



ANÁLISE DA SEGURIDADE SOCIAL

2011



Fundação ANFIP de
Estudos da Seguridade Social



ANFIP
Associação Nacional dos Auditores
Fiscais da Receita Federal do Brasil

ANFIP, sucesso em sua história, vitória no presente e foco no futuro.

ANFIP - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS
DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL
&
FUNDAÇÃO ANFIP DE ESTUDOS DA SEGURIDADE SOCIAL

ANÁLISE DA SEGURIDADE SOCIAL

2011



Fundação ANFIP de
Estudos da Seguridade Social



maio/2012
12ª Edição

ANFIP, sucesso em sua história, vitória no presente e foco no futuro.

Copyright @ 2012 - Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP) e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social

Também disponível em: www.anfip.org.br

Tiragem desta edição: 6.000 exemplares

Impresso no Brasil / Printed in Brazil

12ª edição

Revisão ortográfica: Gerson Menezes

Capa: Gilmar Eumar Vitalino

Editoração eletrônica: Antonio Rubens

Equipe Técnica (Assessoria de Estudos Socioeconômicos da ANFIP):

Flávio Tonelli Vaz

Floriano José Martins

Juliano Sander Musse

Vanderley José Maçaneiro

Nenhuma parte desta obra deverá ser produzida ou divulgada sem que seja citada a fonte

Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil
Análise da Seguridade Social 2011 / Associação Nacional dos Auditores
Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos da
Seguridade Social – Brasília: ANFIP, 2012
138 p.

ISBN: 978-85-62102-10-3

1. Seguridade Social. 2. Previdência Social. 3. Saúde. 4. Assistência Social. I. ANFIP. II. Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social III. Vaz, Flávio Tonelli Vaz. IV. Martins, Florian José. V. Maçaneiro, Vanderley José. VI. Musse, Juliano Sander.

CDU 336.14=369

ANFIP - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS
DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL
&
FUNDAÇÃO ANFIP DE ESTUDOS DA SEGURIDADE SOCIAL

ANÁLISE DA SEGURIDADE SOCIAL

2011



Fundação ANFIP de
Estudos da Seguridade Social



maio/2012
12ª Edição

ANFIP, sucesso em sua história, vitória no presente e foco no futuro.

ANFIP – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL

CONSELHO EXECUTIVO

Álvaro Sólon de França
Presidente

Florian José Martins
Vice-Presidente Executivo

José Roberto Pimentel Teixeira
Vice-presidente de Assuntos Fiscais

Maria do Carmo Costa Pimentel
Vice-presidente de Política de Classe

Benedito Leite Sobrinho
Vice-presidente de Política Salarial

Roswílcio José Moreira Góis
Vice-presidente de Assuntos da Seguridade Social

Léa Pereira de Mattos
Vice-presidente de Aposentadorias e Pensões

Ana Mickelina Barbosa Carreira
Vice-presidente de Cultura Profissional e Relações Interassociativas

Eucélia Maria Agrizzi Mergar
Vice-presidente de Serviços Assistenciais

Márcio Humberto Gheller
Vice-presidente de Assuntos Jurídicos

Miguel Arcanjo Simas Nôvo
Vice-presidente de Estudo e Assuntos Tributários

Rosana Escudero de Almeida
Vice-presidente de Administração, Patrimônio e Cadastro

Josemar Jorge Cecatto Santos
Vice-presidente de Finanças de Planejamento e Controle Orçamentário

José Tibúrcio Tabosa
Vice-presidente de Planejamento e Controle Orçamentário

Jeziel Tadeu Fior
Vice-presidente de Comunicação Social

João Laércio Gagliardi Fernandes
Vice-presidente de Relações Públicas

Jorge Cezar Costa
Vice-presidente de Assuntos Parlamentares

Marcos Rogério Alves Ribeiro
Vice-presidente de Tecnologia da Informação

CONSELHO FISCAL

Luiz Carlos Correia Braga (2011/2013)
Nilo Sergio de Lima (2010 /2012)
Jonilson Carvalho de Oliveira (2010 /2012)
Durval Azevedo de Sousa (2012/2014)
Leila Souza de Barros Signorelli de Andrade (2012/2014)

CONSELHO DE REPRESENTANTES

AC - Heliomar Lunz
AL - André Vilaça dos Santos
AP - Emir Cavalcanti Furtado
AM - Cleide Almeida Nôvo
BA - Raimundo João Duailibe
DF - Floriano Martins de Sá Neto
CE - Givanildo Aquino da Silva
ES - Rozinete Bissoli Guerini
GO - Carlos José de Castro
MA - Antonio de Jesus Oliveira de Santana
MS - Vanderlei Veiga Tessari
MT - Wilza do Carmo Pereira Soares
MG - Afonso Ligório de Faria
PA - Avelina Marinho de Oliveira
PB - Lucimar Ramos de Lima Ramalho
PR - Ademar Borges
PE - Luiz Mendes Bezerra
PI - Lourival de Melo Lobo
RJ - João Barros Padilha
RN - Maria Aparecida Fernandes P. Leme
RS - Marville Taffarel
RO - Eni Paizanti de Laia Ferreira
RR - André Luiz Spagnuolo Andrade
SC - Pedro Dittrich Junior
SP - Margarida Lopes de Araujo
SE - Jorge Lourenço Barros
TO - José Carlos Rego Morais

ASSESSORIA SOCIOECONÔMICA

Vanderley José Maçaneiro
Assessor

FUNDAÇÃO ANFIP DE ESTUDOS DA SEGURIDADE SOCIAL

CONSELHO CURADOR

Membros Titulares

Álvaro Sólon de França - Presidente

Miguel Arcanjo Simas Nôvo

Jeziel Tadeu Fior

Carlos Roberto Bispo

Rosana Escudero de Almeida - Secretária

Maria Aparecida Fernandes Paes Leme

Maria do Carmo Costa Pimentel

Membros Suplentes do Conselho Curador

Benedito Leite Sobrinho

1º Suplente

Maria Inez Rezende dos Santos Maranhão

2º Suplente

José Roberto Pimentel Teixeira

3º Suplente

Eurico Cervo

4º Suplente

Diretoria Executiva

Florian José Martins de Sá Neto

Diretor Presidente

Vilson Antonio Romero

Diretor Administrativo

Maria Janeide da Costa Rodrigues e Silva

Diretora Financeira

Assunta Di Dea Bergamasco

Diretora de Planejamento

Aurora Maria Miranda Borges

Diretora de Eventos e de Cursos

Membros Suplentes da Diretoria Executiva

Neiva Renck Maciel

1º Suplente

Benedito Cerqueira Seba

2º Suplente

Maria Beatriz Fernandes Branco

3º Suplente

Mariângela Eduarda Braga Binda

4º Suplente

CONSELHO FISCAL

Membros Titulares

Décio Bruno Lopes

Paulo Correia de Melo

Pedro Augusto Sanchez

Membros Suplentes do Conselho Fiscal

Reginaldo Marques Botelho

1º Suplente

Ercília Leitão Bernardo.

2º Suplente

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| Apresentação | 13 |
| Introdução..... | 17 |
| 1 O Orçamento da Seguridade Social em 2011 | 21 |
| 2 As receitas da Seguridade Social | 34 |
| 2.1 As contribuições previdenciárias..... | 39 |
| 2.2 As contribuições sociais que incidem sobre o faturamento..... | 44 |
| 2.3 A tributação sobre o lucro | 48 |
| 2.4 As contribuições sobre concurso de prognósticos e as receitas próprias dos Órgãos da Seguridade..... | 51 |
| 3 As despesas da Seguridade Social | 54 |
| 3.1 Os programas de benefícios assistenciais de prestação continuada | 58 |
| 3.2 O Bolsa-família e outras transferências de natureza assistencial.... | 61 |
| 3.3 As despesas com ações e serviços de saúde | 64 |
| 3.4 Assistência Social Geral | 68 |
| 3.5 Previdência Social, pessoal e outras despesas administrativas do MPS.. | 71 |
| 3.6 Outras ações da Seguridade Social..... | 72 |
| 3.7 Os benefícios e outras ações de Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT..... | 73 |

| | | |
|-----|--|-----|
| 4 | A Previdência Social em 2011 | 78 |
| 4.1 | As receitas e as despesas do Regime Geral de Previdência Social para o subsistema urbano..... | 84 |
| 4.2 | As receitas e as despesas do Regime Geral de Previdência Social para o subsistema rural..... | 86 |
| 5 | A perda de recursos da Seguridade Social determinada pela Desvinculação das Receitas da União - DRU..... | 89 |
| 6 | Os regimes previdenciários próprios de servidores e de militares | 93 |
| 6.1 | O Regime Próprio de Previdência dos Servidores federais | 98 |
| 7 | Evidências recentes do mercado de trabalho brasileiro | 100 |
| 7.1 | Rotatividade e Terceirização..... | 104 |
| 7.2 | Capacitação da mão de obra e melhores salários no contexto do mercado de trabalho..... | 109 |
| 8 | Considerações finais | 113 |
| 9 | Metodologia de apuração dos dados apresentados na Análise da Seguridade Social | 118 |
| 9.1 | Metodologia para apuração e classificação das receitas do Orçamento da Seguridade Social..... | 120 |
| 9.2 | Metodologia para apuração e classificação das despesas do Orçamento da Seguridade Social..... | 122 |
| 9.3 | As diversas classificações de despesas utilizadas na Análise da Seguridade Social | 125 |
| | Anexos | 132 |

ÍNDICE DE TABELAS E DE GRÁFICOS

| | |
|---|----|
| Tabela 1 - Receitas e Despesas da Seguridade Social, 2008 a 2011, em valores correntes e, para 2010 e 2011, em relação ao PIB | 32 |
| Tabela 2 - Receitas do Orçamento da Seguridade Social, 2008 a 2011, em valores correntes e em % do PIB..... | 37 |
| Tabela 3 - Receitas da Contribuição previdenciária para o RGPS, por tipo de contribuinte e as diferentes formas de incidência, 2005 a 2011 | 41 |
| Tabela 4 - Receitas da Cofins, 2005 a 2011, em valores correntes, % do PIB e estimativa de renúncias, em valores nominais e em % da Receita do Principal..... | 46 |
| Tabela 5 - Receitas da Contribuição para o PIS, 2005 a 2011, em valores correntes, em % do PIB e a estimativa de renúncias | 48 |
| Tabela 6 - Receitas da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL, 2005 a 2011, em valores correntes, em % do PIB e a estimativa de renúncias | 50 |
| Tabela 7 - Receitas de contribuições sobre concursos de prognósticos e de receitas próprias dos órgãos da Seguridade, 2005 a 2011, valores correntes..... | 52 |
| Tabela 8 - Despesas com benefícios da seguridade social entregues às pessoas, em % do PIB, e em proporção da Receita tributária líquida do governo federal, 2005 a 2011 | 56 |
| Tabela 9 - Evolução do salário mínimo, reajustes nominais e reais, 2002 a 2011 | 57 |

| | |
|--|----|
| Tabela 10 - Benefícios da LOAS e da RMV emitidos e as despesas orçamentárias por exercício, para idosos e para deficientes; 2005 a 2011, valores correntes | 60 |
| Tabela 11 - Evolução das despesas com as transferências de renda, com condicionalidades – Bolsa Família, 2002 a 2011, em valores correntes, constantes e % do PIB..... | 63 |
| Tabela 12 - Evolução das despesas do Ministério da Saúde, com ações e serviços de saúde pública, de 2005 a 2011, valores correntes | 66 |
| Tabela 13 - Evolução das despesas do Ministério da Saúde, com ações e serviços de saúde pública, de 2005 a 2011, valores correntes | 67 |
| Tabela 14 - Evolução das despesas do Ministério do Desenvolvimento Social, com ações e serviços de assistência social, em valores correntes | 69 |
| Tabela 15 - Evolução das despesas com ações selecionadas do Ministério do Desenvolvimento Social, em valores correntes | 70 |
| Tabela 16 - Evolução das despesas do Ministério da Previdência Social | 71 |
| Tabela 17 - Evolução das despesas em outras ações da Seguridade Social, realizadas em diversos órgãos, valores correntes, 2005 a 2011 | 72 |
| Tabela 18 - Evolução dos pagamentos realizados com benefícios do FAT e as despesas das principais ações do Fundo, de 2005 a 2011 | 75 |
| Tabela 19 - Evolução de indicadores do mercado de trabalho, regiões metropolitanas, 2002 a 2011 | 80 |
| Tabela 20 - Receitas e despesas do Regime Geral de Previdência Social, valores divulgados, 2004 a 2011 | 82 |
| Tabela 21 - Receitas e despesas do Regime Geral de Previdência Social, com compensação das renúncias, 2004 a 2011 | 84 |
| Tabela 22 - Receitas, renúncias e Despesas do Regime Geral de Previdência Social, subsistema urbano, 2005 a 2011 | 85 |
| Tabela 23 - Evolução de receitas, despesas e renúncias do RGPS, subsistema rural, 2005 a 2011, valores correntes e % do PIB..... | 87 |
| Tabela 24 - Receita de contribuições sociais selecionadas e os efeitos da desvinculação promovidos pela DRU..... | 92 |

| | |
|--|-----|
| Tabela 25 - Quantitativo de servidores públicos federais do Poder Executivo, por órgãos selecionados, segundo situação de vínculo, dez/2011..... | 96 |
| Tabela 26 - Receitas, despesas e necessidade de cobertura, do Regime Próprio de Previdência dos Servidores federais, 2005 a 2011, em valores correntes e % do PIB..... | 99 |
| Tabela 27 - Rendimento médio real do trabalho principal por regiões metropolitanas e número de pessoas desocupadas - dezembro de cada ano em R\$ de jan/2012..... | 101 |
| Tabela 28 - Taxa de rotatividade do mercado formal de trabalho - anos selecionados (em %)..... | 105 |
| Tabela 29 - As receitas do Orçamento da Seguridade Social de 2005 a 2011 em valores correntes | 132 |
| Tabela 30 - As receitas do Orçamento da Seguridade Social de 2005 a 2011 em % do PIB..... | 133 |
| Tabela 31 - As despesas do Orçamento da Seguridade Social de 2005 a 2011 em valores correntes | 134 |
| Tabela 32 - As despesas do Orçamento da Seguridade Social de 2005 a 2011 em % do PIB..... | 135 |
| Gráfico 1 - Evolução do saldo de emprego por setor de atividade econômica - 2002 a 2011 | 103 |
| Gráfico 2 - Rendimento de trabalho das pessoas ocupadas, valores reais médios - 1981 a 2010..... | 110 |

APRESENTAÇÃO

A presente publicação “Análise da Seguridade Social em 2011” é resultado do empenho de um grupo de abnegados e visionários abrigados nas lides da ANFIP que, desde a regulamentação do Capítulo da Seguridade Social da Constituição Federal de 1988, no início dos anos 1990, passou a realizar análises sobre o tema, em particular os referentes ao financiamento e à execução orçamentária dos seus programas finalísticos: saúde, Previdência Social e assistência social.

Vivíamos naquele momento o auge do movimento conhecido como neoliberalismo e que tinha como alvo preferencial os avanços duramente conquistados na nova Constituição. A ANFIP inseriu-se com destaque nos debates travados no Congresso Nacional e no seio da sociedade civil, e sua maior contribuição foi informar e servir de contraponto ao discurso oficial, justamente na demonstração do Orçamento da Seguridade Social, com amparo constitucional, bem como sua destinação, em programas da Seguridade Social ou desviada para outras finalidades.

Passaram-se anos, e os estudos e análises foram condensados na publicação anual que chega às suas mãos, que se transformou em uma referência importante, uma contribuição valerosa a estudiosos, a acadêmicos e à sociedade como um todo. Nesse período foi acrescida de um conjunto de artigos que possibilitou o acompanhamento das políticas públicas ligadas à Seguridade Social. Dessa forma, a publicação tornou-se fundamental para subsidiar diversos movimentos sociais em suas lutas pelos direitos

sociais e em suas resistências às contra-reformas, especialmente àquelas destinadas à subtração dos direitos sociais e à inversão das finalidades do sistema de Seguridade Social, que passou a financiar as despesas do orçamento fiscal da União.

Esta edição também contempla avanços em relação às publicações anteriores. Há o aprofundamento dos temas ligados ao mercado de trabalho brasileiro e a descrição precisa da metodologia de apuração e de classificação dos dados relativos ao resultado da Seguridade Social. Ao longo da série histórica a ANFIP demonstra que a Seguridade Social tem sido superavitária e, em 2011, não foi diferente, apesar dos impactos da Crise do Euro. É importante ressaltar que esse resultado ainda não sofreu as consequências das recentes desonerações efetuadas sobre a folha de pagamentos e que, apesar do baixo crescimento econômico de 2011, o sistema de financiamento continua demonstrando um vigor extraordinário.

O modelo de Seguridade Social inserido na Constituição Federal continua a receber críticas e ataques incessantes que visam à redução de direitos. Em um determinado momento foi a ameaça de uma reforma tributária que extinguiu os seus fundamentos, e no momento atual assistimos a uma desoneração “fatiada” de sua principal fonte de financiamento, a folha de pagamentos. A ANFIP e a Fundação Anfip de Estudos da Seguridade Social continuarão a realizar seminários, pesquisas e análises visando demonstrar a viabilidade financeira do sistema e sua abrangência e universalidade, que o transformou em um verdadeiro alicerce social, principalmente para a população mais pobre e para a interiorização da renda.

O Brasil vem galgando posições importantes no contexto mundial, destacando-se em meio às economias emergentes. Se a economia do Brasil vai bem, é hora de reconhecer que os direitos sociais, principalmente os inseridos na Seguridade Social, são fundamentais e têm papel vital em todo esse processo. Garantir a sua efetiva implementação e a ampliação de programas é fundamental para demonstrar a importância do fator humano na construção de uma sociedade, de fato, justa e solidária, como prevê a Constituição Cidadã.

É nesse contexto, eivado de contradições e desafios, que a ANFIP e a Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social apresentam a Análise da Seguridade Social relativa a 2011, visando não só a contribuir para o debate em torno de todas as questões aqui levantadas, mas almejando, sempre, que toda a sociedade tenha uma visão do real significado da Seguridade Social, da sua contribuição e, particularmente, da Previdência Social, ao desenvolvimento com distribuição de renda.

ANFIP e Fundação ANFIP

INTRODUÇÃO

No ano de 2011, o mundo ainda se ressentia da grave crise que eclodiu em 2008. Problemas econômicos marcam as economias das nações mais desenvolvidas sem ainda apresentarem um horizonte de superação.

Os países mais afetados hoje se situam na zona do Euro, nações insolventes, grandes crises sociais, incapacidade dos organismos internacionais de apresentarem soluções, impossibilidade dos diversos governos de adotarem satisfatoriamente as medidas demandadas por uma agenda de matriz estritamente neoliberal.

Tudo o que consegue ser receitado são mais e mais cortes em despesas com os serviços públicos, diminuição de direitos e precarização das condições de trabalho para o conjunto dos trabalhadores. Tudo para assegurar mais e mais recursos públicos para os credores financeiros.

Em vez de incentivar o crescimento nesses países para a superação da crise, o Banco Central Europeu distribuiu centenas de bilhões de euros para que os governos endividados possam continuar a honrar seus compromissos com a banca privada e também entregou mais de um trilhão de euros diretamente aos bancos, reforçando os seus ganhos especulativos.

Assim, a crise na Europa recrudesce e o desemprego cresce. Entre os jovens (de 15 a 24 anos) esse índice chega a 35,9%. Para o conjunto dos trabalhadores, atingiu 10,9% em março de 2012, um novo recorde em 15 anos, segundo a Eurostat. Entre os 17 países da Eurozona, esse desemprego atingiu 24,1% na Espanha e 21,7% na Grécia. Na Itália, as taxas também são recordes, com 9,8%.

Essa receita o Brasil conheceu de perto, quando teve que se submeter aos mandamentos do FMI e somente saiu dessas armadilhas quando, em 2006, inverteu pontos importantes das políticas econômicas.

O Brasil em 2010 apresentou um resultado econômico surpreendente, com um crescimento de 7,5%. O conjunto de medidas adotadas pelo governo desde 2008 rompeu com as tendências negativas que ainda persistiam no resto do mundo. Mas, em 2011, uma combinação de problemas decorrentes do agravamento da crise com medidas monetárias restritivas, adotadas no Brasil, a partir do segundo semestre de 2010, produziu uma expansão para o PIB de apenas 2,7%.

Essa pequena expansão da economia, mas principalmente as políticas restritivas, em especial as contenções dos gastos públicos, determinaram a execução orçamentária em 2011, com diminuta expansão dos gastos e grande elevação da produção de superávits primários.

Em 2011, a Seguridade Social, como veremos no primeiro capítulo, refletiu no comportamento de suas receitas e despesas essa mesma dinâmica. E, ao final do ano, garantiu, com R\$ 77 bilhões de superávit, 83% do superávit primário verificado em todo o governo central.

Para reverter esse quadro de baixo crescimento econômico, o governo, a partir do último trimestre de 2011, iniciou uma nova rodada de incentivos para alavancar a produção, em especial para compensar a indústria nacional pelos problemas que vive em decorrência do câmbio.

Além do aumento em benefícios creditícios, determinou uma ampliação dos benefícios tributários que pode representar um grande desajuste na Previdência Social.

A desoneração das contribuições patronais sobre a folha de pagamentos (feitos às pessoas por retribuição pelo trabalho), inicialmente proposta para três segmentos do setor industrial e para os serviços de tecnologia em informação e computação, foi amplamente estendida em 2012, abrangendo um grande número de atividades dos setores industriais e de serviços. Não será uma redução de alíquota; será integralmente substituída por uma contribuição sobre o faturamento, descontada a parcela relativa às exportações. Essa desoneração, segundo o governo, custará cerca de R\$ 7,2 bilhões, já descontada a nova arrecadação sobre o faturamento.

Essa diminuição de receitas será compensada orçamentariamente para fins de cálculo do equilíbrio previdenciário. Mas, muito provavelmente, isto se dará com recursos da própria Seguridade Social. Isto porque o governo tem se posicionado contrariamente às emendas apresentadas pelo Congresso para estabelecer que essa compensação seja realizada com recursos fiscais.

Caso ela se efetive com recursos da própria Seguridade, não há compensação real, mas apenas um elemento estatístico, com efeitos reduzidos para a Previdência Social.

O fato de existirem anotações nos relatórios de receitas e despesas do RGPS, dando conta da existência de renúncias e seus valores, em nada tem diminuído o ruído causado pelas manchetes sobre o chamado déficit da Previdência Social. A grande imprensa e os eternos defensores de reformas para cortes de direitos e de ampliações de requisitos mantêm aceso o falso discurso do déficit, insistindo em ignorar o efeito das renúncias e, naturalmente, do mandamento constitucional de pluralidade das fontes da Seguridade Social.

Essas desonerações são inicialmente temporárias, previstas para acabar em 2014. Mas, é pouco provável que não sejam prorrogadas indefinidamente. E, naturalmente, com a diminuição das receitas, continue a se pressionar por reformas nos direitos previdenciários dos trabalhadores.

Nesta edição, além das avaliações relativas à receita e às despesas da Seguridade Social, publicamos em anexo uma descrição pormenorizada da metodologia utilizada para apuração dos dados aqui apresentados.

Com essa metodologia, pode ser identificado cada componente que é considerado em cada um dos grandes grupos de receita e de despesa analisados ao longo deste trabalho. Esse trabalho de sintetização permitiu construirmos e apresentarmos uma extensa série de dados, edificada seguindo a mesma referência metodológica.

1 O ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL EM 2011

A execução orçamentária do Orçamento da Seguridade Social em 2011 foi determinada por importantes variáveis das políticas monetária e fiscal que resultaram em um pequeno crescimento da economia em 2011. Não bastasse o cenário internacional altamente desfavorável, ainda sob os reflexos da crise internacional que remanesce desde 2008¹, a política monetária adotada no país entre o segundo trimestre de 2010 e o segundo trimestre de 2011 e a política fiscal em curso ao longo do ano passado potencializaram resultados muito desfavoráveis ao ambiente econômico interno.

Vale lembrar que, ainda ao longo de 2010, o BC subiu os juros de 8,75% para 10,75%². E, em 2011, os juros continuaram subindo em todas as reuniões do COPOM ocorridas até julho, de 11,25% para 12,50%³. Quando finalmente a política econômica foi afrouxada, com a redução gradual das taxas de juros, a partir de 31 de agosto, não havia mais tempo hábil para que os impactos positivos sobre a economia se fizessem sentir em 2011. Espera-se que esses reflexos positivos comecem a aparecer a partir do segundo semestre de 2012.

A política fiscal adotada, igualmente restritiva, também contribuiu

1 No Brasil, essa crise iniciou-se em setembro de 2008, mas, no plano internacional, o seu início é marcado pela *crise do subprime*, revelada em 2007.

2 As reuniões do COPOM de 27/01, 28/04, 9/6 e 21/7 determinaram aumentos das taxas de juros.

3 As reuniões foram em 19/1, 2/3, 20/4, 8/6 e 20/7.

significativamente para esse resultado econômico de baixo crescimento. Ao longo do ano, o governo federal produziu um superávit primário muito superior ao mínimo exigido pela Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO – de 2011.

A LDO 2011 estabelecia, como meta, a produção de R\$ 81,8 bilhões de superávit primário, mas autorizava que, desse montante, R\$ 32,0 bilhões relativos aos investimentos do PAC pudessem ser abatidos. Assim, ao final do exercício, o superávit mínimo real seria de R\$ 49,8 bilhões. Um valor já muito alto, se compararmos com os mais diversos países, nesse cenário de crise.

Ao longo do ano, inicialmente, o governo abriu mão da prerrogativa de abater a execução do PAC, o que significou ampliar o esforço fiscal em R\$ 32 bilhões. E, depois, ainda aumentou esse patamar em mais R\$ 10 bilhões, totalizando uma meta de R\$ 91,8 bilhões. O resultado final foi um ajuste ainda maior, de R\$ 93 bilhões. Na prática foram R\$ 43 bilhões acima do mínimo determinado legalmente pela LDO.

Ao adotar um comportamento fiscal mais restritivo, o governo justificou-se pela necessidade de contribuir com a política monetária para a redução da taxa de juros. E, realmente, as taxas caíram, mesmo quando os agentes econômicos duvidaram da oportunidade das medidas adotadas e julgavam que a meta de inflação seria rompida.

Esse processo de queda das taxas de juros precisa ser valorizado, porque até então o país praticava um dos maiores juros reais dos últimos anos. Ao final de 2011, eles estavam, segundo o Banco Central (BC), em 4,35%⁴. No início de maio de 2012, as expectativas já indicavam que a taxa Selic poderia chegar a 8%, depois que o governo alterou as regras da poupança. Apesar de ser um recorde de baixas, é desnecessário reafirmar que essas taxas ainda estão muito altas. O mundo ainda hoje pratica taxas neutras ou mesmo negativas – abaixo da inflação dos respectivos países.

Será preciso um grande esforço político para que essa nova jornada de redução dos juros não seja interrompida prematuramente, antes de as taxas nacionais convergirem para as praticadas no exterior. O Brasil ain-

4 Para o BC, esse cálculo é feito diminuindo-se da taxa SELIC a expectativa inflacionária para os próximos 12 meses.

da prática juros muito acima desse patamar, mesmo agora que os preços indicam uma queda dos níveis inflacionários. A preocupação se justifica, porque os relatórios do BC já apontam para uma estabilidade nas taxas ainda em 2012 e muitos agentes econômicos prevêem uma elevação dessas taxas em 2013.

Se isso ocorrer, mais uma vez, perderemos a segunda oportunidade para a redução deste que é hoje um grande entrave ao desenvolvimento nacional: os altos custos da política monetária.

O primeiro momento foi entre 2008 e 2009.

Muito embora a crise mundial tenha se iniciado em junho de 2007, um ano depois, em 10 de setembro de 2008, o BC subiu os juros porque enxergava perigo de alta nos preços.

Menos de uma semana depois⁵, a hecatombe gerada pela quebra do Lehman Brothers paralisava a economia mundial. Instalou-se um cenário muito mais próximo da deflação que do cenário vislumbrado pelo BC. Mas, mesmo assim, o Banco manteve os altos juros de 13,75% por seguidas reuniões do Copom, como se a crise inexistisse. Quando a primeira diminuição dos juros ocorreu em janeiro de 2009, o PIB do 4º Trimestre já havia caído 2,7% e, com a inevitável diminuição do produto no 1º Trimestre de 2009, que caiu 2,4%, o Brasil entrou tecnicamente em recessão. Foi mais um caso de início tardio de um novo ciclo de queda das taxas, hoje considerado um clássico erro da autoridade monetária.

E, mesmo assim, ao longo daquele ano, o Brasil foi um dos países que menos baixou os juros como medida de enfrentamento da crise. Foram apenas cinco pontos entre janeiro e julho de 2009 – de 13,75% para 8,75%. Após esse período, o país pôde enfim conviver, infelizmente por pouco tempo, com taxas de um dígito, como não ocorria desde dezembro de 1997. Entretanto, a diminuição dos juros representou pouco mais de um terço do que era praticado antes da crise. Em países como Suécia, Chile, EUA, Canadá, Suíça e Reino Unido, as reduções superaram a marca de 90%. Em Israel, Japão, Noruega, Zona do Euro e em outros 29 países que também adotam um regime de taxas referenciais de juros, a queda foi superior à praticada no Brasil.

5 No dia 15 de setembro de 2008, o banco americano Lehman Brothers anunciou a concordata, marcando o ápice da crise.

Faltou ousadia naquele momento para equilibrar as taxas de juros nacionais com as praticadas no resto do mundo. Uma ousadia que falta ainda hoje.

É inadmissível que o país continue praticando juros tão altos em relação às demais economias. Com uma taxa em 9%⁶, o Brasil encerrou o primeiro quadrimestre de 2012 pagando níveis superiores aos praticados em países que experimentam crises de credibilidade em relação às suas dívidas públicas, como Espanha, que paga 2,2%, e Itália, 1,8%⁷.

Ao determinar juros tão altos, explodem os custos da dívida pública. Em 2011, com uma taxa média anual de 11,8%, o país gastou R\$ 236,7 bilhões em encargos da dívida, 5,8% do PIB. Em 2010, quando a taxa média anual era inferior, 9,9%, foram R\$ 195,4 bilhões, 5,2% do PIB.

Não bastassem essas repercussões fiscais, os juros altos provocam a depreciação da moeda nacional, pois atraem anualmente dezenas de bilhões de dólares, ávidos pelos ganhos fáceis e garantidos dos juros da dívida pública do governo federal.

Esse efeito sobre o câmbio é pernicioso sobre a produção nacional e não conseguirá ser compensado com desonerações, renúncias ou uma infinidade de créditos tributários, nem por reformas trabalhistas ou previdenciárias.

Com esses juros, o país ainda cria um intransponível custo para os investimentos das empresas, que preferem manter fortunas em aplicações financeiras a aumentar o ritmo de investimentos produtivos. Ao final do ano passado, somente as empresas de capital aberto tinham em caixa mais de R\$ 280 bilhões⁸, o que representa 11% do total de ativos dessas empresas. Esse montante é quase o dobro dos 6% hoje praticados nos EUA, onde esse índice, diga-se, é o mais alto em seis décadas.

