

# ANÁLISE DA SEGURIDADE SOCIAL 2013



Setembro/2014  
14ª edição

ANFIP: Compromisso com você. SEMPRE!

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

&

FUNDAÇÃO ANFIP DE ESTUDOS DA SEGURIDADE SOCIAL

# ANÁLISE DA **SEGURIDADE SOCIAL** 2013



Setembro/2014

14ª edição

*Copyright* @ 2014 - 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](http://www.anfip.org.br)

Tiragem desta edição: 6.000 exemplares

Impresso no Brasil / Printed in Brazil

14ª edição

Capa e editoração eletrônica: Antonio Rubens

Revisão ortográfica: Marcio Peixoto

### **Equipe Técnica:**

Vanderley José Maçaneiro

Tereza Liduina Santiago Félix

Marluce do Socorro da Silva Soares

Flávio Tonelli Vaz

### **Colaboradores:**

Carlos Alberto de Souza

Rozinete Bissoli Guerini

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 2013 / Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social – Brasília: ANFIP, 2014  
158 p.

ISBN: 978-85-62102-16-5

1. Seguridade Social. 2. Previdência Social. 3. Saúde. 4. Assistência Social. 5. Desoneração folha de pagamento. I. ANFIP. II. Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social III. Vaz, Flávio Tonelli. IV. Maçaneiro, Vanderley José. V. Félix, Tereza Liduina Santiago.

CDU 336.14=369

# SUMÁRIO

Glossário de Abreviaturas.....	9
Apresentação .....	13
Introdução.....	15
1. O Orçamento da Seguridade Social em 2013.....	19
1.1. O Brasil sob os efeitos da crise internacional.....	20
1.2. A política monetária em 2013.....	25
1.3. A política fiscal em 2013.....	28
1.4. As renúncias e a estrutura tributária .....	30
1.5. A execução do Orçamento da Seguridade Social em 2013 .....	33
2. As receitas da Seguridade Social .....	43
2.1. As contribuições sociais sobre o faturamento.....	45
2.1.1. As receitas da Cofins.....	46
2.1.2. As receitas do PIS.....	48
2.2. A tributação sobre o lucro.....	50
2.3. Receitas Provenientes dos concursos de prognósticos, de outras contribuições e as receitas próprias dos órgãos da Seguridade.....	51
3. As contribuições previdenciárias .....	55
3.1. O mercado de trabalho.....	58

3.2. A desoneração da folha de pagamentos.....	70
3.3. Análise dos efeitos da desoneração da folha de pagamentos .....	78
4. As despesas da Seguridade Social .....	81
4.1. Os programas de benefícios assistenciais de prestação continuada.....	86
4.2. O Bolsa Família e outras transferências de natureza assistencial .....	90
4.3. As despesas com ações e serviços de saúde .....	96
4.4. Assistência Social Geral .....	105
4.5. Previdência Social - despesas com pessoal e outras despesas administrativas do MPS.....	106
4.6. Outras ações da Seguridade Social.....	108
4.7. As despesas do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT .....	109
5. As despesas com os benefícios e o resultado do RGPS em 2013 .....	113
5.1. As receitas e as despesas do Regime Geral de Previdência Social para o subsistema urbano .....	119
5.2. As receitas e as despesas do Regime Geral de Previdência Social para o subsistema rural .....	120
6. A perda de recursos da Seguridade Social determinada pela Desvinculação das Receitas da União - DRU.....	125
7. Os regimes próprios de previdência.....	129
7.1. O Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos federais .....	130
Considerações finais .....	135
Metodologia de apuração dos dados.....	143
Metodologia para apuração e classificação das receitas do Orçamento da Seguridade Social.....	145
Metodologia para apuração e classificação das despesas do Orçamento da Seguridade Social.....	147
As diversas classificações de despesas utilizadas na Análise da Seguridade Social .....	150

# ÍNDICE DE TABELAS, GRÁFICOS E QUADROS

Tabela 1: Crescimento real do PIB, vinte maiores economias países e blocos selecionadas – 2008 a 20151.....	23
Tabela 2: Juros nominais da dívida do setor público, taxas de crescimento e % do PIB, 2000 a 2013.....	29
Tabela 3: Arrecadação da União, em relação ao PIB, impostos e contribuições selecionados – 1997 a 2013. ....	31
Tabela 4: Valores das previsões de desonerações e renúncias tributárias nas receitas de impostos e contribuições da União, relativos à legislação aprovada de 2010 a 2013. ....	33
Tabela 5: Receitas, Despesas e Resultado do Orçamento da Seguridade Social, 2010 a 2013.....	35
Tabela 6: Receitas e Despesas do Orçamento da Seguridade Social, 2010 a 2013, em % do PIB.....	41
Tabela 7: Receitas da Cofins, 2005 e de 2010 a 2013, em valores correntes, % do PIB e estimativa de renúncias, em valores nominais e em % da Receita do Principal.....	48
Tabela 8: Receitas da Contribuição para o PIS, 2005 e de 2010 a 2013, em valores correntes, % do PIB e estimativa de renúncias, em valores nominais e em % da Receita do Principal.....	49

Tabela 9: Receitas da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL, 2005 e de 2010 a 2013, em valores correntes, % do PIB e estimativa de renúncias, em valores nominais e em % da Receita do Principal. ....	51
Tabela 10: Receitas provenientes dos concursos de prognósticos e receitas próprias dos órgãos da Seguridade Social, 2005 e 2010 a 2013, valores correntes.....	53
Tabela 11: Receitas das Contribuições previdenciárias para o RGPS, com a compensação pela desoneração da folha, em valores correntes e % do PIB, 2005 a 2013.....	57
Tabela 12: Saldo de contratações registradas no Caged e estoque de trabalhadores com vínculo ao final de cada exercício, da RAIS, 2002 a 2013.....	60
Tabela 13: O perfil da cobertura previdenciária pelos dados do censo 2000.....	63
Tabela 14: O perfil da cobertura previdenciária pelos dados do censo 2010.....	65
Tabela 15: O mercado de trabalho e a cobertura previdenciária no Brasil, pessoas com mais de 15 anos, população em idade ativa, ocupada e cobertura previdenciária, 2002 a 2012 .....	66
Tabela 16: Arrecadação do RGPS, 2005 e de 2010 a 2013 .....	68
Tabela 17: Despesas com benefícios da seguridade social entregues às pessoas, em % do PIB, e em proporção da Receita de impostos e contribuições, líquida de transferências do governo federal, 2003 a 2013.....	84
Tabela 18: Evolução do salário mínimo, reajustes nominais e reais, em relação à variação real do PIB e o correspondente em cestas básicas, 2002 a 2014. ....	85
Tabela 19: Benefícios de Prestação Continuada (BPC) previstos na LOAS e da RMV para idosos e para deficientes, quantitativo de benefícios emitidos e as despesas orçamentárias por exercício, em valores correntes - 2005 a 2013.....	88
Tabela 20: Cadastro de segmentos mais vulneráveis ao final de 2013 e a sua evolução ao longo do ano.....	94

Tabela 21: Distribuição das famílias com rendimento inferior a dois salários mínimos, quantitativo de famílias integrantes do Cadastro Único e participantes do Bolsa Família e o valor médio dos benefícios a elas distribuídos, 2001 a 2013.....	95
Tabela 22: Evolução das despesas do Ministério da Saúde com ações e serviços de saúde pública em relação a diversos indicadores, 2005 a 2013.....	98
Tabela 23: Aplicação dos recursos mínimos em saúde, situação atual e com as alterações, com referência a 2013.....	100
Tabela 24: Evolução das despesas do Ministério da Saúde, com ações e serviços de saúde pública, por subfunção, de 2005 a 2013.....	101
Tabela 25: Evolução das despesas de investimento do Ministério da Saúde, nas principais programações, de 2005 a 2013, em valores constantes de dez/2013.....	103
Tabela 26: Evolução das despesas do Ministério do Desenvolvimento Social, com ações e serviços de assistência social, exercícios selecionados de 2005 a 2013. ....	106
Tabela 27: Evolução das despesas do Ministério da Previdência Social, 2005 a 2012.....	107
Tabela 28: Evolução das despesas em outras ações da Seguridade Social, realizadas em diversos órgãos, exercícios selecionados de 2005 a 2013.....	108
Tabela 29: Evolução dos pagamentos realizados com benefícios do FAT e as despesas das outras ações do Fundo, exercícios selecionados de 2005 a 2013.....	111
Tabela 30: Receitas e despesas do Regime Geral de Previdência Social, valores divulgados, exercícios selecionados entre 2004 e 2013.....	116
Tabela 31: Receitas e despesas do Regime Geral de Previdência Social, com compensação das renúncias e integralização das perdas com a desoneração da folha, exercícios selecionados de 2004 a 2013.....	118
Tabela 32: Receitas, renúncias e Despesas do Regime Geral de Previdência Social, subsistema urbano, 2005 a 2012.....	120



Tabela 33: Evolução de receitas, despesas e renúncias do RGPS, subsistema rural, exercícios selecionados de 2005 a 2013, valores correntes e % do PIB.....	122
Tabela 34: Receita de contribuições sociais selecionadas e os efeitos da desvinculação promovidos pela DRU, exercícios selecionados de 2005 a 2013 .....	127
Tabela 35: Receitas, despesas e necessidade de cobertura, do regime próprio de previdência dos servidores federais 2005 e de 2010 a 2013 .....	131
Gráfico 1: Evolução da remuneração real média do trabalho das pessoas ocupadas e dos empregados com carteira assinada, regiões metropolitanas, 2002 a 2014 .....	61
Quadro 1: Evolução da taxa Selic, 2008 a 2014.....	27
Quadro 2: Evolução das medidas de desoneração da contribuição patronal sobre a folha de pagamentos das empresas.....	73

## GLOSSÁRIO DE ABREVIATURAS

ASPS	Ações e Serviços Públicos de Saúde
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
Bacen	Banco Central
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Social
BPC	Benefício de Prestação Continuada
BSM	Programa Brasil sem Miséria
BSP	Benefício para Superação da Extrema Pobreza na Primeira Infância (integra o Bolsa Família)
BVCE	Benefício Variável de Caráter Extraordinário (integra o Bolsa Família)
BVJ	Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (integra o Bolsa Família)
CadÚnico	Cadastro Único
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CD	Câmara dos Deputados
CF	Constituição Federal
Cide	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CN	Congresso Nacional
Cofins	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
COPOM	Comitê de Política Monetária
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CRAS	Centros de Referência de Assistência Social
CREAS	Centros de Referência Especializada de Assistência Social
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro

DPVAT	Seguro do Trânsito - Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre
DRU	Desvinculação das Receitas da União
EC	Emenda Constitucional
ECR	Emenda Constitucional de Revisão
EFD	Escrituração Fiscal Digital – Contribuições.
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FSE	Fundo Social de Emergência
FUNDAF	Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização
GFIP	Guia de Recolhimento do FGTS e de Informações à Previdência Social
IBGE	Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
INSS	Instituto Nacional de Previdência Social
IOF	Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguros ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada
IPI	Imposto sobre produtos Industrializados
IR	Imposto de Renda
IRPJ	Imposto de Renda Pessoa Jurídica

I TR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MEI	Micro Empreendedor Individual
MF	Ministério da Fazenda
MP	Medida Provisória
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MPS	Ministério da Previdência Social
MS	Ministério da Saúde
OCDE	Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento
OF	Orçamento Fiscal
OGU	Orçamento Geral da União
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial da Saúde
OPAS	Organização Pan-Americana de Saúde
OSS	Orçamento da Seguridade Social
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
Pasep	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PBF	Programa Bolsa Família
PBSM	Programa Brasil sem Miséria
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PLV	Projeto de Lei de Conversão

PME	Pesquisa Mensal de Emprego (IBGE)
PMI	Pesquisa Mensal da Indústria (IBGE)
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PPA	Plano Plurianual
PREVIC	Superintendência Nacional de Previdência Complementar
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
ProUni	Programa Universidade para Todos
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RAT	Riscos Ambientais do Trabalho
RC	Receita Corrente
RCL	Receita Corrente Líquida (definição da LRF)
RFB	Receita Federal do Brasil
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RMV	Renda Mensal Vitalícia
RPPS	Regime Geral de Previdência Social
SAT	Seguro Acidente do Trabalho
Selic	Sistema Especial de Liquidação e de Custódia
Sebrae	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SF	Senado Federal
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
STF	Supremo Tribunal Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
TI	Tecnologia e Informação
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação
TIPI	Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados
UBS	Unidade Básica de Saúde
UPAS	Unidades de Pronto Atendimento em Saúde

## APRESENTAÇÃO

**A**NFIP e a Fundação ANFIP compreendem a Seguridade Social como direito humano fundamental, que deve assegurar a proteção social e o pleno desenvolvimento em todas as etapas da vida – o que, necessariamente, requer um Estado compromissado com os interesses da maioria da sociedade e capaz de desenvolver políticas consistentes para garantir sobrevivência digna às pessoas.

Embora amplamente desenhado na Constituição Federal de 1988, a aplicação do modelo de Seguridade Social pensado para o Brasil nunca aconteceu de forma completa. Pior ainda, tem sido alvo de setores específicos desinteressados no bem comum e sofre vários ataques relacionados a políticas neoliberais, especialmente na década de 1990.

Como em outros países latino-americanos, o Brasil sofreu as consequências dessas políticas e apresenta, atualmente, um modelo complexo de políticas sociais. A Seguridade Social tem lugar de destaque entre essas políticas, mas nem por isso exerce plenamente a sua missão constitucional.

Não é de se estranhar, as constantes mudanças porque passa o regime de Seguridade Social (especialmente de Previdência Social) brasileiro. Com efeito, tal regime tende acompanhar a diversificação das condições econômicas, políticas, sociais e jurídicas ocorridas no país, estando por tal razão, em constante mutação.

Verifica-se, ainda, que a capacidade de interferência dos atores envolvidos na Seguridade Social nos destinos das políticas sociais é ainda muito

frágil, fazendo com que a cidadania, muitas vezes, se enfraqueça. Neste sentido, é preciso pensar o modelo de Estado que está sendo construído no país e avaliar as implicações desta escolha para a democracia e para o combate efetivo à exclusão e às desigualdades sociais.

Justamente para fazer o contraponto ao discurso derrotista em relação à Seguridade Social e para dar voz ao elo essencial do sistema - os beneficiários -, a ANFIP e a Fundação ANFIP divulgam anualmente o livro: “Análise da Seguridade Social”, no intuito de contribuir para o aperfeiçoamento e o fortalecimento do Sistema, visando à divulgação de dados verídicos sobre o setor, que passam longe dos olhos da chamada grande imprensa e, muitas vezes, não são anunciados corretamente pelos governantes.

Assim, esta 14ª edição traz o detalhado estudo das contas da Seguridade em 2013. Os números são analisados de forma minuciosa para chegar a uma conclusão importante: houve superávit de R\$ 76 bilhões. Agora, é lutar para que os recursos do setor sejam aplicados corretamente em favor de quem mais precisa.

Esperamos que este exemplar, ora apresentado, possa constituir uma fonte de pesquisa segura e consistente, contribuindo para o fortalecimento e a sustentabilidade de um Estado igualitário e democrático.

A todos, uma excelente leitura!

## **ANFIP e Fundação ANFIP**

## INTRODUÇÃO

Ao final de 2013, a crise econômica ultrapassou a marca de cinco anos e ainda não se tem claro um rumo para a sua superação. A cada ano, adiam-se as promessas de recuperação da economia global. Esse processo se globalizou em 2008 e ainda deixa as maiores economias com graves problemas econômicos e sociais. Um processo que compromete o crescimento de todo o mundo.

Em parte, porque as soluções adotadas pelos países onde a crise se iniciou e é mais aguda priorizaram a salvação dos seus mercados financeiros, o que mantém a produção estagnada e os trabalhadores sem emprego.

Como consequência, o Brasil e outros países disputam as diminutas possibilidades de exportar produtos industriais e agrícolas.

Nas maiores economias, os baixos níveis de produção inibem investimentos das empresas, o desemprego crescente deixa famílias sem renda e sem capacidade de consumo. A manutenção dos ideários ortodoxos – para a saída da crise – impede que aqueles governos utilizem o seu poder orçamentário para criar demandas ou ampliar os seus programas sociais; aliás, pelo contrário, foram forçados a grandes ajustes fiscais porque as suas dívidas públicas explodiram com as operações de salvamento do sistema financeiro.

As políticas de liberalização absoluta dos mercados e de diminuição do papel do Estado, podem estar intimamente ligadas aos efeitos da crise em muitos países.



O modelo insiste em cobrar os custos da recuperação da crise exatamente daqueles que menos ganharam com as políticas de concentração de renda e de precarização das políticas públicas adotadas mundialmente por orientação direta dos organismos multilaterais ao longo das últimas décadas. Repete-se, agora nesses países, um receituário que o Brasil foi convencido a aplicar, quando teve que se submeter aos mandamentos do FMI.

No Brasil, o caminho de enfrentamento à crise tem buscado ser diferente. Desde 2008, o governo adotou políticas alternativas, buscou o crescimento econômico, incentivou e desonerou a produção e adotou medidas para a valorização da renda do trabalho.

Não é por acaso que, ao contrário do resto do mundo, aqui o emprego cresce e a renda do trabalho aumenta. A economia se desenvolve em ritmo menos acelerado do que a vontade daqueles que defendem essas medidas alternativas, mas as desigualdades sociais e regionais vão sendo diminuídas.

Em 2013, o Brasil cresceu 2,5%, segundo os dados do IBGE. O desempenho não foi pequeno se visto em comparação com o resto do mundo, mas parece não corresponder ao conjunto de medidas adotadas pelo governo nos últimos anos.

Incentivos creditícios e fiscais, renúncias tributárias de toda ordem, esforço de investimento dos governos e das estatais, subsídios ao crédito e a diversas linhas de financiamento dos mais diversos programas de governo, parecem insuficientes para induzir níveis maiores de crescimento.

Seria esse um rumo errado? Deveríamos seguir caminhos ortodoxos como os demais países de economia avançada? Dar adeus aos empregos, à renda, à retomada do papel estatal nos desígnios do desenvolvimento? O caminho seguido pelas maiores economias não recuperou a economia e criou cinco milhões de novos desempregados, somente em 2013.

Embora não tenham sido alcançados plenamente os efeitos desejados com as medidas econômicas adotadas, elas responderam positivamente de alguma forma. Veja-se a questão do emprego. Somos um dos poucos países do mundo a gerar continuamente empregos formais. Vivemos os menores níveis de desemprego desde 2002, quando a pesquisa de emprego e

desemprego do IBGE assumiu o atual formato<sup>1</sup>. Aqui, o desemprego é um dos menores do mundo. O quantitativo de novos empregos criados a cada período já foi mais vigoroso, como era antes da crise, mas tem sido sempre positivo. Continua suficiente para absorver as pessoas que chegam ao mercado de trabalho e ainda reduzir mensalmente o desemprego.

A política de valorização do salário mínimo tem exercido um importante papel neste contexto, por contribuir para a melhoria da renda das pessoas, aumentando o nível de consumo das famílias.

Desde a Carta aos Brasileiros, em 2002, as mudanças que as políticas públicas trazem estão limitadas. O país cresceu muito mais, distribuiu muito mais renda, formalizou milhões de empregos. Em relação ao passado recente, ampliou os investimentos em infraestrutura, adotou uma postura muito mais ativa no incentivo e na busca dos investimentos privados. Mas, as políticas foram restringidas, porque não houve um rompimento explícito com o eixo das políticas neoliberais. Ainda hoje, por exemplo, o ajuste fiscal continua sendo o mais conveniente parâmetro de sucesso das políticas públicas, e, portanto, o gasto público com a sociedade deve sempre ser evitado. Essa lógica de ajuste continua subordinando o fazer público ou os critérios pelos quais as políticas são avaliadas.

A sociedade exige mais investimentos públicos em infraestrutura e maior garantia para os direitos de cidadania. Saúde, educação, transporte, segurança são itens dessa agenda que não serão resolvidos pelas vias do mercado, nem com a ampliação do ajuste fiscal. Demandam um maior comprometimento do setor público, com mais e melhores gastos.

Nesse diapasão, são feitas críticas à política monetária associando o crescimento dos gastos públicos às dificuldades de se combater a inflação. É preciso considerar que duas das despesas públicas que mais cresceram nos últimos dois anos são exatamente as despesas com juros da dívida e gastos tributários (que correspondem a renúncias tributárias). Nesses aumentos dos gastos públicos, um volume de recursos saiu para os mais ricos. Outra parte nem sequer chegou a entrar nos cofres públicos. Ambas não trouxeram benefícios à sociedade.

<sup>1</sup> A pesquisa de emprego e desemprego realizada pelo IBGE antes de 2002 possuía outra metodologia o que torna os seus resultados de difícil comparação. Para a nova metodologia somente estão disponíveis dos dados a partir de fev/2002.

Ao mesmo tempo, é sabido que a redução das desigualdades não se faz apenas pelo lado da alocação dos recursos públicos. O atual modelo de arrecadação tributária não contribui para a produção desses efeitos. O Brasil demanda justiça e o eterno discurso de uma alta carga tributária esconde que ela é ainda maior para os mais pobres. Aos ricos sempre estão reservados menor carga tributária, subsídios, renúncias, perdões de dívidas, benesses de toda a sorte.

É nesse contexto de contradições que *A Análise da Seguridade Social em 2013* apresenta a análise das receitas e despesas do Orçamento da Seguridade Social. A evolução do desempenho dos diversos programas é contextualizada por dicotomias. À economia que cresce pouco, contrapõem-se, somente em 2013, com a geração de um milhão e duzentos mil de novos empregos formais, melhorias na distribuição da renda e na vida das pessoas. Apesar das medidas que ampliam cotidianamente as renúncias tributárias, há vigor para aumentar a arrecadação, financiando a expansão dos gastos em políticas sociais e em investimentos de infraestrutura. O país, sob diversos aspectos, está melhor, mas ainda está longe de atender as demandas imediatas por um Brasil mais justo e igualitário.

# 1. O ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL EM 2013

Pelo terceiro ano consecutivo, em 2013, a economia apresentou um crescimento pequeno, em relação às múltiplas expectativas e, naturalmente, às demandas de um país que ainda acumula tantas desigualdades sociais e regionais.

É possível compreender que o mundo permanece sob os efeitos de uma enorme crise, que entra pelo seu sexto ano. As maiores economias ainda padecem de um projeto real de superação dessa crise gerada por um modelo perverso de concentração de renda, de despreocupação com os direitos sociais, que enaltece o papel dos mercados e dos agentes privados como elemento determinante para direcionar a produção e a distribuição da riqueza.

O governo adotou inúmeras medidas para diminuir os efeitos da crise mundial na economia brasileira. O emprego e o nível da renda das famílias crescem e vários segmentos econômicos respondem positivamente aos benefícios concedidos pelos créditos e pelas renúncias fiscais, que atenuaram os efeitos da crise, muito embora os resultados não tenham acontecido na medida dos efeitos desejados.

Ainda faltou ao governo brasileiro a capacidade de conduzir a economia nacional por um caminho mais autônomo, integrando os esforços dos setores público e privado rumo ao crescimento. Há uma nítida exigência política por mudanças, com a aglutinação de um conjunto de forças sociais que rompa de vez com a herança neoliberal, que impede ou pelo menos dificulta o caminho para o desenvolvimento.

Em 2013, a execução do Orçamento da Seguridade Social respondeu ao pequeno crescimento da economia e às inúmeras medidas adotadas para impulsionar os investimentos e a produção, onde se destacam as renúncias e os créditos tributários.

## 1.1. O BRASIL SOB OS EFEITOS DA CRISE INTERNACIONAL

O primeiro trimestre de 2014 já se foi e a crise que desde 2008 assola todas as economias, ainda dá sinais de grande persistência. E todas as promessas de recuperação são novamente adiadas para o próximo biênio. Documento divulgado pelo FMI no começo de abril de 2014<sup>2</sup> prevê um fortalecimento lento para a economia mundial, em 2014 e 2015. No entanto, evidencia-se recuperação frágil onde persistem riscos de piora. Os dados do primeiro trimestre de 2014, com a queda da economia americana de 2,9%, com a estagnação na zona do euro, 0,2%, e o aumento da crise na Argentina – importante parceira comercial da indústria nacional –, apontam para o acerto dessas previsões.

De 2010 a 2013, a média de crescimento mundial diminuiu a cada ano e foi, respectivamente, 5,2%; 3,9%; 3,2% e 2,9%. Esse resultado atinge quase todas as economias, mas é mais significativo nas economias avançadas, onde os resultados econômicos nesses quatro anos foi de 2,6%; 1,6%; 1,4% e 1,0%. A Área do Euro, que merece atenção especial pelo tamanho e pela importância, fechou 2013 com valores negativos (-0,4%) pelo segundo ano consecutivo já que, em 2012, a economia havia caído (-0,6%).

Em 2013, não houve fatos novos em relação à crise mundial, nenhuma nova quebra espetacular de países, bancos ou grandes empresas. Nada que merecesse a atenção da imprensa.

O desemprego cresceu. O ano terminou com 202 milhões de desempregados, cinco a mais do que no ano anterior, segundo a OIT<sup>3</sup>. Mas, os graves problemas sociais gerados por essa crise não estão em discussão para a grande imprensa.

2 World Economic Outlook (WEO) in [www.imf.org/external/Pubs/ft/weo/2014/01/](http://www.imf.org/external/Pubs/ft/weo/2014/01/)

3 GLOBAL EMPLOYMENT TRENDS 2014 - Risk of a jobless recovery? – disponível em [www.oit.org.br/sites/default/files/topic/gender/doc/get14integra\\_1124.pdf](http://www.oit.org.br/sites/default/files/topic/gender/doc/get14integra_1124.pdf)

O processo de lenta recuperação da economia mundial, e essa é a previsão otimista diante dos diversos alertas emitidos pelo FMI no último documento, não favorece a recuperação dos empregos. Pequenos incrementos da produção podem ser alcançados pelo aumento da produtividade, sem gerar empregos para contemplar os atuais desempregados, nem os novos trabalhadores que chegarão ao mercado de trabalho nos próximos anos.

A OIT prenuncia que, mantida a atual tendência, até 2018, o mundo terá mais 18 milhões de desempregados, quase um décimo a mais do ao final de 2013. E, há caracteres ainda mais perversos nesse cenário. O desemprego juvenil (de 15 a 29 anos) é três vezes maior do que a média, fazendo crescer em todo o mundo a parcela de jovens que nem trabalha, nem estuda. Cai rapidamente a qualidade do emprego e 48% dos postos de trabalho ao redor do mundo são precários, com salários limitados, de tempo parcial e sem proteção social.

Nesse panorama, sem grandes quebras e com uma perspectiva de lenta recuperação, a crise internacional, depois de seis anos, perdeu a capacidade de atrair atenção da imprensa. Primeiro, porque faltam fatos novos para o noticiário. Segundo, porque, não interessa chamar a atenção para uma crise persistente, que questiona projetos econômicos e políticos ligados à defesa do Estado Mínimo.

Uma discussão mais aprofundada sobre a crise e os seus efeitos, especialmente os sociais, induziria a questionamentos sobre as razões dessa crise. As medidas enquadradas no chamado Consenso de Washington são as grandes responsáveis pelos principais fatores que geraram a crise. E a manutenção desse ideário, dificulta a ação dos governos na recuperação da economia e no enfrentamento dos seus efeitos. As saídas recomendadas, ainda hoje, pelos organismos multilaterais insistem no mesmo receituário. Basta ver que, neste último documento, o FMI recomenda ao Brasil mais juros e maior ajuste fiscal.

De certa forma, no plano interno, reduzir a crise mundial a uma paisagem de fundo, sem destaques, permite induzir à sociedade brasileira que o crescimento da economia nacional só não é maior pela incapacidade absoluta do governo de conduzir o país ao progresso, pela condução errática da política econômica, que, aliás, contraria muitos dos interesses daqueles que defendem um Estado cada vez menor.

Descontextualizado do que ocorre pelo resto do mundo, essa fase desde 2011, onde a economia nacional cresce pouco, acaba sendo caracterizado como um verdadeiro fracasso.

A Tabela 1 apresenta os dados, desde 2008, sobre o crescimento das vinte maiores economias. Na Tabela, estão em destaque, os períodos em que os países apresentaram crescimento do PIB superior ao do Brasil.

Em 2013, o Brasil, com 2,5%, apresentou o 6º maior crescimento. Entre os maiores, cresceu menos apenas do que a China (7,7%) e a Índia (4,5%). E, no acumulado de 2008 a 2013, desde que a crise se apresentou com efeitos mais globais, o crescimento acumulado do Brasil foi de 19,8%. Nesse período, de seis anos, apenas se destacaram China (67,5%), Índia (46,5%) e Indonésia (41,0%). A economia brasileira cresceu muito mais do que a dos EUA (5,9%), OCDE (4,4%), Alemanha (4,2%), Rússia (10,8%). O Japão ficou praticamente estagnado (0,3%). Nesse mesmo período, a área do Euro e o Reino Unido (respectivamente -1,7% e -1,4%) apresentaram resultado acumulado negativo.

Muitos analistas sempre ressaltam que o país depois de 2010 perdeu o rumo, crescendo muito menos. Mas, os dados da Tabela 1 permitem perceber que esse foi um fenômeno mundial. Em 2010, a imensa maioria dos países apresentou um crescimento muito superior ao de 2009, ano muito agudo da crise. Mas, não era ainda o fim da crise, apenas um suspiro.

A partir de 2011, a crise voltou a se manifestar e há menores índices de crescimento de forma igualmente generalizada – várias economias avançadas retomaram a situação de recessão técnica. Nessa fase da crise, de 2011 a 2013, o Brasil cresceu 6,2%, quase o mesmo que o Canadá (6,4%) e os EUA (6,6%). Mesmo na China e na Índia, o crescimento diminuiu.

