



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

&

FUNDAÇÃO ANFIP DE ESTUDOS DA SEGURIDADE SOCIAL

ANÁLISE DA SEGURIDADE SOCIAL 2014

Julho/2015
15ª edição



ANFIP: Compromisso com você. SEMPRE!

Julho/2015
15ª edição





Copyright @ 2015 - Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP) e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social

Também disponível em: www.anfip.org.br

Tiragem desta edição: 2.000 exemplares

Impresso no Brasil / Printed in Brazil

15ª edição

Capa e editoração eletrônica: Antonio Rubens

Equipe Técnica:

Vanderley José Maçaneiro

Marluce do Socorro da Silva Soares

Tereza Liduina Santiago Félix

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 2014 / Associação Nacional dos Auditores-Fiscais

da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos da

Seguridade Social – Brasília: ANFIP, 2015

168 p.

ISBN: 978-85-62102-18-9

1. Seguridade Social. 2. Previdência Social. 3. Saúde. 4. Assistência Social. 5. Desone-
ração folha de pagamento. I. ANFIP. II. Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade
Social III. Vaz, Flávio Tonelli. IV. Maçaneiro, Vanderley José. V. Soares, Marluce do
Socorro da Silva. VI. Félix, Liduina Santiago.

CDU 336.14=369





SUMÁRIO

Sumário.....	3
Índice de Tabelas, Gráficos e Quadros.....	5
Glossário de Abreviaturas.....	9
Apresentação	13
Introdução.....	15
1. O Orçamento da Seguridade Social em 2014.....	21
1.1. A crise internacional e o trabalho.....	24
1.2. As medidas de enfrentamento à crise no Brasil	30
1.3. Juros reais altos, problemas para a economia e as contas públicas.....	35
1.4. As renúncias e a estrutura tributária.....	42
1.5. O ajuste fiscal de 2015 e as medidas que afetam a Seguridade Social ...	47
1.6. A execução do Orçamento da Seguridade Social em 2014	55
2. As receitas da Seguridade Social	63
2.1. As contribuições sociais sobre o faturamento.....	66
2.1.1. As receitas da Cofins.....	67
2.1.2. As receitas do PIS.....	69
2.2. A tributação sobre o lucro.....	70
2.3. Receitas Provenientes dos concursos de prognósticos, de outras contribuições e as receitas próprias dos órgãos da Seguridade.....	72



3. As contribuições previdenciárias	75
3.1. O mercado de trabalho	82
3.2. A desoneração da folha de pagamentos	91
3.3. Análise dos efeitos da terceirização sobre o direito dos trabalhadores e a arrecadação previdenciária	96
4. As despesas da Seguridade Social	101
4.1. Os programas de benefícios assistenciais de prestação continuada.....	105
4.2. O Bolsa Família e outras transferências de natureza assistencial	109
4.3. As despesas com ações e serviços de saúde.....	112
4.4. Assistência Social Geral	117
4.5. Previdência Social - despesas com pessoal e outras despesas administrativas do MPS.....	119
4.6. Outras ações da Seguridade Social	120
4.7. As despesas do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT.....	121
5. As despesas com os benefícios e o resultado do RGPS em 2014	125
5.1. As receitas e as despesas do Regime Geral de Previdência Social para o subsistema urbano	130
5.2. As receitas e as despesas do Regime Geral de Previdência Social para o subsistema rural	132
6. A perda de recursos da Seguridade Social determinada pela Desvinculação das Receitas da União - DRU	135
7. Os regimes próprios de previdência.....	139
7.1. Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos federais.....	140
8. Considerações finais	145
9. Metodologia de apuração dos dados	153
9.1. Metodologia para apuração e classificação das receitas do Orçamento da Seguridade Social.....	155
9.2. Metodologia para apuração e classificação das despesas do Orçamento da Seguridade Social.....	157
9.3. As diversas classificações de despesas utilizadas na Análise da Seguridade Social.....	159



ÍNDICE DE TABELAS, GRÁFICOS E QUADROS

Tabela 1: Crescimento real do PIB, vinte maiores economias e blocos selecionados – 2008 a 2016	27
Tabela 2: Juros nominais da dívida do setor público, 2000 a 2014, valores correntes, taxas de crescimento e % do PIB.....	39
Tabela 3: Valores das novas renúncias fiscais adotadas a partir de 2010, que produziram efeitos de 2012 a 2014	44
Tabela 4: Arrecadação da União, em relação ao PIB, impostos e contribuições selecionados – 1997a 2014.....	46
Tabela 5: Receitas, Despesas e Resultado do Orçamento da Seguridade Social, 2008, 2010 e 2012 a 2014, valores correntes.....	57
Tabela 6: Receitas e Despesas do Orçamento da Seguridade Social, 2008, 2010 e 2012 a 2014, em % do PIB	62
Tabela 7: Arrecadação, receitas de parcelamentos, juros, multas, dívida ativa e renúncias das contribuições sociais Cofins, PIS, CSLL, 2005, 2008, 2010 e 2012 a 2014.....	65
Tabela 8: Receitas da Cofins, 2005, 2008, 2010 e 2012 a 2014, em valores correntes, % do PIB e estimativa de renúncias, em valores nominais e em % da Receita do Principal.	68
Tabela 9: Receitas da Contribuição para o PIS, 2005, 2008, 2010 e 2012 a 2014, em valores correntes, em% do PIB e a estimativa de renúncias.	70



Tabela 10: Receitas da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL, 2005, 2008, 2010 e 2012 a 2014, em valores correntes, em % do PIB e a estimativa de renúncias.....	71
Tabela 11: Receitas provenientes dos concursos de prognósticos e receitas próprias dos órgãos da Seguridade Social, 2005, 2008, 2010 e 2012 a 2014, valores correntes.	73
Tabela 12: Total de trabalhadores empregados em ocupações formais ao final de cada exercício e a População Economicamente Ativa, exercícios e períodos selecionados	78
Tabela 13: Receitas das Contribuições Previdenciárias para o RGPS, com a compensação pela desoneração da folha, em valores correntes e % do PIB, 2005 a 2014.....	81
Tabela 14: Saldo de contrações e estoque de trabalhadores com vínculo ao final de cada exercício, 2000 a 2014.	83
Tabela 15: Médias anuais da população em idade ativa, economicamente ativa, ocupada e desempregada e da massa de rendimentos e do rendimento médio anual, em valores reais, 2012 a 2014.....	86
Tabela 16: Situação da população ocupada, com 15 anos ou mais, nas regiões metropolitanas, em relação à contribuição previdenciária (%), diversos exercícios de 2001 a 2013.....	87
Tabela 17: O perfil da cobertura previdenciária pelos dados dos censos 2000 e 2010	88
Tabela 18: Arrecadação do RGPS, 2008 e 2010 a 2014	90
Tabela 19: Despesas com benefícios da Seguridade Social entregues às pessoas, 2005 e 2008 a 2014, em valores nominais e como percentual do PIB, da receita líquida e da arrecadação em contribuições sociais.....	102
Tabela 20: Evolução do salário mínimo, reajustes nominais e reais, em relação à variação real do PIB e o correspondente em cestas básicas, 2002 a 2015.	105
Tabela 21: 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, 2007 e 2009 a 2014.	108



Tabela 22: 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 2014.....	111
Tabela 23: Evolução das despesas do Ministério da Saúde com ações e serviços de saúde pública em relação a diversos indicadores, 2005, 2008, 2010 e 2012 a 2014.....	113
Tabela 24: Evolução das despesas do Ministério da Saúde, com ações e serviços de saúde pública, por subfunção, de 2005, 2008, 2010 e 2012 a 2014.....	114
Tabela 25: Evolução das despesas de custeio e investimento do Ministério da Saúde, nas principais programações, de 2005 a 2014, em valores constantes de dez/2014.....	115
Tabela 26: Despesas do Ministério do Desenvolvimento Social, com ações e serviços de assistência social, exercícios selecionados de 2005, 2008, 2010 e 2012 a 2014.....	118
Tabela 27: Evolução das despesas do Ministério da Previdência Social, 2005, 2008, 2010 e 2012 a 2014.....	119
Tabela 28: Evolução das despesas em outras ações da Seguridade Social, realizadas em diversos órgãos, exercícios selecionados de 2005, 2008, 2010 e 2012 a 2014.....	121
Tabela 29: Evolução dos pagamentos realizados com benefícios do FAT e as despesas das outras ações do Fundo, exercícios selecionados de 2005, 2008, 2010 e 2012 a 2014.....	123
Tabela 30: Receitas e despesas do Regime Geral de Previdência Social, valores divulgados, exercícios selecionados entre 2005, 2008, 2010 e 2012 a 2014.....	127
Tabela 31: Receitas e despesas do Regime Geral de Previdência Social, com compensação das renúncias e integralização das perdas com a desoneração da folha, 2005, 2007, 2008 2010 e 2012 a 2014.....	128
Tabela 32: Receitas, renúncias e Despesas do Regime Geral de Previdência Social, subsistema urbano, 2005, 2008, 2010 e 2012 a 2014.....	131
Tabela 33: Evolução de receitas, despesas e renúncias do RGPS, subsistema rural, exercícios selecionados de 2005, 2007, 2008, 2010 e 2012 a 2014, valores correntes e % do PIB.....	134



Tabela 34: Receita de contribuições sociais selecionadas e os efeitos da desvinculação promovidos pela DRU, exercícios selecionados de 2005, 2008, 2010 e 2012 a 2014.....	137
Tabela 35: Receitas, despesas e necessidade de cobertura, do Regime Próprio de Previdência dos Servidores federais 2005 e de 2010 a 2014.....	141
Gráfico 1: Taxa de juros reais, projetada e acumulada em 12 meses, setembro de 2006 a março de 2015	37
Gráfico 2: Juros nominais, resultado primário e resultado nominal das contas do setor público, 1999 a 2014, calculados em proporção do PIB....	41
Gráfico 3: Evolução da remuneração real média do trabalho das pessoas ocupadas e dos empregados com carteira assinada, regiões metropolitanas, 2003 a 2015	84
Quadro 1: Evolução da taxa Selic e seus efeitos sobre a taxa de juros reais, 2008 a 2014	36



GLOSSÁRIO DE ABREVIATURAS

BB	Banco do Brasil S.A
BCE	Banco Central Europeu
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CadÚnico	Cadastro Único
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CAT	Comunicação de Acidente de Trabalho
CEF	Caixa Econômica Federal
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
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
EPU	Encargos Previdenciários da União



EUA	Estados Unidos da América
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
FMI	Fundo Monetário Internacional
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
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
INSS	Instituto Nacional do Seguro 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 da Pessoa Jurídica
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
IRSM	Índice de Reajuste do Salário Mínimo
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MEC	Ministério da Educação
MF	Ministério da Fazenda
MP	Medida Provisória
MPS	Ministério da Previdência Social

MS	Ministério da Saúde
OCDE	Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organização Não Governamental
OSS	Orçamento da Seguridade Social
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
Pasep	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PEA	População Economicamente Ativa
PIB	Produto Interno Bruto
PIM	Pesquisa Industrial Mensal (IBGE)
PIS	Programa de Integração Social
PL	Projeto de Lei
PLR	Participação nos Lucros e Resultados
PMC	Pesquisa Mensal de Comércio (IBGE)
PME	Pesquisa Mensal de Emprego (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
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RCL	Receita Corrente Líquida
RFB	Secretaria da Receita Federal do Brasil
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RMV	Renda Mensal Vitalícia
RPPS	Regime Geral de Previdência Social
SAT	Seguro Acidente de Trabalho
Selic	Sistema Especial de Liquidação e de Custódia
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
TCU	Tribunal de Contas da União
TST	Tribunal Superior do Trabalho
UPAS	Unidades de Pronto Atendimento em Saúde





APRESENTAÇÃO

A ANFIP e a Fundação ANFIP sentem-se orgulhosas em apresentar esta 15ª edição da Análise da Seguridade Social, na expectativa de que a publicação sirva, sobretudo, para ampliar os conhecimentos da sociedade sobre tema tão importante e que atinge a todos: a Seguridade Social.

O tema abordado nesta edição é central do debate político contemporâneo, já que o ano de 2014 – foco desta obra – acumulou componentes econômicos e políticos que atuaram em uma mesma direção, gerando incertezas e penalizando a produção nacional, o que levou o Brasil ao quarto ano consecutivo de menor crescimento.

A retomada deve ser lenta. São muitos os ajustes necessários frente aos grandes desequilíbrios político-financeiros, vindos ao longo dos anos. A crise atual não nasceu na periferia, e sim no centro do sistema, hibernou nos Estados Unidos em 2007/2008, espalhando-se em seguida.

Nos anos de 2011 a 2014, a economia mundial apresentou resultados desfavoráveis em relação a 2010. No decorrer desse período, diversos países viram suas economias estagnadas e até mesmo em retrocesso. Os efeitos sociais da crise se acumulam em desproporcionais índices de desemprego, de queda nos níveis da renda e na precarização dos direitos fundamentais do cidadão.

No Brasil, houve o enfrentamento da crise por meio da adoção de diversas políticas. Especialmente no campo social, foram criados empregos





formais e houve ampliação da renda do trabalho, o que diminuiu a pobreza e as desigualdades sociais – embora longe ainda dos patamares ideais –, sendo a execução do Orçamento da Seguridade Social parte fundamental nesses resultados, conforme é detalhado nas páginas que seguem.

Esperamos que o registro e a análise dessa variedade de aspectos da Seguridade Social possam contribuir para o debate público que se dá permanentemente nas arenas políticas, na mídia e na sociedade civil como um todo. Foi, é e será o sistema brasileiro de Seguridade Social essencial para o combate à pobreza e às desigualdades regionais no País.

ANFIP e a Fundação ANFIP





INTRODUÇÃO

No Brasil e no mundo, a crise de 2008 parece não ter fim. De problemas em problemas, ela se arrasta. Não bastasse o crescimento do desemprego nos mais diversos países, documentos recentes dos organismos internacionais apontam para cenários de baixo crescimento econômico pelos próximos anos. E, nesse ambiente de baixa expansão, mesmo que a economia se afaste dos momentos recessivos não se equacionarão os graves problemas sociais deixados pela crise. O desemprego e a renda do trabalho não devem se recuperar nesta década.

No Brasil, depois das eleições, a crise ganhou componentes muito próprios. Problemas políticos, denúncias de corrupção, estagnação dos investimentos privados, interiorização dos efeitos da crise internacional, tudo se somou criando um ambiente ainda mais hostil para a recuperação da economia. No curto prazo, até as medidas de ajuste fiscal adotadas em 2015, como corte de subsídios, aumentos tributários, redução dos gastos públicos, aumento das metas de superávit, contribuem para aprofundar a queda da economia.

Durante essa longa crise, até 2014, o governo conseguiu implementar uma agenda de resistência aos efeitos da crise internacional. O emprego cresceu em todos os anos, a renda do trabalho aumentou. E, no conjunto da economia, os resultados foram bons, quando se compara ao resto do mundo. Entre 2008 e 2014, entre as dez maiores economias, somente China e Índia apresentaram resultados de crescimento econômico mais favoráveis.



Mas, não houve uma linearidade ao longo dos anos. Depois de 2010, a economia do país cresceu sempre menos do que no ano anterior. Os mais diversos países, especialmente as maiores economias, também cresceram menos ano após ano nesse período. Sob esse aspecto, o que ocorreu no Brasil refletiu a crise mundial. Mas aqui, até 2014, a crise quase não se manifestou na empregabilidade ou nos direitos dos trabalhadores. O quantitativo de novos postos formais de emprego e as taxas de expansão dos salários foram caindo, mas em nenhum momento se tornaram negativos. Ressalte-se que esse declínio de notícias positivas gerou uma percepção generalizada de pessimismo e as expectativas em relação à economia estão em níveis muito baixos.

Do ponto de vista fiscal, a adoção de um conjunto muito extenso de medidas, como renúncias, subsídios, créditos, programas sociais e investimentos públicos esgotou toda a possibilidade do país manter as altas taxas de superávit primário até então observadas, mesmo durante a crise. Também nesse aspecto, pouquíssimos países apresentam superávits primários ao longo dessa crise. E, novamente, o único ponto que sobressai no campo fiscal é que os governos em 2014 não arrecadaram o suficiente para pagar as suas despesas, gerando um déficit primário em suas contas consolidadas. Nenhuma notícia traz a público que, em 2014, essa foi uma realidade na maioria das principais economias, como Canadá, EUA, França, Japão, Reino Unido, China e Índia.

As ações do governo em resposta a essa crise em muito se diferenciaram das que o país costumava adotar nas anteriores. Até então, seguíamos um receituário de aumentos dos juros e da carga tributária, acompanhado de diminuição dos gastos públicos, especialmente os de natureza social. De 2008 para cá, a ação governamental deu-se em direção oposta. As medidas adotadas determinaram renúncias fiscais, criação e ampliação de subsídios, crescimento do crédito e dos gastos públicos em infraestrutura, aumento dos programas sociais em quantidade e qualidade.

Nas maiores economias, as ações dos diversos governos em resposta à crise priorizaram a salvação dos seus mercados financeiros, mantendo a produção quase estagnada e os trabalhadores sem emprego e com menos direitos. E, com um período longo de baixos níveis de produção,



as empresas inibem investimentos, o desemprego crescente deixa famílias sem renda e sem capacidade de consumo.

Esses países aumentaram desproporcionalmente as moedas em circulação, para dar às suas instituições financeiras liquidez em relação a ativos contaminados pelo descrédito advindo dos efeitos da desregulamentação dos mercados. Isto não equacionou os problemas gerados pela crise, mas socializou uma parcela dos encargos e prejuízos causados pelo mundo a fora.

A manutenção desses 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. A aposta em soluções retiradas do repertório neoliberal insiste em desconhecer que a matriz da crise está justamente nesse consenso gerado a partir dos anos 90. Foram essas políticas de liberalização absoluta dos mercados, de diminuição do papel do Estado, que possibilitaram e criaram essa crise. Buscar soluções nesse mesmo campo não garante a superação do atual cenário recessivo, senão com mais e mais sacrifícios para os trabalhadores.

Essas medidas insistem 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 foi diferente, pelo menos até 2014. 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 cresceu e a renda do trabalho aumentou. A economia não se desenvolveu como pretendiam os defensores dessas medidas alternativas, mas os resultados foram positivos, chegando a diminuir desigualdades sociais e regionais.



Mesmo assim, no ano de 2014, o Brasil cresceu 0,1%, segundo os dados do IBGE. O desempenho, mais próximo da estabilidade, 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.

O que estaria 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?

A julgar pelo eixo das mudanças adotadas desde o final de 2014, parece que a resposta é afirmativa. Mas, existem claros contrapontos. A manutenção dos diversos programas sociais, a política de valorização do salário mínimo foi revigorada por mais quatro anos, a regra 85/95 foi aprovada como opção ao fator previdenciário, as medidas do ajuste foram modificadas durante a tramitação para diminuir os seus efeitos.

É nesse contexto de contradições que *A Avaliação da Seguridade Social em 2014* apresenta a análise das receitas e despesas do Orçamento da Seguridade Social.

No Capítulo 1 são discutidas questões relativas à crise internacional, às medidas adotadas pelo governo em resposta à crise, às renúncias tributárias e às medidas de ajuste fiscal que alteraram diretamente receitas e benefícios da Seguridade Social.

No Capítulo 2 são demonstrados dados relativos às receitas da Seguridade Social, sobre o lucro, o faturamento e as receitas dos diversos órgãos que integram a Seguridade.

As receitas previdenciárias estão discutidas no Capítulo 3, onde também constam análises do mercado de trabalho, sobre o processo de desoneração da folha de pagamentos e os efeitos da proposta de terceirização aprovada pela Câmara dos Deputados sobre o direito dos trabalhadores e a arrecadação previdenciária.



As despesas da Seguridade Social são apresentadas no Capítulo 4, com análises abordando os programas da saúde, da assistência social, do Fundo de Amparo ao trabalhador e outras ações identificadas com a Seguridade Social e que são desenvolvidas nos mais diversos órgãos governamentais.

O Capítulo 5 está dedicado ao Regime Geral de Previdência Social, debatendo despesas com benefícios e as contas de resultado do RGPS. São analisados, em separado, os subsistemas urbano e rural. Diferentemente de outros relatórios sobre o RGPS, a Análise da Seguridade Social faz uma apresentação crítica de receitas e despesas com benefícios, atendendo a todas as recomendações do Fórum Nacional da Previdência Social de 2007. Há detalhamentos sobre as renúncias e um tratamento especial sobre a desoneração da folha de pagamentos, mostrando tanto a parcela de ressarcimento do Tesouro Nacional que é entregue à Previdência, mas também a parcela não repassada dessa compensação.

No Capítulo 6 são apresentados dados relativos aos recursos da Seguridade Social que são remanejados para o Orçamento Fiscal mediante à Desvinculação das Receitas da União – DRU. Neste ano esse debate é muito importante porque a prorrogação desse dispositivo deve ser objeto de deliberação pelo Congresso Nacional.

O Capítulo 7 está dedicado à análise dos regimes próprios de previdência dos servidores. Esse regime não integra a Seguridade Social, mas trata-se de um importante debate que os mais diversos segmentos sempre associam à Seguridade quando querem afrontar os direitos dos trabalhadores.







1. O ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL EM 2014

Os resultados da economia em 2014 e os seus reflexos no campo social somam componentes contraditórios. Por um lado, atuaram as grandes repercussões da crise internacional sobre a economia nacional, a incapacidade da política econômica nacional em manter os resultados que foram alcançados nos primeiros anos e efeitos políticos de uma acirrada disputa eleitoral. E, por outro, os frutos de políticas públicas – adotadas nos últimos anos e reforçadas continuamente – que ampliaram o emprego e a renda, diminuíram o desemprego, a miséria e as desigualdades.

Mesmo que seja difícil ponderar o efeito de cada um desses e de outros fatores, o ano de 2014 acumulou componentes econômicos e políticos que atuaram em uma mesma direção, criando incertezas e penalizando a produção nacional. Elementos de um cenário eleitoral de grande disputa e as graves denúncias de corrupção envolvendo a Petrobras e os seus fornecedores – o que imobiliza uma parcela considerável dos investimentos públicos e privados – compõem um ambiente que levou o Brasil ao quarto ano consecutivo de menor crescimento.

Nesse cenário, em 2014, 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, os subsídios e os créditos tributários.

Ao longo dessa publicação são discutidos como esses fatores interferiram nos cenários econômico e social e na execução do Orçamento da Seguridade Social.



A crise internacional, iniciada em 2008, tem sido duradoura e demonstrado abrangência e efeitos econômicos e sociais muito superiores aos das previsões dos diversos organismos internacionais. As suas repercussões podem ser vistas em todos os continentes. E, de 2010 a 2015, a cada início de ano, renovaram-se os prognósticos de sua superação, que não se realizam.

Agora, em março de 2015, nas palavras da Diretora-gerente do Fundo Monetário Internacional, Christine Lagarde: “a recuperação econômica global continua muito lenta, muito frágil e muito desigual”; sobre as estimativas para 2015: “isto ainda está abaixo do que se poderia esperar depois de uma crise como essa”; e sobre o futuro: “algo melhor ainda pode vir na esteira de baixos preços do petróleo e taxas de juros. Ainda assim, há riscos significativos para esta frágil recuperação global”.

Os países que menos vêm sofrendo com a crise são os que adotaram, total ou parcialmente, políticas em desacordo com os preceitos neoliberais do Consenso de Washington. Desde a década de noventa, muitos dos países que sucumbiram a esse receituário vivenciaram várias crises. Mas, até então, eram, em maior parte, crises nas economias periféricas, alastrando-se de uma para outras em uma cadeia sucessiva. O Brasil teve a sua economia afetada por diversas delas e foi o principal protagonista em duas ocasiões.

A crise atual não nasceu, como as anteriores, na periferia. Veio do centro do sistema. De 2007 a 2008, hibernou nos EUA, espalhando-se em seguida. Diferentemente das anteriores, não se caracterizou nas diversas economias atingidas pela fuga de capitais. Surge de um dos pilares do projeto neoliberal: a desregulamentação do sistema financeiro. A sua principal marca foi a desestruturação do próprio sistema financeiro.

No Brasil, as políticas de enfrentamento à crise conseguiram diminuir os seus efeitos sobre a economia e especialmente no campo social. Os empregos com carteira assinada cresceram em todos os anos. O desemprego alcançou ao final de 2014 os seus menores patamares. E a renda do trabalho aumentou em termos reais continuamente.

Mas, esses resultados foram perdendo o fôlego a partir de 2011. Os números de 2012 e 2013, embora significativos em termos mundiais, já demonstravam dificuldades da política econômica nacional.



De 2011 a 2014, a economia mundial apresentou resultados econômicos e sociais piores do que em 2010. Ao longo desse período, diversos países, blocos e regiões viram as suas economias estagnadas ou mesmo caírem, algumas vezes por trimestres sucessivos. Os efeitos sociais da crise se acumulam em desproporcionais índices de desemprego, de queda nos níveis da renda, de precarização dos direitos e dos serviços públicos.

Do ponto de vista social, é necessário ressaltar que o Brasil vive um ambiente oposto ao que ocorre no resto do mundo. É um resultado direto da condução das políticas públicas, econômicas e sociais de enfrentamento à crise e a interiorização dos seus efeitos sobre a produção, o emprego e a renda do trabalho. Mesmo ao longo dessa crise foram criados empregos formais, ampliada a renda do trabalho, diminuídas a pobreza e as desigualdades. Nesse aspecto, a execução do Orçamento da Seguridade Social foi fundamental para esses resultados, como veremos ao longo dessa publicação.

