga efetivamente a partir do mês de maio.

O montante referente à assistência médica se manteve praticamente inalterado, quando comparado com o primeiro semestre de 1988. O crescimento deste item, em termos reais, foi de apenas 0,4% e a sua participação no total de pagamentos permaneceu no patamar de 24% verificado no ano anterior. Este desempenho confirma o problema que tem sido levantado pelos governos estaduais e municipais, de represamento das transferências relativas ao Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde (SUDS), cuja implantação demandaria neste ano recursos crescentes.

Por último, é importante mencionar o PIS-Pasep, que, a partir da nova Constituição, deixou de ter a função de formar patrimônio individual do trabalhador para financiar o seguro-desemprego. Este Fundo ficou, portanto, duplamente vinculado à seguridade social: pela origem dos recursos, à medida em que a principal base de arrecadação do Fundo é o faturamento, e pela natureza de parte de seus gastos - o seguro desemprego.

Em consequência, o PIS-Pasep deverá, obrigatoriamente, fazer parte do orçamento da seguridade. Esta fonte, porém, diferencia-se substancialmente das demais receitas do sistema. Em primeiro lugar, porque, além do seguro desemprego, o Fundo pagará também um abono salarial para os trabalhadores com renda mensal de até dois salários mínimos. Além disto, parte destes recursos comporá um fundo de financiamento de programas de desenvolvimento econômico. Em resumo, a partir da promulgação da Constituição, a arrecadação do PIS-Pasep passou a ser destinada especificamente para o custeio do seguro desemprego, para o pagamento de parte do abono<sup>3</sup> e para as aplicações a cargo do BNDES (no mínimo 40 por

cento).

Em seguida à promulgação da Constituição, uma portaria do Ministério da Fazenda<sup>4</sup> determinou que, a partir de 6 de outubro de 1988, as contribuições devidas ao PIS-Pasep deveriam ser recolhidas ao Tesouro Nacional. Desde então, vem ocorrendo uma retenção de parcela substantiva dos recursos do PIS-Pasep no Tesouro Nacional. Considerando-se a arrecadação do Fundo realizada entre os meses de outubro e dezembro de 1988 (NCz\$ 338 milhões), observa-se que foram repassados ao BNDES, ao Ministério do Trabalho, à Caixa Econômica Federal e ao Banco do Brasil<sup>5</sup> apenas NCz\$ 280 milhões, indicando uma retenção nos cofres da União de NCz\$ 58 milhões, equivalendo a 17% do total. Quando se considera o período compreendido entre janeiro e agosto de 1988<sup>6</sup>, nota-se que, do total arrecadado (NCz\$ 1.806 milhões), foram repassados apenas NCz\$ 945 milhões. A retenção pela Secretaria do Tesouro Nacional, até agosto deste ano, é portanto de NCz\$ 861 milhões, o que corresponde a 48% da arrecadação do período.

Para se ter uma estimativa da perda real de recursos que o BNDES tem sofrido, converteu-se estes valores para BTN. Os resultados mostram que o montante de recursos que o Banco deixou de receber, de outubro de 1988 a agosto de 1989, totalizou 271 milhões de BTN, o que equivale a NCz\$ 565 milhões, a preços de agosto de 1989. Esse montante de recursos, represados indevidamente na Secretaria do Tesouro Nacional, corresponde, por exemplo, a mais do que o dobro da arrecadação do PIS-Pasep neste mês.

É importante ressaltar que este procedimento indevido por parte da Secretaria do Tesouro Nacional não significa uma perda apenas para o BNDES, que deixa de contar com 40%, no mínimo, da arrecadação do PIS-Pasep para suas aplicações. Perdem recursos os trabalhadores, detentores primeiros destes recursos. Isso se deve à própria natureza do Fundo que permite a aplicação não só dos 40% devidos ao BNDES como também da parcela

restante, que não está sendo usada para o seguro-desemprego ou para o abono. Os retornos destas aplicações poderiam custear posteriormente parte da expansão do atual programa de seguro desemprego.