E sempre que o diferencial de juros permite esse ganho, as empresas nacionais e estrangeiras que atuam em nosso país endividam-se no exterior a juros baixíssimos para aplicar nos rentáveis títulos da dívida pública.

6 A Taxa caiu de 9,75% para 9%, na reunião de 18/4/2012.

7 Relativo a títulos com duração de dois anos, fonte: Bloomberg, em março de 2012.

8 Os cálculos são da Econométrica, baseados nos dados das publicações de balanços, obrigatórios para as empresas de capital aberto. Valor Econômico, em 14 de março de 2012.

Mesmo com demanda interna em alta, empresas mantêm as aplicações financeiras por vários motivos: as incertezas do cenário externo, não há certeza de que o movimento de baixa de juros é realmente estrutural (e não apenas conjuntural) e, principalmente, porque uma taxa próxima de 9% ainda é bastante alta. Somente uma confiança total na queda da taxa de juros e no crescimento econômico estimularia novos investimentos.

Reverter esse cenário, colocando as políticas monetária e fiscal a serviço do desenvolvimento, do estímulo à produção nacional, da diminuição das desigualdades sociais e regionais, da valorização do emprego e da distribuição da renda, é uma tarefa a ser abraçada.

A execução orçamentária do Orçamento da Seguridade Social em 2011 foi determinada por essas importantes variáveis das políticas monetária e fiscal. Por um lado, o baixo crescimento econômico, a demanda crescente por renúncias e desonerações e, por outro, pelas restrições à expansão das despesas. Na Saúde, por exemplo, o governo conseguiu evitar que as vinculações de recursos ao setor fossem ampliadas, durante a regulamentação da Emenda Constitucional (EC) n.º 29.

A seguir, neste primeiro capítulo, serão apresentados os grandes números da Seguridade Social. O detalhamento das Receitas e das Despesas pode ser encontrado nos capítulos seguintes.

A Seguridade Social exibiu um resultado surpreendente em 2011. Em um ano de baixo crescimento econômico, as receitas totalizaram R\$ 528,2 bilhões, superando em R\$ 69,9 bilhões a arrecadação de 2010. As despesas da Seguridade somaram R\$ 451,0 bilhões, com uma variação, frente ao ano anterior, de R\$ 49,4 bilhões. Com um aumento de receitas superando o crescimento das despesas, o saldo da Seguridade foi de R\$ 77,2 bilhões, superando em R\$ 20,5 bilhões o resultado de R\$ 56,7 bilhões verificado em 2010.

Em relação ao PIB, as receitas representaram 12,7%, ligeiramente superior aos 12,2% de 2010. Em 2009, esse percentual foi de 12,1%⁹, pois, durante a crise, essas receitas caíram com os níveis de produção industrial, salários e lucro e ainda com o efeito de múltiplas desonerações adotadas

9 Em 2008, com o último trimestre já comprometido pela crise, esse índice era de 12,4% e, em 2007, último exercício integralmente antes da crise e ainda com a receita da CPMF, esse percentual chegou a 13,3%.

para mitigar os efeitos da crise. Antes da crise, as receitas somaram 13,3% em 2007. Em 2008, que teve o seu último trimestre comprometido, 12,4%.

Em 2010, embora a economia tenha se recuperado, a receita praticamente não cresceu frente ao PIB, porque muitas desonerações ainda produziam efeitos. Em 2011, embora a economia tenha crescido bem menos, ocorreu um aumento em quase todas as receitas da Seguridade.

As despesas da Seguridade também aumentaram, mas a um ritmo bem inferior. Também em relação ao PIB, em 2011 foram 10,9%, ligeiramente maior do que os 10,7% do ano anterior. No ano passado, as regras acordadas de reajustamento para o salário mínimo determinavam apenas a correção inflacionária, já que não houve crescimento real do PIB em 2009. Entretanto, um pequeno reajuste real foi aprovado pelo Congresso e o valor do Mínimo passou de R\$ 540 para R\$ 545, durante a tramitação da lei que estabeleceu a política de valorização de longo prazo do salário mínimo, com efeitos financeiros a partir de março. Assim, com apenas 0,34% de reajuste real, a pressão sobre o aumento das despesas com benefícios previdenciários, assistenciais e do FAT foi inferior ao ocorrido em 2010 e do que se pode esperar para este ano de 2012 (neste ano o salário mínimo recebeu 14,1%, sendo 7,6% de reajuste real, porque estava referenciado no crescimento do PIB em 2010).

Dos grandes grupos de despesas, apenas a Saúde, por ser vinculada à variação nominal do PIB do ano anterior – que em 2010 foi de 16,4% –, apresentou uma maior variação: 16,7%.

O pequeno crescimento do PIB – 2,7% real e 9,9% nominal – ajuda a justificar esse ligeiro aumento do conjunto das despesas frente ao PIB (em 2010 foram 7,5% reais e 16,4%, nominais).

O Saldo da Seguridade, também em relação ao PIB, ficou em 1,9%. Superou o 1,5% de 2010. Acompanhando o mesmo processo de recuperação das receitas, o resultado de 2010 foi superior ao de 2009, 1,1%, mas bem inferior aos de 2008 e de 2007, respectivamente, 2,2% e 2,8%.

Ao contrário do que ocorre no resto do mundo, apesar do pequeno crescimento econômico, o país vive um bom momento do mercado de trabalho. Lá fora, foram perdidos mais de 27 milhões de postos de trabalho desde 2007, agravando a situação dos 200 milhões de desempregados,

segundo a OIT. Aqui, nesse mesmo período, foram gerados mais de 7,8 milhões de empregos formais.

Somente em 2011, o saldo foi positivo em 1,6 milhão, segundo dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados do Ministério do Trabalho e do Emprego (CAGED). E os números medidos pelos dados da Pesquisa Mensal de Emprego (PME-IBGE), capaz de captar também a informalidade, são melhores, embora restritos às regiões metropolitanas. A informalidade, tomada pelos empregados sem carteira, diminuiu de 11,7% para 10,7% do total da população ocupada. Da mesma forma, houve redução do desemprego ao final do ano para 4,7%; em dezembro de 2010 era de 5,3%. E o rendimento real do trabalhador ficou em R\$ 1.650. Em dezembro de 2010, em valores atualizados para dezembro de 2011, era de R\$ 1.607.

Num cenário interno em que o Brasil vai vencendo a crise – sofre os seus reflexos sem imergir – a arrecadação das contribuições sociais totalizou R\$ 509,1 bilhões, em 2011, um valor R\$ 67,8 bilhões superior ao de 2010. Esses 15,4% de acréscimo ocorreram apesar das inúmeras desonerações, que estão sendo aprovadas em relação às receitas da Seguridade.

Sabidamente, o sistema tributário nacional acumula muitas distorções, a maior parte delas identificada com uma péssima distribuição dos tributos que afrontam a capacidade econômica do contribuinte. Proporcionalmente, os pobres e a classe média estão submetidos a uma maior carga; todavia, as desonerações desses últimos três anos não estiveram voltadas para a correção da notória regressividade do modelo. Mesmo quando a desoneração se localiza no campo dos tributos incidentes sobre a circulação de bens e serviços, como no caso do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, das contribuições sociais sobre o faturamento, a Cofins e o PIS, a motivação das medidas esteve vinculada às dificuldades econômicas das empresas nacionais na concorrência com as importações.

Essa foi a motivação para as propostas de desoneração da contribuição previdenciária sobre a folha de pagamentos – determinada em abril de 2012 para mais 11 setores industriais – e os créditos tributários do Reintegra – Sistema que credita às empresas exportadoras de determinados segmentos industriais valores monetários de até 3% do total de suas exportações. Esses créditos são lançados como se fossem créditos relativos à Cofins e ao PIS.

Com essas medidas, o Orçamento da Seguridade, além das suas despesas naturais com a Saúde, a Previdência e a Assistência Social, passou a arcar com custos relacionados à sustentabilidade das empresas prejudicadas com a política monetária e com a desvalorização cambial.

É preciso ressaltar que a quantificação das renúncias é ainda precária e somente são disponibilizados dados referentes às respectivas estimativas. A cada ano, a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) prepara um relatório que é enviado ao Congresso identificando as renúncias para cada tributo, o segmento econômico ou social beneficiado, a regionalização da apropriação desse benefício e a área governamental associada ao benefício. Esse relatório é elaborado no começo do primeiro semestre de um ano para ser enviado ao Congresso em abril, apresentando estimativas com base na legislação já aprovada, para o ano seguinte.

Naturalmente que ele não contém os efeitos das leis aprovadas ao longo de cada ano, nem as medidas adotadas ao longo de cada exercício. Tratam-se apenas de estimativas, não há um relatório posterior que totalize o efeito das leis que determinaram renúncias em cada ano. Há casos em que, mesmo assim, a renúncia é calculada a partir de bases estatísticas defasadas. Assim, por exemplo, o relatório para 2013, enviado na segunda quinzena de abril deste ano, para as renúncias previdenciárias, não continha as informações relativas à desoneração da folha para os setores industriais que já havia sido adotada pela MP 563 (publicada em 3 de abril). Segundo o próprio governo, no lançamento das medidas, essa desoneração para a Previdência em 2013 era estimada em R\$ 7,2 bilhões, um valor nada desprezível.

Em relação à arrecadação das contribuições sociais, novamente como nos anos anteriores, o destaque recaiu sobre as contribuições previdenciárias, que arrecadaram R\$ 245,9 bilhões. Esse resultado foi R\$ 33,9 bilhões superior ao de 2010, o que representou 16,0% de acréscimo. As melhorias verificadas no mercado de trabalho desde 2007 justificaram esse resultado.

Comparativamente a 2010, as receitas da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL, também cresceram significativamente. Em 2011, essa arrecadação totalizou R\$ 57,8 bilhões, contra R\$ R\$ 45,8 bilhões do ano anterior. Explicam esse vigoroso aumento as receitas extraordinárias

associadas ao fim de disputas judiciais e a recuperação da lucratividade das empresas – em 2010, ocorreram significativas compensações de prejuízos.

O fortalecimento do mercado interno, especialmente nos setores de comércio e de serviços, determinou uma maior arrecadação das contribuições que incidem sobre o faturamento das empresas. A Contribuição para o Financiamento da Seguridade – Cofins – arrecadou R\$ 159,9 bilhões, um crescimento de 14,2% em relação ao ano anterior. A Contribuição para o PIS cresceu bem menos, de R\$ 40,4 bilhões para R\$ 42,0 bilhões. Essa pequena diferença em grande parte deveu-se às arrecadações extraordinárias de 2010 que inflaram os resultados do período – vale lembrar que o aumento em 2010 frente a 2009 foi de 30%.

As demais receitas do Orçamento da Seguridade Social, compostas por receitas próprias dos órgãos e entidades da Seguridade, somaram R\$ 16,9 bilhões, um valor 13,4% superior aos R\$ 14,9 bilhões de 2010.

Finalizam esse rol de receitas, os repasses do Orçamento Fiscal correspondentes aos pagamentos realizados à conta dos Encargos Previdenciários da União, um conjunto de benefícios operacionalizados pelo INSS, mas que têm natureza própria, como os relativos à anistia e os indenizatórios. Por não atenderem aos requisitos constitucionais da Seguridade Social, é preciso que repasses do Orçamento Fiscal façam a cobertura dessas alocações. Em 2011 esses valores foram de R\$ 2,3 bilhões, ligeiramente superiores aos R\$ 2,1 bilhões verificados em 2010.

Em relação às despesas da Seguridade, em 2011, foram aplicados R\$ 451,0 bilhões. Esse montante superou os valores de 2010 em R\$ 49,4 bilhões, 12,3%. Contribuíram para esse resultado, principalmente, o aumento das despesas com benefícios previdenciários e os gastos na área da Saúde.

Os benefícios previdenciários foram reajustados para repor a inflação de 6,08%, medida pelo INPC de 2010. Por sua vez, o piso dos benefícios previdenciários e trabalhistas – a cargo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) – e os benefícios assistenciais acompanharam o pequeno aumento real do salário mínimo. Em relação à Saúde, as despesas somaram R\$ 72,3 bilhões, R\$ 10,4 bilhões superiores a 2010. Essa diferença significativa responde à vinculação dessas despesas com a variação nominal do PIB de 2010, que foi de 16,4%.

As despesas com o Regime Geral de Previdência Social, RGPS, representam a maior parcela das alocações da Seguridade. O pagamento desses benefícios somou R\$281,4 bilhões. Foram R\$ 218,6 bilhões em benefícios pagos aos segurados urbanos e R\$ 61,4 bilhões aos rurais. Outra rubrica, correspondente à despesa com a compensação previdenciária, um mecanismo de ajuste de contas entre os diversos regimes previdenciários¹⁰ totalizou R\$ 1,4 bilhão.

Esses números já foram apurados nos termos da nova legislação que determina os gastos mínimos em saúde. A cada ano, o governo federal deve aplicar em ações e serviços públicos de saúde o que foi executado no ano anterior, acrescido da variação nominal do PIB do ano anterior. Durante todo o ano de 2011, nas discussões que levaram à aprovação da Lei Complementar n.º 141, de 13 de janeiro de 2012, vários segmentos sociais buscaram ampliar esse montante. Mas, no fundamental, para o governo federal, o valor mínimo que o orçamento da Seguridade deve aplicar a cada ano no setor ficou inalterado.

A legislação aprovada avançou na identificação de que despesas podem ser computadas para aferição desse mínimo. Um conjunto muito grande de programações, comumente utilizados para inflar as despesas de saúde, foi excluído. Em seu conjunto, a União, os estados, o DF e os municípios alocarão mais recursos nas ações e serviços públicos de saúde.

Continuando a ordem decrescente, a terceira maior conta da Seguridade é a dos benefícios pagos à conta do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT. Além do seguro desemprego, há ainda o abono salarial, um benefício de um salário mínimo a que têm direito todos os trabalhadores que, no ano anterior, receberam, em média, menos de dois salários mínimos. Em 2011, esses benefícios somaram R\$ 34,2 bilhões, R\$ 5,0 bilhões a mais do que em 2010.

Também significativos foram os valores utilizados para os pagamentos dos benefícios assistenciais de prestação continuada da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. São beneficiários idosos e famílias com pessoas com deficiência que, em ambos os casos precisam ser enquadrados nos critérios de baixa renda. Em 2011, R\$ 23,4 bilhões foram utilizados nessa conta. Bem similares a esses, são os benefícios da Renda Mensal Vi-

¹⁰ Essa compensação atende a uma previsão constitucional (art. 201, §9º) relacionada à contagem recíproca dos tempos de contribuição dos diversos regimes previdenciários.

talícia – RMV. São dois programas criados em 1974 (também destinados a idosos e a deficientes), ainda como benefícios previdenciários. Foram extintos em 1994, com o surgimento da LOAS, e continuam sendo pagos a beneficiários remanescentes. Os valores da RMV, em 2011, somaram R\$ 1,8 bilhão, ligeiramente inferior ao de 2010, R\$ 1,9 bilhão.

Proporcionalmente, o maior aumento em despesas com benefícios ocorreu nos programas do Bolsa-Família, que cresceu para R\$ 16,8 bilhões em 2011, R\$ 3,3 bilhão a mais do que em 2010, crescimento de 24,3%. No ano passado, o governo expandiu o programa, com a criação do Brasil Sem Miséria – um Plano para superação da extrema pobreza e para universalização das políticas sociais. Foram aumentados os valores dos benefícios e o público alvo e iniciaram-se procedimentos de busca ativa de pessoas que atendem aos requisitos do programa, o que permitiu ampliar o programa em segmentos sociais importantes, como população de rua, indígenas e quilombolas.

Além desse conjunto de despesas associadas à Saúde e aos benefícios e transferências de renda diretas às pessoas, a Seguridade Social conta ainda com diversos programas e ações que potencializam os seus efeitos, executados no âmbito dos vários Ministérios e nos mais diversos órgãos. Nesse conjunto estão as despesas operacionais do Ministério da Previdência Social. Por problemas operacionais, encontrados na especificação das despesas, os gastos operacionais do Ministério da Saúde e do Desenvolvimento Social estão classificados em conjunto com demais programações desses órgãos.

Esse último bloco se caracteriza, em sua maioria, por despesas que sofrem ação direta dos diversos contingenciamentos e restrições de gastos orçamentários. Em 2011, somou R\$ 21,2 bilhões, apenas R\$ 1,3 bilhão a mais do que os R\$ 19,9 bilhões de 2010. Com isso, frente ao PIB, essas despesas caíram de 0,53% para 0,51%.

O detalhamento de todo esse conjunto de despesas está apresentado nos capítulos seguintes. A Tabela 1 apresenta esses números de receitas e de despesas para a Seguridade Social de 2008 a 2011. Uma série mais extensa desses dados pode ser vista nos Anexos.

TABELA 1

Receitas e Despesas da Seguridade Social, 2008 a 2011, em valores correntes e, para 2010 e 2011, em relação ao PIB

| RECEITAS REALIZADAS | R\$ milhoes | | | | Diferença 2011-2010 | | % PIB | |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|---------------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | R\$ milhões | % | 2010 | 2011 |
| | | | | | | | | |
| 1. Receita de contribuições sociais | 359.840 | 375.887 | 441.266 | 509.064 | 67.798 | 15,4 | 11,70 | 12,29 |
| Receita Previdenciária líquida (1) | 163.355 | 182.008 | 211.968 | 245.892 | 33.924 | 16,0 | 5,62 | 5,94 |
| Cofins | 120.094 | 116.759 | 140.023 | 159.891 | 19.868 | 14,2 | 3,71 | 3,86 |
| CPMF (2) | 1.004 | - | - | - | - | - | 0,00 | 0,00 |
| CSLL | 42.502 | 43.592 | 45.754 | 57.845 | 12.091 | 26,4 | 1,21 | 1,40 |
| PIS/Pasep | 30.830 | 31.031 | 40.373 | 42.023 | 1.651 | 4,1 | 1,07 | 1,01 |
| Outras contribuições (3) | 2.054 | 2.497 | 3.148 | 3.414 | 266 | 8,4 | 0,08 | 0,08 |
| 2. Receitas de entidades da Seguridade | 13.528 | 14.173 | 14.883 | 16.873 | 1.990 | 13,4 | 0,39 | 0,41 |
| Recursos próprios do MDS | 161 | 217 | 361 | 159 | -202 | -56,1 | 0,01 | 0,00 |
| Recursos próprios do MPS | 466 | 96 | 68 | 362 | 294 | 430,7 | 0,00 | 0,01 |
| Recursos próprios do MS | 2.568 | 2.790 | 2.982 | 3.556 | 575 | 19,3 | 0,08 | 0,09 |
| Recursos próprios do FAT (4) | 10.008 | 10.683 | 11.017 | 12.271 | 1.253 | 11,4 | 0,29 | 0,30 |
| Taxas, multas e juros da Fiscalização | 326 | 388 | 455 | 525 | 71 | 15,5 | 0,01 | 0,01 |
| 3. Contrapartida do Orç. Fiscal para EPU | 2.048 | 2.015 | 2.136 | 2.256 | 120 | 5,6 | 0,06 | 0,05 |
| Total de Receitas da Seguridade Social | 375.417 | 392.076 | 458.285 | 528.193 | 69.908 | 15,3 | 12,2 | 12,7 |

| DESPESAS REALIZADAS | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | Diferença 2011-2010 | | % PIB | |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|------------------------|-------------|-------------|-------------|
| | | | | | R\$ milhões | % | 2010 | 2011 |
| 1. Benefícios Previdenciários | 199.562 | 225.096 | 254.859 | 281.438 | 26.580 | 10,4 | 6,76 | 6,79 |
| Previdenciários urbanos | 158.953 | 178.999 | 198.061 | 218.616 | 20.556 | 10,4 | 5,25 | 5,28 |
| Previdenciários rurais | 39.997 | 44.850 | 55.473 | 61.435 | 5.962 | 10,7 | 1,47 | 1,48 |
| Compensação previdenciária(5) | 612 | 1.246 | 1.325 | 1.387 | 62 | 4,7 | 0,04 | 0,03 |
| 2. Benefícios assistenciais | 15.641 | 18.712 | 22.234 | 25.116 | 2.882 | 13,0 | 0,59 | 0,61 |
| Assistenciais - LOAS | 13.748 | 16.864 | 20.380 | 23.353 | 2.973 | 14,6 | 0,54 | 0,56 |
| Assistenciais - RMV | 1.893 | 1.848 | 1.854 | 1.764 | -91 | -4,9 | 0,05 | 0,04 |
| 3. Bolsa-Família e outras Transferências | 10.605 | 11.877 | 13.493 | 16.767 | 3.274 | 24,3 | 0,36 | 0,40 |
| 4. EPU - Benefícios de Legislação Especial | 2.048 | 2.015 | 2.136 | 2.256 | 120 | 5,6 | 0,06 | 0,05 |
| 5. Saúde: despesas do MS (6) | 50.270 | 58.270 | 61.965 | 72.332 | 10.367 | 16,7 | 1,64 | 1,75 |
| 6. Assistência social: despesas do MDS (6) | 2.600 | 2.746 | 3.425 | 4.033 | 609 | 17,8 | 0,09 | 0,10 |
| 7. Previdência social: despesas do MPS (6) | 4.755 | 6.265 | 6.482 | 6.767 | 285 | 4,4 | 0,17 | 0,16 |
| 8. Outras ações da seguridade social | 3.819 | 6.692 | 7.260 | 7.552 | 291 | 4,0 | 0,19 | 0,18 |
| 9. Benefícios FAT | 20.694 | 27.135 | 29.204 | 34.173 | 4.969 | 17,0 | 0,77 | 0,82 |
| 10. Outras ações do FAT | 722 | 607 | 551 | 565 | 14 | 2,5 | 0,01 | 0,01 |
| Total de Despesas da Seguridade Social | 310.716 | 359.416 | 401.610 | 451.000 | 49.390 | 12,3 | 10,7 | 10,9 |
| Resultado da Seguridade Social | 64.701 | 32.660 | 56.675 | 77.193 | 20.518 | 36,2 | 1,5 | 1,9 |

Fonte: MPS para receitas e despesas previdenciárias; STN-MF para demais receitas e despesas. Elaboração ANFIP e Fundação ANFIP. Notas: (1) Receita Previdenciária Líquida corresponde a Receitas Previdenciárias do RGPS deduzidas as Transferências a Terceiros; (2) A CPMF foi extinta a partir de 2008, valores arrecadados posteriormente referem-se a fatos anteriores. (3) Incluem contribuições sobre concursos de prognósticos e outras contribuições. Desde 2008, as programações relativas à complementação do FGTS (receitas e despesas) foram transferidas para o Orçamento Fiscal. (4) A legislação considera que todos os recursos próprios do FAT, inclusive os financeiros integram o Orçamento da Seguridade. (5) A compensação previdenciária passou a ser especificada em 2008 e representa o saldo do ajuste de contas entre os regimes previdenciários (RGPS e RPPS da União, estados e municípios). (6) Inclui as despesas de pessoal, exceto inativos.

2 AS RECEITAS DA SEGURIDADE SOCIAL

As receitas do Orçamento da Seguridade Social em 2011 cresceram, em relação ao ano anterior, em valores nominais e em proporção do PIB.

Esse aumento verificou-se quase que integralmente nas receitas das contribuições sociais e, repetindo o comportamento de 2010, não decorre de aumento de alíquotas ou de modificações dos fatos geradores. Simplesmente acompanharam o crescimento da economia, especialmente nas áreas de comércio e de serviços, a recomposição do lucro das empresas e o processo de formalização dos empregos e das empresas.

Em relação ao PIB, esses números vêm crescendo desde 2009, ultrapassaram os valores de 2008, ano em que o último trimestre já foi afetado pela crise, mas ainda são inferiores aos de 2007, último exercício integralmente antes da crise e ainda com a receita da CPMF.

A receita das contribuições sociais que incidem sobre o faturamento vem sendo afetada negativamente pelo aumento das renúncias fiscais que buscam contrabalançar o nocivo efeito do câmbio sobre a indústria nacional. Algumas medidas associadas à desoneração de investimentos demonstram-se altamente benéficas para o conjunto da economia. Entretanto, as mais recentemente adotadas estão dirigidas aos segmentos industriais que estão sendo mais diretamente prejudicados pela desvalorização cambial.

O programa Reintegra, por exemplo, criado pela MP 540, de 2011, transformada na Lei n.º 12.546, de 2012, institui o Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras (Reintegra), para transferir às empresas exportadoras de determinados

segmentos valores ou créditos tributários com o objetivo de compensar custos tributários federais residuais existentes nas suas cadeias de produção. Esse valor é calculado mediante a aplicação de percentual, entre 1% a 3%, sobre a receita decorrente da exportação de bens. Para regulamentar esse procedimento, a MP nº 556, de 2011, determinou que os créditos sejam lançados à conta do PIS (17,84%) e da Cofins (82,16%).

A partir de procedimentos como esses, créditos da Seguridade passam a ser utilizados para compensar as dificuldades cambiais de empresas, em prejuízo natural da disponibilidade de recursos para as suas ações finalísticas.

O sistema tributário já possuía mecanismos para estabelecer os créditos tributários das contribuições incidentes sobre o faturamento. Esse novo programa escolheu para beneficiar exatamente os segmentos econômicos mais afetados pela concorrência desleal de importados. Fica manifesto que a motivação para a concessão do crédito é compensar parcialmente o problema cambial. Sendo justa essa compensação, ela deveria ser proporcionada com créditos do Orçamento Fiscal, nunca da Seguridade.

No mesmo sentido estão as medidas anunciadas em abril de 2012, que operam uma desoneração da contribuição previdenciária sobre a folha de pagamentos, que será mais bem analisada no capítulo relativo à Previdência Social.

Essa introdução, que aponta para a necessidade de um debate sobre o papel e os efeitos das desonerações nas contribuições sociais incidentes sobre o faturamento das empresas, não pretende se contrapor às medidas que visam a diminuir a carga tributária incidente sobre a circulação de bens e serviços, porque essa carga é indireta, regressiva e penaliza diretamente os segmentos mais pobres da sociedade. Apenas visa a ressaltar que, pelos motivos que ensejaram essas medidas, essa desoneração contabiliza nas contas da Seguridade parcela dos custos da política monetária. Justamente quando o governo, reiteradas vezes, postulou não haver recursos da Seguridade para aumentar as vinculações em prol da saúde pública. Neste ano de 2012, por exemplo, para cumprir a sua meta de ajuste fiscal, limitou as despesas para esse Ministério em valores R\$ 5,4 bilhões abaixo do estabelecido na lei orçamentária anual, a despeito das inúmeras manifestações em contrário e do notório subfinanciamento do setor.

A Seguridade ainda tem muitas tarefas a cumprir para atender ao projeto de cidadania contido na Constituição Federal. As desonerações e renúncias aprovadas nas receitas da Seguridade não podem estar em oposição aos próprios princípios da Seguridade.

A Tabela 2 apresenta essa evolução da arrecadação das receitas próprias e exclusivas da Seguridade Social em valores nominais e em percentuais do PIB.

As contribuições previdenciárias¹¹ arrecadaram R\$ 245,9 bilhões, R\$ 33,9 bilhões a mais do que em 2010, 16,0% de aumento. Esse resultado reflete o bom momento do mercado de trabalho no exercício passado. Foram 1.566.043 novos postos de trabalho registrados no Cadastro de Empregados e Desempregados do MTE – CAGED. E os dados preliminares do Ministério do Trabalho relatam que os números da RAIS 2011 serão ainda maiores. Além dessa grande expansão, o salário médio real dos empregados com carteira cresceu.

Nesses últimos anos, a contribuição previdenciária tem respondido positivamente às melhorias no mercado de trabalho. Mesmo que as variações anuais sejam pequenas, elas são sempre positivas e constroem um resultado acumulado importante. De 2007 a 2011, por exemplo, as contribuições previdenciárias cresceram de 5,05% do PIB para 5,94%. No mesmo período, a soma das contribuições sociais incidentes sobre o faturamento das empresas (Cofins e PIS) diminuiu de 5,20% para 4,87%, também em relação ao PIB (Ver Tabelas Anexas 29 a 32).

Em 2011, as receitas da Cofins também cresceram e a arrecadação chegou a R\$ 159,9 bilhões. Foram R\$19,9 bilhões a mais do que em 2010, um aumento de 14,2%. O crescimento das receitas do comércio, que, segundo o IBGE (receita nominal de vendas da Pesquisa Mensal do Comércio – PMC), variou 11,5% em 2011 frente a 2010, foi um dos fatores determinantes para esse resultado. O fato de essa contribuição também incidir sobre a importação ajudou a compensar o fraco resultado da indústria nacional. E, diante da grande judicialização do processo tributário brasileiro, sempre há um percentual razoável de arrecadação que resulta das chamadas receitas extraordinárias.

11 Um acompanhamento mais detalhado dessa arrecadação está no Capítulo da Previdência Social

TABELA 2

Receitas do Orçamento da Seguridade Social, 2008 a 2011, em valores correntes e em % do PIB

| RECEITAS REALIZADAS | R\$ milhões | | | | | % PIB | | | | |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
| 1. Receita de contribuições sociais | 340.821 | 359.840 | 375.887 | 441.266 | 509.064 | 12,81 | 11,87 | 11,60 | 11,70 | 12,29 |
| Receita Previdenciária líquida | 140.412 | 163.355 | 182.008 | 211.968 | 245.892 | 5,28 | 5,39 | 5,62 | 5,62 | 5,94 |
| Cofins | 101.835 | 120.094 | 116.759 | 140.023 | 159.891 | 3,83 | 3,96 | 3,60 | 3,71 | 3,86 |
| CPMF | 36.382 | 1.004 | - | - | - | 1,37 | 0,03 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| CSLL | 33.644 | 42.502 | 43.592 | 45.754 | 57.845 | 1,26 | 1,40 | 1,35 | 1,21 | 1,40 |
| PIS/Pasep | 26.116 | 30.830 | 31.031 | 40.373 | 42.023 | 0,98 | 1,02 | 0,96 | 1,07 | 1,01 |
| Outras contribuições | 2.431 | 2.054 | 2.497 | 3.148 | 3.414 | 0,09 | 0,07 | 0,08 | 0,08 | 0,08 |
| 2. Receitas de entidades da Seguridade | 12.084 | 13.528 | 14.173 | 14.883 | 16.873 | 0,45 | 0,45 | 0,44 | 0,39 | 0,41 |
| Recursos próprios do MDS | 64 | 161 | 217 | 361 | 159 | 0,00 | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,00 |
| Recursos próprios do MPS | 381 | 466 | 96 | 68 | 362 | 0,01 | 0,02 | 0,00 | 0,00 | 0,01 |
| Recursos próprios do MS | 2.010 | 2.568 | 2.790 | 2.982 | 3.556 | 0,08 | 0,08 | 0,09 | 0,08 | 0,09 |
| Recursos próprios do FAT | 9.332 | 10.008 | 10.683 | 11.017 | 12.271 | 0,35 | 0,33 | 0,33 | 0,29 | 0,30 |
| Taxas, multas e juros da Fiscalização MPS | 0 | 0 | 0 | 27 | 41 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Taxas, multas e juros da Fiscalização MS | 296 | 326 | 388 | 428 | 484 | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,01 |
| 3. Contrapartida do Orç. Fiscal para EPU | 1.766 | 2.048 | 2.015 | 2.136 | 2.256 | 0,07 | 0,07 | 0,06 | 0,06 | 0,05 |
| Total de Receitas | 354.670 | 375.417 | 392.076 | 458.285 | 528.193 | 13,3 | 12,4 | 12,1 | 12,2 | 12,7 |

Fonte: MPS (receitas e despesas previdenciárias); SIAFI (demais receitas e despesas). Elaboração ANFIP e Fundação ANFIP.