Mas, ao final desse quadriênio de menor crescimento, a economia brasileira foi perdendo a capacidade de equacionar as expectativas e as múltiplas demandas de um país que ainda acumula tantas desigualdades sociais e regionais.

Até 2012, as políticas em curso no país produziram resultados importantes, em contraposição ao que ocorria simultaneamente nas maiores economias. Mas, muito provavelmente, a longa duração da crise determinou um esgotamento dos efeitos dos incentivos ao investimento, à produção e ao consumo, dos múltiplos subsídios, das desonerações fiscais e das medidas de ampliação do crédito.

Se para esses resultados pesa o cenário de complicações políticas, seguramente, uma política monetária restritiva, com subida quase ininterrupta dos juros internos desde abril de 2013 e uma relação cambial desajustada, em prejuízo da produção nacional são elementos que diminuíram muitos dos efeitos econômicos positivos que eram esperados pela adoção das demais políticas adotadas pelo governo.

Mas, em seu conjunto, as medidas adotadas resultaram favoráveis para o emprego e a renda das famílias e vários segmentos econômicos respondem positivamente a renúncias fiscais, subsídios, créditos e várias outras medidas da política econômica.



Parece certo afirmar que a manutenção das mesmas políticas de enfrentamento à crise demonstrou-se inviável depois de 2014. Com a longa duração da crise, não há como manter por sucessivos exercícios a conta de um elevado índice de desonerações e de instituição de créditos tributários, que reduzem receitas por um lado, com ampliação de subsídios, pelo lado das despesas. Especialmente porque, nos últimos três anos, houve um crescimento muito grande do volume de recursos públicos, seja envolvido nas renúncias fiscais, seja nas despesas orçamentárias e no impacto fiscal de várias programações não-orçamentárias.

Entre as medidas acertadas, em busca de uma recuperação para a economia, a desvalorização cambial pode permitir novos patamares de competitividade para a produção nacional. A ANFIP, em edições anteriores da Análise da Seguridade Social, já havia alertado que a desoneração da folha não equacionaria os problemas da competição internacional sofrida particularmente pela indústria, diante de um desequilíbrio cambial tão alarmante.

Todavia, preocupa a determinação por desconstituir rapidamente as políticas anticíclicas, quando a economia nacional ainda está longe de apresentar sinais claros de reversão da crise. A subida dos juros, a reversão de benefícios tributários e dos subsídios (inclusive da energia), o substantivo corte dos gastos públicos em busca de alcançar superávits primários, são medidas não alinhadas com o contexto da economia nacional e devem agravar os resultados deste e do próximo ano.

A obstinação de produzir em 2015 uma meta tão alta de superávit primário, com os atuais níveis de arrecadação e diante de um cenário econômico pior que o do ano passado, exigirá muitos cortes nas mais diversas políticas públicas.

1.1. A CRISE INTERNACIONAL E O TRABALHO

No ano de 2014, em diversos países a economia apresentou pequenos avanços em relação aos efeitos da crise, mas ainda insuficientes para equacionar os graves problemas sociais gerados a partir de 2008. Na maioria deles sequer o emprego respondeu favoravelmente a esses pequenos progressos. Mas, algumas das maiores economias afastaram, pelo menos por ora, os períodos recessivos vivenciados por várias ocasiões até 2013.



A persistência da crise e a fragilidade da recuperação determinaram, por exemplo, que ainda em 2015, a China tenha anunciado corte da taxa de juros para 5,25% em março e a União Europeia tenha adotado vultosas medidas anticíclicas em busca de crescimento naqueles países.

Essas e outras medidas acompanham a avaliação do FMI, publicada em janeiro, que rebaixou as expectativas da economia mundial e de diversos países para 2015 e 2016. Segundo o Fundo, apesar do impacto positivo da queda dos preços de petróleo e da aposta numa expansão mais forte dos Estados Unidos, a economia crescerá menos do que o anteriormente previsto. As previsões foram de 3,8% para 3,5% para o avanço do mundo neste ano e de 4% para 3,7% no ano que vem. A diminuição atingiu as projeções para China, Rússia, zona do euro, Japão, Brasil e alguns grandes exportadores de petróleo. Passou-se a esperar que a China cresça menos de 7% já em 2015. Por conta dos preços do petróleo, os números para a Rússia caíram, para 2015, de uma alta de 0,5% para uma contração de 3%, e, para 2016, de um crescimento de 1,5% para uma queda de 1%.

Segundo a OIT¹, o ano de 2014 terminou com 201 milhões de desempregados, 1,2 milhão a mais do que em 2013 e 31 milhões a mais do que em 2007. A esse número se soma o aumento em 27 milhões de trabalhadores subempregados (tempo parcial ou sem direitos) ocorrido desde 2012.

Esses números, já assustadores, ainda escondem 37 milhões de pessoas em idade de trabalhar que, diante das remotas possibilidades, sequer estão procurando empregos e, portanto, não aparecem nas contas de desemprego.

E, entre os jovens, a falta de empregos é três vezes maior do que a percebida para os adultos. Essa é uma tendência que persiste mesmo para aqueles jovens com maior nível de escolarização, com formação de terceiro grau.

Outros itens importantes, da caracterização do atual estágio do mercado de trabalho no mundo, apontados pela OIT são a diminuição do emprego industrial e da construção civil, crescimento da ocupação em serviços e o aumento dos que trabalham por conta própria e em pequenos empreendimentos.

¹ OIT. World Employment and Social Outlook Trends 2015; International Labour Office; Geneva; 2015 (ilo.org/global/research/global-reports/weso/2015/WCMS_337069/lang--en/index.htm); acessado em março de 2015.



O aumento do desemprego e do desalento têm razões bem objetivas. Depois de iniciada a crise em 2007, o mundo viveu uma diminuição sensível na perspectiva dos direitos dos trabalhadores. Entre 1991 e 2007, a geração de novos postos de trabalho crescia, em média, a 1,7% anuais. A partir de 2008, esse patamar caiu para 1,2%. Somente no intervalo de 2008 a 2013, foram perdidos 61 milhões de postos e essa conta deve alcançar 80 milhões até 2019.

E, segundo a OIT, ao final de 2019, o mundo acumulará uma demanda de 280 milhões de novos postos de trabalho para assegurar uma oportunidade de cidadania aos atuais desempregados e aos que entrarem em idade laboral.

Os dados de 2014 ainda são provisórios. Mas, ao que tudo indica, o ano representou certo alívio para muitas economias. Não foi um retorno ao crescimento, nem de longe os resultados assemelharam-se aos de 2010, mas foram resultados melhores do que os múltiplos períodos recessivos que o mundo viveu desde 2007.

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.

Para o Brasil, que passa por uma redefinição dos parâmetros do PIB, os números de 2008 a 2011 foram atualizados de acordo com o IBGE, mas serão reavaliados todos os números a partir de 2011. Essa atualização reflete mudanças recentes na matriz de produção de bens e serviços, reconhecendo que na economia há uma participação maior dos setores de serviços e menor para a manufatura. Essas mudanças acabam por apurar um maior crescimento do PIB² na média.

A Tabela, além dos resultados anuais, apresenta valores acumulados por períodos que permitem um melhor acompanhamento. O primeiro grupo, de 2008 a 2009, engloba o início e a fase mais aguda da crise, em 2009. O segundo acumula os dados de 2010 e 2011, quando a crise deu o seu primeiro suspiro. O terceiro, quando a crise voltou ao

2 O IBGE republicou os dados do PIB de 2001 a 2011, em março de 2015. Até novembro conclui a série atualizando todos os demais números. Mais informações veja www.ibge.gov.br

seu estágio endêmico, e a economia variou entre períodos recessivos e crescimento letárgico, entre 2012 e 2014. E o último, que acompanha as estimativas para este e o próximo ano.

TABELA 1
CRESCIMENTO REAL DO PIB, VINTE MAIORES ECONOMIAS E BLOCOS SELECIONADOS – 2008 A 2016

Países, regiões e blocos	% anual									% acumulada por período				
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2008 2009	2010 2011	2012 2014	2015 2016	2008 2014
Área do Euro	0,2	-4,4	2,0	1,6	-0,7	-0,4	0,8	1,1	1,7	-4,2	3,6	-0,3	2,7	-1,0
OCDE-Total	0,2	-3,4	3,0	1,9	1,3	1,4	1,8	2,3	2,6	-3,2	5,0	4,6	4,9	6,3
EUA	-0,3	-2,8	2,5	1,6	2,3	2,2	2,2	3,1	3,0	-3,1	4,2	6,9	6,2	7,9
China	9,6	9,2	10,5	9,3	7,7	7,7	7,3	7,1	6,9	19,7	20,7	24,3	14,5	79,6
Índia	6,1	5,2	11,1	7,8	4,9	4,7	5,4	6,4	6,6	11,7	19,7	15,8	13,4	54,8
Japão	-1,0	-5,5	4,7	-0,5	1,5	1,5	0,4	0,8	1,0	-6,5	4,2	3,4	1,9	0,7
Alemanha	0,8	-5,1	1,6	1,3	-0,8	-0,1	0,8	1,4	1,8	-4,3	2,9	-0,1	3,2	-1,7
Rússia	5,2	-7,8	4,5	4,3	3,4	1,3	0,3	0,0	1,6	-3,0	9,0	5,1	1,7	11,1
Brasil	5,0	-0,2	7,6	3,9	1,0	2,5	0,1	1,5	2,0	4,8	11,8	3,6	3,5	21,4
França	-0,2	-2,9	1,9	2,1	0,4	0,4	0,4	0,8	1,5	-3,1	4,0	1,1	2,2	2,0
Reino Unido	-0,8	-4,3	1,9	1,6	0,7	1,7	3,0	2,7	2,5	-5,0	3,6	5,5	5,3	3,8
Itália	-1,2	-5,5	1,7	0,6	-2,3	-1,9	-0,4	0,2	1,0	-6,6	2,3	-4,5	1,3	-8,7
Indonésia	6,0	4,7	6,2	6,5	6,3	5,8	5,1	5,2	5,9	11,0	13,1	18,1	11,4	48,3
México	1,2	-4,5	5,1	4,0	3,7	1,3	2,6	3,9	4,2	-3,3	9,4	7,8	8,2	14,0
Espanha	0,9	-3,6	0,0	-0,6	-2,1	-1,2	1,3	1,7	1,9	-2,7	-0,6	-2,0	3,7	-5,3
Canadá	1,2	-2,7	3,4	3,0	1,9	2,0	2,4	2,6	2,4	-1,6	6,4	6,4	5,0	11,5
Korea	2,8	0,7	6,5	3,7	2,3	3,0	3,5	3,8	4,1	3,6	10,4	9,0	8,0	24,6
Turquia	0,7	-4,8	9,2	8,8	2,1	4,1	3,0	3,2	4,0	-4,2	18,7	9,5	7,3	24,6
Austrália	2,5	1,6	2,3	2,6	3,6	2,4	3,1	2,5	3,0	4,1	4,9	9,4	5,5	19,5
Polónia	5,1	2,6	3,7	4,8	1,8	1,7	3,3	3,0	3,5	7,9	8,6	6,9	6,6	25,3
Netherlands	1,8	-3,3	1,0	1,7	-1,6	-0,7	0,8	1,4	1,6	-1,6	2,8	-1,5	3,1	-0,4
África do Sul	3,6	-1,5	3,1	3,6	2,5	1,9	1,3	2,1	2,9	2,0	6,9	5,7	5,1	15,3

Fonte: OCDE - Economic Outlook, com atualizações dos autores.

Nota: Para 2014 e 2015, os dados apresentados são estimativas da OCDE. Os dados sobre o PIB do Brasil foram atualizados conforme divulgação do IBGE. Em destaque, os períodos em que os países apresentaram crescimento do PIB superior ao do Brasil.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP

É nítida na Tabela a grande diferença em relação aos resultados econômicos verificados entre os diversos países e o bloco formado por China, Índia e, em um plano um pouco abaixo, a Indonésia. Em que pese todos os efeitos econômicos típicos do momento que esses países vivem, de êxodos

rurais, de acelerada industrialização, de grandes investimentos em infraestrutura, educação, ciência e tecnologia, de modernização produtiva, esses resultados decorrem naturalmente de suas opções políticas.

Esses países vivem sistemas político-econômicos que em muito foram vitoriosos ao conter a propagação das políticas e medidas recomendadas pelo Consenso de Washington. Os seus mercados, especialmente o financeiro, não ganharam os graus de liberdade como ocorrido nas economias centrais. E o Estado, nesses países, manteve poderes mais ativos para direcionar o setor produtivo local. Nessas condições, ao longo da crise, fizeram valer o poder de seus mercados consumidores internos para ditar soluções alternativas e garantir maior estabilidade e melhores resultados econômicos.

A análise dos dados da Tabela 1 permite perceber que, no geral, as medidas adotadas pelo Brasil para o enfrentamento à crise foram socialmente justas, alcançando resultados econômicos, ao mitigar os efeitos dessa crise na nossa produção e, principalmente, ao assegurar, nesse ambiente, a ampliação do emprego e da renda do trabalho.

Nos primeiros dois anos da crise, o país foi um dos poucos a apresentar resultados positivos. A economia nacional cresceu 4,8%, enquanto para a imensa maioria dos demais países o resultado foi negativo. Somente China e Índia, entre os maiores, cresceram mais do que o Brasil.

No período de 2010 e 2011, novamente a economia brasileira se destacou. Foram 11,8% de incremento naquele biênio. Entre os dez maiores, novamente, o crescimento da produção nacional somente foi inferior ao da China e da Índia.

De 2012 a 2014, a produção nacional perdeu parte do seu dinamismo, acompanhando os revezes da economia mundial. Guardadas as proporções, o mesmo ocorreu com a China e a Índia. A China, que chegou a crescer 10,5% em 2010, viu o desempenho cair para 7,7%, e na Índia, a queda do ritmo de crescimento foi de 11,1% para 4,9%, no mesmo período. Nem mesmo o início da retomada da economia americana impediu que essas quedas provocassem mais uma nova rodada de fortes diminuições nos valores das commodities, prejudicando, em muito, o volume e o valor (pela queda da demanda) de importantes itens da produção nacional.



Os números do PIB brasileiro do período posterior a 2011 devem crescer diante das reavaliações promovidas pelo IBGE. Mas, o acréscimo de um ou de dois pontos percentuais no período não deve alterar a avaliação geral: com resultados pouco superiores a 1%, na média anual, a economia brasileira, pelos mais diversos motivos, demonstrou-se mais vulnerável aos efeitos da crise mundial e perdeu capacidade produtiva.

No ano de 2014, o PIB brasileiro manteve-se estabilizado, com uma variação positiva de apenas 0,1%. Esse foi um dos piores resultados entre as maiores economias.

Mas, antes de concluir pela falência das políticas adotadas para o enfrentamento à crise no Brasil, é preciso reconhecer que esse receituário de ampliar empregos e a renda do trabalho, de desonerar a produção e o investimento privado, subsidiar a exportação e a construção de moradias, de ampliar o gasto público em programas sociais e em infraestrutura, permitiram à sociedade brasileira, durante os sete primeiros anos da crise, apresentar índices econômicos e sociais invejáveis.

E, do ponto de vista econômico, no acumulado de 2008 a 2014, o crescimento do Brasil foi de 21,4%. Abaixo dos resultados de China (79,6%), Índia (54,8%) Indonésia (48,3%), Polônia (25,3%), Coreia e Turquia (24,6%). Mas, acima de todas as demais 13 maiores economias. A economia brasileira cresceu muito mais do que os EUA (7,9%), OCDE (6,3%), Rússia (11,1%), França (2,0%) e Reino Unido (3,8%). O Japão ficou praticamente estagnado (0,7%). Nesse mesmo período, a área do Euro (-1,0%), Alemanha (-1,7%), Espanha (-5,3%) e Itália (-8,7%) apresentaram resultado acumulado negativo.

E, segundo o FMI, em um estudo publicado em abril de 2015, as economias avançadas e emergentes crescerão nos próximos cinco anos a um ritmo muito inferior ao registrado antes da atual crise global. Esse novo padrão é, principalmente, reflexo do desmoronamento do sistema financeiro ocorrido há seis anos. Mas, o crescimento também está sendo prejudicado pelo envelhecimento populacional, por aumentos mais tímidos na produtividade e pela fragilidade do investimento privado.

Essa diminuição do potencial de crescimento das economias avançadas já era observada. Fatores demográficos e queda na inovação já afetavam as maiores economias desde meados da década passada, antes da crise finan-



ceira. Mas grande parte do atual problema decorre de a economia crescer menos que o esperado depois do início desta crise, em 2008.

Mesmo os países emergentes, tábua de salvação da economia global no auge da crise, escapam da correção. Se durante o período de expansão, entre 2001 e 2007, seu crescimento potencial chegava a 7,4%, agora a projeção é de que ele sofrerá uma queda de quase dois pontos percentuais, ficando no patamar de 5,2% no período de 2015 a 2020.

A longa duração da crise, as dificuldades de sua superação e as mudanças estruturais desse novo padrão de crescimento atrasarão a recuperação da economia mundial. A reversão dos graves problemas sociais gerados ou agravados nesse período ainda demandará muitos anos e muitas batalhas.

Essas expectativas econômicas do FMI reforçam o pessimismo expresso pela OIT em relação ao ambiente do trabalho para os próximos anos.

As seções seguintes mostram que o país adotou um complexo conjunto de medidas para o enfrentamento aos efeitos da crise. Houve impactos positivos na economia e expressivos avanços sociais, com um enorme impacto fiscal. Muito provavelmente, se a duração da crise tivesse sido menor, a desconstituição paulatina dessas medidas poderia ter sido muito melhor administrada. Mas, com o passar da crise, o governo e, particularmente, o Congresso Nacional foram ampliando os benefícios como se as possibilidades fossem infinitas.

Essa observação não representa, por parte da ANFIP, concordância com o ritmo com que essas mudanças estão sendo implementadas ou o apoio à integralidade das medidas fiscais adotadas, especialmente em 2015. O Brasil ainda está muito longe de ver a crise e os seus efeitos pelo retrovisor.

1.2. AS MEDIDAS DE ENFRENTAMENTO À CRISE NO BRASIL

Neste quadro, o desempenho brasileiro foi um resultado expressivo para uma economia complexa como a nossa. E, ainda tivemos um grande diferencial positivo: a capacidade de gerar empregos formais, com plenos direitos, e de ampliar, em todos esses anos da crise, a remuneração para os trabalhadores.



O tema do mercado de trabalho é tratado no Capítulo 3, que analisa a evolução recente do emprego, formalização, renda e cobertura previdenciária. Mas, desde já, é importante ressaltar que, enquanto no resto do mundo o desemprego cresceu, principalmente nas maiores economias, aqui a geração de empregos formais desde 2008, início da crise, totalizou 10,7 milhões de postos. Desses, 5,0 milhões se deram de 2011 a 2014, quando o país cresceu menos.

Somente fora do contexto do que ocorre na economia mundial desde 2011, pode-se afirmar que as políticas de enfrentamento à crise aplicadas no país foram um fracasso.

É muito importante para o conjunto das pessoas e entidades sindicais e da sociedade que, sempre se posicionou contra a aplicação das políticas de desmonte do Estado e pela diminuição das desigualdades, compreender que esse conjunto de medidas não acompanhou o receituário neoliberal, como foi imposto na Europa, por exemplo.

Ao contrário, essas medidas respondem à resistência realizada por esse mesmo conjunto de pessoas e entidades ao longo desses últimos vinte anos.

A começar pela postura governamental que, em resposta a uma profunda crise, adotou medidas anticíclicas. Nas crises anteriores, ocorridas durante a década de 90, o Brasil seguia as recomendações do FMI e das demais agências internacionais. Eram ações monetárias e fiscais restritivas (subida de juros e corte dos gastos públicos), agravando os efeitos econômicos das crises em prol do ajuste fiscal das contas públicas. É o que Krugman (2009) denomina “a perversão das políticas públicas”. Embora não se possa afirmar como fundamental, a antecipação dos pagamentos das dívidas contraídas junto ao FMI, certamente contribuiu para uma maior independência do país.

Destaque-se a importância concedida ao crescimento do mercado interno, os incentivos aos investimentos produtivos privados, as políticas de distribuição e interiorização da renda e aos aumentos reais para o salário mínimo. Manteve o funcionamento da economia, no contrafluxo da queda das exportações. Como consequência, o país viveu o bônus de um novo patamar para a participação das famílias na geração da demanda e na com-



posição do PIB. As políticas de formalização da economia e do emprego, os milhões de novos postos de trabalho, a política de valorização do salário mínimo e as ações assistenciais foram fundamentais para a redução da miséria e da pobreza, em plena crise.

Nesse aspecto, é preciso valorizar os embates que conseguiram arquivar parte das reformas de precarização do trabalho que os governos da década de 90 tentaram implementar. Nesse período, foram aprovadas medidas de precarização do emprego e das relações de trabalho, como o trabalho temporário; a jornada de tempo parcial; o banco de horas; as políticas de reajuste do salário mínimo abaixo da inflação (com a criação do IRSM), entre outras. Mas, boa parte da agenda neoliberal para o trabalho não saiu do papel, principalmente a diminuição dos custos demissionais e a prevalência do acordado sobre o legislado, que permitiria ignorar diversos avanços contidos na CLT e em outras normas legais.

Essa luta foi materializada em diversas políticas desde 2005 e, em especial, durante a crise. Entre os pontos que merecem destaque, relacionados a esse tema estão, por exemplo: a política de valorização do salário mínimo; os processos de formalização das empresas, que resultaram na legalização de muitos postos de trabalho e as políticas de fiscalização do trabalho.

Resultados dessas opções, o aumento do emprego com carteira assinada e o aumento da renda familiar foram fundamentais para as políticas de enfrentamento à crise – basta verificar que a carteira de trabalho assinada foi um grande fiador para o acesso das famílias aos créditos abertos para impulsionar o mercado interno. E promoveram outros resultados importantes, como o aumento da cidadania, a diminuição das desigualdades regionais, da pobreza e da miséria.

A resistência à privatização dos bancos públicos e das empresas estatais, vitoriosa em parte, viabilizou diversas políticas. Uma foi a ampliação do crédito a empresas e famílias, pela ação dos bancos públicos (especialmente BB, CEF e BNDES), quando as linhas internacionais secaram e os bancos privados saíram de cena. Outra foi o aumento dos investimentos públicos pelas empresas estatais.

A análise das exportações, que tanto caíram durante esta crise, também é instrutiva. Esse efeito poderia ter sido muito maior - já que as maio-



res economias entraram nesse colapso -, se o país não tivesse adotado uma descentralização em prol dos países africanos, latino-americanos e asiáticos. Essas políticas promoveram uma maior proximidade com os países periféricos, inclusive forneceram linhas de crédito para o comércio e para a expansão das empresas brasileiras nesses países. Os problemas se agravariam, se o destino de nossos produtos estivesse mais concentrado nos EUA e na região do Euro, onde a crise se expressa de forma mais aguda.

Outro elemento importante, que marcou a passagem do país nesta crise, foi a adoção de medidas contrárias ao chamado tripé do neoliberalismo – câmbio flutuante; metas de inflação, tendo os juros como importante instrumento de controle e as metas de superávit primário, também para suportar os encargos do setor público pelo aumento dos juros.

Em relação ao câmbio, ao arrepio desses mandamentos, que postulam a livre flutuação e a não intervenção estatal, o país acumulou reservas como resultado direto da ação governamental. De 1999 até 2006, quando predominou o receituário da livre flutuação, a cada crise o país ficava mais e mais refém das especulações. Essas reservas, constituídas principalmente a partir de 2007 em defesa da atividade produtiva e das exportações brasileiras, preocupações estranhas à agenda neoliberal, garantiram maior estabilidade econômica durante a crise.

Em relação às metas de superávit primário, o aumento dos gastos em infraestrutura e em políticas públicas, a concessão de renúncias fiscais e de subsídios e outras ações anticíclicas somente foram viabilizadas porque o governo diminuiu essas metas ao longo da crise e excluiu dessa conta gastos do PAC e das estatais³. De outra forma, seria impossível, ao mesmo tempo, diminuir a arrecadação e aumentar as despesas.

O programa Minha Casa Minha Vida, por exemplo, somente foi possível pela presença dos bancos públicos e pela flexibilização das metas de superávit, porque envolve um volume muito grande de subsídios orçamentários.

3 Em relação à geração da demanda, os investimentos das empresas estatais, principalmente da Petrobrás, assumiram uma posição de destaque no conjunto dos investimentos públicos e privados. Vale ressaltar que diferentemente das definições adotadas no Acordo com o FMI, no final de 1998, a Petrobrás foi excluída das metas de superávit primário, com a respectiva diminuição do sacrifício imposto ao setor público, liberando o equivalente a 0,5% do PIB



Ao longo da crise, o país reduziu as taxas de juros de forma tímida. Mesmo assim, de dezembro de 2008 a junho de 2009, elas caíram cinco pontos percentuais – de 13,75% para 8,75% - e o país passou a ver taxas de um dígito, o que não se via desde o início do Real. Todas as demais crises foram acompanhadas pelo aumento de juros.