Em resumo, também no caso do PIS-Pasep e do seguro-desemprego, verifica-se a utilização indevida de recursos da seguridade por parte da União. E, como já foi dito, a questão principal, que está por trás deste problema, é a ausência de uma gestão autônoma e unificada dos recursos da seguridade social.

### 3. OS PROJETOS DE REGULAMENTAÇÃO EM ANDAMENTO NO CONGRESSO

Nesta seção, importa discutir os projetos de regulamentação relativos à seguridade social, em tramitação no Congresso Nacional, os quais se resumem a um conjunto de projetos enviados pelo Executivo, a outro conjunto de autoria do Deputado Raimundo Bezerra (PMDB-Ceará) e a alguns projetos de regulamentação do seguro-desemprego.

Cabe observar, inicialmente, que não há um projeto do Executivo para regulamentar a seguridade social. O que existe são dois projetos: um sobre previdência, elaborado pelo Ministério da Previdência, e outro sobre saúde, preparado pelo Ministério da Saúde. A seguridade social é apenas mencionada em dois artigos do projeto sobre previdência social, em que se reafirma os preceitos constitucionais que definem a seguridade e estabelecem seus princípios gerais.

O projeto referente ao plano de benefícios anuncia que a previdência social compreende: o regime geral, o regime facultativo complementar e os regimes próprios dos funcionários públicos civis ou militares dos três níveis de governo e das respectivas autarquias e fundações. No que se refere a estes últimos, é estabelecido que o custeio se dará por fontes

distintas da seguridade social.

Na seção que trata do plano de custeio do regime geral de previdência, o projeto estabelece uma separação das fontes de custeio com a vinculação exclusiva das contribuições sociais sobre folha de salários a este regime. As outras fontes se referem às contribuições sobre faturamento, lucro e receitas dos concursos de prognósticos, bem como às transferências de recursos ordinários do Orçamento Fiscal da União. Define-se ainda que estas transferências destinam-se à cobertura das despesas de pessoal e de administração, não sendo prevista portanto a cobertura pela União de eventuais insuficiências financeiras do sistema, a exemplo do que ocorre na atual legislação.

No que respeita à arrecadação, está definido que as receitas provenientes das contribuições sobre folha de salários serão recolhidas pelo IAPAS, na forma da sistemática atual. Não há qualquer menção, porém, às demais contribuições sociais.

Observe-se, por fim, que o projeto afirma que o regime geral de previdência garante a cobertura de todas as situações previstas pela Constituição na seção que trata de previdência, com exceção do desemprego involuntário, que será objeto de lei especial.

O projeto do Executivo referente à área de saúde define o Sistema Único de Saúde (SUS) e reafirma os princípios estabelecidos na Constituição, entre eles a universalização do acesso, a descentralização político-administrativa e a participação da comunidade. O financiamento será feito com recursos dos orçamentos da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos municípios, bem como das contribuições sociais para a seguridade. A gestão financeira do SUS, a nível federal, será feita através do Fundo Nacional de Saúde.

Quanto ao repasse dos recursos para Estados e municípios, está prevista a adoção dos seguintes critérios, de acordo com a



análise de programas e projetos: perfil demográfico da região, perfil epidemiológico da população, características da rede local de saúde, desempenho técnico e financeiro na gestão anterior e níveis de participação do setor saúde nos orçamentos estaduais e municipais. Observe-se que o critério de população responde pela distribuição de metade dos recursos a serem repassados. Menciona-se por fim que as transferências dispensam a celebração de convênios e contratos e não se condicionam às prestações de contas devidas aos órgãos de controle interno e externo.

A primeira observação a ser feita a respeito da proposta do Executivo é que não há nenhuma preocupação em dar corpo à idéia da seguridade social definida na Constituição. Os projetos nada mais são do que a tentativa de regulamentar de forma estanque apenas as áreas de previdência social e saúde.