As receitas do PIS/PASEP resultam de um processo muito similar, pois essa contribuição possui praticamente a mesma base de incidência da Cofins. Em 2011, elas totalizaram R\$ 42,0 bilhões, pouco acima dos R\$ 40,4 bilhões de 2010. Proporcionalmente essa contribuição tem sido mais afetada pelas renúncias, mas nesse caso essa pequena diferença é mais facilmente explicada pela base de comparação inflada. Em 2010, as receitas extraordinárias fizeram com que essa arrecadação crescesse ex-

cepcionalmente (30%) e superasse a média recente de arrecadação dessa contribuição. Entre 2005 e 2009, essa arrecadação situou-se numa média de 1,0% do PIB. Em 2010, foi de 1,07%. Em 2011, retornou ao patamar anterior com 1,01%.

As receitas da CSLL cresceram em ritmo mais acelerado. Em 2011, foram R\$ 57,8 bilhões, R\$ 12,1 bilhões a mais do que em 2010. Uma evolução de 26,4%. Esse acréscimo decorre do aumento da lucratividade das empresas. A arrecadação de 2010 foi influenciada pelos resultados negativos do último trimestre de 2009. O cenário de 2011 foi bem mais favorável. Há ainda o efeito positivo das arrecadações extraordinárias.

Além da receita das contribuições sociais, financiam o Orçamento da Seguridade Social as receitas próprias dos órgãos que integram esse Orçamento. São receitas operacionais, patrimoniais, relativas à prestação de serviços, taxas pelo exercício do poder de polícia, entre outras. E, por determinação de sucessivas Leis de Diretrizes Orçamentárias – LDO, todas as receitas do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT passaram a integrar o Orçamento da Seguridade – antes apenas as receitas do PIS/PASEP eram lançadas.

Em 2011, essas receitas totalizaram R\$ 16,9 bilhões, R\$ 2,0 bilhões a mais do que em 2010. Os maiores incrementos ocorreram nas receitas do Ministério da Saúde e no âmbito do FAT. Para o primeiro, cresceram as parcelas relativas a restituição de convênios e do DPVAT (parte do seguro obrigatório que é vinculada à saúde, para cobrir parcialmente as despesas com acidentes de trânsito). Para o segundo, o aumento esteve associado à remuneração dos depósitos do FAT no BNDES.

O crescimento da arrecadação das receitas exclusivas e privativas do Orçamento da Seguridade Social demonstra a correção do modelo de pluralidade das fontes e de diversidade dos fatos geradores.

A situação superavitária da Seguridade, proporcionada por esse modelo de financiamento – embora essa situação não seja exigível, nem desejável, principalmente quando vem acompanhada de restrições orçamentárias que prejudicam o pleno desenvolvimento das ações de saúde e de assistência social –, tem contribuído para afastar ou pelo menos para responder às críticas que apontam para o caráter extremamente benevolente e fiscalmente irresponsável dos programas de benefícios da Seguridade.

A Seguridade tem, inclusive, conseguido atender às demandas pela redução da carga tributária. Inúmeras renúncias têm sido aprovadas diminuindo a tributação indireta, que tanto penaliza os segmentos mais pobres da sociedade.

Entretanto, pouco se tem avançado na ampliação da parcela de financiamento da contribuição sobre o lucro, que seria um resultado natural para compensar a diminuição da tributação indireta. Mecanismos como a diferenciação por setor da economia somente estão sendo aplicados para os bancos. Além de ampliar as alíquotas para esse setor, titular de lucros bilionários, é preciso atentar para outros segmentos altamente lucrativos, como exploração mineral, exportação de commodities, administração de pedágios (uma das maiores taxas de lucros em relação ao patrimônio). Alguns desses segmentos ainda gozam de imunidade tributária em relação a uma enorme parcela de seu faturamento destinada à exportação. Para as empresas rurais exportadoras, por exemplo, além dessa imunidade recair sobre a Cofins e o PIS, também opera para reduzir a contribuição previdenciária (que é calculada sobre o faturamento, deduzido da renda da exportação). É, portanto, mais do que justo ampliar a contribuição sobre o lucro das empresas desses segmentos.

Em síntese, a defesa do modelo constitucional de financiamento da Seguridade Social passa hoje pela discussão e pelo enfrentamento de duas grandes questões: as renúncias e, naturalmente, a incidência da DRU.

2.1 AS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS

A Constituição determina que as contribuições sociais do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada incidentes sobre a folha de pagamentos e demais rendimentos do trabalho e a do trabalhador e dos demais segurados somente podem ser utilizadas para o pagamento dos benefícios do RGPS. São, portanto, consideradas Contribuições Previdenciárias.

A evolução dessas receitas acompanha o bom momento da economia e, principalmente, do mercado de trabalho, havendo crescimento em valores reais e em proporção do PIB e, nos últimos anos, tem sido o tributo que, individualmente, arrecada os maiores valores entre aqueles que ingressam nos cofres do governo federal.

A Tabela 3 apresenta as receitas da contribuição previdenciária em relação aos diversos tipos de contribuinte e para diferentes formas de incidência.

Os números da Tabela 3 são extraídos diretamente dos sistemas de dados da União e diferem ligeiramente dos que são apresentados nos fluxos de caixa da Previdência Social. Os dados dessa Tabela, agregados por período, estão classificados de acordo com a data de pagamento no sistema bancário. No fluxo de caixa, é considerada a data de repasse dos recursos para a Previdência, o que ocorre alguns dias depois. Assim, há uma pequena diferença quando os recolhimentos se dão em data próxima à da virada do mês ou do exercício. Mas, essa diferença, ao longo dos últimos quatro anos, situa-se numa faixa inferior a 0,6% e, quando num exercício ela ocorre para menos, no seguinte é compensada.

Ao possibilitar maior desagregação do que os relatórios do fluxo de caixa, as informações extraídas dos sistemas de dados da União permitem uma melhor compreensão do comportamento dos diversos fatores que determinam a arrecadação.

Os números demonstram como a formalização do emprego garantiu um crescimento constante do conjunto dessas contribuições – um aumento que pode ser medido mesmo em proporção do PIB.

Entre as contribuições dos segurados, é importante ressaltar o grande aumento das parcelas relativas aos contribuintes individuais. Mudanças legislativas facilitaram a regularização fiscal e previdenciária de trabalhadores ocupados sem vínculo de emprego. O estabelecimento de uma alíquota de 5% sobre o piso para a contribuição do microempreendedor individual de baixa renda e para aqueles que trabalham no âmbito de sua própria residência possibilita a ampliação da cobertura previdenciária.

Esse conjunto de contribuições dos segurados aumentou 15,8% em relação a 2010 e deve crescer ainda mais, pois há um grande conjunto da população ocupada que trabalha por conta própria ainda sem a proteção da Previdência Social.

TABELA 3

Receitas da Contribuição previdenciária para o RGPS, por tipo de contribuinte e as diferentes formas de incidência, 2005 a 2011

Valores correntes em R\$ milhões

| Contribuição previdenciária | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | Diferença % 2011/2010 |
|------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|------------------------------|
| Contribuição dos segurados | 22.738 | 27.352 | 31.029 | 35.201 | 39.573 | 46.190 | 53.466 | 15,8 |
| contribuinte assalariado | 20.005 | 24.150 | 27.792 | 31.910 | 36.038 | 42.304 | 47.903 | 13,2 |
| contribuinte individual | 2.727 | 3.197 | 3.232 | 3.285 | 3.529 | 3.880 | 5.557 | 43,2 |
| segurado especial | 6 | 6 | 5 | 6 | 6 | 7 | 7 | 3,9 |
| Contribuição patronal | 71.133 | 83.112 | 95.432 | 111.075 | 124.175 | 151.580 | 173.780 | 14,6 |
| empresas - assalariados | 43.069 | 47.863 | 54.822 | 62.906 | 70.331 | 81.996 | 95.383 | 16,3 |
| empresas - subrogação | 7.547 | 8.925 | 10.442 | 12.996 | 14.116 | 16.752 | 19.719 | 17,7 |
| empresas - Simples | 4.981 | 8.041 | 8.997 | 10.467 | 11.768 | 17.653 | 20.038 | 13,5 |
| empresas sobre faturamento | - | - | - | - | - | - | 0 | - |
| entidades e órgãos públicos | 8.350 | 10.249 | 11.672 | 13.837 | 16.060 | 18.093 | 20.434 | 12,9 |
| entidades filantrópicas | 1.147 | 1.272 | 1.389 | 1.577 | 1.775 | 1.944 | 2.138 | 10,0 |
| espetáculos desportivo | 32 | 33 | 36 | 43 | 50 | 55 | 101 | 81,7 |
| empregador doméstico | 1.200 | 1.424 | 1.626 | 1.832 | 2.033 | 2.263 | 2.376 | 5,0 |
| SAT | 4.807 | 5.304 | 6.447 | 7.417 | 8.042 | 12.824 | 13.591 | 6,0 |
| Contribuição - outras | 17.743 | 12.002 | 13.245 | 14.637 | 16.905 | 14.431 | 17.981 | 24,6 |
| certificados financeiros | 606 | 683 | 690 | 672 | 765 | 547 | 417 | -23,8 |
| depósitos judiciais | 2.046 | 1.665 | 1.486 | 1.417 | 3.549 | 1.659 | 1.374 | -17,2 |
| dívida ativa | 395 | 443 | 407 | 354 | 545 | 316 | 538 | 70,5 |
| juros e multas | 1.327 | 1.486 | 1.666 | 1.794 | 1.754 | 1.412 | 1.494 | 5,9 |
| parcelamentos | 6.669 | 4.661 | 5.324 | 6.292 | 5.953 | 6.137 | 9.123 | 48,7 |
| produção rural | 1.699 | 1.874 | 2.085 | 2.480 | 2.629 | 2.558 | 2.946 | 15,2 |
| reclamatórias trabalhista | 1.042 | 1.084 | 1.328 | 1.522 | 1.574 | 1.737 | 2.000 | 15,1 |
| outras | 3.959 | 105 | 260 | 105 | 137 | 66 | 89 | 33,8 |
| Soma | 111.614 | 122.466 | 139.706 | 160.913 | 180.653 | 212.202 | 245.228 | 15,6 |
| % PIB | 5,20 | 5,17 | 5,25 | 5,31 | 5,58 | 5,63 | 5,92 | - |

Nota: Os valores diferem ligeiramente dos constantes no fluxo de caixa em razão da data de lançamento. No fluxo de caixa, a data referencial é a de recebimento pelo INSS; no SIAFI, é o de pagamento pelo contribuinte. Fonte: Siga Brasil. Elaboração ANFIP e Fundação ANFIP.

A contribuição patronal sobre a folha de pagamentos, em 2011, paga por empresas, organizações sem fins lucrativos e órgãos e entidades do setor público, representou 56% dessas contribuições – essa proporção era de 53% em 2005. Um dos fatores responsáveis por esse resultado, além da formalização das empresas e do emprego, é o recolhimento da contribuição dos prestadores de serviços por sub-rogação.

Para as empresas, além dos pagamentos realizados sobre a folha de pagamentos, há contribuições calculadas sobre o faturamento. Nessa condição, estão as micro e pequenas empresas, as empresas de tecnologia da informação e, desde dezembro, alguns segmentos industriais.

As contribuições das micros e pequenas empresas integrantes do Sistema Simples cresceram, em 2011, 13,5%, abaixo, portanto, da evolução das demais contribuições patronais sobre a folha (15,9%).

Vale ressaltar que a parcela do Simples deve aumentar em 2012, em decorrência da elevação dos limites de enquadramento para essas empresas determinado pela Lei Complementar n.º 139/2011. Com os novos limites de faturamento bruto de R\$ 2,4 milhões, para as microempresas, e de R\$ 3,6 milhões, para as de pequeno porte, pode-se esperar uma ampliação significativa do número de empresas enquadradas nesse regime especial de tributação.

A arrecadação do Seguro Acidente de Trabalho – SAT cresceu muito pouco em 2011, 6,0%. Menos do que a folha de pagamentos das empresas.

A contribuição patronal do empregador doméstico também apresentou diminuta evolução. A arrecadação superou a de 2010 em apenas 5%, um aumento próximo do reajuste nominal concedido ao salário mínimo, de 6,86%. Essa arrecadação implica um aumento muito pequeno do quantitativo de empregados domésticos registrados. Serão necessárias maiores investidas no sentido de formalizar esse imenso contingente de trabalhadores domésticos sem registro ou cobertura previdenciária.

Em relação às receitas decorrentes de dívida ativa e parcelamentos, a arrecadação em 2011 apresentou melhores resultados. Essas receitas cresceram, respectivamente, 71% e 49%.

Em agosto de 2011, foram instituídas pela MP n.º 540, convertida na Lei n.º 12.546, de 2011, medidas para a “desoneração da folha”, beneficiando quatro setores industriais intensivos de mão de obra e que enfrentam forte concorrência de importados – durante a tramitação da MP esses benefícios foram ampliados e o seu prazo de vigência, inicialmente determinado para 2012, foi prorrogado para até 2014.

Com a desoneração, a contribuição patronal dessas empresas passou a incidir sobre o faturamento, deduzido da parcela exportada. Essas empresas passaram a pagar 1,5% do seu faturamento, como contribuição patronal previdenciária. Nos termos da legislação aprovada caberia à Previdência Social ser compensada com transferências para fins de apuração de seu resultado. As emendas que exigiam ser essa compensação realizada com recursos do orçamento fiscal foram rejeitadas. Ela poderá ser feita com recursos da própria Seguridade.

A CF prevê que a contribuição previdenciária seja transferida da folha de pagamentos para o faturamento. Portanto, desonerar a folha, mantendo a contribuição patronal, como medida de inclusão previdenciária ou para adequação à capacidade econômica das empresas intensivas de mão de obra, é uma medida justa. No entanto, foram outras as motivações que levaram à adoção dessas medidas de desoneração.

Ao responsabilizar a Previdência Social pelas dificuldades enfrentadas por essas empresas em relação a uma competição internacional predatória, o governo assumiu um discurso muito perigoso, que pode se voltar contra os direitos dos trabalhadores e a sua Previdência.

Vale lembrar que as entidades representativas desses segmentos consideravam que a substituição dos 20% sobre a folha de pagamentos por 1,5% sobre o faturamento sequer significava um subsídio à altura das suas necessidades. Essa postura levou inclusive à saída do setor moveleiro, sob o argumento de que a troca resultaria em aumento tributário.

Se para os segmentos industriais intensivos de mão de obra, a contribuição patronal custa pouco mais do que 1,5% do seu faturamento, pode-se concluir que a contribuição previdenciária dessas empresas não é a causa dos problemas que elas enfrentam.

Em abril de 2012, novas medidas de desoneração foram adotadas, agora estendendo o benefício para amplos setores industriais. A MP 563 transferiu para o faturamento a contribuição previdenciária de segmentos como confecções, calçados e couros (já haviam sido beneficiados e pagavam 1,5%), têxteis, móveis, plásticos, material elétrico, autopeças, ônibus, naval, aéreo. A contribuição desses setores passou a ser de 1% sobre o faturamento. Setores de serviços, como hotéis, TI, *call center*, chips, passaram a pagar 2%.

O governo calculou, e apresentou durante o lançamento das medidas, uma conta de desoneração que totaliza R\$ 7,2 bilhões ao ano para o RGPS.

É preciso deixar claro que a Previdência Social não pode arcar com renúncias promovidas em função do desequilíbrio cambial e dos problemas a ele relacionados. Se o governo promover as compensações com recursos da Seguridade, como faz em relação ao Reintegra (que se vale dos recursos da Cofins e do PIS/PASEP) deixará de atender a outras demandas, como as da Saúde.

Outra questão está relacionada à quantificação dessas renúncias: até hoje o processo pelo qual é estimado o montante das renúncias do Simples, do setor rural, entre outras, não tem a transparência necessária.

Uma das tarefas que se colocam para este ano é exatamente enfrentar o extenso debate das renúncias, sua quantificação, identificar os segmentos beneficiados e, naturalmente, discutir sobre a legitimidade da sua concessão.

2.2 AS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS QUE INCIDEM SOBRE O FATURAMENTO

Apesar do excelente comportamento das contribuições incidentes sobre a folha de pagamentos, nesses últimos anos, vem crescendo a importância do faturamento das empresas como base de cálculo das contribuições sociais.

Regimes especiais de tributação, como o do lucro presumido, o das micro e pequenas empresas, já fazem incidir um conjunto grande de

tributos sobre o faturamento. Com o processo em curso de desoneração da contribuição previdenciária sobre a folha de pagamentos, expressiva parcela do setor industrial vem se somar às micro e pequenas empresas numa situação em que a contribuição patronal para a Previdência é calculada sobre o faturamento dessas empresas e não mais sobre a respectiva folha de pagamentos.

Com essas alterações do fator gerador (da folha de pagamentos para o faturamento), os encargos tributários continuam a recair sobre o preço dos bens e serviços. Um modelo tributário mais justo, que respeitasse a capacidade econômica do contribuinte, privilegiaria a tributação direta, onde o contribuinte tem mais dificuldade de repassar a outrem o seu encargo.

Entretanto, neste Capítulo, será analisado somente o comportamento da arrecadação das contribuições típicas que incidem sobre o faturamento das empresas: da Cofins e da Contribuição para o PIS.

A Cofins é uma criação da Constituição Federal de 1988. Concedida para um modelo mais verticalizado de produção que predominava à época, incidia em cascata sobre todas as etapas da produção, com uma alíquota única de 2%.

Depois dos acordos com o FMI e das maiores demandas por ajuste fiscal, teve as suas alíquotas aumentadas para 3%, já em 1998. Em 2003, o setor financeiro passou a pagar sob uma alíquota de 4%. Em 2004, em resposta à enorme fragmentação que o processo produtivo assumiu ao longo dos anos 90, a Cofins tornou-se não cumulativa e passou a ser compensada de uma etapa para outra. A arrecadação aumentou basicamente por dois motivos: a alíquota escolhida, de 7,6%, revelou-se maior do que a incidência média ao consumidor final no mecanismo anterior; e passou a ser cobrada também do importador, para equiparar a tributação dos importados à tributação interna.

A partir de 2004, ao contrário do que ocorreu entre 1995 e 2003, as leis tributárias passaram, em sua grande maioria, a resultar em diminuição de encargos. Um conjunto extenso de isenções, renúncias e regimes especiais de tributação foi aprovado para desonerar bens de consumo da cesta básica como arroz, feijão, farinhas, leite e queijos e, para as empresas, investimentos em máquinas e em equipamentos. Mesmo regimes especiais

de tributação, como o das micro e pequenas empresas, foram muito ampliados, alcançando a imensa maioria das empresas.

A Tabela 4, com dados de 2005 a 2011, permite acompanhar a evolução da receita da Cofins, inclusive comparando-a em razão do PIB. Apresenta também dados sobre o comportamento da estimativa de renúncias a cada exercício.

Mesmo que os dados das renúncias não representem a totalidade dessas operações e os valores reais sejam ainda maiores, pode-se notar que a evolução foi muito rápida. Elas representavam 6,4% da receita do principal da Cofins, em 2005 e, em 2008, antes da crise, já somavam 17,0% - quase o triplo. Durante a crise, as renúncias foram largamente utilizadas para mitigar os seus efeitos. Somente naquele ano, elas passaram a representar 25,8% da contribuição, mais de um quarto do arrecadado. Esse percentual caiu em 2010 e em 2011, porque parte das renúncias era temporária. Mas, em 2011 ainda foram 21,9%. A diminuição das renúncias permitiu crescer a arrecadação da Cofins.

TABELA 4

Receitas da Cofins, 2005 a 2011, em valores correntes, % do PIB e estimativa de renúncias, em valores nominais e em % da Receita do Principal

R\$ milhões

| Parcelas da Cofins | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|----------------------|---------------|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Receita do Principal | 85.015 | 88.368 | 99.918 | 117.682 | 114.208 | 138.427 | 158.254 |
| Parcelamentos | 1.695 | 824 | 790 | 898 | 609 | 237 | 205 |
| Dívida Ativa | 145 | 206 | 391 | 592 | 1.123 | 372 | 458 |
| Juros e multas | 2.742 | 942 | 736 | 921 | 820 | 988 | 974 |
| Total geral | 89.597 | 90.341 | 101.835 | 120.094 | 116.759 | 140.023 | 159.891 |
| % PIB | 4,17 | 3,81 | 3,83 | 3,96 | 3,60 | 3,71 | 3,86 |
| Renúncias | 5.411 | 9.810 | 13.351 | 20.058 | 29.419 | 33.883 | 34.618 |
| % Renúncias | 6,4 | 11,1 | 13,4 | 17,0 | 25,8 | 24,5 | 21,9 |

Fonte: Para a arrecadação: Siga Brasil. Para as renúncias: Relatório de Gastos Tributários da RFB. Elaboração ANFIP e Fundação ANFIP.

Outro dado importante que a Tabela 4 revela está relacionado às políticas de recuperação de parcelas atrasadas e de parcelamentos a devedores e a inadimplentes. Como as condições de refinanciamento do débito tributário adotadas em 2009 foram muito generosas, as receitas relativas à recuperação da dívida ativa foram altas.

Essa sucessão de parcelamentos de débitos tributários tem sido apontada como instrumentos lenientes para com a irregularidade fiscal das empresas. Especialmente este último, que determinou facilidades que acabam por incentivar a sonegação. Permitiu o parcelamento em até 15 anos, com redução de 100% sobre o valor do encargo legal e de 80% a 100% das multas de mora e de ofício; possibilitou a repactuação dos diversos parcelamentos anteriores, também com redução integral dos valores de encargo legal, com reduções para as multas de 40% a 80%. E durante a tramitação, um dispositivo foi incluído dando um prêmio extra para as grandes empresas: os ganhos decorrentes da reversão de provisionamentos feitos em razão desses débitos (principal, juros e multas) ficaram isentos de tributos. Ou seja, ao fazer a provisão, as empresas diminuíram os lucros e os tributos a serem pagos. Ao reverterem essas provisões, se apropriaram desses ganhos e ficaram novamente isentas.

Tantos benefícios certamente não incentivam o pagamento espontâneo das obrigações tributárias e a regularização fiscal das empresas. Tornam-se um prêmio à inadimplência. Conjugados sucessivos parcelamentos, com perdão de encargos legais, juros e multas, e uma prescrição quinquenal, a inação do contribuinte pode passar a ser avaliada como um crime que compensa.

As receitas da Contribuição para o PIS/PASEP apresentam um comportamento bastante similar ao da Cofins. Elas também cresceram com o período do ajuste fiscal, pós 1998. E a sua transformação em uma contribuição não cumulativa antecedeu a da Cofins. O período de desoneração também se deu a partir de 2004 e, em relação ao PIB, a sua arrecadação chegou ao piso durante a crise de 2009. Depois a perda de eficácia de algumas renúncias elevou a arrecadação em 2010 e em 2011.

A Tabela 5 apresenta os números de arrecadação em valores nominais e em relação ao PIB, o montante estimado para as renúncias e o seu significado percentual frente à arrecadação da parcela do principal da Contribuição para o PIS.

A arrecadação em 2011 apresentou um pequeno crescimento em relação à de 2010, tendo em vista, principalmente, que naquele ano houve um expressivo ingresso de receitas extraordinárias, notadamente depósitos judiciais de entidades financeiras. Esses pagamentos fizeram com que aqueles valores estivessem inflados com uma parcela considerável de arrecadações extraordinárias (relativas a vários exercícios anteriores).

TABELA 5

Receitas da Contribuição para o PIS, 2005 a 2011, em valores correntes, em % do PIB e a estimativa de renúncias

R\$ milhões

| Parcelas do PIS | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|----------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Receita do Principal | 21.297 | 23.388 | 25.779 | 30.327 | 30.439 | 40.008 | 41.593 |
| Parcelamentos | 42 | 33 | 39 | 39 | 27 | 9 | 7 |
| Divida Ativa | 44 | 73 | 83 | 177 | 310 | 93 | 143 |
| Juros e multa | 701 | 321 | 214 | 288 | 254 | 262 | 280 |
| Total geral | 22.083 | 23.815 | 26.116 | 30.830 | 31.031 | 40.373 | 42.023 |
| % PIB | 1,03 | 1,01 | 0,98 | 1,02 | 0,96 | 1,07 | 1,01 |
| Renúncias | 1.317 | 2.435 | 2.377 | 3.733 | 5.651 | 6.955 | 6.543 |
| % Renúncias | 6,2 | 10,4 | 9,2 | 12,3 | 18,6 | 17,4 | 15,7 |

Fonte: Para a arrecadação: Siga Brasil. Para as renúncias: Relatório de Gastos Tributários da RFB. Elaboração ANFIP e Fundação ANFIP.

2.3 A TRIBUTAÇÃO SOBRE O LUCRO

Completa o modelo de pluralidade das fontes de financiamento a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Empresas – CSLL. Essa fonte da Seguridade torna-se duplamente eficaz para a distribuição de renda. Na tributação, por se tratar de um tributo direto; na alocação de recursos, por estar associada diretamente aos gastos sociais.

Há ainda uma particularidade especial para esse tributo direto: caracterizado ele como contribuição social, a Constituição Federal admite

a diferenciação de alíquotas ou de base de incidência, por setor da economia ou por segmento econômico, conforme determina o Art. 195, § 9º. Ao contrário, quando o lucro é a base de incidência de impostos, é vedada a diferenciação do contribuinte (art. 150, da Constituição Federal). Essa possibilidade já é utilizada para o setor financeiro e deveria ser a regra geral do tributo.

Vários segmentos econômicos apresentam uma profunda distorção entre o lucro realizado e o seu patrimônio. Situações especiais produziram esse resultado, por exemplo, nas empresas que exploram e exportam produtos minerais e agropecuários sob a forma de commodities. Em sua grande maioria, são empresas com alto grau de automação e que apresentam baixa relação entre a folha de pagamentos e o seu faturamento, ou seja, empregam, proporcionalmente, muito pouco. E, em suas atividades de comércio exterior, a partir de 2001, são menos tributadas, já que a renda da exportação está imune aos tributos e contribuições que têm como base de incidência a receita ou o faturamento¹².

Uma medida de justiça fiscal deveria adequar a tributação sobre o lucro à capacidade econômica das empresas contribuintes. E a capacidade de tributar diferentemente os diversos setores e segmentos econômicos faz da CSLL um tributo muito importante para a justiça fiscal. A sua incorporação ao Imposto de Renda da Pessoa Jurídica, como pretendia a última reforma tributária, era, portanto, um desserviço ao interesse público.

A Tabela 6 apresenta os dados relativos à arrecadação da CSLL, de 2005 a 2011, em valores correntes e em percentuais do PIB e, adicionalmente, os valores das renúncias.

A arrecadação em 2011 apresentou um crescimento muito vigoroso em relação a 2010, 26,4%. Naquele ano, a tributação sobre o lucro sofreu decréscimos em consequência da crise, já que uma parcela da arrecadação incidiu sobre fatos geradores de 2009 e porque as empresas fizeram compensação parcial de prejuízos. Outro fator que contribui para essa explicação é a ocorrência de arrecadações extraordinárias em 2011. Em 2010, o STF já havia considerado constitucional a incidência da CSLL sobre o lucro relativo às atividades de comércio exterior. Ainda assim, somente

12 EC 33, de 2001.

em 2011 foram cassadas liminares que impediam essa cobrança. Outra decisão importante, também em 2011, foi pela incidência da tributação sobre o lucro obtido pelas empresas controladas ou coligadas no exterior. Essa decisão encerrou uma pendência antiga que envolvia muitos créditos.

Outro dado surpreendente apresentado pela Tabela 6 está relacionado à diminuição das expectativas de renúncias fiscais em 2011. Comparativamente a 2010, o valor diminuiu de R\$ 8,3 bilhões para R\$ 5,8 bilhões. Nos relatórios divulgados pela RFB não há explicações para esse fato. Os dados relativos às micro e pequenas empresas – Simples Nacional – caem de R\$ 5,3 bilhões, em 2010, para R\$ 3,0 bilhões, em 2011, e os relativos às entidades sem fins lucrativos, de R\$ 2,5 bilhões para R\$ 2,1 bilhões.

Essa diminuição, em relação às renúncias da CSLL em 2011, é estranha, porque para os dados da Cofins, nas mesmas tabelas, em ambos os casos há aumento. Os relatórios indicam que, para o Simples, em 2011, os valores das renúncias em relação à Cofins crescem de R\$ 9,4 bilhões para R\$ 11,7 bilhões, e para as entidades sem fins lucrativos, de R\$ 4,5 bilhões para R\$ 5,8 bilhões.

TABELA 6

Receitas da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL, 2005 a 2011, em valores correntes, em % do PIB e a estimativa de renúncias

R\$ milhões

| Parcelas da CSLL | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|----------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Receita do Principal | 24.671 | 26.441 | 33.070 | 41.527 | 42.725 | 45.162 | 57.190 |
| Parcelamentos | 325 | 128 | 149 | 168 | 105 | 46 | 42 |
| Dívida Ativa | 52 | 93 | 111 | 259 | 280 | 145 | 137 |
| Juros e multa | 1.183 | 604 | 313 | 548 | 482 | 400 | 475 |
| Total geral | 26.232 | 27.266 | 33.644 | 42.502 | 43.592 | 45.754 | 57.845 |
| % PIB | 1,22 | 1,15 | 1,26 | 1,40 | 1,35 | 1,21 | 1,40 |
| Renúncias | 2.022 | 2.535 | 2.958 | 4.525 | 6.087 | 8.333 | 5.830 |
| % Renúncias | 8,2 | 9,6 | 8,9 | 10,9 | 14,2 | 18,5 | 10,2 |

Fonte: Para a arrecadação: Siga Brasil. Para as renúncias: Relatório de Gastos Tributários da RFB. Elaboração ANFIP e Fundação ANFIP.

2.4 AS CONTRIBUIÇÕES SOBRE CONCURSO DE PROGNÓSTICOS E AS RECEITAS PRÓPRIAS DOS ÓRGÃOS DA SEGURIDADE

Integram as fontes do Orçamento da Seguridade Social as receitas das contribuições sobre concurso de prognósticos e as receitas próprias de todos os órgãos e entidades que participam desse Orçamento.