Apesar disso, essa ação pode ser considerada tímida. Primeiro porque o Brasil subiu os juros em setembro de 2008, já no começo da crise mundial. Segundo, porque foi um dos países que menos reduziu os juros, como medida de enfrentamento à crise quando se comparam as taxas vigentes em setembro de 2008 com as de agosto de 2009, auge da crise. Aqui, a queda foi de pouco mais de um terço, 36,4%. Em países como Suécia, Chile, EUA, Canadá, Suíça e Reino Unido, as reduções superaram a marca de 90%. Em Israel, Japão, Noruega, Zona do Euro e em outros 29 países, a queda também foi superior à praticada no Brasil.

É louvável que o país tenha adotado medidas anticíclicas, não foi por outro motivo que os perversos efeitos dessa grande crise pouco ou quase nada atingiram o emprego e os salários. Na Europa, onde os governos adotaram medidas ortodoxas, os trabalhadores perderam muito, criando uma situação social de difícil reversão e mesmo após o término da crise demandará anos para que recuperem parte do que se foi.

De 2011 a 2014, o desempenho da economia nacional foi pequeno. Em parte respondeu aos problemas da economia global, onde muitos dos nossos maiores parceiros comerciais conviveram com longos períodos de estagnação e recessão ou viram, por razões semelhantes às nossas, o crescimento de sua economia arrefecer.

Nesse período, nem sempre o governo conseguiu executar políticas monetária e fiscal voltadas prioritariamente para o crescimento econômico. A expansão do crédito exerceu um importante papel para melhorar o cenário interno. Da mesma forma, o aumento dos gastos públicos, das renúncias e dos subsídios. Entre 2011 e 2012, a diminuição das taxas de juros, também. Em alguns momentos, ao longo dessa crise, reforçou a ortodoxia praticando simultaneamente políticas monetária e fiscal restritivas, com o aumento das taxas de juros e das metas de superávit primário, em patamares incompatíveis com a necessidade das políticas anticíclicas.



1.3. JUROS REAIS ALTOS, PROBLEMAS PARA A ECONOMIA E AS CONTAS PÚBLICAS

Nem mesmo a maior crise das últimas décadas alterou uma situação iniciada em 1991: o Brasil pratica quase sempre os mais altos juros reais do mundo.

Esse processo, no período mais recente, iniciou-se quando Márcio Marques Moreira assumiu a economia, ainda no governo Collor. Foi intensificado durante o início do Real e levado aos extremos durante as diversas crises que vivemos até 2002.

Mesmo a tendência de queda da taxa Selic observada desde 2003 não foi suficiente para afastar o Brasil de uma permanência nada honrosa de campeão mundial dos juros altos.

Durante a atual crise, em pelo menos um momento, o governo ousou praticar juros civilizados, acompanhando as tendências das maiores economias.

No período compreendido entre o segundo semestre de 2011 e o último trimestre de 2012, a taxa Selic foi reduzida para o seu menor valor desde 1997, que foi de 7,25%. Nesse período, a economia mundial enfrentava uma segunda fase da crise iniciada em 2008.

Foi uma marca verdadeiramente histórica para uma taxa básica que, de 1997 a 1999, ultrapassou a marca dos 40% em duas ocasiões e que esteve em média próxima aos 20% nesse período.

O Quadro 1 permite acompanhar o movimento da taxa Selic, durante a atual crise e o esforço para a sua redução entre 2011 e 2012.

O Gráfico 1 mostra os juros reais comparados com a Taxa Selic. Ele apresenta uma tendência de queda, com oscilações desde 2006. E, com certeza esse foi um dos elementos que favoreceram o ciclo de crescimento do país nesse período.

Mas, ainda assim, em diversos momentos durante essa crise, o país pagou mais de 8% de juros reais, um montante desproporcional para a situação econômica e ao praticado no resto do mundo.



QUADRO 1

EVOLUÇÃO DA TAXA SELIC E SEUS EFEITOS SOBRE A
TAXA DE JUROS REAIS, 2008 A 2014

Exercício	Evolução da taxa Selic		Movimentações da taxa selic e dos juros reais ao longo do ano
	Taxa inicial	Taxa final	
2008	11,25	13,75	A taxa Selic subiu entre março e outubro. Ao final do ano, os juros reais eram de aproximadamente 8%.
2009	12,75	8,75	A Selic cai ao longo de todo o ano. Mas, em dezembro, os juros reais ainda superavam 4,5%.
2010	8,75	10,75	Selic sobe a partir de março. Naquele mês, praticou-se o piso de juros reais do ano (4%). Com a subida da Selic, ao final do ano, os juros reais eram de quase 5%.
2011	11,25	11,00	A Selic subiu até julho (12,50%), quando os juros reais chegaram a aproximadamente 7%. A selic diminuiu até o final do ano. Os juros reais terminaram o ano em 5%.
2012	10,50	7,25	A selic caiu até outubro e ficou estável até o final do ano. Os juros reais acompanharam essa queda e terminaram o ano pouco abaixo de 1%.
2013	7,25	10,00	Subida continuada a partir de março. Ao final do ano, os juros reais superavam os 4%.
2014	10,50	11,75	Subida continuada, chegando a 12,75%, em março de 2015. os juros reais subiram ao longo do ano, chegando a 5%, e terminam o ano um pouco abaixo.

Fonte: Banco Central.

Nota: As taxas iniciais e finais são, respectivamente, as definidas na primeira e na última reunião do Copom no exercício.

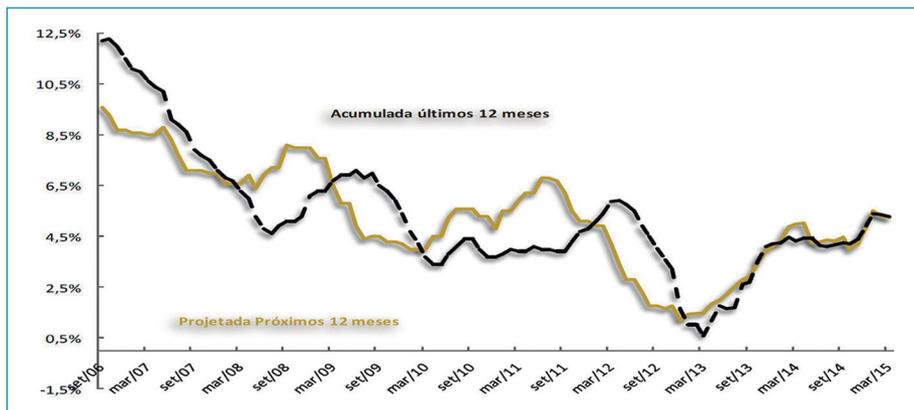
Organização: ANFIP e Fundação ANFIP

Ao final de 2011, os EUA adotaram um segundo movimento para sair da crise. E, de certa forma inesperada, monetizaram ativos financeiros, recomprando títulos de sua dívida. Essa medida determinou mais uma rodada de profunda desvalorização do dólar frente a quase todas as moedas e, em especial, o Real.

Em menor escala, o Banco Central europeu adotou uma medida similar em 2014, com uma nova liberação monetária em euros. E, uma nova desvalorização dessa moeda também acarretou complicações para a política econômica em nosso país.



GRÁFICO 1

TAXA DE JUROS REAIS, PROJETADA E ACUMULADA EM 12 MESES,
SETEMBRO DE 2006 A MARÇO DE 2015

Fonte: Infomoney.com.br.

Notas: A Taxa Acumulada é um exercício que compara a Selic com a inflação havida em 12 meses. A Taxa Projetada, a medida usual da taxa real de juros, compara a Selic com as expectativas para a inflação futura.

Todos esses movimentos combinados deixaram a moeda brasileira em posição completamente desfavorável para a produção nacional, que perdeu competitividade frente a maior parte das economias.

Para combater a elevação dos preços internos e para melhorar a nossa competitividade, o governo agiu diminuindo diversos custos de produção, como a desoneração da folha de pagamentos (inicialmente praticada na indústria), redução dos preços da energia (a partir de 2013), desoneração dos investimentos, entre outros.

No entanto, um governo como o brasileiro pode fazer muito pouco para competir com os movimentos financeiros determinados pelos bancos centrais americano e da região do euro. É uma disputa muito desigual, de alto custo fiscal e de efeitos ainda assim reduzidos diante do papel que joga uma relação cambial desfavorável no tabuleiro das relações internacionais de troca.

O movimento provocado pelos EUA, em 2011, foi um dos elementos que contribuíram para a derrota da política de baixos juros que o governo brasileiro adotou entre 2011 e 2012.



A supervalorização do real (resultado principalmente da postura do governo americano) subtraiu muito da competitividade da indústria e da economia nacional, prejudicando em muito os resultados operacionais da economia nacional.

Ao levar o patamar de juros reais para abaixo de 1%, em 2011-2012, o governo reduziu muito os ganhos de tesouraria que as empresas, e mesmo as pessoas, obtinham no mercado financeiro. Somente para termos uma ideia comparativa, verificando os dados de arrecadação tributária divulgados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB, relativos ao Imposto de Renda retido na fonte sobre Rendimentos de Capital e acompanhando o movimento dos juros reais, pode-se verificar que:

- o crescimento dos juros reais entre março/2010 a junho de 2011 foi um dos principais fatores para que a arrecadação dessa parcela do Imposto de Renda em 2011 fosse 32,8% superior ao de 2010, já corrigida pelo IPCA;

- a queda ocorrida entre junho de 2011 e final de 2012, contribuiu para que a arrecadação dessa parcela do IR em 2012 fosse 8,5% inferior ao de 2011, já corrigida pelo IPCA.

Essa diminuição dos ganhos financeiros, especialmente em um momento em que os ganhos operacionais das empresas não eram os melhores, certamente não contribuiu para melhorar o humor frente ao governo. E, mesmo a retomada do crescimento dos juros reais ao longo de 2013, não equacionou as diferenças.

Desde 2013, os juros crescem como instrumento de combate a uma inflação que não decorre de um crescimento da economia ou do excesso de demanda. A diversos outros fatores somam-se os efeitos da seca, que impactam alimentos e energia; do câmbio, que interfere em uma imensa gama de produtos, mesmo que fabricados no país, mas com insumos importados e as mais diversas incertezas políticas. E, em nada esse movimento de alta dos juros favoreceu a produção nacional ou as opções que o país teria para sair da crise.

Como resultado direto dessa subida de juros, os custos da dívida pública também cresceram. Juros altos explodem os custos da dívida pública. Em 2003, o país gastou 8,4% do PIB com juros da dívida pública. Em 2012, essa conta ficou em 4,5% abaixo dos 5%, pela primeira vez desde 2000. Mas, essa

queda foi revertida para 4,8% em 2013 e continuou subindo. Em 2014, chegou a 5,6%, com um custo de R\$ 311 bilhões para o setor público. Um valor 25% acima do ano anterior. Esses números estão retratados na Tabela 2.

TABELA 2
JUROS NOMINAIS DA DÍVIDA DO SETOR PÚBLICO, 2000 A 2014,
VALORES CORRENTES, TAXAS DE CRESCIMENTO E % DO PIB

R\$ milhões

	Valores correntes	Varição em relação ao ano anterior (%)	Proporção do PIB (%)
2000	77.963		6,5
2001	86.444	10,9	6,6
2002	113.978	31,9	7,6
2003	145.205	27,4	8,4
2004	128.256	-11,7	6,5
2005	157.146	22,5	7,2
2006	160.027	1,8	6,6
2007	159.532	-0,3	5,9
2008	165.511	3,7	5,3
2009	171.011	3,3	5,1
2010	195.369	14,2	5,0
2011	236.673	21,1	5,4
2012	213.863	-9,6	4,5
2013	248.856	16,4	4,8
2014	311.380	25,1	5,6

Fonte: Banco Central.

Notas: Em relação aos valores do PIB, nesta Tabela são consignados os novos valores, conforme última divulgação do IBGE (corrigindo os valores até 2011).

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Além do aumento das despesas públicas com a dívida, os juros altos provocam a depreciação da moeda nacional, atraindo dezenas de bilhões de dólares de investidores e especuladores, 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. Até 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.

Se, no campo fiscal, o impacto do aumento dos gastos com os juros da dívida repercute sobre o próprio tamanho dessa dívida, no campo econômico, cria-se uma defasagem cambial.

A entrada de dólares acima das necessidades da economia desvaloriza o dólar e torna o Real supervalorizado. É um efeito muito pernicioso para a produção nacional, que perde competitividade com os demais mercados. Trata-se de um custo muito alto que não consegue ser compensado com desonerações, renúncias ou créditos tributários, nem por reformas trabalhistas ou previdenciárias.

Esse conjunto de fatores associado a problemas da agenda eleitoral e as repercussões as ações judiciais envolvendo corrupção determinaram que em 2014, a economia ficasse praticamente estável (+0,1%). Houve uma grande perda de arrecadação determinada menor nível econômico e pelo aumento das desonerações e das renúncias. As receitas do governo federal aumentaram 4,4%, em termos nominais e diminuíram 2,2% em termos reais, pelos dados da RFB. E, a maior parte desse desempenho positivo pode ser creditado à Previdência Social. A receita previdenciária cresceu 7,8%.

A conta de subsídios também aumentou, acompanhando o desempenho das despesas de outros programas. Assim, as contas do governo federal apresentaram um esperado déficit. Mesmo nesse cenário adverso, as contas da Seguridade Social, historicamente superavitárias, não foram suficientes para compensar os déficits do Orçamento Fiscal.

Assim, o ano de 2015 começou com uma grande pressão por ajustes, nas despesas associadas aos direitos trabalhistas e sociais. Muitos cortes ainda foram feitos às programações dos mais diversos serviços públicos, inclusive de saúde, educação e nos investimentos. Naturalmente que esse clamor por ajustes, em redução de renúncias e corte de despesas, desconheceu o grande papel que os custos da dívida exercem sobre as contas públicas.

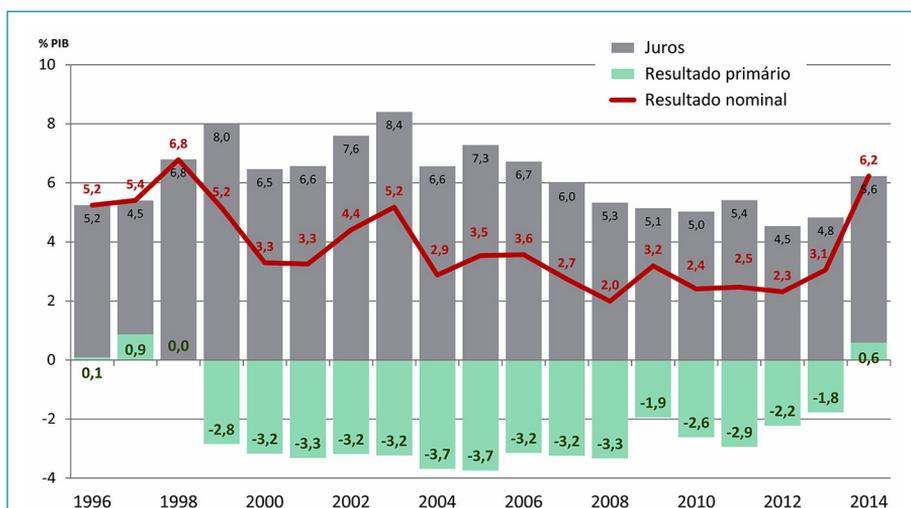
Em contrassenso, o governo corta gastos e eleva impostos, mas continua a aumentar os juros da dívida pública, mesmo diante de um grave momento recessivo.

O crescimento da dívida pode ser medido pelo Resultado Nominal. O senso comum sempre associa que a dívida cresce porque os governos não conseguem fazer superávits primários suficientes. Querem que a sociedade não perceba que o principal elemento para o crescimento da dívida é o pagamento dos juros, que nunca são discutidos.

O Gráfico 2 apresenta os dados de juros nominais e os resultados primário e nominal das contas do setor público. O Gráfico permite perceber como os encargos da dívida muito se aproximam do aumento da dívida financeira.

GRÁFICO 2

JUROS NOMINAIS, RESULTADO PRIMÁRIO E RESULTADO NOMINAL DAS CONTAS DO SETOR PÚBLICO, 1999 A 2014, CALCULADOS EM PROPORÇÃO DO PIB



Fonte: Banco Central do Brasil – BCB.

Nota: recalculado em relação à atualização do PIB, efetuada pelo IBGE.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Entre 1998 e 2002, o resultado nominal esteve sempre em patamares altos, com um déficit entre 3,3% e 5,2% do PIB. Foi o período em que a dívida líquida do setor público mais cresceu. Triplicou de valores, passou de R\$ 284 bilhões, ao final de 1997, para R\$ 854 bilhões em dezembro de 2002. Em relação ao PIB, no mesmo período, foi de 29,7% para 57,3%.

A partir de 1999, o país sempre praticou altos níveis de superávit primário, um dos maiores do mundo, demonstrando que o crescimento da dívida decore dos altos juros pagos pela dívida e não da falta de superávit primário.

No período de 2003 a 2008, o Brasil continuou praticando o mesmo patamar de superávit primário - uma média de 3,5%, com pequenas variações anuais para mais ou para menos. E o resultado nominal das contas públicas, mesmo sempre deficitário, apresentou melhoras, passando de 5,2% para 2,0%, em relação ao PIB.

Um maior crescimento da economia, mas principalmente uma diminuição dos pagamentos de juros e encargos são os principais fatores para esse fenômeno.

E, mesmo depois da crise, quando a economia cresceu menos e o governo flexibilizou a produção de superávit, para implementar as medidas anticíclicas, o resultado nominal também apresentou tendência de queda, passando de 3,2% em 2009, para 2,3% em 2012.

Essas quedas verificadas no resultado nominal resultam, basicamente, da diminuição dos gastos com juros. Eles caíram de 8,4% do PIB, em 2003, para 4,5%, em 2012.

Depois de 2012 registram-se quedas sucessivas do superávit primário, incorrendo em déficit primário no ano de 2014. Mas, o ajuste proposto quer desconhecer que o custo da dívida pública cresceu 16,4% de 2012 para 2013 e outros 25,1%, de 2013 para 2014.

1.4. AS RENÚNCIAS E A ESTRUTURA TRIBUTÁRIA

As renúncias, as desonerações tributárias e os incentivos fiscais foram instrumentos muito utilizados durante a crise e, principalmente a partir de 2011. Foi uma maneira de o Estado financiar direta ou indiretamente a economia, o emprego, as exportações e os investimentos.

Segundo a Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB, os valores envolvidos em renúncias aprovadas a partir de 2010, foram multiplicadas entre 2011 e 2012. Passaram de quase R\$ 10 bilhões para R\$ 46 bilhões. E,



continuaram crescendo, como mostra a Tabela 3. Em 2014, esses valores superaram a marca de R\$ 100 bilhões. As novas renúncias representam quase 10% da arrecadação e se somam a um extenso rol de outras renúncias.

O último estudo de renúncias estimadas por bases efetivas (diferem um pouco das estimativas divulgadas quando a renúncia é aprovada)⁴ revelou que em 2012, o conjunto dessas renúncias totalizou R\$ 182,4 bilhões, 18,4% da arrecadação e 4,2% do PIB.

A Receita Federal ainda informa que, em 2014, as renúncias totalizaram R\$ 253,9 bilhões, correspondendo a 22,1% da arrecadação e 4,92% do PIB.

A Tabela 3 mostra apenas a renúncia recente, adotando-se os valores apresentados pela RFB. A ANFIP calcula que algumas renúncias, como a desoneração da folha de pagamentos, envolvem cifras ainda maiores. E ressalta que, ainda assim, os valores não refletem o real significado do conjunto das desonerações. Assim, a Tabela 3 adota para o Simples Nacional uma renúncia de R\$ 7,2 bilhões – porque é o impacto recentemente aprovado – mas, para o Regime Geral de Previdência Social - RGPS o efeito total acumulado do Sistema Simples é de 17,7 bilhões.

Mas, 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 a atual estrutura tributária brasileira.

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.

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, infelizmente, o governo e o Congresso ainda resistem em aumentar a progressividade do sistema, com a aprovação da tributação sobre grandes fortunas, por exemplo.

4 Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária – (Gastos Tributários) – Estimativas Bases Efetivas Ano Calendário 2012 – Série 2010 a 2014, em <https://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/gastos-tributarios/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/arquivos-e-imagens/dgt-bases-efetivas-2012-serie-2010-a-2014-final.pdf>. Acessado em abril/2014.



TABELA 3

VALORES DAS NOVAS RENÚNCIAS FISCAIS ADOTADAS A PARTIR DE 2010,
QUE PRODUZIRAM EFEITOS DE 2012 A 2014

R\$ milhões

Desonerações	2012	2013	2014
Folha de Salários	3.703	12.284	21.568
Cide-Combustível	8.461	11.481	12.717
IPI-Total	9.673	11.822	10.796
Cesta Básica	995	6.764	9.331
Simplex e MEI	5.740	6.315	7.235
IOF-Crédito PF	2.278	3.595	3.982
ICMS Base de Cálculo PIS/COFINS-Importação	0	715	3.641
Nafta e Álcool	21	1.933	3.552
Planos de Saúde	0	307	1.919
Tributação PLR	0	1.703	1.889
Entidades Beneficentes - Cebas	0	0	1.692
Vale-Cultura	0	441	1.676
INOVAR-Auto	0	1.500	1.662
Depreciação Acelerada BK	0	1.374	1.522
Transporte Coletivo	0	746	1.424
PRONON e PRONAS	0	1.223	1.349
IRPF-Transportadores	0	1.210	1.341
REPUBL-Redes	0	566	1.018
Lucro Presumido	0	0	976
Outros	15.593	14.605	14.756
Soma itens acima	46.464	78.584	104.046
Diferença ano anterior	-	32.120	25.462
Total de renúncias	182.410	225.630	253.902

Fonte: RFB, Análise da Arrecadação das Receitas Federais, quadros de apresentação das diversas edições.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

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 Cofins e PIS/Pasep.

A opção por aumentar a arrecadação através de contribuições sociais estava relacionada à concentração de recursos na esfera federal, porque não estão submetidas à repartição; à prática de desrespeitar a vinculação desses recursos com a Seguridade Social; à 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.

A Tabela 4 mostra elementos desse comportamento na arrecadação federal desde 1997. De 1997 a 2002, houve um grande aumento da carga tributária, motivada pelos ajustes negociados junto ao FMI. A receita de impostos e contribuições sociais e econômicas, descontada de incentivos e restituições, passou, em termos do PIB, de 10,9% para 14,8%. Um aumento expressivo que, ao final, representava quase 40% a mais em relação ao PIB.

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 4,4%.

A partir de 2005, o país entrou em um novo ciclo de crescimento, acompanhado de um maior grau de formalização das empresas e do emprego. Era de se esperar que a arrecadação federal aumentasse acima dos percentuais de incremento da economia. Mas, já nesse momento foram concedidas renúncias e criados regimes especiais de tributação. A maior parte das leis tributárias criava benefícios dirigidos a segmentos industriais e econômicos tidos como prioritários, buscando aumentar a competitividade da produção nacional e incentivar os investimentos do setor privado na expansão da produção.



TABELA 4

ARRECAÇÃO DA UNIÃO, EM RELAÇÃO AO PIB, IMPOSTOS E CONTRIBUIÇÕES SELECIONADOS – 1997A 2014

	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	4,63	2,80	1,76	2,05	11,24	-0,37	10,86	41,19	40,56
1998	5,32	2,61	1,62	2,15	11,71	-0,43	11,28	45,44	36,17
1999	5,38	3,85	1,51	2,22	12,96	-0,50	12,46	41,54	41,33
2000	5,46	4,15	1,57	2,54	13,72	-0,64	13,08	39,80	41,69
2001	5,64	4,39	1,48	2,64	14,15	-0,48	13,67	39,87	41,45
2002	6,65	4,37	1,33	3,02	15,37	-0,58	14,78	43,28	37,07
2003	6,38	4,47	1,14	2,85	14,85	-0,73	14,12	42,98	37,81
2004	6,30	5,07	1,17	2,86	15,40	-0,70	14,70	40,91	40,49
2005	6,95	5,06	1,21	2,80	16,03	-0,64	15,39	43,36	39,16
2006	6,82	4,78	1,17	2,76	15,53	-0,44	15,09	43,94	38,30
2007	7,16	4,75	1,24	2,76	15,91	-0,51	15,41	44,98	37,68
2008	7,59	4,90	1,27	1,84	15,60	-0,43	15,17	48,63	39,58
2009	7,09	4,50	0,92	1,64	14,14	-0,44	13,70	50,10	38,33
2010	6,54	4,64	1,03	1,85	14,05	-0,37	13,69	46,52	40,31
2011	7,04	4,57	1,07	1,98	14,66	-0,37	14,30	48,00	38,48
2012	6,82	4,68	0,97	1,89	14,37	-0,41	13,96	47,50	39,37
2013	6,95	4,91	0,91	1,83	14,61	-0,46	14,16	47,57	39,88
2014	6,80	4,48	0,94	1,77	13,98	-0,41	13,56	48,64	38,72

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional - STN, Relatórios Fiscais.

Nota: Os valores do PIB até 2011 estão de acordo com os últimos números divulgados pelo IBGE.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Assim, entre 2006 e 2008, a receita permaneceu inalterada, com uma média de 15,2% do PIB. Caiu naturalmente em 2009 e 2010, com os efeitos da crise. E, de 2011 a 2013, vem oscilando.

