

Metodologia de apuração dos dados

A Análise da Seguridade Social é uma publicação com mais de uma década de evolução. O acompanhamento das contas de receita e despesas da Seguridade Social transformou-se em um poderoso instrumento articulador do debate e uma arma importante para os movimentos sociais, pesquisadores e todos aqueles que defendem o modelo criado pelo constituinte de 1988.

Para esse trabalho, a Seguridade Social é identificada pelos preceitos constitucionais que definem as ações e os serviços públicos de Saúde, de Previdência Social e de Assistência Social, aí incluídos os respectivos benefícios.

Além das despesas típicas da Seguridade Social, executadas no âmbito dos respectivos ministérios, há exceções que permitem incluir outras ações e serviços prestados fora dos mesmos.

Incluem-se na Assistência Social, serviços prestados nos mais diversos órgãos e entidades, desde que atendam aos preceitos da proteção e do amparo à família, maternidade, infância, adolescência e velhice, e sejam distribuídos pelo critério da necessidade.

Quanto à Saúde, há as despesas com os hospitais universitários, realizadas pelo Ministério da Educação, a merenda escolar, as ações de saúde para o educando, além das ações voltadas para o Saneamento, no Ministério das Cidades.

No Ministério do Trabalho temos o FAT, incluído na Seguridade Social com suas receitas e despesas. As receitas, por serem contribuições sociais, e as despesas, especialmente o seguro-desemprego, por compor a relação constitucional de benefícios previdenciários.

Embora a Seguridade Social, como polo articulador de direitos e da prestação de serviços públicos nas áreas de Saúde, Previdência Social e Assistência Social, tenha sido uma inovação do texto constitucional, a ANFIP já possuía uma grande experiência no acompanhamento das contas da Previdência Social e utilizou essa expertise como ponto de partida para esse novo trabalho.

Essa construção coletiva recebeu inúmeras colaborações e foi evoluindo na interpretação dos diversos conceitos constitucionais sobre o que são e o que não são as receitas e as despesas do Orçamento da Seguridade Social - OSS.

É notório que em quase todo o período que se seguiu à publicação do texto constitucional, especialmente durante a hegemonia neoliberal, inúmeros dispositivos ali consignados foram sendo desconstruídos. Alterados, revogados, não regulamentados ou relegados a uma regulamentação imprópria, muitos avanços perderam eficácia muito antes de produzirem os positivos efeitos a que se destinaram.

É preciso ressaltar que muitos dispositivos receberam tratamento adequado e, inegavelmente, essa construção chamada “Seguridade Social” está sendo erigida pela luta constante de muitos

defensores de uma sociedade mais justa e igualitária, com diminuição das desigualdades sociais e regionais e com valorização do trabalho.

Esse trabalho pretende apresentar para a sociedade o comportamento das receitas do OSS e a utilização desses recursos. Para melhor identificar possíveis desvios de finalidade ou de subtração de receitas, os dados aqui apresentados não se prendem ao que, nas diversas leis orçamentárias, são considerados como receitas e despesas da Seguridade. Conforme detalhado nas seções seguintes, as receitas e despesas classificadas atendem às especificações constitucionais e das leis que definem as ações e serviços da Saúde, Previdência e Assistência Social.

No campo das receitas, embora prevista em lei, considera-se como uma subtração a desvinculação dos recursos determinada hoje pela DRU, anteriormente denominada Fundo de Estabilização Fiscal - FEF e Fundo Social de Emergência – FSE.

Em relação às despesas, são excluídas todas as programações orçamentárias que divergem das definições constitucionais para a Seguridade Social.

Como fonte primária de informações, além dos relatórios de execução emitidos pelos diversos órgãos públicos federais, os dados aqui apresentados têm como origem os sistemas de acompanhamento da execução financeira e orçamentária, elaborados e mantidos pela Câmara dos Deputados (Orçamento Brasil) e pelo Senado Federal (Siga Brasil). Esse trabalho se tornou possível graças a esses bancos de dados e às valiosas contribuições das respectivas consultorias de orçamento.