Essa posição se revela, principalmente, na questão do financiamento. Em lugar de estabelecer mecanismos de gestão dos recursos e avançar na definição do orçamento da seguridade social, o projeto se limita a vincular a folha de salários à previdência e a mencionar o IAPAS como arrecadador desses recursos. Além disso, ao invés de tratar do conjunto de receitas do sistema e do processo de definição da alocação dos recursos, a proposta opta por definir fundos específicos para cada área.

A inclusão dos regimes próprios dos funcionários públicos no projeto da previdência social poderá trazer problemas. Apesar de estar mencionado que o custeio dessa despesa será através de fontes distintas da seguridade, não se avança na definição desses recursos. Isso abre espaço para que receitas próprias da seguridade possam vir a financiar estes benefícios, a exemplo do que já está ocorrendo este ano.

No tocante às transferências para Estados e municípios, as definições são bastante contraditórias e não deixam claro que tipo de descentralização está sendo proposta. Por exemplo, ao mesmo tempo em que se dispensam convênios e contratos, são

estabelecidos critérios a serem adotados de acordo com a análise de programas e projetos. Cabe questionar se a proposta consiste simplesmente em uma desconcentração da execução das ações ou em uma efetiva descentralização político-administrativa, em que esteja garantida a autonomia de Estados e municípios na gestão dos recursos. Tampouco não há preocupação em se estabelecer mecanismos de transição para dar conta da enorme diversidade de capacidade técnica e financeira dos governos locais.

Enquanto, nos projetos do Executivo, a seguridade social não é objeto de regulamentação, na proposta do Deputado Raimundo Bezerra há um projeto específico de Lei Orgânica para a Seguridade Social. Este projeto, após definir a seguridade e enumerar seus princípios, de acordo com a Constituição, estabelece que a sua organização administrativa será composta pelo Ministério da Saúde, pelo Ministério da Previdência e por uma Secretaria Especial de Assistência Social, ligada à Presidência da República e a ser criada.

No que se refere ao financiamento, a proposta menciona inicialmente os recursos da União, Estados, Distrito Federal e municípios, estabelecidos nos orçamentos da seguridade social a serem elaborados a cada nível de governo. A nível federal, o orçamento é composto por receitas fiscais da União e pela receita das contribuições sociais. A contribuição da União é constituída pelos recursos necessários ao custeio das despesas com pessoal e administração geral, à cobertura de insuficiências financeiras e por outras dotações orçamentárias. Para as contribuições sociais estão previstos aumentos nas atuais alíquotas sobre o faturamento e sobre o lucro. Define-se a utilização de 30% sobre a renda bruta de concursos de prognósticos e de 6% sobre o preço ex-refinaria da gasolina, embora esta última contribuição não tenha sido prevista na Constituição.

Esses recursos serão arrecadados pelo Instituto de Arrecadação da Seguridade Social, a ser criado junto ao Ministério da Previdência, e repassados à Caixa Econômica

Federal, que será o agente financeiro do Orçamento da Seguridade Social. O rateio das receitas será feito da seguinte forma: 60% para o Ministério da Previdência, 35% para o Ministério da Saúde e 5% para a Secretaria Especial de Assistência Social. Estes três órgãos deverão administrar seus recursos através de fundos nacionais específicos. O projeto estabelece, por fim, uma vinculação provisória de 10% das receitas orçamentárias dos Estados e municípios para o Sistema Único de Saúde.

No projeto da Lei Orgânica da Saúde, estão previstas duas instâncias colegiadas em cada nível de governo: a Conferência de Saúde, para participar da formulação e controle da execução da política de saúde, e o Conselho de Saúde, para estabelecer as diretrizes de política para o setor. Estes órgãos terão participação paritária de representantes do governo e de entidades representativas da sociedade civil.