Em 2014, totalizou o menor percentual em relação ao PIB desde 2001, que foi de 13,6%. Neste ano, impactaram negativamente o volume expressivo de renúncias e um menor desempenho econômico, diminuindo



do o lucro e a renda das empresas. Nessa situação, o efeito negativo sobre a arrecadação é maior do que a diminuição da renda e do lucro dos agentes econômicos.

1.5. O AJUSTE FISCAL DE 2015 E AS MEDIDAS QUE AFETAM A SEGURIDADE SOCIAL

Ao final de 2014, o governo editou duas medidas provisórias que afetam diretamente a execução de programas da Seguridade Social. A MP 664 modifica critérios para concessão de benefícios da Previdência Social, especialmente a pensão e o auxílio-doença. A MP 665 altera benefícios do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, seguro desemprego, seguro defeso e abono salarial.

Embora o discurso principal seja realizar correções nos sistemas, as MP foram anunciadas pelo Ministro da Fazenda no pacote de medidas do ajuste fiscal para 2015, já identificando a enorme economia de R\$ 18 bilhões pretendida com as mudanças.

Fossem as correções a motivação principal das mudanças, o instrumento dessas alterações seriam projetos de lei.

Há, por exemplo, necessidade de combater desvios de finalidade provocados pelas aproximações conjugais por conveniência, com o objetivo exclusivo de deixar uma “herança” sem qualquer relação anterior que a legitime. Mas, o foco no ajuste impede a justa dosagem de todas as mudanças. Afinal, não se deve construir um sistema de carências e requisitos para os regimes previdenciários divorciados da realidade do mercado de trabalho.

Entre as alterações promovidas pela MP 664, destacam-se as relativas ao benefício de pensão por morte.

Foi ampliada a carência contributiva do segurado para dois anos e ainda o mesmo prazo como requisito adicional relacionado à data de constituição do casamento ou união estável. A ampliação da carência para dois anos, contida na MP é excessiva, pois trata-se de um benefício de risco. A pensão por morte não pode exigir a maior carência do sistema.



Com dois anos de carência, a MP não resguarda a situação, por exemplo, de segurada que tenha um ano de filiação (cumpra a carência para o salário maternidade) e vem a falecer por complicações na gravidez ou no parto.

O benefício, antes vitalício para cônjuges, companheiro ou companheira do segurado, passou a ter uma duração de acordo com a idade do beneficiário (expectativa de vida calculada anualmente pelo IBGE) no momento da concessão. E, exceto para os casos de incapacidade laborativa do beneficiário, a pensão somente permanecerá vitalícia se o cônjuge companheiro ou companheira possuírem mais de 44 anos de idade.

O valor do benefício base deixado aos beneficiários também será alterado, sendo reduzido à metade. Haverá um acréscimo temporário de até cinco parcelas de 10% por dependente, que se extinguem com a maioridade (21 anos) de cada um deles. A proposta de redução do benefício base a 50%, parte do pressuposto errôneo de redução pela metade dos custos de manutenção de uma família com a morte de um provedor. Desconhece que há despesas fixas que não serão reduzidas com a morte de um cônjuge.

Essas mudanças atingem também a pensão deixada pelos servidores públicos federais, com aumento de carências e outros requisitos. Entretanto, o valor do benefício não é reduzido à metade como no RGPS porque, neste caso, há disposição constitucional pela integralidade.

Para o auxílio-doença, a MP alterou o cálculo, de forma que o valor do benefício não ultrapasse à média dos salários de contribuição dos últimos doze meses. Foram ampliados de 15 para 30, os dias em que o pagamento desse benefício se dá a cargo da empresa. Reconhecidamente, os afastamentos dos trabalhadores têm se prolongado pela maior proporção de casos identificados como de doenças ocupacionais ou crônicas, em sua maior parte derivadas de inovações no próprio processo produtivo. Nesse aspecto, foi o único ponto em que as modificações resultaram em melhores condições para o trabalhador que passou a receber integralmente o salário no primeiro mês de afastamento.

É excluído o direito à pensão, quando o beneficiário for condenado pela prática de crime doloso de que tenha resultado a morte do segurado (essa exclusão vinha sendo praticada por meio de sentenças judiciais condenatórias, com a MP passa a ser imperativo legal).



Em relação aos serviços de perícia médica, a MP admite realizar perícias médicas por convênio ou acordo de cooperação técnica com empresas; e por termo de cooperação técnica firmado com órgãos e entidades públicos, especialmente onde não houver serviço de perícia médica do INSS.

A cooperação com entidades e órgãos públicos – unidades do Sistema Único de Saúde - SUS ou do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, presentes em todos os municípios e na maior parte dos distritos – pode suprir a falta de estrutura da perícia médica, desde que devidamente cobertas por profissionais capacitados. Mas, deve merecer total oposição, a realização de convênios ou acordos com empresas.

É competência de a perícia médica apontar os casos de nexo técnico entre a doença, lesão ou sequelas e as condições de trabalho. Havendo correlação, há uma notificação pelo perito, através da Comunicação de Acidente de Trabalho - CAT, da qual podem resultar responsabilidades às empresas, com consequências, pelo menos, econômicas, já que passam a pagar mais pelo seguro acidente de trabalho. Não podem as empresas, mesmo as que possuem serviço médico, próprio ou em convênio, serem responsáveis pela perícia, já que não haveria a imparcialidade que o serviço exige.

Vale lembrar que a terceirização da perícia médica realizada em anos anteriores teve péssimas consequências para o direito à previdência e para as próprias contas do RGPS.

Durante a tramitação no Congresso, os parlamentares rejeitaram a redução do valor básico da pensão para 50% e reduziram as carências contributivas para 18 meses, mantendo a exigência de comprovação de dois anos de vida em comum. Em relação ao tempo de duração das pensões, foi mantida a perda da vitaliciedade do benefício, mas o seu tempo de duração aumentou.

Outro ponto importante modificado pelo Congresso foi em relação à aposentadoria por tempo de contribuição. Alternativamente ao fator previdenciário, criado em 1999, os parlamentares estabeleceram a Regra 85-95, dispensando da aplicação desse redutor de benefícios, os segurados que somam, entre tempo de contribuição e idade, 85 anos para as mulheres e 95, para os homens.



O texto aprovado pelo Congresso Nacional foi promulgado com vetos e, particularmente, houve dois importantes vetos no projeto de lei de conversão da MP 664. A possibilidade de expansão dos serviços de perícia para entidades privadas foi vetada. Além do corpo de peritos próprios do INSS, apenas podem ser conveniados serviços do SUS, e somente onde não houver perícia previdenciária. A regra do fator também foi vetada. Mas substituída por uma similar.

As novas regras da aposentadoria estão contidas na MP 676. A Fórmula 85/95 estará em vigor até 2017. A partir daí sofrerá acréscimos em até cinco pontos, de modo a exigir que a soma entre tempo de contribuição e idade necessária para dispensar a aplicação do fator seja de 100 em 2022, para os homens, e de 90, para as mulheres.

A existência de um mecanismo que exclua a aplicação do fator é muito importante para o segurado que se aposenta por tempo de contribuição. O fator foi criado, em 1999, depois que o governo não conseguiu aprovar a idade mínima para concessão do benefício na reforma da previdência de 1998.

Pelo fator, o valor do benefício depende de uma combinação entre tempo de contribuição e idade, onde este é o elemento determinante. A partir da idade tem-se o tempo de sobrevivência correspondente (calculado pelo IBGE), que atua diretamente para a redução do valor da aposentadoria.

Quando o fator foi criado em 1999, um trabalhador com 35 anos de contribuição precisava ter 59 anos de idade para não perder o valor do benefício. Em 2015, com esse mesmo tempo de contribuição, é exigida a idade mínima de 64 anos para que o fator não diminua o valor da aposentadoria. Com 35 anos de contribuição e 59 anos, o segurado estaria submetido a um fator de 0,815, perdendo 18,5%, quase um quinto, do seu benefício.

O fator foi criado para incentivar o trabalhador a postergar o seu benefício. Mas a sua imprevisibilidade tem diminuído essa possibilidade. A cada ano surge uma nova tábua de expectativa de vida e com ela um novo fator. E não há garantia de que o esforço de adiar a aposentadoria apresente os resultados esperados.

Com a fórmula 85/95 há maior previsibilidade. Em 2015, um segurado com 35 anos de contribuição e 56 anos de idade, ao se aposentar, perde



27% da sua aposentadoria pelo fator. Para fugir dessas perdas, precisaria trabalhar mais cinco anos, para ter 61, de idade, e 40, de contribuição. Tendo emprego e saúde, poderia se sujeitar a esse novo prazo, mas não há garantia. Nesses cinco anos, cinco novas tábuas de expectativa serão calculadas pelo IBGE. E findo esse quinquênio, o sonho de pôr fim às perdas pode não se concretizar.

Pela regra 85/95, esse trabalhador em 2015 soma 91 pontos e sabe que em mais dois anos, com idade de 58 anos, e já contabilizando mais de 37 anos de contribuição, somará 95 e poderá se aposentar integralmente.

Há mais razoabilidade se esse segurado postergar o seu pedido de aposentadoria nas condições da fórmula 85/95 do que pelas regras do fator.

Mesmo havendo acréscimos na regra 85/95, ela ainda é muito melhor para o trabalhador do que as regras do fator. Primeiro, porque há um limite para os acréscimos, ao contrário da tábua de expectativa que pode crescer continuamente. Segundo, há previsibilidade, os acréscimos são datados e os seus efeitos mensuráveis. As mudanças do fator não podem ser previsíveis, especialmente quando há um novo senso e as bases de referências dos cálculos do IBGE são integralmente modificadas⁵.

A MP 665 amplia carências e reduz benefícios relativos ao seguro desemprego, seguro defeso e abono salarial.

O governo alega que as despesas com esses benefícios cresceram rapidamente. Mas, as medidas contidas na MP desconhecem que um importante componente deste crescimento está relacionado à alta rotatividade do trabalho praticado pelas empresas no país, muito acima da média mundial. Também se desconhece que as receitas tributárias do FAT (a contribuição social do PIS) vêm sendo reduzidas pela alta taxa de renúncias fiscais.

Assim, o pretendido ajuste na situação financeira do FAT é totalmente direcionado para a redução nas despesas com benefícios, com ampliação de carências e redução do quantitativo de prestações a que o trabalhador tem direito a cada período de referência. Nenhuma medida está vocacionada

⁵ Entre um senso e outro, as tábuas de expectativas de vida do IBGE são calculadas pelos números da PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, que possuem uma abrangência, quantitativa e qualitativa bem inferiores. Quando há um senso, a cada 10 anos, uma nova base de referência é criada e a tábua de expectativa de vida tem sofrido variações abruptas.



a reduzir a rotatividade do mercado de trabalho, taxando ou concedendo bônus às empresas que reduzam o volume de demissões sem justa causa, conforme mandamento expresso constitucional.

Para ter direito ao seguro desemprego, o trabalhador precisava ter seis meses de trabalho. Com a MP, essa exigência aumentou e passou a ser diferenciada: para a primeira solicitação, são exigidos 18 meses de contratação dentro dos últimos 24 meses; para a segunda, 12 meses dos últimos 16 meses; para as demais, seis meses imediatamente anteriores.

Essas novas exigências não estão de acordo com a realidade do mercado de trabalho brasileiro, especialmente diante da alta rotatividade. Segundo Ricardo Paes de Barros, subsecretário de Assuntos Estratégicos da Presidência, essas mudanças vão afetar principalmente os trabalhadores que estão entrando no mercado de trabalho formal, como os mais jovens e os que deixaram a informalidade, que estão expostos a empregos de menor duração. Para esses, a vida será mais dura a partir de 2015.

A exigência de que o trabalhador entrando no mercado de trabalho acumule 18 meses de trabalho nos últimos dois anos é irreal. Dados da Relação Anual de Informações Social – RAIS, de 2013 (última disponível) aponta que os trabalhadores em situação de primeiro emprego, contratados pela CLT por prazo indeterminado e que foram demitidos ao longo daquele ano (exatamente o grupo que teria direito ao seguro desemprego) acumularam em média menos de cinco meses de trabalho e sequer fizeram jus ao benefício nas regras atuais. A ampliação da carência afastará a maior parte dos trabalhadores da condição de beneficiário.

A rotatividade no Brasil, entre 2010 e 2013, situou-se entre 43% e 45% do total de trabalhadores celetistas contratados por prazo indeterminado (esse número é referente à rotatividade descontada que já excetua as rescisões por morte, aposentadoria etc.). Nessa categoria de trabalhadores, entre os que foram demitidos em 2013, 31,2% acumularam menos de três meses de trabalho; 15,2% entre três e menos de seis meses; 19,6% entre seis e 11 meses. Apenas 33% acumularam mais de um ano. Ou seja, dois terços dos trabalhadores não conseguiriam, mesmo se empregando em mais de uma empresa, totalizar 18 meses empregos no período de dois anos, porque, vale ressaltar, que o tempo de recolocação está em queda, mas ainda supera



os seis meses. Segundo o Dieese, entre os desligamentos ocorridos durante o ano, houve uma predominância maior dos trabalhadores mais jovens e de relativamente menor escolarização.

O último estudo do Dieese sobre o seguro desemprego (dados de 2010) apontou que dos 16 milhões de trabalhadores da CLT demitidos sem justa causa, apenas 7,6 milhões receberam o seguro desemprego. Ou seja, menos da metade estava em condições de cumprir os requisitos legais.

Para que o seguro desemprego possa prover assistência financeira temporária ao trabalhador afastado de suas atividades profissionais de modo involuntário, especialmente para o recém-ingresso no mercado formal e diante das perspectivas de pioras do cenário em 2015, o aumento de carência não pode ser aprovado.

Ao contrário, o governo deveria ter regulamentado o § 4º do Art. 239, da Constituição Federal - CF, que determina:

“§ 4º - O financiamento do seguro-desemprego receberá uma contribuição adicional da empresa cujo índice de rotatividade da força de trabalho superar o índice médio da rotatividade do setor, na forma estabelecida por lei.”

O número de prestações do benefício diminui. Antes, eram quatro prestações contínuas ou alternadas a cada 16 meses. Com a mudança, passam a ser de 3 a 5 prestações para cada 24 meses. Para a primeira solicitação, são 4 se o trabalhador tiver de 18 a 23 meses de emprego e 5 se tiver 24. Para a segunda, serão 4 se o trabalhador tiver de 12 a 23 ou 5 se tiver 24. Na terceira, serão três se tiver de seis a onze meses e quatro se tiver de doze a 23 e cinco se tiver 24 meses.

Para o seguro defeso, a MP traz várias mudanças. As principais são: é exigido exercício profissional exclusivo e ininterrupto entre os períodos de defeso; a carência passou de um para três anos de registro como pescador profissional e os benefícios passam a ser administrados pelo INSS.

Em relação ao abono salarial, a carência passou de um para seis meses de trabalho registrados no ano anterior e o valor do benefício deixa de ser de um salário mínimo para ser proporcional ao tempo de serviço registrado no ano anterior, na proporção de um doze avos por mês de trabalho registrado.

Essas alterações afrontam a determinação do Art. 239, § 3º, da Constituição Federal:



Art. 239. A arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social, criado pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, criado pela Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970, passa, a partir da promulgação desta Constituição, a financiar, nos termos que a lei dispuser, o programa do seguro-desemprego e o abono de que trata o § 3º deste artigo. (Regulamento)

.....

§ 3º - Aos empregados que percebam de empregadores que contribuem para o Programa de Integração Social ou para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, até dois salários mínimos de remuneração mensal, é assegurado o pagamento de um salário mínimo anual, computado neste valor o rendimento das contas individuais, no caso daqueles que já participavam dos referidos programas, até a data da promulgação desta Constituição.

O § 3º determina o pagamento de um salário mínimo anual, para todos os trabalhadores que percebem de empregadores que contribuem para o PIS até dois salários mínimos mensais. Ou seja, a Constituição assegura o benefício no valor de um salário mínimo e não admite a ampliação da exigência, porque o direito está assegurado aos trabalhadores empregados das empresas contribuintes para o PIS. Não há espaço para regulação legal desses dispositivos, muito menos de forma restritiva.

As mudanças reduzirão drasticamente o público alvo desse benefício, hoje disponibilizado aos trabalhadores de menor renda e ainda reduzirá o valor entregue a cada um.

Como o abono salarial não tem prerrogativa contributiva para o segurado (as empresas pagam o PIS proporcionalmente ao seu faturamento), a diminuição das despesas com esses benefícios não poderia excluir justamente os trabalhadores que estiveram, no ano anterior, em piores condições e não conseguiram encontrar emprego formal por mais de um mês.

Durante a tramitação, a MP 665 também foi bastante alterada. Os acréscimos de tempo de trabalho exigidos para a concessão do seguro-desemprego foram diminuídos e foram criadas regras diferenciadas para o trabalhador rural. Houve também várias flexibilizações para o seguro-desemprego relativo ao tempo de defeso, para o pescador artesanal.



Os novos prazos exigíveis para a concessão do seguro desemprego são de pelo menos 12 (doze) meses nos últimos 18 (dezoito) meses imediatamente anteriores à data de dispensa, quando da primeira solicitação; pelo menos 9 (nove) meses nos últimos 12 (doze) meses imediatamente anteriores à data de dispensa, quando da segunda solicitação; e cada um dos 6 (seis) meses imediatamente anteriores à data de dispensa, quando das demais solicitações.

Em relação ao abono salarial, o Congresso manteve a redução do valor do benefício, que passou a ser calculado na proporção de 1/12 (um doze avos) do valor do salário-mínimo vigente na data do respectivo pagamento, multiplicado pelo número de meses trabalhados no ano correspondente. Foi também mantida a exigência de que o trabalhador estivesse empregado por pelo menos 90 dias no ano anterior. No entanto esse acréscimo da exigência do tempo de emprego foi vetado e não faz parte da lei sancionada.

Durante a tramitação dessas matérias, no Congresso Nacional, a ANFIP patrocinou diversas emendas para evitar a perda de direitos dos trabalhadores e ingressou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade contra a MP 664.

1.6. A EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL EM 2014

A execução do Orçamento da Seguridade Social em 2014 foi resultado de vários fatores analisados nas seções anteriores. Mas, em especial, a baixa expansão da economia, o aumento substantivo das renúncias tributárias e das taxas de juros reais e dos menores índices de crescimento do emprego e da renda do trabalho.

A seguir serão apresentados os números da Seguridade Social, detalhados nos capítulos seguintes.

Nesse cenário, a Seguridade Social exibiu um bom resultado em 2014. Em um ano de baixo crescimento econômico e volumosas desonerações, as receitas totalizaram R\$ 686,1 bilhões, superando em R\$ 35,1 bilhões a arrecadação de 2013. Esse aumento de 5,4% é inferior ao aumento nominal do PIB, de 7,1%.



E, como nos anos anteriores, a arrecadação previdenciária cresceu 10,2%, mantendo um desempenho superior à evolução do PIB.

Outra variação mais significativa está relacionada às receitas do FAT. Em 2013, os recursos das aplicações financeiras perderam quase R\$ 6 bilhões. Como foi disposto na Análise da Seguridade Social de 2013, era um efeito passageiro, relacionado com a marcação a valor de mercado dos títulos. Passado esse efeito, as receitas do FAT totalizaram R\$ 13,5 bilhões, 40,7% acima dos valores de 2013. Esse ponto será detalhado no próximo Capítulo.

As despesas da Seguridade somaram R\$ 632,2 bilhões, 10,0% acima dos valores de 2013.

Assim, o Orçamento da Seguridade Social apresentou um resultado no exercício de R\$ 53,9 bilhões, que foi inferior em R\$ 22,3 bilhões ao de 2013.

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 detalhados nos capítulos seguintes.

A Análise da Seguridade Social segue a legislação que determina a compensação integral da Previdência pelas perdas da desoneração⁶.

Como na última edição, 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 essas perdas superaram em muito as previsões e as estimativas apresentadas pela RFB e pelo Ministério da Previdência Social.

Ao longo de 2014, o Tesouro repassou ao RGPS R\$ 18,0 bilhões. Mas, segundo os cálculos da ANFIP, ainda faltaram R\$ 12,0 bilhões. Essa diferença decorre, primeiro, da defasagem de quatro meses entre a perda da arrecadação e os repasses do Tesouro. Mas, no fundamental, há discordâncias entre o valor total da renúncia desse processo.

6 Os números constantes dos relatórios de resultado do RGPS não detalham as perdas não integralizadas, diminuindo a arrecadação e inflando a necessidade de cobertura do sistema. Isto somente favorece o falso discurso do déficit previdenciário.

O conjunto das demais contribuições sociais – Cofins, CSLL e PIS/Pasep - apresentou uma arrecadação ligeiramente inferior à de 2013. Foram R\$ 310,9 bilhões em 2014 e R\$ 313,0 em 2013. Nos anos anteriores, sempre era identificado um crescimento substantivo dessa arrecadação.

TABELA 5
RECEITAS, DESPESAS E RESULTADO DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL,
2008, 2010 E 2012 A 2014, VALORES CORRENTES

R\$ milhões, valores correntes %

RECEITAS REALIZADAS	2008	2010	2012	2013	2014	Diferença 2014 / 2013	%
1. Receita de contribuições sociais	58.830	41.266	73.814	634.239	665.163	30.923	4,88
Receita Previdenciária ⁽¹⁾	63.355	11.968	283.441	317.164	349.503	32.339	10,20
Arrecadação Previdenciária	63.355	211.968	278.160	307.147	337.503	30.356	9,88
Urbana	158.383	207.154	272.397	300.991	330.833	29.842	9,91
Rural	4.973	4.814	5.763	6.156	6.670	514	8,35
Compensações não repassadas ⁽³⁾			5.281	10.017	12.000	1.983	19,80
Cofins	20.094	140.023	181.555	199.410	195.914	-3.496	-1,75
CSLL	42.502	45.754	57.316	62.545	63.197	652	1,04
PIS/Pasep	30.830	40.372	47.738	51.065	51.773	708	1,39
Outras contribuições ⁽⁴⁾	3.053	3.148	3.765	4.055	4.775	720	17,75
2. Receitas de entidades da Seguridade	13.765	14.693	20.147	14.974	19.093	4.119	27,51
Recursos Próprios do MDS	84	305	66	239	183	-56	-23,48
Recursos Próprios do MPS	1.063	267	708	819	608	-211	-25,76
Recursos Próprios do MS	2.338	2.700	3.433	3.858	4.312	455	11,78
Recursos Próprios do FAT	9.959	10.978	15.450	9.550	13.438	3.888	40,71
Taxas, multas e juros da Fiscalização	321	443	491	509	552	43	8,48
3. Contrapartida do Orç. Fiscal para EPU ⁽⁵⁾	2.048	2.136	1.774	1.782	1.835	54	3,00
Receitas da Seguridade Social	374.644	458.094	595.735	650.995	686.091	35.096	5,39

(Continua)

(Continuação)

DESPESAS REALIZADAS	2008	2010	2012	2013	2014	Diferença 2014 / 2013	
1. Benefícios Previdenciários ⁽¹⁾	200.174	256.259	316.589	357.003	394.201	37.198	10,4
Previdenciários urbanos	159.565	199.461	243.954	274.652	303.541	28.888	10,5
Previdenciários rurais	39.997	55.473	71.135	80.355	88.703	8.348	10,4
Compensação previdenciária ⁽⁶⁾	612	1.325	1.500	1.996	1.958	-38	-1,9
2. Benefícios assistenciais	15.641	22.234	30.324	33.869	37.598	3.728	11,0
Assistenciais - LOAS	13.748	20.380	28.485	32.119	35.942	3.823	11,9
Assistenciais - RMV	1.893	1.854	1.839	1.750	1.656	-95	-5,4
3. Bolsa família e outras transferências	10.605	13.493	20.543	24.004	26.162	2.158	9,0
4. EPU - Benefícios de Legislação Especial	2.048	2.136	1.774	1.782	1.835	54	3,0
5. Saúde: despesas do MS ⁽⁷⁾	50.270	62.329	80.085	85.429	94.235	8.806	10,3
6. Assistência social: despesas do MDS ⁽⁷⁾	2.600	3.994	5.659	6.227	7.020	792	12,7
7. Previdência social: despesas do MPS ⁽⁷⁾	4.755	6.482	7.171	7.401	7.828	427	5,8
8. Outras ações da seguridade social	3.922	7.584	10.410	11.972	10.965	-1.007	-8,4
9. Benefícios FAT	20.690	29.195	39.950	46.561	51.833	5.272	11,3
10. Outras ações do FAT	726	560	541	505	522	16	3,3
Despesas da Seguridade Social	311.431	404.266	513.045	574.754	632.199	57.444	10,0
Resultado da Seguridade Social	63.213	53.828	82.690	76.241	53.892	-22.349	-29,3

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI - extração Siga Brasil; para os dados do RGPS, o fluxo de caixa do Ministério da Previdência Social - MPS; e para as compensações não repassadas, ANFIP.

Notas: (1) receitas previdenciárias líquidas acrescidas das compensações pela desoneração da folha de pagamentos; (2) arrecadação previdenciária, regime de caixa, acrescidas das compensações pela desoneração da folha; (3) compensação pela desoneração da folha de pagamentos não repassada; (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 ao custeio e investimento.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

As demais receitas do Orçamento da Seguridade Social, compostas por receitas próprias dos órgãos e entidades da Seguridade, somaram R\$ 19,1 bilhões, crescendo 27,5% em relação a 2013. Esse resultado decorreu, quase que exclusivamente, das receitas financeiras do FAT.