**TABELA 1**  
**CRESCIMENTO REAL DO PIB, VINTE MAIORES ECONOMIAS PAÍSES E**  
**BLOCOS SELECIONADAS – 2008 A 2015**

Países, regiões e blocos (2)	% anual									% acumulada por período			
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2008-2010	2011-2013	2008-2013	2008-2015	
Área do Euro (15 países)	0,2	-4,4	1,9	1,6	-0,6	-0,4	1,2	1,7	-2,3	0,6	-1,7	1,1	
OCDE-Total	0,2	-3,5	3,0	2,0	1,5	1,3	2,2	2,8	-0,4	4,9	4,4	9,7	
1 EUA	-0,3	-2,8	2,5	1,8	2,8	1,9	2,6	3,5	-0,7	6,6	5,9	12,5	
2 China	9,6	9,2	10,4	9,3	7,7	7,7	7,4	7,3	32,2	26,7	67,5	93,0	
3 Índia	6,1	5,2	11,1	7,8	4,9	4,5	4,9	5,9	24,0	18,1	46,5	62,7	
4 Japão	-1,0	-5,5	4,7	-0,5	1,4	1,5	1,2	1,2	-2,2	2,5	0,3	2,8	
5 Alemanha	0,8	-5,1	3,9	3,4	0,9	0,5	1,9	2,1	-0,6	4,9	4,2	8,4	
6 Rússia	5,2	-7,8	4,5	4,3	3,4	1,3	0,5	1,8	1,4	9,3	10,8	13,3	
<b>7 Brasil</b>	<b>5,2</b>	<b>-0,3</b>	<b>7,5</b>	<b>2,7</b>	<b>0,9</b>	<b>2,5</b>	<b>2,5</b>	<b>2,5</b>	<b>12,8</b>	<b>6,2</b>	<b>19,8</b>	<b>25,8</b>	
8 França	-0,2	-3,1	1,6	2,0	0,0	0,3	0,9	1,5	-1,7	2,4	0,7	3,2	
9 Reino Unido	-0,8	-5,2	1,7	1,1	0,3	1,7	3,2	2,7	-4,3	3,1	-1,4	4,4	
10 Itália	-1,2	-5,5	1,7	0,6	-2,4	-1,8	0,5	1,1	-5,1	-3,6	-8,5	-7,0	
11 Indonésia	6,0	4,6	6,2	6,5	6,3	5,8	5,7	6,3	17,8	19,7	41,0	58,4	
12 México	1,2	-4,5	5,1	4,0	3,7	1,3	3,4	4,1	1,6	9,2	11,0	19,4	
13 Espanha	0,9	-3,8	-0,2	0,1	-1,6	-1,2	1,0	1,5	-3,2	-2,8	-5,9	-3,5	
14 Canadá	1,2	-2,7	3,4	2,5	1,7	2,0	2,5	2,7	1,8	6,4	8,2	13,9	
15 Coreia	2,8	0,7	6,5	3,7	2,3	3,0	4,0	4,2	10,3	9,2	20,4	30,5	
16 Turquia	0,7	-4,8	9,2	8,8	2,1	4,0	2,8	4,0	4,6	15,6	20,9	29,1	
17 Austrália	2,5	1,6	2,3	2,6	3,6	2,4	2,6	2,9	6,5	8,9	15,9	22,4	
18 Polónia	5,1	1,6	3,9	4,5	1,9	1,6	3,0	3,4	11,0	8,2	20,1	27,8	
19 Netherlands	1,8	-3,7	1,5	1,0	-1,3	-0,8	1,0	1,3	-0,5	-1,0	-1,5	0,7	
20 África do Sul	3,6	-1,5	3,1	3,6	2,5	1,9	2,5	3,2	5,2	8,2	13,8	20,5	

Fonte: OCDE - Economic Outlook n.º 95, com atualizações dos autores. Para 2014 e 2015, os dados apresentados são estimativas da OCDE.

Notas: (1) Em destaque, os períodos em que os países apresentaram crescimento do PIB superior ao do Brasil.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Para este e o próximo ano, 2014 e 2015, segundo as projeções da OCDE, a crise ainda não terá terminado, e as economias em geral ainda



apresentarão desempenho inferior ao de 2010. Ressalte-se que, para o Brasil, as projeções da OCDE para a economia são menores do que as apresentadas pelo governo no projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2015 (3,0% e 4,0%, respectivamente para 2014 e 2015).

As previsões para 2014 e 2015 são as últimas publicadas pela OCDE. Para o Brasil e para o conjunto dos blocos e países selecionados, à luz dos resultados verificados no primeiro trimestre de 2014, já há indicações que estão superdimensionados.

Nesse período ao longo da crise, e apenas se referenciando nos dados verificados de 2008 a 2013, no acumulado desses seis anos, o desempenho do Brasil se destacou entre os maiores.

A economia nacional cresceu 19,8%. Mais do que o triplo do desempenho americano (5,9%), e muito acima do total dos países da OCDE (4,4%). À exceção da China (67,5%) e Índia (46,5%), o Brasil crescerá mais do que os demais países com economia maior do que a nossa, Japão (0,3%), Alemanha (4,2%) e Rússia (10,8%). E também mais do que economias pouco inferiores à nossa, como a França (0,7%), Canadá (8,2%), México (11,0%), Austrália (15,9%). O Reino Unido (-1,4%), a Espanha (-5,9), a Itália (-8,5%), entre outros, sairão desse período com economias menores.

Além do crescimento do Brasil desde 2008 não estar inferiorizado frente a do resto do mundo, ainda temos um grande diferencial positivo: a capacidade de gerar empregos caminha na direção correta.

O tema do mercado de trabalho é tratado no Capítulo 3, que analisa evolução recente do emprego, formalização, renda e cobertura previdenciária. Mas, desde já, é importante ressaltar que, enquanto no resto do mundo o desemprego cresce, principalmente nas maiores economias, aqui a geração de empregos formais desde 2008, início da crise, totalizou 10,3 milhões de postos. Desses, 4,6 milhões se deram nos últimos três anos, de 2011 a 2013, quando o país cresceu menos.

O Brasil poderia até ter crescido mais, mas esteve submetido a muitas restrições.

## 1.2. A POLÍTICA MONETÁRIA EM 2013

Entre 2011 e 2013, o pequeno desempenho da economia nacional em parte respondeu aos problemas dos nossos diversos parceiros comerciais, que estiveram em prolongados períodos recessivos ou viram, por razões semelhantes às nossas, o crescimento de sua economia arrefecer.

Mas, nesse período, opções políticas também contribuíram para diminuir o crescimento brasileiro. A partir de 2011, ou o país praticou uma política fiscal restritiva, com produção de resultado primário desproporcional às dificuldades da economia e às medidas de desoneração e de subsídio adotadas para o enfrentamento à crise, ou de forma acumulativa reforçou a ortodoxia com uma política monetária igualmente restritiva, com o aumento das taxas de juros.

Já a partir de abril de 2010, a política monetária determinou a elevação dos juros. Esse movimento se deu até julho de 2011. A Selic passou de 8,75% para 12,50%. Considerando que existe um lapso temporal para que a política monetária restritiva produza efeitos de compressão sobre a economia, a adoção dessa política ainda no primeiro semestre de 2010 seguramente se somou aos condicionantes externos para determinar a diminuição do crescimento econômico de 2011.

No segundo semestre de 2011, em agosto, os juros começaram a cair. Foram de 12,50% a 7,25%, em março de 2013. Mas, esse frescor na política monetária em 2011, foi compensado por um aperto na política fiscal, que determinou a ampliação das metas de superávit.

Ao longo daquele ano, o governo federal produziu um superávit primário muito superior ao mínimo exigido pela Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, de 2011. Estava estabelecida uma meta de superávit primário de R\$ 81,8 bilhões, mas autorizado um desconto de R\$ 32,0 bilhões relativo aos investimentos do PAC. Na prática, exigia-se um superávit mínimo de R\$ 49,8 bilhões. Um valor já muito alto, se compararmos com diversos países, nesse cenário de crise.

O governo abriu mão da prerrogativa de deduzir os valores relativos à execução do PAC. E, ao contrário, aumentou a meta em mais R\$ 10 bilhões, passando-a para R\$ 91,8 bilhões. Ao final daquele ano, o superávit praticado

foi de R\$ 93 bilhões, ou seja, R\$ 43 bilhões acima do mínimo determinado legalmente pela LDO – quase o dobro do mínimo legal.

Essas medidas fiscais buscavam sustentar a redução dos juros reais determinados pelo COPOM. Em meados de 2011, em plena crise mundial e quando os principais bancos centrais, dos EUA, da Europa, Inglaterra e do Japão inundavam o mundo de moedas, o Brasil praticava 12,5% de juros. Uma taxa muito desproporcional. Boa parte dos países praticava juros reais negativos.

Em janeiro de 2010, antes do Bacen ter iniciado um novo ciclo de altas, o Brasil já era o recordista mundial dos juros reais. Com as novas altas determinadas ao longo de 2010 e no começo de 2011, o país permaneceu como recordista absoluto. Em janeiro de 2012, completou 25 meses seguidos nessa vergonhosa posição, segundo levantamento do “moneyou”, uma publicação que acumula essas informações mensalmente para as 40 maiores economias<sup>4</sup>.

Ao longo de 2012, os juros caíram e o Brasil terminou o ano ocupando a quinta posição, mas ainda praticando taxas reais de 1,7%, altas em relação às maiores economias.

Como ao longo de 2013, os juros cresceram continuamente a partir de março, em outubro o Brasil retornou ao primeiro lugar. Foi quando os juros reais chegaram a 2,8%. E, como em abril de 2014, os juros reais já ultrapassam a casa dos 4,4%, permanece nessa posição até o fechamento da edição.

O Quadro 1 apresenta o comportamento das taxas de juros, principal instrumento de controle da inflação utilizado no Brasil. Uma ferramenta que, por meio da elevação dos juros, procura restringir a economia para diminuir a inflação.

---

4 [www.moneyou.com.br](http://www.moneyou.com.br)

**QUADRO 1**  
**EVOLUÇÃO DA TAXA SELIC, 2008 A 2014**

Exercício	Evolução da taxa Selic		Movimentações ao longo do ano
	Taxa inicial	Taxa final	
2008	11,25	13,75	Subida entre março e outubro.
2009	12,25	8,75	Queda ao longo de todo o ano.
2010	8,75	10,75	Subida a partir de março.
2011	10,75	11,00	Subiu até julho (12,50%), desceu até o final do ano.
2012	11,00	7,25	Queda até outubro e ficou estável até o final do ano.
2013	7,25	10,00	Subida continuada a partir de março.
2014	10,00	11,00	Subida continuada. Dados até 2 de abril

Fonte: Banco Central.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Quando a política monetária quer trilhar o caminho reverso e diminuir as taxas de juros para permitir um fôlego para a economia, há uma grande defasagem entre o movimento de juros e resposta da economia. Em 2011, por exemplo, as taxas começaram a cair no meio do ano. A economia não conseguiu se recuperar naquele ano e nem criou um cenário de maior crescimento no ano seguinte.

Antes mesmo que a sociedade pudesse comemorar que, pela primeira vez desde o início do Plano Real, os juros reais ficaram abaixo de 2%, o Bacen iniciou novo ciclo de altas.

Juros altos explodem os custos da dívida pública. Em 2003, o país gastou 9,3% do PIB em juros da dívida pública. Em 2012, essa conta ficou abaixo dos 5%. Mas, voltou a subir. Esses números estão retratados na Tabela 2.

E, além do aumento das despesas públicas com juros, os juros altos provocam a depreciação da moeda nacional, atraindo dezenas de bilhões de dólares, ávidos pelos ganhos fáceis e garantidos dos juros da dívida pública do governo federal. Quanto maior o diferencial de juros praticado no país em relação ao resto do mundo, maior o ganho e as empresas nacionais e estrangeiras que atuam em nosso país endividam-se no exterior a juros baixíssimos para aplicar esses recursos, não em investimentos para ampliar a produção, mas nos rentáveis títulos da dívida pública.

Esse efeito sobre o câmbio é pernicioso para a produção nacional. Trata-se de um custo muito alto que não pode ser compensado com desonerações, renúncias ou créditos tributários, nem por reformas trabalhistas ou previdenciárias.

Com esse câmbio, a indústria nacional não consegue romper as dificuldades. Além de perder mercados dos antigos parceiros em crise, ainda enfrenta uma competição predatória causada pela desvalorização cambial determinada nas diversas economias. O saldo da balança comercial brasileira passou de US\$ 19,4 bilhões em 2012 para US\$ 2,6 bilhões em 2013. Somente na indústria de transformação, o déficit comercial em 2013 foi de US\$ 54,4 bilhões, US\$ 12 bilhões a mais que em 2012.

### 1.3. A POLÍTICA FISCAL EM 2013

A política monetária restritiva, pautada por altos juros, produz efeitos fiscais danosos.

Do ponto de vista das despesas, amplia os gastos com juros. A Tabela 2 mostra como essas despesas com juros da dívida do setor público subiram em 2013, acompanhando as variações das taxas determinadas pela política monetária.

Em 2012, quando o governo praticou juros menores, foi o único ano, em toda essa série desde 2000, em que essa conta ficou abaixo dos 5% do PIB. Não por acaso, foi um dos únicos momentos em que o Brasil não ocupou a vergonhosa posição de líder mundial das taxas de juros reais.

**TABELA 2**  
**JUROS NOMINAIS DA DÍVIDA DO SETOR PÚBLICO,**  
**TAXAS DE CRESCIMENTO E % DO PIB, 2000 A 2013**

R\$ milhões

	Valores correntes	Variação em relação ao ano anterior (%)	Proporção do PIB (%)
2000	77.963		7,2
2001	86.444	10,9	7,3
2002	113.978	31,9	8,5
2003	145.205	27,4	9,3
2004	128.256	-11,7	7,3
2005	157.146	22,5	7,3
2006	160.027	1,8	6,9
2007	159.532	-0,3	6,3
2008	165.511	3,7	5,5
2009	171.011	3,3	5,3
2010	195.369	14,2	5,2
2011	236.673	21,1	5,7
2012	213.863	-9,6	4,9
2013	248.856	16,4	5,2

Fonte: Banco Central.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Do ponto de vista da receita, induz a uma queda na arrecadação em função da diminuição do processo econômico. E, nesse momento em que o governo precisa minimizar os efeitos negativos da crise internacional, tem utilizado, em larga escala, as desonerações como uma dessas políticas de enfrentamento. Não é de se estranhar, portanto, que o crescimento da arrecadação apresente resultados bem inferiores.

Somente, em 2013, as desonerações relativas às medidas de enfrentamento à crise e de incentivo aos investimentos do setor privado foram estimadas em R\$ 77,8 bilhões, um valor muito superior ao de 2012, R\$ 46,5 bilhões. Um expressivo aumento de 67%.

E, pode-se afirmar que esses números estão subestimados. Somente em relação à desoneração sobre a folha de pagamentos para 2013, há estudos, como os realizados pela ANFIP, com base nas informações do Im-

posto de Renda das Pessoas Jurídicas – IRPJ, que estimam essas perdas de arrecadação em R\$ 19,0 bilhões, um valor muito acima dos R\$ 13,2 bilhões calculados pelo governo.

#### 1.4. AS RENÚNCIAS E A ESTRUTURA TRIBUTÁRIA

Se uma parcela significativa das renúncias adotadas nesse período recente foi implementada em resposta à crise, também é possível perceber que outras renúncias estão associadas a uma crítica à atual estrutura tributária brasileira.

O sistema tributário nacional acumula muitas distorções, a maior parte delas identificadas com uma péssima distribuição dos tributos que afrontam a capacidade econômica do contribuinte. Os pobres e a classe média, proporcionalmente, estão submetidos a uma maior carga. E, para a economia em geral, a tributação sobre o consumo, embutida nos preços dos mais diversos produtos, facilita a concorrência desleal da importação, promovida inclusive por práticas cambiais predatórias e desleais.

Pelas mais diversas razões, o financiamento do Estado sempre privilegiou a tributação indireta, ao invés de alcançar a renda e a propriedade. Isto ocorre tanto a nível federal, quanto estadual. Aliás, o ICMS, o tributo com maior arrecadação nacional, não somente é indireto, como também apresenta uma concentração desproporcional em serviços públicos, como energia, telefonia, água e saneamento.

Esse quadro de regressividade tributária foi agravado ao final da década de 90. Atendendo aos acordos firmados com o FMI, o governo optou por elevar a carga tributária para fazer frente às novas metas de superávit primário. E, afastando ainda mais o sistema brasileiro do rumo da justiça tributária, determinou que os principais aumentos se dessem em contribuições que incidem sobre o faturamento das empresas como a Cofins e o PIS/Pasep.

De 1997 a 2005, a receita de impostos e contribuições sociais e econômicas, descontada de incentivos e restituições, passou, em termos do PIB, de 11,1% para 15,6%. Foi quando se privilegiou a arrecadação das contribuições sociais da Cofins e do PIS. A receita com essas contribuições passou de 2,8% do PIB para 5,1%.

A Tabela 3 mostra elementos desse comportamento na arrecadação federal desde 1997.

A partir de 2005, quando o país entrou em um novo ciclo de crescimento, a receita passou a crescer em função do processo econômico e de um maior grau de formalização das empresas e do emprego. Desde então, a maior parte das leis tributárias criavam benefícios, dirigidos a segmentos industriais e econômicos prioritários, buscando aumentar a competitividade da produção nacional e incentivar os investimentos do setor privado na expansão da produção.

**TABELA 3**  
ARRECADAÇÃO DA UNIÃO, EM RELAÇÃO AO PIB, IMPOSTOS E CONTRIBUIÇÕES EXERCÍCIOS SELECIONADOS – 1997 A 2013

	% PIB								(%)	
	IR + CSLL	Cofins + PIS	IPI	Outros impostos e outras contribuições	Soma impostos e contribuições	Incentivos e restituições	Receita líquida de incentivos e restituições	Participação na soma de impostos e contribuições		
								IR+CSLL	Cofins+PIS+IPI	
1997	4,71	2,84	1,79	2,09	11,43	-0,38	11,05	41,19	40,56	
1998	5,47	2,68	1,67	2,21	12,03	-0,44	11,59	45,44	36,17	
1999	5,52	3,95	1,55	2,28	13,30	-0,51	12,78	41,54	41,33	
2000	5,57	4,23	1,60	2,59	13,99	-0,65	13,34	39,80	41,69	
2001	5,70	4,44	1,49	2,67	14,31	-0,49	13,82	39,87	41,45	
2002	6,71	4,41	1,34	3,05	15,50	-0,59	14,92	43,28	37,07	
2003	6,46	4,52	1,16	2,89	15,02	-0,74	14,28	42,98	37,81	
2004	6,36	5,11	1,18	2,89	15,54	-0,71	14,83	40,91	40,49	
2005	7,03	5,12	1,23	2,83	16,21	-0,65	15,56	43,36	39,16	
2006	6,94	4,86	1,19	2,80	15,79	-0,45	15,34	43,94	38,30	
2007	7,31	4,85	1,27	2,82	16,25	-0,52	15,74	44,98	37,68	
2008	7,77	5,03	1,30	1,88	15,99	-0,44	15,54	48,63	39,58	
2009	7,28	4,62	0,95	1,68	14,53	-0,46	14,07	50,10	38,33	
2010	6,74	4,78	1,06	1,91	14,49	-0,38	14,11	46,52	40,31	
2011	7,43	4,83	1,13	2,09	15,49	-0,39	15,10	48,00	38,48	
2012	7,32	5,02	1,05	2,02	15,42	-0,44	14,98	47,50	39,37	
2013	7,41	5,24	0,97	1,95	15,58	-0,49	15,09	47,57	39,88	

Fonte: STN, relatórios fiscais.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP



Entre 2006 e 2008, a receita permaneceu inalterada, com uma média de 15,5% do PIB. Caiu naturalmente em 2009 e 2010, com os efeitos da crise. E, desde 2011, vem se mantendo no patamar de 15,0%.

A opção por aumentar a arrecadação através de contribuições sociais estava relacionada a concentração de recursos na esfera federal, porque não estão submetidas a repartição; a prática de desrespeitar a vinculação desses recursos com a Seguridade Social; a ação da Desvinculação das Receitas da União (vigente desde 1994, sob as diversas formas e denominações), que subtrai 20% dessas arrecadações para os mais diversos usos.

Subtração de recursos e muitas manobras que inflam artificialmente as despesas da Seguridade fizeram do Orçamento da Seguridade Social um importante instrumento para o ajuste fiscal do período.

As receitas relativas ao Imposto de Renda e à Contribuição Social sobre o Lucro Líquido crescem frente ao PIB, principalmente quando comparadas com o conjunto de receitas relativas a impostos e contribuições. Esse resultado não decorreu de efeitos de uma reforma tributária que buscasse a progressividade em substituição à regressividade, que objetivasse a justiça tributária ao invés da simples arrecadação. Ao que tudo indica, está mais associado aos procedimentos de renúncias fiscais a que foram submetidos as contribuições sociais e econômicas incidentes sobre o faturamento.

Entre 1997 a 2006, a tributação sobre o lucro representou em média 42,2% do total de impostos e contribuições. Essa relação subiu para 50,1% em 2009. Sofre hoje os efeitos de uma menor lucratividade das empresas, mas entre 2010 e 2013, a média ficou em 47,4%.

O aumento da arrecadação resultante da tributação indireta, promovida pelas políticas de ajuste fiscal, tornou o sistema brasileiro mais injusto. E, certamente, justifica a grande pressão pelo processo de desoneração.

Os Relatórios de Renúncia - estimativas com base em dados efetivos, estudos da Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB, permitem acompanhar o montante final das desonerações do sistema brasileiro. O volume de 2011, último publicado, aponta que naquele ano, o total de renúncias chegou a R\$ 152,5 bilhões. Um valor expressivo, já que a arrecadação daquele ano foi de R\$ 939 bilhões. O valor estimado foi, portanto, 16,2% da arrecadação efetiva, segundo o documento.

A Tabela 4 dá uma boa dimensão da expansão das desonerações e do crescimento das renúncias fiscais no período que se segue a esse Relatório. Entre 2012 e 2014, foram aprovadas medidas de desoneração que acarretaram em perdas na arrecadação anual de, em média, R\$ 72 bilhões. Entre 2010 e 2011, esses valores situavam-se na casa dos R\$ 6 bilhões.

A partir de um exercício simples é possível estimar o valor total das renúncias em 2013. A Tabela 4 retrata que as renúncias instituídas em 2012 e 2013 somam R\$ 122 bilhões. Isto significa que apenas nesse biênio, foram acrescentadas às renúncias nada menos do que 80% do montante existente em 2011.

**TABELA 4**  
VALORES DAS PREVISÕES DE DESONERAÇÕES E RENÚNCIAS TRIBUTÁRIAS NAS RECEITAS DE IMPOSTOS E CONTRIBUIÇÕES DA UNIÃO, RELATIVOS À LEGISLAÇÃO APROVADA DE 2010 A 2016

R\$ milhões

Ano da aprovação	Ano de vigência						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
2010	2.509	6.511	2.188				
2011		3.289	29.389	11.855			
2012			14.887	49.034	60.120		
2013				14.577	34.182	28.471	30.576
<b>Soma</b>	<b>2.509</b>	<b>9.801</b>	<b>46.464</b>	<b>75.467</b>	<b>94.302</b>	<b>28.471</b>	<b>30.576</b>

Fonte: RFB. Desonerações instituídas, exercícios 2010 a 2013.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

As renúncias e desonerações que atingem o Orçamento da Seguridade Social serão analisadas no Capítulo 2. Em especial, a desoneração da folha de pagamentos será tratada no Capítulo 4.

## 1.5. A EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL EM 2013

Todas essas variáveis, baixa expansão da economia, aumento substantivo das renúncias tributárias e das taxas de juros reais, e, em contraposição,

crescimento do emprego e da renda do trabalho, determinaram o ambiente para a execução orçamentária do Orçamento da Seguridade Social em 2013.

A seguir são apresentados os números da Seguridade Social. O detalhamento das Receitas e das Despesas pode ser encontrado nos capítulos seguintes.

A Seguridade Social exibiu um bom resultado em 2013, embora menor do que o apresentado em 2012. Em um ano de baixo crescimento econômico e volumosas desonerações, as receitas totalizaram R\$ 651,0 bilhões, superando em R\$ 55,3 bilhões a arrecadação de 2012. De modo geral, as receitas de contribuições sociais praticamente repetiram a variação nominal do PIB de 2013, que foi de 10,2%. E, como nos anos anteriores, há destaque positivo na arrecadação previdenciária, que cresceu 11,9% quando devidamente compensada pelas perdas relacionadas à desoneração da folha.

A variação mais significativa está relacionada às receitas do FAT, onde os recursos das aplicações financeiras perderam quase R\$ 6 bilhões. Esse ponto será detalhado no Capítulo 2 (2.3).

As despesas da Seguridade somaram R\$ 574,8 bilhões, 12,0% acima dos valores de 2012.

Assim, o Orçamento da Seguridade Social apresentou um resultado no exercício de R\$ 76,2 bilhões, que foi inferior em R\$ 6,4 bilhões ao de 2012. Essa diferença é fortemente influenciada pelas perdas de receitas do FAT.

A Tabela 5 apresenta esses números, identificando as receitas das principais contribuições sociais e as demais fontes de financiamento do Orçamento da Seguridade Social e as despesas, com saúde, previdência e assistência social, que serão detalhadas nos capítulos seguintes.

O detalhamento das receitas e das despesas da Seguridade Social está apresentado nos capítulos seguintes. Mas, é preciso ressaltar que em relação aos trabalhos anteriores, há duas importantes mudanças na apuração dos dados de 2013.

Para a previdência social, passou-se a considerar como valor das compensações não repassadas ao RGPS, a diferença entre os repasses efetivos do Tesouro no exercício e a integralidade das perdas da arrecadação com

o processo de desoneração da folha. Estudos da ANFIP e da Fundação ANFIP indicaram que em 2012 e 2013, essas perdas superaram em muito as previsões e as estimativas apresentadas pela RFB e pelo Ministério da Previdência Social.

Como a legislação determina que a Previdência Social deve ser compensada por essas perdas, é incabível que os relatórios de resultado do RGPS estejam maculados por perdas não integralizadas, diminuindo a arrecadação e inflando a necessidade de cobertura do sistema. Isto somente favorece o falso discurso do déficit previdenciário.

**TABELA 5**  
RECEITAS, DESPESAS E RESULTADO DO ORÇAMENTO DA  
SEGURIDADE SOCIAL, 2010 A 2013

RECEITAS REALIZADAS	2010	2011	2012	2013	Diferença 2013 / 2012	
1. Receita de contribuições sociais	441.266	508.095	573.814	634.239	60.425	10,5
Receita Previdenciária (1)	211.968	245.890	283.441	317.164	33.723	11,9
Arrecadação Previdenciária (2)	211.968	245.890	278.160	307.147	28.987	10,4
Urbana	207.154	240.534	272.397	300.991	28.594	10,5
Rural	4.814	5.356	5.763	6.156	393	6,8
Compensações não repassadas (3)			5.281	10.017	4.736	89,7
Cofins	140.023	159.625	181.555	199.410	17.856	9,8
CSLL	45.754	57.582	57.316	62.545	5.228	9,1
PIS/Pasep	40.372	41.584	47.738	51.065	3.327	7,0
Outras contribuições (4)	3.148	3.414	3.765	4.055	291	7,7
2. Receitas de entidades da Seguridade	14.693	16.729	20.147	14.974	-5.173	-25,7
Recursos Próprios do MDS	305	86	66	239	173	262,3
Recursos Próprios do MPS	267	672	708	819	111	15,7
Recursos Próprios do MS	2.700	3.220	3.433	3.858	425	12,4
Recursos Prórrios do FAT	10.978	12.240	15.450	9.550	-5.901	-38,2
Taxas, multas e juros da Fiscalização	443	511	491	509	18	3,7
3. Contrapartida do Orç. Fiscal para EPU (5)	2.136	2.256	1.774	1.782	8	0,4
<b>Receitas da Seguridade Social</b>	<b>458.094</b>	<b>527.079</b>	<b>595.735</b>	<b>650.995</b>	<b>55.260</b>	<b>9,3</b>

(Continua)

(Continuação)

DESPESAS REALIZADAS	2010	2011	2012	2013	Diferença 2013 / 2012	
1. Benefícios Previdenciários	256.259	281.438	316.589	357.003	40.414	12,8
Previdenciários urbanos	199.461	218.616	243.954	274.652	30.699	12,6
Previdenciários rurais	55.473	61.435	71.135	80.355	9.220	13,0
Compensação previdenciária (6)	1.325	1.387	1.500	1.996	496	33,1
2. Benefícios assistenciais	22.234	25.116	30.324	33.869	3.546	11,7
Assistenciais - LOAS	20.380	23.353	28.485	32.119	3.634	12,8
Assistenciais - RMV	1.854	1.764	1.839	1.750	-88	-4,8
3. Bolsa-Família e outras Transferências	13.493	16.767	20.543	24.004	3.462	16,9
4. EPU - Benefícios de Legislação Especial	2.136	2.256	1.774	1.782	8	0,4
5. Saúde: despesas do MS (7)	62.329	72.332	80.085	85.429	5.344	6,7
6. Assistência social: despesas do MDS (7)	3.994	4.033	5.659	6.227	568	10,0
7. Previdência social: despesas do MPS (7)	6.482	6.767	7.171	7.401	230	3,2
8. Outras ações da seguridade social	7.584	7.875	10.410	11.972	1.562	15,0
9. Benefícios FAT	29.195	34.159	39.950	46.561	6.610	16,5
10. Outras ações do FAT	560	579	541	505	-36	-6,6
<b>Despesas da Seguridade Social</b>	<b>404.266</b>	<b>451.323</b>	<b>513.045</b>	<b>574.754</b>	<b>61.709</b>	<b>12,0</b>
<b>Resultado da Seguridade Social</b>	<b>53.828</b>	<b>75.756</b>	<b>82.690</b>	<b>76.241</b>	<b>-6.449</b>	

Fonte: SIAFI. – extração Siga Brasil (Senado Federal); para os dados do RGPS, receitas e despesas conforme o fluxo de caixa do MPS.

Notas: (1) Receitas previdenciárias líquidas acrescidas das compensações pela desoneração da folha de pagamentos; (2) arrecadação previdenciária, regime de caixa, acrescida das compensações pela desoneração da folha repassadas; (3) Compensação pela desoneração da folha de pagamentos não repassada, segundo os estudos da ANFIP; (4) inclui receitas provenientes dos concursos de prognósticos; (5) Corresponde às despesas com Encargos Previdenciários da União – EPU, de responsabilidade do Orçamento Fiscal; (6) compensações com outros regimes previdenciários; (7) incluem despesas de pessoal ativo e todas as demais relativas a custeio e investimento.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Para as receitas próprias dos diversos órgãos da Seguridade Social, está acrescido em cada caso, o total de receitas relativas à reversão dos valores de convênios e repasses. Esses recursos referem-se aos valores devolvidos pelos destinatários ou recuperados pela ação estatal. Nas edições anteriores da Análise da Seguridade Social, essas importâncias estavam registradas em cada fonte de recursos. Assim, se uma prefeitura devolvesse valores de um convênio executado com recursos da Cofins, estavam creditados à própria Cofins.

A mudança realizada nessa edição foi necessária, porque a nova legislação da Saúde exige que os fatos descritos acima sejam compensados no ano seguinte. Ou seja, se em um exercício são canceladas despesas realizadas nos anos anteriores, a dotação mínima a ser aplicada deve ser majorada para compensar todos os cancelamentos.

Assim, com a nova metodologia, esses cancelamentos acrescem valores aos recursos próprios de cada Ministério. Como esses recursos devem ser utilizados em cada Órgão, aproxima-se do mandamento legal. Da forma como era feito esse registro, se o recurso do cancelamento fosse creditado à Cofins, o seu uso poderia se dar em qualquer órgão da Seguridade e não no órgão onde se procedeu ao cancelamento.

O tratamento para os casos de recuperação de despesas com benefícios do RGPS não se alterou. Esses recursos continuam creditados nas receitas previdenciárias. Nesse caso não houve necessidade de mudanças, porque essas fontes já são de uso exclusivo.

Em relação às despesas, passou-se a utilizar os valores empenhados em cada exercício. Assim, esses valores se aproximam das definições legais de aplicação mínima de recursos existentes para a Saúde.

Para facilitar o acompanhamento, essas mudanças metodológicas foram aplicadas retroativamente para os exercícios anteriores. Uma série mais completa das tabelas mais importantes pode ser encontrada nos Anexos dessa publicação.

A arrecadação das contribuições sociais apresentou um crescimento bem inferior ao ocorrido nos anos anteriores. Em que pese a pequena evolução da economia, a melhor explicação para esse pequeno acréscimo pode ser creditada ao crescimento das renúncias.

A única receita de contribuição a apresentar um resultado acima da variação nominal do PIB foi a previdenciária. O crescimento do emprego e da renda explica esse resultado. Mesmo assim, esse comportamento somente pode ser verificado quando o conjunto das renúncias relativas à desoneração da folha é repassado.