No tocante ao financiamento, está definida a administração dos recursos do Sistema Único de Saúde através de fundos específicos em cada nível de governo. Além de receitas orçamentárias e de receitas provenientes da vinculação de 35% do orçamento da seguridade social, está prevista a utilização de outros recursos, em particular do Sistema Financeiro da Habitação para as ações de saneamento executadas pelo Sistema Único de Saúde e do orçamento fiscal para as ações de promoção nutricional.

Os critérios de repasse de recursos para Estados e municípios são idênticos aos que o Executivo estabeleceu em seu próprio projeto. Está definido, porém, que os recursos da União e dos Governos locais alocados ao Sistema Único de Saúde não poderão ser inferiores à média dos últimos cinco anos. Ficou ainda estipulado que, em um prazo de cinco anos, o total de recursos aplicados ao Sistema Único de Saúde deverá atingir 8% do Produto Interno Bruto.

Por fim, no projeto de Lei Orgânica para Assistência

Social, além da criação da Secretaria Especial de Assistência Social, vinculada à Presidência da República, está prevista a constituição de um Conselho Nacional e de uma Conferência Nacional, nos moldes da organização proposta para a área de saúde.

O financiamento dos programas assistenciais será feito através de recursos ordinários do Tesouro para despesas de pessoal e administração da nova Secretaria e de receitas das contribuições sociais. A destinação dos recursos do orçamento da seguridade social será, nos dois primeiros anos de vigência da lei, no mínimo equivalente ao valor real distribuído a esta área no ano anterior. Quanto aos critérios para as transferências para Estados e municípios, estes deverão levar em conta parâmetros tais como população, renda per capita e esforço orçamentário de cada região.

Os projetos do Deputado Raimundo Bezerra contêm alguns avanços em relação aos projetos do Executivo. Isso porque há uma proposta de regulamentação da seguridade em lugar de tratar apenas cada uma das áreas, bem como há uma preocupação em regular o conjunto dos recursos que compõem o financiamento do sistema. Além disso, com a definição de conselhos da seguridade e das áreas de saúde e assistência, assim como das conferências setoriais, observa-se o cuidado de estabelecer mecanismos que garantam a participação da sociedade na definição e execução das políticas.

O detalhamento das propostas, porém, não caminha na mesma direção dessas preocupações. A organização do sistema, por exemplo, aponta para a fragmentação de sua política com a definição de dois ministérios e uma secretaria, esta última ligada à Presidência da República. A gestão dos programas assistenciais a cargo de uma secretaria não se justifica e abre espaço para práticas clientelísticas. A adoção de fundos específicos para cada órgão reforça mais ainda essa separação.

No que se refere à arrecadação, observa-se a preocupação em centralizar a gestão financeira da Seguridade. A proposta da Caixa Econômica Federal como agente financeiro do orçamento da seguridade social aponta para uma idéia antiga de se instituir um banco da política social. Isso seria desejável e, sem dúvida, a Caixa Econômica Federal é a entidade financeira mais indicada para esse papel, na medida em que administra os recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, do PIS e do Fundo de Assistência Social (recursos de loterias). No entanto, com a fragmentação da área social e da própria seguridade, os benefícios desta medida são bastante duvidosos. A proposta do Deputado Raimundo Bezerra é ainda bastante simplista na questão da distribuição dos recursos. A fixação de percentuais para cada uma das áreas dá uma excessiva rigidez à gestão das políticas, além de não garantir o atendimento das necessidades de cada setor. O estabelecimento de um prazo de cinco anos para que os gastos do Sistema Único de Saúde atinjam 8% do Produto Interno Bruto, por sua vez, é uma medida inútil, pois, além de nada significar isoladamente, não leva em conta as condições reais para sua viabilização. (Cabe observar que muitas destas medidas foram propostas pela área de saúde, por ocasião da Constituinte, sem êxito.)