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 2014 esses valores corresponderam a R\$ 1,8 bilhão.

As despesas da Seguridade Social somaram R\$ 632,2 bilhões, 10,0% acima dos valores de 2013, um acréscimo de R\$ 57,4 bilhões.

As despesas com o Regime Geral de Previdência Social – RGPS somaram R\$ 394,2 bilhões. Nos anos anteriores, as despesas com os benefícios rurais cresciam mais, proporcionalmente, do que os urbanos, em função do impacto direto dos reajustes reais do salário mínimo. A situação se alterou, com a desaceleração do PIB e os menores reajustes reais concedidos ao salário mínimo.

Ao final de 2014, o governo apresentou a Medida Provisória nº 664 alterando as regras de concessão e valores desses benefícios, com o claro intuito de ampliar carências e diminuir as prestações pagas aos trabalhadores. Essa MP está analisada no Capítulo 4, na seção relativa aos benefícios previdenciários.

Na área da Saúde foram gastos R\$ 94,2 bilhões, 10,3% acima dos valores de 2013. Esses gastos 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 inativos⁷ e despesas com encargos da dívida.

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 2014, essas despesas somaram R\$ 51,8 bilhões, 11,3% acima dos valores de 2013. 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.

7 Desde 2012, está em vigor uma nova legislação determinando os gastos mínimos em saúde - Lei Complementar n.º 141, de 2012. 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.



Ao final de 2014, o governo apresentou a Medida Provisória nº 665 alterando as regras de concessão e os valores desses benefícios, com o claro intuito de ampliar carências e diminuir as prestações pagas aos trabalhadores. Essa MP está analisada no Capítulo 3, na seção relativa aos benefícios do FAT.

Com os pagamentos dos benefícios assistenciais de prestação continuada da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS foram despendidos R\$ 37,6 bilhões. São beneficiários idosos e famílias com pessoas portadoras de deficiência que, em ambos os casos, precisam ser enquadrados nos critérios de baixa renda. Esses valores cresceram 11,0% em relação a 2013.

Os benefícios da Renda Mensal Vitalícia – RMV somaram R\$ 1,7 bilhão. Esse programa foi criado em 1974 (também destinado a idosos e deficientes) e extinto em 1994, quando foi substituído pelos Benefícios de Prestação Continuada – BPC previstos 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 e a elevação dos valores dos benefícios, os gastos com os programas do Bolsa Família cresceram para R\$ 26,2 bilhões, 9,0% a mais do que em 2013. Trata-se do efeito direto da criação do Brasil Sem Miséria – um Plano para superação da extrema pobreza e para universalização das políticas sociais. Comparativamente aos grandes resultados do programa, os valores gastos são pequenos. Entre 2011 e 2014, foram atendidas 14 milhões de famílias e retiradas da extrema pobreza 22,2 milhões de pessoas. Uma feliz combinação entre benefícios pecuniários complementares da renda, interligação com programas educacionais, de saúde e de capacitação e inserção produtiva.

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 12,4%, um valor pouco inferior aos 12,6% de 2013 e 2012, mas superiores aos 11,8% de 2010. O destaque positivo foram as contribuições previdenciárias, que passaram de 6,15% para 6,33%.

As despesas da Seguridade Social aumentaram frente ao PIB. Em 2014, totalizaram 11,5%, um pouco superiores aos 11,1% de 2013 e aos 10,9% de 2012. As que mais cresceram foram às relativas aos benefícios previdenciários, de 6,92% para 7,14%, aos benefícios do FAT, de 0,90% para 0,94% e com serviços de Saúde, que passaram de 1,66%, para 1,71%.

Em relação à Saúde, a execução em 2014 foi muito próxima à realizada em 2012. Essas flutuações são naturais, já que tais despesas respondem às variações do PIB do ano anterior, e não do PIB do exercício. A partir de 2015, essas despesas estarão vinculadas à Receita Corrente Líquida - RCL, em função da Emenda Constitucional nº 86, de 2015.

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

TABELA 6

RECEITAS E DESPESAS DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL,
2008, 2010 E 2012 A 2014, EM % DO PIB

	% do PIB				
RECEITAS REALIZADAS	2008	2010	2012	2013	2014
1. Receita de contribuições sociais	11,55	11,35	12,17	12,30	12,05
Receita Previdenciária	5,26	5,45	6,01	6,15	6,33
Cofins	3,86	3,60	3,85	3,87	3,55
CSLL	1,37	1,18	1,22	1,21	1,14
PIS/Pasep	0,99	1,04	1,01	0,99	0,94
Outras contribuições	0,10	0,08	0,08	0,08	0,09
2. Receitas de entidades da Seguridade	0,44	0,38	0,43	0,29	0,35
3. Contrapartida do Orç. Fiscal para EPU	0,07	0,05	0,04	0,03	0,03
Receitas da Seguridade Social	12,1	11,8	12,6	12,6	12,4
DESPESAS REALIZADAS	2008	2010	2012	2013	2014
1. Benefícios Previdenciários	6,44	6,59	6,72	6,92	7,14
2. Benefícios assistenciais	0,50	0,57	0,64	0,66	0,68
3. Bolsa-Família e outras Transferências	0,34	0,35	0,44	0,47	0,47
4. EPU - Benefícios de Legislação Especial	0,07	0,05	0,04	0,03	0,03
5. Saúde: despesas do MS	1,62	1,60	1,70	1,66	1,71
6. Assistência social: despesas do MDS	0,08	0,10	0,12	0,12	0,13
7. Previdência social: despesas do MPS	0,15	0,17	0,15	0,14	0,14
8. Outras ações da seguridade social	0,13	0,20	0,22	0,23	0,20
9. Benefícios FAT	0,67	0,75	0,85	0,90	0,94
10. Outras ações do FAT	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01
Despesas da Seguridade Social	10,0	10,4	10,9	11,1	11,5
Resultado da Seguridade Social	2,03	1,38	1,75	1,48	0,98

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

Nota: Com os valores do PIB divulgados pelo IBGE em abril de 2015.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.



2. AS RECEITAS DA SEGURIDADE SOCIAL

As receitas do Orçamento da Seguridade Social em 2014 foram de R\$ 686,1 bilhões, R\$ 35,1 bilhões acima dos valores de 2013. O crescimento em relação ao ano anterior foi de 5,4%. Um incremento muito menor do que os 9,3% e 13,0% verificados, respectivamente, em 2013 e 2012.

A variação de 2014 foi, portanto, inferior à inflação e ao PIB nominal.

As receitas das contribuições sociais cresceram R\$ 30,9 bilhões em relação a 2013 e totalizaram R\$ 665,2 bilhões. Para esse resultado, foi fundamental a arrecadação das contribuições previdenciárias, que importaram em R\$ 349,5 bilhões, R\$ 32,4 bilhões acima dos valores arrecadados em 2013. Em relação a Cofins, CSLL e PIS/Pasep, os valores de 2014 apresentam-se inferiores aos de 2013. Isto porque, para a Cofins, houve uma queda de R\$ 3,5 bilhões em sua arrecadação.

Para a contribuição previdenciária, a ANFIP considera, além da arrecadação previdenciária propriamente dita, o conjunto dos valores envolvidos na desoneração da folha de pagamentos. Atualmente, o Tesouro cumpre apenas parcialmente a determinação legal de cobrir todas as perdas com a renúncia das contribuições previdenciárias. E, somente para cobrir os repasses não realizados, é preciso contabilizar mais R\$ 12 bilhões. Trata-se de um valor significativo porque representa cerca de 3,3% dos valores arrecadados com esta contribuição.



Ainda assim, esses resultados são expressivos por dois motivos: primeiro, porque foram fortemente ampliadas as renúncias concedidas; segundo, porque 2014 foi o terceiro ano consecutivo de menor expansão do PIB e há uma tendência de os efeitos negativos sobre a arrecadação serem maiores nesse contexto.

Renúncias, benefícios fiscais e créditos presumidos foram concedidos para auxiliar na recuperação da economia e para reduzir os preços dos produtos constituindo-se em instrumentos adicionais de controle da inflação.

Nada mais oportuno do que a discussão permanente dos limites do uso desses instrumentos, analisando a sua conveniência e oportunidade diante das necessidades de financiamento dos programas e ações da Seguridade Social e a sua eficácia em relação aos objetivos a que se propõem, evitando que esses recursos sejam apenas redirecionados para o aumento da lucratividade das empresas e segmentos econômicos beneficiados.

A Tabela 7 apresenta os dados da arrecadação das contribuições sociais Cofins, PIS e CSLL em diversos exercícios. Pode-se acompanhar o efeito das renúncias concedidas ao longo dos diversos anos. Há um grande crescimento dessas renúncias desde o início da crise, em 2008 e um grande salto de 2013 para 2014.

No último ano, as renúncias já representavam mais de um quarto da arrecadação dessas contribuições e, em grande parte, explicam a queda dessas receitas em relação ao PIB. Como a Tabela mostra, a soma das renúncias aos valores do principal da arrecadação apresenta como resultado valores muito estáveis de aproximadamente 7% do PIB.

Outro dado importante que a Tabela permite acompanhar é o efeito dos diversos parcelamentos para devedores sobre a arrecadação. Em 2012, essas receitas relativas às políticas de recuperação de parcelas atrasadas e de parcelamentos a devedores e inadimplentes foram muito expressivas.

Desde 2009, o chamado “Refis da Crise” (Lei nº 11.941, de 2009) concedeu condições muito generosas de refinanciamento do débito tributário. Por diversos problemas, principalmente operacionais, uma parcela maior dessa arrecadação se realizou a partir de 2012. Naquele ano, a soma das receitas de parcelamentos do principal e da dívida ativa e as poucas multas não perdoadas totalizou R\$ 19,1 bilhões.

TABELA 7

ARRECADAÇÃO, RECEITAS DE PARCELAMENTOS, JUROS, MULTAS,
DÍVIDA ATIVA E RENÚNCIAS DAS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS COFINS, PIS, CSLL,
2005, 2008, 2010 E 2012 A 2014

	R\$ milhões						
	2005	2008	2010	2012	2013	2014	% 2014/2013
Receita do Principal	130.702	189.387	223.556	267.471	300.238	304.390	1,4
Parcelamentos	2.945	1.305	346	15.122	3.514	3.245	-7,7
Juros e multas	4.024	1.706	1.637	2.423	2.142	1.915	-10,6
Dívida ativa	241	1.027	610	1.593	7.127	1.335	-81,3
Total	137.913	193.426	26.149	286.609	313.020	310.884	-0,7
% PIB	6,35	6,22	5,82	6,08	6,07	5,63	
Renúncias	8.750	28.316	49.172	53.650	63.990	79.450	24,2
% Renúncias / principal	6,7	15,0	22,0	20,1	21,3	26,1	
Principal mais renúncias	139.452	217.703	272.728	321.121	364.228	383.840	5,4
% PIB	6,4	7,0	7,0	6,8	7,1	7,0	

Fonte: Para a arrecadação: Siga Brasil.

Nota: Para as renúncias: Relatório de Gastos Tributários da RFB.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Em 2013 e 2014, tivemos reabertura de prazos, novos parcelamentos e muitos perdões. E, até um novo Refis, dirigido para débitos do sistema financeiro e das empresas nacionais com subsidiárias no exterior (MP 627, convertida na Lei nº 12.973, de 2014).

Esses sucessivos parcelamentos têm sido apontados como uma leniência em relação à irregularidade fiscal das empresas. O Refis da Crise, por exemplo, determinou facilidades que acabam por incentivar 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; com a repactuação dos diversos parcelamentos anteriores, com redução integral dos valores de encargo legal e de 40% a 80%, para as multas.

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

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

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

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 – inclusive os que deveriam incidir sobre o lucro. 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 mais um tributo, a contribuição patronal para a previdência, é calculado sobre o faturamento dessas empresas e não mais sobre a respectiva folha de pagamentos.

A primeira fase da expansão do Simples Nacional foi aprovada em 2014. As mudanças permitem o enquadramento da quase totalidade dos segmentos econômicos no sistema e ampliam a eficácia dos instrumentos de desburocratização para essas empresas. Os limites de faturamento passaram a ser o principal critério para a entrada no sistema. E, para 2015, foram prometidas novas tabelas de alíquotas, para reduzir o encargo dessas medidas.

Neste capítulo, será analisado somente o comportamento da arrecadação das contribuições típicas que incidem sobre o faturamento das em-



presas: da Cofins e da contribuição para o PIS. A análise da contribuição previdenciária e dos impactos da desoneração da folha está no Capítulo 4.

Em 2014, a arrecadação dessas contribuições foi influenciada por uma menor expansão das vendas no comércio varejista, um dos principais fatores a determinar esse comportamento. Ressalte-se que o comportamento da maior parte dos indicadores macroeconômicos que influenciam a arrecadação foi negativo. Ao longo do ano de 2014 e em relação a 2013, o índice que acompanha a produção industrial (PIM/IBGE) caiu 3,15%; o de vendas de bens e serviços (PMC/IBGE), -1,21% e o valor em dólar das importações apresentou queda de 3,52%.

E, além do efeito das desonerações, em 2013, houve o efeito de arrecadação extraordinária que totalizou R\$ 4,0 bilhões; R\$1,0 bilhão em relação a PIS/Cofins e R\$ 3,0 bilhões ao IRPJ/CSLL.

2.1.1. AS RECEITAS DA COFINS

A Cofins foi criada em 1988 e incidia em cascata sobre todas as etapas da produção com uma alíquota única de 2%.

De 1998 a 2004, houve sucessivos movimentos que elevaram substancialmente essa arrecadação. Com os acordos com o FMI (1998) e maiores demandas por ajuste fiscal, essa alíquota foi aumentada para 3%. Em 2003, o setor financeiro passou a contribuir com uma alíquota de 4%. Em 2004, tornou-se não cumulativa, sendo compensada de uma etapa para outra. Mas, a alíquota escolhida, de 7,6%, majorou a arrecadação. E ainda passou a ser cobrada do importador, para equiparar a tributação dos importados à tributação interna. Até esse período, 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.

Isenções, renúncias e regimes especiais de tributação foram aprovados para desonerar bens de consumo da cesta básica, como arroz, feijão, farinhas, leite e queijos e, para as empresas, desonerar investimentos em máquinas e equipamentos. Segmentos importantes, como de energia, também foram beneficiados com isenções e desonerações parciais.



A Tabela 8 permite acompanhar a evolução da receita e das renúncias da Cofins, em vários exercícios, inclusive à razão do PIB.

TABELA 8
RECEITAS DA COFINS, 2005, 2008, 2010 E 2012 A 2014, EM VALORES CORRENTES,
% DO PIB E ESTIMATIVA DE RENÚNCIAS, EM VALORES NOMINAIS E
EM % DA RECEITA DO PRINCIPAL

R\$ milhões

Parcelas da Cofins	2005	2008	2010	2012	2013	2014	% 2014/2013
Receita do Principal	85.015	117.682	138.427	169.102	191.765	192.270	0,3
Parcelamentos	1.695	898	237	10.063	2.053	1.925	-6,2
Juros e multas	2.742	921	988	1.525	1.172	1.098	-6,3
Dívida ativa	145	592	372	865	4.421	621	-85,9
Total	89.597	120.094	140.023	181.555	199.410	195.914	-1,8
% PIB	4,13	3,86	3,60	3,85	3,87	3,55	
Renúncias	5.411	20.058	33.883	39.200	46.142	58.510	26,8
% Renúncias	6,4	17,0	24,5	23,2	24,1	30,4	

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

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Os dados das renúncias não representam a totalidade dessas operações e os valores reais, calculados sobre bases efetivas, 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 2014, essas renúncias representaram 30,4% da arrecadação da Cofins. Um grande aumento, comprometendo uma parcela considerável dessa arrecadação.

Embora a arrecadação total da Cofins tenha diminuído em 2014 (-1,8%), a queda está mais associada com a diminuição das receitas de parcelamentos, dívida ativa, juros e multas. A receita do principal manteve-se estável, com +0,3%. A arrecadação com essas parcelas, que foi R\$ 7,6 bilhões em 2013, caiu para R\$ 3,6 bilhões em 2014.



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 deixou de ser cumulativa para a maior parte das transações.

O processo mais significativo de desonerações também se deu a partir de 2004. Entre 2005 e 2008, as renúncias praticamente dobraram, de 6,3% para 12,4%. Há mais um crescimento de 50% entre 2008 e 2010, quando as renúncias chegaram a representar quase 18%. Em 2014, há um novo aumento dessas renúncias, que alcançaram 22,9%, representando quase um quarto da arrecadação do PIS.

Vale lembrar que há uma perda efetiva de receitas decorrente da Desvinculação das Receitas da União - DRU, que subtrai 20% da arrecadação. E que, constitucionalmente, 40% da arrecadação (resultante da desvinculação) do PIS é destinada ao BNDES, para os programas de desenvolvimento econômico.

Os recursos resultantes já são inferiores ao volume de benefícios pagos pelo FAT – seguro desemprego e abono salarial. Essa foi a principal motivação do governo para apresentar a MP 665 ao final de 2014, que reduz drasticamente as possibilidades de acesso ao seguro desemprego e diminui os valores do benefício do Abono Salarial.

Essa MP está analisada no Capítulo 3.

Ao invés de optar pelo caminho mais fácil de cortar direitos, melhor teria sido enfrentar alternativas que diminuíssem a rotatividade do mercado de trabalho, que se constitui na maior responsável pelo crescimento do seguro desemprego.

Outra opção, nunca lembrada, é o adicional a ser cobrado das empresas “cujo índice de rotatividade da força de trabalho superar o índice médio de rotatividade do setor”. O esquecimento desse adicional está relacionado à omissão de regulamentação da taxa sobre grandes fortunas.

A Tabela 9 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.



Em 2014, a arrecadação do PIS foi de R\$ 51,8 bilhões, com uma variação de 1,4% em relação a 2013. Com esse resultado, houve uma diminuição da arrecadação em valores reais e frente ao PIB. Um menor dinamismo da atividade econômica e o aumento das renúncias ajudam a explicar essas quedas.

Outro aspecto complementar, que tem proporcionado uma menor arrecadação é a diminuição dos valores associados a parcelamentos, juros, multas e dívida ativa. Em 2012, esses valores foram de R\$ 3,1 bilhões. Em 2013, R\$ 1,7 bilhão e, em 2014, apenas R\$ 0,9 bilhão.

TABELA 9

RECEITAS DA CONTRIBUIÇÃO PARA O PIS, 2005, 2008, 2010 E 2012 A 2014,
EM VALORES CORRENTES, EM% DO PIB E A ESTIMATIVA DE RENÚNCIAS

	R\$ milhões						
Parcelas do PIS	2005	2008	2010	2012	2013	2014	2014/2013 (%)
Principal	21.015	30.178	39.967	44.596	49.383	50.830	2,9
Parcelamentos	655	214	56	2.569	572	505	-11,6
Juros e multas	368	261	256	338	316	266	-15,7
Dívida ativa	44	177	93	234	795	171	-78,4
Total	22.083	30.830	40.372	47.738	51.065	51.773	1,4
% PIB	1,02	0,99	1,04	1,01	0,99	0,94	
Renúncias	1.317	3.733	6.955	7.695	9.060	11.639	17,7
% Renúncias	6,3	12,4	17,4	17,3	18,3	22,9	

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

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

2.2. A TRIBUTAÇÃO SOBRE O LUCRO

A Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Empresas – CSLL cumpre papel importante 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.

Em relação à justiça tributária, a CSLL tem vantagens adicionais sobre o IRPJ.

Os impostos, por determinação constitucional, não podem instituir tratamento desigual, distinguindo-se o contribuinte da ocupação ou função exercida. Guardadas as proporções, significa que as empresas que apresentam um mesmo lucro, estão sujeitas às mesmas alíquotas e pagam o mesmo imposto.

Essa restrição está prevista apenas para os impostos e taxas. Para as contribuições sociais não há essa previsão. Ao contrário, a Constituição Federal estabelece que as contribuições, sobre a folha de pagamentos, o lucro ou o faturamento, podem ter alíquotas 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.

Assim, a CSLL pode ter alíquotas diferenciadas, para um mesmo lucro, em função da atividade econômica das empresas. Os bancos, por exemplo, já estão subordinados à alíquotas maiores. Essa é uma das razões pelas quais a ANFIP tem se posicionado contrariamente às propostas de fusão da CSLL ao IRPJ, que sempre aparecem quando se debate a simplificação tributária.

A Tabela 10 apresenta os dados relativos à arrecadação e renúncias da CSLL em diversos exercícios.

TABELA 10

RECEITAS DA CONTRIBUIÇÃO SOCIAL SOBRE O LUCRO LÍQUIDO - CSLL,
2005, 2008, 2010 E 2012 A 2014, EM VALORES CORRENTES, EM % DO
PIB E A ESTIMATIVA DE RENÚNCIAS

	R\$ milhões						
Parcelas da CSLL	2005	2008	2010	2012	2013	2014	2014/2013 (%)
Principal	24.671	41.527	45.162	53.772	59.090	61.289	3,7
Parcelamentos	595	193	53	2.490	889	814	-8,4
Juros e multas	914	523	394	560	655	551	-15,8
Dívida ativa	52	259	145	494	1.911	542	-71,6
Total	26.232	42.502	45.754	57.316	62.545	63.197	1,0
% PIB	1,21	1,37	1,18	1,22	1,21	1,14	
Renúncias	2.022	4.525	8.333	6.755	8.789	9.301	5,8
% Renúncias	8,2	10,9	18,5	12,6	14,9	15,2	

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

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Em 2014, a arrecadação da CSLL foi de R\$ 63,2 bilhões, apenas 1,0% superior aos valores de 2013. Houve quedas em relação ao PIB, passando de 1,21% para 1,14% e em valores reais, considerada a inflação.

A receita do principal superou o realizado em 2013 em apenas 3,7%, um percentual pouco superior ao do total arrecadado, mas abaixo do necessário para manter os valores frente à inflação e ao PIB.

A arrecadação em função de parcelamentos, juros, multas e dívida ativa apresentou uma grande queda em relação aos anos anteriores. Em 2014, esses valores somaram R\$ 1,9 bilhão, valor bem inferior aos R\$ 3,5 bilhões realizados em 2012 e 2013.

A Tabela também mostra como as renúncias cresceram em 2014, mantendo o ritmo desde 2012. Elas já somam R\$ 9,3 bilhões e representam mais de 15% da receita do principal.

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 as receitas provenientes dos concursos de prognósticos. Legalmente, as receitas próprias de todos os órgãos e entidades que participam do Orçamento da Seguridade Social estão a eles vinculadas.

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 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.

Nos Ministérios da Saúde e da Previdência Social encontram-se ainda 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 às multas e aos juros decorrentes das ações de fiscalização.

A Tabela 11 apresenta esses números para diversos exercícios, em valores correntes e em % do PIB.

Em relação ao ano de 2013 a receita de concurso de prognósticos aumentou 25%, passando para R\$ 4,8 bilhões. O conjunto das receitas próprias totalizou R\$ 18,5 bilhões e as receitas das taxas e multas pelo exercício da fiscalização, R\$ 0,5 bilhão.

TABELA 11
RECEITAS PROVENIENTES DOS CONCURSOS DE PROGNÓSTICOS E
RECEITAS PRÓPRIAS DOS ÓRGÃOS DA SEGURIDADE SOCIAL,
2005, 2008, 2010 E 2012 A 2014, VALORES CORRENTES

	R\$ milhões						
	2005	2008	2010	2012	2013	2014	2014/2013 %
Concurso de Prognósticos e outras contribuições sociais	30.699	3.053	3.125	3.579	3.807	4.775	6,4
Recursos Próprios	11.317	13.908	14.595	19.971	14.712	18.940	-26,3
do MDS	87	84	305	66	239	183	262,3
do MPS	798	1.269	267	708	819	608	15,7
do MS	947	2.597	3.045	3.787	4.224	4.711	11,6
do FAT	9.485	9.959	10.978	15.411	9.430	13.438	-38,8
Taxas, multas e juros da Fiscalização	264	62	98	136	142	153	4,3
do MPS	9	0	25	42	47	49	
do MS	255	62	72	94	95	104	1,6
Total geral	42.279	17.023	17.817	23.687	18.661	23.868	-21,2
% PIB	1,95	0,55	0,46	0,50	0,36	0,43	

Fonte: Siga Brasil.

Nota: Para 2005, os valores da CPMF, extinta em 2007, estão incluídos em Outras contribuições sociais.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Os recursos próprios cresceram em 2014, principalmente pela recuperação dos recursos de aplicações financeiras do FAT. Mas, há também um destaque muito positivo no Ministério da Saúde.

O Ministério conseguiu receber das operadoras de planos de saúde o ressarcimento pelos atendimentos de seus clientes realizados nas unidades do SUS. Em 2014, esses valores somaram R\$ 408 milhões. Em 2013, foram de R\$ 114 milhões e em 2012, R\$ 73 milhões. Esse ressarcimento está relacionado a serviços cobrados pelos planos de saúde de seus consumidores, mas que são realizados pelo SUS. Sem efetivar esse ressarcimento, há enriquecimento sem causa por parte dos planos.