As receitas das contribuições sobre concursos de prognósticos acumulam o maior nível de aplicações em desacordo com o mandamento constitucional. Definidas enquanto receitas do Orçamento da Seguridade Social, a maior parte da alocação desses recursos encontra-se no Orçamento Fiscal, financiando clube de futebol, cultura, esporte de alto rendimento, fundo penitenciário, financiamento educacional, entre outros. Em 2011, por exemplo, das diversas contribuições sobre concursos de prognósticos e da apropriação dos prêmios prescritos, apenas R\$ 309,9 milhões foram aplicados na Seguridade. Isto representa menos de 10% do valor arrecadado.

Em 2011, as receitas das contribuições sobre concursos de prognósticos arrecadaram R\$ 3,4 bilhões, o que representou um aumento frente a 2010 de R\$ 0,3 bilhão, ou 8,4%. A Tabela 7 apresenta esses números para o período 2005 a 2011, em valores correntes.

As receitas próprias dos órgãos que compõem exclusivamente o Orçamento da Seguridade Social são alocadas exclusivamente para o desempenho das suas respectivas atividades. São originárias das atividades operacionais (industriais, serviços, comerciais) dessas entidades, receitas patrimoniais (como rendimentos de aplicações, alugueis e alienações), doações, entre outras. Incluem também a recuperação de alocações realizadas em exercícios anteriores (restituição e a reversão de recursos em razão de anulação de convênios) e o ressarcimento por benefícios não desembolsados na rede bancária.

Essa arrecadação em receitas próprias somou em 2011, para o conjunto das entidades dos três ministérios da área da Seguridade e para o Fundo de Amparo ao Trabalhador, R\$ 16,3 bilhões, um aumento de R\$ 1,9 bilhão frente aos mesmos números de 2010, 13,3%.

TABELA 7

Receitas de contribuições sobre concursos de prognósticos e de receitas próprias dos órgãos da Seguridade, 2005 a 2011, valores correntes

R\$ milhões

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Conc Prognósticos | 1.578 | 1.956 | 2.431 | 2.054 | 2.497 | 3.148 | 3.414 |
| Recursos Próprios | 10.855 | 10.958 | 11.788 | 13.203 | 13.785 | 14.428 | 16.348 |
| do MDS | 97 | 110 | 64 | 161 | 217 | 361 | 159 |
| do MPS | 268 | 300 | 381 | 466 | 96 | 68 | 362 |
| do MS | 984 | 1.455 | 2.010 | 2.568 | 2.790 | 2.982 | 3.556 |
| do FAT | 9.507 | 9.093 | 9.332 | 10.008 | 10.683 | 11.017 | 12.271 |
| Taxas, multas e juros da Fiscalização | 255 | 261 | 296 | 326 | 388 | 455 | 525 |
| do MPS | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 27 | 41 |
| do MS | 255 | 261 | 296 | 326 | 388 | 428 | 484 |
| Total geral | 12.688 | 13.175 | 14.515 | 15.583 | 16.670 | 18.031 | 20.287 |
| % PIB | 0,6 | 0,6 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 |

Fonte: Siga Brasil. Elaboração ANFIP e Fundação ANFIP.

Os aumentos mais significativos ocorreram nos recursos próprios do Ministério da Saúde e do FAT.

Na Saúde, esse acréscimo foi principalmente motivado por três fatores.

O primeiro é a restituição de recursos relativos a convênios. Ao final de um convênio, o órgão recebe os saldos remanescentes. Esses saldos são devidos quando o convênio é encerrado prematuramente ou ao final, concluído o seu objeto. Esses valores, em 2011, foram de R\$ 319 milhões; em 2010, R\$ 268 milhões.

O segundo está relacionado ao Ressarcimento dos Planos de Saúde. Quando um cliente segurado ou participante de plano de saúde é atendido na rede SUS, o plano deve ressarcir os procedimentos realizados, porque cobra dos seus clientes como se fosse fazê-lo. Sem esse ressarcimento há enriquecimento sem causa das operadoras. Em 2011, foram arrecadados

R\$ 76 milhões nessas contas. Em 2010 e em 2009, esses valores eram inferiores a R\$ 1 milhão, já que as operadoras se recusavam a esse pagamento.

O terceiro é a receita da parcela do seguro obrigatório dos veículos automotores de via terrestre – DPVAT, que pertencem ao Fundo Nacional de Saúde, para cobertura parcial das despesas com atendimento médico e hospitalar com acidentados do trânsito. Em 2011, essa parcela foi de R\$ 3,0 bilhões, 20% superior aos R\$ 2,5 bilhões de 2010.

No FAT, em sua maioria, as receitas próprias estão associadas à remuneração financeira dos depósitos a cargo do BNDES e à restituição de convênios e de benefícios não desembolsados. Esse conjunto de receitas somou, em 2011, R\$ 12,3 bilhões. Em relação aos valores de 2010, foi R\$ 1,3 bilhão a mais, 11,4% de aumento.

Em relação às taxas pelo exercício do poder de polícia, conforme identificado na metodologia, aos valores das taxas cobradas pelas Agências fiscalizadoras do Ministério da Saúde e pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar - PREVIC, foram acrescidos os relativos a multas e a juros decorrentes das ações de fiscalização. Em 2011, esse conjunto somou R\$ 0,5 bilhão, um valor 15,5% superior ao arrecadado em 2010.

Em 2011, no Ministério da Saúde, esses valores foram de R\$ 484 milhões, 13,2% acima do realizado em 2010. No Ministério da Previdência, as taxas de fiscalização da Previdência complementar somaram R\$ 41 milhões. Esse valor superou em muito o realizado em 2010, ano de regulamentação da taxa.

3 AS DESPESAS DA SEGURIDADE SOCIAL

Em 2011, as despesas do Orçamento da Seguridade Social foram de R\$ 451,0 bilhões. Superou-se o realizado em 2010 em R\$ 49,4 bilhões, um aumento de 12,3%.

Essas despesas cresceram ligeiramente em relação ao PIB, passando de 10,7% para 10,9%. Em 2010, essa relação havia diminuído. Naquele ano, as despesas cresceram 11,7% em relação a 2009, mas a variação nominal do PIB foi de 16,4%. Em 2011, o crescimento das despesas (12,3%) foi praticamente igual ao de 2010, mas superou a variação nominal do PIB, de 9,9%.

A variação do PIB em 2011 pode ser associada ao baixo crescimento real da economia, de 2,7%. No entanto, embora esse número tenha sido muito inferior ao de 2010, algumas questões objetivas têm assegurado a melhoria da qualidade de vida da população.

Os dados relativos ao emprego, por exemplo, foram positivos. Num momento em que a sociedade acompanha o agravamento da crise nas economias mais desenvolvidas, o país gerou 1,566 milhão de empregos. O valor foi inferior aos 2,136 milhões de 2010, mas superou os valores de 2009, 2008, 2006 e de 2005. E quase repetiu a marca de 2007. A renda do trabalho também continuou crescendo. O salário mínimo e os benefícios previdenciários, em 2011, não tiveram reajuste real, receberam apenas a correção inflacionária.

A percepção positiva é ainda maior porque elementos como geração de emprego, aumentos reais do salário mínimo e da renda do trabalho têm

efeito cumulativo. Os indicadores de pobreza continuam em queda e a expansão da classe média não foi interrompida.

A maior parte das despesas da Seguridade Social corresponde a benefícios entregues diretamente às pessoas. A Previdência Social, a assistência social e o FAT despenderam, em 2011, R\$ 357,5 bilhões com esses benefícios. Esse montante superou os valores de 2010 em R\$ 37,7 bilhões, um aumento de 11,8%. Esse aumento correspondeu a $\frac{3}{4}$ do crescimento das despesas totais da Seguridade Social.

Em relação ao PIB, esses benefícios representaram 8,63%, em 2011. Compreender o significado econômico e social dessas despesas é fundamental, inclusive para os debates sobre o tamanho da carga tributária em nosso país.

Essas transferências representaram 51,2% da carga tributária (impostos, taxas, contribuições sociais e econômicas cobradas pelo governo federal) deduzida das transferências constitucionais a estados, DF e municípios, restituições e incentivos fiscais.

A Tabela 8 mostra que, entre 2003 e 2011, aproximadamente a metade dos impostos federais (50,4%) retorna para os segmentos sociais mais necessitados, em benefícios iguais (para a imensa maioria dos benefícios previdenciários, assistenciais da LOAS e do FAT) ou mesmo inferiores ao salário mínimo (para os do Bolsa-Família e demais transferências de renda assistenciais).

Essa alocação importante de recursos públicos está diretamente associada à redução das desigualdades sociais e ao processo de elevação de amplos segmentos sociais aos setores médios da nossa sociedade.

Os que cotidianamente defendem a diminuição da carga tributária omitem-se quanto a proporção entre essas transferências e a carga de impostos e a impositividade de diminuir os benefícios, para equilibrar as contas do governo federal, se as receitas foram diminuídas, conforme as suas propostas demandam.

TABELA 8

Despesas com benefícios da seguridade social entregues às pessoas, em % do PIB, e em proporção da Receita tributária líquida do governo federal, 2005 a 2011

% PIB

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Total de benefícios às pessoas | 7,35 | 7,61 | 7,92 | 8,44 | 8,38 | 8,13 | 8,73 | 8,48 | 8,63 |
| Benefícios Previdenciários | 6,30 | 6,48 | 6,64 | 6,99 | 6,86 | 6,58 | 6,95 | 6,76 | 6,79 |
| Benefícios assistenciais (LOAS e RMV) | 0,38 | 0,39 | 0,43 | 0,49 | 0,51 | 0,52 | 0,58 | 0,59 | 0,61 |
| Bolsa-Família e outras Transferências de Renda | 0,17 | 0,25 | 0,32 | 0,33 | 0,34 | 0,35 | 0,37 | 0,36 | 0,40 |
| Benefícios FAT | 0,50 | 0,49 | 0,53 | 0,63 | 0,67 | 0,68 | 0,84 | 0,77 | 0,82 |
| Receita tributária líquida do governo federal | 14,71 | 15,71 | 16,71 | 16,64 | 17,04 | 16,54 | 15,75 | 16,00 | 16,87 |
| % benefícios frente receita tributária líquida | 49,97 | 48,42 | 47,38 | 50,69 | 49,15 | 49,14 | 55,43 | 53,00 | 51,16 |

Fonte: Para as despesas, Siga Brasil. Para as receitas tributárias líquidas (impostos, taxas e contribuições sociais e econômicas), STN-MF. Elaboração ANFIP e Fundação ANFIP.

Nesse período, o aumento do salário mínimo e a expansão do Bolsa-família, tanto em relação ao número de beneficiados, quanto aos valores entregues, permitem entender a expansão dessas despesas. Elas cresceram mesmo em proporção ao PIB.

Em relação ao salário mínimo, a Tabela 9 permite acompanhar os efeitos da política de valorização real levada a cabo desde 2003. Nesse período, o salário mínimo teve 155% de reajuste, 66% acima da inflação acumulada (87,4%, medida pelo INPC). O aumento real superou até mesmo o crescimento real do PIB (40,9%). Essa política permitiu que o salário mínimo ganhasse poder de compra em relação à cesta básica. Em 2002, representava o custo de uma cesta e meia e, em janeiro de 2012, já podia comprar 2,24 cestas.

Essa política se opôs a um dos pilares do modelo neoliberal, que reservava ao trabalho uma importante variável de ajuste à elevação do custo das empresas e também às demandas pelo controle das contas públicas e pela diminuição do papel econômico e social do Estado. Vale ressaltar que, entre 1990 e 2002, o valor real do salário mínimo registrou uma queda

de 13,8%. Era comum associar qualquer aumento real para o salário mínimo ao caos na Previdência Social, no FAT e nas contas dos benefícios de prestação continuada.

TABELA 9

Evolução do salário mínimo, reajustes nominais e reais, 2002 a 2011

| | Valor do Salário Mínimo | Reajuste Nominal | INPC | Reajuste real do Salário Mínimo | PIB variação real | Relação SM e cestas básicas |
|---------------------------------|-------------------------|------------------|-------|---------------------------------|-------------------|-----------------------------|
| Abril de 2002 | 200 | - | - | - | - | 1,42 |
| Abril de 2003 | 240 | 20,00 | 18,54 | 1,23 | - | 1,38 |
| Maior de 2004 | 260 | 8,33 | 7,06 | 1,19 | 1,15 | 1,47 |
| Maior de 2005 | 300 | 15,38 | 6,61 | 8,23 | 5,71 | 1,60 |
| Abril de 2006 | 350 | 16,67 | 3,21 | 13,04 | 3,16 | 1,91 |
| Abril de 2007 | 380 | 8,57 | 3,30 | 5,10 | 3,96 | 1,93 |
| Março de 2008 | 415 | 9,21 | 4,98 | 4,03 | 6,09 | 1,74 |
| Fevereiro de 2009 | 465 | 12,05 | 5,92 | 5,79 | 5,17 | 2,01 |
| Janeiro de 2010 | 510 | 9,68 | 3,45 | 6,02 | -0,33 | 2,06 |
| Março de 2011 (*) | 545 | 6,86 | 6,47 | 0,37 | 7,53 | 2,03 |
| Janeiro de 2012 | 622 | 14,13 | 6,08 | 7,59 | 2,73 | 2,24 |
| Variação acumulada até jan/2012 | - | 155,0 | 87,4 | 65,9 | 40,9 | - |

Nota: Um valor maior para o salário mínimo para 2011 foi definido em março, quando da votação da Lei n.º 12.382, de 2011. Foi considerado o valor da cesta básica de São Paulo, por ser a maior do país. Fonte: IPEA-Data. Org: ANFIP e Fundação ANFIP

Mesmo no governo Lula, somente a partir de 2005 o salário mínimo foi submetido a constantes e significativos reajustes reais.

E, ao contrário do discurso reinante, a política de valorização do salário mínimo não impediu a recuperação das contas da Previdência Social. Pelo contrário, foi um elemento importante para a retomada da economia e a construção de um período quinquenal de aumentos reais para a produção de bens e serviços.

A contribuição do aumento real do salário mínimo e dos gastos sociais para o crescimento econômico foi estudada pelo IPEA em um texto que analisou o efeito, sobre a economia e sobre a renda das famílias, do

aumento das diversas programações dos gastos públicos¹³.

As despesas em geral, sejam do Estado, das famílias ou das empresas, têm em geral um efeito positivo sobre a economia. No entanto, esse efeito multiplicador dos gastos em relação à circulação do dinheiro e ao crescimento econômico varia para cada tipo de despesa. Segundo o IPEA, 1% a mais na média das despesas do setor público faz a economia crescer 1,37%.

E os efeitos são bem maiores em se tratando de gastos sociais. Um aumento de 1% nesses gastos eleva a renda média das famílias em 1,87%. As despesas com benefícios, que correspondem à maior parte dos gastos da Seguridade, contribuem ainda mais para o PIB e a melhoria da renda das famílias. Respectivamente, para o programa Bolsa Família, os valores são de 1,44% e de 2,25%; para os benefícios do RGPS, de 1,23% e de 2,10% e para os benefícios de prestação continuada, de 1,38% e de 2,20%.

O aumento em outros gastos sociais, como saúde e educação, tem igualmente boa repercussão na economia. Em resposta ao aumento de 1% nesses gastos, o PIB cresce 1,78% e a renda das famílias, 1,56%.

A seguir, são apresentadas, com maiores detalhes, as despesas da Seguridade.

3.1 OS PROGRAMAS DE BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

A assistência social, no âmbito da Seguridade, é um conjunto de ações desenvolvidas por políticas públicas para o atendimento a quem dela necessitar.

Constitucionalmente, são ações voltadas para a proteção à família, maternidade, infância, adolescência e velhice; o amparo às crianças e aos adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e a reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária.

13 IPEA – Comunicados do IPEA nº 75 - Gastos com a Política Social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda. 03/02/2011.

A Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS – elegeu dois segmentos sociais importantes para uma proteção especial, com um benefício mensal. Essa renda de subsistência, equivalente ao salário mínimo, protege a pessoa portadora de deficiência e o idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. Esse benefício substituiu, com vantagens, a Renda Mensal Vitalícia.

Para os idosos, esse benefício consegue promover a cidadania que a aposentadoria rural promove no campo, universalizando uma renda de prestação continuada¹⁴ para aquela parcela mais pobre que foi excluída dos benefícios previdenciários, pelo acesso precário ao mercado de trabalho.

Esses benefícios assistenciais e os da aposentadoria por idade urbana e rural respondem pelo imenso resultado da diminuição da pobreza em idade avançada e pelo sustento de um grande número de famílias que têm nesses idosos uma importante, senão a principal e mais estável, fonte de renda.

Em 2011, as despesas com os benefícios da LOAS e os remanescentes da RMV somaram R\$ 25,1 bilhões, R\$ 2,9 bilhões acima dos valores de 2010, 13,0% de aumento. Esse índice reflete a combinação dos seguintes fatores: o reajuste de 6,9% do salário mínimo e 7% de aumento no quantitativo de benefícios emitidos no exercício. Vale ressaltar que, em relação aos benefícios da LOAS, o aumento real do salário mínimo impacta diretamente o valor distribuído a cada beneficiário e, ainda, permite que mais famílias se enquadrem dentro dos limites de renda do programa (para terem acesso a esses benefícios, as famílias precisam ter renda *per capita* inferior a ¼ do salário mínimo)

A Tabela 10 mostra a evolução desses benefícios assistenciais de prestação continuada, tanto para o número de benefícios emitidos, quanto para os valores gastos nessas programações.

A menor expansão em 2011 está associada à diminuição do crescimento vegetativo ao longo do ano, medido pelo crescimento dos benefícios emitidos em dezembro de cada ano, bem como pela menor expansão do salário mínimo, que determina o valor de cada benefício.

14 Os trabalhadores rurais têm um acesso mais universalizado aos benefícios previdenciários, derivado da situação de contribuinte especial, e podem requerer a aposentadoria por idade antes do limite da LOAS (para o trabalhador Rural as idades são de 60, se homem, ou de 55, se mulher).

TABELA 10

Benefícios da LOAS e da RMV emitidos e as despesas orçamentárias por exercício, para idosos e para deficientes; 2005 a 2011, valores correntes

| | Benefícios emitidos (milhares) | | | | Despesas realizadas (R\$ milhões) | | | |
|------|--------------------------------|--------------|--------|-------------|-----------------------------------|--------------|--------|-------------|
| | Total LOAS e RMV | | | | Total LOAS e RMV | | | |
| | Benefícios | Variação (%) | Idosos | Deficientes | Benefícios | Variação (%) | Idosos | Deficientes |
| 2005 | 2.793 | - | 1.240 | 1.552 | 9.335 | - | 4.067 | 5.268 |
| 2006 | 2.940 | 5,3 | 1.336 | 1.604 | 11.571 | 23,9 | 5.145 | 6.426 |
| 2007 | 3.097 | 5,3 | 1.427 | 1.669 | 13.468 | 16,4 | 6.133 | 7.335 |
| 2008 | 3.312 | 7,0 | 1.540 | 1.772 | 15.641 | 16,1 | 7.195 | 8.446 |
| 2009 | 3.504 | 5,8 | 1.641 | 1.863 | 18.712 | 19,6 | 8.675 | 10.037 |
| 2010 | 3.704 | 5,7 | 1.709 | 1.994 | 22.234 | 18,8 | 10.365 | 11.869 |
| 2011 | 3.864 | 4,3 | 1.761 | 2.103 | 25.116 | 13,0 | 11.537 | 13.579 |

| | LOAS | | | | LOAS | | | |
|------|------------|--------------|--------|-------------|------------|--------------|--------|-------------|
| | Benefícios | Variação (%) | Idosos | Deficientes | Benefícios | Variação (%) | Idosos | Deficientes |
| | 2005 | 2.277 | - | 1.066 | 1.212 | 7.540 | - | 3.481 |
| 2006 | 2.477 | 8,8 | 1.184 | 1.294 | 9.679 | 28,4 | 4.562 | 5.117 |
| 2007 | 2.681 | 8,2 | 1.296 | 1.385 | 11.567 | 19,5 | 5.556 | 6.011 |
| 2008 | 2.934 | 9,5 | 1.424 | 1.511 | 13.748 | 18,9 | 6.667 | 7.081 |
| 2009 | 3.167 | 7,9 | 1.541 | 1.626 | 16.864 | 22,7 | 8.163 | 8.701 |
| 2010 | 3.402 | 7,4 | 1.623 | 1.778 | 20.380 | 20,8 | 9.876 | 10.503 |
| 2011 | 3.595 | 5,7 | 1.688 | 1.908 | 23.353 | 14,6 | 11.109 | 12.243 |

| | Renda Mensal Vitalícia (RMV) | | | | Renda Mensal Vitalícia (RMV) | | | |
|------|------------------------------|--------------|--------|-------------|------------------------------|--------------|--------|-------------|
| | Benefícios | Variação (%) | Idosos | Deficientes | Benefícios | Variação (%) | Idosos | Deficientes |
| | 2005 | 515 | - | 175 | 341 | 1.795 | - | 587 |
| 2006 | 463 | -10,2 | 152 | 311 | 1.892 | 5,4 | 583 | 1.309 |
| 2007 | 416 | -10,1 | 132 | 284 | 1.902 | 0,5 | 577 | 1.324 |
| 2008 | 377 | -9,2 | 116 | 261 | 1.893 | -0,5 | 528 | 1.365 |
| 2009 | 337 | -10,6 | 100 | 237 | 1.848 | -2,4 | 512 | 1.336 |
| 2010 | 302 | -10,5 | 86 | 216 | 1.854 | 0,4 | 489 | 1.365 |
| 2011 | 268 | -11,2 | 73 | 195 | 1.764 | -4,9 | 428 | 1.336 |

Nota: benefícios emitidos em dezembro de cada ano. Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social e Resultado do RGPS em 2011, para benefícios emitidos e STN para valores. Org. ANFIP.

A maior parte desses benefícios está concentrada na LOAS, já que a RMV foi criada antes da CF de 1988, e o quantitativo de beneficiários vem caindo significativamente a cada ano, já que hoje são realizadas apenas concessões residuais.

As concessões de novos benefícios para a LOAS também está menor. Em 2011, esse crescimento vegetativo foi de 5,7%, o menor desde 2005.

Como um dos critérios para o recebimento do benefício está associado à renda *per capita* familiar (precisa ser inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo), a valorização do salário mínimo impacta positivamente tanto o valor da transferência quanto a linha de corte, para enquadramento do direito. Mesmo assim, com o aumento da renda média das famílias e do número de empregados por residência, a procura por esse benefício (espelhada pela sua expansão) não parece estar crescendo na mesma proporção.

3.2 O BOLSA-FAMÍLIA E OUTRAS TRANSFERÊNCIAS DE NATUREZA ASSISTENCIAL

O governo lançou em junho de 2011 o “Plano Brasil Sem Miséria“, para consolidar uma rede de promoção e de proteção social ampliada. O PBSM pretende integrar intervenções públicas e privadas para assegurar os direitos sociais, especialmente daqueles grupos da população mais vulneráveis e excluídos.

Ainda hoje existem, segundo o IBGE, 16,2 milhões de pessoas, com renda familiar mensal per capita menor ou igual a R\$ 70. Na média, isto representa 8,5% da população brasileira, mas, em determinados segmentos sociais, a população extremamente pobre é significativa: 51% têm até 19 anos de idade, 71% são pardos e pretos, 75% residem nas regiões Norte e Nordeste e 47% estão concentrados na área rural – no campo, um de cada quatro brasileiros é extremamente pobre; nas cidades essa proporção é de um para vinte.

Para reverter esse quadro, o PBSM parte para realizar uma busca ativa dessas pessoas, incluindo no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) aqueles que vivem fora da rede de proteção e de promoção social.

O Programa Bolsa Família (PBF) concentra a política de transferência de renda do PBSM, que inclui ainda a verificação de condicionalidades e a participação em programas complementares. O primeiro, para elevar a renda média das famílias; o segundo, para ampliar o acesso das famílias aos serviços de saúde, educação e assistência social, e o terceiro, para proporcionar oportunidades de desenvolvimento.

Até 2010, além da atenção às condicionalidades, podiam receber o benefício as famílias com renda *per capita* inferior a R\$ 140. Os repasses incluíam um benefício básico de R\$ 68 por família; até três parcelas de R\$ 22 para cada criança ou adolescente (de 5 a 15 anos) na escola; e R\$ 33 para cada adolescente de 16 a 17 anos na escola. Há um limite de R\$ 200 por família.

Em 2011, além do processo de busca ativa, que elevou o público alvo para a concessão dos benefícios, o valor dos benefícios pagos pelo PBF foi reajustado.

Com a busca ativa, o ano de 2011 terminou com 13,46 milhões de famílias beneficiárias, frente a 12,99 milhões no ano anterior. Foram localizadas e incluídas no Cadastro 407 mil famílias em situação de extrema pobreza, e 325 mil famílias extremamente pobres passaram a receber, ainda em 2011, o Bolsa Família.

E, com os reajustes, o benefício básico passou para R\$ 70; as parcelas para os filhos de até 15 anos, para R\$ 32 (acréscimo de 45%) e para os jovens de 16 e 17 anos, para R\$ 38 (acréscimo de 15%).

Outras inovações completam a expansão do programa no ano passado. A quantidade máxima de Benefícios Variáveis que cada família pode receber foi ampliada de três para cinco. Foi criado um benefício variável de R\$ 32, para as grávidas e nutrizes (alcançou 92 mil nutrizes e 25 mil gestantes). Com a ampliação do número de prestações, 1,3 milhão de crianças e adolescentes até 15 anos foram incluídos no Programa.

Além do aumento da renda, outros reflexos altamente positivos surgem do acompanhamento das condicionalidades do PBF.

Em relação à educação, o acompanhamento da frequência escolar de crianças e adolescentes está generalizado, acompanhando 87% dos estudantes inscritos no programa (no último bimestre de 2011). E, entre os

de 6 a 15 anos, 96,2% tiveram frequência acima da mínima exigida; para os maiores, de 16 e 17 anos, esse percentual foi de 93%.

Em relação à saúde, 7,3 milhões de famílias do programa foram acompanhadas pelo Programa Saúde da Família, sendo 4,2 milhões de crianças menores que sete anos (são 5,9 milhões) com calendário de vacinação em dia e 118 mil gestantes, com as consultas do pré-natal regulares (95,8%).

Esse conjunto de mudanças elevou as despesas da Seguridade relativa a essas transferências. Em 2011, foram R\$ 16,8 bilhões, um valor R\$ 3,3 bilhões superior às alocações de 2010, aumentando 24,3%. Em relação ao PIB, foi aplicado o equivalente a 0,40%, uma proporção bem acima do 0,36% verificado no ano anterior.

A Tabela 11 apresenta as despesas com essas transferências desde 2002. Hoje esses benefícios estão mais concentrados no Ministério do Desenvolvimento Social; porém, durante diversos anos, estiveram a cargo dos mais variados órgãos, na Presidência da República, na Saúde, na Educação, na Previdência Social.

TABELA 11

Evolução das despesas com as transferências de renda, com condicionalidades – Bolsa Família, 2002 a 2011, em valores correntes, constantes e % do PIB

em R\$ milhões

| | Valores correntes | Valores constantes | % PIB |
|------|-------------------|--------------------|-------|
| 2002 | 2.105 | 3.825 | 0,14 |
| 2003 | 2.874 | 4.497 | 0,17 |
| 2004 | 4.858 | 7.134 | 0,25 |
| 2005 | 6.769 | 9.314 | 0,32 |
| 2006 | 7.801 | 10.290 | 0,33 |
| 2007 | 8.943 | 11.451 | 0,34 |
| 2008 | 10.605 | 12.963 | 0,35 |
| 2009 | 11.877 | 13.889 | 0,37 |
| 2010 | 13.493 | 15.085 | 0,36 |
| 2011 | 16.767 | 17.576 | 0,40 |

Fonte: Siga Brasil. Elaboração ANFIP e Fundação ANFIP.

Além da distribuição de benefícios, o PBF integra o Fome Zero, um conjunto de ações, desenvolvidas por diversos ministérios, para promoção da segurança alimentar e nutricional, erradicação da extrema pobreza e conquista da cidadania. Entre os programas complementares estão geração de trabalho e renda, alfabetização de adultos, reforço escolar e qualificação profissional, desenvolvimento rural e fortalecimento da agricultura familiar, linhas especiais de microcrédito, de fornecimento de registro civil e demais documentos.

As despesas associadas a essas ações estão analisadas em seções posteriores. As desenvolvidas pelo Ministério do Desenvolvimento Social – MDS – estão em “Assistência Social Geral” e as que estão a cargo de outros órgãos, em “Outras Ações da Seguridade Social”.

3.3 AS DESPESAS COM AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE

A Análise da Seguridade Social, para acompanhar a evolução das despesas com ações e serviços públicos de saúde, segue as determinações da Lei Complementar n.º 141, de 2012, que regulamentou, entre outras questões, a aplicação mínima de recursos para o setor. Para a União, não foram aprovadas significativas inovações em relação às determinações que já vinham constando das mais recentes edições das Leis de Diretrizes Orçamentárias.

Na esfera federal, consideram-se despesas com as ações e programas de saúde pública aquelas realizadas exclusivamente no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS, somadas às de custeio e de pessoal ativo do Ministério. São excluídas despesas com juros, encargos e amortizações de dívida e ainda despesas com benefícios de transferência de renda existentes até 2004.

O ano de 2011 foi marcado pelos debates em torno da aprovação dessa Lei Complementar. Não lograram êxito as demandas pela ampliação das alocações federais para o setor. Com a não aprovação da contribuição social para a saúde, perderam-se os aportes extras de recursos a ela associados. Durante a tramitação da emenda constitucional que prorrogava a CPMF, dispositivos similares também determinavam a ampliação do financiamento federal para a saúde. Nesse curto

espaço de tempo, desde 2007, essa foi, portanto, a segunda vez que parlamentares e setores interessados na inexistência de uma contribuição que permitisse o controle das movimentações financeiras impõem à sociedade perda de recursos para o setor.

O texto aprovado mantém para o governo federal a determinação de alocar a cada ano os valores gastos no ano anterior¹⁵ acrescidos da variação nominal do PIB do ano anterior, se positivo. A proposta aprovada no Senado Federal, que vinculava à saúde 30% das receitas correntes líquidas da União, não foi aprovada pela Câmara dos Deputados. Essa redação aumentaria em quase R\$ 30 bilhões os recursos para a saúde.

No entanto, a Lei, ao regulamentar o conjunto de ações e de serviços que podem ser utilizados para fins de apuração dos gastos mínimos, determinará a ampliação dos valores alocados por estados e municípios, que anteriormente aplicavam recursos em programações diferentes às definidas como próprias da saúde.

A Lei também estabelece vários mecanismos para o controle social e busca coibir práticas de desvio dos recursos.

Na Tabela 12 são apresentados os dados, desde 2005, das despesas do Ministério da Saúde, em ações e serviços públicos de saúde, discriminando os seus principais itens.