A metodologia utilizada não se pretende pronta. A evolução dos diversos conceitos e as inovações legais podem e devem determinar novas mudanças. A ANFIP se esforça para reapresentar os dados dos diversos exercícios anteriores acompanhando os conceitos mais recentes.

Apresentamos um resumo da metodologia utilizada e um conjunto de dados relativos à execução orçamentária da União para a Seguridade Social, organizado desde 2000.

1.1. Metodologia para apuração e classificação das receitas do Orçamento da Seguridade Social

As receitas do OSS, do ponto de vista constitucional, são integradas principalmente pelas contribuições sociais. Além dessas, estão legalmente associadas às ações desse Orçamento, aquelas derivadas da ação dos diversos órgãos que as executam; são receitas operacionais ou patrimoniais das diversas entidades que executam as ações da Seguridade, incluídas as taxas pelo exercício do poder de fiscalização de seus órgãos.

As receitas das contribuições sociais são tomadas integralmente, em seus valores líquidos que já consideram as restituições e compensações. A CF determina as contribuições das empresas incidentes sobre a folha de pagamentos, sobre o faturamento, sobre o lucro, e as contribuições relativas aos concursos de prognósticos.

As contribuições de intervenção no domínio econômico ou de interesse de categorias econômicas específicas, associadas a ações da Seguridade não são consideradas como receitas da seguridade

social. Nesse conjunto estão, por exemplo, as contribuições extraordinárias sobre os salários e sobre o saldo do FGTS cobradas com a finalidade de recompor as contas do Fundo, em razão de confiscos econômicos. Essas duas contribuições integram o Orçamento Fiscal porque, mesmo sendo contribuições sociais, se destinam a realizar uma despesa deste Orçamento. Antes de 2008, as receitas extraordinárias eram consideradas como da Seguridade, bem como as despesas a elas associada. Pelo mesmo motivo, algumas contribuições sociais preexistentes à Carta de 1988, como a do Salário Educação, incidente sobre a folha de pagamentos, não é considerada como receita da Seguridade Social.

Ao valor da arrecadação das contribuições sociais são computadas as resultantes de parcelamentos, dívida ativa, atualização monetária, recuperação judicial, entre outras. Também entram os recursos oriundos de juros e multas decorrentes de descumprimento dessas obrigações.

Igualmente, compõe as receitas da Seguridade, a arrecadação de taxas que correspondem aos serviços prestados por órgãos de fiscalização e pelas Agências Reguladoras que executam ações da Seguridade, como vigilância sanitária, regulação de saúde complementar, previdência complementar etc. Embora esses recursos sejam tipicamente da Seguridade Social, por serem vinculados às respectivas ações, nos últimos anos, nos Balanços Gerais da União, estão sendo classificados como receitas do Orçamento Fiscal.

Também compõem o financiamento do Orçamento da Seguridade Social - OSS, as receitas próprias dos órgãos e entidades que somente participam desse Orçamento. Doações aos programas da Seguridade, recuperação de recursos de convênios ou de desvio em benefícios, receitas patrimoniais e operacionais desses órgãos e entidades etc. Nesse conjunto, destacam-se a parcela do DPVAT (seguro obrigatório) destinada ao financiamento parcial das despesas do SUS associada aos acidentes de trânsito, a remuneração financeira dos depósitos do FAT, a cargo do BNDES e a parcela dos royalties destinada à saúde.

Como último item das receitas do OSS, estão incluídas compensações ressarcindo despesas operacionalizadas pelos Órgãos da Seguridade Social, mas que são de responsabilidade do Orçamento Fiscal. Nesse conjunto estão, por exemplo, benefícios de anistia e outros de natureza indenizatória ou meritória, pagos pela Previdência Social.

1.2. Metodologia para apuração e classificação das despesas do Orçamento da Seguridade Social

A Análise da Seguridade Social, para computar as diversas despesas da Seguridade, utiliza uma classificação simples separando as despesas pelos principais ministérios afins e fazendo uma distinção entre as programações com pagamento de benefícios e transferências financeiras às pessoas e aquelas relativas às demais ações e aos serviços desses órgãos. Assim, por exemplo, para a Previdência Social, o pagamento dos diversos benefícios está apresentado em separado das demais despesas operacionais do Órgão. Estas contêm o restante das programações, não importando se diretamente relacionadas à operacionalização dos benefícios ou não.