Outra fonte importante de recursos próprios no Ministério da Saúde é o DPVAT, uma parcela do seguro obrigatório que contribui para a cobertura dos gastos decorrentes dos acidentes de trânsito. Esses valores vêm crescendo e já totalizam R\$ 3,7 bilhões. Em 2012, esses valores foram de R\$ 3,1 bilhões e em 2013, R\$ 3,6 bilhões.

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

Em 2013, houve uma grande queda nessa arrecadação financeira, em função das aplicações no Fundo Extramercado⁸. Em boa parte, esse resultado derivou de marcações contábeis (perdas de marcação a valores de mercado, que podem ser recuperadas até o vencimento dos títulos). Em 2014 essas perdas foram, em parte, recuperadas.

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



3. AS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS

As contribuições sociais incidentes sobre os salários e a folha de pagamento das empresas foram transformadas em contribuições previdenciárias exclusivas em 1998, a partir da Emenda Constitucional – EC n.º 20.

Antes, entre 1989 e 1998, integravam indistintamente o conjunto de fontes para o financiamento de toda a Seguridade Social. Parcelas dessa arrecadação eram destinadas à saúde e ainda financiavam os pagamentos de benefícios de natureza assistencial, como a Renda Mensal Vitalícia.

A EC n.º 20 vedou a utilização dos recursos provenientes das contribuições incidentes 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. Com esse instrumento, o governo transfere recursos da Seguridade Social para o Orçamento Fiscal. São 20% de todas as demais receitas de contribuições sociais.

Com essas mudanças, o RGPS ganhou a proteção constitucional para as suas principais fontes de financiamento – as Contribuições Previdenciárias. 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.

Mas, a EC n.º 20 trouxe algumas consequências indesejadas para a Previdência Social.



A vinculação das contribuições sociais sobre a folha de pagamentos à Previdência Social se prestou para instrumentalizar o conceito de déficit previdenciário, calculado, exclusivamente, a partir da diferença entre a arrecadação dessas contribuições e as despesas com benefícios.

Buscou, assim, permitir um discurso que destaca um único inciso de todo o Capítulo da Seguridade Social, distorcendo o modelo constitucional de financiamento e de aplicação de recursos do Orçamento da Seguridade Social, para legitimar as reformas previdenciárias, sempre norteadas pelo corte de direitos.

Mais do que isso, ao arripio do texto constitucional, esse discurso quis determinar que a Previdência Social fosse financiada exclusivamente pelas contribuições dos trabalhadores e das empresas, ignorando o aspecto tripartite, onde o governo é responsável por parte do financiamento. Na prática, essa participação de outras parcelas do orçamento público é o “financiamento indireto de toda a sociedade” aos programas da Seguridade.

O RGPS não foi e não pode ser excluído desse mecanismo de financiamento plural.

A reforma de 1998 foi realizada dentro do conjunto de medidas que buscavam as privatizações de empresas e de serviços públicos e a contenção das despesas e obrigações do Estado para com os direitos dos cidadãos. Tudo para que parcelas consideráveis de recursos públicos pudessem garantir os gastos financeiros e os ganhos infinitos dos detentores dos papéis da dívida pública.

O resultado foi a precarização do financiamento da Previdência Social.

A Tabela 12 mostra dados do registro de trabalhadores na RAIS, compara com os números da PEA, medida pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, e permite verificar a informalidade e o desemprego, dois importantes fatores que diminuem a cidadania e a capacidade de financiamento do RGPS.

Em 1986, logo após o fim da ditadura militar, apenas 40% da população economicamente ativa estava registrada em ocupações formais. Os demais 60%, eram trabalhadores por conta própria, informais, ou participavam de ocupações não remuneradas de autoconsumo e autoprodução, ou eram simplesmente desempregados.



Essa situação, que já não era boa, piorou muito. No início da década de 90, esse percentual de trabalhadores em ocupações formais caiu para 36%. E ao longo daquela década continuou o processo de precarização do trabalho.

Em 1998, ano da reforma previdenciária, quando os discursos sobre o déficit foram maiores, menos de 32% da população economicamente ativa participava do mercado de trabalho em empregos formais, públicos ou privados.

De 1986 a 1998, enquanto a PEA cresceu em 20,1 milhões de pessoas, o emprego formal aumentou apenas 2,3 milhões de postos, o que permitiu absorver somente 11,6% da nova demanda. Assim, a precarização aumentou. A População Economicamente Ativa com emprego formal passou de 39% para 32%. A situação perante a Previdência Social foi mais crítica. Nesse período, o número de empregos formais, excetuando a administração pública direta, autárquica e fundacional (onde os vínculos com o RGPS são diminutos) cresceu apenas em 1,1 milhão, valores insignificantes perto do aumento da PEA.

Em 2002, ao final desse período focado nas políticas neoliberais, esse conjunto de desemprego, informalidade e de trabalho não remunerado atinge pouco mais de 2/3 da PEA. O emprego formal estava reduzido a 32,7% da PEA.

A redução conceitual do conceito de financiamento, as políticas de precarização do emprego e décadas de crescimento da PEA muito superior ao da geração de empregos formais foram os instrumentos para a fabricação desse mitológico déficit previdenciário.



TABELA 12

TOTAL DE TRABALHADORES EMPREGADOS EM OCUPAÇÕES FORMAIS AO FINAL DE CADA EXERCÍCIO E A POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA, EXERCÍCIOS E PERÍODOS SELECIONADOS

		milhares			milhares	
		Total	Total, exceto adm. pública	% setor privado e estatais	PEA (PNAD)	% PEA com emprego formal
Trabalhadores ativos ao final de cada período (RAIS)	1986	22.164	17.529	79,1	56.816	39,0
	1990	23.199	18.425	79,4	64.468	36,0
	1994	23.667	18.607	78,6	nd	nd
	1998	24.492	18.639	76,1	76.886	31,9
	2002	28.684	21.897	76,3	87.750	32,7
	2006	35.155	27.433	78,0	97.860	35,9
	2010	44.068	35.145	79,8	nd	nd
	2013	48.948	39.608	80,9	103.401	47,3
variação por intervalo	1986-1998	2.327	1.111	47,7	20.070	11,6
	1999-2002	4.192	3.257	77,7	10.864	38,6
	2003-2013	20.265	17.711	87,4	15.651	129,5

Fonte: RAIS e PNAD.

Nota: Considera-se Administração Pública a administração direta, autárquica e fundacional. Para 1994 e 2010, não há dados da PNAD.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

De 2004 até hoje, o mercado de trabalho nacional tem respondido positivamente às políticas de geração do 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 caem.

De 2003 a 2013, último dado da PNAD publicado, a PEA cresceu em 15,7 milhões e o número de ocupações formais, 20,3 milhões. Ao gerar empregos em quantidade superior ao do crescimento da PEA, as políticas públicas alteraram profundamente o quadro, revertendo desemprego e informalidade.

Como resultado direto desse cenário, as contribuições previdenciárias se recuperaram e já se destacam, em crescimento, no conjunto da arrecadação federal.



Os defensores da Previdência Social sempre lutaram contra o discurso do déficit previdenciário, que constrói a 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 restauraram 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.

Sobre o financiamento do RGPS, os debates que hoje se colocam perante os defensores da Previdência Social estão situados na necessidade de ampliar a cobertura do sistema, nas renúncias e nos efeitos da nova legislação sobre terceirização do trabalho que, infelizmente, corre o risco de ser aprovada em 2015.

A ampliação da cobertura previdenciária é, antes de mais nada, um imperativo para tornar eficaz um dos direitos constitucionais de cidadania. Ainda há muito a ser feito. Uma parcela significativa dos trabalhadores empregados ainda não contribui para a previdência, especialmente em alguns setores da economia, como comércio, serviços, construção civil e trabalho doméstico. Embora tenha avançado, com a regularização dos microempreendedores e na economia familiar, esses segmentos ainda mantêm um grande percentual de informais.

Em relação às renúncias, há dois pontos importantes nessa agenda: primeiro, a desoneração sobre a folha de pagamentos e, segundo, as renúncias do Simples Nacional.

No caso da desoneração da folha, o maior problema é a sua real quantificação, um elemento fundamental para que essas perdas de receitas sejam integralmente cobertas pelo Tesouro Nacional. Infelizmente, essa apuração não vem sendo feita a contento e a respectiva compensação não ocorre de forma a assegurar a integralidade das receitas do RGPS.



No caso do Simples Nacional, é preciso urgentemente quantificar essas renúncias. O sistema passa por uma grande expansão. Os limites de faturamento foram alargados e permitida a adesão a empresas de quase todos os segmentos. Além disso, como está discutido nas seções seguintes, uma nova onda de ampliação, em termos de número de empresas e quantitativo de trabalhadores, está sendo gestada com as mudanças voltadas à terceirização de mão de obra.

A desoneração da folha de pagamentos encontra-se diante de um impasse. Em 2014, essa desoneração, que era provisória, foi transformada em definitiva e a sua aplicação generalizada pelos mais diversos segmentos da economia. Evidenciava sinais de uma expansão.

Mas, em 2015, foi editada a MP 669, para aumentar as alíquotas da contribuição patronal sobre o faturamento, para diversas áreas de serviços de 2,0% para 4,5% e da indústria de 1,0% para 2,5%. Essa MP foi revogada pela MP 671. Em substituição, o governo enviou o Projeto de Lei - PL 863/2015, que tramita em urgência constitucional. Entre os diversos temas tratados, mantém o propósito de elevar essas alíquotas para os mesmos níveis estabelecidos na MP revogada.

Ainda não é possível estimar os efeitos sobre a contribuição patronal em relação à nova alíquota, primeiro, porque será opcional para as empresas; segundo, porque esse PL poderá ser alterado durante a sua tramitação no Congresso Nacional.

A análise do histórico desse processo de desoneração da folha permite verificar que a mudança na contribuição patronal, que incidia sobre a folha de pagamentos e passou incidir sobre o faturamento das empresas, envolveu um volume muito alto de renúncias. A alíquota que recai sobre o faturamento é menor do que a necessária para equiparar à contribuição patronal. E, quando esse subsídio não é integralmente coberto pelo Tesouro, há diminuição das contribuições previdenciárias e, conseqüentemente, perda de recursos para o financiamento da Seguridade Social.

A Tabela 13 apresenta as receitas das contribuições previdenciárias e compara os valores divulgados com os devidos, se fosse realizada a compensação integral das renúncias com a desoneração da folha de pagamentos.

TABELA 13

RECEITAS DAS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS PARA O RGPS, COM A COMPENSAÇÃO PELA DESONERAÇÃO DA FOLHA, EM VALORES CORRENTES E % DO PIB, 2005 A 2014

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			108.434	5,0	
2006	123.520	5,1	13,9		123.520	5,1	13,9
2007	140.412	5,2	13,7		140.412	5,2	13,7
2008	163.355	5,3	16,3		163.355	5,3	16,3
2009	182.008	5,5	11,4		182.008	5,5	11,4
2010	211.968	5,5	16,5		211.968	5,5	16,5
2011	245.890	5,6	16,0		245.890	5,6	16,0
2012	278.160	5,9	13,1	5.281	283.441	6,0	15,3
2013	307.147	6,0	10,4	10.017	317.164	6,1	11,9
2014	337.503	6,1	9,9	12.000	349.503	6,3	10,2

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

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Os valores divulgados para a receita previdenciária cresceram em relação ao PIB em todos os exercícios, inclusive em 2009, ano mais agudo da crise. Contribuem para esses resultados, o aumento do emprego e a sua formalização, o crescimento da renda do trabalho e o controle da fiscalização sobre as empresas. Desde 2010, cai o ritmo de expansão da economia e dos empregos. E, como era de se esperar, diminuiu o crescimento da arrecadação previdenciária.

Concorre também para essa diminuição, a partir de 2012, a existência de parcelas da compensação pelas perdas da desoneração que não estão sendo repassadas.

A Tabela 13 permite analisar os dados corrigidos, com a reposição integral das perdas provocadas pela desoneração. Como pode ser visto, é razoável que o ritmo de crescimento das contribuições previdenciárias desacelere quando a economia e os empregos crescem menos. Mas, por

ser contrário ao estabelecido na Lei nº 12.546/2011, não podemos admitir que a desoneração da folha de pagamentos promova perdas para a arrecadação do RGPS.

As propostas de mudanças em relação à desoneração da folha ocorridas em 2015 estão associadas ao processo de ajuste fiscal. A oposição a esse modelo de renúncia não decorre de seu valor. Há renúncias muito mais dispendiosas. A desoneração da folha tem um particular que a diferencia das demais. O Tesouro é obrigado legalmente a cobrir as perdas financeiras que ela provoca. E esse é um paradigma perigoso, pois as compensações não estão sendo feitas no mesmo volume das perdas.

O último relatório elaborado pela RFB sobre essas perdas, edição de junho/2015, continha os dados relativos somente até novembro de 2014. Sequer estão calculadas e demonstradas as perdas de dezembro e do 13º. É fundamental que o governo amplie a transparência relativa a essa renúncia e estabeleça instrumentos fidedignos para a sua compensação.

3.1. O MERCADO DE TRABALHO

Em 2014, como nos dez anos anteriores, as contribuições previdenciárias cresceram acima da inflação, apresentando um aumento real que supera o crescimento real do PIB. De 2005 a 2014, essa arrecadação passou de 5,0% para 6,3% do PIB.

Esse resultado decorre do mercado de trabalho, onde o desempenho do emprego formal foi muito positivo em quantidade de postos e na evolução da renda.

De 2004 a 2014, pelos dados da RAIS, o quantitativo de trabalhadores que terminou o ano em postos formais de trabalho, como empregados, servidores públicos ou militares, cresceu a uma média de 4,8% ao ano, como mostra a Tabela 14.

A Tabela demonstra 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 2014 com 49,4 milhões – os dados são estimados com base no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - CAGED. Um

expressivo aumento de 72% no quantitativo de trabalhadores formais. Os saldos mensais de contratações e demissões do CAGED ajudam a compreender esse movimento positivo de formalização do emprego.

Observa-se também na Tabela que, desde 2012 o saldo do crescimento continua positivo, mas o ritmo de crescimento é menor, 2,2% ao ano, na média. E, para 2014 (estimado, porque os dados da RAIS não foram divulgados até o fechamento desta edição), os números indicam crescimento inferior a 1%, mas um bom resultado em relação ao crescimento da economia.

TABELA 14
SALDO DE CONTRAÇÕES E ESTOQUE DE TRABALHADORES COM VÍNCULO
AO FINAL DE CADA EXERCÍCIO, 2000 A 2014

milhares de postos de emprego

Ano	CAGED	RAIS	
	Saldo de contratações e demissões	Trabalhadores com vínculo ativo ao final de cada exercício	Variação frente ano anterior (%)
2000	650	26.229	
2001	581	27.190	3,66
2002	1.008	28.684	5,50
2003	861	29.545	3,00
2004	1.797	31.408	6,30
2005	1.562	33.239	5,83
2006	1.550	35.155	5,77
2007	1.943	37.607	6,98
2008	1.707	39.442	4,88
2009	1.398	41.208	4,48
2010	2.630	44.068	6,94
2011	2.027	46.311	5,09
2012	1.373	47.459	2,48
2013	1.139	48.948	3,14
2014 *	398	49.366	0,85
Acumulado 2001 a 2014	19.972	23.138	
Acumulado 2008 a 2014	10.671	11.759	

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego.

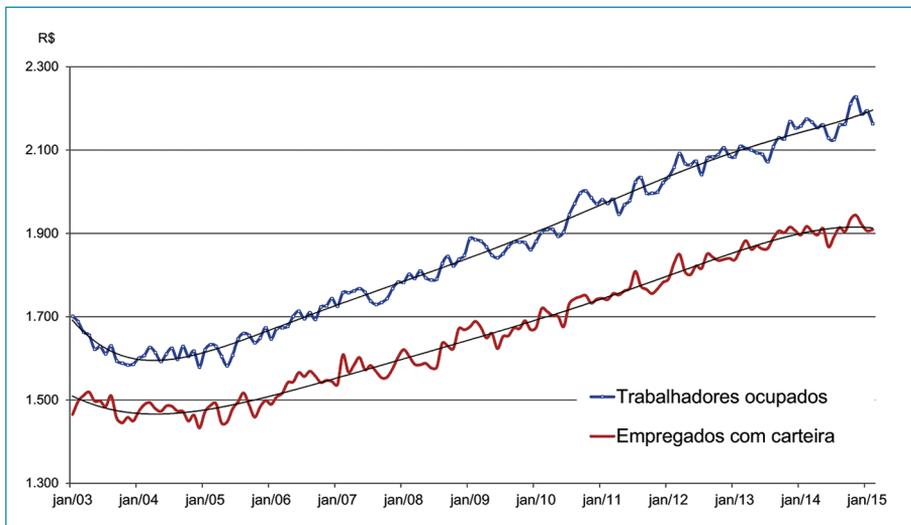
Notas: Os números do CAGED incluem as declarações efetivadas fora do prazo. * Os números da RAIS para 2014 são estimados com base nas variações do CAGED.

Elaboração: 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 3, com dados da Pesquisa Mensal de Emprego - PME. Com números mensais, a pesquisa permite uma apropriação mais rápida das tendências do mercado de trabalho. Vale ressaltar que essas regiões metropolitanas representam cerca de um quarto do conjunto dos trabalhadores⁹.

GRÁFICO 3

EVOLUÇÃO DA REMUNERAÇÃO REAL MÉDIA DO TRABALHO DAS PESSOAS OCUPADAS E DOS EMPREGADOS COM CARTEIRA ASSINADA, REGIÕES METROPOLITANAS, 2003 A 2015



Fonte: IBGE. Pesquisa Mensal de Emprego e Desemprego.

Nota: 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 à renda do trabalho.

Considerando a remuneração dos trabalhadores empregados com carteira, principal referência para a contribuição previdenciária, em 2006 o

9 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.



aumento real foi de 4% em comparação ao ano anterior. E, de 2007 até 2013, esses aumentos foram em média de 2,9%. Mesmo em 2014, quando o crescimento do emprego foi pequeno, o aumento real das remunerações do empregado com carteira foi de 1,5%.

De 2004 a 2014 o aumento da remuneração ficou próximo de 35% para o conjunto dos trabalhadores ocupados e de 30%, para os empregados com carteira.

Esses resultados decorrem da política de concessão de reajustes reais para o salário mínimo e de menores índices de desemprego. Essa sequência positiva de ganhos não foi interrompida quando o país ingressou, a partir de 2011, 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 salário mínimo, que de 2002 a 2014 já acumula um ganho real de 72%.

A partir de 2012, há informações que permitem analisar uma maior extensão territorial. Com a PNAD-Contínua os números alcançam praticamente todo o país.

A Tabela 15 apresenta os dados de emprego, desemprego e renda coletados pela nova PNAD-Contínua. Não há uma série extensa, os dados mais antigos são de 2012, mas a abrangência territorial permite observar o que ocorre fora das regiões metropolitanas, analisadas pela Pesquisa Mensal de Emprego.

Os dados confirmam que, mesmo neste triênio de menor crescimento econômico, o aumento da população ocupada (2,9%) superou o da PEA (2,3%) reduzindo o quantitativo de desempregados (-5,0%). A massa de rendimentos cresceu 7,2% e a dos empregados, 6,2%. Essa é uma boa referência para o desempenho das receitas previdenciárias. Como a expansão da massa salarial foi maior do que a da população ocupada, a remuneração média anual também aumentou 4,4%.



TABELA 15

MÉDIAS ANUAIS DA POPULAÇÃO EM IDADE ATIVA, ECONOMICAMENTE ATIVA, OCUPADA E DESEMPREGADA E DA MASSA DE RENDIMENTOS E DO RENDIMENTO MÉDIO ANUAL, EM VALORES REAIS, 2012 A 2014

	Médias anuais			Variação 2014/2012 (%)
	2012	2013	2014	
População Idade Ativa - PIA (mil)	157.267,1	159.510,7	162.028,6	3,0
População Economicamente Ativa - PEA (mil)	96.596,1	97.732,6	98.854,9	2,3
População Ocupada - PO (mil)	89.496,4	90.764,1	92.111,8	2,9
População desocupada (mil)	7.099,7	6.968,5	6.743,1	-5,0
% desemprego	7,3	7,1	6,8	
Massa de rendimentos (R\$ mil)	149.938,4	156.395,4	160.761,7	7,2
Massa de rendimentos empregados (R\$ mil)	105.758,1	109.128,1	112.354,4	6,2
Remuneração média anual (R\$)	1.721,1	1.777,6	1.797,5	4,4

Fonte: PNAD-Contínua.

Notas: Os dados populacionais são relativos a pessoas com idade igual ou superior a 14 anos. Os dados de renda são os habitualmente recebidos, em valores reais de março de 2015. A pesquisa considera empregado, aquele que é empregado privado, público (inclusive militar) e doméstico no trabalho principal.

O quadro positivo do mercado de trabalho durante todo esse período posterior a 2004 ajudou a construir a melhoria das contas previdenciárias e, principalmente, tem impacto direto sobre a expansão de direitos trabalhistas, da cidadania e da qualidade de vida do povo brasileiro.

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 foi o crescimento da cobertura previdenciária. Depois de mais de duas décadas de precarização do mercado de trabalho (década de 80 e 90), após 2004, os números iniciaram uma inflexão rumo a um grau maior de cidadania.

Ainda hoje, a cobertura previdenciária está longe do ideal. A Tabela 16, com os dados da PNAD, para as regiões metropolitanas, indicam que em 2013, menos de 62% dos trabalhadores ocupados contribuía para algum instituto de previdência. Mas, a situação era bem pior. Há dez anos, em

2005, somente 47% dos trabalhadores ocupados com mais de 15 anos eram segurados de algum regime de previdência.

TABELA 16

SITUAÇÃO DA POPULAÇÃO OCUPADA, COM 15 ANOS OU MAIS, NAS REGIÕES METROPOLITANAS, EM RELAÇÃO À CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA (%), DIVERSOS EXERCÍCIOS DE 2001 A 2013

% sobre total de trabalhadores ocupados

Contribuintes	2001	2005	2008	2009	2011	2012	2013
Total	46,9	48,3	52,8	54,3	59,2	60,3	61,5
Homem	47,5	49,2	53,8	55,0	59,0	59,7	60,6
Mulher	46,1	47,0	51,5	53,2	59,4	61,0	62,7

Fonte: PNAD.

Um dado interessante da Tabela é o crescimento da cobertura em relação às mulheres que, a partir de 2011, passaram a ter um percentual de trabalhadoras ocupadas e protegidas pela Previdência Social superior ao dos homens na mesma situação.

Essas melhorias não se deram apenas nas regiões metropolitanas. Os dados dos censos de 2000 e 2010, com uma abrangência nacional, permitem verificar como a última década mudou o perfil da cobertura previdenciária.

A Tabela 17 mostra os dados dos censos relativos à cobertura previdenciária por situação de domicílio e sexo, para os anos de 2000 a 2010.

Em 1998, a reforma previdenciária passou a exigir tempo de contribuição, em substituição ao tempo de serviço, como condição para acesso aos benefícios.

Em 2000, o censo demonstra que 70,7% dos trabalhadores ocupados não possuíam filiação direta ao sistema. Mesmo para a população urbana, 64%, 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. Somaram efeitos para esse resultado, a grande precariedade do trabalho e a falta de registros no sistema para a quase integralidade dos ocupados na agricultura familiar.

TABELA 17

O PERFIL DA COBERTURA PREVIDENCIÁRIA PELOS DADOS DOS CENSOS 2000 E 2010

mil pessoas

Situação do domicílio	Sexo	Trabalhadores ocupados		Contribuintes da Previdência		% Contribuintes da Previdência	
		Censo 2000	Censo 2010	Censo 2000	Censo 2010	Censo 2000	Censo 2010
Total	Total	65.630	86.354	19.254	52.258	29,3	60,5
	Homens	40.860	49.823	12.422	30.190	30,4	60,6
	Mulheres	24.770	36.531	6.832	22.069	27,6	60,4
Urbana	Total	53.477	73.944	19.123	48.636	35,8	65,8
	Homens	32.177	41.768	12.341	27.754	38,4	66,4
	Mulheres	21.300	32.176	6.781	20.882	31,8	64,9
Rural	Total	12.153	12.410	131	3.622	1,1	29,2
	Homens	8.683	8.055	80	2.436	0,9	30,2
	Mulheres	3.470	4.355	51	1.186	1,5	27,2

Fonte: IBGE – para pessoas com mais de 10 anos. Dados dos censos 2000 e 2010

Esse cenário de desproteção generalizada, somente era amenizado 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.

O censo 2010 mostra uma realidade de maior cobertura. 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%.

Esses números, que retratam a expansão do emprego formal e da renda do trabalho, 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 18. 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 18 apresenta os dados da arrecadação do RGPS desde 2008. Os valores estão agrupados distinguindo-se as contribuições que são referentes aos segurados, às empresas e as demais. Neste 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.

Os valores diferem ligeiramente dos constantes no Fluxo de Caixa do INSS em razão da data de lançamento. No Fluxo de Caixa, a data referencial é a de recebimento pelo INSS; no SIAFI, é o da entrada nos cofres federais. Essa diferença de um ou dois dias, afeta positiva ou negativamente os resultados, mas se compensa, nos diversos exercícios.

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 18, é preciso salientar que, de 2012 a 2014, 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.