Em 2011, foram alocados nessas programações R\$ 72,3 bilhões, um valor bem superior ao aplicado em 2010, R\$ 62,0 bilhões, pois a estes valores foi aplicada a correção correspondentes à variação nominal do PIB de 2010, de 16,4%.

As dotações que receberam maior aumento foram as relacionadas a saneamento básico urbano (36%), atenção básica (26%), assistência hospitalar (16%) e suporte profilático (16%).

15 Consideram-se valores gastos os valores empenhados.

TABELA 12

Evolução das despesas do Ministério da Saúde, com ações e serviços de saúde pública, de 2005 a 2011, valores correntes

Valores correntes, em R\$ milhões

| Subfunção | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2011/ 2010 (%) |
|---------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-------------------|
| Administração Geral | 3.408 | 4.819 | 4.996 | 5.892 | 6.963 | 7.789 | 8.727 | 12,0 |
| Assistência aos Povos Indígenas | 4 | 274 | 302 | 284 | 341 | 327 | 307 | -6,2 |
| Assistência Hospitalar e Ambulatorial | 18.155 | 20.089 | 23.070 | 25.495 | 28.966 | 31.266 | 36.334 | 16,2 |
| Atenção Básica | 5.934 | 6.650 | 7.823 | 8.603 | 9.371 | 10.349 | 13.075 | 26,3 |
| Saneamento Básico Rural | 84 | 178 | 253 | 294 | 323 | 182 | 104 | -43,0 |
| Saneamento Básico Urbano | 656 | 929 | 1.302 | 898 | 950 | 861 | 1.169 | 35,8 |
| Suporte Profilático e Terapêutico | 2.970 | 3.788 | 4.305 | 4.751 | 6.058 | 6.063 | 7.031 | 16,0 |
| Vigilância Epidemiológica | 1.851 | 2.218 | 2.075 | 2.218 | 3.393 | 2.995 | 3.362 | 12,3 |
| Vigilância Sanitária | 186 | 258 | 250 | 273 | 292 | 282 | 309 | 9,6 |
| Outras programações | 1.268 | 1.545 | 1.422 | 1.562 | 1.613 | 1.851 | 1.915 | 3,4 |
| Soma | 34.517 | 40.746 | 45.798 | 50.270 | 58.270 | 61.965 | 72.332 | 16,7 |

Nota: despesas do Ministério da Saúde, desconsiderados o pagamento de inativos, de juros, encargos e amortização de dívidas e transferências de renda às famílias. Fonte: Siga Brasil. Org. ANFIP e Fundação ANFIP.

As despesas com saneamento básico urbano, a cargo do Ministério da Saúde, estão relacionadas com os pequenos municípios. Essas ações integraram o PAC, o que, de certa forma, justifica o maior crescimento. Na atenção básica, o governo alocou mais recursos para expansão da rede básica de atendimento (UBS) e os investimentos nessas construções e equiparações cresceram 203%, em relação a 2010. Para a assistência hospitalar, o aumento está relacionado a uma maior distribuição de recursos aos municípios para essas ações. E o suporte profilático foi ampliado com programas mais abrangentes de distribuição gratuita de medicamentos.

Em relação ao PIB, essas despesas em 2011 representaram 1,75%. O valor foi superior ao de 2010, 1,64%. Mas, numa média apurada desde 2002, o governo federal tem alocado cerca de 1,70% do PIB nessas ações.

Os gastos com saúde no Brasil são insuficientes. Somando-se os gastos das três esferas, chega-se a 3,7% do PIB. Segundo estudos da Or-

ganização Mundial da Saúde – OMS, para um financiamento adequado, de um sistema de cobertura universal como o brasileiro, seria necessário quase o dobro. Esses modelos custam em média 6,5% do PIB (para assegurar a saúde universal, Cuba gasta 10% do PIB). Dados da Organização Pan Americana de Saúde¹⁶ indicam países onde sequer há a cobertura universal e que gastam muito mais, como EUA (7,8%), Canadá, (7,5%), México (4,9%), Argentina (4,6%), Chile (4,0%), Uruguai (9,0%).

A Tabela 13 apresenta algumas informações adicionais sobre a evolução das despesas com saúde, no âmbito do governo federal. Além das despesas totais, estão identificados os gastos com investimentos totais e os setoriais, nas programações de atenção básica, hospitalar e de saneamento. Também estão disponibilizados os gastos totais em valores constantes, deflacionados pelo INPC de dezembro de 2011 e ainda estes gastos em relação à população.

TABELA 13

Evolução das despesas do Ministério da Saúde, com ações e serviços de saúde pública, de 2005 a 2011, valores correntes

R\$ milhões

| Programações escolhidas | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Despesas totais (valores correntes) | 34.517 | 40.746 | 45.798 | 50.270 | 58.270 | 61.965 | 72.332 |
| Investimentos totais (valores correntes) | 2.085 | 2.159 | 2.873 | 2.606 | 3.413 | 3.117 | 4.145 |
| atenção básica | 306 | 203 | 247 | 240 | 407 | 323 | 979 |
| atenção hospitalar | 697 | 482 | 712 | 800 | 1.293 | 1.388 | 1.425 |
| saneamento urbano e rural | 2.728 | 3.055 | 4.149 | 3.503 | 4.352 | 3.940 | 5.271 |
| Despesas totais (valores constantes de dez/2011) | 47.699 | 53.806 | 58.345 | 60.470 | 66.861 | 67.710 | 74.262 |
| Gastos federais per capita (a preços de dez/2011) | 265 | 296 | 317 | 325 | 355 | 355 | 386 |

Nota: despesas do Ministério da Saúde, desconsiderados o pagamento de inativos, de juros, encargos e amortização de dívidas e transferências de renda às famílias. Fonte: para as despesas, Siga Brasil; para a população IBGE (valores estimados pelo instituto para 2011). Org. ANFIP e Fundação ANFIP.

Os dados apontam o crescimento dos investimentos naquelas programações associadas ao PAC (atenção básica e saneamento). Os investi-

16 Os dados estão disponíveis em Situación de Salud en las Américas. Indicadores Básicos 2009.

mentos federais na expansão das unidades de atenção básica e hospitalar respondem pela maior parte da expansão da rede, porque as alocações de estados e de municípios estão concentradas nos gastos de custeio com o atendimento.

A vinculação dos recursos federais à variação do PIB nominal tem permitido a expansão dos recursos, mesmo quando deflacionados e também quando apurados em gastos per capita. Mas esse ritmo de crescimento é pequeno frente às carências e ao atual subfinanciamento.

No orçamento de 2012, o Congresso inovou ao alocar, para a saúde, valores que superam o mínimo em R\$ 5 bilhões. No entanto, a execução desses valores extras foi coibida pelo decreto de contingenciamento editado pelo governo. Espera-se que, ao longo do ano, essa alocação seja liberada.

3.4 ASSISTÊNCIA SOCIAL GERAL

Um conjunto muito amplo de ações e de serviços da assistência social complementa e potencializa os efeitos positivos dos benefícios e das transferências assistenciais, para a construção da cidadania, redução das desigualdades, inclusão produtiva, proteção social e segurança alimentar e nutricional desses segmentos mais pobres da sociedade.

Além das articulações interministeriais e federativas, são elementos fundamentais dessas políticas, a consolidação do cadastro único (CadÚnico), a ampliação dos serviços socioambientais, com o Sistema Único de Assistência Social (Suas) e a expansão das redes de Centros de Referência da Assistência Social (Cras) e de Centros de Referência Especializada da Assistência Social (Creas).

Segundo os relatórios governamentais, além do aumento na concessão dos benefícios, essas ações propiciaram em 2011:

- 80 mil vagas para qualificação no Pronatec;
- assistência técnica, sementes e fomento para 37 mil famílias no campo;
- 83 mil cisternas do Programa de Universalização do Acesso e Uso da Água;

- aquisição da produção agrícola, dentro do Programa de Aquisição de Alimentos, em uma ação combinada com o MDA, beneficiando 203 mil famílias de pequenos agricultores rurais, sendo desses 82,6 mil em situação de extrema pobreza;
- em ação emergencial, distribuição de 1,5 milhão de cestas de alimentos, para 400 mil famílias;
- ampliação da Rede de equipamentos, com restaurantes populares, cozinhas comunitárias e bancos de alimentos, que inclui armazenamento e transporte da produção da agricultura familiar.

A Tabela 14 apresenta a evolução recente das despesas do MDS, com o detalhamento dos principais programas assistenciais, em valores correntes.

TABELA 14

Evolução das despesas do Ministério do Desenvolvimento Social, com ações e serviços de assistência social, em valores correntes

Valores correntes, em R\$ milhões

| Subfunção | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Assistência à Criança e ao Adolescente | 542 | 248 | 280 | 405 | 592 | 683 | 652 |
| Assistência Comunitária | 436 | 1.297 | 1.316 | 1.356 | 1.323 | 1.613 | 1.483 |
| Alimentação e Nutrição | 348 | 385 | 404 | 532 | 544 | 687 | 795 |
| Saneamento Básico Rural | 64 | 62 | 66 | 76 | 82 | 159 | 455 |
| Outras programações | 325 | 191 | 237 | 230 | 204 | 283 | 648 |
| Total geral | 1.716 | 2.183 | 2.302 | 2.600 | 2.746 | 3.425 | 4.033 |

| Principais programas | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|-------------------------------|------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Erradicação trabalho infantil | 213 | 198 | 216 | 206 | 258 | 261 | 237 |
| Acesso à alimentação | 151 | 584 | 619 | 684 | 736 | 948 | 1.347 |
| Proteção social básica | - | 536 | 675 | 592 | 578 | 619 | 654 |
| Proteção social especial | - | 95 | 117 | 185 | 166 | 239 | 164 |
| Pró Jovem | - | - | - | 150 | 253 | 335 | 316 |
| Soma deses programas | 364 | 1.413 | 1.627 | 1.816 | 1.991 | 2.401 | 2.717 |

Nota: Alimentação e nutrição inclui a subfunção Abastecimento. Fonte: Siga Brasil. Org. ANFIP e Fundação ANFIP.

No detalhamento, apresentado pela Tabela 15, pode-se acompanhar a evolução recente das despesas associadas a uma seleção de programas.

A associação de políticas da Seguridade, como construção de cisternas e a aquisição de alimentos dos assentamentos rurais, a outras ações do Orçamento Fiscal, como o Luz no Campo, permitiu um aumento da renda própria de segmentos sociais antes altamente desprotegidos.

Esse conjunto, que engloba as políticas de valorização do salário mínimo, o processo de crescimento econômico com desenvolvimento inclusivo e o aumento, em volume de recursos e abrangência, das ações assistenciais, tem assegurado a melhoria das condições sociais e a diminuição das desigualdades.

TABELA 15

Evolução das despesas com ações selecionadas do Ministério do Desenvolvimento Social, em valores correntes

Valores correntes, em R\$ milhões

| Ações finalísticas selecionadas da Assistência Social | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|------------|------------|------------|--------------|
| Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar | 462 | 488 | 624 | 745 |
| Serviços de Proteção Socioassistencial às Crianças e aos Adolescentes Vítimas de Violência, Abuso e Exploração Sexual | 54 | 66 | 59 | 63 |
| Atendimento à Criança e ao Adolescente em Jornada Ampliada | 206 | 258 | 261 | 237 |
| Serviço Socioeducativo para Jovens de 15 a 17 anos | 136 | 248 | 329 | 316 |
| Distribuição de Alimentos a Grupos Popacionais Específicos | 41 | 60 | 66 | 62 |
| Serviços de Proteção Social Básica às Famílias | 253 | 299 | 394 | 502 |
| Serviços Específicos de Proteção Social Básica | 261 | 220 | 95 | 91 |
| Serviços Específicos de Proteção Social Especial | 122 | 143 | 143 | 159 |
| Acesso à Água para Produção de Alimentos para o Autoconsumo | 22 | 25 | 25 | 199 |
| Construção de Cisternas para Armazenamento de Água | 54 | 57 | 134 | 256 |
| Soma dessas ações | 712 | 744 | 790 | 1.207 |

Fonte: Siga Brasil. Org. ANFIP e Fundação ANFIP.

3.5 PREVIDÊNCIA SOCIAL, PESSOAL E OUTRAS DESPESAS ADMINISTRATIVAS DO MPS

Esse grupo de despesas analisa programações administrativas e operacionais do MPS, já que a arrecadação das contribuições previdenciárias foi deslocada após a criação da Secretaria da Receita Federal do Brasil, e as despesas com benefícios estão em outras seções. Assim, preponderam as despesas com pessoal ativo¹⁷, modernização tecnológica e instalação e funcionamento das unidades de atendimento.

Até 2009, verificou-se um maior crescimento das despesas com instalação de agências, resultado da expansão e da interiorização da rede própria de atendimento.

Além da expansão das unidades, promovida em 2009, têm obtido destaque as despesas com a modernização tecnológica e com a Previdência eletrônica. A central de atendimento telefônico e até mesmo os serviços disponibilizados pela Internet têm proporcionado maior agilidade no atendimento.

A Tabela 16 apresenta esses números das despesas administrativas e operacionais do Ministério da Previdência Social, exceto as despesas com benefícios

TABELA 16
Evolução das despesas do Ministério da Previdência Social

Valores correntes, em R\$ milhões

| Especificação | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Instalação, reformas e ampliação de redes de atendimento | 14 | 60 | 41 | 117 | 440 | 94 | 89 |
| Funcionamento das unidades de atendimento | 321 | 325 | 448 | 443 | 483 | 568 | 589 |
| Previdência eletrônica, cadastro e modernização tecnológica | 341 | 486 | 615 | 540 | 602 | 646 | 682 |
| Administração e outras despesas | 2.728 | 3.671 | 3.688 | 3.656 | 4.739 | 5.174 | 5.406 |
| Total | 3.404 | 4.542 | 4.792 | 4.755 | 6.265 | 6.482 | 6.767 |

Fonte: STN. Org. ANFIP.

17 As despesas de pessoal, incluídas na Tabela 16 como de Administração geral, diferem das lançadas no Fluxo de caixa do INSS. Primeiro, pelo critério de apuração, nessa Tabela estão lançados os valores liquidados e não os pagos pelo regime de caixa. Segundo, porque aqui não estão computadas as despesas com servidores inativos e pensionistas. Nos estudos da ANFIP, essas despesas são agregadas em regimes próprios.

Vale ressaltar que essas despesas em 2011 foram muito prejudicadas pelo enorme contingenciamento promovido nas programações orçamentárias dos diversos órgãos. Despesas de natureza administrativa e mesmo as demais que não são determinadas e legalmente obrigatórias tiveram, de modo geral, uma execução muito restrita.

3.6 OUTRAS AÇÕES DA SEGURIDADE SOCIAL

A Análise da Seguridade Social considera ainda como próprias da Seguridade, as ações de saúde e assistência social executadas em outros órgãos, desde que não se afastem dos preceitos constitucionais de atendimento universal e de necessidade, respectivamente.

Dentro desses conceitos, há ações de assistência social no Ministério da Justiça e em Secretarias da Presidência da República, despesas de saneamento no Ministério das Cidades, despesas de saúde nos hospitais universitários, e a merenda escolar, que é legalmente financiada com recursos das contribuições sociais.

Em 2011, esse conjunto de ações correspondeu a R\$ 7,6 bilhões. Esse valor foi superior ao de 2010 em R\$ 0,3 bilhão, 4,0% de aumento. Em relação ao PIB, representou 0,18%, um valor muito próximo da média de 0,19%, que compreende os últimos três exercícios (Tabela 17).

TABELA 17

Evolução das despesas em outras ações da Seguridade Social, realizadas em diversos órgãos, valores correntes, 2005 a 2011

Valores correntes, em R\$ milhões

| Especificação | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Infância, adolescência, idoso e pessoa com deficiência | 33 | 34 | 71 | 69 | 89 | 92 | 50 |
| Ações saneamento | 34 | 54 | 1.511 | 1.696 | 2.526 | 1.409 | 1.334 |
| Alimentação do educando | 1.226 | 1.480 | 1.521 | 1.490 | 2.023 | 3.039 | 3.058 |
| Hospitais de ensino | 360 | 405 | 431 | 493 | 1.998 | 2.672 | 3.040 |
| Outras ações de seguridade social | 91 | 29 | 43 | 70 | 57 | 49 | 69 |
| Soma | 1.744 | 2.004 | 3.577 | 3.819 | 6.692 | 7.260 | 7.552 |

Fonte: Siga Brasil. Org. ANFIP e Fundação ANFIP.

Neste último ano, merece destaque o crescimento das alocações nos hospitais universitários (HU), que alcançou 14%. Em 2010, esses valores já haviam aumentado em 33%. O Ministério da Educação - MEC tem dedicado esforços para a reestruturação e revitalização desse importante instrumento do SUS, de atenção especializada.

Nas demais programações ocorreram pequenas variações. Na merenda escolar, por exemplo, houve um pequeno aumento de 1%, depois que, em 2010, essas despesas cresceram 50%, em decorrência da expansão da cobertura para a educação básica, inclusive o segundo grau.

3.7 OS BENEFÍCIOS E OUTRAS AÇÕES DE FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR - FAT

As receitas e as despesas do FAT integram o Orçamento da Seguridade Social. A principal despesa, o seguro desemprego, tem constitucionalmente caráter substitutivo da renda do trabalho. O art. 201, III, considera esse programa como previdenciário. A principal receita do Fundo é a Contribuição Social para o PIS, incidente sobre o faturamento das empresas. Trata-se de uma fonte de financiamento exclusiva do Orçamento da Seguridade Social.

Esse relatório divide as despesas do FAT em dois grupos, um para benefícios e outro para as demais ações do Fundo.

Há dois grandes grupos de benefícios do FAT: o seguro desemprego e o abono salarial.

O seguro desemprego visa a dar assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa. Também é beneficiado, independentemente de qualquer vínculo anterior, o trabalhador resgatado de regime de trabalho forçado ou da condição análoga à de escravo. Para os períodos de defeso, quando o pescador ou o marisqueiro não pode trabalhar, também é concedido o benefício. Nesses últimos anos até o trabalhador doméstico pode ter acesso, desde que haja a opção pelo recolhimento

do FGTS. Há ainda uma bolsa de qualificação para auxiliar os trabalhadores na busca, ou na preservação de emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissionais. Os benefícios são concedidos, em sua maioria, em valores pouco superiores a um salário mínimo.

O abono salarial funciona como uma remuneração extra de um salário mínimo, a que têm direito os trabalhadores que estiveram registrados, no ano anterior, com uma média salarial inferior a dois salários mínimos.

A Tabela 18 apresenta a evolução desses benefícios e ainda as despesas de várias outras ações do FAT voltadas para a intermediação do emprego, a qualificação profissional e para o desenvolvimento de diversas políticas na área do trabalho. O FAT também financia os diversos sistemas de registro e controle do emprego, como a Relação Anual de Informações Sociais - RAIS, o Cadastro de Empregados e Desempregados - CAGED e a Pesquisa Mensal de Emprego - PME. Merecem destaque os valores realizados em 2009 com os pagamentos de seguro desemprego, do abono salarial, da bolsa qualificação e das despesas com treinamento e capacitação.

Em 2011, os benefícios distribuíram R\$ 34,2 bilhões. Foram R\$ 5,0 bilhões a mais do que em 2010, um aumento de 17%. Em relação ao PIB, no ano passado as despesas corresponderam a 0,82%, um percentual superior ao de 2010, de 0,77%.

Mesmo desconsiderando as despesas atípicas realizadas em 2009, quando foi ampliado o número de prestações do seguro desemprego e as condições para o recebimento da Bolsa Qualificação, os valores empregados com o seguro desemprego e o abono salarial vêm crescendo a cada ano.

Em relação ao seguro desemprego, a maior formalização do trabalho está sendo acompanhada de um aumento na rotatividade da mão de obra. No Brasil, essa rotatividade sempre foi elevada. Primeiro, porque em cenários de altas taxas de desemprego, a rotatividade cumpre um papel de reduzir o custo do trabalho ao permitir a contratação de empregados por salários inferiores ao dos demitidos. Segundo, porque com terceirizações e com contratações temporárias, o empregador também alcança um menor custo do trabalho.

TABELA 18

Evolução dos pagamentos realizados com benefícios do FAT e as despesas das principais ações do Fundo, de 2005 a 2011

Valores correntes, em R\$ milhões

| Benefícios do FAT | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| abono salarial | 2.755 | 3.957 | 5.096 | 5.975 | 7.565 | 8.758 | 10.379 |
| seguro desemprego | 8.396 | 10.601 | 12.353 | 14.153 | 18.583 | 19.235 | 22.488 |
| seguro desemprego trab doméstico | 9 | 10 | 13 | 15 | 17 | 20 | 23 |
| seguro desemprego pescador | 212 | 331 | 484 | 540 | 908 | 1.179 | 1.264 |
| seguro desemprego resgate trab escravo | 2 | 4 | 5 | 6 | 4 | 3 | 3 |
| Bolsa qualificação | 4 | 6 | 5 | 4 | 58 | 9 | 15 |
| Total benefícios | 11.378 | 14.910 | 17.957 | 20.694 | 27.135 | 29.204 | 34.173 |

| Outras Ações do FAT | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|--------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Políticas na Área do Trabalho | 70 | 78 | 81 | 96 | 72 | 79 | 92 |
| Funcionamento das Unidades Regionais | 59 | 69 | 69 | 86 | 79 | 84 | 85 |
| Intermediação de Mão-de-Obra | 84 | 89 | 93 | 101 | 93 | 70 | 95 |
| Qualificação de Trabalhadores | 140 | 117 | 102 | 159 | 170 | 166 | 98 |
| Habilitação ao Seguro-Desemprego | 28 | 41 | 29 | 32 | 36 | 26 | 38 |
| Cad. de Emp. e Desempregados - CAGED | 17 | 17 | 19 | 17 | 16 | 20 | 20 |
| Outras programações | 144 | 272 | 287 | 231 | 141 | 105 | 137 |
| Total Outras Ações do FAT | 543 | 683 | 680 | 722 | 607 | 551 | 565 |

| | | | | | | | |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Total de benefícios e outras ações do FAT | 11.922 | 15.593 | 18.636 | 21.416 | 27.742 | 29.755 | 34.738 |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|

Fonte: Siga Brasil. Org. ANFIP e Fundação ANFIP.

Quando as taxas de desemprego diminuíram regularmente a partir de 2005, a rotatividade não diminuiu. Um relatório sobre a Avaliação Financeira do FAT, elaborado pelo MTE e enviado ao Congresso, para a tramitação da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2013, aponta que a ro-

tatividade cresceu de 33,7% em 2005, para 37,6%, em 2010. Esse número no Brasil apresenta inconformidade, porque no cálculo estão incluídos os postos de trabalho dos servidores estatutários, dotados de estabilidade. Quando apenas os dados dos celetistas são considerados, a rotatividade ultrapassa a casa dos 40%. Ela era de 42,8% em 2006 e subiu para 46,8% em 2010.

Como a maior formalização não diminuiu a rotatividade, um quantitativo mais expressivo de trabalhadores passou a fazer jus ao seguro desemprego. Em 2005, foram 5,6 milhões de beneficiários e, em 2011, 7,9 milhões.

Assim, além do impacto dos aumentos reais do salário mínimo, o público alvo também cresceu, afetando duplamente as despesas com esse benefício.

Em relação ao abono salarial, também há um aumento muito grande do público alvo. E, para compor esse resultado, três grandes fatores se complementam.

O primeiro é a grande geração de empregos formais. Nos últimos 12 anos foram gerados 14,3 milhões de postos de trabalho, com registro formal, conforme dados do CAGED. Desses, 11,7 milhões se deram posteriormente a 2003. No final daquele ano, a RAIS apontava a existência de 29,5 milhões de vínculos ativos. Em dezembro de 2010, esse número aumentou quase 50%, chegando a 44,0 milhões. Esse número deve chegar a 46 milhões, com a divulgação dos dados de 2011.

O segundo está relacionado ao baixo salário na contratação. A cada ano, um percentual maior de trabalhadores vem sendo contratado em faixas de remuneração inferiores a dois salários mínimos. Em 2000, apenas 30% das admissões se davam nessa faixa. Em 2005, eram 45%; e em 2010, 51% (dados da RAIS). Por conta desse acúmulo de contratações por até dois salários, em 2000, 33% dos trabalhadores celetistas enquadravam-se nesta faixa de renda. Em 2005, eram 48% e, em 2010, 56%.

Como todos os trabalhadores que receberam no ano anterior menos de dois salários mínimos fazem jus ao benefício, hoje a maioria dos trabalhadores celetistas tem direito ao abono salarial. Para os beneficiados, o abono salarial é quase um 14º salário pago pelo governo.

Vale ressaltar que a política de valorização do salário mínimo, essa importante política tem diminuído as diferenças e as desigualdades da retribuição pelo trabalho, afeta diretamente esse resultado, pois o salário mínimo tem crescido em ritmo superior ao dos demais salários.

O terceiro fator é também a alta rotatividade do emprego. Ao serem demitidos ou terem extintos os seus contratos temporários ou por prazo determinado, os trabalhadores passam em média vários meses antes de uma nova colocação. Esses meses sem salário diminuem a média efetiva recebida ao longo do ano, aumentando ainda mais o público alvo do programa.

Esse conjunto elevou o número de beneficiários do abono salarial. Em 2000, foram 5,6 milhões; em 2005, 9,7 milhões e, em 2011, 19,1 milhões.

O crescimento dessas despesas com benefícios do FAT já provoca, mesmo dentro do governo, evocações pelas mudanças nos critérios para concessão de benefícios.

As despesas com esses benefícios são fundamentais para repor direitos de cidadania afrontados pela alta rotatividade e pelos ainda baixos salários pagos em nosso país.

4 A PREVIDÊNCIA SOCIAL EM 2011

Neste Capítulo são analisadas em maior profundidade as receitas e as despesas da Previdência Social.

O Regime Geral de Previdência Social precisa ser discutido sob óticas que ultrapassem os frios números de receita e despesas.

Primeiro, a Previdência é parte integrante do sistema de Seguridade Social. Deve garantir uma renda substitutiva para o trabalho e enquadrar-se no conjunto de princípios e de objetivos da Seguridade determinados pela Constituição. Nessa condição, precisa responder pela promoção da universalidade de cobertura, da equidade e da distributividade e, enfim, pela construção de uma realidade de bem-estar e de justiça social.

Segundo, a Previdência é partícipe do chamado mundo do trabalho. Suas regras para concessão de benefícios, de carência, de contribuição, entre outros aspectos, precisam estar em sintonia com a realidade. Afinal, os trabalhadores urbanos e rurais têm assegurado o direito constitucional à cobertura previdenciária.

Como parte integrante da Seguridade, o RGPS participa também do modelo plural de financiamento, em que os resultados dependem de vários fatores, como lucro e faturamento das empresas, rendimento do trabalho, relação entre os salários e a renda nacional, entre outros.

Como uma política responsável por assegurar aos trabalhadores uma renda substitutiva para os momentos de incapacidade laboral, precisa estar em sintonia com condições demográficas, população em

idade ativa, taxas de ocupação de mão-de-obra, saúde do trabalhador, desemprego e desalento, massa salarial, salário médio, produtividade do trabalho etc. As condições de financiamento, o sistema de carências e requisitos e a definição dos valores de benefícios dependem de todos esses fatores, para assegurar o acesso dos trabalhadores ao vínculo previdenciário e aos seus benefícios.

Desde 2004, os números do mercado de trabalho foram muito bons para a geração de emprego e até mesmo para a remuneração dos trabalhadores. Essa nova realidade criada, com o aumento progressivo da formalização do emprego, construiu novos parâmetros para a discussão da Previdência Social. Praticamente afastou, ou pelo mesmo mitigou, os agressivos discursos que localizavam nas contas da Previdência os grandes males para as finanças do governo federal. Já em 2007, durante o Fórum da Previdência Social, reconheceu-se a condição superavitária da Previdência urbana e o importante papel das renúncias e imunidades na fabricação do chamado déficit do setor rural. Foram afastados, assim, os inúmeros argumentos por mais uma rodada de reformas para suprimir ou diminuir direitos de natureza previdenciária.

De lá para cá, o mercado de trabalho¹⁸ melhorou ainda mais, o desemprego caiu, a renda aumentou, a formalização ultrapassou marcas importantes: os empregados com carteira assinada já representam 68% do total de empregados e 53% do total de pessoas ocupadas e as ocupações registradas, de empregos com carteira e servidores públicos, são 64% do total de trabalhadores ocupados. Esses números refletem o mercado de trabalho das regiões metropolitanas e estão indicados na Tabela 19.

Como mostra a Tabela 19, nesse período de 10 anos, a população em idade ativa cresceu 15,2%. A população economicamente ativa, que, pela ocupação de postos de trabalho ou pela busca em ocupá-los, interfere diretamente nesse mercado de trabalho, aumentou 18,7%. Isto significou um aumento da taxa de atividade. Quando as condições de trabalho pioram, ocorre o oposto.

Por sua vez, a população ocupada cresceu 26,4%. Mais pessoas passaram a ocupar postos de trabalho do que os que, pela idade, chegaram ao mercado. Além do reflexo direto que resultou na diminuição do desempre-

18 Com dados do IBGE, Pesquisa Mensal de Emprego.

go (caiu 40% no período), diminuiu pela metade a subocupação – pessoas ocupadas, mas que trabalham, por falta de opção, em jornadas reduzidas. Em 2003, essas pessoas representavam 5% do total de pessoas ocupadas; em 2011, apenas 2,3%.

TABELA 19

Evolução de indicadores do mercado de trabalho, regiões metropolitanas, 2002 a 2011

milhares de pessoas %

| | Idade Ativa | Econ. Ativa | População Ocupada | | | | Desempregada | Proporções (%) | | |
|-------------------------|-------------|-------------|-------------------|-----------|------------------|-------------|--------------|-----------------------|------------------------|----------------------------|
| | | | Total | Empregada | Emp. c/ carteira | Servi-dores | | Emp carteira / Empreg | Emp carteira / ocupado | Emp cart.+ servid. / Ocup. |
| 2002 | 36.361 | 20.125 | 17.780 | 13.225 | 8.092 | 1.996 | 2.345 | 61,2% | 45,5% | 56,7% |
| 2003 | 37.011 | 21.128 | 18.520 | 13.628 | 8.198 | 1.985 | 2.608 | 60,2% | 44,3% | 55,0% |
| 2004 | 37.664 | 21.525 | 19.052 | 14.014 | 8.331 | 2.013 | 2.473 | 59,4% | 43,7% | 54,3% |
| 2005 | 38.345 | 21.693 | 19.554 | 14.601 | 8.790 | 2.066 | 2.139 | 60,2% | 45,0% | 55,5% |
| 2006 | 38.945 | 22.139 | 19.926 | 14.971 | 9.179 | 2.139 | 2.213 | 61,3% | 46,1% | 56,8% |
| 2007 | 39.619 | 22.535 | 20.435 | 15.361 | 9.621 | 2.161 | 2.100 | 62,6% | 47,1% | 57,7% |
| 2008 | 40.252 | 22.934 | 21.122 | 16.026 | 10.263 | 2.246 | 1.813 | 64,0% | 48,6% | 59,2% |
| 2009 | 40.847 | 23.148 | 21.276 | 16.174 | 10.504 | 2.308 | 1.872 | 64,9% | 49,4% | 60,2% |
| 2010 | 41.364 | 23.611 | 22.019 | 16.857 | 11.221 | 2.389 | 1.591 | 66,6% | 51,0% | 61,8% |
| 2011 | 41.883 | 23.898 | 22.473 | 17.375 | 11.917 | 2.424 | 1.426 | 68,6% | 53,0% | 63,8% |
| Aumento 2002 a 2011 (%) | 15,2 | 18,7 | 26,4 | 31,4 | 47,3 | 21,5 | -39,2 | - | - | - |

Médias Anuais. Fonte: PME - IBGE. Org. ANFIP e Fundação ANFIP.