Ao longo de 2013, o Tesouro repassou ao RGPS R\$ 9,0 bilhões. Mas, segundo os cálculos da ANFIP, ainda faltaram R\$ 10,0 bilhões. Em parte, porque o Tesouro repassa os valores com uma defasagem de quatro meses. Mas, no fundamental, há discordâncias entre o valor total da renúncia desse processo.

Com uma menor expansão do mercado interno, a arrecadação das contribuições que incidem sobre o faturamento das empresas (Cofins e PIS) cresceu 9,3%, em relação a 2012. Com essas contribuições foram arrecadados R\$ 250,5 bilhões. Mas, ainda assim, são significativos, porque estão quase 40% acima dos valores de 2010, R\$ 180,4 bilhões.

As receitas da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL cresceram 9,1% em relação a 2012 e totalizaram R\$ 62,5 bilhões.

As demais receitas do Orçamento da Seguridade Social, compostas por receitas próprias dos órgãos e entidades da Seguridade, somaram R\$ 15,0 bilhões e trata-se de um valor inferior ao de 2012, pelas razões expostas em relação ao FAT e que está analisado no Capítulo 2 (2.3).

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 2013 esses valores corresponderam a R\$ 1,9 bilhão.

As despesas da Seguridade Social somaram R\$ 574,8 bilhões, 12,0% acima dos valores de 2012, um acréscimo de R\$ 61,7 bilhões.

As despesas com o Regime Geral de Previdência Social - RGPS somaram R\$ 357,0 bilhões. O maior aumento nessa conta se deu junto aos benefícios previdenciários rurais, já que sofrem impacto direto do reajuste do salário mínimo.

Na área da Saúde, foram gastos R\$ 85,4 bilhões. Esses valores correspondem às despesas com ações e serviços públicos de saúde. Não estão computadas diversas programações executadas no Ministério da Saúde, a exemplo do pagamento de inativos.

Desde 2012, está em vigor uma nova legislação determinando os gastos mínimos em saúde - Lei Complementar n.º 141, de 13 de janeiro de 2012<sup>5</sup>. Essa legislação determina uma relação de programações um pouco mais restrita do que a metodologia aqui adotada. A diferença é que, enquanto a Lei Complementar está direcionada para identificar as ações e serviços de saúde pública, a Análise da Seguridade Social busca excluir tão somente as programações estranhas à Seguridade.

O Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT é responsável pelo pagamento de dois importantes benefícios: o seguro desemprego e o abono salarial - 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 2013, essas despesas somaram R\$ 46,6 bilhões, superando em mais de 16,5% os valores de 2012. A maior responsabilidade sobre esse aumento está na grande rotatividade do mercado de trabalho, que mesmo em baixos níveis de desemprego, amplia em muito os beneficiários do seguro desemprego.

Em pagamentos dos benefícios assistenciais de prestação continuada da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS foram utilizados R\$ 32,1 bilhões. São beneficiários os idosos e as famílias com pessoas portadoras de deficiência que, em ambos os casos, precisam ser enquadrados nos critérios de baixa renda. Esses valores cresceram 12,8% em relação a 2012.

Os benefícios da Renda Mensal Vitalícia – RMV somaram R\$ 1,8 bilhão. Esse programa foi criado em 1974 (também destinado a idosos e deficientes), e extinto em 1994, quando foi substituído pelo Benefício de Prestação Continuada – BPC previsto na LOAS. São pagos a beneficiários remanescentes e, portanto, trata-se de uma despesa que vem diminuindo proporcionalmente com o óbito de seus beneficiários.

Com o processo de busca ativa, os gastos com os programas do Bolsa Família cresceram para R\$ 24,0 bilhões, 16,9% a mais do que em 2012. Trata-se do efeito direto da criação do Brasil Sem Miséria – um Plano para superação da extrema pobreza e para universalização das políticas sociais.

5 A Lei determina que, 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.



Além do 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 grupo estão as despesas operacionais do Ministério da Previdência Social; do Ministério do Desenvolvimento Social; de algumas secretarias da Presidência da República; da programação de saneamento básico, do funcionamento dos hospitais universitários, entre outros.

Em relação ao PIB, as receitas representaram 13,5%, um valor pouco inferior aos 13,6% de 2012, mas superiores aos 12,7% de 2011 e aos 12,2% de 2010. As despesas da Seguridade Social também aumentaram frente ao PIB. Em 2013, elas totalizaram 11,9%, um pouco superiores aos 11,7% de 2012.

A Tabela 6 apresenta os percentuais de receitas e despesas em relação ao PIB.

**TABELA 6**  
**RECEITAS E DESPESAS DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL,**  
**2010 A 2013, EM % DO PIB**

	% do PIB			
RECEITAS REALIZADAS	2010	2011	2012	2013
1. Receita de contribuições sociais	11,70	12,26	13,06	13,09
Receita Previdenciária (1)	5,62	5,94	6,45	6,55
Cofins	3,71	3,85	4,13	4,12
CSLL	1,21	1,39	1,30	1,29
PIS/Pasep	1,07	1,00	1,09	1,05
Outras contribuições (2)	0,08	0,08	0,09	0,08
2. Receitas de entidades da Seguridade	0,39	0,40	0,46	0,31
3. Contrapartida do Orç. Fiscal para EPU (3)	0,06	0,05	0,04	0,04
<b>Receitas da Seguridade Social</b>	<b>12,15</b>	<b>12,72</b>	<b>13,56</b>	<b>13,44</b>
DESPESAS REALIZADAS	2010	2011	2012	2013
1. Benefícios Previdenciários	6,80	6,79	7,21	7,37
2. Benefícios assistenciais	0,59	0,61	0,69	0,70
3. Bolsa-Família e outras Transferências	0,36	0,40	0,47	0,50
4. EPU - Benefícios de Legislação Especial	0,06	0,05	0,04	0,04
5. Saúde: despesas do MS (4)	1,65	1,75	1,82	1,76
6. Assistência social: despesas do MDS (4)	0,11	0,10	0,13	0,13
7. Previdência social: despesas do MPS (4)	0,17	0,16	0,16	0,15
8. Outras ações da seguridade social	0,20	0,19	0,24	0,25
9. Benefícios FAT	0,77	0,82	0,91	0,96
10. Outras ações do FAT	0,01	0,01	0,01	0,01
<b>Despesas da Seguridade Social</b>	<b>10,72</b>	<b>10,89</b>	<b>11,68</b>	<b>11,86</b>
<b>Resultado da Seguridade Social</b>	<b>1,43</b>	<b>1,83</b>	<b>1,88</b>	<b>1,57</b>

Fonte: SIAFI – extração Siga Brasil e para os dados do RGPS, o fluxo de caixa do MPS.

Notas: (1) Receitas previdenciárias líquidas, conforme o fluxo de caixa do RGPS, acrescidas das compensações pela desoneração da folha; (2) inclui receitas provenientes dos concursos de prognósticos; (3) repasse correspondente às despesas com Encargos Previdenciários da União – anistia e outras indenizações; (4) Inclui as despesas de pessoal ativo e todas as demais despesas de custeio e investimento.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.



## 2. AS RECEITAS DA SEGURIDADE SOCIAL

As receitas do Orçamento da Seguridade Social em 2013 foram de R\$ 651,1 bilhões e não repetiram o crescimento apresentado nos exercícios anteriores. Mas, com um crescimento de 9,3%, superaram a inflação.

Considerada apenas a arrecadação das contribuições sociais sobre o faturamento, lucro e sobre a folha de pagamentos, o resultado foi melhor, as receitas cresceram 10,5%, superior à variação nominal do PIB (10,31%).

Esses resultados são expressivos por dois motivos. Primeiro, porque foram concedidos bilhões em renúncias; e, segundo, por ter sido um ano de menor expansão do PIB, há uma tendência de expansão ainda menor da arrecadação.

A desoneração da folha de pagamentos, a renúncia das contribuições previdenciárias e o repasse incompleto do Tesouro para cobrir a queda da arrecadação explicam porque a arrecadação das contribuições do segmento urbano teve uma menor expansão do que nos anos anteriores. E, somente para cobrir os repasses não realizados, é preciso contabilizar mais de R\$ 10 bilhões. Trata-se de um valor significativo porque representa cerca de 3% da arrecadação total desse segmento.

Outro item importante das desonerações esteve relacionado com o PIS, resultando em um menor crescimento dessa receita quando comparada com a receita da Cofins – ambas incidem sobre o faturamento das empresas.

As renúncias e os benefícios fiscais têm sido justificadas por atenderem a um conjunto muito amplo de objetivos: contribuem para a recuperação da economia e a retomada dos investimentos privados; ajudam a reduzir os preços dos produtos e constituem um instrumento adicional de controle da inflação; permitem aos segmentos industriais ou exportadores apropriarem mais rapidamente de créditos presumidos; são instrumentos de compensação cambial, facilitando a exportação e a competição com os produtos manufaturados provenientes do exterior.

Mesmo compreendendo a importância desse instrumento, como evitar que esse volume de renúncias e benefícios tributários comprometa o financiamento dos programas e ações da Seguridade Social?

Outra questão fundamental é como proceder a uma avaliação sobre a eficácia desses diversos benefícios em relação aos objetivos a que se propõem e como evitar que sejam apenas redirecionados para o aumento da lucratividade das empresas e segmentos econômicos beneficiados?

Esse período dos últimos quatro anos também foi marcado com uma profusão de créditos presumidos. E, a motivação para essas decisões esteve muito identificada com a necessidade de equacionar a situação dos segmentos econômicos mais afetados pela concorrência de produtos importados.

As grandes economias, para enfrentar as suas crises, inundaram o mundo com um volume desproporcional de recursos, causando grande desvalorização das moedas de curso internacional que servem como referência para as trocas. Assim, as empresas no Brasil e em outros países encontram muitas dificuldades para exportar e há muitas vantagens para a importação de produtos prontos ou mesmo de peças provenientes das maiores economias, especialmente da China, Alemanha, EUA.

Como as rígidas regras da Organização Mundial do Comércio – OMC restringem a capacidade de resposta dos países diante dessas verdadeiras avalanches monetárias, não sobram muitas alternativas para as políticas. Mas, sendo justo e necessário conceder crédito para fins de compensação dos desequilíbrios cambiais, o financiamento para esses programas deveria acontecer com recursos do Orçamento Fiscal, nunca com os da Seguridade Social.

A desoneração da contribuição patronal previdenciária incidente sobre a folha de pagamentos das empresas também nasceu para, entre outras razões, equacionar as dificuldades das empresas nacionais com a competição externa. Primeiro, com os segmentos de tecnologia da informação e depois dirigidos as manufaturas em geral. Mas, a extensão dos segmentos abrangidos foi muito veloz e elevou o volume de recursos envolvidos nessa desoneração a proporções significativas. Um acompanhamento minucioso sobre esse processo de desoneração e os valores envolvidos nessa renúncia está apresentado no Capítulo 3 (3.2).

O detalhamento da arrecadação das diversas contribuições sociais e das demais fontes da Seguridade Social pode ser visto nos capítulos seguintes.

## 2.1. AS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS SOBRE O FATURAMENTO

O sistema tributário nacional acumula muitas críticas sobre a iniquidade da tributação indireta. Mesmo assim, o faturamento das empresas vem crescendo de importância como base de incidência de impostos e contribuições econômicas e sociais.

Regimes especiais de tributação, como o do lucro presumido, o das micro e pequenas empresas, já fazem incidir um conjunto de tributos sobre o faturamento. Agora com a desoneração da contribuição previdenciária sobre a folha de pagamentos, expressiva parcela de diversos segmentos 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.

E já foi aprovada no Congresso Nacional uma expansão do Sistema Simples. As mudanças praticamente permitem o enquadramento da totalidade dos segmentos econômicos no sistema e ampliam a eficácia dos instrumentos de desburocratização para essas empresas. Doravante, os limites de faturamento deverão ser o principal critério para a entrada no Simples Nacional. E, ainda para este ano, são esperadas novas tabelas de alíquotas. A medida diminui os mecanismos de substituição tributária que subtraem parte da atratividade do Simples Nacional.

Neste capítulo, será analisado somente o comportamento da arrecadação das contribuições típicas que incidem sobre o faturamento das empresas: Cofins e PIS.

Em 2013, a arrecadação dessas contribuições foi influenciada por uma menor expansão das vendas no comércio varejista, um dos principais fatores a determinar esse comportamento.

Segundo o IBGE, o índice de volumes de venda acumulado em 2013, em relação a igual período do ano anterior, apresentou uma expansão real de 4,3%. Embora um valor significativo, foi inferior à expansão dos últimos anos. De 2006 a 2012, ela havia sido, respectivamente, de 6,2%; 9,7%; 9,1%; 5,9%; 10,9%; 6,7% e 8,4%. A expansão em 2013 foi muito inferior a verificada em 2011 e 2012, anos em que também houve menor variação do PIB.

Uma expansão inferior da base de arrecadação e um aumento das renúncias influenciaram as receitas dessas contribuições em 2013.

### 2.1.1.AS RECEITAS DA COFINS

Quando a Cofins foi criada em 1988, incidia em cascata sobre todas as etapas da produção, com uma alíquota única de 2%. Depois dos acordos com o FMI (1998), com maiores demandas por ajuste fiscal, essa alíquota foi aumentada para 3%. Em 2003, o setor financeiro passou a pagar sob uma alíquota de 4%. Em 2004, tornou-se não cumulativa, para as empresas optantes pelo lucro real, o que representa a maior parte da arrecadação, sendo compensada de uma etapa para outra. Mas, a alíquota escolhida, de 7,6%, revelou-se maior do que a necessária para apenas repor a arrecadação. E, como também passou a ser cobrada do importador, para equiparar a tributação dos importados à tributação interna, a arrecadação da Cofins cresceu.

A partir de 2004, ao contrário do que ocorreu entre 1995 e 2003, as leis tributárias, em sua maioria, estiveram voltadas a concessão de benefícios tributários.

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, desonerar investimentos em máquinas e em equipamentos. Segmentos

importantes, como de energia, também foram beneficiados com isenções e desonerações parciais.

A Tabela 7 permite acompanhar a evolução da receita e das renúncias da Cofins, de 2005, com os valores dos últimos quatro exercícios, inclusive em relação ao PIB.

Os dados das renúncias não representam a totalidade dessas operações e os valores reais são ainda maiores. Mas, pode-se notar que a evolução foi muito rápida. Elas representavam 6,4% da receita do principal da Cofins, em 2005 e, em 2010 já somavam 24,5% - quase o quádruplo. Em 2011, essas renúncias caíram em relação à arrecadação, mas voltaram a crescer a partir de 2012 e em 2013 representaram 24,1% da arrecadação da Cofins, voltando a comprometer quase um quarto dessa arrecadação.

A Tabela 7 e as seguintes revelam como as políticas de recuperação de parcelas atrasadas e de parcelamentos a devedores e inadimplentes crescem em importância no conjunto da arrecadação. Em 2009, o chamado Refis da Crise (Lei nº 11.941, de 2009) concedeu condições muito generosas de refinanciamento do débito tributário. Essas receitas somente ingressaram nos cofres públicos em 2012, depois de todos os processamentos e regulamentações. Naquele ano, somaram, em receitas de parcelamentos do principal e da dívida ativa, R\$ 10,1 bilhões.

Essa sucessão de parcelamentos de débitos tributários – o governo já prepara mais um ainda para 2014 – tem sido apontada como leniente em relação à irregularidade fiscal das empresas. Especialmente este último, o Refis da crise, determinou facilidades que acabam por incentivar a inadimplência e a sonegação: parcelamentos em até 15 anos, redução de 100% sobre o valor do encargo legal e de 80% a 100% das multas de mora e de ofício; além da repactuação dos diversos parcelamentos anteriores.

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, essas empresas diminuiram os lucros e os tributos a serem pagos. Ao reverterem em parte essas provisões (já que as condições diminuiram juros, multas e encargos legais) se apropriaram dessa parcela do lucro provisionado e ficaram novamente isentas.



Em 2013, foi reaberto o prazo para as empresas aderirem ao Refis. Em 2014, três novas modalidades de Refis foram promulgadas. Além de refinanciamentos especiais para débitos do sistema financeiro e das empresas nacionais com subsidiárias no exterior (MP 627, convertida na Lei nº 12.973, de 2014), a Lei 12.996/2014 abriu um novo Refis para o conjunto das empresas e pessoas físicas.

Tantos benefícios certamente não incentivam o pagamento espontâneo das obrigações tributárias e a regularização fiscal das empresas. Tornam-se um prêmio aos maus pagadores. 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.

TABELA 7

RECEITAS DA COFINS, 2005 E DE 2010 A 2013, EM VALORES CORRENTES, % DO PIB E ESTIMATIVA DE RENÚNCIAS, EM VALORES NOMINAIS E EM % DA RECEITA DO PRINCIPAL

Receitas da Cofins

R\$ milhões

Parcelas da Cofins	2005	2010	2011	2012	2013	2013/2012 (%)
Receita do Principal	85.015	138.427	157.988	169.102	191.765	13,4
Parcelamentos	1.695	237	205	10.063	2.053	-79,6
Juros e multas	2.742	988	974	1.525	1.172	-23,1
Dívida ativa	145	372	458	865	4.421	411,2
<b>Total</b>	<b>89.597</b>	<b>140.023</b>	<b>159.625</b>	<b>181.555</b>	<b>199.410</b>	<b>9,8</b>
% PIB	4,17	3,71	3,85	4,13	4,12	-0,3
Renúncias	5.411	33.883	35.046	39.200	46.142	17,7
% Renúncias	6,4	24,5	22,2	23,2	24,1	

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

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

### 2.1.2. AS RECEITAS DO PIS

As receitas da Contribuição para o PIS apresentam um comportamento bastante similar ao da Cofins: elas cresceram com o período do ajuste fiscal, pós 1998; e a sua transformação em uma contribuição não cumulativa antecedeu a da Cofins, foi um ensaio.

O processo mais significativo de desonerações também se deu a partir de 2004, mas foi a partir de 2008, que as renúncias chegaram proporcionalmente ao seu maior valor.

Hoje, as renúncias representam quase 18% da arrecadação do PIS. Esse fato é preocupante porque, depois de descontada a DRU – Desvinculação das Receitas da União, que subtrai outros 20% dessa arrecadação, os recursos resultantes já são inferiores ao volume de benefícios pagos pelo FAT – seguro desemprego e abono salarial.

E, em resposta a esse desfinanciamento do FAT, ao invés de buscarem alternativas que diminuíssem a rotatividade do mercado de trabalho (a maior responsável pelo crescimento do seguro desemprego), diversas vezes no Congresso, no Governo e pela grande imprensa pretendem dificultar o acesso e diminuir as prestações do seguro desemprego.

A Tabela 8 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.

**TABELA 8**  
RECEITAS DA CONTRIBUIÇÃO PARA O PIS, 2005 E DE 2010 A 2013, EM VALORES CORRENTES, % DO PIB E ESTIMATIVA DE RENÚNCIAS, EM VALORES NOMINAIS E EM % DA RECEITA DO PRINCIPAL

Receitas da Contribuição para o PIS

Parcelas do PIS	R\$ milhões					
	2005	2010	2011	2012	2013	2013/2012 (%)
Receita do Principal	21.015	39.967	41.115	44.596	49.383	10,7
Parcelamentos	323	50	46	2.461	525	-78,6
Juros e multas	701	262	280	447	362	-18,9
Dívida ativa	44	93	143	234	795	239,1
<b>Total</b>	<b>22.083</b>	<b>40.372</b>	<b>41.584</b>	<b>47.738</b>	<b>51.065</b>	<b>7,0</b>
% PIB	1,03	1,07	1,00	1,09	1,06	
<b>Renúncias</b>	<b>1.317</b>	<b>6.955</b>	<b>6.702</b>	<b>7.695</b>	<b>9.060</b>	<b>17,7</b>
% Renúncias	6,0	17,2	16,1	16,1	17,7	

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

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Em 2013, a arrecadação foi de R\$ 49,4 bilhões, com uma variação menor frente ao de 2012, já que naquele ano, foram elevadas as receitas de parcelamentos.

## 2.2. A TRIBUTAÇÃO SOBRE O LUCRO

A Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL cumpre papéis importantes ao financiar a Seguridade Social e ser instrumento de justiça tributária. Uma dupla e complementar função para a distribuição de renda. Na tributação, por se tratar de um tributo direto, e na alocação de recursos, por estar associada diretamente aos gastos sociais.

A Tabela 9 apresenta os dados relativos à arrecadação da CSLL, de 2005 e de 2010 a 2013, em valores correntes e em percentuais do PIB e, adicionalmente, os valores das renúncias.

Em 2013, a arrecadação da CSLL foi de R\$ 62,5 bilhões. Em relação ao PIB, essa arrecadação não recuperou a proporção existente em 2011, ano em que se contabilizaram os altos lucros de 2010. Mas, a queda da arrecadação tem sido mitigada com o aumento das receitas relativas a recuperação de atrasados, especialmente com os parcelamentos nos últimos dois anos.

A Tabela também mostra como as renúncias cresceram de 2012 para 2013. Segundo as estimativas da RFB houve um aumento de 30%.

TABELA 9

RECEITAS DA CONTRIBUIÇÃO SOCIAL SOBRE O LUCRO LÍQUIDO - CSLL, 2005 E DE 2010 A 2013, EM VALORES CORRENTES, % DO PIB E ESTIMATIVA DE RENÚNCIAS, EM VALORES NOMINAIS E EM % DA RECEITA DO PRINCIPAL

Receitas da CSLL

R\$ milhões

Parcelas da CSLL	2005	2010	2011	2012	2013	2013/2012 (%)
Receita do Principal	24.671	45.162	56.930	53.772	59.090	9,9
Parcelamentos	325	46	42	2.375	815	-65,7
Juros e multas	1.183	400	473	676	729	7,9
Dívida ativa	52	145	137	494	1.911	287,1
Total	26.232	45.754	57.582	57.316	62.545	9,1
% PIB	1,22	1,21	1,39	1,30	1,29	-0,9
Renúncias	2.022	8.333	5.821	6.755	8.789	30,1
% Renúncias	7,7	18,2	10,1	11,8	14,1	

Fonte: para a arrecadação: Siga Brasil; para as renúncias: Relatório de Gastos Tributários da RFB.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

### 2.3. RECEITAS PROVENIENTES DOS CONCURSOS DE PROGNÓSTICOS, DE OUTRAS CONTRIBUIÇÕES E AS RECEITAS PRÓPRIAS DOS ÓRGÃOS DA SEGURIDADE

Entre as fontes estabelecidas pela Constituição para o financiamento do Orçamento da Seguridade Social estão ainda as receitas provenientes dos concursos de prognósticos.

As receitas provenientes dos 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 (Programa de Crédito Educativo), entre outros.

As receitas próprias de todos os órgãos e entidades que participam do Orçamento da Seguridade Social estão legalmente a eles vinculadas.

As receitas próprias dos órgãos que compõem exclusivamente o Orçamento da Seguridade Social são vinculadas às atividades nas respectivas unidades. Derivam de atividades operacionais (industriais, comerciais e serviços), receitas patrimoniais (como rendimentos de aplicações, alugueis e alienações), doações, entre outras.

No Ministério da Saúde e no da Previdência Social encontram-se receitas resultantes da ação de fiscalização desses órgãos. São as taxas pelo exercício do poder de polícia em entidades da Seguridade Social, cobradas pelas Agências fiscalizadoras do Ministério da Saúde e pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar – PREVIC. Estão incluídos nessa conta os valores relativos à multas e juros decorrentes das ações de fiscalização.

Esse conjunto das receitas próprias totalizou R\$ 14,5 bilhões e as receitas das taxas e multas do exercício da fiscalização, no Ministério da Saúde e no Ministério da Previdência, R\$ 0,5 bilhão.

Entre os recursos próprios, no Ministério da Saúde, a maior parte está relacionada à Contribuição do DPVAT, uma parcela do seguro obrigatório que contribui para a cobertura dos gastos decorrentes dos acidentes de trânsito.

No FAT, a maioria dos recursos resulta de retorno das aplicações na rede bancária, para aplicação de disponibilidades, e, no BNDES, para o financiamento produtivo de empresas, conforme mandamento constitucional.

Em relação ao FAT, em 2013, há uma grande queda nessa arrecadação financeira. Em 2012, elas somaram R\$ 15,4 bilhões; em 2013, bem menos, R\$ 9,5 bilhões.

Segundo o Boletim de Informações Financeiras do Fundo de Amparo ao Trabalhador, relativo ao último bimestre de 2013, em relação à carteira de aplicações no Fundo Extramercado, não houve ganhos no exercício, pelo contrário a rentabilidade anual do Fundo ficou negativa em 5,77%. Por esse motivo, os rendimentos dessas aplicações foram nulos. As receitas financeiras do Fundo ficaram restritas aos rendimentos dos depósitos especiais do FAT no BNDES<sup>6</sup>.

---

6 Os boletins podem ser acessados em <http://portal.mte.gov.br/fat/boletim-de-informacoes-financeiras.htm>

A Tabela 10 apresenta esses números para os anos de 2005 e de 2010 a 2013, em valores correntes e em % do PIB.

**TABELA 10**  
**RECEITAS PROVENIENTES DOS CONCURSOS DE PROGNÓSTICOS E**  
**RECEITAS PRÓPRIAS DOS ÓRGÃOS DA SEGURIDADE SOCIAL, 2005 E 2010 A 2013,**  
**VALORES CORRENTES**

Receitas da Contribuição prognósticos e dos Órgãos e entidades

R\$ milhões

	2005	2010	2011	2012	2013	2013/2012 (%)
Outras Contribuições	30.699	3.148	3.414	3.765	4.055	7,7
Recursos Próprios	11.338	14.250	16.218	19.657	14.465	-26,4
do MDS	87	305	86	66	239	262,3
do MPS	798	267	672	708	819	15,7
do MS	947	2.700	3.220	3.433	3.858	12,4
do FAT	9.507	10.978	12.240	15.450	9.550	-38,2
Taxas, multas e juros da Fiscalização	264	443	511	491	509	3,7
do MPS	9	25	41	43	47	9,9
do MS	255	417	470	448	462	3,1
Total geral	42.301	17.841	20.143	23.912	19.030	-20,4
% PIB	0,61	0,47	0,49	0,54	0,39	

Fonte: Siga Brasil.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.



### 3. AS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS

As contribuições sociais incidentes sobre a folha de pagamentos das empresas foram transformadas em contribuições previdenciárias em 1998, a partir da Emenda Constitucional – EC n.º 20. Antes integravam o conjunto de fontes para o financiamento de toda a Seguridade Social.

A EC n.º 20 vedou a utilização dos recursos provenientes das contribuições das empresas sobre a folha de pagamentos, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do RGPS. Decorreu dessa vinculação expressa a não incidência da ação da DRU sobre essas receitas previdenciárias – a DRU ainda subtrai 20% de todas as demais receitas de contribuições sociais da Seguridade e transfere esses recursos para o Orçamento Fiscal.

Com essas mudanças, o RGPS ganhou a proteção constitucional para as suas principais fontes exclusivas - as Contribuições Previdenciárias – de financiamento. A elas se somam recursos transferidos de outras contribuições sociais ou outros recursos do Tesouro Nacional, sempre que necessário para cobrir o conjunto das despesas obrigatórias com o pagamento dos benefícios previdenciários.

De 2004 até hoje, o mercado de trabalho nacional tem respondido positivamente às políticas de geração de emprego, de formalização das empresas e das relações de trabalho e de ampliação da renda. Essa tendência foi influenciada negativamente pela crise, mas, ao contrário do que ocorre no resto do mundo, no Brasil o desemprego e a informalidade apresentam comportamento de queda.



Como resultado direto desse cenário, as contribuições previdenciárias se destacam entre as arrecadações federais que mais crescem. E os debates sobre o financiamento da Previdência Social estão deslocados para as renúncias concedidas durante o processo de desoneração da folha de pagamentos.

Como elas devem ser integralmente cobertas pelo Tesouro Nacional, é preciso quantificá-las corretamente para, conforme determina a legislação, assegurar que não haja perdas para o RGPS. Infelizmente não é o que vem ocorrendo.

Os defensores da Previdência Social sempre lutaram contra o discurso do déficit previdenciário e da inevitabilidade de mais reformas para supressão de direitos. A falsidade desse discurso ficou manifesta quando a recuperação do emprego, a sua formalização e o aumento da renda do trabalho ocorridos com maior vigor a partir de 2005 recuperaram rapidamente a capacidade de auto financiamento do subsistema urbano, que passou a ser muito superavitário.

Em 2007, no Fórum Nacional de Previdência Social, foi decidido que os demonstrativos de resultados deveriam identificar o conjunto das renúncias, justamente para evidenciar que a aprovação de benefícios fiscais com recursos da Previdência não poderia resultar em perdas de direitos, nem em maiores exigências.

A aprovação da desoneração da folha e, como anunciado em maio de 2014, a sua transformação em modelo definitivo de contribuição patronal exigem que se retomem essas decisões do Fórum.

O processo de desoneração da folha de pagamentos não se resumiu a uma troca da contribuição patronal, que migrou da folha de pagamentos e passou para o faturamento das empresas. A alíquota que recai sobre o faturamento é menor do que a necessária para cobrir a contribuição patronal. E, quando esse subsídio não é integralmente coberto pelo Tesouro, há diminuição das contribuições previdenciárias e, conseqüentemente, no processo de financiamento dos benefícios.

A Tabela 11 demonstra essa perda. Ela apresenta as receitas das contribuições previdenciárias e compara os valores divulgados com os devidos, caso fosse realizada a compensação integral das renúncias dessa desoneração.

Nos últimos dois anos, um menor ritmo de expansão da economia e dos empregos resultou em menor crescimento da contribuição previdenciária. E, ainda assim, os valores divulgados para a receita previdenciária cresceram em relação ao PIB em todos os exercícios, mesmo em 2009, ano mais agudo da crise.

Em 2011, antes da diminuição do ritmo do crescimento do emprego e dos efeitos da desoneração da folha, essas contribuições representavam 5,9% do PIB, e cresciam a um ritmo próximo dos 15% anuais.

Contribuíram para esse resultado, a geração de empregos formais e o aumento da renda do trabalho. Entre 2008, início da crise, e 2011, os rendimentos dos trabalhadores com carteira assinada cresceram a uma média anual de 3% acima da inflação<sup>7</sup>.

**TABELA 11**  
RECEITAS DAS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS PARA O RGPS, COM A  
COMPENSAÇÃO PELA DESONERAÇÃO DA FOLHA, EM VALORES CORRENTES  
E % DO PIB, 2005 A 2013

R\$ milhões

Ano	valores divulgados			valores com a compensação integral			
	Receita previdenciária	% PIB	crescimento % frente ano anterior	Compensações não repassadas	Receita previdenciária	% PIB	crescimento % frente ano anterior
2005	108.434	5,0	0,0		108.434	5,0	
2006	123.520	5,2	13,9		123.520	5,2	13,9
2007	140.412	5,3	13,7		140.412	5,3	13,7
2008	163.355	5,4	16,3		163.355	5,4	16,3
2009	182.008	5,6	11,4		182.008	5,6	11,4
2010	211.968	5,6	16,5		211.968	5,6	16,5
2011	245.890	5,9	16,0		245.890	5,9	16,0
2012	278.160	6,3	13,1	5.281	283.441	6,5	15,3
2013	307.147	6,3	10,4	10.017	317.164	6,6	11,9

Fonte: MPS para os valores da arrecadação e ANFIP para as compensações não repassadas para o RGPS.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

<sup>7</sup> O conjunto dos dados relativos a contratações e renda do trabalho estão apresentados nos capítulos seguintes.