Os números de 2012 a 2014 contêm distorções, em relação às empresas beneficiadas pela desoneração. Os dados dessa tabela têm origem na Guia de Recolhimento do FGTS e de Informações à Previdência Social - GFIP. 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 – o Demonstrativo de Apuração de Contribuições Sociais. O tratamento dado a esse abatimento distorce as informações não permitindo distinguir as parcelas de contribuição do segurado e as da empresa, inclusive as do SAT.



TABELA 18
ARRECAÇÃO DO RGPS, 2008 E 2010 A 2014

Valores correntes em R\$ milhões

Contribuição previdenciária	2008	2010	2011	2012	2013	2014	% 2014/2013
Contribuição dos segurados	35.185	46.190	53.466	59.587	63.151	69.230	9,6
contribuinte assalariado	31.910	42.304	47.903	53.158	55.536	60.698	9,3
contribuinte individual	2.629	3.153	4.558	5.216	6.198	6.977	12,6
contribuinte facultativo	640	727	999	1.206	1.409	1.548	9,9
segurado especial	6	7	7	7	8	7	-8,6
Contribuição patronal	98.080	134.828	154.062	170.989	188.827	204.329	8,2
empresas - assalariados	62.906	81.996	95.383	103.192	103.974	106.664	2,6
empresas - Simples	10.467	17.653	20.038	22.691	26.066	29.517	13,2
empresas - sobre faturamento			0	3.108	11.197	18.530	65,5
entidades e órgãos públicos	13.837	18.093	20.434	22.407	27.298	28.073	2,8
entidades filantrópicas	1.577	1.944	2.138	2.409	2.657	3.054	14,9
espetáculos desportivos	43	55	101	123	117	119	1,3
empregadores domésticos	1.832	2.263	2.376	2.550	2.776	2.986	7,6
SAT	7.417	12.824	13.591	14.508	14.741	15.387	4,4
Contribuição - outras	27.632	31.183	37.700	50.583	64.802	71.345	10,1
compensação pela desoneração				1.790	9.020	18.052	100,1
comp. p/ desoner. não repassada				5.281	10.017	12.000	19,8
empresas - subrogação	12.996	16.752	19.719	22.705	24.823	23.374	-5,8
reclamatórias trabalhistas	1.522	1.737	2.000	2.425	2.485	2.514	1,1
depósitos judiciais	1.417	1.659	1.374	1.698	1.390	1.094	-21,3
dívida ativa	382	316	567	3.046	3.554	781	-78,0
juros e multas	1.794	1.412	1.466	2.268	2.437	2.528	3,7
parcelamentos	6.264	6.137	9.123	7.869	7.254	7.492	3,3
certificados financeiros	672	547	417	317	99	-1	-100,6
produção rural	2.480	2.558	2.946	3.067	3.250	3.540	8,9
outras	105	66	89	119	473	-29	-106,1
Soma	160.897	212.202	245.228	281.159	316.780	344.905	8,9
% PIB	5,2	5,5	5,6	6,0	6,1	6,2	

Fonte: SIGA Brasil.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.



Não há prejuízo para as informações dos segurados, a partir das quais serão calculados os benefícios, porque ao preencher os dados, as empresas informam a remuneração 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 unificará o envio de informações pelo empregador em relação aos seus empregados e demais prestadores de serviços.

A ANFIP estuda essas distorções e os seus efeitos sobre o método de cálculo que o governo utiliza para estimar as perdas do RGPS com a desoneração. Uma nova publicação analisará e quantificará essas perdas.

3.2. A DESONERAÇÃO DA FOLHA DE PAGAMENTOS

O processo de desoneração da folha iniciou-se com a MP 540/2011, beneficiando quatro setores industriais intensivos de mão de obra que enfrentam forte concorrência de importados e dois setores de serviços. Quando essa MP foi convertida na Lei nº 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 várias 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 os setores de serviços. Depois que a quase integralidade dos segmentos industriais foi alcançada, a desoneração foi estendida para vários segmentos de serviços e, também, para as atividades comerciais, notadamente o varejo.



Com as sucessivas incorporações, a desoneração da folha atingiu cinquenta e seis setores. Segundo levantamentos publicados no jornal Valor Econômico¹⁰, 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, antes dos impostos”.

Em 2014, com a MP 651, convertida na Lei nº 13.043, tornou-se definitiva a substituição das contribuições previdenciárias incidentes sobre a folha de pagamentos, pela incidente sobre a receita bruta.

Legalmente, essa desoneração, que importa em uma significativa renúncia de recursos da Seguridade Social, obriga o governo a promover uma compensação equivalente à renúncia com recursos provenientes do Orçamento Fiscal. Se atendido integralmente esse requisito, essa desoneração não promoveria prejuízos financeiros para o financiamento da Seguridade Social, pois esses recursos passariam 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, limite previsto no Orçamento. 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 novembro de 2012, indica que a renúncia até aquele mês já havia alcançado R\$ 3,49 bilhões e crescia R\$ 711 milhões ao mês. A partir do relatório de dezembro de 2012 essas informações deixaram de ser apresentadas.

Os dados apresentados pelo governo, constantes da Tabela 18, 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 Pagamentos – Oportunidade ou ameaça*¹¹ indicam que, para o ano de 2012, a renúncia correspondeu a R\$ 7,06 bilhões. Essa diferença corresponde a um débito do Tesouro para com o RGPS.

Em 2013, com a expansão dos segmentos beneficiados, cresceram a renúncia e a diferença entre a perda de receita e os valores repassados

¹⁰ Valor Econômico, dia 8 de abril de 2013.

¹¹ Disponível no site www.anfip.org.br.



para a sua compensação. Naquele ano, foram repassados pelo Tesouro R\$ 9,02 bilhões. Mas esse valor foi capaz de cobrir apenas parte das perdas, de R\$ 19,04 bilhões. Os repasses alcançaram apenas 47% deste valor. Segundo os mesmos estudos da ANFIP, faltaram R\$ 10,02 bilhões.

É uma cifra considerável, porque o Ministério da Previdência Social, ao divulgar os resultados do RGPS, desconheceu os valores não repassados e anunciou que a necessidade de cobertura do sistema seria de R\$ 48,9 bilhões. Se todas as perdas tivessem sido repostas, como determina a lei, o resultado de 2013 teria sido muito menor.

Em 2014, o Ministério da Previdência Social calculou o valor da compensação pela desoneração em R\$ 18,1 bilhões. Mas, os estudos da RFB estimam que até novembro, sem contar os impactos relativos a dezembro e 13º, a renúncia já representava R\$ 17,9 bilhões. Esse valor permite estimar que, até o final do ano, mantidas as tendências da série histórica divulgada pela RFB, as renúncias somem algo como R\$ 21,7 bilhões, para todo o ano. Superando em R\$ 3,7 bilhões os números do MPS.

Os estudos da ANFIP têm apontado valores ainda maiores.

Não se trata de uma oposição à desoneração da folha. 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. Assim, o fato gerador da contribuição previdenciária pode ser substituído 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 perdas para o financiamento do RGPS.

E, sob a ótica da justiça tributária e da capacidade econômica do contribuinte, as empresas podem contribuir sob alíquotas diferenciadas, seja incidente sobre a folha de salários 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, por-



tanto, a sustentabilidade - do sistema de Previdência Social, de direitos previdenciários de aposentados, pensionistas 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 Micro-empendedor Individual, do segurado especial e do empregador doméstico. Nesses casos, alíquotas menores e bases de cálculo diferenciadas são estabelecidas como forma de ampliar a cobertura previdenciária e a 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 acompanham as diversas Medidas Provisórias que tratam da desoneração da folha apresentavam os problemas cambiais e as dificuldades frente a concorrência predatória 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 ou a folha de pagamentos não são responsáveis pelos alegados altos custos da produção no país. Sabidamente, a falta de investimentos das empresas para o aumento da produtividade e o câmbio respondem pelas imensas dificuldades de competitividade da economia nacional.

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 a 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, normalmente não intensivos de mão de obra, a contribuição patronal equivale a menos do que 1,0% do seu faturamento. Tanto assim, que diversos deles pressionaram o governo e o parlamento para retornarem ao modelo anterior, a contribuição de 20% sobre a folha de pagamentos. Pode-se concluir, então, que os encargos previdenciários não representam um custo relevante para essas empresas nem a matriz dos seus problemas de competitividade.

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, nessa mesma situação estão os cálculos da desoneração da folha de pagamentos.

A velocidade de implementação dessas desonerações, a constante alteração das regras e a infinda expansão do modelo são fatores que inviabilizam o cálculo prévio das renúncias envolvidas e dificultam até mesmo os levantamentos a posteriori, pela falta de estabilidade das regras e dos setores envolvidos.

Uma das tarefas que se coloca para os defensores da Seguridade Social e, por conseguinte, da Previdência Social é 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 2015. Duas propostas vão ampliar em muito as renúncias. A primeira é a definição de novas tabelas de enquadramento e de recolhimento tributário para as empresas do Simples Nacional. A segunda é a terceirização. Além das incomensuráveis perdas salariais e de outros direitos para os trabalhadores que serão terceirizados, há subsídios implícitos nesse processo. Quando as maiores empresas terceirizam a sua mão de obra, deixam de ser empregadoras, delegando essa tarefa para empresas notadamente menores, vinculadas ao Simples Nacional. Ou, como aprovado pela Câmara dos Deputados, ONGs, cooperativas, entidades filantrópicas, pessoas jurídicas individuais, qualquer empresa ou entida-



de das mais diversas configurações pode ser contratada para a terceirização. A contribuição patronal sobre a folha de pagamentos, que hoje responde por 31% das receitas previdenciárias, será reduzida drasticamente.

3.3. ANÁLISE DOS EFEITOS DA TERCEIRIZAÇÃO SOBRE O DIREITO DOS TRABALHADORES E A ARRECADAÇÃO PREVIDENCIÁRIA

O projeto de terceirização aprovado, em abril de 2015, pela Câmara dos Deputados (PL 4330, de 2004) tramita no Senado Federal. A ANFIP e outras entidades que defendem os trabalhadores e a Previdência Social se posicionaram contra as disposições desse projeto.

O seu conteúdo pode ser resumido em quatro pontos:

- 1) a terceirização passa a alcançar o conjunto das atividades das empresas, indistintamente, sendo elas inerentes, acessórias ou complementares à atividade econômica da contratante, englobando as chamadas atividades-fim e atividades-meio. A medida permite alcançar a totalidade dos trabalhadores de uma empresa. O principal objeto desta regulamentação é fazer contraposição às limitações contidas na CLT e referendadas, de certa forma, pelo Enunciado 331 do TST, que impedem a terceirização das atividades-fim das empresas. A possibilidade de terceirização total das atividades das empresas se contrapõe à argumentação de que o modelo responde à “necessidade que a empresa moderna tem de concentrar-se em seu negócio principal”. Se a terceirização é total, não restará “negócio principal” para essa “empresa moderna” se concentrar. E mais: que ligação direta essa empresa moderna possuiria com o seu “produto”? O projeto determina que as empresas de terceirização de mão de obra devem ser especializadas, com objeto único na razão social, sendo contratadas em função dessa “especialidade”. Mas, que especialidade é essa, se até mesmo essas empresas de terceirização podem também subcontratar outras empresas, “quarteirizando” a mão de obra?



- 2) cria mecanismos para diminuir a responsabilidade da empresa que terceiriza a sua mão de obra sobre dívidas deixadas pela empresa contratada junto aos trabalhadores ou ao Tesouro. O texto aprovado pela Câmara avançou, mas determina a responsabilidade solidária entre a contratante e a contratada apenas sobre algumas das obrigações trabalhistas e tributárias. Ficam excluídas, por exemplo, todas as indenizações, inclusive as relativas a acidentes de trabalho. Complementarmente, prevê retenções e garantias para que a empresa contratante possa dispor de recursos para saldar esses débitos. A solidariedade sem ressalvas é muito importante para a garantia dos direitos, pois, normalmente, a empresa de terceirização tem capital próprio muito inferior à empresa contratante;
- 3) assegura a diferenciação de direitos entre os trabalhadores diretamente contratados e os terceirizados. Pelo texto aprovado, o terceirizado pode, em alguns casos, ser representado pelo sindicato do trabalhador diretamente contratado, mas não pode se vincular a esse sindicato. E, portanto, não será beneficiado pela extensão de direitos porventura alcançados por esses sindicatos em acordos ou convenções. Vale lembrar que os empregados de empresas de terceirização são vinculados a empresas prestadoras de serviços, natureza econômica distinta da empresa que utiliza a força de trabalho locada para o desenvolvimento de suas atividades. Daí nascem as distinções quanto a salário e outras cláusulas econômicas, que diminuem o valor da mão de obra. A terceirização cria mais uma intermediação para o trabalho, com gastos adicionais, administrativos e tributários. Para que ambas as empresas possam lucrar, a redução dos direitos dos trabalhadores não pode ser pequena; e
- 4) além da redução de direitos dos trabalhadores, há redução de encargos tributários e principalmente previdenciários. As maiores empresas, quando terceirizam a sua mão de obra – e poderão fazê-lo integralmente –, deixam de ser empregadoras. A contratada para a terceirização é uma empresa menor, na melhor das hipóteses, enquadrada no Simples Nacional. O texto aprovado pela Câmara dos Deputados permite que a terceirização seja realiza-



da via ONGs, cooperativas, associações, entidades filantrópicas, pessoas jurídicas individuais, qualquer empresa ou entidade das mais diversas formas de constituição. Indiretamente, será o fim da contribuição patronal sobre a folha de pagamentos. Importante ressaltar que a renúncia do Simples Nacional representou, em 2014, cerca de R\$ 17,7 bilhões. Esse montante não alcança os efeitos das últimas alterações de enquadramento que entram em vigor em 2015. Naturalmente serão maiores, a partir daquelas mudanças. Mesmo assim, as empresas do Simples Nacional pagaram de contribuição patronal, R\$ 29,5 bilhões. Ou seja, praticam uma renúncia de 60%.

Os efeitos da terceirização sobre a redução do custo da mão de obra são grandes. Estudo recente do Dieese aponta que os terceirizados recebem um quarto a menos de salários (-24,7%); trabalham 3,5 horas a mais a cada semana (+7,95%) e estão submetidos a uma rotatividade 88% superior a dos demais trabalhadores empregados diretamente para a execução dos serviços. A essa diferença soma-se a ausência ou diminuição de outros direitos como os valores dos auxílios alimentação, refeição, creche etc.

Com a terceirização generalizada, o aumento da rotatividade no trabalho ampliará o número de trabalhadores que buscam, por exemplo, o seguro-desemprego, com graves repercussões sobre essas despesas, ou pior, agravando os efeitos sociais das restrições ao acesso a esse direito que foram impostas pelas medidas de ajuste (MP 665).

É preciso destacar outras considerações importantes sobre o processo de terceirização.

Em relação à segurança do trabalho, onde se estabelecem estatísticas sobre o tema, há uma maior sinistralidade entre os terceirizados. No setor elétrico, $\frac{3}{4}$ dos acidentes envolvem esses trabalhadores. Na Petrobras, uma grande empresa que permite acesso a esses números, entre 2005 e 2012, o número de trabalhadores terceirizados cresceu 2,3 vezes e o número de acidentes de trabalho aumentou 12,9 vezes. Nesse período, 14 trabalhadores da Petrobras morreram durante suas atividades laborais. Entre os trabalhadores terceirizados, foram 85, um número seis vezes superior. Nas demais, a situação não deve ser diferente. A terceirização transfere para empresas me-



nores a responsabilidade pelos riscos de seu processo de trabalho e elas nem sempre têm condições tecnológicas e econômicas para gerenciá-los. É um modelo que tem como resultado o aumento dos riscos à saúde e à vida do trabalhador, com natural crescimento dos encargos públicos, especialmente nas áreas de saúde e previdência.

Os direitos trabalhistas dos terceirizados são menores. Não há isonomia salarial nem acesso a outras cláusulas econômicas presentes nos acordos dos trabalhadores contratados diretamente, como previdência complementar, planos de saúde, auxílio-alimentação, auxílio-escolar e outros. A empresa que se beneficia do trabalho aumenta seus lucros, mas os trabalhadores não terão participação, por exemplo, nos ganhos da distribuição de resultados (PLR). A diferenciação salarial e de direitos entre os trabalhadores irá aumentar, contrariando todo um recente esforço das políticas públicas.

Esse modelo de terceirização praticamente anula os ganhos históricos contidos nos diversos acordos e convenções coletivas e é muito prejudicial à organização dos trabalhadores. A eterna ameaça de terceirização vai minar a capacidade de luta dos trabalhadores contratados. E, a alta rotatividade faz o mesmo para os terceirizados.

A terceirização determina a perda de identidade entre o trabalhador contratado e a empresa que se apropria do bem ou serviço e constrói um cenário com grande dificuldade de realização de novos acordos, que substituam os atuais sem perdas para os trabalhadores. O trabalhador terceirizado encontra-se em uma subcondição, uma segregação com efeitos negativos na solidariedade entre os trabalhadores, dificultando a organização sindical e a negociação coletiva e reforçando a redução dos direitos desses trabalhadores. Às múltiplas práticas contrárias aos sindicatos adotadas pelas empresas se somarão os casos de discriminação e de preconceito.

A legislação brasileira já admite diversas formas de terceirização e de precarização do trabalho. Mesmo para as atividades-fim das empresas, já é possível terceirizar em momentos específicos de aumento de demanda e mesmo de substituições pontuais, em decorrência dos diversos tipos de afastamento, por exemplo. A legislação admite o trabalho parcial, o trabalho temporário, o banco de horas, enfim, muitas formas de flexibilização.





O projeto vai muito além ao permitir a plena terceirização, que será um instrumento de profunda rotatividade dos trabalhadores, prejudicando os direitos trabalhistas dos atuais empregados. A opção pelo menor custo vai determinar a formação de um novo quadro de pessoal sem os direitos conquistados historicamente, contratando novos (ou recontratando os atuais, como terceirizados) à revelia de cláusulas presentes nos acordos coletivos.

A opção por esse modelo de terceirização, que visa a restrição de custos, é mais apropriada ao modelo das maquiladoras mexicanas, onde o trabalho é de baixa especialização, a produção é de baixo valor agregado, os custos do trabalho são diminutos. Um projeto de desenvolvimento exige a construção de uma economia com maior produtividade, capaz de incorporar tecnologia e inovação, com salários melhores. A precarização do trabalho não acompanha essa agenda.





4. AS DESPESAS DA SEGURIDADE SOCIAL

Em 2014, as despesas com os benefícios, serviços e atividades da Seguridade Social foram de R\$ 632,2 bilhões, crescendo 10,0% em relação ao realizado no ano anterior – ver Tabela 5.

O acréscimo de R\$ 57,4 bilhões está, em grande parte, associado ao aumento dos valores relativos a benefícios pecuniários. Eles somaram R\$ 461,2 bilhões, em 2013, e R\$ 509,8 bilhões, em 2014, um crescimento de R\$ 48,4 bilhões. Nesse ponto, há uma forte vinculação ao salário mínimo e a sua política de aumentos reais.

O volume desses benefícios tem um grande impacto na Seguridade Social e representa, em média, 80% das despesas, um valor praticamente constante desde 2005. 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 guardavam uma proporção em relação ao valor arrecadado pelo governo em impostos e contribuições sociais e econômicas, quando deduzidas as transferências constitucionais a estados, Distrito Federal e municípios, restituições e incentivos fiscais. Excetuando-se o ano de 2009, quando a arrecadação foi muito menor em função da crise, de 2005 a 2010, elas corresponderam, em média, a 43,4% da arrecadação. Mas, em razão do grande volume de renúncias praticadas a partir de 2011, elas cresceram de 41,2%, em 2010, para 50,3%, em 2014.



A Tabela 19 mostra esses dados sobre o pagamento de benefícios, permitindo a comparação em relação ao Orçamento da Seguridade Social, à receita de contribuições sociais, à Receita Corrente Líquida do governo federal e ao PIB.

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.

TABELA 19

DESPESAS COM BENEFÍCIOS DA SEGURIDADE SOCIAL ENTREGUES ÀS PESSOAS, 2005 E 2008 A 2014, EM VALORES NOMINAIS E COMO PERCENTUAL DO PIB, DA RECEITA LÍQUIDA E DA ARRECADAÇÃO EM CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS

Benefícios da Seguridade Social às pessoas	2005	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total (R\$ bilhões)	173,3	247,1	282,8	321,2	357,5	407,4	461,4	509,8
Benefícios Previdenciários RGPS (R\$ bilhões)	145,8	200,2	225,1	256,3	281,4	316,6	357,0	394,2
Benefícios assistenciais (LOAS e RMV) (R\$ bi)	9,3	15,6	18,7	22,2	25,1	30,3	33,9	37,6
Bolsa-Família (R\$ bilhões)	6,8	10,6	11,9	13,5	16,8	20,5	24,0	26,2
Benefícios FAT (R\$ bilhões)	11,4	20,7	27,1	29,2	34,2	40,0	46,6	51,8
Total, exceto previdência social (R\$ bilhões)	27,5	46,9	57,7	64,9	76,0	90,8	104,4	115,6
Total (% PIB)	8,07	8,15	8,73	8,26	8,63	8,64	8,95	9,23
Benefícios Previdenciários RGPS (% PIB)	6,79	6,60	6,95	6,59	6,79	6,72	6,92	7,14
Benefícios assistenciais (LOAS e RMV) (% PIB)	0,43	0,52	0,58	0,57	0,61	0,64	0,66	0,68
Bolsa-Família(% PIB)	0,32	0,35	0,37	0,35	0,40	0,44	0,47	0,47
Benefícios FAT (% PIB)	0,53	0,68	0,84	0,75	0,82	0,85	0,90	0,94
Total, exceto previdência social (% PIB)	1,28	1,55	1,78	1,67	1,84	1,93	2,02	2,09
Total (% contribuições sociais)	69,90	68,87	75,23	72,79	70,36	71,00	72,75	77,21
Total (% Receita Líquida)	42,85	42,34	46,23	41,22	43,71	46,25	46,56	50,28

Fonte: Para a receita líquida, STN-MF – Anexos RTN. Para as despesas STN-MF Siga Brasil.

Nota: Receita Líquida é a arrecadação de impostos, taxas e contribuições líquida de transferências por repartição de receita.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

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 diversos segmentos sociais aos setores médios da nossa sociedade.



Além do significado social, essas transferências têm um papel econômico importante. Atingem um grande quantitativo de famílias, distribuídas regionalmente e com uma enorme capilaridade. Esse conjunto compõe uma alocação interiorizada de volumoso aporte de recursos públicos.

Estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, divulgado em 2013, quando o Bolsa Família completou dez anos, reafirma, entre outros, esses pontos. O Bolsa Família representa apenas 0,5% do PIB, mas cada R\$ 1 gasto com o programa amplia R\$ 2,4 no consumo das famílias e adiciona R\$ 1,78 ao 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 agregam R\$ 1,19 ao PIB. O seguro-desemprego, cujos gastos alcançam também 0,7% do PIB, rende R\$ 1,34 em consumo e R\$ 1,09 ao PIB.

Mas, as grandes vantagens dos programas estão relacionadas aos impactos sociais. Aos efeitos focalizados do Bolsa Família se somaram os resultados da geração de emprego e do aumento da renda do trabalho para reduzir 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. E, somente o Bolsa Família 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 gasto pelo programa gera um benefício social 5,2 vezes maior.

O conjunto dos benefícios da Seguridade tem a capacidade de diminuir a pobreza e grande poder multiplicador na economia. O impacto do Benefício de Prestação Continuada - BPC, que foca idosos e pessoas com deficiência, tem efeito multiplicador de 2,7, e dos benefícios da Previdência, de 1,07.

Esse aspecto multiplicador na economia 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 levado em conta 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 cida-



dania ao direito à previdência, as demais contas de arrecadação envolvidas nesse complexo sistema.

A RFB divulgou um bom estudo sobre a carga tributária líquida ao final de 2014¹². Ao contrário dos relatórios que apenas analisam a carga tributária bruta, esse permite acompanhar o significado das transferências diretas às pessoas e de determinados subsídios, que representam um retorno direto à sociedade.

O estudo revela que a carga tributária líquida, que em 2002 significava 18,4% do PIB, terminou 2014, com 19,8% do PIB, praticamente inalterada ao longo desses 12 anos. 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 da carga tributária.

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

A Tabela 20 permite acompanhar a política de valorização real do salário mínimo.

A política de reajustes reais iniciou-se em 2005, quando o salário mínimo recebeu 8,23% acima da inflação. No acumulado desde 2002, o salário mínimo teve 294% de reajuste, 76,5% acima da inflação acumulada (123,2%, medida pelo INPC).

Esse aumento real foi superior ao crescimento real do PIB (49,5%) e permitiu que o salário mínimo ganhasse poder de compra em relação à cesta básica. Em 2002, representava o custo de 1,42 cesta e em janeiro de 2015, já podia comprar 2,2 cestas básicas.

Esse resultado demonstra que a política de aumentos reais para o salário mínimo não é incompatível com as contas públicas, nem a capacidade produtiva da economia nacional.

12 https://www1.fazenda.gov.br/spe/publicacoes/destaques/2014_12/SPE_Carga%20Tributária%20Líquida.pdf

TABELA 20

EVOLUÇÃO DO SALÁRIO MÍNIMO, REAJUSTES NOMINAIS E REAIS, EM RELAÇÃO À VARIÇÃO REAL DO PIB E O CORRESPONDENTE EM CESTAS BÁSICAS, 2002 A 2015

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
Janeiro de 2015	788,00	8,84	6,23	2,46	0,01	2,22
Variação acumulada de abr/02 a jan/15 (%)		294,0	123,2	76,5	49,5	56,3

Fonte: Ipeadata.