Nesses dez anos, a quantidade de postos sob a forma de emprego cresceu 31%, mais, portanto, do que o número de pessoas ocupadas. Durante os anos 90, segundo o IBGE, ocorreu o oposto, uma grande precarização do trabalho. Nas regiões metropolitanas, o número de empregados com carteira diminuiu de 9,6 milhões (média de 1990) para 7,3 milhões (média de 1999), uma queda de 24%. Nesse período, a falta de

emprego levava os trabalhadores para a informalidade da ocupação por conta própria, da produção para o próprio consumo e da ocupação sem remuneração.

E a qualidade do emprego também aumentou do ponto de vista da formalização. O quantitativo de trabalhadores empregados com carteira cresceu 47%, o triplo da expansão da população em idade ativa e quase o dobro do aumento no número de pessoas ocupadas.

Ao final de 2011, 64% dos trabalhadores ocupados eram empregados com carteira assinada ou servidores públicos, tendo, pois, acesso pleno aos direitos trabalhistas, como salários, 13º, férias, entre outros.

Esse conjunto de melhorias no mercado de trabalho foi fundamental para estabelecer direitos de cidadania para a maioria dos trabalhadores e para equacionar o financiamento direto da Previdência Social.

Não restam dúvidas de que essas melhorias que se acumulam ainda são insuficientes para romper com os frutos acumulados da desestruturação do mercado de trabalho promovida ao longo dessas quase duas décadas de neoliberalismo.

E, embora o desemprego esteja nos níveis mais baixos desde que a atual série passou a ser medida, o desalento - a quantidade de pessoas que sequer estão procurando emprego - ainda é alto, especialmente entre os jovens. Ressalte-se que, segundo o IPEA¹⁹, esse desalento decorre de uma percepção de que as exigências para a ocupação das vagas estão acima das suas possibilidades, faltando-lhe escolaridade ou experiência exigidas.

Do ponto de vista do financiamento do RGPS, desde 2004, o quantitativo de recursos que a Seguridade Social aporta para cobrir as despesas com benefícios previdenciários diminuiu. Essa queda foi mais acentuada nos anos em que o PIB e o emprego cresceram com maior vigor.

Essa necessidade, como mostra a Tabela 20, apresenta a tendência de queda, seja em valores nominais, seja em percentuais do PIB. Os dados de receitas e de despesas do Regime Geral de Previdência Social permitem acompanhar os valores oficialmente divulgados, que ignoram

19 Sistema de Indicadores de Percepção Social, fevereiro de 2011.

a existência das renúncias previdenciárias, os valores com a compensação dessas renúncias e a reposição da parcela da CPMF que financiava parte da Previdência rural.

TABELA 20

Receitas e despesas do Regime Geral de Previdência Social, valores divulgados, 2004 a 2011

valores correntes, em R\$ milhões

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Receitas | 93.766 | 108.434 | 123.520 | 140.412 | 163.355 | 182.008 | 211.968 | 245.892 |
| Despesas | 128.743 | 146.010 | 165.585 | 185.293 | 198.950 | 223.850 | 254.859 | 281.438 |
| Compensação previdenciária | - | - | - | - | 612 | 1.026 | 1.325 | 1.387 |
| Saldo | -34.977 | -37.576 | -42.065 | -44.882 | -36.207 | -42.867 | -44.215 | -36.933 |
| Saldo % PIB | -1,80% | -1,75% | -1,78% | -1,69% | -1,20% | -1,36% | -1,20% | -0,89% |
| % benefícios coberto por outros recursos da Seguridade | 27,2% | 25,7% | 25,4% | 24,2% | 18,2% | 19,1% | 17,3% | 13,1% |

Fonte: MPS. Org. ANFIP e Fundação ANFIP.

A forma como são apresentados os dados do RGPS, destacando-se a necessidade de aporte de outros recursos da Seguridade, destinando-se, conscientemente ou não, a configurar uma condição deficitária para a Previdência Social. Esse método tem diversos problemas constitucionais e lógicos.

A Previdência não pode ser medida exclusivamente pelas contribuições de trabalhadores e de empresas. Na imensa maioria dos países, essas contas são feitas considerando um tripé contributivo, incluindo também recursos do Tesouro. No Brasil, em especial, o aporte de recursos ainda é feito com fontes próprias da Seguridade Social, nem são recursos do Tesouro, propriamente ditos, que rivalizam com a educação, os investimentos em infraestrutura, os gastos com a segurança, etc.

O RGPS demanda hoje cada vez menos recursos extras. A Tabela 20 demonstra que os aportes da Seguridade foram de apenas R\$ 37 bi-

lhões (0,9% do PIB e 13% do total de despesas em benefícios). Segundo o IPEA²⁰, na média dos países da União Europeia membros da OCDE, os recursos do Tesouro respondem por 36% das despesas previdenciárias – quase o triplo do verificado no Brasil em 2011.

Vale lembrar ainda que o fim da CPMF suprimiu da Previdência Social uma das suas fontes exclusivas. Desde 1999, uma parcela da CPMF, equivalente a 0,10% incidente sobre as movimentações financeiras, era vinculada constitucionalmente ao pagamento de benefícios do RGPS.

Até 2007, essa parcela da CPMF²¹ era utilizada para compensar os baixos níveis de contribuição do setor rural. Assim, a partir de 2008, o RGPS perdeu, sem qualquer compensação, algo como R\$ 10 bilhões ao ano, em valores de 2007.

Em 2008, foram aprovadas leis para aumentar as alíquotas do Imposto sobre Operações Financeiras – IOF – e da CSLL relativa ao setor financeiro. Esses aumentos se deram justamente para compensar as receitas perdidas com o fim da CPMF.

Pela justeza de recompormos, pelo menos parcialmente, esses valores, as análises da Previdência Social realizadas pela ANFIP apresentam para discussão a proposta de considerar a CSLL do setor financeiro como associada ao subsistema rural, em substituição à CPMF perdida.

Quando são consideradas as renúncias, como determinado no Fórum de Previdência Social (2007), a diferença entre as receitas e as despesas cai para menos de R\$ 5,8 bilhões, o que equivale a 0,14% do PIB e a apenas 2% do total de benefícios.

A Tabela 21 apresenta os números de receitas e de despesas do RGPS, considerando-se as renúncias e a parcela da CSLL relativa ao setor financeiro.

A seguir, são apresentados os dados em separado dos subsistemas urbano e rural, como deliberado pelo Fórum de Previdência Social. Essa separação não significa atribuir aos benefícios rurais aspecto não contributivo ou assistencial, como fazem alguns autores. Mas permite compre-

20 IPEA. O Estado de uma nação – 2006; p. 483. Os dados são da Eurostat e se referem a 2000.

21 Nos termos constitucionais, dos 0,38% da CPMF, 0,20% era destinada à saúde, 0,10%, ao RGPS e 0,08%, à assistência social, pelo Fundo de Erradicação da Pobreza.

ender melhor a relação entre o mercado de trabalho e a Previdência Social e, com isso, facilitar aos trabalhadores e aos defensores da Previdência contraporem-se às propostas de mudanças que visam a diminuir os direitos previdenciários.

TABELA 21

Receitas e despesas do Regime Geral de Previdência Social, com compensação das renúncias, 2004 a 2011

Valores correntes, em R\$ milhões

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Receitas | 111.847 | 128.887 | 145.989 | 164.921 | 184.482 | 208.946 | 239.089 | 275.572 |
| Previdenciárias | 93.766 | 108.434 | 123.520 | 140.412 | 163.355 | 182.008 | 211.968 | 245.892 |
| CPMF-CSLL | 6.997 | 7.663 | 8.420 | 9.574 | 5.885 | 9.033 | 8.937 | 8.524 |
| Renúncias | 11.084 | 12.789 | 14.048 | 14.934 | 15.242 | 17.906 | 18.184 | 21.156 |
| Despesas | 128.743 | 146.010 | 165.585 | 185.293 | 199.562 | 224.876 | 256.184 | 281.438 |
| Benefícios | 125.642 | 141.922 | 161.274 | 180.162 | 193.491 | 217.343 | 247.390 | 272.839 |
| Sentenças | 3.101 | 4.088 | 4.312 | 5.132 | 5.459 | 6.507 | 7.469 | 7.212 |
| Compensação | - | - | - | - | 612 | 1.026 | 1.325 | 1.387 |
| Saldo Encontrado | -16.896 | -17.124 | -19.597 | -20.373 | -15.080 | -15.929 | -17.095 | -5.866 |
| Saldo % PIB | -0,87% | -0,80% | -0,83% | -0,77% | -0,50% | -0,51% | -0,47% | -0,14% |

Fonte: MPS. Org. ANFIP e Fundação ANFIP.

4.1 AS RECEITAS E AS DESPESAS DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL PARA O SUBSISTEMA URBANO

As receitas previdenciárias do subsistema urbano estão, em sua maior parte, vinculadas à remuneração do emprego formal, pois tanto as contribuições dos segurados, quanto as das empresas tomam por base os rendimentos do trabalho.

Em meio a um expressivo processo de geração de empregos formais, que nos últimos 8 anos ultrapassou a marca anual de 1,5 milhão de novos postos, as contribuições previdenciárias urbanas já ultrapassam o volume de despesas com os respectivos benefícios.

Mais do que resultado econômico favorável, a ampliação da cobertura previdenciária que produziu esse resultado significa maiores espaços de cidadania e tem também reflexos políticos positivos quando subtrai argumentos dos que sempre defenderam reformas na Previdência, com cortes de direitos, como a implantação da idade mínima.

Em 2011, como mostra a Tabela 22, a receita realizada em contribuições previdenciárias do subsetor urbano superou o total de despesas com benefícios em R\$ 22 bilhões e, se consideradas as renúncias, esse superávit totaliza R\$ 40 bilhões, quase 1% do PIB.

TABELA 22

Receitas, renúncias e Despesas do Regime Geral de Previdência Social, subsistema urbano, 2005 a 2011

Valores correntes em R\$ milhões

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Receitas | 115.728 | 131.405 | 148.775 | 171.332 | 192.917 | 222.087 | 259.049 |
| Previdenciárias | 105.086 | 119.715 | 136.167 | 158.383 | 177.444 | 207.154 | 240.534 |
| Renúncias | 10.642 | 11.690 | 12.609 | 12.949 | 15.474 | 14.933 | 18.515 |
| Despesas | 118.626 | 133.216 | 147.386 | 159.565 | 178.999 | 199.461 | 218.616 |
| Saldo (R\$ milhões) | -2.898 | -1.811 | 1.389 | 11.767 | 13.918 | 22.626 | 40.433 |
| Saldo (% PIB) | -0,13 | -0,08 | 0,05 | 0,39 | 0,43 | 0,60 | 0,98 |

Fonte: MPS e RFBB (renúncias). Org. ANFIP e Fundação ANFIP.

Esse saldo positivo não conseguiu ser revertido numa agenda em atenção aos interesses dos segurados do RGPS, seja subsidiando a inclusão de amplos segmentos urbanos que não possuem condição econômica ou, pela idade já avançada, tempo de vida laboral para completarem a carência de 15 anos de contribuição, ou concedendo reajustes maiores para os aposentados e pensionistas que recebem benefícios superiores ao mínimo, ou mesmo o fim do fator previdenciário.

Não por outro motivo cresceram as pressões do empresariado pela desoneração previdenciária. Os R\$ 7,2 bilhões que o governo estima renunciar com o processo de desoneração da folha já representa mais da sexta parte dos resultados positivos de 2011. E essa conta pode crescer

ainda mais durante a tramitação da MP. Muitas emendas apresentadas ampliam os setores beneficiados pela medida.

4.2 AS RECEITAS E AS DESPESAS DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL PARA O SUBSISTEMA RURAL

A análise do subsistema previdenciário rural permite identificar as inúmeras diferenças entre esse público de segurados rurais e os trabalhadores urbanos. Essas diferenças, que englobam capacidade econômica, tipo de regularidade da renda do trabalho, particularidades do ambiente laboral, precisam resultar em diferenças importantes nos requisitos de carência e na forma de cálculo dos benefícios.

Infelizmente, o modelo atual consagra uma grande imunidade tributária para os segmentos econômicos rurais com maior produtividade e capacidade econômica: o setor agroexportador.

Mesmo para os demais agentes econômicos do campo, o modelo contributivo é pouco justo ao determinar que a contribuição previdenciária, calculada sobre a renda da comercialização da produção rural, seja de 2,6% para o grande produtor e de 2,1% para a pequena propriedade que opera sob a forma de economia familiar.

Com a imunidade do agronegócio exportador e os baixos níveis de tributação da produção rural, não é de se estranhar que o subsistema rural demande cobertura financeira.

Isto não transforma o benefício rural de previdenciário para assistencial, nem subtrai o seu aspecto contributivo. A figura do segurado especial rural atende plenamente às condições econômicas e do mercado de trabalho do campo brasileiro. Além de proprietários e de assalariados, ainda vigoram inúmeras relações de trabalho não-assalariadas; uma grande presença de pequenos produtores, arrendatários e meeiros; processos econômicos baseados em relações familiares, e onde se misturam relações mercantis mais avançadas com produções para autoconsumo, associativismo, cooperativismo e troca.

As diferenças do modelo contributivo buscam adequação a uma renda da produção baseada, por exemplos, em safras cujas colheitas e a

comercialização resultante não são necessariamente mensais. Essa adequação à capacidade econômica e à renda dos diversos tipos de segurados respeita a justiça tributária e o preceito constitucional de equidade na forma de participação de custeio.

Esse desequilíbrio encontrado no subsistema rural hoje tem boa parte coberta pelo regime geral de repartição, com a solidariedade entre cidade e campo, e é financiado pela mesma pluralidade de fontes da Seguridade Social.

Assim, nada mais justo do que as diferentes formas existentes de contribuição previdenciária, algumas de responsabilidade do segurado, outras de responsabilidade do comerciante que adquiriu a produção. E como, para a grande maioria dos segurados, a responsabilidade contributiva recai sobre terceiros, os beneficiários ainda comprovam a sua condição de contribuinte apenas pelo exercício da atividade rural.

A Tabela 23 apresenta os dados de receitas, despesas e renúncias do subsistema rural de Previdência.

TABELA 23

Evolução de receitas, despesas e renúncias do RGPS, subsistema rural, 2005 a 2011, valores correntes e % do PIB

Valores correntes em R\$ milhões

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Receitas | 13.158 | 14.583 | 16.145 | 13.150 | 16.029 | 17.002 | 16.521 |
| Previdenciárias | 3.348 | 3.805 | 4.245 | 4.973 | 4.564 | 4.814 | 5.356 |
| CPMF - CSLL | 7.663 | 8.420 | 9.574 | 5.885 | 9.033 | 8.937 | 8.524 |
| Renúncias | 2.147 | 2.358 | 2.326 | 2.293 | 2.432 | 3.251 | 2.641 |
| Despesas | 27.385 | 32.369 | 35.189 | 39.997 | 44.850 | 55.726 | 61.435 |
| Saldo (R\$ milhões) | -14.227 | -17.786 | -19.043 | -26.847 | -28.821 | -38.724 | -44.914 |
| Saldo (% PIB) | -0,7 | -0,8 | -0,7 | -0,9 | -0,9 | -1,0 | -1,1 |

Importante: a CPMF foi extinta em 2007, para 2008 e 2009, foi utilizada a CSLL relativa ao setor financeiro. Fonte: MPS para receitas e despesas previdenciárias; RFB para renúncias e receita da CSLL relativa ao setor financeiro. Org. Anfp e Fundação Anfp.

Para esse subsistema, as renúncias relacionadas pela RFB referem-se tão somente às relativas à imunidade do setor exportador. O fato de a contribuição sobre a produção rural resultar inferior ao devido pela contribuição sobre a folha não é considerado renúncia, mas somente um critério alternativo de contribuição.

Por vários motivos, a contribuição incidente sobre a comercialização da produção agrícola não é capaz de financiar os benefícios que surgem das relações de trabalho no campo. Primeiro, que a fragmentação e a dispersão dessas transações comerciais dificultam a fiscalização e o controle e facilitam a sonegação da contribuição rural sobre a comercialização. Segundo, porque o setor primário agrícola diminui a sua participação no PIB, pelo aumento do setor terciário, de comércio e de serviços. Terceiro, porque os segmentos rurais com maior capacidade contributiva não recolhem contribuição previdenciária sobre a produção exportada, nem têm essa contribuição deslocada para qualquer outro fato gerador, como o lucro.

Entender essas razões é fundamental para afastar propostas oportunistas que pretendem diminuir os direitos previdenciários do trabalhador rural.

5 A PERDA DE RECURSOS DA SEGURIDADE SOCIAL DETERMINADA PELA DESVINCULAÇÃO DAS RECEITAS DA UNIÃO - DRU

Desde 1994, a União, pelas mais diversas formas, se desobriga de repassar integralmente os recursos vinculados à Seguridade e às despesas associadas às contribuições econômicas. Inicialmente, também eram atingidas a educação e as transferências a estados, DF e municípios por repartição de receita.

Ao ser criada pela ECR n.º 1, de 1994, essa desvinculação era denominada Fundo Social de Emergência. Durante o período de vigência desse Fundo, de dois anos, ficou demonstrada a inadequação do título “social”. Integraram esse Fundo, não mais compondo as repartições constitucionais ou obedecendo às vinculações constitucionais: os recursos do Imposto de Renda (IR) descontados de servidores públicos federais; o resultado do pacote fiscal que acarretou um aumento da arrecadação de impostos (IR, ITR e IOF) e de contribuições sociais (CSLL e PIS/PASEP); e 20% da arrecadação total dos impostos e contribuições (ressalvadas as deduções anteriores)²². Naquela época até mesmo 20% das contribuições previdenciárias eram desvinculadas.

22 Várias dessas iniciativas integravam o chamado “Pacotão do Collor”, uma emenda constitucional que aquele governo pretendia aprovar para “modernizar” a Constituição Federal de 1988.

Com essa ECR, inicia-se mais um processo de concentração de recursos da União, que, além de se apoderar de uma parcela mais significativa de recursos, ganhou liberdade de uso de recursos das contribuições sociais, tanto da parcela relativa ao aumento dessa arrecadação, quanto da parcela desvinculada.

Ao longo dos dois anos de vigência demonstrou-se que o FSE de social não tinha nada. Decorria de necessidades fiscais das novas políticas monetárias do Plano Real, com altíssimos custos da dívida federal.

A sua renovação em 1996, pela EC n.º 10, já consignava essa desvinculação sob nova denominação: Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). Por problemas federativos, deixou de subtrair dos fundos constitucionais de repartição 20% da arrecadação dos impostos, mas manteve as demais desvinculações. O FEF foi posteriormente renovado por mais dois anos com a EC n.º 17, de 1997.

Em 2000, foi criada a Desvinculação de Receitas da União (DRU), pela EC n.º 27, renovada pelas Emendas Constitucionais n.º 42, de 2003, 56, de 2007, e 68, de 2011. Hoje, os efeitos da DRU estão restritos às desvinculações das contribuições sociais e das contribuições econômicas. A educação deixou de perder recursos com a EC n.º 59, de 2009.

Embora os efeitos das desvinculações sobre as transferências tenham se restringido ao biênio 1993-1994, foi o tempo necessário para que o aumento das alíquotas das contribuições sociais (recursos que não compõem a repartição de receita com Estados e Municípios) centralizasse recursos tributários na União. Desde então, várias mudanças constitucionais e legais operaram nesse mesmo sentido. Apenas para citar alguns exemplos, e tomando-se por base os estudos tributários da RFB, pode-se identificar:

- em 1994, as receitas de CSLL e da Cofins aumentaram frente ao realizado em 1993, de 2,11% para 3,40%, em percentuais do PIB. Nesse período, as receitas do IR e do IPI caíram de 6,42% para 6,25%;
- em 1996, a criação da Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira (CPMF) com alíquota de até 0,25% - alíquota instituída por Lei foi de 0,20% e o início da cobrança deu-se em 1997 – EC n.º 12; com aumento de 0,8% do PIB em

arrecadação própria para a União;

- em 1998, elevação das alíquotas da Cofins de 2% para 3%; a receita dessa contribuição aumentou, em relação ao PIB, de 1,9% para 3,2%;
- em 1999, elevação das várias alíquotas da CSLL;
- em 1999, a alíquota da CPMF foi ampliada para 0,38%, por um período de doze meses, devendo posteriormente ser cobrada com 0,30%, EC n.º 21; essa arrecadação cresceu de 0,8% para 1,3%, em relação ao PIB;
- em 2000, quando a alíquota da CPMF deveria baixar, com a criação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, ela foi fixada em 0,38% (EC n.º 31), percentual mantido em todas as renovações posteriores (EC n.º 37, de 2002, e EC n.º 42, de 2003);
- em 2002, as receitas da contribuição econômica sobre combustíveis, CIDE-Combustíveis, ampliam em 0,5% do PIB as receitas próprias da União;
- em 2003, com efeitos financeiros a partir de 2004, a transformação da Cofins numa contribuição não-cumulativa, com a aplicação de uma alíquota de 7,6%, elevou a receita dessa contribuição, em relação ao PIB, de 3,4% para 4,0%.

Esse conjunto transitório-permanente criado em 1994 deve vigorar pelo menos até 2015, nos termos da EC n.º 68.

A Tabela 24 apresenta as perdas de recursos do Orçamento da Seguridade Social em decorrência da DRU.

Ao retirar R\$ 52,6 bilhões do Orçamento da Seguridade Social em 2011, a DRU cumpre um papel de esvaziar o financiamento, suprimindo a maior parte do superávit da Seguridade. Essa subtração de recursos não aparece nos relatórios como uma transferência de recursos da Seguridade Social para o Orçamento Fiscal. É como se esses recursos fossem, por natureza, do Orçamento Fiscal.

Quando o governo subtrai esses mais de R\$ 52 bilhões e ainda infla o Orçamento da Seguridade Social com um enorme volume de despesas estranhas a esse Orçamento, constrói um chamado déficit.

TABELA 24

Receita de contribuições sociais selecionadas e os efeitos da desvinculação promovidos pela DRU

Valores correntes, em R\$ milhões

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|----------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Receita de contribuições sociais | 169.145 | 175.870 | 200.409 | 196.485 | 193.865 | 229.274 | 263.194 |
| COFINS | 89.597 | 90.341 | 101.835 | 120.094 | 116.759 | 140.023 | 159.891 |
| PIS/PASEP | 22.083 | 23.815 | 26.116 | 30.830 | 31.031 | 40.373 | 42.023 |
| CSLL | 26.232 | 27.266 | 33.644 | 42.502 | 43.592 | 45.754 | 57.845 |
| Conc Prognósticos | 1.578 | 1.956 | 2.431 | 2.054 | 2.497 | 3.148 | 3.414 |
| CPMF | 29.654 | 32.493 | 36.382 | 1.004 | - | - | - |
| Valores desvinculados | 32.580 | 33.806 | 38.550 | 39.255 | 38.776 | 45.860 | 52.635 |

Fonte: dados da STN. Org. ANFIP e Fundação Anfip.

6 OS REGIMES PREVIDENCIÁRIOS PRÓPRIOS DE SERVIDORES E DE MILITARES

Em 2011, a sociedade e o Congresso Nacional foram inundados por um conjunto distorcido de informações sobre o regime previdenciário dos servidores. Esse debate interdito foi promovido para que o Congresso aprovasse as novas regras de aposentadoria dos servidores públicos.

Esses números sempre identificaram esse regime próprio demandante de uma grande alocação de recursos públicos para acomodar um número reduzido de aposentados e de pensionistas.

Foi repetido à exaustão, para que se transmutasse em verdade, que o regime de aposentadoria dos servidores consumiu R\$ 54 bilhões para acomodar benefícios de 723 mil aposentados e pensionistas, conforme publicado pelo Tesouro Nacional²³. Para reforçar a ideia de desproporção, esses números aparecem comparados com a situação do RGPS, onde haveria uma necessidade de cobertura de R\$ 35,5 bilhões, correspondentes a 24 milhões de segurados usufruindo benefícios na Previdência Social.

Dois pontos, inicialmente, precisavam pelo menos ser expostos:

- o déficit apontado como sendo dos servidores corresponde, na verdade, à situação dos regimes de servidores e de militares, colocado nessa conta sempre que a motivação está centrada no corte de direitos dos servidores;

23 Relatório Resumido da Execução Orçamentária de 2011, em http://www.stn.fazenda.gov.br/hp/downloads/lei_responsabilidade/RR0dez2011.pdf

- nos casos em que ocorre uma desproporção entre servidores ativos e inativos existe uma opção anterior do Estado brasileiro, que promoveu reformas administrativas.

Em relação à confusão em torno do regime previdenciário dos militares não há razões lógicas ou legais que permitam fazer a junção dessas contas. Até mesmo a condição de servidores militares, em contraposição à de servidores civis adotada em 1988, deixou de existir. A partir de 1998, com a EC n.º 18, os servidores militares passaram a ser simplesmente “militares”. Portanto, sequer pode ser dito que se trata dos regimes previdenciários dos servidores (civis e militares).

A razão para acumular numa mesma conta um regime contributivo, como o dos servidores, com um regime não-contributivo, como o dos militares, é simplesmente causar confusão e para legitimar cortes em direitos dos servidores.

A Previdência dos militares tem natureza diferenciada em razão da própria ocupação militar e das especificidades que distinguem as condições de Reserva, que permite a reconvocação para a atividade, e de Reforma determinada pela idade avançada ou pelas condições de saúde. Os militares não contribuem ou formam reservas financeiras para custear as remunerações devidas pelo Estado nos casos de reserva ou de reforma. A única contribuição previdenciária existente é para os benefícios de pensão e somente a esse benefício pode ser associada uma condição de Previdência.

No entanto, até mesmo quando analisa a situação dos militares, o Boletim de Pessoal (MPOG), por exemplo, classifica como “aposentados” os militares da reserva e os reformados.

Pelas naturezas diferenciadas dessas situações, os regimes previdenciários dos servidores e o dos militares devem ser analisados em separado, sob critérios atuariais e financeiros, como determina a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Assim estão os relatórios que acompanham a proposta de Lei de Diretrizes Orçamentárias, em seu Anexo de Metas Fiscais, uma Avaliação Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Civis e uma Avaliação Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Militares da União.

No entanto, as contas aparecem mensalmente misturadas nas publicações do Ministério da Fazenda²⁴, sobre a execução orçamentária, quando os dois regimes são apresentados em um único resultado. Da mesma forma, os boletins mensais da STN/MF, sob o título de “Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos”, englobam despesas dos militares e dos servidores civis.

Nesses relatórios mensais, o total desinteresse pela correta informação leva os seus autores a até mesmo desconsiderar a contribuição patronal no caso dos servidores, uma imposição legal e natural em todo regime previdenciário.

Em relação à desproporção entre servidores ativos e inativos e a sua relação com as reformas administrativas, vale analisar algumas transformações, que resultaram em transferências para estados, municípios ou empresas da responsabilidade pela prestação de serviços públicos. Com essas transferências as pessoas que prestam esses serviços atualmente contribuem para outros regimes previdenciários de servidores públicos ou mesmo para o RGPS. Esses descasamentos, em regimes de repartição, onde as contribuições dos ativos financiam o pagamento dos inativos, significam uma imediata produção de déficit. Essa situação não resulta de privilégios ou de excesso de direitos.

É o caso, por exemplo, da Saúde. Antes da municipalização da saúde - com o SUS -, o governo federal tinha um extenso quadro de profissionais da saúde que trabalhavam nos serviços públicos federais de saúde, remanescentes do INAMPS. Com a municipalização, que representou um grande avanço para o atendimento à população, os atuais profissionais são contratados, em sua imensa maioria pelos municípios. O regime previdenciário dos servidores federais arca com o pagamento de um grande número desses aposentados e pensionistas, mas as contribuições dos atuais servidores da saúde estão dirigidas a outros regimes previdenciários.

Situação análoga pode ser encontrada nos Ministérios da Comunicação, Agricultura, Integração, Transportes e Planejamento (onde estão diversos cargos e carreiras em extinção). Nesses ministérios, mudanças

24 As edições mensais do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal e Outros Demonstrativos, da STN, podem ser acessados em: www.stn.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/gestao_orcamentaria.asp.

ocorridas, por privatizações, descentralização a estados e a municípios, ou simplesmente uma drástica diminuição nos serviços públicos prestados, deixaram desequilibrada a relação entre servidores ativos, inativos e pensionistas. A Tabela 25 apresenta esses números de servidores públicos federais por órgão ou ministério, destacando os identificados acima.

Pela Tabela, pode-se ver que nesses ministérios os servidores ativos representam em média apenas 25% do total do quadro, enquanto que nos restantes a média é de 56%. Enquanto nesses ministérios, laboram menos de um quinto do total de servidores do Poder Executivo, as diversas reformas administrativas construíram um ambiente onde eles acumulam 42% dos aposentados e 56% dos instituidores de pensão. Na média dos demais ministérios, a situação é diferente: 56% dos servidores estão em atividade, 29%, aposentados, e 15%, instituidores de pensão.

Um debate mais transparente se faz urgente, pois não se pode responsabilizar os servidores e os seus direitos pelas opções políticas que construíram essas reformas.

TABELA 25

Quantitativo de servidores públicos federais do Poder Executivo, por órgãos selecionados, segundo situação de vínculo, dez/2011

| | Servidores ativos | % | Servidores aposentados | % | Instituidores de pensão | % | Total | % |
|--------------------------------------|-------------------|-----------|------------------------|-----------|-------------------------|-----------|------------------|------------|
| Agricultura, Pec. e do Abastecimento | 11.357 | 34 | 9.425 | 28 | 12.989 | 38 | 33.771 | 100 |
| Comunicações | 2.383 | 7 | 10.620 | 33 | 18.783 | 59 | 31.786 | 100 |
| Governos dos Ex-Territórios | 14.233 | 44 | 11.522 | 36 | 6.232 | 19 | 31.987 | 100 |
| Integração Nacional | 2.962 | 22 | 4.988 | 37 | 5.454 | 41 | 13.404 | 100 |
| Planejamento, Orçamento e Gestão | 13.900 | 42 | 15.345 | 47 | 3.754 | 11 | 32.999 | 100 |
| Saúde | 51.029 | 28 | 89.601 | 49 | 40.920 | 23 | 181.550 | 100 |
| Transportes | 6.136 | 8 | 17.196 | 23 | 51.933 | 69 | 75.265 | 100 |
| Soma parcial | 102.000 | 25 | 158.697 | 40 | 140.065 | 35 | 400.762 | 100 |
| Outros ministérios | 420.472 | 56 | 217.329 | 29 | 112.260 | 15 | 750.061 | 100 |
| Total poder Executivo | 522.472 | 45 | 376.026 | 33 | 252.325 | 22 | 1.150.823 | 100 |

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal. Org. ANFIP e Fundação ANFIP.