Por fim, no tocante aos critérios de distribuição de recursos para Estados e municípios, valem os mesmos comentários feitos a respeito da proposta do Executivo. Cabe assinalar apenas que a questão da descentralização não está sendo tratada de forma adequada, como já não o fora pela própria Assembléia Nacional Constituinte. Naquela época, como agora, não houve qualquer preocupação em trabalhar o tema nem de forma conceitual nem definindo os mecanismos que tornassem possível a sua implementação.

Tanto as propostas do Executivo como as do Deputado Raimundo Bezerra não tratam da regulamentação do seguro-desemprego, que é um benefício da previdência social e cujos recursos, definidos na Constituição, integrarão o orçamento da seguridade social. Por outro lado, os projetos de

regulamentação deste benefício pouco contribuem para integrá-lo à seguridade.

O projeto do Deputado Paulo Paim (PT - Rio Grande do Sul), por exemplo, define o Ministério do Trabalho como o órgão responsável pelo programa e cria o Conselho Gestor, que terá, como representantes do governo, a Seplan, o BNDES, além do próprio Ministério do Trabalho. Não há qualquer menção ao Ministério da Previdência, nem ao orçamento da seguridade social. Já o projeto do Deputado José Serra (PSDB - São Paulo) cria um conselho deliberativo com a participação dos Ministérios do Trabalho e da Previdência e do BNDES, atribuindo a secretaria executiva do conselho ao Ministério do Trabalho. Este projeto, ao contrário do anterior, inclui os recursos que irão financiar o seguro-desemprego no orçamento da seguridade.

É importante assinalar ainda que toda a discussão, no âmbito do governo, acerca da regulamentação do seguro-desemprego, está privilegiando a definição de quem paga os benefícios, quem arrecada, quem centraliza os recursos etc. Enfim, a questão substantiva passa a ser como garantir uma gestão dos recursos separada da gestão dos demais recursos da seguridade. Não resta dúvida que o Ministério do Trabalho é o órgão mais indicado para administrar o programa de seguro-desemprego, entendido não só como pagamento de benefícios, mas também como um instrumento da política de recolocação do trabalhador no mercado de trabalho. Não se pode perder, entretanto, a perspectiva mais geral que é a da seguridade social.

#### 4. COMENTARIOS FINAIS

Ao longo de toda a discussão que se travou na Comissão da Ordem Social na Constituinte, prevaleceu o tratamento fragmentado que normalmente é dado à política social. Predominou nos debates a luta de cada área por recursos cativos, em lugar da preocupação em definir uma estrutura de financiamento para o conjunto de

programas.

O novo texto constitucional tem o mérito de introduzir o conceito de seguridade social e tratar de forma integrada as áreas de saúde, previdência e assistência social. O propósito de integrar estas áreas se revela, em particular, na preocupação de garantir um maior volume de recursos para o sistema como um todo e na instituição de um orçamento próprio para a seguridade.

Encerrado este processo, voltam as posições fragmentadas e corre-se o risco de se perder a noção de seguridade. Isso fica patente não só nas inúmeras distorções apontadas na análise do orçamento de 1989, como também nas propostas de regulamentação em andamento no Congresso.

Os problemas que estão ocorrendo neste ano demonstram a urgência em se elaborar o orçamento da seguridade e estabelecer-se a gestão unificada e autônoma de seus recursos. Isto significa que não se pode, no processo de regulamentação, privilegiar a busca de soluções específicas, sob pena de se esvaziar o orçamento e de não se concretizarem as expectativas de um maior volume de recursos para o sistema.

No que se refere ao orçamento, a legislação ordinária deve definir a sua abrangência, tendo em vista evitar a inclusão indevida de programas estranhos à seguridade e que antes eram financiados com recursos do Tesouro. A centralização dos recursos em um único órgão, por sua vez, dará maior agilidade à gestão financeira, além de eliminar as perdas devidas à retenção em mãos do Tesouro Nacional.