A diminuição do ritmo de crescimento era esperada, mas não nessa proporção. Nesses últimos dois anos, a contratação com carteira assinada cresceu a uma média de 1,2 milhão anuais de novos empregos. E foram anos igualmente positivos em relação à renda do trabalho.

Em 2012, por exemplo, a renda dos trabalhadores com carteira cresceu 3,5% acima da inflação. Um percentual que superou o crescimento verificado em 2010, um ano de maior expansão do emprego. Em 2013, o crescimento da renda real foi um pouco menor: 2,9%. Um valor significativo para um ano em que a economia expandiu-se pouco. A diminuição progressiva do desemprego é um fator determinante para esses resultados.

Assim, a Tabela 11 é importante para apresentar os dados corrigidos, com a reposição integral das perdas provocadas pela desoneração. Quando elas são integralmente repostas, os valores dos últimos dois anos apresentam uma diminuição do ritmo de crescimento. Retratam-se assim os menores ritmos de crescimento das contratações verificados no período.

Mas, não incluem nessa queda as perdas provocadas pela desoneração.

Feitas as correções, com a compensação integral das perdas, em 2012, o crescimento da arrecadação apresenta-se inferior aos de 2010 e 2011. Mas, foi acima de 15%. Em 2013, mesmo contabilizando essa compensação não repassada, o crescimento foi de quase 12%. Menor do que nos anos anteriores, mas muito próximo do crescimento verificado em 2009, quando o ritmo de expansão foi igualmente menor.

Se fossem considerados os efeitos de todas as renúncias, como deliberado pelo Fórum da Previdência Social, em 2007, os resultados seriam ainda melhores.

### 3.1. O MERCADO DE TRABALHO

Em 2013, como nos dois anos anteriores, as contribuições previdenciárias cresceram acima da inflação e, mesmo quando descontada, o aumento real tem superado o crescimento do PIB. De 2005 a 2013, essa arrecadação passou de 5,0% para 6,6% do PIB.

Esse crescimento da arrecadação previdenciária foi viabilizado, em boa parte, pelo desempenho do emprego formal. De 2004 a 2011, o quanti-

tativo de trabalhadores que terminam o ano em postos formais de trabalho, como empregados, servidores públicos ou militares, cresceu a uma média de 5,8% ao ano. E nos últimos dois anos, a uma média menor, 2,6%.

O resultado direto desse movimento ultrapassa a melhoria das contas previdenciárias, porque tem impacto direto sobre a expansão de direitos trabalhistas.

O aumento dos postos de trabalho, sob a forma de emprego; um maior grau de formalização das relações de trabalho e o aumento da renda do trabalho são fatores determinantes para esses resultados.

A Tabela 12 mostra como o quantitativo de postos formais de trabalho tem aumentado continuamente. Segundo os dados da RAIS, ao final de 2002, o país contava com 28,7 milhões de trabalhadores registrados. E terminou o ano de 2013 – os dados de 2013 são estimados com base no Caged – com 48,7 milhões. Um expressivo aumento de 70% no quantitativo de trabalhadores formais. Os saldos mensais de contratações e demissões do Caged ajudam a compreender esse movimento positivo de formalização do emprego.

**TABELA 12**  
**SALDO DE CONTRAÇÕES REGISTRADAS NO CAGED E ESTOQUE**  
**DE TRABALHADORES COM VÍNCULO AO FINAL DE CADA EXERCÍCIO,**  
**DA RAIS, 2002 A 2013**

milhares de postos de emprego

Ano	CAGED	RAIS	
	Saldo de contratações e demissões	Trabalhadores com vínculo ativo ao final de cada exercício	Varição frente ano anterior (%)
2002	974	28.684	
2003	856	29.545	3,00
2004	1.786	31.408	6,30
2005	1.564	33.239	5,83
2006	1.532	35.155	5,77
2007	1.958	37.607	6,98
2008	1.719	39.442	4,88
2009	1.334	41.208	4,48
2010	2.645	44.068	6,94
2011	2.031	46.311	5,09
2012	1.384	47.459	2,48
2013 *	1.188	48.706	2,63
Acumulado 2013 - 2002	18.971	20.022	69,80%

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego.

Nota: Os números do CAGED incluem as declarações efetivadas fora do prazo. \* Os números da RAIS para 2013 são estimados com base nas variações do CAGED.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Outra variável importante para a arrecadação previdenciária, está relacionada à renda do trabalho. Os dados apontam para variações positivas, como mostra o Gráfico 1, com dados da Pesquisa Mensal de Emprego (PME).

A PME acompanha a situação do trabalho nas seis principais regiões metropolitanas – São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, Recife, Porto Alegre e Belo Horizonte. São números relevantes porque retratam regiões polos. Esses dados são comparáveis apenas a partir de 2002, quando o país começou uma nova metodologia de tratamento das informações, atendendo aos critérios internacionais. Com números mensais, a pesquisa permite uma apropriação mais rápida das tendências do mercado de trabalho. Vale res-

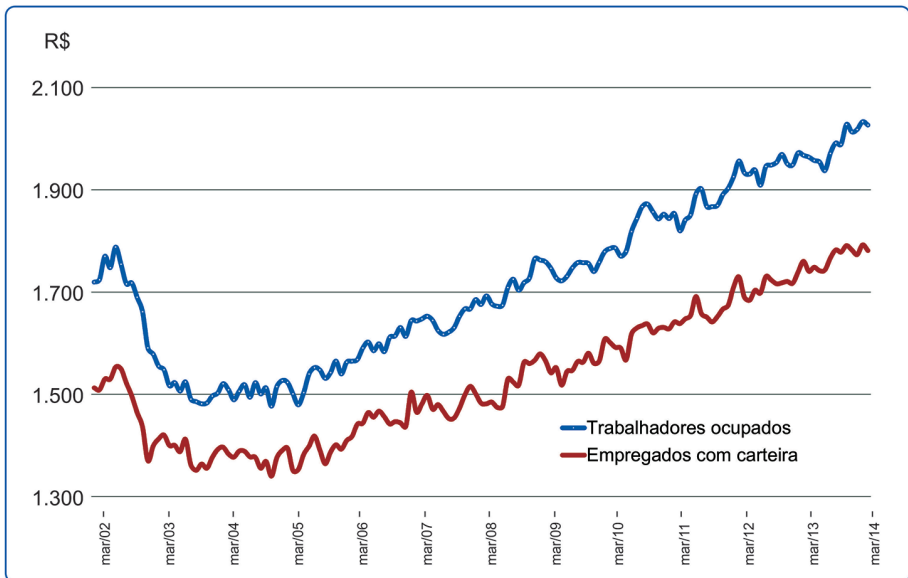
saltar que essas regiões metropolitanas totalizam cerca de 25% do conjunto dos trabalhadores.

A partir de 2012, há informações que permitem analisar a situação do trabalho em uma maior extensão territorial, com a PNAD contínua, mas os dados sobre a renda do trabalho dessa pesquisa ainda não foram consolidados.

O Gráfico 1 permite perceber que a remuneração do trabalho, tomada em seus valores médios, deflacionados pelo INPC, vem crescendo continuamente, mesmo durante os períodos mais críticos da crise (final de 2008 e começo de 2009) ou os exercícios de 2011 e 2013, quando a economia cresceu pouco.

**GRÁFICO 1**

**EVOLUÇÃO DA REMUNERAÇÃO REAL MÉDIA DO TRABALHO DAS PESSOAS OCUPADAS E DOS EMPREGADOS COM CARTEIRA ASSINADA, REGIÕES METROPOLITANAS, 2002 A 2014**



Fonte: IBGE. Pesquisa Mensal de Emprego e Desemprego. Em valores reais de março de 2014 (INPC).

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

O Gráfico mostra como, a partir de 2004, os números do mercado de trabalho se alteraram favoravelmente em relação aos trabalhadores. E em

2005, os resultados foram ainda mais favoráveis, pois em vigor a política de concessão de reajustes reais para o salário mínimo.

A remuneração do trabalho tem crescido de maneira significativa. Descontada a inflação (INPC), o aumento dessas remunerações de 2004 a 2013 ficou próximo de 35% para o conjunto dos trabalhadores ocupados e de 29%, para os empregados com carteira.

Muito em função de menores índices de desemprego, essa sequência de ganhos não foi interrompida quando o país, a partir de 2011, entrou em um ciclo menor de crescimento econômico.

Fora das regiões metropolitanas, onde a influência do salário mínimo é maior, o aumento da renda esteve muito próximo dos reajustes reais concedidos ao Mínimo, que de 2002 a 2014 já acumula um ganho real de 72%.

Esse importante ganho real somou-se aos efeitos de várias outras políticas sociais para promover a redução da pobreza e para a construção do novo perfil de classe média da sociedade brasileira, com a incorporação de mais de 20 milhões de brasileiros.

Outro elemento que determinou o aumento da arrecadação da contribuição previdenciária é o crescimento da cobertura previdenciária. Depois de mais de duas décadas de precarização do mercado de trabalho, após 2004, os números iniciaram uma inflexão rumo a um grau maior de cidadania.

Ainda hoje, a cobertura previdenciária está longe do ideal. Os dados da PNAD 2012 indicam que menos de 59% dos trabalhadores ocupados contribuem para algum instituto de previdência. Mas, a situação era bem pior. Em 2002, apenas 45% dos trabalhadores ocupados eram segurados.

Os dados dos censos de 2000 e 2010, com uma abrangência nacional, permitem verificar como essa década mudou o perfil da cobertura previdenciária.

As Tabelas 13 e 14 mostram os dados dos censos relativos à cobertura previdenciária por situação do domicílio e sexo, respectivamente para os anos de 2000 e 2010.

TABELA 13

## O PERFIL DA COBERTA PREVIDENCIÁRIA PELOS DADOS DO CENSO 2000

censo 2000

milhares de trabalhadores

Situação do domicílio	Sexo	Trabalhadores ocupados	Contribuintes	% contribuintes	Não contribuintes	% não contribuintes
Total	Total	65.630	19.254	29,3	46.376	70,7
	Homens	40.860	12.422	30,4	28.439	69,6
	Mulheres	24.770	6.832	27,6	17.938	72,4
Urbana	Total	53.477	19.123	35,8	34.354	64,2
	Homens	32.177	12.341	38,4	19.835	61,6
	Mulheres	21.300	6.781	31,8	14.519	68,2
Rural	Total	12.153	131	1,1	12.022	98,9
	Homens	8.683	80	0,9	8.603	99,1
	Mulheres	3.470	51	1,5	3.419	98,5

Fonte: IBGE; censo 2000 – para pessoas com mais de 10 anos.

Em 1998, com a reforma previdenciária, passou a ser exigido tempo de contribuição, em substituição ao tempo de serviço, como condição para acesso aos benefícios. Essa exigência não se enquadrava no quadro reinante de desproteção do trabalho.

Em 2000, o censo demonstra que 70,7% dos trabalhadores ocupados não possuíam filiação direta ao sistema. Mesmo para a população urbana, 64,2%, quase dois terços, não alcançava a proteção previdenciária. E, portanto, estavam excluídos dos direitos de aposentadoria e do acesso a outros benefícios.

Na área rural, pouco mais de 1% dos trabalhadores ocupados eram filiados. A grande precariedade do trabalho e uma situação onde a falta de registro no sistema para a quase integralidade dos ocupados na agricultura familiar criam esse cenário de desproteção generalizada.

Essa precariedade somente era amenizada porque, sob o amparo da condição de segurado especial, o trabalhador rural que se submetesse a um embate administrativo e, não raro judicial, alcançava alguma garantia de aposentadoria.



Mas, na cidade, a situação era de grande insegurança.

Esse resultado foi uma construção perversa, iniciada na década de 1980. Durante os 15 primeiros anos que se seguiram, até 1994, o país cresceu a uma média de 1,88%. E de 1995 a 2002, depois do Plano Real, o resultado foi um pouco melhor, mas ainda pequeno, com crescimento médio anual de 2,3%. Nesses quase 25 anos, o país conviveu com baixo crescimento econômico médio. E, o resultado sobre as condições de trabalho se agravaram porque a partir de 1990 se sucederam pelo menos 15 anos de intensa precarização e desproteção do trabalho.

Além dos altos índices de desemprego, uma parcela considerável do conjunto de trabalhadores ocupados não possuía empregos formais e nem acumulavam condições financeiras para arcar com uma inscrição de seguro individual, pagando pelo menos 20% do salário mínimo a cada mês de contribuição previdenciária.

Outra parcela desse segmento, dada a idade avançada, mesmo que conseguisse arcar com essas despesas de filiação, não alcançaria o tempo mínimo de 15 anos de contribuição para fazer jus à aposentadoria.

Vale ressaltar que esses dados refletiam a situação já precária dos trabalhadores ocupados. No final dos anos 90, o desalento e o desemprego eram muito altos. E a previdência, como direito dos trabalhadores, era apenas uma previsão, longe da realidade do mercado de trabalho.

A Tabela 14, com os dados do censo 2010, mostra uma realidade de maior cobertura. E em apenas 10 anos, a proporção é praticamente invertida; 60,5% dos trabalhadores ocupados já contam com a cobertura do sistema. Essa mudança se traduz na diminuição da desproteção para os trabalhadores urbanos de 64,2% para 34,2%.

TABELA 14

## O PERFIL DA COBERTA PREVIDENCIÁRIA PELOS DADOS DO CENSO 2010

censo 2010

milhares de trabalhadores

Situação do domicílio	Sexo	Trabalhadores ocupados	Contribuintes	% contribuintes	Não contribuintes	% não contribuintes
Total	Total	86.354	52.258	60,5	34.095	39,5
	Homens	49.823	30.190	60,6	19.634	39,4
	Mulheres	36.531	22.069	60,4	14.462	39,6
Urbana	Total	73.944	48.636	65,8	25.308	34,2
	Homens	41.768	27.754	66,4	14.014	33,6
	Mulheres	32.176	20.882	64,9	11.293	35,1
Rural	Total	12.410	3.622	29,2	8.788	70,8
	Homens	8.055	2.436	30,2	5.619	69,8
	Mulheres	4.355	1.186	27,2	3.168	72,8

Fonte: IBGE; censo 2010 – para pessoas com mais de 10 anos.

Essa mudança rumo à cidadania da proteção previdenciária tomou maior impulso a partir de 2005, como mostra a Tabela 15, que, com dados da PNAD, permite um acompanhamento anual dessa realidade.

Os dados das Tabelas 13 e 14 apresentam informações sobre a população ocupada que tem mais de 10 anos de idade. A Tabela 15, diferentemente das tabelas anteriores, acompanha importantes discussões acadêmicas que consideram mais apropriado a análise do mercado de trabalho para pessoas a partir de 15 anos.

Os dados mostram como o crescimento da ocupação em todos os períodos supera o aumento da população economicamente ativa. Essa diferença corresponde exatamente à diminuição do desemprego no período.

Por sua vez, o quantitativo de pessoas que estão filiadas e contribuindo para a previdência superou em muito, em todos os períodos, ao crescimento dos postos de trabalho. Essa maior proteção previdenciária representa um maior grau de formalização do emprego e, naturalmente, da cidadania.

Alguns fatores foram determinantes para esses resultados.

Em primeiro lugar, no campo da forma de ocupação, cresceu o emprego formalizado em oposição à precarização. Foram gerados 10,7 milhões

de novos postos formais, com direitos trabalhistas e previdenciários somente entre 2005 e 2010.

Em segundo, a criação do sistema de inclusão previdenciária, em 2003, que facilitou a expansão previdenciária com o microempreendedor individual e para aqueles que trabalham no âmbito de sua própria residência.

Mesmo assim, 34% dos trabalhadores ocupados nas cidades ainda não contavam com a proteção previdenciária.

Além da cobertura previdenciária, na Tabela há dados sobre população em idade ativa, acima de 15 anos, a economicamente ativa, que inclui ocupados e desempregados.

TABELA 15

O MERCADO DE TRABALHO E A COBERTA PREVIDENCIÁRIA NO BRASIL,  
PESSOAS COM MAIS DE 15 ANOS, POPULAÇÃO EM IDADE ATIVA,  
OCUPADA E COBERTURA PREVIDENCIÁRIA, 2002 A 2012

PNAD + de 15 anos

milhões de pessoas

	População Idade Ativa	População Economicamente ativa	População Ocupada	Contribuintes p/ Previdenciária	% cobertura previdenciária
2002	124,9	84,7	77,0	35,6	46,2
2003	127,8	86,7	78,3	37,0	47,3
2004	132,4	90,8	82,7	39,2	47,3
2005	135,1	93,7	85,0	41,0	48,3
2006	137,6	95,0	87,0	43,1	49,5
2007	140,1	96,1	88,3	45,4	51,4
2008	142,9	98,0	91,1	48,1	52,8
2009	145,3	99,6	91,4	49,6	54,2
2011	149,8	99,1	92,5	54,7	59,1
2012	151,9	100,1	93,9	56,6	60,2
% 2002-2012	21,6	18,1	22,0	58,9	
% 2004-2012	14,8	10,3	13,5	44,4	
% 2008-2012	6,3	2,1	3,1	17,6	

Fonte: IBGE – dados das PNADs. Pessoas em idade ativa, a partir dos 15 anos. Em 2010, ano do censo, não foi realizada a PNAD. Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Do final de 2002 a 2012, enquanto a população economicamente ativa (ocupada ou procurando emprego) cresceu 18,1%, a população ocupada aumentou 22,0%. Essa diferença corresponde à diminuição do desemprego no período.

Entre a população ocupada, destaca-se nesse período, o quantitativo de contribuintes de Institutos de Previdência, que passou de 35,6 milhões para 56,6 milhões, crescendo 58,9%.

Uma leitura desse quadro indica que a formalização do trabalho foi suficiente para superar toda a expansão dos postos de trabalho gerados no período e ampliar, em muito, o grau de cobertura previdenciária.

No detalhe da Tabela 15, aparecem os números demonstrando como a expansão da cobertura previdenciária cresceu muito mais do que o quantitativo de novos postos de trabalho. Entre 2002 e 2012, foram quase três vezes mais.

Mesmo no período da crise, entre 2008 e 2012, há diminuição do desemprego. A população economicamente ativa variou 2,1% e a população ocupada cresceu 3,1%. E a cobertura previdenciária cresceu muito mais, 17,6%.

Esses números, que retratam a expansão do emprego formal, ajudam a explicar o crescimento das contribuições previdenciárias. Entre as contribuições dos segurados, é importante ressaltar o aumento das parcelas relativas aos contribuintes individuais e facultativos, conforme demonstrado na Tabela 16. 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 (um salário mínimo) 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 para os trabalhadores não empregados.

A Tabela 16 apresenta os dados da arrecadação do RGPS de 2005 e de 2010 a 2013. Os valores estão agrupados distinguindo-se as contribuições que são referentes a segurados, empresas e demais. Nesse último grupo, estão incluídas receitas como a compensação do Tesouro Nacional pela renúncia associada à desoneração da folha de pagamentos das empresas e outras formas de arrecadação que não permitem distinguir que parcelas são relativas aos segurados ou às empresas, como a subrogação, reclamações trabalhistas, parcelamentos, juros, multas, etc.

**TABELA 16**  
**ARRECAÇÃO DO RGPS, 2005 E DE 2010 A 2013**

Valores correntes em R\$ milhões

Contribuição previdenciária	2005	2010	2011	2012	2013	% 2013-2012
<b>Contribuição dos segurados</b>	<b>22.738</b>	<b>46.190</b>	<b>53.466</b>	<b>59.587</b>	<b>63.151</b>	<b>6,0</b>
contribuinte assalariado	20.005	42.304	47.903	53.158	55.536	4,5
contribuinte individual	2.177	3.153	4.558	5.216	6.198	18,8
contribuinte facultativo	550	727	999	1.206	1.409	16,8
segurado especial	6	7	7	7	8	8,7
<b>Contribuição patronal</b>	<b>63.586</b>	<b>134.828</b>	<b>154.062</b>	<b>170.989</b>	<b>188.827</b>	<b>10,4</b>
empresas - assalariados	43.069	81.996	95.383	103.192	103.974	0,8
empresas - Simples	4.981	17.653	20.038	22.691	26.066	14,9
empresas - sobre faturamento			0	3.108	11.197	260,3
entidades e órgãos públicos	8.350	18.093	20.434	22.407	27.298	21,8
entidades filantrópicas	1.147	1.944	2.138	2.409	2.657	10,3
espêtáculos desportivos	32	55	101	123	117	-4,8
empregadores domésticos	1.200	2.263	2.376	2.550	2.776	8,8
SAT	4.807	12.824	13.591	14.508	14.741	1,6
<b>Contribuição - outras</b>	<b>25.290</b>	<b>31.183</b>	<b>37.700</b>	<b>50.583</b>	<b>64.802</b>	<b>28,1</b>
compensação pela desoneração				1.790	9.020	403,9
comp. p/ desoneração ã repassada				5.281	10.017	89,7
empresas - subrogação	7.547	16.752	19.719	22.705	24.823	9,3
reclamatórias trabalhistas	1.042	1.737	2.000	2.425	2.485	2,5
depósitos judiciais	2.046	1.659	1.374	1.698	1.390	-18,1
dívida ativa	395	1.246	2.525	3.941	3.818	-3,1
juros e multas	1.327	1.412	1.466	2.268	2.437	7,5
parcelamentos	6.669	5.206	7.165	6.974	6.990	0,2
certificados financeiros	606	547	417	317	99	-68,7
produção rural	1.699	2.558	2.946	3.067	3.250	6,0
outras	3.959	66	89	119	473	297,8
<b>Soma</b>	<b>111.614</b>	<b>212.202</b>	<b>245.228</b>	<b>281.159</b>	<b>316.780</b>	<b>12,7</b>
<b>% PIB</b>	<b>5,2</b>	<b>5,6</b>	<b>5,9</b>	<b>6,4</b>	<b>6,5</b>	

Fonte: SIAFI Extração SIGA Brasil – Senado Federal.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

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 a de pagamento pelo contribuinte.

O processo de desoneração da folha de pagamentos das empresas, os números envolvidos, inclusive das renúncias, aspectos positivos e negativos estão apresentados no próximo capítulo. Mas, estudos iniciais efetivados pela ANFIP indicam que os valores dessas renúncias são muito superiores aos reconhecidos pelo Ministério da Previdência Social.

Para melhor compreensão dos dados da tabela, é preciso salientar que, para 2012 e 2013, além dos valores da compensação do Tesouro Nacional pela desoneração da folha de pagamentos das empresas que foram devidamente repassados, estão incluídos os valores não repassados para que toda a renúncia identificada pelo MPS seja reconhecida.

Em relação à Tabela 16 é preciso ainda salientar que em 2012 e 2013 há distorções quando a empresa foi beneficiada pela desoneração. Os dados dessa tabela têm origem na GFIP – Guia de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social. Ao participar da desoneração, a empresa faz jus a um “abatimento” em sua contribuição patronal, já que a sua contribuição sobre o faturamento é lançada em outro instrumento – a Escrituração Fiscal Digital – EFD Contribuições.

O tratamento dado a esse abatimento distorce as informações que permitem distinguir as parcelas de contribuição do segurado e as da empresa, inclusive as do SAT.

Segundo a RFB não há prejuízo para as informações dos segurados, a partir das quais serão calculados os benefícios, porque ao preencher os dados, as empresas informam o salário de cada segurado e cabe ao sistema calcular as contribuições devidas. A distorção ocorre apenas na totalização, porque o sistema não foi atualizado para prever um abatimento específico para essa desoneração, relacionada exclusivamente com a contribuição patronal.

Para a RFB a atualização do sistema se dará no momento de implantação do eSocial, um projeto do governo federal que vai unificar o envio de informações pelo empregador em relação aos seus empregados.

Assim, como pode ser visto na Tabela 16, os registros das parcelas das contribuições previdenciárias estão incorretos, embora o total esteja correto. Nela as contribuições dos segurados estão subestimadas e cresceram apenas 6% entre 2012 e 2013. E as contribuições das empresas estão superestimadas e não retratam os benefícios da desoneração.

A ANFIP está estudando essas distorções e os seus efeitos sobre o método de cálculo que o governo utiliza para estimar as perdas do RGPS com a desoneração.

### 3.2. A DESONERAÇÃO DA FOLHA DE PAGAMENTOS

O atual processo de desoneração da folha de pagamentos iniciou-se com a MP n.º 540, beneficiando quatro setores industriais intensivos de mão de obra e que enfrentam forte concorrência de importados e dois setores de serviços. Quando essa MP foi convertida na Lei n.º 12.546, de 2011, o seu prazo de vigência, inicialmente determinado para 2012, foi prorrogado para até 2014 e incluídos novos beneficiários. A alíquota de contribuição sobre o faturamento, excluída a receita da exportação, era de 2,5% para os segmentos de serviços e 1,5%, para os industriais.

Entre 2011 e 2013, foram editadas cinco medidas provisórias ampliando os segmentos beneficiados pela desoneração. A alíquota aplicável sobre o faturamento foi reduzida e passou a ser de 1%, para os segmentos industriais e de 2% para algumas atividades de serviços. E depois que a quase integralidade dos segmentos industriais foi alcançada, a desoneração foi estendida para os segmentos de serviços.

Com as sucessivas incorporações, a desoneração da folha atingiu cinquenta e seis setores. Segundo levantamentos publicados no jornal Valor Econômico<sup>8</sup>, esse conjunto é responsável por um “faturamento bruto anual no mercado interno de R\$ 1,9 trilhão, valor equivalente a 50% do Produto Interno Bruto (PIB) do país, antes dos impostos”.

Mas, legalmente, essa desoneração, que importa em uma significativa renúncia de recursos da Seguridade Social, obriga o governo a promover

8 Valor Econômico, dia 8 de abril de 2013.

uma compensação equivalente à renúncia com recursos provenientes do Orçamento Fiscal. Se atendido integralmente a esse requisito, essa desoneração não promoverá prejuízos financeiros para o financiamento da Seguridade Social, pois esses recursos passam a integrar as receitas previdenciárias do Regime Geral de Previdência Social – RGPS.

Em 2012, primeiro ano desse mecanismo, as contas não fecharam. O governo repassou à Previdência o valor de R\$ 1,79 bilhão. Esse montante foi inferior ao valor estimado pelo Ministério da Previdência Social para a renúncia. O relatório Resultados do Regime Geral de Previdência Social, de setembro de 2012, indica que a renúncia até agosto já havia alcançado R\$ 2,065 bilhões e crescia R\$ 711 milhões ao mês.

Esses repasses não estavam previstos na Lei Orçamentária de 2012, o que impedia a realização das transferências. O Ministério da Previdência apenas anotava nos relatórios de Resultados do Regime Geral, mês a mês, os respectivos valores.

Uma dotação com esse objetivo foi criada por crédito adicional na Lei n.º 12.751, em 20 de dezembro de 2012. Mas, enquanto a renúncia era muito superior, o valor determinado para esse acréscimo foi de apenas R\$ 1,79 bilhão, exatamente o valor solicitado pelo governo para essa despesa – a previsão inicial, antes dos múltiplos acréscimos e da redução da alíquota que incide sobre o faturamento.

Os valores envolvidos na desoneração cresceram muito. Somente o atendimento aos setores beneficiados com a edição da MP 563, no início de abril de 2012, representava uma renúncia estimada em R\$ 1,79 bilhão para aquele exercício e de R\$ 5,221 bilhões, para 2013, e de outros R\$ 5,534 bilhões, em 2014.

Esses valores aumentaram durante a tramitação da MP; as alíquotas foram reduzidas e outros segmentos, incluídos. Mas, o governo somente solicitou ao Congresso autorização para repassar à Previdência Social aquele valor originalmente previsto e sabidamente insuficiente.

Os dados apresentados pelo governo, constantes da Tabela 16, correspondem a um repasse no valor de R\$ 1,79 bilhão. Mas, os estudos realizados pela ANFIP e constantes da publicação *Desoneração da Folha de Paga-*



*mentos – Oportunidade ou ameaça?*<sup>9</sup> indicam que, para o ano de 2012, a renúncia correspondeu a R\$ 7,06 bilhões. Essa diferença corresponde a um débito do Tesouro para o RGPS.

Em 2013, com a expansão dos segmentos beneficiados, a renúncia cresceu e com ela a diferença entre a perda de receita e os valores repassados para a compensação.

Foram repassados pelo Tesouro R\$ 9,02 bilhões. Mas esse valor foi capaz de cobrir apenas parcialmente as perdas. De um total de R\$ 19,04 bilhões de perdas, os repasses alcançaram apenas 47% delas. Segundo os mesmos estudos da ANFIP, faltaram repassar R\$ 10,02 bilhões.

É uma cifra considerável, porque o Ministério da Previdência, ao divulgar os resultados do RGPS, desconheceu os valores não repassados e anunciou que a necessidade de cobertura do sistema havia sido de R\$ 48,9 bilhões. O resultado, se todas as perdas fossem repostas, como determina a lei, teria sido muito menor.

E, no relatório que apresenta o conjunto das renúncias, a necessidade de cobertura de R\$ 21,3 bilhões teria sido reduzida quase à metade.

Esse montante de perdas que não foram cobertas, nem aparecem como renúncias nem estão lançadas como receitas, por falta de transferência por parte do Tesouro, são realmente valores perdidos para o RGPS, prejudicando o financiamento do sistema.

O Quadro 2 permite acompanhar o processo de desoneração da contribuição patronal sobre a folha de pagamentos das empresas.

---

9 Disponível no site [www.anfip.org.br](http://www.anfip.org.br).

## QUADRO 2

### EVOLUÇÃO DAS MEDIDAS DE DESONERAÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO PATRONAL SOBRE A FOLHA DE PAGAMENTOS DAS EMPRESAS.

#### MEDIDA PROVISÓRIA N° 540, DE 02/08/2011

Dando início ao processo de desoneração da folha de pagamentos, que transferiu a incidência da contribuição previdenciária patronal para o faturamento, a substituição alcançou as empresas que prestam exclusivamente os serviços de Tecnologia da Informação - TI e de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC e, também, empresas fabricantes de vestuário e seus acessórios, artigos têxteis, calçados, chapéus e couros.

As alíquotas de contribuição foram fixadas em:

- 2,5% para as empresas de serviços; e
- 1,5% para os segmentos industriais.

Vigência: 1o de dezembro de 2011 a 31 de dezembro de 2012.

A substituição não se aplica à contribuição para o financiamento da aposentadoria especial e dos benefícios decorrentes dos riscos ambientais do trabalho - RAT e para os Terceiros (Entidades e Fundos).

#### LEI N° 12.546, DE 14/12/2011 CONVERSÃO DA MP N° 540

Com a conversão da MP, foi ampliado o prazo de vigência da desoneração, passando de dezembro de 2012 para dezembro de 2014.

Determinou que a União compense o Fundo do Regime Geral de Previdência Social, “no valor correspondente à estimativa de renúncia previdenciária decorrente da desoneração, de forma a não afetar a apuração do resultado financeiro da Previdência”.

O benefício foi estendido aos fabricantes de couros, grampos, colchetes, ilhoses, botões, bolas infláveis, dentre outros.

Vigência: 1° de abril de 2012 a 31 de dezembro de 2014.