É preciso ainda salientar que a comparação vulgarmente feita entre a remuneração de servidores e dos demais trabalhadores ou os respectivos gastos previdenciários tem desrespeitado o direito da sociedade de não ser enganada pelos seus dirigentes, pelos formadores de opinião e pela imprensa em geral.

A sociedade tem todo o direito de determinar transformações no estatuto jurídico dos servidores, mas precisa fazê-lo tendo acesso às devidas razões e com pleno conhecimento da realidade e das consequências das mudanças. Não pode ser induzida a erro.

Não bastassem essas duas grandes impropriedades, a que soma os regimes de servidores e militares e a que faz desconhecer que foram as reformas administrativas do passado as maiores responsáveis pelos desequilíbrios existentes no regime previdenciário dos servidores, o debate sobre a aprovação da Previdência complementar dos servidores foi amplamente distorcido.

Carece de verdade a afirmação de que o novo regime instituiria o fim do direito à aposentadoria integral dos servidores. Esse direito não mais existe para todos os servidores contratados a partir de 2005. Eles são aposentados pela média de suas contribuições à Previdência, da mesma forma que o conjunto dos trabalhadores. E, além dos 35 anos de contribuição exigidos para os homens, ou 30 para as mulheres, ainda estão submetidos à idade mínima de 60 anos. Os benefícios podem ser maiores quanto maiores foram as suas contribuições. Pelas regras, as aposentadorias e as pensões desses servidores são reajustadas pelo mesmo índice que corrige as aposentadorias do RGPS, ou seja, do conjunto dos trabalhadores.

Desse regime, inaugurado depois da EC n.º 47, não há servidores aposentados, e não foram feitas avaliações sobre a sua viabilidade financeira, se dela resulta ou não necessidade de aporte financeiro.

Esses servidores (por opção) e os que forem contratados após a promulgação da lei (compulsoriamente) estarão submetidos ao novo regime aprovado pelo Congresso.

Nesse novo regime, a capitalização substitui a repartição. O valor final da aposentadoria de cada um será determinado pelos resultados financeiros que o Fundo criado conseguir auferir.

Pelos próximos 30 anos, o novo regime não diminuirá o déficit, pelo contrário: ele representa ampliação dos gastos, porque, além das atuais e das novas aposentadorias a serem concedidas aos atuais servidores, o Estado terá que aportar 8,5% da remuneração dos novos servidores para o Fundo previdenciário. E irá arrecadar menos, pois esses novos servidores deixarão de contribuir para o atual regime previdenciário; as suas contribuições irão para o novo Fundo.

Embora os atuais servidores não estejam submetidos ao novo regime complementar de Previdência, sentirão os seus efeitos. Tanto as novas despesas (a contribuição da União para o novo Fundo) quanto a diminuição de arrecadação da contribuição previdenciária afetam os limites de pessoal estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, pois a contribuição patronal ao novo Fundo é uma despesa de pessoal e as contribuições previdenciárias dos servidores abatem as despesas com inativos para fins dos cálculos da LRF.

6.1 O REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES FEDERAIS

Em 2011, o regime próprio pagou em benefícios R\$ 48,0 bilhões, correspondentes a 1,16% do PIB. Esse valor foi nominalmente superior ao de 2010 em R\$ 3,7 bilhões; no entanto, reduziu-se ligeiramente como proporção do PIB – 1,17% .

As receitas do regime somaram R\$ 27,6 bilhões, superando, em R\$ 1,9 bilhão, o realizado em 2010.

Desde 1998, o Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos – RPPS – foi submetido a três reformas constitucionais e sofreu a influência de muitas leis, sempre com ampliações de carências, restrições de direitos e novos conceitos contributivos que moldaram um novo regime.

A evolução recente de suas receitas e despesas demonstra que, à exceção de 2009 - o valor do PIB do ano da crise distorce tanto receitas quanto despesas -, as receitas crescem em patamares superiores ao PIB, ao contrário das despesas, que têm uma tendência de queda. Em consequência, a necessidade de cobertura do regime cai frente ao PIB. A Tabela 26

apresenta esses números de 2005 a 2011. A Tabela mostra como, nesses sete anos, as receitas cresceram 119%, e as despesas, 81%.

TABELA 26

Receitas, despesas e necessidade de cobertura, do Regime Próprio de Previdência dos Servidores federais, 2005 a 2011, em valores correntes e % do PIB

Valores correntes, em R\$ milhões, e % do PIB

| Classificação | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Contribuição de segurados | 4.189 | 4.907 | 5.648 | 6.627 | 7.558 | 8.524 | 9.131 |
| Ativos | 3.199 | 3.667 | 4.225 | 5.000 | 5.723 | 6.457 | 6.929 |
| Inativos | 769 | 929 | 1.060 | 1.211 | 1.369 | 1.550 | 1.666 |
| Pensionistas | 221 | 311 | 364 | 416 | 466 | 517 | 536 |
| Contribuição patronal | 8.378 | 9.815 | 11.297 | 13.254 | 15.116 | 17.048 | 18.261 |
| Juros, multas, retenções judiciais | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 51 | 167 |
| Total de receitas | 12.567 | 14.723 | 16.946 | 19.882 | 22.675 | 25.622 | 27.558 |
| % PIB | 0,59% | 0,62% | 0,64% | 0,66% | 0,70% | 0,68% | 0,67% |
| Despesas com benefícios | 26.559 | 28.605 | 31.279 | 34.473 | 39.571 | 44.288 | 47.989 |
| % PIB | 1,24% | 1,21% | 1,18% | 1,14% | 1,22% | 1,17% | 1,16% |
| Necessidade de cobertura | 13.991 | 13.882 | 14.333 | 14.592 | 16.896 | 18.666 | 20.430 |
| % PIB | 0,65% | 0,59% | 0,54% | 0,48% | 0,52% | 0,50% | 0,49% |

Fonte: Siga Brasil. Org. ANFIP e Fundação ANFIP.

Analisando uma série mais prolongada no tempo, as despesas com aposentadorias e pensões de servidores civis apresentam um comportamento decrescente em relação a diversos parâmetros importantes, como a despesa total de pessoal, a de ativos, a Receita Corrente Líquida (RCL) e o PIB.

7 EVIDÊNCIAS RECENTES DO MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO

A finalidade do presente capítulo é mostrar, brevemente, algumas mudanças ocorridas no mercado de trabalho brasileiro nos últimos anos, seu comportamento diante da elevação do ritmo de crescimento econômico, mesmo com crises, recessões; diante de algumas mudanças como o crescimento do setor de serviços; diante de alguns problemas que perderam, como a alta rotatividade, a terceirização; bem como algumas alternativas para melhorias, como o crescimento sustentado da economia acompanhado de geração de postos formais de trabalho mais sofisticados, com maiores remunerações; e melhorias nos níveis educacionais que levem, efetivamente, melhores profissionais ao mercado.

A heterogeneidade do nosso mercado de trabalho, herança de décadas de baixo desenvolvimento, faz com que convivamos com diferentes níveis de produtividade, diferentes graus de desenvolvimento tecnológico e com uma mão de obra muitas vezes despreparada, acompanhada de baixos rendimentos; outras vezes dissociada do amparo legal, à margem dos direitos trabalhistas.

Mesmo com as mazelas advindas de políticas “anti-sociais” do passado, percebe-se, de maneira mais incisiva pós 2004, uma boa recuperação e uma melhor performance do mercado de trabalho brasileiro, fato que contribui para a ampliação do chamado trabalho decente.

Apesar dessa melhora, não podemos dissociar nosso mercado de trabalho de problemas até certo ponto crônicos, vistos com mais detalhes no decorrer do capítulo.

Contrapondo-se à desaceleração recente da economia mundial, em decorrência da crise do euro, o destaque no mercado de trabalho fica por conta da diminuição da taxa de desocupados e do aumento dos rendimentos reais, segundo dados da PME/IBGE, contidos na Tabela 27.

A análise feita em seis regiões metropolitanas (Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre) serve de amostra e revela que mesmo com a redução do crescimento da economia em 2011, frente a 2010, houve melhoria desses indicadores com o aumento do rendimento tendo sido acompanhado da redução de desocupados - pessoas que não tinham trabalho e estavam efetivamente procurando trabalho em um determinado período.

TABELA 27

Rendimento médio(1)real do trabalho principal por regiões metropolitanas e número de pessoas desocupadas - dezembro de cada ano em R\$ de jan/2012

| | | | | | | | | | | Rendimento médio real |
|-----------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------------------|
| 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | |
| 1.672,7 | 1.518,4 | 1.575,6 | 1.608,1 | 1.731,0 | 1.847,7 | 1.934,5 | 1.919,2 | 2.029,5 | 2.089,0 | |
| Variação | -9,2 | 3,8 | 2,1 | 7,6 | 6,7 | 4,7 | -0,8 | 5,7 | 2,9 | |

| Desocupados - estimativas (em 1.000 pessoas) | | | | | | | | | |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
| 2.130 | 2.314 | 2.080 | 1.823 | 1.864 | 1.681 | 1.567 | 1.592 | 1.251 | 1.133 |
| Variação | 8,6 | -10,1 | -12,3 | 2,2 | -9,8 | -6,8 | 1,6 | -21,4 | -9,4 |

Fonte: IBGE/PME (Pesquisa Mensal de Emprego) mar.2002-jan.2012. Elaboração Anfip.

Nota: (1) Inflacionado pela média ponderada do INPC das seis regiões metropolitanas.

Obs: 1. Inflacionado pelo INPC da região metropolitana.

2. Excluíse trabalhadores não remunerados e trabalhadores que receberam somente em benefícios.

3. Período de referência de 30 dias para procura de trabalho.

Apenas para efeito comparativo, embora os dados careçam de harmonização metodológica para fiel comparação com o Brasil, pelos cálculos do *Eurostat* (estatística da Comissão Europeia), cerca 10,5% das pessoas estavam sem emprego na zona do euro em dezembro de 2011. Esse percentual representa mais de 24 milhões de homens e mulheres

em idade ativa sem trabalho, considerados os 27 países da União Europeia. A situação é pior na Espanha e na Grécia, onde o nível de desemprego gira em torno de 20% da população. Quase um em cada quatro espanhóis em idade ativa não tem trabalho. Como se percebe, a situação no “velho Continente” é, de longe, inferior à nossa.

Após queda verificada em 2003, o rendimento médio real dos trabalhadores cresceu continuamente até 2008, mas apresentou uma pequena redução em 2009 em função da crise do subprime. Em 2010 voltou a crescer com continuidade, embora com menos vigor em 2011, agora devido aos reflexos da crise do euro.

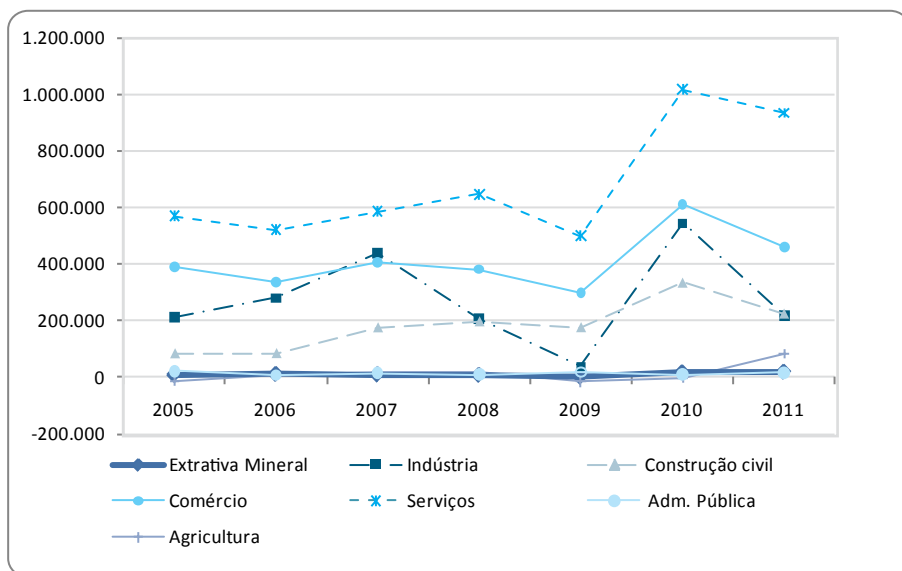
Ao longo dos últimos anos o Brasil conseguiu reverter uma situação que aliava baixas taxas de crescimento econômico com elevado nível de desemprego, aumento da informalidade no mercado de trabalho e queda na renda média do trabalhador. Segundo Cardoso Jr.²⁵, o ciclo virtuoso que se instaurou recentemente caracterizou-se: i) pela recuperação do crescimento econômico e expansão mais que proporcional da ocupação total e da formalização dos vínculos empregatícios (portanto, reestruturação do mercado de trabalho); ii) pela recuperação, também mais que proporcional, das remunerações da base da pirâmide social, em sintonia com aumentos anuais reais do salário mínimo e demais transferências sociais; e iii) como resultado, pela redução dos índices de desigualdade de rendimentos do trabalho e ampliação da arrecadação tributária, em simultâneo à manutenção da inflação sob controle.

Uma análise desagregada do emprego nos mostra que o setor de serviços foi o que mais contribuiu para a ampliação do mercado de trabalho, como elucida o Gráfico 1. Em 2011, foram contratados no setor de serviços - já descontadas as demissões do período - 925.537 empregados, segundo dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged).

25 CARDOSO Jr. J. C. & OLIVEIRA. F. A. Crise internacional: repercussões sobre o mercado de trabalho doméstico e estratégia de desenvolvimento para superação da crise. Boletim Tributação & Cidadania. Brasília: Fundação Anfip, nº 5, março/abril de 2012.

GRÁFICO 1

Evolução do saldo de emprego por setor de atividade econômica - 2002 a 2011(1)



Fonte: MTE – Caged. Elaboração Anfip

Nota: (1) Resultados acrescidos dos ajustes; a variação relativa toma como referência os estoques do mês atual e do mês de dezembro do ano t-1.

O comércio registrou saldo líquido de contratações de 452.077 postos, enquanto a construção civil foi responsável pela abertura de menos da metade do saldo de postos do comércio. A indústria da transformação ficou logo atrás, seguida da agricultura, da área de extrativa mineral, administração pública e serviços industriais de utilidade pública.

Essa evidência corrobora para que o setor de serviços responda por cerca de 2/3 do Produto Interno Bruto (PIB), e com tendência de continuidade desse dinamismo, inclusive com aumento proporcional maior que os outros setores para os próximos anos.

O Brasil segue uma tendência já consolidada nas nações desenvolvidas e que se acelera nos países emergentes, tornando-se, extremamente importante, o olhar para este setor de atividade. É fato notório que os serviços passaram a gerar mais emprego e renda e, com o processo de de-

industrialização, o setor industrial perdeu, para o de serviços, a condição de atividade mais dinâmica da economia.

Esse é um processo que segue a melhora da economia com a sociedade tendendo a buscar mais serviços. Entretanto, embora esta seja uma tendência, no nosso caso, devido à ainda baixa renda per capita que possuímos, é um processo precoce, como também é precoce nosso processo de desindustrialização. O ideal, nesse momento, seria manter o poderio da indústria, pois ela lidera os impulsos tecnológicos, os melhores empregos (mais qualificados), os maiores salários, e seu dinamismo tem um efeito de arrasto nos demais setores da economia.

Segundo o Dieese²⁶ o fato de os serviços, a partir de certo momento, terem se tornado o segmento mais dinâmico da economia foi simplesmente consequência de um processo “natural” de sofisticação das sociedades, e a ocorrência da desindustrialização não traz maiores implicações sociais, em relação ao emprego, à renda ou ao produto.

7.1 ROTATIVIDADE E TERCEIRIZAÇÃO

Apesar do crescimento tanto dos rendimentos, quanto dos empregos formais, não se pode desprezar alguns problemas graves presentes em nosso mercado de trabalho.

Ao longo dos últimos anos houve um crescimento da rotatividade, caracterizada aqui como sendo a entrada e saída de pessoal das empresas (*turnover*), com maior presença na faixa de renda até 2 salários mínimos e nos setores da construção civil e agricultura.

É importante fazer a verificação do fluxo de trabalhadores transitando entre postos de trabalho existentes do que o simples crescimento líquido de postos de trabalho no agregado da economia, pois teremos, assim, um retrato mais exato da dinâmica do emprego em nosso país.

De acordo com outro estudo realizado pelo Dieese²⁷, em parceria com o MTE e utilizando-se de dados da RAIS, desconsiderando as de-

26 DIEESE. Desindustrialização: conceito e a situação do Brasil. Nota Técnica nº 100. São Paulo: DIEESE, junho de 2011.

27 DIEESE. Rotatividade e flexibilidade no mercado de trabalho. São Paulo: DIEESE. 2011. 128p.

missões voluntárias (a pedido do trabalhador), os desligamentos por morte, aposentadorias, além de transferências, que apenas implicam mudança contratual, a taxa de rotatividade, que era de 34,5% em 2001, cresceu, e atingiu 37,3% em 2010. O estudo afirma, de maneira conclusiva, que a taxa de rotatividade do mercado formal tem um caráter pró-cíclico, onde a rotatividade cresce concomitante à formalização (Tabela 28).

Mas como foi dito no capítulo referente às “Despesas da Seguridade Social”, esses números, por piores que sejam, refletem parcialmente o que de fato ocorre. Os dados da RAIS incorporam nessa taxa os servidores estatutários, estáveis, ao passo que, se houvesse uma desagregação, computando-se somente celetistas, a rotatividade chegaria próxima a 47%, segundo o relatório da LDO. A pequena diferença entre os percentuais anteriormente colocados e os contidos no capítulo referente às “Despesas da Seguridade Social” pode ser explicada pela diferença de fontes de pesquisa ou diferença metodológica.

TABELA 28

Taxa de rotatividade do mercado formal de trabalho - anos selecionados (em %)

| Anos | Taxa de rotatividade | Taxa de rotatividade descontada(1) |
|------|----------------------|------------------------------------|
| 2001 | 45,1 | 34,5 |
| 2004 | 43,6 | 32,9 |
| 2007 | 46,8 | 34,3 |
| 2008 | 52,5 | 37,5 |
| 2009 | 49,4 | 36,0 |
| 2010 | 53,8 | 37,3 |

Fonte: MTE. RAIS. Elaboração DIEESE

Nota: (1) Exclui quatro motivos de desligamentos: transferências, aposentadoria, falecimento e demissão voluntária.

Apesar do importante desempenho do mercado formal de trabalho brasileiro revelado, sobretudo, como já dito, a partir de 2004, com um saldo de mais de 11 milhões de empregos formais, entre 2005 e 2011; do crescimento da formalização dos empregos; da queda significativa da taxa de desemprego, entre outros pontos, persiste o problema da rotatividade, que afeta negativamente o mercado de trabalho brasileiro.

Um nível mínimo de rotatividade é aceitável em qualquer mercado de trabalho, mas no Brasil as taxas são muito elevadas, principalmente se comparadas às de outros países. A rotatividade no Brasil, por exemplo, é duas vezes maior do que a dos Estados Unidos, que é reconhecidamente um mercado de trabalho flexível.

A rotatividade vem se caracterizando como um dos principais desafios na busca de relações de trabalho mais equilibradas e duradouras e de postos de trabalho de melhor qualidade, com vistas à implementação da Agenda do Trabalho Decente da OIT, onde o trabalho não pode ser entendido como mero fator de produção. A prerrogativa da OIT é a afirmação do papel do Estado democrático na consolidação de um padrão civilizado de relações sociais, baseando-se no pressuposto de que o trabalho continua sendo a via fundamental para a superação da pobreza e a inclusão social, condição básica para uma vida digna e para o exercício da cidadania.

Mas esse *turnover* não é um problema novo e muito se relaciona com a qualidade do emprego gerado. Gonzaga²⁸, seguindo a mesma linha de pensamento de Amadeo et al²⁹, afirma que o maior problema do mercado de trabalho está na baixa qualidade dos postos de trabalho e não na escassa criação de postos formais. Segundo o autor, os empregos criados ao longo das últimas décadas no Brasil eram, em números, relativamente altos. No entanto, a qualidade dos postos de trabalho era, em média, muito ruim, com baixas remunerações e péssimas condições de trabalho, o que estimula a rotatividade.

Esse argumento, embora exposto há quase quinze anos, muito se assemelha à situação atual do nosso mercado. E no Brasil, diferentemente de outros países, não basta se impor altos custos de demissão para se evitar a rotatividade. Tal imposição pode gerar um mercado de trabalho muito rígido, tornando-o ineficiente do ponto de vista alocativo.

Mas por que não é por falta de custos de demissão que a taxa de rotatividade no Brasil é alta? O que vem aumentando a rotatividade das empresas nos últimos tempos são problemas estruturais, casados com a

28 GONZAGA, G. Rotatividade e qualidade do emprego no Brasil. Revista de Economia Política. São Paulo: Editora 34, vol. 18, nº 1 (69), jan. a mar. 1998.

29 AMADEO, E., CAMARGO, J. M., GONZAGA, G., BARROS, R., MENDONÇA, R. A natureza e o funcionamento do mercado de trabalho brasileiro desde 1980. IPEA - Texto para Discussão nº 353. Brasília: IPEA, out. 1994.

expansão da oferta de emprego; isso porque, em uma situação de taxas menores de desemprego, com tantas oportunidades, o empregado tende a migrar para um emprego mais rentável.

Parte dos problemas do mercado de trabalho brasileiro foi, há pouco tempo, matéria da revista *The Economist*, de março de 2011, intitulada *Employer, Beware*, que mostra o quanto arcaicas e contraproducentes são as nossas leis. Para maior entendimento dessa questão, de uma parte dos problemas que se relaciona à legislação, o parágrafo seguinte evidencia uma situação clara e ocorrente no mercado de trabalho brasileiro.

Como o trabalhador tem direito de receber o saldo do FGTS, caso demitido sem justa causa, e como a chance de ascensão dentro da firma é muito pequena no Brasil, sempre que o mercado está mais aquecido há um incentivo para o trabalhador forçar a sua demissão ou chegar a um acordo com o empregador para receber o saldo do FGTS. No caso do acordo, o trabalhador abre mão de receber a multa. Quando o empregado tem menos de um ano de emprego, por exemplo, ele só precisa assinar um documento afirmando ter recebido a multa para usufruir do seu saldo do FGTS. A partir de então, o trabalhador poderá ir para outro emprego, ou receber seu seguro-desemprego, ou até mesmo continuar no mesmo emprego sem carteira assinada recebendo a complementação do governo de seguro-desemprego, embora, neste caso, de forma ilegal³⁰.

Uma alternativa, segundo o autor, seria tirar o incentivo de demissão do trabalhador, desvinculando a retirada do saldo do FGTS do desemprego. Talvez o estabelecimento de uma periodicidade para retirar o saldo do FGTS forçasse a manutenção da aplicação do Fundo, salvo em caso de doenças graves, casa própria e aposentadoria.

Faz-se aqui uma ressalva: não basta acabar com a multa do FGTS e com o aviso prévio para se eliminar a rotatividade, nem também relacioná-la somente com a baixa produtividade, com o baixo nível educacional dos trabalhadores brasileiros ou com aumento/redução da oferta de emprego. O âmbito do problema é maior e passa também pela ineficiência de todo aparato institucional trabalhista que gera incentivos perversos, como desestímulo à qualificação e baixo investimento em capital humano; passa

30 GONZAGA, G. Labor Turnover and Labor Legislation in Brazil. Discussion paper 475. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Department of Economics. 2003.

também pelo falso entendimento de que basta gerar um número elevado de postos formais de trabalho, ao passo que mais importante seria a geração de postos mais qualificados, que exigissem maior estudo e preparo por parte do trabalhador.

Embora nos últimos anos a proporção de trabalhadores com ensino superior, mestrado e doutorado tenha aumentado, a oferta de postos com características peculiares para esse contingente não tem sido suficiente para empregar toda essa força de trabalho. Talvez por esse motivo o mercado tenha mostrado uma taxa de desemprego maior entre os trabalhadores mais escolarizados do que entre aqueles com menor grau de instrução.

Muito comum também, e que precisa ser revisto, é a facilidade para se demitir trabalhadores no Brasil, permitindo que as empresas utilizem esse mecanismo de rotatividade para reduzir os custos salariais, desligando profissionais que recebem maiores salários e contratando outros por menores salários. Não é por outro motivo que os salários dos trabalhadores admitidos nos últimos anos têm sido sempre inferiores aos dos trabalhadores demitidos. A Convenção 158 da OIT trata muito bem dessa questão.

Não menos importante do que foi colocado até aqui é mostrar que a alta rotatividade entre os trabalhadores formais terceirizados em todo o país pode contribuir de forma negativa para a Previdência Social.

Para se ter uma ideia, eles acabam contribuindo, em média, o equivalente a apenas sete dos doze meses para a Previdência Social. Nesse caso, o problema é que estamos em um regime previdenciário onde, para se alcançar a aposentadoria, é preciso ter 35/30 anos de contribuição, o que, em algum momento, afetará o financiamento previdenciário e a aposentadoria desse contingente terceirizado. Muitos irão preferir se aposentar por idade, sem precisar ter contribuído 35/30 anos para a aposentadoria, o que faz onerar a Previdência Social.

Esse é o entendimento de um estudo do IPEA/Sindeepres, que identifica, por meio de amostra, a dimensão do problema. Em 2010, por exemplo, a taxa de rotatividade dos empregados terceirizados no estado de São Paulo foi 76,2% maior que a dos ocupados não terceirizados. De 2004 a 2010, a taxa de rotatividade dos trabalhadores não terceirizados passou de 32,9% para 36,1%, enquanto a dos empregados terceirizados passou de 60,4% para 63,6%.

Não só a rotatividade dos ocupados, mas a dos terceirizados também mostra que o caminho passa, dentre outros, por uma melhor regulação do trabalho com o propósito de diminuir a alta rotatividade e contribuir para um maior equilíbrio das finanças públicas.

7.2 CAPACITAÇÃO DA MÃO DE OBRA E MELHORES SALÁRIOS NO CONTEXTO DO MERCADO DE TRABALHO

Seja qual for o ramo de atividade de uma empresa, o preparo e o treinamento dos empregados são essenciais para o aumento da sua produtividade. Entre outras vantagens, a empresa pode reduzir os desperdícios e prejuízos causados pela falta de preparo de sua mão de obra, podendo assim melhorar a qualidade de seus produtos e também do atendimento a seus clientes.

Um dos gargalos que podemos ter para a continuação do crescimento do País, para o sucesso das empresas, é a escassez de mão de obra com qualificação adequada. Acerca desse problema ao menos dois pontos merecem destaque: i) não basta formar profissionais mais escolarizados se as vagas que vêm sendo criadas são, em maioria, de baixa qualificação, vagas, em geral, de até dois salários mínimos; e ii) vem ocorrendo muito no Brasil a formação de profissionais mal preparados, isso devido a escolas mal preparadas, mal geridas, o que compromete a qualidade profissional.

Por esses motivos, é preciso, de uma maneira geral, primeiro solucionar outros problemas que se correlacionam com o nosso mercado de trabalho, como, por exemplo, um crescimento sustentado que demande, efetivamente, postos formais com estrato superior de renda, concomitante a uma melhor qualidade do profissional, que passa por um processo educacional eficaz. Resolvidas essas questões, poderá se avançar no sentido de priorizar a capacitação profissional, medida boa para o trabalhador, que poderá almejar maiores remunerações; boa para o empregador, possibilitando ganhos de produtividade.

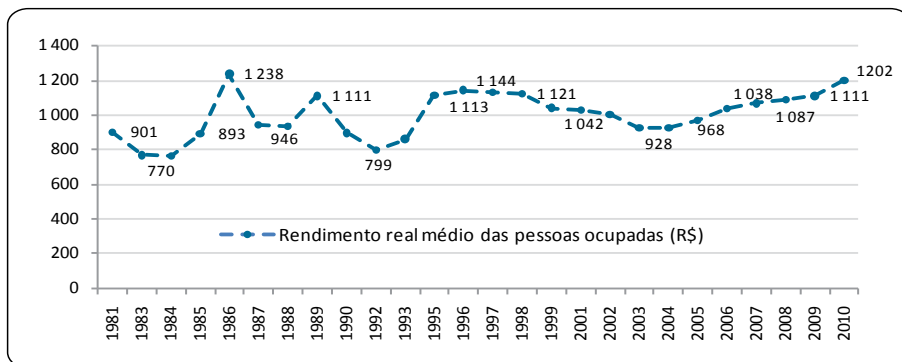
Essas medidas também poderiam resolver uma queixa recorrente dos empresários: a de que o investimento realizado na qualificação de seus empregados é perdido quando este deixa a empresa, tornando esse investimento da empresa um ônus, ao invés de bônus. Sem querer ser redun-

dante, mas com a abertura de melhores postos de trabalho, melhor nível profissional e melhores salários, a permanência do trabalhador na empresa pode ser duradoura.

O perfil da geração das oportunidades ocupacionais revela um limite relevante do processo de crescimento atual com relação ao mercado de trabalho. A expansão da economia tem sido capaz de estimular a geração de novas ocupações, especialmente de empregos assalariados formais, mas não tem sido ainda suficiente para provocar uma recomposição generalizada dos rendimentos do trabalho. Somente nos últimos anos tem se observado um movimento de ascensão, apontando que a recuperação dos níveis de remuneração parece estar dependente de um crescimento mais robusto e sustentado da economia. A partir de 2004, indicadores de formalidade e de renda do trabalho apresentam melhoras, seja referente a apenas o trabalho principal, como mostrou a Tabela 27, seja referente as pessoas ocupadas em qualquer trabalho, como apresenta o Gráfico 2.

GRÁFICO 2

Rendimento de trabalho das pessoas ocupadas, valores reais médios - 1981 a 2010



Fonte: IBGE/PNADs. Elaboração Antip

Notas: 1. Excluído o rendimento das pessoas da área rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá. 2. Valores inflacionados pelo INPC com base em setembro de 2009. 3. Dados do Censo para 2010.

Podemos ver que, a partir de 1992, o rendimento médio real do trabalhador ocupado, guiado pela recuperação da recessão de 1990 e pelo impacto inicial do Plano Real, em 1994, se elevou. Nos anos que se

seguiram, no entanto, observamos uma queda contínua no valor real do rendimento médio de todos os trabalhos das pessoas ocupadas, que vai de 1996 até 2004 e gerando uma queda acumulada de cerca de 20%. Em 2005, pela primeira vez desde 1996, a renda média apresentou ganho real em relação ao ano anterior.