O tratamento inadequado à questão das transferências para Estados e municípios pode contribuir para que não saia do papel a descentralização nas áreas de saúde e assistência social. O repasse de atribuições para os governos locais tem que ter, como contrapartida, necessariamente, a garantia de que o fluxo de recursos não será interrompido ou reduzido como consequência de

alterações na política econômica e financeira da União. Além disso, a descentralização deve ser entendida como um processo gradual e heterogêneo, para o qual devem ser instituídos mecanismos de transição que compensem as disparidades regionais.

Ainda que haja problemas na gestão unificada e que a questão da descentralização seja bastante complexa, a regulamentação não deve consolidar mecanismos que sejam contrários aos preceitos constitucionais. A legislação ordinária deve ser entendida como um primeiro passo para concretizar as conquistas obtidas na Constituinte. Pois o que importa é preservar a integração proposta para a seguridade social, estabelecer a sua autonomia financeira e orçamentária e viabilizar o caráter democrático e descentralizado de sua gestão.

TABELA 1  
COMPOSIÇÃO DA DESPESA DO FINSOCIAL  
ORÇAMENTO FISCAL DA UNIÃO  
1989

Composição da Despesa	NCz\$ mil	%
1. Ministério da Saúde	694.283,6	18,63
1.1. Desp. Administrativas	22.212,7	0,60
1.2. Programas e Atividades	672.070,9	18,04
2. MPAS	27.885,2	0,75
2.1. Desp. Administrativas	16.117,0	0,43
2.2. Contribuição da União para o FPAS	11.768,2	0,32
3. Ministério da Educação	345.922,5	9,28
3.1. FAE	345.922,5	9,28
4. Ministério da Fazenda	1.430,9	0,04
5. Ministério do Interior	501.196,2	13,45
5.1. SEAC (Distr. de Leite)	389.484,1	10,45
5.2. LBA	89.855,9	2,41
5.3. Outros Programas Assistenciais	21.856,2	0,59
6. Encargos Gerais da União	88.498,2	2,37
6.1. Controle de Doenças	41.919,5	1,12
6.2. Contribuição ao BNDES (Projetos Sociais)	42.995,7	1,15
6.3. Carajás (Infraestrutura Social)	3.583,0	0,10
7. Encargos Previdenciários da União	2.067.081,0	55,47
& 1. Encargos com Inativos e Pensionistas	2.067.081,0	55,47
<b>T O T A L D A D E S P E S A</b>	<b>3.726.297,6</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Orçamento Fiscal da União para 1989.

TABELA 2  
TRANSFERÊNCIAS DA CONTRIBUIÇÃO SOBRE O LUCRO  
AO IAPAS  
1989

	Arrecadação	Repasses ao IAPAS	
	(NCz\$ mil)	(NCz\$ mil)	% sobre arrecadação
Janeiro	338	-	-
Fevereiro	1.734	-	-
Março	1.440	-	-
Abril	163.685	-	-
Maio	145.235	120.704	83,1
Junho	133.472	103.996	48,6
Janeiro a Junho	445.904	224.700	50,4

Fontes: Secretaria da Receita Federal e IAPAS.

Observação: No Orçamento de 1989, está prevista a destinação de 72,29% da contribuição sobre o lucro para o MPAS.

TABELA 3

COMPOSIÇÃO DAS DESPESAS FINANCIADAS PELA  
CONTRIBUIÇÃO SOBRE O LUCRO DAS PESSOAS JURÍDICAS  
ORÇAMENTO FISCAL DA UNIÃO  
1989

Composição da despesa	NCz\$ mil	%
1. Ministério da Saúde	460.121,2	10,84
1.1. Programas e Atividades	460.121,2	10,84
2. MPAS	3.069.044,6	72,29
2.1. Programas e Atividades	2.149,8	0,05
2.2. Contribuição da União ao FPAS	3.066.894,8	72,24
3. Ministério do Trabalho	21.497,9	0,51
3.1. Segurança e Medicina do Trabalho	21.497,9	0,51
4. Ministério do Interior	687.998,9	16,21
4.1. LBA	544.756,0	12,83
4.2. Funabem	141.084,1	3,32
4.3 Outros Programas Assistenciais	2.149,8	0,05
5. Encargos Gerais da União	10.748,9	0,25
5.1. Carajás - Infraestrutura Social	10.748,9	0,25
<b>T O T A L D A D E S P E S A</b>	<b>4.245.412,5</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Orçamento Fiscal da União para 1989.