## MEDIDA PROVISÓRIA Nº 563, DE 03/04/2012

Alterando a Lei nº 12.546/2011, a MP 563 trouxe novas medidas de desoneração, estendendo o benefício para empresas do setor hoteleiro, outros serviços, bem como ampliou significativamente o rol dos produtos abrangidos, com base na Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI.

A substituição da contribuição passou a ser aplicada às empresas que prestam serviços de call center e de TI e TIC que se dediquem a outras atividades não desoneradas.

A alíquota de contribuição foi reduzida:

- setores industriais: de 1,5% para 1%;
- setores de serviços, como hotéis, TI, TIC, call center, chips: de 2,5% para 2%.

Vigência: 01 de agosto de 2012 a 31 de dezembro de 2014

## LEI Nº 12.715, DE 17/09/2012 - CONVERSÃO DA MP Nº 563

A partir de 1º de janeiro de 2013, foram incluídos: a fabricação de inúmeros produtos classificados nos códigos da TIPI; o setor de transporte rodoviário coletivo de passageiros; de transporte aéreo, de transporte marítimo; de transporte por navegação; de manutenção e reparação de aeronaves, além de vários segmentos da agroindústria.

Uma inovação importante do Projeto de Lei de Conversão - PLV assegura que as renúncias associadas à desoneração da folha de pagamentos serão cobertas com transferências do Orçamento Fiscal (antes poderiam ser utilizados recursos da própria Seguridade Social).

Incluiu procedimentos para o cálculo da contribuição aplicado às empresas que se dediquem a outras atividades além das previstas nos art. 7º e 8º da Lei nº 12.546/2011.

Foram fixadas as alíquotas de 2% para as empresas de transporte rodoviário de passageiros e de 1% para os demais serviços e produtos contemplados nesta nova etapa da desoneração.

Definiu o conceito de Receita Bruta e exclusões para efeitos de base de cálculo da contribuição. Estabeleceu a retenção de 3,5% sobre o valor bruto da nota fiscal/ fatura na contratação de empresas para a execução de serviços mediante cessão de mão de obra.

Vigência: 1º de janeiro de 2013 a 31 de dezembro de 2014.

MP N° 582, DE 20/09/2012, CONVERTIDA NA  
LEI N° 12.794, DE 02/04/2013

Foram incluídos na contribuição substitutiva os fabricantes de diversos produtos listados no Anexo I dessa lei.

Foram excluídos do regime os fabricantes dos produtos classificados códigos 3923.30.00 (Garrações, garrafas, frascos e artigos semelhantes) e 8544.49.00 (fios para velas de ignição) da TIPI.

Vigência: 1° de janeiro de 2013 a 31 de dezembro de 2014

Alterou o cálculo da contribuição patronal - antes previsto na MP n° 563 - para as empresas que estão submetidas ao duplo mecanismo de cálculo (recolhem sobre a folha de pagamentos para os produtos não desonerados e sobre o faturamento para os produtos desonerados).

MP N° 601, DE 28/12/2012 - NÃO CONVERTIDA EM LEI

Com vigência a partir de 1° de abril de 2013, foram incluídas empresas do setor de construção civil; empresas comerciais de varejo e ampliado o rol dos produtos abrangidos, com base na Tabela TIPI.

As alíquotas foram fixadas:

- 2% para o setor de construção civil,
- 1% para as empresas comerciais e para os novos produtos beneficiados.

Inseriu novos serviços sujeitos à retenção de 3,5%.

Vigência: 1° de abril de 2013 a 03 de junho de 2013.

Conforme Ato do Presidente da Mesa do Congresso Nacional n° 36, de 2013, a Medida Provisória n° 601 teve seu prazo de vigência encerrado em 03 de junho de 2013.

## MP Nº 612, DE 04/04/2013 - NÃO CONVERTIDA EM LEI

A quase totalidade dos disciplinamentos, atividades e produtos contemplados na Medida Provisória nº 612 foi incluída no Projeto de Lei de Conversão nº 17, de 2013, que definiu a redação final da Medida Provisória nº 610, de 02 de abril de 2013, convertida na Lei nº 12.844, de 19 de julho de 2013.

Conforme Ato do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 49, de 2013, a Medida Provisória nº 612 teve seu prazo de vigência encerrado em 01 de agosto de 2013.

## LEI Nº 12.844, DE 19 DE JULHO DE 2013 - CONVERSÃO DA MP Nº 610

Foram incluídas na contribuição substitutiva:

1 - Com vigência no período de 01/08/2013 a 31/12/2014, os fabricantes de:

- Suportes para camas (somiês);
- Absorventes e tampões higiênicos, cueiros e fraldas para bebês e artigos higiênicos semelhantes, de qualquer matéria.

2 - Com vigência no período de 01/11/2013 a 31/12/2014, podendo seu início ser antecipado para 04/06/2013, as empresas:

- do setor de construção civil, enquadradas nos grupos 412, 432, 433 e 439 da CNAE 2.0;
- de manutenção e reparação de embarcações;
- de comércio varejista que exercem as atividades listadas no Anexo II desta Lei;
- fabricantes de diversos produtos listados no Anexo I desta lei.

3 - Com vigência no período de 01/01/2014 a 31/12/2014, as empresas:

- de construção de obras de infraestrutura, enquadradas nos grupos 421, 422, 429 e 431 da CNAE 2.0;
- de transporte rodoviário de cargas, enquadradas na classe 4930-2 da CNAE 2.0;
- de transporte ferroviário de cargas e passageiros, enquadradas nas subclasses 4911-6, 4912-4/01 e 4912-4/02 da CNAE 2.0;
- de transporte metroferroviário de passageiros, enquadradas na subclasse 4912-4/03 da CNAE 2.0;
- que realizam operações de carga, descarga e armazenagem de contêineres em portos organizados, enquadradas nas classes 5212-5 e 5231-1 da CNAE 2.0;
- jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens enquadradas nas classes 1811-3, 5811-5, 5812-3, 5813-1, 5822-1, 5823-9, 6010-1, 6021-7 e 6319-4 da CNAE 2.0.

### LEI Nº 12.873, DE 24 DE OUTUBRO DE 2013

Foram excluídas da contribuição substitutiva:

- as empresas de varejo dedicadas exclusivamente ao comércio fora de lojas físicas, realizado via internet, telefone, catálogo ou outro meio similar; e
- as lojas ou rede de lojas com características similares a supermercados, que comercializam brinquedos, vestuário e outros produtos, além de produtos alimentícios cuja participação, no ano calendário anterior, seja superior a 10% (dez por cento) da receita total.

Vigência: A partir de 25 de outubro de 2013.

### LEI Nº 12.995, DE 18 DE JUNHO DE 2014

Define procedimentos relativos:

- à elisão da responsabilidade solidária no caso de contratação de serviços prestados mediante cessão de mão de obra;
- à metodologia a ser adotada pelas sociedades cooperativas;
- aos procedimentos a serem adotados pela empresa consorciada;
- aos critérios adotados na legislação da COFINS e do PISP/Pasep para o reconhecimento no tempo de receitas e para o diferimento do pagamento das contribuições.

Vigência: 20 de junho de 2014.

### MP Nº 651, DE 09 DE JULHO DE 2014, EM TRAMITAÇÃO NO MOMENTO DO FECHAMENTO DESTA PUBLICAÇÃO

Torna permanente a contribuição previdenciária incidente sobre a receita bruta, inicialmente prevista para ter fim no dia 31/12/2014.

### 3.3. ANÁLISE DOS EFEITOS DA DESONERAÇÃO DA FOLHA DE PAGAMENTOS

A Constituição Federal – CF prevê que as contribuições previdenciárias poderão ter alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas, em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão de obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho.

Atendendo ao comando constitucional, a contribuição previdenciária pode ser substituída da folha de pagamentos para o faturamento. Desonerar a folha, mantendo a contribuição patronal vinculada a outros fatos geradores, pode ser um importante ingrediente para políticas de inclusão previdenciária ou para adequação à capacidade econômica das empresas intensivas de mão de obra.

A desoneração da folha não deve representar, a priori, uma desoneração para as empresas, mas simplesmente uma substituição da base de cálculo sobre a qual incide a cota patronal previdenciária.

Retirar um tributo que incide sobre a folha de pagamentos é tornar menos onerosa a contratação, porém é preciso substituí-lo por outra base de cálculo, seja pela incidência sobre o faturamento ou o lucro, ou qualquer outra forma mista de cálculo, de forma a manter a capacidade de financiamento da previdência social.

Ressalta-se que não se pode também defender, do ponto de vista da justiça tributária, que todas as empresas devem contribuir com o mesmo percentual, seja incidente sobre a folha de pagamentos ou sobre o seu faturamento.

O debate sobre a desoneração da folha, a substituição do fato gerador, os segmentos abrangidos e o valor do subsídio não é simples. E, não bastasse toda essa complexidade, envolve o financiamento – e, portanto, a sustentabilidade – do sistema de previdência social, de direitos previdenciários de aposentados e de todos os trabalhadores segurados.

Para atender à finalidade social da medida, alguns segmentos econômicos recebem tratamento diferenciado. É o caso, por exemplo, do microempreendedor individual, do segurado especial e do empregador doméstico. Nesse caso, alíquotas menores e base de cálculo diferenciada são estabeleci-

das como forma de ampliar a cobertura previdenciária e da cidadania.

Por outro lado, a previdência social não pode arcar com renúncias promovidas em função do desequilíbrio cambial e da falta de competitividade dos produtos brasileiros.

As exposições de motivos que acompanhavam as diversas Medidas Provisórias que trataram da desoneração da folha de pagamentos relacionavam problemas cambiais e dificuldades frente a concorrência internacional como justificativas para a desoneração e para a seleção dos segmentos beneficiados.

Da mesma forma, ao vetar inclusões de segmentos econômicos no processo, as razões do veto indicavam:

“Os setores especificados não sofreram impactos da competição externa por ocasião da retomada de seu nível de atividade após a crise de 2008 e 2009, destoando a medida do objetivo da política originalmente proposta.”

Ao usar a previdência social para minimizar as dificuldades enfrentadas pelas empresas o governo assumiu um discurso muito perigoso, que pode se voltar contra os direitos dos trabalhadores e a sua previdência social.

A Previdência Social não é responsável pelo alto custo da folha.

Vale lembrar que as entidades representativas dos segmentos beneficiados consideravam que a substituição dos 20% sobre a folha de pagamentos por uma contribuição de 1% sobre o faturamento não significava um subsídio à altura das suas necessidades. Essa postura levou, inclusive, diversos setores a retornarem para contribuição sobre a folha de pagamentos, dentre eles o das montadoras de automóveis, sob o argumento de que a substituição resultaria em aumento do ônus tributário.

Em alguns desses segmentos industriais intensivos de mão de obra, a contribuição patronal custa pouco mais do que 1,0% do seu faturamento ou até menos. Tanto assim, que diversos deles pressionaram o governo e o parlamento para retornarem ao modelo anterior para contribuição de 20% sobre a folha de pagamentos. Pode-se concluir, então, que o encargo previdenciário dessas empresas não é a causa dos problemas que elas enfrentam, pois representam menos de um por cento do seu faturamento.



Outra questão está relacionada com a quantificação dessas renúncias. Até hoje o processo pelo qual é estimado o montante das renúncias do Simples Nacional, do setor rural, entre outras, não tem a transparência necessária. E, mais hermético ainda estão os cálculos da desoneração da folha de pagamentos.

A velocidade de implementação dessas desonerações é outro fator que impossibilita qualquer cálculo prévio e dificulta até mesmo os levantamentos a posteriori.

Uma das tarefas que se coloca para os defensores da Previdência Social e da Seguridade é exatamente enfrentar o extenso debate dessas e outras renúncias, sua quantificação, identificar os segmentos beneficiados e discutir a oportunidade de alterações nesses marcos regulatórios.

Esse debate deverá se intensificar em 2014, já que o governo anunciou, como era esperado, que pretende perenizar a desoneração da folha de pagamentos e o deslocamento para esses segmentos da contribuição patronal sobre o faturamento. Antes esse modelo era apenas transitório e deveria se encerrar em 2014.

Para tornar permanente, algumas medidas são muito importantes para que não haja comprometimento do processo de financiamento do Regime Geral.

É preciso quantificar o tamanho da renúncia e garantir o repasse imediato, pelo Tesouro, desses valores para que não exista perda de receitas.

E, para facilitar o controle e a fiscalização, o regime de contribuição previdenciária deve ser unificado em cada empresa. A possibilidade de uma empresa adotar em uma linha de produção a contribuição sobre o faturamento e em outra a contribuição sobre a folha de pagamentos dificulta todas as formas de controle. Deve ser adotado um modelo onde a predominância determina a contribuição total. Para facilitar e diminuir as obrigações acessórias das empresas e otimizar o trabalho da fiscalização, é preferível adotar um regime em que a empresa contribua exclusivamente sobre o faturamento ou sobre a folha de pagamentos. Não seria um enquadramento opcional, mas determinado em função da participação de bens e serviços beneficiados pela desoneração dentro do total de sua produção.

## 4. AS DESPESAS DA SEGURIDADE SOCIAL

Em 2013, as despesas com os benefícios, serviços e atividades da Seguridade Social foram de R\$ 574,8 bilhões, crescendo 12,0% em relação ao realizado no ano anterior – ver Tabela 5.

Em sua maior parte, o acréscimo de R\$ 61,7 bilhões está associado ao aumento dos valores relativos a benefícios, que apresentam uma forte vinculação ao salário mínimo. De 2012 para 2013, o mínimo foi reajustado de R\$ 622 para R\$ 678, com um aumento nominal de 9%. Descontada a inflação – INPC foi de 6,08% - os ganhos reais do salário mínimo foram de 2,64%.

As despesas da Seguridade podem ser divididas em pagamento de benefícios e o financiamento das ações dos demais programas, como as prestações dos serviços de saúde e de assistência social e o funcionamento dos diversos órgãos da Seguridade.

Proporcionalmente, as despesas com benefícios correspondem à maior parte. Em 2013, a previdência social, a assistência social e o FAT despenderam R\$ 461,4 bilhões com benefícios. Em relação a 2012, o custeio desses benefícios cresceu 13,3%, R\$ 54,0 bilhões, e foi responsável por 88% do crescimento das despesas da Seguridade.

O volume desses benefícios tem um grande impacto na Seguridade Social e representa em média 80% das despesas. É um quantitativo relevante mesmo quando comparado com o conjunto das despesas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do governo federal.

Essas despesas com benefícios, desde 2006, ultrapassam a metade do valor arrecadado pelo governo em impostos e contribuições sociais e econômicas, quando deduzidas as transferências constitucionais a estados, DF e municípios, restituições e incentivos fiscais.

Em 2013, essa proporção chegou a 54,3%, como mostra a Tabela 17. Isto significa que pouco mais da metade da parcela dos impostos e contribuições que fica no orçamento federal retornou para os segmentos sociais mais necessitados.

Há três debates importantes que devem acompanhar a evolução dessas transferências, onde ressalte-se não estão incluídas as despesas com os regimes previdenciários dos servidores públicos.

Pode-se afirmar que essa alocação importante de recursos públicos e os efeitos benéficos da expansão do emprego e da renda do trabalho estão diretamente associados à redução das desigualdades sociais e ao processo de elevação de amplos segmentos sociais aos setores médios da nossa sociedade.

Além do grande significado social, essas transferências têm um papel econômico importante. Atingem um quantitativo importante de famílias, distribuídas regionalmente e com uma grande capilaridade. Esse conjunto compõe uma alocação interiorizada de volumoso aporte de recursos públicos. E mais, estudo do IPEA, divulgado em 2013, reafirma, entre outros, esses dois pontos. As despesas com o Bolsa Família representam apenas 0,4% do PIB, mas cada real gasto com o programa amplia R\$ 2,40 no consumo das famílias e adiciona R\$ 1,78 no PIB. Da mesma forma, os Benefícios de Prestação Continuada, da LOAS, custam o equivalente a 0,6% do PIB, e geram, para cada real, R\$ 1,54 em consumo e R\$ 1,19 no PIB. O seguro-desemprego, cujos gastos alcançam também 0,6% do PIB, rende R\$ 1,34 em consumo e R\$ 1,09 no PIB.

Mas, as grandes vantagens dos programas estão relacionadas aos efeitos sociais. Somente o Bolsa Família reduziu a extrema pobreza em 28% entre 2002 e 2012. Sendo responsável pela redução do percentual da população vivendo com renda mensal inferior a R\$ 70 de 4,9% para 3,6%, conforme dados da PNAD. Assim, respondeu, de forma relativa, por 12,2% da queda na concentração de renda medida pelo índice de Gini. Nesse período,

a renda real média entre os 10% mais pobres no país avançou 120%, contra 26% entre os 10% mais ricos. Segundo o Ipea, cada real fiscal gasto pelo programa gera um benefício social 5,2 vezes maior.

O conjunto dos benefícios da Seguridade Social tem a capacidade de diminuir a pobreza e grande poder multiplicador na economia. Esse impacto multiplicador do Benefício de Prestação Continuada (BPC), que foca idosos e pessoas com deficiência, é de 2,70, e o da Previdência, 1,07.

Na economia, o impacto multiplicador tem outra vantagem. Ao elevar a produção e a circulação de bens e serviços cresce a arrecadação, e uma parcela considerável dos recursos públicos aplicados retorna. Esse retorno nunca é considerado por aqueles que consideram um desperdício esses gastos públicos. Ao fazerem as contas da previdência social, por exemplo, olham apenas receitas e despesas previdenciárias, ignorando, além da cidadania ao direito à previdência, as demais contas de arrecadação envolvidas nesse complexo sistema.

O terceiro debate importante diz respeito à carga tributária nacional. Os analistas que sustentam a tese de que a carga tributária brasileira é alta, comparada aos padrões internacionais e em relação aos países similares ao nosso, ignoram solenemente as transferências às pessoas realizadas diretamente pelo Estado.

O último estudo da RFB sobre a carga tributária bruta, relativa ao ano de 2012 (divulgada em dez/2013), aponta que a arrecadação, excetuando as receitas de parcelamentos, foi de R\$ 1,548 trilhão. Isto representou 35,3% do PIB. A União fica com pouco mais de 50% desses valores, depois de computadas as transferências por repartição de receitas a estados e municípios.

No entanto, depois de computadas as despesas com as transferências a pessoas, a parcela da União se vê reduzida a 7,92% do PIB. É com esse saldo que precisam ser financiadas as mais diversas ações de governo, como saúde, educação, segurança, investimentos em infraestrutura, defesa, judiciário, agricultura, meio ambiente, entre outros. Os principais números desse debate estão na Tabela 17.

TABELA 17

DESPESAS COM BENEFÍCIOS DA SEGURIDADE SOCIAL ENTREGUES ÀS PESSOAS, EM % DO PIB, E EM PROPORÇÃO DA RECEITA DE IMPOSTOS E CONTRIBUIÇÕES, LÍQUIDA DE TRANSFERÊNCIAS DO GOVERNO FEDERAL, 2003, 2006 E DE 2009 A 2013

	% PIB						
	2003	2006	2009	2010	2011	2012	2013
Total de benefícios às pessoas	7,35	8,43	8,73	8,52	8,63	9,28	9,54
Benefícios Previdenciários RGPS	6,30	6,99	6,95	6,80	6,79	7,21	7,38
Benefícios assistenciais (LOAS e RMV)	0,38	0,49	0,58	0,59	0,61	0,69	0,70
Bolsa-Família e outras Transferências de Renda	0,17	0,33	0,37	0,36	0,40	0,47	0,50
Benefícios FAT	0,50	0,63	0,84	0,77	0,82	0,91	0,96
Total de benefícios, exceto previdência social	1,05	1,45	1,78	1,72	1,84	2,07	2,16
<b>Receita de impostos e contribuições do governo federal líquida de transferências a estados e municípios</b>	<b>15,5</b>	<b>16,7</b>	<b>15,8</b>	<b>16,1</b>	<b>16,9</b>	<b>17,2</b>	<b>17,6</b>
<b>% benefícios frente receita tributária líquida</b>	<b>47,3</b>	<b>50,5</b>	<b>55,2</b>	<b>53,0</b>	<b>50,9</b>	<b>53,9</b>	<b>54,3</b>

Fonte: Para as receitas tributárias líquidas (impostos, taxas e contribuições sociais e econômicas), STN-MF.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Esses números são importantes porque, aqueles que defendem a simples redução da carga tributária precisam responder se a sua proposta inclui a restrição ao acesso aos benefícios de transferência de renda ou quais programas de governo deverão ser sacrificados em função da redução dessa carga.

O salário mínimo é outro importante item da agenda de discussão das contas públicas e em especial da Seguridade Social.

A Tabela 18 permite acompanhar a política de valorização real. Desnecessário replicar o quão importante foram os resultados dessa política para a construção da mobilidade social em nosso país.

TABELA 18

EVOLUÇÃO DO SALÁRIO MÍNIMO, REAJUSTES NOMINAIS E REAIS, EM RELAÇÃO À VARIÇÃO REAL DO PIB E O CORRESPONDENTE EM CESTAS BÁSICAS, 2002 A 2014

R\$

	Valor do Salário Mínimo (R\$)	Reajuste Nominal (%)	Evolução INPC (%)	Reajuste real do Salário Mínimo (%)	PIB variação real do ano anterior (%)	Relação SM e cestas básicas
Abril de 2002	200,00				1,31	1,42
Abril de 2003	240,00	20,00	18,54	1,23	2,66	1,38
Mai de 2004	260,00	8,33	7,06	1,19	1,15	1,47
Mai de 2005	300,00	15,38	6,61	8,23	5,71	1,60
Abril de 2006	350,00	16,67	3,21	13,04	3,16	1,91
Abril de 2007	380,00	8,57	3,30	5,10	3,96	1,93
Março de 2008	415,00	9,21	4,98	4,03	6,09	1,74
Fevereiro de 2009	465,00	12,05	5,92	5,79	5,17	2,01
Janeiro de 2010	510,00	9,68	3,45	6,02	-0,33	2,06
Março de 2011 (*)	545,00	6,86	6,47	0,37	7,53	2,03
Janeiro de 2012	622,00	14,13	6,08	7,59	2,73	2,13
Janeiro de 2013	678,00	9,00	6,20	2,64	1,03	2,07
Janeiro de 2014	724,00	6,78	5,56	1,16	2,28	2,21
<b>variação acumulada de abr/03 a jan/14 (%)</b>		<b>262,0</b>	<b>110,1</b>	<b>72,3</b>	<b>45,6</b>	<b>55,6</b>

Fonte: IPEA-Data.

Nota: (1) Um valor maior para o salário mínimo para 2011 foi definido em março, quando da votação da Lei n.º 12.382, de 2011, passando de R\$ 540,00 para R\$ 545,00. (2) Foi considerado o valor da cesta básica de São Paulo, por ser a maior do país.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

A política de reajustes reais iniciou-se em 2005, quando o salário mínimo recebeu 8,23% acima da inflação. No acumulado desde 2003, o salário mínimo teve 262% de reajuste, 72,3% acima da inflação acumulada (110,1%, medida pelo INPC).

Esse aumento real foi superior ao crescimento real do PIB (45,6%) e permitiu que o salário mínimo ganhasse poder de compra em relação à cesta básica. Em 2002, representava o custo de 1,42 cesta básica e em janeiro de 2014, já podia comprar 2,21 cestas básicas.

Até 2005, os debates sobre os salários estavam interditados por duas máximas.

“Os salários comprometem a produtividade das empresas nacionais e precisam ser reduzidos como uma das variáveis de ajuste dos custos da produção”. Este sempre foi um importante instrumento para que as empresas pudessem compensar os altíssimos custos da política monetária, como o câmbio fixo e os altos juros praticados no mercado interno. Em 1996, o Brasil praticava juros altíssimos, quando a inflação era de 9,6%, assim, os juros anuais giravam em torno de 24%. Em 1997, chegaram a 45%, para uma inflação de pouco mais de 5%. Em 1999, chegaram a 45% para uma inflação abaixo de 9%. Nessas condições, o controle do custo da mão de obra não é capaz de equilibrar a capacidade de produção diante dos mais altos juros do mundo e ainda de um câmbio artificialmente baixo.

A segunda premissa recusava a concessão de aumento real para o salário mínimo por entender essas políticas incompatíveis com qualquer ajuste fiscal. Vale lembrar também que o ajuste fiscal naqueles momentos sempre foi uma máxima importante capaz de condicionar todas as demais prioridades do setor público. Era comum associar qualquer aumento real para o salário mínimo ao caos na Previdência Social, face as despesas com pagamento de benefícios de prestação continuada e ao FAT.

Com a mudança da condução da política econômica a partir de 2005, as prioridades foram invertidas e determinada uma política de substanciais aumentos reais para o mínimo. E mesmo assim, nem as empresas quebraram, nem a previdência entrou em crise, nem o pagamento dos benefícios assistenciais e trabalhistas vinculados ao mínimo inviabilizaram as contas públicas.

Ao contrário daquele discurso, compensado com a geração de emprego e o aumento da renda do trabalho, a política de valorização do salário mínimo foi plenamente absorvida pelas contas da previdência social. A economia e a arrecadação dos governos cresceram.

#### 4.1. OS PROGRAMAS DE BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

A assistência social integra a Seguridade Social como um conjunto de ações desenvolvidas por políticas públicas para o atendimento a quem dela necessitar. Constitucionalmente, são ações voltadas para a proteção à famí-

lia, à maternidade, à infância, à adolescência e à 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.

Para os benefícios de prestação continuada, a CF em seu art. 203, inciso V determina a *“garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.”*

O valor desses benefícios está vinculado ao salário mínimo, porque eles são substitutivos da renda do trabalho. São destinados a segmentos sociais onde, além da baixa renda familiar, há dificuldades para desempenhar uma atividade laboral. São requisitos exigidos: a idade avançada ou presença de pessoa com deficiência que a incapacite para a vida independente.

Durante o período das reformas econômicas e sociais do final da década de 90, apareceram muitos questionamentos em relação a essa vinculação ao salário mínimo.

À época essas propostas foram derrotadas, mas a cada período eleitoral retornam, como no artigo publicado no Valor Econômico<sup>10</sup>, de autoria de Fábio Giambiage. Criticando a utilização do salário mínimo como valor dos benefícios de prestação continuada, afirma: “quem contribuiu durante anos para a Previdência Social merece, na terceira idade, receber um rendimento do INSS maior do que o indivíduo que nunca contribuiu.” A Constituição deveria ser alterada para que esses benefícios da assistência social fossem menores.

Os benefícios de prestação continuada da Seguridade Social são devidos àqueles que, idosos ou com deficiência, não possuem meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. E, como critério econômico, a Lei estabeleceu a renda per capita inferior a um quarto do salário mínimo.

Todavia o Supremo Tribunal Federal – STF determinou que outros critérios e meios de prova podem ser utilizados para comprovar a necessidade do benefício. O Congresso Nacional deveria prontamente alterar a

10 Valor Econômico, 11 de junho de 2014.



Lei para identificar outros critérios complementares a serem adicionados ao fator objetivo da renda *per capita*.

Os benefícios assistenciais e os da aposentadoria por idade urbana e rural respondem pelo 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.

A Tabela 19 mostra a evolução dos benefícios assistenciais de prestação continuada, tanto para o número de benefícios concedidos, quanto para os valores gastos com esses programas.

**TABELA 19**  
BENEFÍCIOS DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC) PREVISTOS NA LOAS E DA RMV PARA IDOSOS E PARA DEFICIENTES, QUANTITATIVO DE BENEFÍCIOS EMITIDOS E AS DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS POR EXERCÍCIO, EM VALORES CORRENTES - 2005 A 2013.

	(milhares)				(R\$ milhões)			
	Total benefícios emitidos LOAS e RMV				Total despesas realizadas LOAS e RMV			
	Benefícios	Acréscimo (%)	Idosos	Deficientes	Benefícios	Acréscimo (%)	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
2012	3.999	5,0	1.800	2.199	30.324	20,7	14.318	16.006
2013	4.166	4,2	1.863	2.302	33.869	11,7	15.916	17.953

	Benefícios BPC - LOAS				Despesas BPC - LOAS			
	Benefícios	Acréscimo (%)	Idosos	Deficientes	Benefícios	Acréscimo (%)	Idosos	Deficientes
2005	2.277		1.066	1.212	7.540		3.481	4.059
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
2012	3.772	4,9	1.750	2.022	28.485	22,0	13.835	14.650
2013	3.964	5,1	1.822	2.142	32.119	12,8	15.465	16.654

	Benefícios Renda Mensal Vitalícia (RMV)				Despesas Renda Mensal Vitalícia (RMV)			
	Benefícios	Acréscimo (%)	Idosos	Deficientes	Benefícios	Acréscimo (%)	Idosos	Deficientes
2005	515		175	341	1.795		587	1.209
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	255	-15,7	60	195	1.764	-4,9	428	1.336
2012	228	-10,6	50	178	1.839	4,3	483	1.356
2013	202	-11,4	41	161	1.750	-4,8	452	1.299

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social e Resultado do RGPS, diversas edições, para benefícios emitidos e STN para valores.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Em 2013, as despesas com os benefícios da LOAS e os remanescentes da RMV somaram R\$ 33,9 bilhões; R\$ 3,6 bilhões acima dos valores de 2012. O crescimento foi de 11,7%, inferior ao dos anos anteriores, acompanhando uma menor expansão do salário mínimo.

Em 2013, o reajuste de 9,0% foi inferior aos 14,1% concedidos em 2012. E a expansão do quantitativo de beneficiários, de 4,2% foi inferior aos 5,0% do ano anterior, quando o efeito da busca ativa foi maior.

## 4.2. O BOLSA FAMÍLIA E OUTRAS TRANSFERÊNCIAS DE NATUREZA ASSISTENCIAL

O Bolsa Família representa uma evolução dos programas assistenciais: conjuga iniciativas que permitiram ultrapassar as etapas de distribuição de benefícios.

O Bolsa, além da transferência direta de renda, para promover melhorias imediatas nas condições de vida das famílias mais pobres, também facilita o acesso dessas famílias aos serviços básicos de saúde, educação, capacitação profissional e assistência social, buscando romper a reprodução do ciclo de pobreza entre as gerações; e integra outros programas e ações governamentais, em prol da inclusão produtiva das famílias mais vulneráveis.

Um importante instrumento dessas abordagens é o Cadastro Único, que delimita e acompanha os diversos programas e ações. Ele identifica não apenas as famílias que receberão os benefícios, permitindo a sua concessão em tempo muito rápido, como facilita o acesso a programas dos diversos ministérios como a creches, escolas de tempo integral, centros de capacitação profissional, atenção nos centros de referência de assistência social. Aos participantes do Cadastro estão disponibilizadas tarifas sociais de energia e telefonia.

O Cadastro também tornou-se um instrumento ativo para direcionar outras políticas públicas desenvolvidas pelos mais diversos ministérios.

Na educação formal, o Programa Mais Educação, que integra o PBSM, facilita a expansão de escolas onde a maioria dos estudantes são membros de famílias beneficiárias do Bolsa Família. Segundo os relatórios do MDS, em 2012, mais de 33 mil escolas aderiram ao Mais Educação, oferecendo educação em tempo integral, das quais 17 mil (53%) contam com maioria de estudantes atendidos pelo Programa Bolsa Família. Em 2013, as escolas com maioria alunos pertencentes ao PBF atuando em tempo integral chegaram a 31,7 mil.

Na Saúde, o Cadastro Único foi um importante critério para a expansão das Unidades Básicas de Saúde – UBS, iniciada em 2011. Os municípios com maior concentração de famílias em extrema pobreza foram priorizados e 2.077 das 2.122 novas UBS estão em territórios com maior vulnerabilidade.