Ano a ano, seja pelo pequeno crescimento econômico, seja pelo efeito das diversas crises (moratória mexicana, crise da Ásia, crise da Rússia etc) ou mesmo pelo recrudescimento da inflação, os trabalhadores viram a sua renda ser progressivamente diminuída, num cenário de desproteção total para os salários.

Embora o início do Plano Real tenha promovido mudanças favoráveis nos níveis de atividade econômica, houve uma explosão do endividamento público e brutal arrocho salarial. O pequeno aumento experimentado a partir de 2004 pode ser explicado pelo crescimento da economia superior à média de 2% ao ano, verificada entre 1990 e 2006, e pelos aumentos reais dados ao salário mínimo.

Pelo Gráfico 2 é possível perceber que, mesmo com os aumentos reais dos últimos anos, a renda auferida com o trabalho precisa ser melhorada para alcançarmos padrões civilizatórios de renda, condizentes com as possibilidades futuras de um mercado sólido, qualificado e de baixas rotatividades.

O quadro de emprego no Brasil, ao contrário do que ocorre nos grandes centros econômicos, é altamente positivo. E isso só amplia nossa responsabilidade, seja política ou social, de melhorar todo o aparato que envolve o mundo do trabalho. Nosso desafio maior é saber aproveitar o bom momento e as oportunidades que estamos criando para consolidar nosso processo de desenvolvimento e ingressarmos na próxima década como um país que superou seus maiores entraves socioeconômicos.

São aspectos decisivos para um processo de desenvolvimento com distribuição de renda e valorização do trabalho: melhorias na legislação trabalhista; fortalecimento das instituições públicas como forma de combater as fraudes trabalhistas; a adoção da Convenção 158 da OIT para inibir os mecanismos de dispensa imotivada; redução da

rotatividade no emprego por meio de medidas mais eficazes e não paliativas; aumento da representatividade dos sindicatos; melhoria do nosso sistema educacional, possibilitando formar melhores profissionais; criação de postos formais que possam atender aos níveis superiores de ensino e a continuidade da política de valorização do salário mínimo, como forma de elevar os rendimentos de parcela expressiva dos trabalhadores brasileiros.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Seguridade Social em 2011 apresentou um grande superávit em suas contas de receitas e de despesas. Esse resultado positivo excedeu a conta dos R\$ 77 bilhões. Em 2010, a Seguridade já havia apresentado outro forte saldo positivo de R\$ 57 bilhões. Naquele ano, a expansão acompanhou a recuperação da economia, que cresceu 7,5%. Neste ano, com uma evolução menor do PIB, de 2,7%, esses resultados positivos decorrem do crescimento da arrecadação e da contenção das despesas nas áreas da Seguridade.

Ao longo de 2011, o governo reforçou as políticas de ajuste fiscal, praticando níveis de superávit primário muito acima das exigências legais estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias. Essa opção decorreu da decisão governamental de contribuir com a política monetária para facilitar a adoção de menores taxas de juros.

De fato, os juros caíram do alto patamar em que foram colocados a partir de 2010, quando, como afirmam vários analistas, houve um exagero, e muito provavelmente erros, na dosagem da política monetária. Entre janeiro de 2010 e julho de 2011, o Banco Central determinou aumentos que elevaram a Selic de 8,75% para 12,50%. O patamar inicial desse período já colocava o Brasil em total desacordo com as taxas praticadas internacionalmente.

A prática continuada de juros muito altos, enquanto a economia cresce e inspira credibilidade, num momento de enorme liquidez internacional, atrai para o país um volume desproporcio-

nal de recursos em busca de ganhos fáceis e de baixo risco para os capitais especulativos.

Em decorrência desse movimento de entrada de recursos, amplia-se o desajuste que tem promovido a valorização do real frente ao dólar, euro, yuan e outras moedas.

No mundo inteiro, há um declínio da produção industrial determinado pela crise, mas, no Brasil, os problemas se acumulam. Às dificuldades para exportar, somam-se o esforço exportador dos mais diversos países em direção a um dos poucos países que continua crescendo, com distribuição de renda, ampliação dos setores médios e expansão do mercado consumidor – mais apropriado seria caracterizar como ambiente predatório o que passa a indústria nacional.

Mas, se o problema principal é o câmbio, que torna possível inundar o país de produtos importados baratos, ele não será resolvido pela desoneração das contribuições previdenciárias, nem mesmo se ela for integral.

Essa conclusão decorre de uma observação simples. De acordo com os dados do governo, na maior parte dos setores industriais, a contribuição patronal sobre a folha de pagamentos equivale a menos de dois por cento nos segmentos de plástico, material elétrico e fabricação de ônibus; entre 2% e 3% nos segmentos têxteis, confecções, moveleiro, autopeças e aeronáutico e entre 3% e 5%, para os segmentos de couro e calçados e da indústria naval. Ao substituir essas contribuições por uma alíquota de 1% sobre o faturamento, o governo deu um benefício tributário que varia, conforme o setor, entre 1% e 3% do faturamento.

Mesmo que a renúncia fosse dobrada, para representar até 6% do faturamento, seria impossível compensar as perdas cambiais. O movimento de capitais é muito abrupto e há grande volatilidade.

Mesmo sem descontar a inflação brasileira, de janeiro a dezembro de 2010, a cotação do dólar – em R\$ por 1 US\$ - caiu 5% (de 1,78 para 1,69) e outros 8% até julho de 2011 (de 1,69 para 1,56). Com as medidas adotadas ao longo do segundo semestre de 2011, o dólar se valorizou 17% (de 1,56 para 1,83) e outros 3% até o final de abril de 2012 (de 1,83 para 1,90).

Nesses valores nominais, se deflacionada pelo IPCA, a dotação de fevereiro de 2010 seria de 2,01. Todo esse esforço de diminuição

da taxa de juros e o grande aumento determinado para o IOF, para taxação das operações cambiais, sequer recuperou as perdas nesses dois exercícios de 2010 e 2011.

A desoneração tributária, por meio de renúncia das contribuições previdenciárias, não tem capacidade de compensar as empresas pelo desajuste cambial, mesmo porque ela está restrita ao seu tamanho. A carga previdenciária sobre a folha de pagamentos na indústria não é alta, na média do setor ela representa entre 2% e 3% do faturamento.

Além de a Previdência Social perder recursos injustificadamente, como mostram os números desta publicação, ao propor a desoneração da folha de pagamentos para salvar a indústria nacional, o governo cede ideologicamente ao discurso do custo excessivo da mão de obra - repetido à profusão por aqueles que defendem redução dos encargos trabalhistas, flexibilização dos direitos e fim dos limites hoje legalmente existentes para a terceirização da força de trabalho.

O país precisa de mais e melhores empregos, de incorporar tecnologia para aumentar a produtividade do trabalho. Defender a indústria, a sua produção e os seus empregos é fundamental. E é preciso adotar medidas e salvaguardas para fazê-lo, mas o câmbio e medidas destinadas ao aumento da produtividade dos produtos brasileiros devem ser o principal alvo de intervenção governamental, e não os salários e seus encargos

Não haverá desenvolvimento sem assegurar o investimento privado. A verificação de que somente nas empresas de capital aberto existem 280 bilhões de reais aplicados no mercado financeiro demonstra, entre outros fatores, que as enormes taxas de juros praticados pelos títulos públicos criam uma enorme barreira ao desenvolvimento e ao progresso. Esse ganho líquido e certo cria um impedimento econômico: nenhuma empresa se arisca a investir para ampliar a produção sem a garantia de ganhos muito superiores ao piso de rendimentos do mercado financeiro. Esse alto custo de oportunidade inibe o investimento e o crescimento econômico.

Para incorporar as empresas privadas nesse projeto nacional de desenvolvimento, o governo também precisa investir, assegurar a infraestrutura necessária à produção, garantir serviços públicos de qualidade, promover mais e mais saltos de qualidade na educação, das creches à pós

graduação, e conquistando não só o fim do analfabetismo como também elevando para pelo menos 12 anos a escolaridade da imensa maioria dos trabalhadores.

Na Seguridade, é preciso garantir assistência à saúde com qualidade e resolutividade; ampliar os programas sociais para erradicar de vez a miséria, combinando benefícios assistenciais com ações e serviços para incorporação produtiva dessas quase duas dezenas de milhões de brasileiros que ainda permanecem na miséria.

Em relação à Previdência Social, é preciso reverter de vez a agenda das reformas para retirada de direitos. As transformações que o momento atual exige são pela inclusão de mais de um terço dos trabalhadores ocupados que ainda não contam com a cobertura previdenciária, um direito de cidadania fundamental para todos os que vivem do suor do trabalho.

Mas essa agenda que o governo precisa assumir demanda disponibilidades orçamentárias para todas essas despesas. A boa notícia é que o país não precisa aumentar impostos para que o poder público possa dedicar mais recursos para essa agenda. Anualmente uma fração nada desprezível de recursos públicos - perto de 3% do PIB – é integralmente dedicada à produção de superávits primários. É preciso liberar esses recursos para a promoção do desenvolvimento, para crescer com valorização do trabalho e distribuição de renda.

Esse foi o caminho parcialmente adotado entre 2007 e 2010. O país diminuiu o superávit primário, aumentou os investimentos em infraestrutura e os gastos sociais.

Em 2011, o país praticou um superávit de R\$ 43 bilhões acima do mínimo legal – que era de R\$ 49 bilhões, quando descontado o PAC. Foi um grande esforço fiscal para facilitar a queda de juros.

Eles caíram (estavam em 9% no fechamento desta edição) e precisam cair ainda mais. Essa queda afeta diretamente os encargos do setor público com a dívida. Menos gastos com a dívida refletirão em menor pressão por superávits.

É preciso assegurar politicamente primeiro a continuidade da redução das taxas de juros, depois a imediata diminuição das metas de superávit, para que o governo central, os estados e os municípios possam ampliar

os investimentos em infraestrutura e melhorar em muito a prestação dos serviços públicos e os gastos sociais.

O Brasil tem uma agenda muito positiva pela frente, com os novos horizontes do pré-sal, a retomada do desenvolvimento – com ganhos econômicos e sociais –, a redução da miséria, a ampliação dos setores médios e do mercado interno. A esse cenário é preciso agregar o novo Estado com capacidade de dirigir a nação, induzir e assegurar, por meio de acertadas políticas econômicas e sociais, a implementação dessa agenda.

Os trabalhos que resultaram na produção dessa Análise da Seguridade Social demonstraram a urgência de debatermos com mais profundidade alguns temas como a renúncia fiscal, num esforço para melhor aquilatar o seu volume e precisar os segmentos beneficiados. A sociedade precisa ver com total transparência esse nada desprezível conjunto de gastos tributários. A desoneração da contribuição patronal sobre a folha de pagamentos é apenas uma parte dessa enorme tarefa que se tem para 2012.

Com a produção da Análise da Seguridade Social e de um conjunto extenso de outras publicações e pesquisa, a Anfip e a Fundação Anfip se incorporam ativamente nessa jornada em defesa da Seguridade Social e de um projeto de desenvolvimento para o país.

9 METODOLOGIA DE APURAÇÃO DOS DADOS APRESENTADOS NA ANÁLISE DA SEGURIDADE SOCIAL

A Análise da Seguridade Social é uma publicação com mais de uma década de evolução. O acompanhamento das contas de receita e de despesas da Seguridade Social transformou-se em um poderoso instrumento articulador do debate e uma arma importante para movimento social, 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, executadas no âmbito dos Ministérios da Saúde, da Previdência e do Desenvolvimento Social, há exceções que permitem incluir outras ações e serviços prestados fora desses Ministérios.

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

Relativas à Saúde, há as despesas com os hospitais universitários, realizadas pelo Ministério da Educação, e ações voltadas para o Saneamento, no Ministério das Cidades.

Há ainda a merenda escolar e as ações de saúde para o educando,

vinculadas ao MEC. No Ministério do Trabalho, temos o FAT, incluído na Seguridade 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, enquanto polo articulador de direitos e da prestação de serviços públicos articulados 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.

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.

Este 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 sessões seguintes, as receitas e as 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, por exemplo, embora “legal”, considera-se como um desvio a desvinculação dos recursos determinada hoje pela DRU – Desvinculação de Receitas da União –, mas, antes dela, o FEF – Fundo de Estabilização Fiscal, e o FSE – Fundo Social de Emergência.

No campo das 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). Este trabalho se tornou possível graças a esses bancos de dados e às valiosas contribuições das respectivas consultorias de orçamento.

A metodologia utilizada para este trabalho não se pretende pronta. A evolução dos diversos conceitos e as inovações legais podem e devem determinar novas mudanças. A Anfip se esforça para, ao longo desse processo natural de desenvolvimento, poder sempre rerepresentar os dados dos diversos exercícios anteriores sempre acompanhando os conceitos mais recentes.

Para esta edição, apresentamos um resumo da metodologia utilizada e um conjunto de dados relativos à execução orçamentária da União para a Seguridade Social, organizado sob essa metodologia, desde 2000.

9.1 METODOLOGIA PARA APURAÇÃO E CLASSIFICAÇÃO DAS RECEITAS DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

As receitas do Orçamento da Seguridade Social - OSS, do ponto de vista constitucional, são integradas principalmente pelas receitas realizadas em contribuições sociais. Além dessas, estão ainda legalmente associadas às ações desse Orçamento as receitas derivadas da ação dos diversos órgãos que as executam; são receitas operacionais ou patrimoniais dos Ministérios da Saúde, Previdência e Assistência Social, também incluídas as respectivas taxas pelo exercício do poder de fiscalização dos órgãos desses ministérios.

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

Como não há contribuições econômicas, aquelas de intervenção no domínio econômico ou de interesses de categorias econômicas específicas, associadas a ações da Seguridade, elas não são consideradas como receitas da Seguridade. 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. Em edições anteriores a 2008, essas receitas extraordinárias eram consideradas como da Seguridade, com também a despesa a elas associada. Entretanto, debates havidos no âmbito do Executivo e do Legislativo levaram à transferência para o Orçamento Fiscal dessas receitas e das respectivas despesas, deixando praticamente inalterado o resultado da Seguridade.

Pelo mesmo motivo, algumas contribuições sociais preexistentes à Carta de 1988, como a do Salário Educação, por exemplo, também incidente sobre a folha de pagamentos, não são consideradas como receita da Seguridade Social.

Ao valor da arrecadação tributária de cada contribuição social são computadas as receitas resultantes de parcelamentos, dívida ativa, atualização monetária, recuperação judicial, entre outras. Também entram os recursos oriundos de juros e de multas decorrentes de descumprimento dessas obrigações. Em edições anteriores a 2006, os dados da Análise da Seguridade Social apenas computavam as receitas de juros e de multas da contribuição previdenciária, arrecadada e gerida pela própria Previdência. Considerar esse conjunto de recursos como da Seguridade segundo determinação legal (art. 27, inciso I, da Lei n.º 8.212, de 1991), parte dessas receitas decorrentes da ação fiscal e da recuperação desses recursos constam em documentos oficiais como receitas do Orçamento Fiscal.

É importante ressaltar que a parcela da receita de juros e multas destinada ao Fundaf (Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização) não é considerada como receita da Seguridade.

Igualmente compõe as receitas da Seguridade, a arrecadação de taxas que correspondem a 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, porque vinculados às respectivas ações, nos últimos anos, nos Balanços Gerais da União, eles estão sendo classificados como receita do Orçamento Fiscal.

Também compõem o financiamento do 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 e a remuneração financeira dos depósitos do FAT, a cargo do BNDES.

Como último item das receitas do OSS, estão incluídas compensações ressarcindo despesas operacionalizadas pelos Órgãos da Seguridade, 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.

9.2 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 dos principais ministérios e fazendo uma distinção entre as programações com pagamento de benefícios e transferências financeiras às pessoas e aquelas relativas aos demais as ações e os serviços desses órgãos. Assim, por exemplo, para o Ministério da Previdência Social, o pagamento dos diversos

benefícios está colocado 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 de valores, 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 bastante 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;
- numa 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 a 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. 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, mas não 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.

Doravante, a Análise da Seguridade Social utilizará para as despesas

os valores EMPENHADOS. Essa também foi a opção do Legislador aos estabelecer medidas para a aferição dos gastos mínimos que o setor público deve realizar, por exemplo, na Saúde ou na Educação³¹.

9.3 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 – ações e programas do Ministério do Desenvolvimento Social;
- Previdência Social – ações e programas do Ministério da Previdência Social;
- 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 excluídas, 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).

31 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 “liquidados”.

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 compatíveis com as divulgadas mensalmente pela Previdência, pelo Tesouro 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 necessidade 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.

Essas 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, o governo FHC alterou o art. 17 dessa Lei para admitir a hipótese do uso quase irrestrito de contribuições sociais com as 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, 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, senão, não poderia fazê-lo. Mas, ao contrário, apesar de desviar os recursos das contribuições para o pagamento das despesas dos regimes próprios, o discurso comumente repetido é o de déficit da Seguridade.

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

Em resumo, embora seja prevista a possibilidade de uso de recursos da Seguridade na cobertura dessas 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 expandida, a fim de promover uma melhor distribuição de renda. A utilização dos recursos dos 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 Orçamento da Seguridade Social. Ao concluir ser ele “deficitário”, apontam a necessidade de cortes nos programas, ações e serviços da Seguridade e disseminam, cada vez mais, a necessidade 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 demais transferências de renda, estão as despesas com os demais 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, no âmbito do Ministério da Reforma Agrária. Para os exercícios de 2005 e de 2006, esses benefícios assistenciais incluem ainda os que constavam das programações do Ministério da Saúde para

o combate às carências nutricionais e, da mesma forma, os benefícios assistenciais pagos pelo MEC, até 2003.

Na Saúde, essas 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, contabiliza-se um repasse do Orçamento Fiscal correspondente a essas despesas.

Em “Ações de Saúde: pessoal ativo e demais 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: pessoal ativo e demais despesas do MDS” estão despesas com os diversos programas e ações da Previdência Social e as operacionais do Ministério da Previdência Social, inclusive o pagamento de pessoal ativo. São excluídos os pagamentos de benefícios, que se encontram em outra classificação.

Em “Assistência Social: pessoal e outras despesas do MDS” estão as despesas com os diversos programas e ações da assistência so-

cial, em que não se identifiquem os benefícios assistenciais de natureza continuada ou de transferência de renda. Estão também incluídas as despesas operacionais do Ministério de Desenvolvimento Social. Tal como ocorre na Saúde, nessa classificação se misturam despesas operacionais com as relativas aos programas finalísticos do Ministério, excetuadas as do benefícios.

Em “Outras ações da Seguridade Social” estão despesas da Seguridade que não são executadas nos órgãos próprios da Seguridade, já que a lei do PPA faz previsão de ações da Seguridade em Ministérios como Justiça, Educação, Reforma Agrária, Integração (Defesa Civil). 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, 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, além das despesas com os encargos previdenciários da União, relativos aos regimes próprios, as despesas com 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 a 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 dos Ministérios da Saúde, da Previdência ou do Desenvolvimento Social, elas estão computadas como uma despesa operacional da Seguridade e entram nas contas da Seguridade.

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.

ANEXOS

TABELA 29

As receitas do Orçamento da Seguridade Social de 2005 a 2011 em valores correntes

R\$ milhões

| RECEITAS REALIZADAS | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | Diferença 2011/ 2010 | % 2001- 2010 |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------------------|--------------------|
| 1. Receita de contribuições sociais | 277.579 | 299.391 | 340.821 | 359.840 | 375.887 | 441.266 | 509.064 | 67.798 | 15,4 |
| Receita Previdenciária Líquida | 108.434 | 123.520 | 140.412 | 163.355 | 182.008 | 211.968 | 245.892 | 33.924 | 16,0 |
| Cofins | 89.597 | 90.341 | 101.835 | 120.094 | 116.759 | 140.023 | 159.891 | 19.868 | 14,2 |
| CPMF | 29.654 | 32.493 | 36.382 | 1.004 | - | - | - | - | - |
| CSLL | 26.232 | 27.266 | 33.644 | 42.502 | 43.592 | 45.754 | 57.845 | 12.091 | 26,4 |
| PIS/Pasep | 22.083 | 23.815 | 26.116 | 30.830 | 31.031 | 40.373 | 42.023 | 1.651 | 4,1 |
| Outras contribuições | 1.578 | 1.956 | 2.431 | 2.054 | 2.497 | 3.148 | 3.414 | 266 | 8,4 |
| 2. Receitas de entidades da Seguridade | 11.110 | 11.219 | 12.084 | 13.528 | 14.173 | 14.883 | 16.873 | 1.990 | 13,4 |
| Recursos próprios do MDS | 97 | 110 | 64 | 161 | 217 | 361 | 159 | -202 | -56,1 |
| Recursos próprios do MPS | 268 | 300 | 381 | 466 | 96 | 68 | 362 | 294 | 430,7 |
| Recursos próprios do MS | 984 | 1.455 | 2.010 | 2.568 | 2.790 | 2.982 | 3.556 | 575 | 19,3 |
| Recursos próprios do FAT | 9.507 | 9.093 | 9.332 | 10.008 | 10.683 | 11.017 | 12.271 | 1.253 | 11,4 |
| Taxas, multas e juros da Fiscalização MPS | 0 | | 0 | 0 | 0 | 27 | 41 | 14 | 53,7 |
| Taxas, multas e juros da Fiscalização MS | 255 | 261 | 296 | 326 | 388 | 428 | 484 | 56 | 13,2 |
| 3. Contrapartida do Orç.am. Fiscal para EPU | 1.092 | 1.294 | 1.766 | 2.048 | 2.015 | 2.136 | 2.256 | 120 | 5,6 |
| Total de Receitas da Seguridade Social | 289.780 | 311.903 | 354.670 | 375.417 | 392.076 | 458.285 | 528.193 | 69.908 | 15,3 |

Fonte: MPS para receitas e despesas previdenciárias; STN-MF para demais receitas e despesas. Elaboração ANFIP e Fundação ANFIP.

TABELA 30

As receitas do Orçamento da Seguridade Social de 2005 a 2011 em % do PIB

| RECEITAS REALIZADAS | % PIB 2005 | % PIB 2006 | % PIB 2007 | % PIB 2008 | % PIB 2009 | % PIB 2010 | % PIB 2011 |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| 1. Receita de contribuições sociais | 12,93 | 12,64 | 12,81 | 11,87 | 11,60 | 11,70 | 12,29 |
| Receita Previdenciária Líquida | 5,05 | 5,21 | 5,28 | 5,39 | 5,62 | 5,62 | 5,94 |
| Cofins | 4,17 | 3,81 | 3,83 | 3,96 | 3,60 | 3,71 | 3,86 |
| CPMF | 1,38 | 1,37 | 1,37 | 0,03 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| CSLL | 1,22 | 1,15 | 1,26 | 1,40 | 1,35 | 1,21 | 1,40 |
| PIS/Pasep | 1,03 | 1,01 | 0,98 | 1,02 | 0,96 | 1,07 | 1,01 |
| Outras contribuições | 0,07 | 0,08 | 0,09 | 0,07 | 0,08 | 0,08 | 0,08 |
| 2. Receitas de entidades da Seguridade | 0,52 | 0,47 | 0,45 | 0,45 | 0,44 | 0,39 | 0,41 |
| Recursos próprios do MDS | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,00 |
| Recursos próprios do MPS | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,02 | 0,00 | 0,00 | 0,01 |
| Recursos próprios do MS | 0,05 | 0,06 | 0,08 | 0,08 | 0,09 | 0,08 | 0,09 |
| Recursos próprios do FAT | 0,44 | 0,38 | 0,35 | 0,33 | 0,33 | 0,29 | 0,30 |
| Taxas, multas e juros da Fiscalização MPS | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Taxas, multas e juros da Fiscalização MS | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,01 |
| 3. Contrapartida do Orç.am. Fiscal para EPU | 0,05 | 0,05 | 0,07 | 0,07 | 0,06 | 0,06 | 0,05 |
| Total de Receitas da Seguridade Social | 13,50 | 13,16 | 13,33 | 12,38 | 12,10 | 12,16 | 12,75 |

Fonte: MPS para receitas e despesas previdenciárias; STN-MF para demais receitas e despesas; IBGE para PIB. Elaboração ANFIP e Fundação ANFIP.

TABELA 31

As despesas do Orçamento da Seguridade Social de 2005 a 2011 em valores correntes

| DESPESAS REALIZADAS | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | R\$ milhões | |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-----------------------------|-------------|
| | | | | | | | | Diferença 2011 - 2010 | % |
| 2011 /2010 | | | | | | | | | |
| 1. Benefícios Previdenciários | 142.488 | 165.585 | 182.575 | 199.562 | 225.096 | 254.859 | 281.438 | 26.580 | 10,4 |
| Previdenciários urbanos | 115.298 | 133.216 | 147.386 | 158.953 | 178.999 | 198.061 | 218.616 | 20.556 | 10,4 |
| Previdenciários rurais | 27.190 | 32.369 | 35.189 | 39.997 | 44.850 | 55.473 | 61.435 | 5.962 | 10,7 |
| Compensação previdenciária(5) | - | - | - | 612 | 1.246 | 1.325 | 1.387 | 62 | 4,7 |
| 2. Benefícios assistenciais | 9.335 | 11.571 | 13.468 | 15.641 | 18.712 | 22.234 | 25.116 | 2.882 | 13,0 |
| Assistenciais - LOAS | 7.540 | 9.679 | 11.567 | 13.748 | 16.864 | 20.380 | 23.353 | 2.973 | 14,6 |
| Assistenciais - RMV | 1.795 | 1.892 | 1.902 | 1.893 | 1.848 | 1.854 | 1.764 | -91 | -4,9 |
| 3. Bolsa-Família e outras Transferências de Renda | 6.769 | 7.801 | 8.943 | 10.605 | 11.877 | 13.493 | 16.767 | 3.274 | 24,3 |
| 4. EPU - Benefícios de Legislação Especial | 1.092 | 1.294 | 1.766 | 2.048 | 2.015 | 2.136 | 2.256 | 120 | 5,6 |
| 5. Saúde: despesas do MS (inclui pessoal) (6) | 34.517 | 40.746 | 45.798 | 50.270 | 58.270 | 61.965 | 72.332 | 10.367 | 16,7 |
| 6. Assistência social: despesas do MDS (inclui pessoal) (6) | 1.716 | 2.183 | 2.302 | 2.600 | 2.746 | 3.425 | 4.033 | 609 | 17,8 |
| 7. Previdência social: despesas do MPS (Inclui pessoal) (6) | 3.404 | 4.542 | 4.792 | 4.755 | 6.265 | 6.482 | 6.767 | 285 | 4,4 |
| 8. Outras ações da seguridade social | 1.744 | 2.004 | 3.577 | 3.819 | 6.692 | 7.260 | 7.552 | 291 | 4,0 |
| 9. Benefícios FAT | 11.378 | 14.910 | 17.957 | 20.694 | 27.135 | 29.204 | 34.173 | 4.969 | 17,0 |
| 10. Outras ações do FAT | 543 | 677 | 680 | 722 | 607 | 551 | 565 | 14 | 2,5 |
| Despesas da Seguridade Social | 212.986 | 251.313 | 281.857 | 310.716 | 359.416 | 401.610 | 451.000 | 49.390 | 12,3 |
| Resultado da Seguridade Social | 76.794 | 60.590 | 72.813 | 64.701 | 32.660 | 56.675 | 77.193 | 20.518 | 36,2 |

Fonte: MPS para receitas e despesas previdenciárias; STN-MF para demais receitas e despesas. Elaboração ANFIP e Fundação ANFIP.

TABELA 32

As despesas do Orçamento da Seguridade Social de 2005 a 2011 em % do PIB

| DESPESAS REALIZADAS | % PIB 2005 | % PIB 2006 | % PIB 2007 | % PIB 2008 | % PIB 2009 | % PIB 2010 | % PIB 2011 |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| 1. Benefícios Previdenciários | 6,64 | 6,99 | 6,86 | 6,58 | 6,95 | 6,76 | 6,79 |
| Previdenciários urbanos | 5,37 | 5,62 | 5,54 | 5,24 | 5,53 | 5,25 | 5,28 |
| Previdenciários rurais | 1,27 | 1,37 | 1,32 | 1,32 | 1,38 | 1,47 | 1,48 |
| Compensação previdenciária(5) | - | - | - | 0,02 | 0,04 | 0,04 | 0,03 |
| 2. Benefícios assistenciais | 0,43 | 0,49 | 0,51 | 0,52 | 0,58 | 0,59 | 0,61 |
| Assistenciais - LOAS | 0,35 | 0,41 | 0,43 | 0,45 | 0,52 | 0,54 | 0,56 |
| Assistenciais - RMV | 0,08 | 0,08 | 0,07 | 0,06 | 0,06 | 0,05 | 0,04 |
| 3. Bolsa-Família e outras Transferências de Renda | 0,32 | 0,33 | 0,34 | 0,35 | 0,37 | 0,36 | 0,40 |
| 4. EPU - Benefícios de Legislação Especial | 0,05 | 0,05 | 0,07 | 0,07 | 0,06 | 0,06 | 0,05 |
| 5. Saúde: despesas do MS (inclui pessoal) (6) | 1,61 | 1,72 | 1,72 | 1,66 | 1,80 | 1,64 | 1,75 |
| 6. Assistência social: despesas do MDS (inclui pessoal) (6) | 0,08 | 0,09 | 0,09 | 0,09 | 0,08 | 0,09 | 0,10 |
| 7. Previdência social: despesas do MPS (Inclui pessoal) (6) | 0,16 | 0,19 | 0,18 | 0,16 | 0,19 | 0,17 | 0,16 |
| 8. Outras ações da seguridade social | 0,08 | 0,08 | 0,13 | 0,13 | 0,21 | 0,19 | 0,18 |
| 9. Benefícios FAT | 0,53 | 0,63 | 0,67 | 0,68 | 0,84 | 0,77 | 0,82 |
| 10. Outras ações do FAT | 0,03 | 0,03 | 0,03 | 0,02 | 0,02 | 0,01 | 0,01 |
| Despesas da Seguridade Social | 9,92 | 10,61 | 10,59 | 10,25 | 11,10 | 10,65 | 10,89 |
| Resultado da Seguridade Social | 3,58 | 2,56 | 2,74 | 2,13 | 1,01 | 1,50 | 1,86 |

Fonte: MPS para receitas e despesas previdenciárias; STN-MF para demais receitas e despesas; IBGE para PIB. Elaboração ANFIP e Fundação ANFIP.



Fundação ANFIP de
Estudos da Seguridade Social

SBN Quadra 01 Bloco H Edifício ANFIP - Sala 45
Brasília - DF - CEP: 70040-907
Site: www.fundacaoanfip.org.br
e-mail: fundacao@anfip.org.br

Telefone: 61-3326 0676
Fax: 61-3326 0646



Associação Nacional dos Auditores
Fiscais da Receita Federal do Brasil

SBN Quadra 01 Bloco H Edifício ANFIP
Brasília - DF - CEP: 70040-907
Site: www.anfip.org.br
e-mail: info@anfip.org.br

Telefone: 61-3251 8100
Fax: 61-3326 6078

ISBN 978-85-62102-10-3