Muito embora haja classificação formal dos diversos programas orçamentários entre finalístico e operacionais, não é possível, na maior parte das vezes, distinguir todas as despesas nessa classificação.

Em relação aos valores apropriados pela Análise da Seguridade Social, podem ser utilizados vários tipos que se demonstrarem mais consistentes com os objetivos das análises. Todos estão registrados no sistema orçamentário da União. Para justificar a opção, é preciso salientar que a execução das despesas é composta por diversas fases, que podem ser assim resumidas de um modo simplificado:

- para que uma despesa possa ser efetivada, é preciso que previamente haja uma autorização especificada na lei orçamentária denominada Dotação. Quando a lei orçamentária é sancionada, essa dotação é denominada Dotação Inicial. Ao longo do exercício, podem surgir dotações novas e todas elas estão sujeitas a acréscimos, cancelamentos totais ou parciais. Ao resultado final de todas essas mudanças, denomina-se Dotação Autorizada. Esse é o limite autorizado para determinado gasto;

- ao realizar uma despesa, é preciso registrá-la. Esse lançamento é conhecido como Empenho. O empenho apenas assinala a existência das diversas contratações e obrigações. Além de especificar as partes envolvidas, são detalhados o objeto, os prazos, as condições etc. Legalmente, a despesa empenhada é tida como realizada;

- em uma fase posterior, que antecede a qualquer pagamento, ocorre a liquidação da despesa, correspondente ao reconhecimento do direito do credor. Nessa fase, o executor atesta que aquelas despesas registradas correspondem aos serviços efetivamente prestados, bens entregues, obras realizadas, direitos adquiridos etc. Quando um serviço ou obra é contratado, é feito um empenho, mas para liquidar essa despesa é preciso aferir que os serviços foram prestados e as obras concluídas. Essa conclusão pode ser completa ou parcial, pois há situações em que estão previstas aferições por fases ou períodos (mensais ou por etapa, por exemplo). Da mesma forma, cabe à liquidação certificar que os bens comprados foram entregues em perfeitas condições;

- depois da Liquidação há o Pagamento, que revela mais apropriadamente o fluxo de caixa;

- parte das despesas realizadas não é paga no próprio exercício. A complexidade ou o tamanho das obras, a data de contratação, os prazos envolvidos, os atrasos, as contingências, são apenas alguns dos fatores que levam a postergar o pagamento para o exercício seguinte. Essas despesas são conhecidas como Restos a Pagar.

A escolha de qualquer um desses parâmetros ou mesmo de outros relacionados com a execução da despesa deve ser feita de acordo com a natureza da análise.

Em estudos anteriores, a Análise da Seguridade Social utilizava os valores LIQUIDADOS para especificar as despesas da Seguridade Social. Para algumas modalidades de despesas, como pagamento de benefícios, com maior regularidade e distribuição equitativa ao longo do exercício, há pequenas variações entre um e outro tipo de valor. Para os benefícios previdenciários utiliza-se um tipo diferenciado, o valor PAGO, conforme registrado no fluxo de caixa do INSS.

Mas, a escolha do tipo de valor faz diferença quando estamos diante de obras e instalações de maior vulto. Uma despesa relativa a melhoria sanitária domiciliar normalmente pode ser concluída no mesmo exercício, diferentemente de uma obra de saneamento, como a construção de estação de tratamento de esgoto. O tempo de construção de uma unidade hospitalar, de um posto de atendimento do INSS, ou de um centro para atenção especializada no âmbito da Assistência Social também ultrapassa o exercício.

Assim, a Análise da Seguridade social utiliza, para as despesas, os valores Empenhados. Essa também foi a opção do Legislador ao estabelecer medidas para a aferição dos gastos mínimos que o setor público deve realizar, por exemplo, na Saúde ou na Educação¹.