Na capacitação profissional, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) terá um milhão de vagas até 2014 para pessoas registradas no Cadastro Único. Ao final de 2013, havia cursos em 3.200 municípios e que, este ano, chegarão a 4.260 cidades. As matrículas feitas por jovens, com idade entre 17 e 29 anos, representam 60%. Nos cursos de qualificação profissional, mais de 4 milhões de trabalhadores fizeram a matrícula para melhorar a capacitação, dos quais 900 mil eram beneficiários do Programa Brasil sem Miséria. Mais de 300 mil vagas estão distribuídas por cursos em setores estratégicos, como petróleo e gás, tecnologia da informação, construção civil, energias renováveis, entre outros.

Na parceria do Brasil Sem Miséria com o SEBRAE é oferecida formalização e assistência técnica para os Microempreendedores Individuais (MEI). Desde 2010, foram formalizados 171 mil novos MEIs do Cadastro Único, dentre os quais 81 mil beneficiários do Bolsa Família. Cerca de 23 mil deles receberam assistência técnica especializada.

O MDS informa que para a inclusão produtiva rural, apoia as famílias em extrema pobreza para produzir mais e melhor e a comercializar seus produtos. Ampliou a construção de cisternas, a distribuição de sementes e o fomento para aquisição de insumos, além das novas condições do seguro safra. Somente com a oferta de assistência técnica e extensão rural (ATER), mais de um milhão de atendimentos foram realizados, beneficiando 263 mil famílias em extrema pobreza que vivem no campo. Muitas dessas famílias também foram atendidas pelo Programa Luz Para Todos e pela ampliação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que garante a compra da produção dos agricultores familiares em extrema pobreza.

O mesmo critério foi utilizado para direcionar a expansão das redes de proteção básica e especial de assistência social, com a construção de novos Centros de Referência de Assistência Social - CRAS e CREAS, a implementação de equipes volantes e de CRAS Itinerantes (lanchas e barcos) para chegar à população extremamente pobre, novos Centros de Referência Especializados para Pessoas em Situação de Rua (Centros POP) e mais vagas de acolhimento.

As despesas associadas a essas ações estão analisadas em capítulos 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”.

A distribuição de benefícios do Bolsa Família em 2013 totalizou 14 milhões de famílias, um aumento de 184 mil, frente aos 13,9 milhões de 2012. A maior parte de incremento esteve relacionado à ação do processo de busca ativa, iniciado em 2011. Os governos buscam identificar as famílias mais carentes e cadastrá-las. No último ano, esse mecanismo aumentou em mais de 241 mil o número de famílias ao Cadastro Único – base de informações sociais para muitos programas das mais diversas áreas do governo.

Ao final do ano, o programa trabalhava com cinco tipos de benefícios – os valores e as condições de acesso foram reajustados em abril de 2014:

- um Benefício Básico, de R\$ 70,00, concedido apenas às famílias com renda per capita igual ou inferior a R\$ 70,00;
- um Benefício Variável, de R\$ 32,00 concedido para famílias com crianças de zero a 15 anos, gestantes e/ou nutrizes – limitado a cinco benefícios por família;
- um Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ), de R\$ 38,00 para famílias com jovens entre 16 e 17 anos – limitado a dois jovens por família;
- um Benefício Variável de Caráter Extraordinário (BVCE) com valor calculado caso a caso, e concedido para famílias migradas de Programas Remanescentes ao Programa Bolsa Família - PBF;
- e um Benefício para Superação da Extrema Pobreza na Primeira Infância (BSP), com o valor necessário para que todas as famílias beneficiárias do PBF – com crianças entre zero e seis anos – superem os R\$ 70,00 de renda mensal por pessoa.

Com esse formato de acesso ao BSP, buscou-se assegurar a todas as famílias cadastradas, com crianças de 0 a 6 anos, uma renda per capita superior a R\$ 70,00 (a partir de abril de 2014, essa renda mínima assegurada é de R\$ 77,00). A atenção especial para essas famílias foi determinada pela Ação Brasil Carinhoso, com valores reajustados e a ampliação do limite de pagamentos variáveis por família para até 5 filhos. A cobertura especial passou a abranger gestantes e nutrizes.

Em 2004, o total de famílias beneficiadas era de 6,6 milhões e em dezembro de 2013, 13,8 milhões de famílias recebiam o benefício básico. Foram pagos ainda, 3,5 milhões de Benefícios Variáveis Vinculado ao Adolescente; 21,8 milhões de benefícios variáveis (para crianças e jovens de 0 a 15 anos); 220 mil Benefícios Variáveis à Nutrízes e 211 mil Benefícios Variáveis à Gestante. Outras 4,9 milhões de famílias receberam complementação vinculada a Superação da Extrema Pobreza.

O valor médio distribuído, em 2013, foi de R\$ 151,87 por família beneficiada. Ao longo dos dez anos, houve um aumento de 106% — 35 pontos percentuais acima da inflação medida pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) no acumulado, que foi de 71,1%. Esse crescimento esteve associado à variação dos valores dos benefícios, mas também à criação de novas parcelas variáveis.

Antes do Bolsa Família e mesmo até o Brasil Carinhoso, o mapa da pobreza no Brasil identificava um quantitativo muito superior de miseráveis entre a população infantil do que entre os idosos.

Aliás, esse sempre foi um dos grandes argumentos utilizados para atacar a definição do salário mínimo como piso dos benefícios previdenciários e de prestação continuada da LOAS. Segundo essas vozes, gastava-se dinheiro sem equacionar o problema nas parcelas mais agudas de pobreza. Hoje o mapa da pobreza no Brasil não apresenta essa concentração etária, destruindo essa argumentação contra o salário mínimo.

Dados do MDS apontam que a parcela da população extremamente pobre na faixa etária de 0 a 6 anos caiu de 13,3% para 5,0%, após o Brasil Carinhoso. Na faixa de 7 a 15 anos, esse percentual foi de 12,4%, para 6,9%; e para a faixa de 16 a 24 anos, de 7,9% para 5,5%<sup>11</sup>.

Essa minimização da pobreza foi intensificada pelo processo de busca ativa que permitiu ao programa alcançar expansão de cobertura em segmentos de maior vulnerabilidade.

O atendimento para as famílias com pessoas em situação de rua, por exemplo, cresceu 74% ao longo do ano de 2013, passando de 12 mil para 21 mil.

11 MDS; Plano Brasil sem Miséria, um ano de resultados. Brasília, maio de 2012.

Em outros segmentos, igualmente desamparados, como ciganas, extrativistas, pescadores artesanais, pertencentes às comunidades de terreiro, ribeirinhas, agricultores familiares, assentadas da reforma agrária, acampadas, atingidas por empreendimentos de infraestrutura, presos do sistema carcerário, a evolução foi ainda maior, como mostra a Tabela 20.

**TABELA 20**  
**CADASTRO DE SEGMENTOS MAIS VULNERÁVEIS AO FINAL DE 2013**  
**E A SUA EVOLUÇÃO AO LONGO DO ANO**

Segmentos sociais de maior vulnerabilidade	cadastrados ao final de 2013	Crescimento no ano
Indígenas	129.550	11,0%
Quilombolas	107.065	32,0%
Situação de Rua	20.833	74,0%
Ciganas	2.296	81,0%
Extrativistas	18.558	118,0%
Pescadores Artesanais	68.385	132,0%
Pertencentes às Comunidades de Terreiro	2.657	338,0%
Ribeirinhas	36.016	203,0%
Agricultores Familiares	551.622	120,0%
Assentadas da Reforma Agrária	67.205	144,0%
Beneficiárias do PNCF	2.565	169,0%
Acampadas	18.875	546,0%
Atingidas por Empreendimentos de Infraestrutura	3.699	173,0%
Presos do Sistema Carcerário	5.869	82,0%
Catadores de Material Reciclável	31.917	58,0%
Soma parcial para o setor rural	809.664	126,0%
Soma todos os segmentos	1.067.112	88,0%

Fonte: Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. MDS. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. Prestação de contas ordinárias anual. Relatório de gestão – 2013.

Nota: O PNCF é o programa de crédito para jovens do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

O Programa Bolsa Família -PBF, concentra a política de transferência de renda. E o Plano Brasil Sem Miséria - PBSM, inclui ainda a verificação de condicionalidades e a participação em programas complementares. Esse conjunto eleva a renda média das famílias, amplia o acesso aos serviços de saúde, educação e assistência social e proporciona novas oportunidades através de arranjos produtivos locais.

A Tabela 21 apresenta as despesas com essas transferências desde 2004, permitindo acompanhar os dados de rendimento da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, relativos às famílias que recebem até um salário mínimo e as que recebem entre um e dois salários mínimos.

De 2003 a 2012, último dado da PNAD, o quantitativo de famílias cresceu 13,8%, mas o total que recebe menos de um salário mínimo aumentou 5,7% e o que recebe até dois salários, 23,4%.

Esse aumento da renda mínima, mesmo quando o termo de comparação é o salário mínimo, que vem recebendo reajustes reais ao longo de todo esse processo, é resultado de múltiplos fatores. Das melhorias do mercado de trabalho, dos programas de assistência social e das diversas ações governamentais voltadas para a expansão da cobertura dos serviços públicos e para a geração de emprego e renda.

TABELA 21

DISTRIBUIÇÃO DAS FAMÍLIAS COM RENDIMENTO INFERIOR A DOIS SALÁRIOS MÍNIMOS, QUANTITATIVO DE FAMÍLIAS INTEGRANTES DO CADASTRO ÚNICO E PARTICIPANTES DO BOLSA FAMÍLIA E O VALOR MÉDIO DOS BENEFÍCIOS A ELAS DISTRIBUÍDOS, 2003 A 2013

	Total famílias (milhares)	Por faixa de rendimento familiar			Cadastro Único (milhares de famílias)	Despesas Bolsa Família (R\$ milhões)	Famílias beneficiárias do BF (milhares)	Valor médio distribuído por família (R\$ por mês)
		Até 1 SM	De 1 a 2 SM	Soma até 2 SM				
2003	53.561	7.802	11.018	18.820				
2004	55.879	7.460	12.120	19.580		4.858	6.572	67
2005	57.188	8.534	12.909	21.443		6.769	8.700	63
2006	58.656	8.682	13.723	22.405	15.126	7.801	10.966	63
2007	59.479	8.450	13.310	21.760	16.820	8.943	11.043	75
2008	60.934	8.243	13.598	21.841	18.284	10.605	10.558	85
2009	62.284	8.765	14.326	23.091	19.289	11.877	12.371	95
2010	nd	nd	nd	nd	20.813	13.493	12.778	97
2011	64.358	8.294	14.372	22.666	22.265	16.767	13.352	120
2012	65.894	8.870	15.200	24.070	23.200	20.530	13.902	145
2013	nd	nd	nd	nd	27.294	24.004	14.086	152

Fonte: PNAD, para a renda das famílias; MDS para os dados do Bolsa Família e do Cadastro Único e Siga Brasil para as despesas do Bolsa Família.

Notas: a PNAD não foi realizada em 2010 e os dados de 2013 não estão disponíveis.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.



A Tabela também mostra como, além do total de famílias beneficiadas, também cresceu o valor médio distribuído por família. E, assim, as despesas com esses benefícios passaram de R\$ 13,5 bilhões em 2010, para R\$ 24,0 bilhões, em 2013. Em apenas três anos, foram 77,9% de aumento nas despesas, 10,2% no número de famílias beneficiadas e 56,6% no valor médio distribuído.

### 4.3. AS DESPESAS COM AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE

A Análise da Seguridade Social acompanha a evolução das despesas com ações e serviços públicos de saúde em um processo de aproximação às determinações da Lei Complementar n.º 141, de 2012, que regulamentou, entre outras questões, a aplicação mínima de recursos para o setor.

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.

A Avaliação da Seguridade Social mantém no cômputo das despesas do Orçamento da Seguridade Social itens como farmácia popular e outras iniciativas que não estão sendo computadas para o valor mínimo a ser aplicado em saúde pública.

Mas, são igualmente excluídas despesas com juros, encargos e amortizações de dívida e despesas com benefícios de transferência de renda existentes até 2004.

A definição do valor mínimo a ser aplicado anualmente pelo governo federal continua sendo alvo de muita disputa política. E, esses embates acompanham a percepção generalizada de que os gastos com saúde no Brasil são insuficientes.

A Constituição determina que União, Estados e Municípios devem financiar a Saúde, estabelecendo patamares mínimos de aplicação em cada caso. Mas, somando-se as despesas das três esferas, chega-se a aproximadamente 3,7% do PIB.

Segundo estudos da Organização Mundial da Saúde – OMS, para um financiamento adequado, de um sistema de cobertura universal co-

mo o brasileiro, seria necessário quase o dobro. Esses modelos custam em média 6,5% do PIB.

Dados da Organização Pan Americana de Saúde<sup>12</sup> indicam países onde sequer há a cobertura universal e que gastam muito mais, como Uruguai (9,0%), EUA (7,8%), Canadá, (7,5%), México (4,9%), Argentina (4,6%) e Chile (4,0%).

A Tabela 22 apresenta algumas informações que permitem analisar o volume de gastos de 2005 a 2013 sob alguns parâmetros. Naturalmente que a plena atenção do direito à cobertura universal da saúde não se mede exclusivamente pela quantidade de despesas orçamentárias.

Mas, a alocação de recursos representa, de alguma forma, a prioridade que determinadas demandas alcançam na disputa alocativa dos orçamentos públicos. Os dados apontam para um crescimento das alocações federais em relação a itens como valores nominais e constantes (tendo como base o INPC<sup>13</sup>). E, há uma tendência de crescimento dos valores per capita atualizados monetariamente.

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

13 A variação acumulada de jan/2005 a dez/2013 dos principais índices de preços INPC, IPCA, IGP-M ou IGP-DI foi, respectivamente 158,5%; 158,1%; 162,0% e 161,9%. Como esses valores não apresentam diferenças que alterassem de modo significativo o resultado da atualização monetária, optou-se pelo índice com maior aderência à parcela mais significativa das despesas da Seguridade, o conjunto de benefícios previdenciários, assistenciais e trabalhistas. A opção foi pelo INPC, que pondera a inflação das famílias com renda de até 8 salários mínimos (o IPCA se referencia em famílias com renda de até 20 salários e os IGP medem a inflação de atacados.

TABELA 22

## EVOLUÇÃO DAS DESPESAS DO MINISTÉRIO DA SAÚDE COM AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE PÚBLICA EM RELAÇÃO A DIVERSOS INDICADORES, 2005 A 2013

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Valores nominais (R\$ bilhões)	34,5	40,7	45,8	50,3	58,3	62,3	72,3	80,1	85,4
Valores constantes (R\$ bilhões, INPC de dez/2013)	53,7	61,1	66,0	67,8	74,9	76,2	83,2	87,0	87,6
Como % do PIB	1,6%	1,7%	1,7%	1,7%	1,8%	1,7%	1,7%	1,8%	1,8%
Como % das Receitas de contribuições sociais	12,5%	13,7%	13,5%	14,0%	15,5%	14,1%	14,2%	14,0%	13,5%
como % das Contribuições sociais, exceto RGPS	20,5%	23,3%	22,9%	25,6%	30,1%	27,2%	27,6%	27,1%	26,1%
Gasto per capita (R\$ de dez/2013, pelo INPC)	298	336	359	364	398	400	432	449	447
Crescimento dos gastos per capita (%)		12,7%	6,9%	1,6%	9,1%	0,5%	8,2%	3,8%	-0,3%

Fonte: para as despesas, Siga Brasil; para a população IBGE (valores estimados para 2013).

Nota: despesas do Ministério da Saúde, desconsiderados o pagamento de inativos, de juros, encargos e amortização de dívidas e transferências de renda às famílias.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Mas, por ter como base o crescimento do PIB, as alocações federais em saúde têm se mantido constantes em relação ao conjunto da economia, entre 1,7% e 1,8% do PIB. E, em relação às receitas das contribuições sociais, descontando-se ou não as contribuições do RGPS, há uma leve tendência de queda a partir de 2009, período em que há um menor crescimento e o aumento da arrecadação superou levemente a variação do PIB.

É inegável que existem carências no financiamento do setor. Um gasto per capita de R\$ 447,00 pouco ultrapassa a média de um real por habitante/dia.

A Saúde demanda mais recursos públicos. A legislação em vigor, LC n.º 141, determina que a esfera federal aloque, a cada ano, os valores gastos no ano anterior<sup>14</sup> acrescidos da variação nominal do PIB do ano anterior, se positivo.

A disputa que agora se estabelece está relacionada aos novos parâmetros de referência para ampliação das alocações federais no setor.

<sup>14</sup> Consideram-se valores gastos os valores empenhados.

Como medida dessa ampliação, o Senado Federal aprovou a vinculação à saúde de 15% das receitas correntes líquidas da União. Na Câmara dos Deputados, essa formulação foi aprovada pela Comissão Especial da PEC nº 358, de 2013. Ao fechamento desta Edição, para finalizar essa votação no Plenário faltava a apreciação de destaques e, entre eles, alguns relacionados à definição do mínimo a ser aplicado em Saúde.

O texto prevê uma transição: no primeiro ano, a aplicação mínima em saúde será de 13,2% da receita corrente líquida; crescendo ano a ano para 13,7%; 14,1%; 14,5%; e 15% a partir do quinto ano.

Em 2013, o governo federal aplicou aproximadamente 12,6% da RCL. E cada ponto percentual da RCL representa R\$ 6,6 bilhões a mais de recursos.

Todo esse movimento está se contrapondo à definição apoiada pelo Movimento Saúde + 10, que pretende seja definida uma alocação mínima correspondente a 10% do total da Receita Corrente da União.

A Tabela 23 permite comparar, tomando como base o ano de 2013, quais seriam os valores mínimos nessas duas hipóteses: 15% da Receita Corrente Líquida (RCL), inclusive quanto aos valores da transição, ou 10% da Receita Corrente (RC).

**TABELA 23**  
**APLICAÇÃO DOS RECURSOS MÍNIMOS EM SAÚDE, SITUAÇÃO ATUAL E**  
**COM AS ALTERAÇÕES, COM REFERÊNCIA A 2013**

		R\$ milhões	%
Valores mínimos aplicados em ações e serviços públicos de saúde - ASPS		Valores em 2013	Aumento do mínimo em relação à situação atual
Situação Atual (EC29 e LC 141)	Valores aplicados	83.053	
	Valores mínimos	82.915	
15% da RCL	1º ano da transição - 13,2% da RCL	86.604	4,4%
	2º ano da transição - 13,7% da RCL	89.885	8,4%
	3º ano da transição - 14,1% da RCL	92.509	11,6%
	4º ano da transição - 14,5% da RCL	95.134	14,7%
	15% da RCL	98.414	18,7%
10% da RC	10% da RC	129.647	56,4%
<b>Em 2013, os gastos em saúde representaram</b>		<b>12,6%</b>	<b>da RCL</b>
<b>Aplicar 10% da RC corresponderia a</b>		<b>19,8%</b>	<b>da RCL</b>

Fonte: Parecer do Projeto de Lei Orçamentária para 2014, em relação à aplicação mínima em ASPS de 2013.

Nota: os valores aplicados em Ações e serviços públicos de saúde são inferiores aos lançados nas Tabelas 22 e 24 porque não incluem despesas como farmácia popular, entre outras.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

A RC, mais ampla, está associada ao conjunto das entradas de recursos correntes, tributários e não-tributários.

A RCL subtrai da arrecadação as parcelas das transferências por repartição de receita (FPM, FPE, royalties, CIDE, entre outras), os valores auferidos por serviços financeiros e os valores das arrecadações previdenciárias vinculadas constitucionalmente aos respectivos regimes. Ela acaba por representar uma receita disponível.

Em 2013, o governo federal tinha como obrigação constitucional aplicar R\$ 82,9 bilhões em Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS. Se o valor mínimo fosse de 15% da RCL, teriam sido aplicados R\$ 98,4 bilhões e o mínimo seria 18,7% maior. Se o valor mínimo fosse de 10% da RC, a aplicação mínima teria sido de R\$ 129,7 bilhões, 56,4% a mais.

A proposta de vinculação à RCL pretende elevar de 12,6% para 15,0%, viabilizando um crescimento de 18,7% desses recursos. Por sua vez,

a vinculação à RC pretende elevar os recursos que hoje representam 6,4% da Receita Corrente para 10%, um aumento de 56%.

O importante é que, mesmo pelo critério da RCL, que produz resultados menores, a ampliação dos recursos da Saúde no primeiro ano da transição representaria um aumento de 4,4%. O resultado desse processo pode significar uma vitória maior ou menor, mas desde já sai vencedor o discurso de que cabe à União financiar a maior parte da ampliação dos recursos públicos em Saúde.

Esse novo critério vem se somar à mudança na legislação dos royalties do petróleo que já havia assegurado a destinação de 25% daqueles recursos para a saúde.

Na Tabela 24 estão apresentadas as despesas do Ministério da Saúde, discriminando os seus principais itens, de 2005, 2007 e de 2009 a 2013.

**TABELA 24**  
**EVOLUÇÃO DAS DESPESAS DO MINISTÉRIO DA SAÚDE, COM AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE PÚBLICA, POR SUBFUNÇÃO, 2005 A 2007 E DE 2009 A 2013**

Valores correntes, em R\$ milhões

Subfunção	2005	2007	2009	2010	2011	2012	2013
Administração Geral	3.408	4.996	6.963	7.789	8.727	9.347	9.854
Assistência aos Povos Indígenas	4	302	341	327	307	732	998
Assistência Hospitalar e Ambulatorial	18.155	23.070	28.966	31.622	36.334	39.294	40.119
Atenção Básica	5.934	7.823	9.371	10.349	13.075	14.463	15.526
Saneamento Básico Rural	84	253	323	182	104	184	171
Saneamento Básico Urbano	656	1.302	950	861	1.169	958	1.149
Suporte Profilático e Terapêutico	2.970	4.305	6.058	6.063	7.031	8.648	9.872
Vigilância Epidemiológica	1.851	2.075	3.393	2.995	3.362	3.722	4.370
Vigilância Sanitária	186	250	292	282	309	333	333
Outras programações	1.268	1.422	1.613	1.858	1.915	2.403	3.036
<b>Soma</b>	<b>34.517</b>	<b>45.798</b>	<b>58.270</b>	<b>62.329</b>	<b>72.332</b>	<b>80.085</b>	<b>85.429</b>

Fonte: Siga Brasil.

Nota: despesas do Ministério da Saúde, desconsiderados o pagamento de inativos, de juros, encargos e amortização de dívidas e transferências de renda às famílias.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Em 2013, foram alocados nesses programas R\$ 85,4 bilhões, um valor 6,7% superior ao aplicado em 2012<sup>15</sup>.

As parcelas que mais receberam recursos são a Assistência Hospitalar e Ambulatorial, com R\$ 40,1 bilhões, e Atenção Básica, com R\$ 15,5 bilhões. Essas programações totalizam quase dois terços dos recursos da Saúde.

A maior inovação na Saúde em 2013 foi a criação do Mais Médicos. Um programa voltado para a superação dos inúmeros problemas que o SUS enfrenta na Atenção Básica.

A importância dessa prioridade está amparada em duas argumentações: a atenção básica é capaz de resolver 80% dos problemas da saúde e há falta de médicos no país.

Segundo o MS, o Brasil tem apenas 1,8 médico por mil habitantes. Além da proporção ser baixa, a distribuição regional e por especialidade desses profissionais torna a situação da saúde pública e privada de difícil administração.

Apenas para fins de comparação, segundo a OMS, a Argentina tem 3,2 médicos por mil habitantes; Uruguai, 3,7; Portugal, 3,9; Espanha, 4,0; Reino Unido, 2,7; Austrália, 3,0; Itália, 3,5 e Alemanha, 3,6.

E, no Brasil, em 2013, a distribuição regional indicava que 22 estados estavam abaixo da média nacional e em cinco deles, havia menos de um médico por mil habitantes. Apenas SP, RS, RJ, DF e ES superavam a média nacional.

A carência de médicos nas diversas especialidades nos hospitais foi apontada por pesquisa realizada pela UFMG, em 2012. Apenas para exemplificar, faltavam pediatras em 32% dessas unidades públicas e em 77% dos hospitais privados. Para os anestesiólogos, havia demanda em 30% e 65%, respectivamente para as unidades públicas e privadas.

A demanda por médicos cresceu bastante nos últimos cinco anos. Segundo o Data-SUS, enquanto o quantitativo desses profissionais aumentou 13,4%, o número de leitos cresceu 17,3%; o de estabelecimentos médicos, 44,5% e o de equipamentos de saúde, 72,3%.

---

15 A Avaliação da Seguridade Social mantém no cômputo das despesas do Orçamento da Seguridade Social itens como farmácia popular e outras iniciativas que não estão sendo computadas para o valor mínimo a ser aplicado em saúde pública.

Nos últimos anos, a elevação dos gastos do MS em investimentos determinou a expansão das unidades hospitalares e o respectivo reaparelhamento. A Tabela 25 apresenta essas despesas do MS, com valores corrigidos para dez/2013.

A partir de 2009, o MS ampliou massivamente os recursos para investimentos em unidades de saúde. Inicialmente, a expansão ficou concentrada em unidades hospitalares. Já em valores deflacionados pelo INPC, a média de 2005 a 2008 aplicada nessas ações foi de R\$ 962 milhões. De 2009 a 2013, a média quase dobrou passando para R\$ 1,7 bilhão.

Desde 2009, há um grande aumento dos investimentos nas Unidades de Pronto Atendimento – UPAS, um equipamento de saúde de complexidade intermediária entre as Unidades Básicas de Saúde e as portas de urgência hospitalares, em conjunto, compõem uma rede organizada de Atenção às Urgências. Foram aprovados 1.050 projetos de construção, reforma e ampliação para as UPAS, sendo que 314 já estão em operação e 736, em implantação.

**TABELA 25**  
EVOLUÇÃO DAS DESPESAS DE INVESTIMENTO DO MINISTÉRIO DA SAÚDE,  
NAS PRINCIPAIS PROGRAMAÇÕES, DE 2005 A 2013, EM VALORES  
CONSTANTES DE DEZ/2013

R\$ milhões de dez/2013 (INPC)

	Assistência Hospitalar e Ambulatorial		Atenção Básica		Saneamento Básico Rural		Saneamento Básico Urbano	
	Anual	Média por período	Anual	Média por período	Anual	Média por período	Anual	Média por período
2005	1.064	962	467	391	116	245	982	1.215
2006	717		301		244		1340	
2007	1.006		348		337		1799	
2008	1.061		319		390		1204	
2009	1.640	1.725	515	1.234	410	117	1193	1002
2010	1.676		395		220		1002	
2011	1.611		1111		117		1262	
2012	2.010		1368		196		1002	
2013	1.687		1222		173		1147	

Fonte: Siga Brasil.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.



Os investimentos em Atenção Básica cresceram a partir de 2011. Na média, entre 2005 e 2010 foram investidos nessas programações R\$ 391 milhões. De 2011 a 2013, mais do que triplicou, passando para R\$ 1,2 bilhão. O número de projetos de construção, reformas e ampliações de Unidades Básicas de Saúde aprovadas pelo MS cresceu de 1,6 mil propostas verificadas no período 2009-2010 para 25,4 mil, no período 2011-2013.

A Tabela 25 não apresenta mudanças qualitativas nos valores dos investimentos em saneamento urbano ou rural. Todo o crescimento nos investimentos do MS nesse período esteve concentrado em Atenção Básica e Assistência Hospitalar.

Em resposta à ampliação das unidades de saúde, em março de 2014, o Programa Mais Médicos atuava com 9,5 mil médicos, em sua maioria estrangeiros vinculados aos contratos com a OPAS. Com uma atuação privilegiando 33 milhões de brasileiros no interior, nas periferias das grandes cidades e em comunidades isoladas, como indígenas, ribeirinhos, quilombolas entre outras. Foi atendida 71,7% da demanda determinada pelas prefeituras. O programa atendia 3.101 municípios e 32 distritos indígenas.

A maioria (75%) dos médicos está em regiões de grande vulnerabilidade social, como o semiárido nordestino, periferia de grandes centros, municípios com IDHM baixo ou muito baixo e regiões com população quilombola, entre outros critérios de vulnerabilidade.

Ainda em 2014, o programa espera contar com 13,2 mil profissionais, beneficiando 45,6 milhões de brasileiros e atendendo 100% da demanda.

Antes do Mais Médicos, as alocações descentralizadas aos municípios para pagamento de equipes da Saúde da Família eram de R\$ 2,8 bilhões ao ano. Com o Programa, houve um acréscimo de R\$ 1,5 bilhão nesses recursos para pagamento de médicos.

Ao longo de 2013, o número geral de consultas na atenção básica cresceu 35%, tendo como destaque a ampliação dos atendimentos de pacientes com diabetes, que aumentaram 45% e o número de pré-natais realizados aumentou em 11%.

E, com a melhoria do atendimento básico, os encaminhamentos para hospitais diminuíram 20% em todo o país. Na falta de atendimentos nos

postos de saúde, a população se dirigia aos hospitais, onde esse atendimento sequer permitia o acompanhamento sistemático dos problemas de saúde.

O programa busca agora melhorar a infraestrutura dos equipamentos de saúde e aumentar o número de vagas dos cursos de medicina no país. A meta do Mais Médicos é abrir 11.447 vagas em instituições públicas e privadas até 2017.

#### 4.4. ASSISTÊNCIA SOCIAL GERAL

A integração da Seguridade Social permite construir os grandes avanços alcançados na redução da miséria. Os efeitos positivos da distribuição de benefícios e transferências assistenciais são complementados e potencializados com o efeito de um conjunto muito amplo de ações e serviços da assistência social, para alcançar construção de cidadania, redução das desigualdades, inclusão produtiva, proteção social e segurança alimentar e nutricional dos segmentos mais pobres da sociedade.

Desde 2012, estão em curso políticas para reafirmar o Sistema Único de Assistência Social – SUAS e a expansão e interiorização das redes de Centros de Referência de Assistência Social - CRAS, e de Centros de Referência Especializada de Assistência Social - CREAS.

A Tabela 26 apresenta a evolução recente das despesas do MDS, excetuadas as relativas ao pagamento de benefícios do Bolsa Família e dos de prestação continuada da LOAS e RMV.

Em 2013, o total de recursos alocados para os programas e ações da Assistência Social teve um acréscimo de 10%, o que no acumulado dos últimos três anos, garantiu um aumento de 56% para esse conjunto de programações.

No último ano, foram alocados R\$ 6,2 bilhões nessas programações e mais da metade desses recursos, R\$ 3,2 bilhões, foi aplicada em Assistência Comunitária. Essas programações, em 2010, receberam R\$ 2,1 bilhões.

Nessa conta, estão as despesas com a estruturação da rede de serviços de proteção social, as transferências fundo a fundo para estados e municípios, o funcionamento dos núcleos de atendimento, dos Centros de

Referência de Assistência Social - CRAS, e de Centros de Referência Especializada de Assistência Social - CREAS, entre outros.