TABELA 4  
ORÇAMENTO SIMULADO PARA A SEGURIDADE SOCIAL  
1989

	NCz\$ mil <sup>1</sup>	%
<b>T O T A L D A R E C E I T A</b>	<b>29.053.312,6</b>	<b>100,00</b>
1. Contribuições Sociais	26.106.757,8	89,86
1.1. Sobre Folha de Salários	17.914.875,0	61,66
1.2. Sobre Faturamento	3.584.172,4	12,34
- Finsocial	3.095.454,6	10,65
- PIS - Pasep	488.717,8	1,68
1.3. Sobre o Lucro Operacional Líquido	4.249.412,5	14,63
1.4. Sobre Receitas de Loterias	358.297,9	1,23
2. Outras Receitas	2.946.554,8	10,14
<b>T O T A L D A D E S P E S A</b>	<b>27.354.485,2</b>	<b>94,15</b>
1. Fundo do Seguro Desemprego	488.717,8	1,68
2. Saúde	8.608.465,4	29,63
3. Previdência	16.650.351,3	57,31
4. Assistência Social	1.606.950,7	5,53
<b>S U P E R A V I T</b>	<b>1.698.827,4</b>	<b>5,85</b>

Fonte: Orçamento Fiscal da União para 1989.

Nota: (1) Valores médios para 1989, conforme Orçamento Fiscal da União.



TABELA 5

ORÇAMENTO SIMULADO PARA A SEGURIDADE SOCIAL\*  
1989

	NCz\$ mil	%
<b>TOTAL DA RECEITA</b>	28.564.594,8	100,00
1. Receitas do FPAS	20.861.429,8	73,03
1.1. Contribuição Previdenciária	17.861.429,8	62,72
1.2. Outras Receitas	2.946.554,8	10,31
2. Receitas da Seguridade Social Fora do FPAS	7.703.165,0	26,87
2.1. Finsocial	3.095.454,6	10,84
2.2. Contribuição sobre o lucro	4.249.412,5	14,88
2.3. Receitas de Loterias	358.297,9	1,25
<b>TOTAL DA DESPESA</b>	26.865.767,4	94,05
1. Despesas do FPAS	23.071.617,1	80,77
1.1. Previdência	15.909.055,5	55,70
1.2. Saúde (INAMPS)	5.899.124,5	20,65
1.3. Outras Despesas	1.263.437,1	4,42
2. Despesas do Orçamento Fiscal	3.794.150,3	13,28
2.1. Saúde (Min. Saúde + MPAS + Transferências)	2.191.720,9	7,67
2.2. Despesas Admin. (MPAS)	26.717,9	0,09
2.3. LBA + Funabem	779.217,4	2,73
2.4. SEAC	557.726,5	1,95
2.5. Assistência Social (MPAS)	10.844,5	0,04
2.6. Assistência Social (Min. do Interior)	19.503,3	0,07
2.7. Alimentação e Nutrição (INAN)	208.487,8	0,73

Fonte: Orçamento Fiscal da União  
Elaboração própria.

Nota: (\*) Exclui os recursos do PIS-Pasep e a despesa do seguro-desemprego.