1.3. As diversas classificações de despesas utilizadas na Análise da Seguridade Social

A Análise da Seguridade Social agrupa e apresenta as diversas despesas da Seguridade na seguinte classificação:

- Benefícios previdenciários do RGPS;
- Benefícios assistenciais;
- Bolsa família e outras transferências de renda;
- Benefícios de legislação especial;
- Saúde – ações e programas do Ministério da Saúde;
- Assistência Social, outras despesas;
- Previdência Social, outras despesas;
- Outras ações da Seguridade Social;
- Benefícios do FAT;
- Outras ações do FAT.

A seguir são apresentados detalhadamente os critérios de enquadramento das despesas nos diversos grupos, a justificativa e alguns exemplos do resultado dessa metodologia.

Estão classificados em Benefícios Previdenciários exclusivamente os gastos com os benefícios do Regime Geral de Previdência Social. São excluídos, portanto, as despesas dos regimes previdenciários próprios de servidores e militares. Constitucionalmente, dentro do Capítulo da Seguridade Social, há apenas o Regime Geral de Previdência Social (art. 201).

Na Análise da Seguridade Social, esses dados estão separados em benefícios urbanos, rurais, os relativos a pagamentos judiciais (precatórios e requisições de pequeno valor) e à compensação previdenciária – valores relativos aos acertos entre os diversos regimes previdenciários relativos à contagem recíproca dos tempos de contribuição do segurado.

Os números apresentados são apurados pelas informações da execução orçamentária, como ocorre nos demais itens de despesa, todavia são utilizados os dados divulgados pela Previdência Social correspondentes ao seu fluxo de caixa. Esse procedimento permite apurar informações

¹ A Lei Complementar n.º 141, de 2012, ao determinar a aferição dos gastos mínimos em saúde toma como referência os valores “empenhados” e não apenas os “liquidadados”.

compatíveis com as divulgadas mensalmente pela Previdência Social, pelo Tesouro Nacional e pelo Banco Central.

A diferenciação entre os benefícios entregues a segurados urbanos e rurais é meramente acadêmica, já que ambos têm a mesma natureza previdenciária, substitutivos da renda do trabalho. Compõem o mesmo regime geral; são financiados pela mesma pluralidade de fontes e integram o mesmo regime de repartição, com a solidariedade entre cidade e campo. Assim, não é correto dizer que os benefícios rurais têm natureza assistencial. Por um elemento de justiça, há formas contributivas diferenciadas para atender à capacidade econômica e à renda dos diversos tipos de segurados – inclusive pelo princípio de equidade na forma de participação de custeio. Essa separação entre urbanos e rurais permite ainda ponderar o efeito das múltiplas renúncias, isenções e imunidades tributárias, que afetam diretamente as receitas previdenciárias.

Separar os pagamentos relativos às ações judiciais é importante, pois os valores aí consignados incluem parcelas referentes a atrasados, ou seja, não necessariamente correspondem ao respectivo exercício. Sem a separação desses pagamentos, a análise das contas previdenciárias fica muito prejudicada. Primeiro porque pagamentos judiciais envolvem ao mesmo tempo benefícios urbanos e rurais, sendo injusto creditá-los somente aos trabalhadores urbanos, como fazem alguns estudos; segundo porque facilita a análise do regime quando tomamos tão somente as receitas e as despesas relativas ao mesmo exercício.

É importante ressaltar que não constam as despesas relativas aos benefícios previdenciários de servidores e militares, porque não se enquadram no conceito do regime geral, mas derivam de um encargo patronal do setor público. Atendem a segmentos específicos, têm requisitos, exigências, contribuições e critérios diferenciados. A mistura dessas despesas com as do RGPS, como é frequentemente feita pela grande imprensa sempre que se quer “propagandear” ou alarmar a necessidades de reformas, não se presta ao entendimento dos problemas. Enfim, até mesmo a avaliação dos diversos regimes próprios precisa separar os gastos com servidores, membros dos Poderes e Militares.

As despesas dos regimes próprios vêm sendo pagas com recursos das contribuições sociais. Haveria até amparo legal para fazê-lo, mas somente se a situação fosse diversa.