TABELA 26

EVOLUÇÃO DAS DESPESAS DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, COM AÇÕES E SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2005, 2007 E DE 2009 A 2013

Valores correntes, em R\$ milhões

Subfunção	2005	2007	2009	2010	2011	2012	2013
Abastecimento, alimentação e Nutrição	348	404	544	687	795	953	631
Assistência à Criança e ao Adolescente	542	280	592	775	652	487	786
Assistência Comunitária	436	1.316	1.323	2.090	1.483	2.672	3.215
Saneamento Básico Rural	64	66	82	159	455	801	817
Outras áreas de governo	325	237	204	283	648	746	778
<b>Total geral</b>	<b>1.716</b>	<b>2.302</b>	<b>2.746</b>	<b>3.994</b>	<b>4.033</b>	<b>5.659</b>	<b>6.227</b>

Fonte: Siga Brasil.

Nota: Em Assistência à Criança e ao Adolescente, estão inclusos as despesas com os programas de incentivo à educação infantil do MDS. Em outras áreas estão incluídas as despesas operacionais do MDS.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Entre as ações que receberam maior alocação de recursos, estão as relacionadas ao acesso à água, classificadas em Saneamento Básico Rural. Essas programações cresceram 415% desde 2010 e totalizaram a maior parte dos R\$ 817 milhões em 2013. Em sua maior parte, o crescimento dessas despesas nos últimos anos responde ao agravamento da seca, especialmente no nordeste.

Em Assistência à Criança e ao Adolescente, foram incluídas as despesas com os programas de incentivo à educação infantil do MDS. E, em Abastecimento, Alimentação e Nutrição, estão as programações relativas à aquisição de produtos da Agricultura Familiar.

#### 4.5. PREVIDÊNCIA SOCIAL - DESPESAS COM PESSOAL E OUTRAS DESPESAS ADMINISTRATIVAS DO MPS

Esse grupo de despesas analisa programações administrativas e operacionais do Ministério da Previdência Social - MPS, já que as despesas com pagamento de benefícios estão abordadas em outros capítulos.

Assim, preponderam as despesas com pessoal ativo<sup>16</sup>, modernização tecnológica e instalação e funcionamento das unidades de atendimento.

Na média dos últimos cinco anos, 87% das despesas de administração estão relacionadas com o pagamento de servidores ativos.

As despesas com instalação, reforma e ampliação das unidades de atendimento estiveram concentradas nos exercícios de 2009 e 2012. Em 2013, foram aplicados apenas R\$ 81 milhões nessas ações.

As despesas com funcionamento das unidades incluem as unidades descentralizadas da Previdência Social. Em 2013, foram aplicados R\$ 804 milhões nessas programações, um valor 9,5% superior ao de 2012.

A Tabela 27 apresenta as despesas administrativas e operacionais do Ministério da Previdência Social, exceto as despesas com benefícios.

**TABELA 27**  
EVOLUÇÃO DAS DESPESAS DO MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL,  
2005, 2007 E DE 2009 A 2013

Valores correntes, em R\$ milhões

Especificação	2005	2007	2009	2010	2011	2012	2013
Instalação, reformas e ampliação de redes de atendimento	14	41	418	94	89	194	81
Funcionamento das unidades de atendimento	321	458	483	568	589	734	804
Previdência eletrônica, cadastro e modernização tecnológica	342	615	605	647	684	553	389
Administração e outras despesas	2.727	3.679	4.758	5.173	5.405	5.689	6.127
<b>Total</b>	<b>3.404</b>	<b>4.792</b>	<b>6.265</b>	<b>6.482</b>	<b>6.767</b>	<b>7.171</b>	<b>7.401</b>

Fonte: SIAFI – extração Siga Brasil.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

16 As despesas de pessoal, incluídas na Tabela 27 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.

## 4.6. 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.

A Tabela 28 apresenta essas despesas agrupadas para melhor compreensão.

Em 2013, essas ações somaram R\$ 12,0 bilhões, sendo superior às de 2012 em 15%.

As programações que mais cresceram são as relacionadas aos benefícios entregues aos atingidos por desastres naturais. Nos últimos dois anos, foram graves os efeitos ora da seca ora das enchentes e inundações. Somente de 2012 para 2013, essas alocações passaram de R\$ 463 milhões para R\$ 1,0 bilhão.

**TABELA 28**

**EVOLUÇÃO DAS DESPESAS EM OUTRAS AÇÕES DA SEGURIDADE SOCIAL, REALIZADAS EM DIVERSOS ÓRGÃOS, EXERCÍCIOS SELECIONADOS DE 2005 A 2013**

Valores correntes, em R\$ milhões

Especificação	2005	2007	2009	2010	2011	2012	2013
Infância, adolescência, idoso e pessoa com deficiência	33	71	89	92	50	65	135
Ações saneamento	34	1.555	3.088	1.744	1.681	2.641	2.928
Alimentação do educando	1.227	1.522	2.023	3.039	3.058	3.313	3.548
Hospitais de ensino	983	1.257	1.998	2.673	3.041	3.812	4.203
Auxílio financeiro atingidos por desastres naturais	64	-	-	-	-	463	1.024
Outras ações de seguridade social	113	79	46	37	44	114	134
<b>Soma</b>	<b>2.454</b>	<b>4.483</b>	<b>7.244</b>	<b>7.584</b>	<b>7.875</b>	<b>10.410</b>	<b>11.972</b>

Fonte: Siga Brasil.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Outras despesas que se avolumam são as dos hospitais universitários. Em 2013, somaram R\$ 4,2 bilhões. A partir de 2009, a separação orçamentária entre os hospitais e as respectivas universidades permitiu distinguir as programações próprias da educação daquelas que podem ser relacionadas à Seguridade.

Outro conjunto de programações volumoso é vinculado ao saneamento básico urbano, realizado no Ministério das Cidades. Em 2013, essas despesas somaram R\$ 2,9 bilhões.

A alimentação do educando é outro destaque. As despesas com essas ações têm aumentado com a expansão dos níveis de educação cobertas pelo programa. Primeiro com a inclusão do ensino médio, posteriormente com o aumento das vagas públicas da educação infantil, creches e pré-escolas e com o aumento da educação integral. Em 2013, essas programações somaram R\$ 3,5 bilhões.

#### 4.7. AS DESPESAS DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR - FAT

As despesas do FAT integram o Orçamento da Seguridade Social. O seguro desemprego, por exemplo, a maior despesa do FAT, tem, constitucionalmente, caráter substitutivo da renda do trabalho. E, o inciso III do art. 201 da Constituição Federal define esse programa como previdenciário, embora não seja operacionalizado com recursos do RGPS. Mantendo essa coerência, a principal receita do FAT é a Contribuição Social para o PIS, incidente sobre o faturamento das empresas. Essa é uma das fontes exclusivas do Orçamento da Seguridade Social.

São despesas do FAT os benefícios com o seguro desemprego e o abono salarial, e ainda as demais ações do Fundo, como as atividades relacionadas a intermediação do emprego, qualificação profissional e 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 Geral de Empregados e Desempregados - CAGED e a Pesquisa Mensal de Emprego - PME.

O seguro desemprego garante a 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 marisqueiro não pode trabalhar, também é concedido o benefício. Doravante, com a regulamentação da Emenda Constitucional n.º 72, de 2013, todos os trabalhadores domésticos passarão a fazer jus ao benefício.

Em momentos de crise de empregabilidade setorial ou territorial, 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. Hoje são destinados a trabalhadores que têm o seu contrato de trabalho suspenso.

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

O total distribuído em benefícios de natureza trabalhista em 2013 foi de R\$ 46,6 bilhões. Essas despesas cresceram 17% em relação ao ano anterior.

Esse aumento está concentrado na execução do abono salarial e no seguro desemprego.

A Tabela 29 apresenta esse conjunto de despesas.

**TABELA 29**  
**EVOLUÇÃO DOS PAGAMENTOS REALIZADOS COM BENEFÍCIOS DO FAT**  
**E AS DESPESAS DAS OUTRAS AÇÕES DO FUNDO, EXERCÍCIOS**  
**SELECIONADOS DE 2005, 2007 E DE 2009 A 2013**

Valores correntes, em R\$ milhões

Benefícios do FAT	2005	2007	2009	2010	2011	2012	2013
abono salarial	2.755	5.096	7.565	8.758	10.379	12.336	14.659
seguro desemprego	8.396	12.353	18.583	19.235	22.488	25.690	29.940
seguro desemprego trab doméstico	9	13	17	20	23	27	32
seguro desemprego pescador	212	484	908	1.179	1.264	1.893	1.892
seguro desemprego resgate trab escravo	2	5	4	3	3	4	4
Bolsa qualificação	4	5	58	9	15	-	34
<b>Total benefícios</b>	<b>11.378</b>	<b>17.957</b>	<b>27.135</b>	<b>29.204</b>	<b>34.173</b>	<b>39.950</b>	<b>46.561</b>
<b>Outras Ações do FAT</b>	<b>543</b>	<b>680</b>	<b>592</b>	<b>551</b>	<b>565</b>	<b>541</b>	<b>505</b>
<b>Benefícios e outras ações do FAT</b>	<b>11.922</b>	<b>18.636</b>	<b>27.727</b>	<b>29.755</b>	<b>34.738</b>	<b>40.491</b>	<b>47.066</b>

Fonte: Siga Brasil.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

No abono salarial, esse aumento decorre da valorização do salário mínimo e da ampliação do quantitativo de trabalhadores formalizados. No seguro desemprego, o crescimento dos beneficiados acompanha a alta rotatividade da mão de obra, mesmo quando o desemprego encontra-se nas suas menores taxas históricas.

No Brasil, essa rotatividade sempre foi elevada e mesmo quando as taxas de desemprego diminuíram regularmente a partir de 2005, a rotatividade não refluíu. Assim, além do impacto dos aumentos reais do salário mínimo (piso do benefício), o público alvo cresceu.

O crescimento das despesas com benefícios do FAT já provoca, inclusive dentro do governo, evocações por mudanças nos critérios à sua concessão. Mas, a manutenção desses benefícios é fundamental para repor direitos de cidadania afrontados pela alta rotatividade dos empregos.





## 5. AS DESPESAS COM OS BENEFÍCIOS E O RESULTADO DO RGPS EM 2013

As receitas previdenciárias, o processo de desoneração da folha de pagamentos das empresas e o mercado de trabalho foram discutidos em seções anteriores. Neste Capítulo são discutidas as despesas previdenciárias e a sua intrínseca relação com o mundo do trabalho.

Também são apresentados os dados sobre o Resultado Previdenciário. E, nesse aspecto, a maior motivação é preparar os trabalhadores para enfrentar esse debate e defender a sua previdência.

A imensa maioria dos ataques à Previdência Social parte de uma construção que aponta pela incapacidade presente e futura de serem financiados o conjunto dos benefícios. Não é por acaso que as conclusões sempre apontam para a necessidade de reformas que ampliam carências e reduzam benefícios.

Foi assim durante toda a década de noventa. Antes mesmo de serem regulamentados o conjunto dos direitos previstos no texto constitucional já eram propagadas as necessidades de reformas.

Ainda que a iniciativa contida na proposta de emenda constitucional do governo Collor não tenha prosperado, inúmeras leis, medidas provisórias e um amontoado de regulamentações infra legais ampliaram carências, diminuíram o valor dos benefícios, contribuindo para afastar o trabalhador dos direitos previdenciários.

Esse movimento de restrição de direitos previdenciários foi acompanhado por transformações no mundo do trabalho. A precarização do emprego e a profunda queda da participação dos salários na renda nacional construíram um cenário onde as contribuições previdenciárias tornaram-se insuficientes para bancar o conjunto dos benefícios.

Nunca houve a obrigação dessa conta ser sempre superavitária. Os modelos previdenciários ao redor do mundo sempre fizeram previsões de aportes governamentais completando o tripé contributivo: governo, trabalhadores e empresas sustentam a previdência.

Mas, tal qual os salários caíam por ser uma importante variável de ajuste para os preços relativos e a competição entre o mercado interno e o externo, os direitos previdenciários precisavam diminuir para que cada vez mais o Estado pudesse se desobrigar desses encargos.

A reforma da previdência em 1998 foi um marco nessa direção. Cortou direitos, ampliou exigências e estabeleceu um modelo com menores garantias para o trabalhador.

Uma dessas mudanças foi submeter a previdência social ao princípio do equilíbrio financeiro e atuarial. Uma norma programática que visa desresponsabilizar o governo no financiamento e que pode ser sempre evocada para legitimar perdas de direitos previdenciários.

O eterno discurso do déficit previdenciário parecia se consolidar quando, a partir de 2004, a realidade do emprego e o aumento da renda do trabalho começaram a inverter a conta do financiamento.

Ficou mais do que demonstrado que a incapacidade das contribuições previdenciárias cobrirem as despesas com benefícios havia sido provocada pela precarização do mundo do trabalho. Essa foi uma das conclusões do Fórum Nacional da Previdência Social, em 2007. E o discurso da benevolência dos direitos previdenciários deveria ter sucumbido naquela data, encerrando aquele ciclo de reformas para tirar direitos.

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.

Um dos instrumentos aprovados naquela ocasião determina que ao apresentar as contas previdenciárias deveriam ser reveladas as contas das renúncias e de outros benefícios tributários que diminuíam as receitas do sistema.

Mas, a forma com que essas contas são apresentadas mensalmente, pelo governo e principalmente pela grande imprensa insiste em caracterizar como déficit previdenciário a simples diferença entre receitas e despesas previdenciárias desconhecendo completamente renúncias, imunidades e até mesmo a obrigação estatal de participar, com outros recursos orçamentários da conta do Regime Geral.

Essa situação tornou-se mais aguda com a desoneração da folha de pagamentos das empresas. Como foi visto no Capítulo 3 – As contribuições Previdenciárias, embora haja previsão legal para que o Tesouro faça a compensação de todas as perdas de arrecadação, elas não são feitas integralmente.

Até o final de 2014 devem ser aprovadas duas grandes alterações para o modelo de financiamento da Previdência Social, o fim da transitoriedade da desoneração da folha de pagamentos e a extensão do Simples Nacional para a quase integralidade dos segmentos econômicos, com a ampliação dos valores de enquadramento.

Essas mudanças já anunciadas pelo governo ampliam em muito as duas maiores renúncias, sem que os trabalhadores e os demais defensores da previdência tenham alcançado êxito ao exigir o tratamento transparente dessa perda da arrecadação.

É preciso ressaltar ainda que o fim da CPMF retirou uma importante fonte de financiamento da Previdência Rural. Quando em 1999, a alíquota da CPMF foi ampliada para 0,38% pela EC n.º 21, ficou estabelecido que esse aumento da arrecadação, correspondente a 0,10%, seria destinado ao custeio da Previdência Social.

Com o fim da CPMF em 2007, a previdência social perdeu à época R\$ 9,5 bilhões, um montante considerável de recursos, o equivalente a 7% das receitas previdenciárias daquele ano.

Em 2008, para compensar as perdas da CPMF, o governo elevou as alíquotas do IOF e da CSLL das instituições financeiras, mas não houve vinculação dessas novas receitas à Previdência Social.

Todos esses elementos indicam a necessidade de aprofundarmos os debates sobre a importância de uma maior transparência no processo de financiamento da previdência social e especialmente na identificação e real quantificação das renúncias previdenciárias. Inadmissível que as apresentações mensais sobre os resultados previdenciários continuem a fabricar contas de déficit.

A Tabela 30 apresenta os resultados divulgados da Previdência Social, que desconsideram as renúncias e, desde 2012, a parcela das compensações pela desoneração da folha de pagamentos não repassada pelo Tesouro para o RGPS.

**TABELA 30**  
RECEITAS E DESPESAS DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL,  
VALORES DIVULGADOS, 2004, 2006 E DE 2008 A 2013

valores correntes, em R\$ milhões

	2004	2006	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Receitas	93.766	123.520	163.355	182.008	211.968	245.892	275.765	307.147
Despesas	128.743	165.585	198.950	223.850	254.859	281.438	315.089	355.007
Compensação previdenciária			612	1.026	1.325	1.387	1.500	1.996
<b>Saldo</b>	<b>-34.977</b>	<b>-42.065</b>	<b>-36.207</b>	<b>-42.867</b>	<b>-44.215</b>	<b>-36.933</b>	<b>-40.825</b>	<b>-49.856</b>
Saldo % PIB	-1,8%	-1,8%	-1,2%	-1,3%	-1,2%	-0,9%	-0,9%	-1,0%
<b>% benefícios cobertos por outros recursos da Seguridade</b>	<b>27,2%</b>	<b>25,4%</b>	<b>18,2%</b>	<b>19,1%</b>	<b>17,3%</b>	<b>13,1%</b>	<b>13,0%</b>	<b>14,0%</b>

Fonte: MPS.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Alguns números chamam a atenção na Tabela 30.

Primeiro, a tendência de queda na necessidade de cobertura do Regime Geral em relação ao PIB. A recuperação e a formalização dos empregos e dos salários produziram contribuições previdenciárias em volume suficiente para financiar os volumosos efeitos da política de valorização do salário mínimo sobre os benefícios. O aumento de 72% real concedido ao mínimo foi plenamente absorvido e as receitas cresceram ainda mais do que

as despesas, a ponto de reduzir o chamado déficit, que chegou a diminuir inclusive nominalmente entre 2010 e 2011.

Segundo, a reversão da tendência de queda em 2012 e 2013 quando entra em vigor a desoneração da folha com uma parcela importante da arrecadação perdida pela não-compensação do Tesouro.

Terceiro, a pequena parcela de benefícios que não é financiada exclusivamente com as contribuições previdenciárias. Em 2013, apenas 14% deles. Todo o chamado déficit da previdência corresponde a essa parcela de recursos que o Orçamento da Seguridade Social soma às contribuições previdenciárias. Esse percentual está muito aquém de uma contribuição tripartite igualitária, que deveria corresponder a 33%. Somente a partir desse percentual poderia ser alegado déficit previdenciário.

O RGPS demanda hoje cada vez menos recursos extras - que são muito menores do que os praticados internacionalmente. Segundo o IPEA<sup>17</sup>, na média dos países da União Europeia membros da OCDE, os recursos do Tesouro respondem por 36% das despesas previdenciárias – mais do que o dobro do verificado no Brasil em 2013.

No Brasil, em especial, o aporte de recursos ainda é feito com fontes próprias da Seguridade Social. Não são recursos do Orçamento Fiscal. A sabedoria do constituinte, ao criar o Orçamento da Seguridade Social com suas fontes próprias e exclusivas de financiamento, determinou que os recursos públicos que financiam a educação, os investimentos em infraestrutura e em segurança fossem diferenciados. Não se rivalizam.

Para aprimorar o debate previdenciário, seria importante que o conjunto das renúncias previdenciárias fosse discutido. Em sua maioria, essas renúncias não mais correspondem a políticas de inclusão previdenciária ou representam ajustes à capacidade contributiva das empresas ou pessoas.

E, nesses casos, o RGPS deveria ser integralmente ressarcido. Não se pode exigir equilíbrio financeiro e atuarial, como previsto legalmente, sem a integral e pronta compensação desses valores.

A Tabela 31 apresenta os números de receitas e despesas do RGPS, considerando-se as renúncias e integralização das perdas com a desoneração da folha de pagamentos.

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

TABELA 31

## RECEITAS E DESPESAS DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL, COM COMPENSAÇÃO DAS RENÚNCIAS E INTEGRALIZAÇÃO DAS PERDAS COM A DESONERAÇÃO DA FOLHA DE PAGAMENTOS, 2004 E DE 2006 A 2013

Valores correntes, em R\$ milhões

	2004	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Receitas</b>	<b>111.847</b>	<b>145.989</b>	<b>164.921</b>	<b>178.598</b>	<b>199.914</b>	<b>230.152</b>	<b>267.048</b>	<b>303.426</b>	<b>345.686</b>
Previdenciárias	93.766	123.520	140.412	163.355	182.008	211.968	245.892	275.765	307.147
Compensações pela desoneração ñ repassadas								5.281	10.017
CPMF 1	6.997	8.420	9.574						
Renúncias	11.084	14.048	14.934	15.242	17.906	18.184	21.156	22.381	28.522
<b>Despesas</b>	<b>128.743</b>	<b>165.585</b>	<b>185.293</b>	<b>199.562</b>	<b>224.876</b>	<b>256.184</b>	<b>281.438</b>	<b>316.590</b>	<b>357.003</b>
Benefícios	125.642	161.274	180.162	193.491	217.343	247.390	272.839	308.299	347.599
Sentenças	3.101	4.312	5.132	5.459	6.507	7.469	7.212	6.791	7.408
Compensação previdenciária				612	1.026	1.325	1.387	1.500	1.996
<b>Saldo Encontrado</b>	<b>-16.896</b>	<b>-19.597</b>	<b>-20.373</b>	<b>-20.964</b>	<b>-24.962</b>	<b>-26.032</b>	<b>-14.390</b>	<b>-13.163</b>	<b>-11.317</b>
<b>Saldo % PIB</b>	<b>-0,9%</b>	<b>-0,8%</b>	<b>-0,8%</b>	<b>-0,7%</b>	<b>-0,8%</b>	<b>-0,7%</b>	<b>-0,3%</b>	<b>-0,3%</b>	<b>-0,2%</b>

Fonte: MPS para receitas e despesas previdenciárias; STN para a arrecadação da CPMF; para as compensadas, ANFIP.

Notas: (1) a CPMF foi extinta em 2007.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

A comparação entre os dados das Tabelas 30 e 31 demonstra que, identificadas as renúncias e compensadas integralmente as perdas com a desoneração da folha de pagamentos os saldos previdenciários continuam caindo mesmo quando, após 2008, o ritmo da economia e das contratações diminuem.

O discurso do déficit previdenciário teria muitas dificuldades de prosperar se os dados previdenciários fossem apresentados exclusivamente com toda essa transparência.

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 compreender melhor a relação entre o mercado de trabalho e a Previdência Social e, com isso,

facilitar aos trabalhadores e aos defensores da Previdência se contrapõem às propostas de mudanças que visam a diminuir os direitos previdenciários.

## 5.1. AS RECEITAS E AS DESPESAS DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL PARA O SUBSISTEMA URBANO

As receitas previdenciárias do subsistema urbano estão, em parte, vinculadas à remuneração do emprego formal. Os segurados pagam sobre os salários, limitados ao teto de contribuição. Da mesma forma, a maior parte das contribuições das empresas recai sobre a folha de pagamentos. E, feitas as devidas compensações, essa referência aos salários vale inclusive para as que hoje utilizam sistemas alternativos, como as que participam do Simples Nacional ou que estão submetidas à desoneração da folha de pagamentos.

Dessa forma, o subsistema urbano foi beneficiado pelo processo de geração de empregos formais, com elevação da renda do trabalho. O quantitativo de trabalhadores registrados, segundo a RAIS, passou de 28,7 milhões ao final de 2002 para 48,7 milhões em 2013<sup>18</sup>. Foram 20 milhões de novos postos.

Assim, 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 Social, com cortes de direitos, como a implantação da idade mínima.

Em 2013, como mostra a Tabela 32, a receita realizada em contribuições previdenciárias do subsetor urbano, quando consideradas as renúncias e a compensação integral pelas perdas com a desoneração da folha de pagamentos superaram as despesas com benefícios em R\$ 58,6 bilhões, 1,2% do PIB.

Apesar desse saldo positivo, itens importantes da agenda dos segurados do RGPS, trabalhadores da ativa e aposentados, estão ainda pendentes.

18 Para 2013, dados estimados conforme a Tabela 12.



A revisão das regras de concessão dos benefícios, com a revogação do Fator Previdenciário, e a ampliação dos reajustes concedidos aos aposentados e pensionistas que recebem benefícios superiores ao salário mínimo vêm sendo negadas.

TABELA 32

RECEITAS, RENÚNCIAS E DESPESAS DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL, SUBSISTEMA URBANO; 2005, 2007 E DE 2009 A 2012

Valores correntes, em R\$ milhões

	2005	2007	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Receitas</b>	<b>128.887</b>	<b>164.921</b>	<b>195.349</b>	<b>225.338</b>	<b>261.691</b>	<b>294.901</b>	<b>335.220</b>
Previdenciárias	105.086	136.167	177.444	207.154	240.534	269.989	300.987
Compensações pela desoneração ã repassadas						5.281	10.017
Renúncias	12.789	14.934	17.906	18.184	21.156	19.632	24.216
<b>Despesas</b>	<b>118.626</b>	<b>147.386</b>	<b>178.999</b>	<b>199.461</b>	<b>218.616</b>	<b>243.954</b>	<b>276.649</b>
Saldo Encontrado	-17.124	-20.373	16.350	25.877	43.074	50.947	58.571
<b>Saldo % PIB</b>	<b>-0,8%</b>	<b>-0,8%</b>	<b>0,5%</b>	<b>0,7%</b>	<b>1,0%</b>	<b>1,2%</b>	<b>1,2%</b>

Fonte: MPS, para receitas, despesas e renúncias; ANFIP para as compensações não repassadas.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

## 5.2. 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 e 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.

E, com a imunidade do agronegócio exportador e os baixos níveis de efetividade da tributação sobre a comercialização 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 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 exemplo, em safras cujas colheitas e a comercialização resultante não é necessariamente mensal. Essa adequação à capacidade econômica e à renda dos diversos tipos de segurados respeita a justiça tributária e ao 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 33 apresenta os dados de receitas, despesas e renúncias do subsistema rural de Previdência Social.

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

Um aspecto importante revelado pela Tabela 33 está relacionado ao fim da CPMF. Uma parcela dessa arrecadação, correspondente a 0,10 pontos percentuais, mais de 1/4 da arrecadação total, era constitucionalmente vinculado ao RGPS. E, convencionou-se associar essa arrecadação ao financiamento parcial do subsistema rural. Somente esse item da receita correspondia a mais de um quarto do total das fontes próprias de financiamento desse subsistema.

A partir de 2007, com a extinção da CPMF, o RGPS perdeu essa fonte de financiamento. Para o subsistema rural ela correspondia a quase dois terços das receitas. E, como foi visto nos itens anteriores, nenhuma fonte substitutiva foi providenciada para repor esses recursos.

TABELA 33

EVOLUÇÃO DE RECEITAS, DESPESAS E RENÚNCIAS DO RGPS, SUBSISTEMA RURAL, EXERCÍCIOS SELECIONADOS DE 2005 A 2013, VALORES CORRENTES E % DO PIB

	Valores correntes, em R\$ milhões						
	2005	2007	2008	2010	2011	2012	2013
<b>Receitas</b>	<b>13.158</b>	<b>16.145</b>	<b>7.266</b>	<b>8.065</b>	<b>7.997</b>	<b>8.513</b>	<b>10.462</b>
Previdenciárias	3.348	4.245	4.973	4.814	5.356	5.763	6.156
CPMF	7.663	9.574					
Renúncias	2.147	2.326	2.293	3.251	2.641	2.749	4.306
<b>Despesas</b>	<b>27.385</b>	<b>35.189</b>	<b>39.997</b>	<b>55.726</b>	<b>61.435</b>	<b>71.135</b>	<b>80.355</b>
Saldo Encontrado	-17.124	-20.373	-32.732	-47.661	-53.438	-62.623	-69.893
<b>Saldo % PIB</b>	<b>-0,8%</b>	<b>-0,8%</b>	<b>-1,1%</b>	<b>-1,3%</b>	<b>-1,3%</b>	<b>-1,4%</b>	<b>-1,4%</b>

Fonte: MPS para receitas, despesas e renúncias previdenciárias; STN para receita da CPMF. Importante: a CPMF foi extinta em 2007.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

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.



## 6. 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 Social 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 resultou num 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)<sup>19</sup>. Naquela época até mesmo 20% das contribuições previdenciárias eram desvinculadas.

---

19 Várias dessas iniciativas integravam o chamado Pacote 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, 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.

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

A Tabela 34 apresenta as perdas de recursos do Orçamento da Seguridade Social em decorrência da DRU.

**TABELA 34**  
**RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS SELECIONADAS E OS EFEITOS DA**  
**DESVINCULAÇÃO PROMOVIDOS PELA DRU; 2005, 2007 E DE 2009 A 2013**

Valores correntes, em R\$ milhões

	2005	2007	2009	2010	2011	2012	2013
Cofins	17.919	20.367	23.352	28.005	31.925	36.311	39.882
CSLL	5.246	6.729	8.718	9.151	11.516	11.463	12.509
PIS/Pasep	4.417	5.223	6.206	8.074	8.317	9.548	10.213
Outras contribuições (1)	6.246	7.763	499	630	683	753	811
<b>RECEITAS desvinculadas pela DRU</b>	<b>33.829</b>	<b>40.082</b>	<b>38.776</b>	<b>45.860</b>	<b>52.441</b>	<b>58.075</b>	<b>63.415</b>

Fonte: STN.

Notas: (1) de 2005 a 2007, inclui parcela da CPMF desvinculada.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Ao retirar do Orçamento da Seguridade Social em 2013, R\$ 63,4 bilhões, a DRU cumpre um papel de esvaziar o financiamento. Quase a integralidade do superávit da Seguridade Social é esvaziado dessa forma. 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.





## 7. OS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

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

Desde 1998, foram aprovadas duas emendas constitucionais restringindo direitos e ampliando exigências para a aposentadoria dos servidores. Foi regulamentada a aposentadoria complementar e instituída a contribuição de inativos e pensionistas.

Ao apontar a necessidade de aporte de recursos para o regime próprio dos servidores, sempre é afirmado que uma grande alocação de recursos públicos é direcionada para um número reduzido de aposentados e pensionistas.

Inicialmente, pelo menos dois pontos precisam 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;
- a desproporção entre servidores ativos e inativos é em sua maior parte resultado das diversas reformas administrativas promovidas ao longo desses anos.

Ao acumular numa mesma conta um regime contributivo, como o dos servidores, com um regime não-contributivo, como o dos militares, cria-se confusão e legitimam-se cortes em direitos dos servidores.

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

Pelas naturezas diferenciadas dessas situações, o regime previdenciário 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 Cíveis 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 Fazenda<sup>20</sup>, 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 e militares.

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.

## 7.1. O REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS

Em 2013, o Regime Próprio de Previdência dos Servidores – RPPS pagou R\$ 54,5 bilhões em benefícios aos servidores federais, aposentados e pensionistas. Esse valor correspondeu a 1,13% do PIB.

As receitas do regime somaram R\$ 25,2 bilhões em 2013. Foram R\$ 7,5 bilhões de contribuições de ativos e R\$ 2,5 bilhões de aposentados e pensionistas. Além de um conjunto de pequenos componentes

---

20 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](http://www.stn.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/gestao_orcamentaria.asp)

relacionados a juros, multas e outras parcelas, há ainda a contribuição patronal. Para esse cálculo, a Análise da Seguridade Social, nos termos da legislação vigente, atribui um valor a essa contribuição equivalente ao dobro da contribuição dos ativos.

A Tabela 32 apresenta esses dados do Regime Próprio dos Servidores Públicos Federais. Até a edição de 2012, para a contribuição patronal era determinado um valor de o dobro das contribuições dos segurados, para que houvesse correspondência com o esforço contributivo que vem sendo imposto aos aposentados e pensionistas desse Regime. Em relação às despesas, esses dados não mais contabilizam as despesas do Regime relacionadas às transferências aos ex-territórios.