TABELA 6

SINPAS: COMPARAÇÃO DO FLUXO DE CAIXA  
1º SEMESTRE 1988/1989

	1º sem. 1988		1º sem. 1989		%
	NCz\$ milhões Jun/89	%	NCz\$ milhões Jun/89	%	
1. Recebimentos	14.932	100,0	14.048	100,0	- 5,9
- Arrec. Banc.	12.386	83,0	12.982	92,4	4,8
- Outros	2.546	17,0	1.066	7,6	- 58,1
2. Pagamentos	13.440	90,0	13.497	96,1	0,4
- Benefícios	6.451	43,2	7.029	50,0	9,0
- Ass. Médica	3.165	21,2	3.178	22,6	0,4
- Outros	3.824	25,6	3.290	23,5	- 14,0
3. Resultado	1.492	10,0	551	3,9	- 63,1

Fonte: IAPAS

Observação: Foi utilizado o IGP-DI como deflator.

TABELA 7

COMPARAÇÃO ENTRE O DESEMPENHO DA ARRECAÇÃO PREVIDENCIÁRIA  
E A DE OUTROS IMPOSTOS

(Jan-Mai 1988/Jan-Mai 1989)

	Jan-Mai 1988 (NCz\$ mil correntes)	Jan-Mai 1989 (NCz\$ mil correntes)	%
- Contr. Previdência	647.067	7.213.810	1.014,85
- Finsocial	99.482	1.020.620	925,85
- IPI	293.467	3.167.125	978,55
- Imp. Renda	674.248	6.093.938	803,81

Fontes: IAPAS e Secretaria da Receita Federal.

Observação: Considerando a média de janeiro a maio de 1989 sobre a média de igual período em 1988, a variação do IGP foi de 961,06%, enquanto a do IPC foi de 1.093,51 por cento.

## Notas:

1. Esta contribuição foi criada em dezembro de 1988 para ser cobrada a partir de 1989: sua base de incidência é o resultado líquido do exercício, com alíquota de 8% para todas as empresas, exceto para as instituições financeiras, para as quais a alíquota é de 12 por cento.
2. Essa obrigatoriedade foi reafirmada posteriormente no artigo 103 do Regulamento de Custeio da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 83.081, de 24.01.1979, e alterado pelo Decreto nº 90.817, de 17.01.1985.
3. Como os patrimônios anteriormente acumulados do PIS-Pasep foram preservados, para os trabalhadores que foram cadastrados no antigo Fundo o abono salarial será pago com os rendimentos de suas contas individuais, complementadas com a arrecadação do novo Fundo.
4. Portaria nº 326, de 04.10.1988.
5. As transferências à Caixa Econômica Federal e ao Banco do Brasil se destinam ao pagamento do abono salarial referente ao exercício fiscal do PIS-Pasep de agosto de 1987 a julho de 1988.
6. As receitas do PIS-Pasep referentes aos meses de julho e agosto são estimadas.

## BIBLIOGRAFIA:

1. Azeredo, B. (1987.A): "As contribuições sociais no projeto de Constituição", *Textos para Discussão Interna*, nº 124, IPEA-INPES, novembro.
2. Azeredo, B.(1987.B): *Um Estudo sobre as Contribuições Sociais*, Tese de Mestrado apresentada ao IBI/UFRJ, dezembro.
3. Azeredo, B. e Oliveira, P.J.(1989): "Fontes de Recursos para o Orçamento da Seguridade Social", *Texto para Discussão nº 191*, IBI/UFRJ, março.
4. Lobo, T.(1988): "Descentralização - uma alternativa de mudança", *Revista de Administração Pública*, vol.22, jun./mar., FGV, RJ.
5. Teixeira, A., Azeredo, B. et alii(1989): *O Financiamento da Segurida- Social*, mimeo, IBI/UFRJ, março.
6. Teixeira, A., Azeredo, B. et alii(1989): "O financiamento da seguridade social em 1989: novos caminhos, velhos problemas", *Texto para Discussão nº 196*, IBI/UFRJ, abril.



PUBLICAÇÕES DO IEI EM 1990

TEXTOS PARA DISCUSSÃO

	Nº de páginas
228. AZEREDO, Beatriz. <u>Da Previdência à Seguridade Social: Os Perigos da Transição.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990. (Discussão 228).	29