Quando foi promulgada, a Lei n.º 8.212, de 1991, estabelecia uma previsão de utilização decrescente das receitas de contribuições sociais no pagamento dos encargos previdenciários dos regimes próprios. A partir de 1995, esses pagamentos deveriam ser integralmente realizados com recursos do Orçamento Fiscal e as contribuições sociais reservadas para as ações típicas da Seguridade Social. Entretanto, em 1995 foi alterado o art. 17 dessa Lei para admitir a hipótese do uso quase irrestrito de contribuições sociais para fazer frentes às despesas de servidores e militares.

A única ressalva prevista hoje é “desde que estejam satisfeitas todas as obrigações com a saúde e a assistência social”. Foi desnecessário incluir a Previdência Social, porque o governo já é obrigado a cobrir qualquer insuficiência de recursos da Seguridade para o pagamento dos benefícios previdenciários e os de natureza continuada (LOAS e RMV).

Diante de tantas carências não atendidas no âmbito das ações da Seguridade Social, como é notório no caso da Saúde, por exemplo, ao utilizar recursos de contribuições sociais para

pagamento dessas despesas com os regimes próprios, o governo afronta o texto legal, desconhecendo as restrições ali contidas.

Vale ressaltar que o uso das contribuições sociais para o pagamento dos benefícios de servidores e militares também significa que o governo reconhece a condição superavitária do Orçamento da Seguridade Social pois, caso fosse diferente, não poderia fazê-lo. Mas, ao contrário, apesar de remanejar os recursos das contribuições para o pagamento das despesas dos regimes próprios, o discurso comumente repetido é o da existência de déficit da Seguridade Social.

Outra questão importante a se depreender do texto legal é a diferenciação imposta às despesas relativas aos regimes próprios, de todas as demais despesas da Seguridade Social. Isto significa o reconhecimento por parte do legislador de que o EPU não se enquadra dentre as despesas típicas da Seguridade Social. Pode até haver o uso de contribuições sociais para o seu custeio, mas dessa utilização não pode resultar prejuízos para as ações essenciais, como ocorre hoje.

Em resumo, embora seja prevista a possibilidade de uso de recursos da Seguridade Social na cobertura das despesas dos regimes próprios, duas ressalvas precisam ser feitas:

- o uso é irregular, porque há demandas da Seguridade Social que não estão plenamente atendidas, há carências e precariedades a serem enfrentadas, faltam muitos recursos para a saúde e a assistência social poderia ser ampliada, a fim de promover uma melhor distribuição de renda. A utilização dos recursos com regimes próprios não pode ser feita em detrimento das prioridades da própria Seguridade;

- os governos incluem, indistintamente, as despesas com esses regimes, utilizando recursos da Seguridade no seu financiamento, para mascarar e reverter o aspecto superavitário do OSS. Ao concluir ser ele “deficitário”, apontam para a necessidade de cortes nos programas, ações e serviços da Seguridade e disseminam, cada vez mais, a importância de reformas na Previdência Social.

Em Benefícios Assistenciais, estão os benefícios derivados da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), da Renda Mensal Vitalícia (benefício em extinção).

Em Bolsa Família e outras transferências de renda, estão as despesas com os benefícios de natureza assistencial, em todas as suas modalidades, desde que de responsabilidade dos órgãos da Seguridade Social. Isto exclui outros benefícios, como por exemplo os do seguro safra.

Na Saúde, as programações assistenciais foram custeadas com recursos do Fundo da Pobreza, mas eram também computadas para a verificação do cumprimento da EC nº 29 – a mesma despesa era utilizada para atender a dois preceitos constitucionais distintos, para burlar a aplicação mínima de recursos em ações de saúde. Somente a partir do Orçamento de 2007, depois de inúmeras pressões da sociedade e do Congresso Nacional, essas despesas foram transferidas para o Ministério do Desenvolvimento Social, onde estão devidamente classificadas.