TABELA 35

RECEITAS, DESPESAS E NECESSIDADE DE COBERTURA, DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES FEDERAIS 2005 E DE 2010 A 2013

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

Classificação	2005	2010	2011	2012	2013
Contribuição de segurados	4.189	8.524	9.131	9.338	10.003
Ativos	3.199	6.457	6.929	7.048	7.521
Inativos	769	1.550	1.666	1.747	1.914
Pensionistas	221	517	536	543	567
Contribuição patronal	6.398	12.915	13.858	14.095	15.042
Juros, multas, retenções judiciais	0	50	164	155	168
Total de receitas	10.587	21.489	23.153	23.588	25.214
% PIB	0,49	0,57	0,56	0,54	0,52
Despesas com benefícios	25.686	43.480	47.145	50.468	54.546
% PIB	1,20	1,15	1,14	1,15	1,13
<b>Necessidade de cobertura</b>	<b>13.991</b>	<b>18.666</b>	<b>20.430</b>	<b>26.880</b>	<b>29.332</b>
<b>% PIB</b>	<b>0,65</b>	<b>0,50</b>	<b>0,49</b>	<b>0,61</b>	<b>0,61</b>

Fonte: Siga Brasil.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Em relação ao PIB, essas despesas têm apresentado um comportamento estável nos últimos quatro exercícios, flutuando entre 1,15% e 1,13%. Mas, acompanhando a evolução das despesas de pessoal da União, observa-se uma tendência negativa. A alocação de recursos para esses bene-

fícios previdenciários caem, seja em relação ao PIB, seja em relação à Receita Corrente Líquida, RCL, um parâmetro criado pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, para a análise dessas despesas.

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.

Na última reforma de 2005, que complementou as mudanças de 2003, duas grandes transformações foram aprovadas. Para os servidores em atividade, novas regras para concessão dos benefícios. E foi instituída a contribuição para aposentados e pensionistas, que atinge inclusive os servidores que já haviam sido penalizados com a ampliação das exigências para a aposentadoria. Para os novos servidores, foram aprovados limites para os valores dos benefícios e um modelo de aposentadoria complementar.

Com esse novo formato, a previdência dos servidores públicos federais passou a exigir maiores carências e uma redução do valor dos benefícios correspondente à incidência de novas contribuições. E, para os novos segurados, o modelo deixou de contemplar a integralidade e a paridade. O benefício ficou reduzido ao valor do teto do RGPS e as complementações aos benefícios sujeitos a adesão a uma previdência complementar.

As controversas regras para essa complementação limitaram a participação da contribuição patronal, sujeitaram o valor dos benefícios aos rendimentos dos fundos e restringiram a capacidade financeira do fundo para cobrir eventos de aposentadoria precoce e de risco, como acidentes e doenças incapacitantes.

E, mesmo assim, não há alternativas para os servidores contratados após a promulgação da EC n° 47, de 05 de julho de 2005.

As regras foram de tal forma draconianas que demandam sucessivas correções. Em 2012, a EC n.º 70, assegurou aposentadoria com base no valor da remuneração do cargo, para os casos decorrentes de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável. Essas mudanças beneficiaram os servidores contratados antes da data de promulgação da EC n. 47 (fevereiro de 2005). Ainda tramitam outras pro-

posições sobre o tema. A PEC 170, de 2012, assegura aposentadoria integral para todos os casos de invalidez permanente.

Há pelo menos quatro debates importantes sobre a previdência dos servidores.

O primeiro diz respeito à falta de regulamentação da aposentadoria especial dos servidores, submetidos a condições adversas de trabalho, pois ainda não foi editada a lei complementar que disciplinará os casos de atividades exercidas exclusivamente sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física. Esse debate se relaciona às condições de trabalho do conjunto dos servidores, independentemente do modelo previdenciário a que estão submetidos.

O segundo está associado à luta pelo fim da contribuição dos aposentados e pensionistas. A aprovação da PEC 555 pode por fim a uma injustiça praticada com os servidores. A CF é clara ao vedar a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos servidores, inclusive exigindo a adoção, sempre que possível, dos mesmos requisitos e critérios fixados para o regime geral de previdência social. Nesses termos, há falta de simetria ao estabelecer uma contribuição para aposentados e pensionistas quando essa cobrança é vedada no RGPS.

A contribuição de aposentados e pensionistas corresponde a apenas 9,8% do total das receitas próprias do RPPS e a 4,6% das despesas com benefícios. Essa proporção vem crescendo ao longo dos últimos anos. Em 2005, por exemplo, correspondia a 9,4% e 3,9%, respectivamente.

O terceiro é o acompanhamento da situação do RPPS. O acompanhamento sistemático de receitas e despesas permite desmascarar o discurso que busca subtrair direitos e ampliar carências dos servidores.

Todas as reformas realizadas depois de 1998 acabaram por piorar as contas do RPPS no curto e no médio prazo. Muitos servidores foram levados a antecipar suas aposentadorias pelo receio de perder direitos ou ficar submetidos a desproporcionais regras de transição.

Até mesmo a criação da previdência complementar irá agravar o equilíbrio atuarial e financeiro do RPPS. Com a implantação da previdência complementar, as receitas do regime próprio diminuem. Os servidores contratados posteriormente à regulamentação do novo Fundo de Previdência

Complementar dos Servidores Públicos Federais têm a sua contribuição limitada, já que o salário de contribuição está reduzido ao teto do RGPS.

Assim, é esperado que o aumento do número de servidores aposentados e dos pensionistas não seja acompanhado pelo incremento das receitas.

Somente esse acompanhamento sistemático poderá evitar que, nessa nova realidade, sejam impostas novas restrições aos servidores.

O quarto é de grande importância, porque diz respeito ao modelo de Estado e à capacidade de recrutar melhores servidores especialmente para as carreiras e cargos que executam tarefas de maior complexidade, é a luta pelo aperfeiçoamento da legislação da previdência complementar dos servidores públicos. Sem uma aposentadoria que mantenha a capacidade econômica será difícil ao setor público manter servidores qualificados, especialmente os subordinados a regimes de dedicação exclusiva ou que acumulem outras restrições ao trabalho no setor privado.

A ANFIP e a Fundação ANFIP participam, com o conjunto das entidades representativas e da sociedade, desses importantes debates que integram as lutas e os grandes embates que envolvem essas definições.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ano de 2013, novamente, não foi um ano de grande expansão econômica para a produção nacional. Vários são os problemas, que vão desde os reflexos da seca, às consequências de uma política monetária que pratica juros altos e mantém o câmbio desajustado. Estamos diante de um cenário onde não podem ser desconsiderados o desânimo frente às perspectivas e o ambiente de disputa eleitoral. Mas, certamente, o conjunto de todos esses elementos vem sendo influenciado por uma crise mundial ainda longe de apresentar sinais de sua completa reversão.

Trata-se de uma das maiores crises das últimas décadas, com graves consequências econômicas e sociais. E, que colocou em xeque muitos dos paradigmas e certezas que orientaram as políticas públicas, a produção e a distribuição da riqueza desde a década de 90, do século passado.

Essa crise ainda em 2014 produz as suas vítimas. Dados já disponibilizados pelos diversos países retratam problemas, especialmente para as maiores economias. Na Zona do Euro, a economia manteve-se estável com crescimento de 0,3% e 0,2%, para cada um dos trimestres deste ano. No Japão, a economia caiu 6,8% no segundo trimestre, revertendo os ganhos de 6,1%, do primeiro trimestre. Nos EUA, os números também reproduzem as mesmas incertezas. No segundo trimestre, a economia subiu 4,0%, depois de cair 2,1% no primeiro. A Alemanha experimentou uma trajetória similar, com crescimento de 0,8% e decréscimo de 0,2%, nos trimestres de 2014<sup>21</sup>.

---

21 Os dados do EUA e Japão são divulgados de forma anualizada.



O mundo patina, e a produção nacional, principalmente nos segmentos industriais, acompanham esse marasmo. Sem grandes mercados e sofrendo uma concorrência desleal de outros centros produtores, em decorrência do desajuste cambial promovido pelos maiores bancos centrais do planeta, a indústria nacional perde espaços no PIB.

A economia brasileira deve apresentar em 2014 um comportamento similar, com um segundo trimestre fraco que se seguiu a um primeiro já não tão bom.

Mas, há diferenças sensíveis que as consequências da crise no Brasil e no resto do mundo.

A OIT reclama providências para o aumento do desemprego e da precarização do trabalho pelos mais diversos países. O desemprego cresceu. O ano terminou com 202 milhões de desempregados, cinco a mais do que no ano anterior, segundo a entidade. E prenuncia que, mantida a atual tendência, até 2018, o mundo terá mais 18 milhões de desempregados, quase um décimo a mais do que ao final de 2013. E, há caracteres ainda mais perversos nesse cenário. O desemprego juvenil (de 15 a 29 anos) é três vezes maior do que a média, fazendo crescer em todo o mundo a parcela de jovens que nem trabalha, nem estuda. Cai rapidamente a qualidade do emprego e 48% dos postos de trabalho ao redor do mundo são precários, com salários limitados, de tempo parcial e sem proteção social.

Aqui, o emprego formal cresce, o desemprego cai, os salários na iniciativa privada sobem mais do que a inflação. Como resultado composto pelos bons números do emprego e das políticas sociais, a desigualdade e a pobreza diminuem.

Os dados da RAIS, relativos a 2013, divulgados em agosto, revelam que o total de trabalhadores formais empregados ao final do exercício cresceu 3,14% com relação a 2012. Ao longo do último ano, foram gerados 1,5 milhão de postos de trabalho, superando os 1,1 milhão de 2012. Foram 36% a mais de empregos. O país terminou o ano passado, com 48,9 milhões de trabalhadores registrados em ocupações formais, frente a 47,5 milhões do ano anterior.

Os rendimentos médios dos trabalhadores formais alcançou um ganho real de 3,18% (tomando como referência o INPC). Esse aumento superou os ganhos de 2012 (2,97%).

Os números do trabalho são mais positivos do que os da economia em geral. O país vem mantendo a geração de emprego, combatendo a informalidade e o desemprego, aumentando os salários e melhorando as condições de vida das famílias.

Alguns problemas estruturais, como a pequena qualificação do mercado de trabalho brasileiro, têm recebido uma atenção especial. O IBGE, em janeiro de 2014, apresentou uma consolidação dos dados das PNADS em um documento intitulado “Principais destaques da evolução do mercado de trabalho nas regiões metropolitanas abrangidas pela pesquisa - 2003-2013”. Os números relativos ao aumento da escolaridade do trabalhador brasileiro nesses dez anos são bastante eloquentes.

De 2003 a 2013, a participação das pessoas em idade ativa com menos de 8 anos de estudo ainda é alta, mas passou de 46,2% para 33,6% e, em contrapartida, o percentual das pessoas com mais de 11 anos aumentou de 34,3% para 48,5%. Esse aumento ocorreu em todas as regiões metropolitanas. Desde 2008, o percentual relativo ao grupo com mais de 11 anos (41,5%) já supera o com menos de 8 anos (40,2%).

Com relação ao contingente de pessoas em idade ativa com nível superior, somente em 2013 foi registrado um aumento de 6,1% em relação a 2012. Em todo o período desses onze anos, as Regiões Metropolitanas de Belo Horizonte (117,1%) e de Salvador (97,9%) foram as que tiveram os maiores incrementos em onze anos. Mesmo em Recife, onde a variação foi a menor entre as regiões metropolitanas abrangidas pelas pesquisas, o crescimento foi de 69,5%.

Esse crescimento da escolarização, quando verificado entre a parcela ativa da população, que inclui trabalhadores ocupados e desocupados, apresenta números impressionantes.

Para cada ano, o aumento da parcela que possuía mais de 11 anos de estudo sempre cresceu acima dos 45% em relação ao quantitativo existente no exercício imediatamente anterior. Entre 2011 e 2013, chegou-se a um percentual de expansão que supera os 60%.

Em relação à escolaridade das pessoas ocupadas nesses onze anos, o quantitativo de trabalhadores sem instrução ou com menos de 1 ano de escolaridade caiu 50%, de 628 mil para 313 mil. Para as faixas de 1 a 3 anos e de 4 a 7, as quedas também foram expressivas, 48% e 27%, respectivamente. Até para a faixa de 8 a 10 anos (segundo grau incompleto) houve diminuição do quantitativo, de 4.233 mil para 4.092 mil. Apenas na faixa que engloba os trabalhadores com mais de 11 anos de estudo a variação foi positiva. Esse quantitativo cresceu 60%, passando de 9.686 mil para 15.531 mil.

Esse esforço das pessoas e das famílias por uma maior escolaridade, naturalmente reflexo de melhores condições econômicas e do acesso e mais e mais abrangentes programas sociais, aparece também na diminuição do quantitativo de pessoas ocupadas nas faixas etárias com menos de 17 anos. Em 2003, eram 495 mil trabalhadores, em 2013, 345 mil, uma queda de 38%.

E, a Seguridade Social teve um papel importante no financiamento dessas conquistas. São os recursos da Seguridade que financiam os programas de distribuição de benefícios previdenciários, assistenciais e trabalhistas.

Mesmo para a educação, são renúncias, especialmente das contribuições sociais que financiam importantes programas como o ProUni e parte do Pronatec.

São também renúncias dos recursos da Seguridade Social que financiam boa parte dos programas e projetos de desenvolvimento, que buscaram evitar que os problemas econômicos da crise mundial internalizassem os efeitos do desemprego em nosso país.

E, apesar do baixo crescimento econômico e do alto índice de renúncias associadas à Seguridade Social, o modelo criado pela CF de 1988 de financiamento com fontes exclusivas e com uma base diversificada de incidência para as diversas contribuições sociais tem se demonstrado suficientemente adequado.

O Orçamento da Seguridade Social tem comprovado que as políticas de aumento real para o salário mínimo ou a expansão dos gastos sociais nem quebram as contas públicas nem inviabilizam a Previdência Social.

Aliás, a Previdência arcou com a maior parte desses encargos. Aproximadamente, cada ponto percentual de reajuste no salário mínimo representa, para o RGPS, um acréscimo de R\$ 1,5 bilhão em pagamentos de

benefícios, pelos dados de 2013. Para as demais despesas com benefícios assistenciais e trabalhistas, essa mesma conta fica em R\$ 0,8 bilhão, pouco mais da metade.

Até 2007, as despesas da previdência social sempre eram apontadas como o maior empecilho para uma política de valorização do salário mínimo. Pois de 2002 a 2013, o mínimo recebeu mais de 72% de reajustes reais, e o RGPS demonstrou total capacidade de arcar com esses encargos. Tornou-se amplamente superavitário na parcela relativa ao subsistema urbano e diminuiu, em relação ao PIB, a necessidade de aportes de recursos. Distribuiu cidadania e foi um dos mais ativos instrumentos de elevação da renda dos brasileiros.

Inegáveis também são os avanços na agenda social. A ampliação dos benefícios do Bolsa Família, com políticas de busca ativa desses segmentos, de incorporação produtiva dessas pessoas e a integração de programas nas mais diversas áreas de governo têm permitido a diminuição da miséria. Um país onde os miseráveis somavam uma parcela significativa da população, pode agora apresentar uma audaciosa meta de sua erradicação nos próximos anos.

Em 2013, o Orçamento da Seguridade Social apresentou um resultado positivo de R\$ 76,2 bilhões. Inferior aos R\$ 82,7 bilhões de 2012, mas um surpreendente superávit. Foram R\$ 651,0 bilhões em receitas, onde R\$ 634,2 bilhões em contribuições sociais. E R\$ 574,8 bilhões em despesas com benefícios e programas.

Esse Orçamento não foi idealizado para ser superavitário. E, não é correto, que esse resultado esteja acompanhado de carências, com as evidenciadas no financiamento da saúde pública.

Na área de saúde, há avanços na cobertura do Saúde da Família, especialmente com programa Mais Médicos, mas o volume de financiamento federal para o setor ainda é restrito. Em 2012, foi aprovada a regulamentação da aplicação de recursos mínimos para as ações e serviços públicos de saúde. Mas foi mantido o mesmo patamar de financiamento federal. Esses recursos são claramente insuficientes para as demandas de um sistema público e universal.

Não por acaso, o Congresso discute a ampliação desses recursos. Seja vinculando à Receita Corrente Líquida, seja à Receita Corrente, é preciso

que urgentemente o orçamento federal aumente a disponibilidade de recursos para o setor. Não se pode omitir desse dever constitucional, quando o Orçamento da Seguridade Social apresenta um superávit de R\$ 76 bilhões, como em 2013.

Para o país manter e avançar nas conquistas econômicas e sociais é preciso aprofundar as medidas de diminuição das desigualdades sociais e regionais e reencontrar os rumos do crescimento econômico.

E, não é qualquer modelo de crescimento.

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. As medidas que o país precisa adotar nessas direções não passam pela diminuição dos salários ou precarização das relações de trabalho.

É preciso abandonar de vez as ideias que postulam a livre flutuação cambial. O país precisa defender a sua economia frente à desvalorização promovida nas demais moedas de curso internacional. Diante da crise que abala as maiores economias, o Brasil tornou-se um alvo privilegiado para as investidas predatórias desse comércio internacional de manufaturados. É preciso adotar salvaguardas para impedir ainda mais a desnacionalização da produção. A indústria nacional passa por um processo de encolhimento ruinoso e a reversão desse quadro demanda ações junto ao câmbio e medidas destinadas ao aumento da produtividade.

É preciso aumentar a confiança do setor privado no crescimento nacional. Não haverá desenvolvimento sem assegurar o investimento privado. É preciso reverter para uma agenda produtiva as centenas de bilhões de reais que as empresas preferem deixar aplicadas no mercado financeiro.

Assim, o governo agiu corretamente ao derrubar as taxas de juros aos seus mais baixos níveis históricos. Mas, em 2013, cedeu às pressões e os juros, mesmo menores do que a média histórica, ainda se encontram entre os mais altos de um mundo em crise.

A ANFIP e todas as entidades e organizações sociais que promulgam um país socialmente mais justo e economicamente mais desenvolvido defendem que os juros devam permanecer em níveis cada vez menores. O rentismo sempre foi uma enorme barreira ao desenvolvimento e ao progresso.

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.

Esse novo cenário exige que o Estado recupere a sua capacidade de planejamento, de investimento, de regulação, de desenvolver serviços públicos de qualidade à altura das demandas.

Nesse aspecto, é importante que a sociedade brasileira esteja convencida de que a prática de superávits primários não é o único critério de avaliação de políticas responsáveis. É preciso aumentar os investimentos e devolver em melhores serviços públicos os recursos arrecadados pelo Estado.

Com juros mais baixos e menores encargos sobre a dívida não há razões para que o país pratique superávits primários tão altos. Os fundos públicos devem estar a serviço dessa nova rodada de desenvolvimento.

A agenda da Seguridade Social não é pequena.

Na Saúde, é preciso garantir assistência à saúde com qualidade e resolutividade. Essa etapa não será cumprida com os atuais níveis de financiamento do setor. Os governos, o federal em especial, precisam alocar mais recursos para as ações e serviços de saúde. Até para universalizar e privilegiar a atenção básica, faltam recursos. Para atender a todas as demandas da atenção especializada, é urgente uma grande expansão da rede pública.

A destinação do Fundo Social e dos royalties do pré-sal para a saúde e a educação não exige o governo de ampliar imediatamente os recursos para essas áreas.

E, não somente na saúde, mas para a educação, justiça e segurança, assistência social, fiscalização, regulação e controle, para todas as áreas de atuação do Estado, precisamos ampliar, melhor remunerar e qualificar o quadro de servidores. Hoje, os limites expressos na Lei de Responsabilidade Fiscal representam um grande e intransponível óbice a impedir que estados e municípios consigam dar conta das novas tarefas desse novo Estado desenvolvimentista.

Para a assistência Social, é preciso 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.

E, é preciso atenção especial para os processos de desoneração da folha de pagamentos das empresas e de ampliação do Simples Nacional.

Há uma demanda pela correção de rumos, que mensure, com a devida transparência, o tamanho das renúncias envolvidas e que assegurem procedimentos de aferição e de acompanhamento dos resultados imputáveis a essas renúncias. E, em relação à desoneração da folha de pagamentos, é preciso assegurar o pronto e integral ressarcimento à previdência social dos valores envolvidos nessas renúncias.

O histórico de 2012 e 2013 não retrata o respeito a esse ressarcimento. O governo não pode tratar dessa forma a Previdência Social. Sem a devida reposição financeira, a desoneração importa em grandes perdas de receitas para a Previdência Social. Para a grande imprensa e os diversos setores interessados na diminuição dos direitos dos trabalhadores é uma excelente oportunidade para exigir uma agenda de novas reformas – naturalmente sempre contra os direitos dos trabalhadores e aposentados.

A ANFIP defende uma maior transparência na apuração dessas renúncias, para que a Previdência Social seja integralmente ressarcida dessas perdas.

O Brasil demanda um novo projeto de desenvolvimento. Crescer com distribuição de renda, diminuição das desigualdades sociais e regionais. Melhorar a qualidade de vida da população, com acesso a serviços públicos de qualidade. Construir um novo Estado capaz de conduzir a sociedade a esse novo patamar de justiça social.

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.

## METODOLOGIA DE APURAÇÃO DOS DADOS

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

Para esse trabalho, a Seguridade Social é identificada pelos preceitos constitucionais que definem as ações e os serviços públicos de saúde, de previdência social e de assistência social, aí incluídos os respectivos benefícios.

Além das despesas típicas da Seguridade Social, executadas no âmbito dos 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 a família, maternidade, infância, adolescência e 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.

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

No campo das receitas, 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). Esse trabalho se tornou possível graças a esses bancos de dados e as valiosas contribuições das respectivas consultorias de orçamento.

A metodologia utilizada para esse 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 acompanhando os conceitos mais recentes.

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

## 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

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, não são consideradas como receitas da Seguridade Social. Nesse conjunto estão, por exemplo, as contribuições extraordinárias sobre os salários e sobre o saldo do FGTS cobradas com a finalidade de recompor as contas do Fundo em razão de confiscos econômicos. Essas duas contribuições integram o Orçamento Fiscal porque, mesmo sendo contribuições sociais, se destinam a realizar uma despesa deste Orçamento. Em edições anteriores a 2008, essas receitas extraordinárias eram consideradas como da Seguridade Social, como também as despesas a elas associadas. 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 Social.

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 é considerada como receita da Seguridade Social.

Ao valor da arrecadação tributária das contribuições sociais individualizadas, são computadas as receitas resultantes de parcelamentos, dívida ativa, atualização monetária, recuperação judicial, entre outras. Também entram os recursos oriundos de juros e multas decorrentes de descumprimento dessas obrigações. 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 Social. Parte das receitas decorrentes da ação fiscal e dos respectivos acréscimos legais constam em documentos oficiais como receitas do Orçamento Fiscal. Esses valores deveriam compor o conjunto de recursos da Seguridade Social, conforme estrita determinação legal - Art. 27, inciso I, da Lei nº 8.212, de 1991.

É importante ressaltar que a parcela da receita de juros e multas destinada ao Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização - FUNDAF, não é considerada como receita da Seguridade Social.

Igualmente compõe as receitas da Seguridade Social, a arrecadação de taxas que correspondem a serviços prestados por órgãos de fiscalização e pelas Agências Reguladoras que executam ações da Seguridade Social, 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 Social, recuperação de recursos de convênios ou de desvio de 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 Social, mas que são de responsabilidade do Orçamento Fiscal. Nesse conjunto estão, por exemplo, benefícios de anistia e outros de natureza indenizatória ou meritória, pagos pela Previdência Social.

## METODOLOGIA PARA APURAÇÃO E CLASSIFICAÇÃO DAS DESPESAS DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

A Análise da Seguridade Social, para computar as diversas despesas da Seguridade Social, utiliza uma classificação simples separando as despesas pelos principais ministérios afins e fazendo uma distinção entre as programações com pagamento de benefícios e transferências financeiras às pessoas e aquelas relativas às demais ações e 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 contém 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 finalísticos 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 Social. Para algumas modalidades de despesas, como pagamento de benefícios, com maior regularidade e distribuição equitativa ao longo do exercício, há pequenas variações entre um e outro tipo de valor. Para os benefícios previdenciários utiliza-se um tipo diferenciado, o valor PAGO, conforme registrado no fluxo de caixa do INSS.

Mas, a escolha do tipo de valor faz diferença quando estamos diante de obras e instalações de maior vulto. Uma despesa relativa a melhoria sanitária domiciliar normalmente pode ser concluída no mesmo exercício, 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 ao estabelecer medidas para a aferição dos gastos mínimos que o setor público deve realizar, por exemplo, na Saúde ou na Educação<sup>22</sup>.

22 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”.

## AS DIVERSAS CLASSIFICAÇÕES DE DESPESAS UTILIZADAS NA ANÁLISE DA SEGURIDADE SOCIAL

A Análise da Seguridade Social agrupa e apresenta as diversas despesas da Seguridade Social 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 excluídos, portanto, as despesas dos regimes previdenciários próprios de servidores e militares. Constitucionalmente, dentro do Capítulo da Seguridade Social, há apenas o Regime Geral de Previdência Social (art. 201).

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

Os números apresentados são apurados pelas informações da execução orçamentária, como ocorre nos demais itens de despesa, todavia são utilizados os dados divulgados pela Previdência Social correspondentes ao seu fluxo de caixa. Esse procedimento permite apurar informações compatíveis com as divulgadas mensalmente pela Previdência Social, 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 do 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 “propagandar” 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 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 Social para o pagamento dos benefícios previdenciários e os de natureza continuada (LOAS e RMV).

Diante de tantas carências não atendidas no âmbito das ações da Seguridade Social, como é notório no caso da Saúde, por exemplo, ao utilizar recursos de contribuições sociais para pagamento dessas despesas com os regimes próprios, o governo afronta o texto legal, desconhecendo as restrições ali contidas.

Vale ressaltar que o uso das contribuições sociais para o pagamento dos benefícios de servidores e militares também significa que o governo reconhece a condição superavitária do Orçamento da Seguridade Social, 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 Social.

Outra questão importante a se depreender do texto legal é a diferenciação imposta às despesas relativas aos regimes próprios de todas as demais despesas da Seguridade Social. Isto significa o reconhecimento por parte do legislador de que o EPU (Encargos Previdenciários da União) não se enquadra dentre as despesas típicas da Seguridade Social. Pode até haver o uso

de contribuições sociais para o seu custeio, mas dessa utilização não pode resultar prejuízo para as ações típicas, como ocorre hoje.

Em resumo, embora seja prevista a possibilidade de uso de recursos da Seguridade Social 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 da Seguridade Social com os regimes próprios não pode ser feita em detrimento das prioridades da própria Seguridade Social;
- os governos incluem, indistintamente, as despesas com esses regimes, utilizando recursos da Seguridade Social no seu financiamento, para mascarar e reverter o aspecto superavitário do Orçamento da Seguridade Social. Ao concluir ser ele “deficitário”, apontam para a necessidade de cortes nos programas, ações e serviços da Seguridade Social 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 e 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 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 Social, 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 MPS” 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 social, que não estejam identificados com 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.



**ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL - ANFIP****CONSELHO EXECUTIVO**

Margarida Lopes de Araujo  
*Presidente*

Vilson Antonio Romero  
*Vice-Presidente Executivo*

Vanderley José Maçaneiro  
*Vice-Presidente de Assuntos Fiscais*

Jorge Cezar Costa  
*Vice-Presidente de Política de Classe*

João Laércio Gagliardi Fernandes  
*Vice-Presidente de Política Salarial*

Tereza Liduína Santiago Félix  
*Vice-Presidente de Assuntos de Seguridade Social*

Misma Rosa Suhett  
*Vice-Presidente de Aposentadorias e Pensões*

Maruchia Mialik  
*Vice-Presidente de Cultura Profissional e Relações Interassociativas*

José de Carvalho Filho  
*Vice-Presidente de Serviços Assistenciais*

Renato Albano Junior  
*Vice-Presidente de Assuntos Jurídicos*

Marluce do Socorro da Silva Soares  
*Vice-Presidente de Estudos e Assuntos Tributários*

Carlos José de Castro  
*Vice-Presidente de Administração, Patrimônio e Cadastro*

João Alves Moreira  
*Vice-Presidente de Finanças*

Dulce Wilennbring de Lima  
*Vice-Presidente de Planejamento e Controle Orçamentário*

Leila Souza de Barros Signorelli de Andrade  
*Vice-Presidente de Comunicação Social*

Maria Aparecida Fernandes Paes Leme  
*Vice-Presidente de Relações Públicas*

Floriano Martins de Sá Neto  
*Vice-Presidente de Assuntos Parlamentares*

Roswílcio José Moreira Góis  
*Vice-Presidente de Tecnologia da Informação*

**CONSELHO FISCAL**

Carlos Roberto Bispo

Rita de Cássia Cavalcanti Couto

Rosana Escudero de Almeida

**CONSELHO DE REPRESENTANTES**

AL - André Vilaça dos Santos

AM - Miguel Arcanjo Simas Nôvo

BA - Luiz Antonio Gitirana

CE - Givanildo Aquino da Silva

DF - Léa Pereira de Mattos

ES - José Geraldo de Oliveira Ferraz

GO - Crésio Pereira de Freitas

MA - Maria de Fátima Moraes dos Santos

MG - Afonso Ligório de Faria

MS - Isabel Nascimento Elias Pereira

PA - Albenize Gatto Cerqueira

PB - Dijanete de Souza Lima

PE - Luiz Mendes Bezerra

PI - Osmar Escórcio de Carvalho

PR - Ademar Borges

RJ - Sérgio Wehbe Baptista

RN - Jonilson Carvalho de Oliveira

RO - Eni Paizanti de Laia Ferreira

RR - André Luiz Spagnuolo Andrade

RS - Tânia Maria Faria Garcia

SC - Floriano José Martins

SE - Jorge Lourenço Barros

SP - Ariovaldo Cirelo

TO - José Carlos Rego Morais

## FUNDAÇÃO ANFIP DE ESTUDOS DA SEGURIDADE SOCIAL

### DIRETORIA EXECUTIVA

Aurora Maria Miranda Borges  
*Presidente*

Neiva Renck Maciel  
*Diretora Administrativa*

José Roberto Pimentel Teixeira  
*Diretor de Estudos e Projetos da Seguridade Social*

Maria Beatriz Fernandes Branco  
*Diretora de Cursos e Publicações*

José Tibúrcio Tabosa  
*Diretor Financeiro*

### CONSELHO CURADOR

Margarida Lopes de Araújo  
*Presidente*

Tereza Liduína Santiago Félix  
*Secretária*

#### Membros Titulares

Floriano José Martins

Vanderley José Maçaneiro

Maria Inez Rezende dos Santos Maranhão

Jorge Cezar Costa

Marluce do Socorro da Silva Soares

### SUPLENTES

Maria Janeide da Costa Rodrigues e Silva

Mariângela Eduarda Braga Binda

Márcia Irene Werneck

#### Suplentes

Carlos José de Castro

Amauri Soares de Souza

Maria Aparecida Fernandes Paes Leme

### CONSELHO FISCAL

#### Membros Titulares

Durval Azevedo Sousa

Ennio Magalhães Soares da Câmara

Ercília Leitão Brandão

#### Suplentes

José Hélio Pereira

Gilberto Lazzarotto de Oliveira



Fundação ANFIP de  
Estudos da Seguridade Social

SBN Quadra 01, Bloco H, Ed. ANFIP, Sala 45  
Brasília - DF - Cep: 70040-907  
[www.fundacaoanfip.org.br](http://www.fundacaoanfip.org.br)  
[fundacao@anfip.org.br](mailto:fundacao@anfip.org.br)

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



**ANFIP**

Associação Nacional dos Auditores-Fiscais  
da Receita Federal do Brasil

SBN Quadra 01, Bloco H, Ed. ANFIP  
Brasília - DF - Cep: 70040-907  
[www.anfip.org.br](http://www.anfip.org.br)  
[info@anfip.org.br](mailto:info@anfip.org.br)

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