Em Benefícios de Legislação Especial estão os instituídos por leis específicas. Embora sejam pagos pelo INSS, atendem à natureza indenizatória ou meritória, como no caso do acidente da base espacial de Alcântara e da Hemodiálise de Caruaru, dos anistiados, dos atingidos pelo problema do Césio 137 em Goiânia, das vítimas da Talidomida, das reclusões compulsórias da hanseníase etc. Esses benefícios têm o Tesouro Nacional como fonte de financiamento e, por essa

razão, para fins de apuração do resultado da Seguridade Social, contabiliza-se um repasse do Orçamento Fiscal correspondente a tais despesas.

Em “Saúde, despesas do MS” estão classificadas as diversas despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde, prestados pelo Ministério da Saúde, e ainda as despesas operacionais do Ministério, inclusive com o pagamento de servidores ativos. Essa classificação é importante porque atende às determinações da EC nº 29, permitindo assim que seja verificado o cumprimento de seus mandamentos. Todas as exclusões determinadas pela LC 141, de 2012, foram feitas, como por exemplo, despesas de natureza assistencial, com juros e encargos da dívida, entre outras.

Em “Previdência Social: outras despesas” estão despesas com os diversos programas e ações da Previdência Social, que nos sucessivos órgãos responsáveis associados a despesas operacionais relativas ao RGPS, inclusive o pagamento de pessoal ativo. São excluídos os pagamentos de benefícios, que se encontram em outra classificação.

Em “Assistência Social: outras despesas” estão as despesas com os diversos programas e ações da assistência social, que não se constituem em benefícios assistenciais de natureza continuada ou de transferência de renda. Estão também incluídas as despesas operacionais dos órgãos responsáveis por essas ações, inclusive pessoal ativo. Tal como ocorre na Saúde, nessa classificação se misturam despesas operacionais com as relativas aos programas finalísticos do Ministério, excetuadas as dos benefícios.

Em “Outras ações da Seguridade Social” estão despesas da Seguridade Social que não são executadas nos órgãos próprios da Seguridade Social, já que a lei do Plano Plurianual - PPA faz previsão de ações da Seguridade Social em Ministérios responsáveis pelas áreas de Justiça, Educação, Reforma Agrária, Defesa Civil, Saneamento Urbano. Dentre elas, a mais significativa sempre foi a merenda escolar, que nos termos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação deve ser financiada pela Seguridade Social, dada a sua natureza assistencial. Há ainda ações de saneamento, no Ministério das Cidades, despesas com os hospitais universitários, no âmbito do MEC etc.

Em “Benefícios do FAT” e “Outras ações do FAT” estão despesas cobertas diretamente com os recursos do PIS/PASEP (o seguro desemprego em todas as suas modalidades e o abono salarial) e outras despesas do FAT.

A Análise da Seguridade Social exclui das despesas da Seguridade Social, além dos encargos previdenciários da União, relativos aos regimes próprios, os encargos da dívida e as despesas com “assistência ao servidor”, que nas diversas leis orçamentárias vêm sendo classificadas como da Seguridade. Essas despesas correspondem a auxílios creche, alimentação, moradia, transporte etc. Em hipótese alguma são despesas de assistência social, porque, mesmo quando se destinam aos servidores de baixa renda, elas não são deferidas pelo critério universal da necessidade, mas pela relação patronal.

No entanto, quando essas ações de “assistência ao servidor” são relativas aos órgãos e entidades da Saúde, da Previdência ou da Assistência Social, são computadas como uma despesa operacional dos respectivos órgãos e, portanto, incluídas nas contas da Seguridade Social.

Da mesma forma, as despesas com Saúde dos militares, em trabalhos anteriores, chegaram a ser classificadas como “Outras ações da Seguridade Social”. No entanto, sua exclusão é justificada

pelo fato de não estarem vinculadas ao SUS. O custeio das unidades de saúde das Forças Armadas não é mais considerado em nossos estudos como despesa da Seguridade. Essa exclusão também atende às discussões havidas no Congresso sobre o que podem e o que não podem ser consideradas como ações de saúde, para fins do uso dos recursos da saúde. Se essas despesas com a prestação de serviços não universais, com o corpo de funcionários, não podem ser consideradas como gasto em saúde, não podem compor as despesas da seguridade social.