Notas: (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

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 família, 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 Econômico¹³, de autoria de Fábio Giambiagi. 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 são devidos àqueles que, idosos ou com deficiência, não possuem meios de prover a 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 outros critérios e meios de prova que podem ser utilizados para comprovar a neces-

13 Valor Econômico, 11 de junho de 2014.



cidade do benefício. O Congresso Nacional deveria prontamente alterar a 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 são responsáveis pela diminuição da pobreza em idade avançada e pelo sustento de um grande número de famílias que têm nesses idosos uma importante e estável fonte de renda.

A Tabela 21 mostra a evolução dos benefícios assistenciais de prestação continuada, tanto para o número de benefícios concedidos, quanto para os valores gastos com esses programas.

Em 2014, as despesas com os benefícios da LOAS e os remanescentes da RMV somaram R\$ 37,6 bilhões; R\$ 3,7 bilhões acima dos valores de 2013. O crescimento foi de 11,0%. Essa evolução tem sido menor a cada ano desde 2012, acompanhando uma menor expansão do salário mínimo.

Em relação à quantidade de benefícios emitidos, em 2014, a expansão do quantitativo de beneficiários, de 3,5%, foi inferior aos 4,2% do ano anterior.

TABELA 21

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, 2007 E 2009 A 2014

	(milhares)			(R\$ milhões)		
	Total benefícios LOAS e RMV			Total despesas LOAS e RMV		
	Benefícios	Idosos	Deficientes	Benefícios	Idosos	Deficientes
2005	2.793	1.240	1.552	9.335	4.067	5.268
2007	3.097	1.427	1.669	13.468	6.133	7.335
2009	3.504	1.641	1.863	18.712	8.675	10.037
2010	3.704	1.709	1.994	22.234	10.365	11.869
2011	3.864	1.761	2.103	25.116	11.537	13.579
2012	3.999	1.800	2.199	30.324	14.318	16.006
2013	4.166	1.863	2.302	33.869	15.916	17.953
2014	4.310	1.911	2.400	37.598	17.292	18.649
	Benefícios BPC - LOAS			Despesas BPC - LOAS		
	Benefícios	Idosos	Deficientes	Benefícios	Idosos	Deficientes
2005	2.277	1.066	1.212	7.540	3.481	4.059
2007	2.681	1.296	1.385	11.567	5.556	6.011
2009	3.167	1.541	1.626	16.864	8.163	8.701
2010	3.402	1.623	1.778	20.380	9.876	10.503
2011	3.595	1.688	1.908	23.353	11.109	12.243
2012	3.772	1.750	2.022	28.485	13.835	14.650
2013	3.964	1.822	2.142	32.119	15.465	16.654
2014	4.130	1.877	2.254	35.942	17.292	18.649
	Benefícios RMV			Despesas RMV		
	Benefícios	Idosos	Deficientes	Benefícios	Idosos	Deficientes
2005	515	175	341	1.795	587	1.209
2007	416	132	284	1.902	577	1.324
2009	337	100	237	1.848	512	1.336
2010	302	86	216	1.854	489	1.365
2011	255	60	195	1.764	428	1.336
2012	228	50	178	1.839	483	1.356
2013	202	41	161	1.750	452	1.299
2014	180	34	146	1.656	423	1.233

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social e Resultado do RGPS para o número de benefícios emitidos; STN para valores.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.



4.2. O BOLSA FAMÍLIA E OUTRAS TRANSFERÊNCIAS DE NATUREZA ASSISTENCIAL

O Bolsa Família entra em seu 12º ano. No começo de 2015, o recadastramento das famílias participantes demonstrou, mais uma vez, os acertos do programa. Das 14 milhões de famílias beneficiadas, 10% delas foram chamadas ao recadastramento, do qual participaram 1,3 milhão. Desse conjunto, 436 mil famílias informaram aumento de renda. Deste total, 238,5 mil famílias superaram o valor mensal de R\$ 154 por pessoa, limite para acesso ao benefício, de R\$ 170 em média. Outras 197,7 mil declararam ganhos acima da faixa da extrema pobreza - renda mensal inferior a R\$ 77 por pessoa da família. Nesse caso, começarão a receber um valor menor do programa.

Esses resultados positivos decorrem da concepção do Bolsa Família, que representa evoluções nos conceitos e práticas dos programas assistenciais:

- conjuga iniciativas que permitiram ultrapassar as etapas de distribuição de benefícios, associando vários programas dos mais diversos ministérios. O Bolsa Família, além da transferência direta de renda, para promover melhorias imediatas nas condições de vida das famílias mais pobres, 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;
- cria uma herança positiva para os participantes dos diversos programas. As oportunidades criadas pelas mais diversas ações e as condicionantes estabelecidas para a percepção dos benefícios constituem-se em um salto qualitativo. A matrícula nas creches, a presença na escola, o acompanhamento médico desde o pré-natal, as vacinações, o complemento nutricional e alimentar, o acesso aos mais diversos serviços públicos, a capacitação profissional e a cidadania da inclusão produtiva, integram um patrimônio que modifica profundamente as famílias no presente e no futuro. Esses jovens e crianças construirão a sua vida em novos patamares, mais justos, com mais oportunidades;



- estabelece um padrão de universalização da cobertura da rede de proteção social, onde o Estado é responsabilizado por alcançar esse segmento social. A busca ativa foi o principal instrumento para assegurar esse acesso;
- cria um patamar civilizatório, uma linha abaixo da qual o Estado e a sociedade brasileira não aceitam mais que as pessoas estejam. Primeiro, pela complementação variável da renda para assegurar recursos mínimos para quem estivesse abaixo da linha da pobreza. Depois, pela integração dessa família às mais diversas políticas públicas para acesso a oportunidades de inserções produtivas, para melhorar a sua renda, como capacitação profissional, acesso a bancos, possibilidade de formalização via carteira assinada, micro ou pequena empresa, cooperativa, economia solidária;
- implanta prioridades para uma agenda de equidade dentro das demais políticas públicas. Um caminho mais célere para que os mais pobres sejam incluídos ao mesmo tempo em que os outros, para que não sejam os últimos a serem atendidos. É esse caminho diferenciado para essa faixa da população que determinou o acesso à creche, ao Pronatec, à cisterna, ao Luz para Todos, às tarifas sociais de água, energia e telefonia, ao Mais Médicos, a uma escola em tempo integral, ao crédito etc.

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

A distribuição de benefícios do Bolsa Família em 2014 totalizou 14 milhões de famílias, uma ligeira diminuição em relação a 2013. Como ao longo do ano milhares de famílias foram incluídas no cadastro pelo processo da busca ativa, a diminuição do número de famílias beneficiadas representa o aumento da renda familiar alcançado. Desde que o Bolsa Família foi criado, 2,7 milhões de famílias deixaram o programa por terem melhorado a sua condição econômica.

A Tabela 22 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.

Em 2004, o total de famílias beneficiadas era de 6,6 milhões. Ao final de 2014, 14,0 milhões de famílias recebiam o benefício fixo. Foram pagos ainda, 3,5 milhões de Benefícios Variáveis Vinculados ao Adolescente (16 e 17 anos); 25,3 milhões de benefícios variáveis (para crianças e jovens de 0 a 15 anos); 536 mil Benefícios Variáveis a Nutriz e Gestante. E 5,3 milhões de famílias receberam a complementação vinculada à Superação da Extrema Pobreza. O valor médio distribuído, em 2014, foi de R\$ 169 por família.

TABELA 22

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 2014

	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	54.107	7.888	11.131	19.019				
2004	56.428	7.535	12.239	19.774		4.858	6.572	
2005	57.747	8.619	13.034	21.653		6.769	8.700	
2006	59.243	8.770	13.857	22.627	15.126	7.801	10.966	
2007	60.100	8.538	13.446	21.984	16.820	8.943	11.043	
2008	61.587	8.320	13.756	22.076	18.284	10.605	10.558	
2009	63.011	8.862	14.488	23.350	19.289	11.877	12.371	
2010	nd	nd	nd	nd	20.813	13.493	12.778	
2011	65.220	8.402	14.557	22.959	22.265	16.767	13.352	
2012	66.851	8.993	15.417	24.410	23.200	20.530	13.902	
2013	68.376	8.738	15.697	24.435	27.294	24.004	14.086	
2014	nd	nd	nd	nd		26.162		

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 2014 não estão disponíveis.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

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.

Essa aplicação mínima de recursos foi alterada pela EC n.º 86, publicada em março de 2015. A partir de 2016, nos termos dessa Emenda, a União ficará obrigada a aplicar 15% de sua receita corrente líquida em ações e serviços públicos de 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. Esse percentual representa um aumento dos recursos aplicados em saúde, menor do que se fosse aprovada a proposta de 10% da receita corrente, mas uma resposta inicial para a situação de subfinanciamento da saúde pública.

Nos próximos anos, com a aplicação mínima de recursos vinculada às receitas, o valor vai crescer. A vinculação a 15% da receita corrente líquida gera um patamar superior ao que hoje é estabelecido. O patamar estabelecido em 1998 determina uma aplicação mínima em saúde próxima do valor de 1,7% do PIB. Vale ressaltar que a reversão e diminuição das renúncias acrescentarão mais recursos para a saúde.

A nova metodologia, baseada na receita de cada ano, permite que cada Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO determine avanços anuais em relação ao financiamento, sem que esses recursos extras se eternizem.

A metodologia anterior calculava os valores mínimos de um exercício tomando por base os valores executados no ano anterior. Isto significava que, se fossem empenhadas, por exemplo, um bilhão acima do valor mínimo, essa diferença seria multiplicada indefinidamente para os cálculos dos valores mínimos futuros. Essa equação em conjunto com uma política fiscal sempre austera transformava o mínimo em máximo. Impedia ou limitava em muito qualquer gasto extra, porque esses valores de um ano eram incorporados na base de cálculo do piso dos anos seguintes.

A nova sistemática aproxima as metodologias já praticadas em estados e municípios. O valor mínimo está relacionado com a arrecadação e não com os gastos dos anos anteriores. Assim, se em um exercício for ne-

cessário ou importante efetuar gastos acima do mínimo, essa despesa extra não impacta todos os demais exercícios seguintes. Torna-se mais razoável atender a demandas pontuais se as consequências podem ser isoladas a um determinado período.

As mudanças não alteraram as regras que definem a aplicação desses recursos: 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 Tabela 23 apresenta algumas informações que permitem analisar o quantitativo de gastos de 2005 a 2014 sob alguns parâmetros.

TABELA 23
EVOLUÇÃO DAS DESPESAS DO MINISTÉRIO DA SAÚDE COM AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE PÚBLICA EM RELAÇÃO A DIVERSOS INDICADORES, 2005, 2008, 2010 E 2012 A 2014

	2005	2008	2010	2012	2013	2014
Valores nominais (R\$ bilhões)	34,52	50,27	62,33	80,09	85,43	94,24
Valores constantes (R\$ bilhões, INPC de dez/2014)	57,01	72,06	80,96	92,45	93,03	97,01
Em relação ao PIB (%)	1,61	1,66	1,60	1,70	1,66	1,71
Em relação às Receitas de contribuições sociais (%)	13,92	14,01	14,12	13,96	13,47	14,17
Em relação às receitas das Contribuições sociais, exceto RGPS (%)	24,75	25,72	27,18	27,58	26,94	29,85
Gasto <i>per capita</i> (R\$ de dez/2014, pelo INPC)	309,52	380,04	424,44	476,68	462,76	478,42

Fonte: para as despesas, Siga Brasil; para a população IBGE (população residente, estimativas enviadas ao TCU).

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.

Os dados apontam para um crescimento das alocações federais em relação a itens como valores nominais e constantes (tendo como base o INPC)¹⁴. Observa-se uma tendência de crescimento dos valores *per capita* atualizados monetariamente. Para o total gasto, a alocação de recursos em saúde pelo governo federal cresceu 70% em valores reais nos últimos

14 A opção pelo INPC está relacionada à escolha de um indexador único para todas as despesas da Seguridade e o INPC é o mais apropriado, pois quase 90% das despesas são relativas a benefícios. Ressalte-se que a diferença entre a correção pelo INPC ou pelo IPCA, de janeiro de 2005 a dezembro de 2014, é pequena: 68,38% pelo INPC e 68,26%, pelo IPCA.

10 anos, de 2005 a 2014. Os valores passaram de R\$ 57,0 bilhões para R\$ 97,0 bilhões. Nesse mesmo período, em relação aos gastos *per capita*, o crescimento real foi de 55%. Foi de R\$ 310 para R\$ 478, em valores corrigidos pelo INPC.

A despeito desses aumentos, é inegável que existem carências no financiamento do setor. Um gasto anual *per capita* de R\$ 478 pouco ultrapassa a média de R\$ 1,30 por habitante ao dia. A Saúde demanda mais recursos públicos e a ampliação dos recursos definida para 2016 não deve por fim a essa disputa política. Na Tabela 24 estão apresentadas as despesas do Ministério da Saúde, discriminando os seus principais itens.

TABELA 24

EVOLUÇÃO DAS DESPESAS DO MINISTÉRIO DA SAÚDE, COM AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE PÚBLICA, POR SUBFUNÇÃO, DE 2005, 2008, 2010 E 2012 A 2014

Valores correntes, em R\$ milhões

Subfunção	2005	2008	2010	2012	2013	2014
Administração Geral	3.408	5.892	7.789	9.347	9.854	10.637
Assistência aos Povos Indígenas	4	284	327	732	998	1.116
Assistência Hospitalar e Ambulatorial	18.155	25.495	31.622	39.294	40.119	44.514
Atenção Básica	5.934	8.603	10.349	14.463	15.526	19.056
Saneamento Básico Rural	84	294	182	184	171	168
Saneamento Básico Urbano	656	898	861	958	1.149	610
Suporte Profilático e Terapêutico	2.970	4.751	6.063	8.648	9.872	10.201
Vigilância Epidemiológica	1.851	2.218	2.995	3.722	4.370	4.252
Vigilância Sanitária	186	273	282	333	333	347
Outras programações	1.268	1.562	1.858	2.403	3.036	3.333
Soma	34.517	50.270	62.329	80.085	85.429	94.235

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 2014 foram alocados nesses programas R\$ 94,2 bilhões, um valor 10,3% superior ao aplicado no ano anterior¹⁵. A Assistência Hospitalar e

15 A Avaliação da Seguridade Social mantém no computo 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.

Ambulatorial, com R\$ 44,5 bilhões e Atenção Básica, com R\$ 19,1 bilhões foram as programações que mais receberam recursos.

A partir de 2011, houve um aumento importante nas despesas realizadas nessas duas grandes programações, tanto em investimentos, quanto em custeio, inclusive quando acompanhadas em seus valores reais.

A Tabela 25 mostra esses valores de custeio e de investimento para as duas mais importantes programações na área de saúde, que representam cerca de 2/3 do total do Ministério.

TABELA 25

**EVOLUÇÃO DAS DESPESAS DE CUSTEIO E INVESTIMENTO DO
MINISTÉRIO DA SAÚDE, NAS PRINCIPAIS PROGRAMAÇÕES,
DE 2005 A 2014, EM VALORES CONSTANTES DE DEZ/2014**

R\$ milhões de dez/2014 (INPC)

Ano	Assistência Hospitalar e Ambulatorial			Atenção Básica			Total
	Custeio	Investimentos	Soma	Custeio	Investimentos	Soma	
2005	28.246,0	1.147,8	29.393,8	9.307,1	496,0	9.803,2	39.197,0
2006	30.633,5	762,0	31.395,4	10.259,4	319,8	10.579,2	41.974,7
2007	33.640,3	1.069,0	34.709,2	11.574,0	369,5	11.943,6	46.652,8
2008	34.940,6	1.127,2	36.067,8	11.954,3	338,7	12.293,0	48.360,8
2009	37.212,2	1.742,3	38.954,5	12.233,0	547,4	12.780,4	51.734,9
2010	38.658,5	1.780,2	40.438,6	13.022,0	419,5	13.441,5	53.880,1
2011	42.071,9	1.711,8	43.783,7	14.755,5	1.180,0	15.935,5	59.719,2
2012	43.222,6	2.135,4	45.358,0	15.191,2	1.453,6	16.644,8	62.002,8
2013	41.898,3	1.792,4	43.690,7	15.584,0	1.298,5	16.882,5	60.573,2
2014	44.019,6	1.649,4	45.669,0	17.273,2	2.297,7	19.570,9	65.239,9

Fonte: Siga Brasil.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

As despesas com custeio nessas programações são quase que exclusivamente realizadas em transferências a estados e municípios. Nessa conta estão incluídos poucos hospitais próprios, já que os hospitais universitários estão classificados em Outras Despesas da Seguridade, porque executadas no Ministério da Educação - MEC. Em valores reais, no período de 2005 a 2014 essas despesas de custeio cresceram 56% em Assistência Hospitalar e Ambulatorial e 86% em Atenção Básica.

Em relação aos investimentos, o maior destaque está na Atenção Básica. Na média, entre 2005 e 2010, esses valores atualizados representaram R\$ 415 milhões; entre 2011 e 2013, R\$ 1.300 milhões e em 2014 foi de R\$ 2.300 milhões.

Essa maior preocupação com a Atenção Básica atende às diretrizes que, neste momento, reconhecem a resolutividade proporcionada pela Atenção Básica na promoção da Saúde.

Esses investimentos, inclusive, criam e reformulam os aparelhos públicos associados ao Mais Médicos. Essa foi a maior inovação na Saúde desde 2013. 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, sem esses profissionais, o Brasil tem apenas 1,8 médico por mil habitantes. Além da baixa proporção, 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 Organização Mundial de Saúde - OMS, a Argentina tem 3,2 médicos por mil habitantes; Uruguai, 3,7; Portugal, 3,9; Espanha, 4; Reino Unido, 2,7; Austrália, 3,0; Itália, 3,5; Alemanha, 3,6%.

E, no Brasil, em 2013, a distribuição regional indica 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 Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, em 2009. Apenas para exemplificar, faltavam pediatras em 32% dessas unidades públicas e em 77% dos hospitais privados. Para os anestesiólogos, havia carência em 30% e 65%, respectivamente para as unidades públicas e privadas.¹⁶

A demanda por médicos cresceu bastante nos últimos cinco anos. Segundo o DATASUS, enquanto o quantitativo desses profissionais aumentou

16 <https://www.nescon.medicina.ufmg.br/biblioteca/imagem/2466.pdf>



13,4%, o número de leitos cresceu 17,3%; o de estabelecimentos médicos, 44,5% e o de equipamentos de saúde, 72,3%.

Desde 2009, há um grande aumento dos investimentos nas Unidades de Pronto Atendimento – UPAS, uma unidade 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. Nesse período, foram aprovados 1.050 projetos de construção, reforma e ampliação para as UPAS.

A melhoria da qualidade na prestação dos serviços da Atenção Básica também amplia outras demandas. Mas, há uma qualificação do gasto. Com a melhoria do atendimento básico, os encaminhamentos para hospitais diminuíram 20% em todo o país. Na falta da atenção nos postos de saúde, a população se dirigia aos hospitais, onde esse atendimento sequer permitia o acompanhamento sistemático dos problemas de saúde. Para compor esse novo cenário de demandas, desde 2014, são desenvolvidos trabalhos com um enfoque no programa Mais Especialistas.

4.4. ASSISTÊNCIA SOCIAL GERAL

Para complementar e potencializar os efeitos positivos dos benefícios e transferências assistenciais, o Ministério do Desenvolvimento Social - MDS desenvolve um conjunto muito amplo de ações e serviços da assistência social, para a construção da cidadania, redução das desigualdades, inclusão produtiva, proteção social e segurança alimentar e nutricional dos segmentos mais pobres da sociedade.

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

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 da Assistência Social - CRAS e de Centros de Referência Especializada da Assistência Social - CREAS.



TABELA 26

**DESPESAS DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, COM AÇÕES
E SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, EXERCÍCIOS SELECIONADOS
DE 2005, 2008, 2010 E 2012 A 2014**

Valores correntes, em R\$ milhões

Subfunção	2005	2008	2010	2012	2013	2014
Abastecimento, alimentação e Nutrição	348	532	687	953	631	819
Assistência à Criança e ao Adolescente	542	405	775	278	289	-
Assistência Comunitária	436	1.356	2.090	2.672	3.215	3.637
Saneamento Básico Rural	64	76	159	801	817	573
Outras áreas de governo	325	230	283	956	1.274	1.991
Total geral	1.716	2.600	3.994	5.659	6.227	7.020

Fonte: Siga Brasil.

Nota: Em Assistência à Criança e ao Adolescente, estão incluídas 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.

Em 2014, o total de recursos alocados para os programas e ações da Assistência Social somou R\$ 7,0 bilhões, com um acréscimo de 13%, em relação a 2013 e 24%, frente a 2012.

Metade desses recursos, R\$ 3,6 bilhões, foi aplicada em Assistência Comunitária. 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 CRAS e CREAS, entre outros.

Em 2014, em conjunto com os benefícios do Brasil Carinhoso, a Assistência Comunitária passa a assumir as programações da Assistência à Criança e ao Adolescente, com um atendimento mais integral à família, proporcionado pelas novas estruturas da Lei Orgânica da Assistência Social.

Entre as ações que receberam maior alocação de recursos, estão as relacionadas ao acesso à água, classificadas em Saneamento Básico Rural. Essas programações cresceram muito desde 2010. Em sua maior parte, o crescimento dessas despesas nos últimos anos responde ao agravamento da seca, especialmente no nordeste.

E, em Abastecimento, Alimentação e Nutrição, estão as programações relativas à aquisição de produtos da Agricultura Familiar, um importante programa de inclusão produtiva.

Em Outras Áreas de Governo, além de outros programas e ações estão as despesas administrativas do MDS.

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 ativo¹⁷, modernização tecnológica, bem como 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.

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, 2008, 2010 E 2012 A 2014

Valores correntes, em R\$ milhões

Especificação	2005	2008	2010	2012	2013	2014
Previdência Básica	520	740	862	1.124	1.032	1.081
Normalização, qualidade, fiscalização, inteligência e tecnologia de informação	381	476	569	596	412	460
Administração e outras atividades	2.503	3.539	5.052	5.451	5.956	6.287
Total	3.404	4.755	6.482	7.171	7.401	7.828

Fonte: SIAFI – extração Siga Brasil.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

¹⁷ As despesas de pessoal, incluídas na Tabela 27Tabela 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.

Em Previdência Básica estão as despesas relacionadas com a instalação e funcionamento dos postos de atendimento, as despesas com perícias médicas, reabilitação, reconhecimento de direitos etc.

Em Normalização, Qualidade, Fiscalização, Inteligência e Tecnologia de Informação estão as despesas com processamentos de dados, cadastro, modernização da tecnologia da informação, auditoria, previsão e monitoramento das contribuições previdenciárias.

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 nas Secretarias da Presidência da República, despesas de saneamento no Ministério das Cidades, despesas de saúde nos hospitais universitários, ações de defesa civil e a merenda escolar, que é legalmente financiada com recursos das contribuições sociais.

A Tabela 28 apresenta essas despesas agrupadas para melhor compreensão.

Em 2014, essas ações somaram R\$ 11,0 bilhões, sendo inferior aos R\$ 12,0 bilhões de 2013, especialmente pela diminuição nas despesas de defesa civil (assistência comunitária) e ações de saneamento urbano (realizado pelo Ministério das Cidades) em 44%.

As programações que mais cresceram são as relacionadas à alimentação escolar e aos hospitais universitários. Em 2014, elas foram, respectivamente, R\$ 3,7 bilhões e R\$ 4,8 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.

TABELA 28

EVOLUÇÃO DAS DESPESAS EM OUTRAS AÇÕES DA SEGURIDADE SOCIAL, REALIZADAS EM DIVERSOS ÓRGÃOS, EXERCÍCIOS SELECIONADOS DE 2005, 2008, 2010 E 2012 A 2014

Valores correntes, em R\$ milhões

Especificação	2005	2008	2010	2012	2013	2014
Infância, adolescência, idoso, pessoa com deficiência e assistência comunitária	97	69	92	528	1.159	627
Ações de saneamento	34	1.808	1.744	2.641	2.928	1.681
Alimentação do educando	1.227	1.490	3.039	3.313	3.548	3.704
Hospitais de ensino e residência	983	495	2.673	3.812	4.203	4.832
Outras ações de seguridade social	113	60	37	114	134	121
Soma	2.454	3.922	7.584	10.410	11.972	10.965

Fonte: Siga Brasil.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

As despesas com as ações de alimentação do educando cresceram quando as políticas públicas passaram a atender da creche ao ensino médio. 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.

Outro conjunto de programações volumoso é vinculado ao saneamento básico urbano, realizado no Ministério das Cidades. Em 2014, essas despesas somaram R\$ 1,7 bilhão, uma redução de 43% em relação ao ano de 2013.

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 pelo INSS. 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.

As despesas do FAT estão divididas em benefícios – o seguro desemprego e o abono salarial – e as demais ações do Fundo – outras ações voltadas para 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 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. Nos períodos de defeso, quando o pescador ou marisqueiro estão impedidos de exercer sua profissão, também é concedido o benefício. Doravante, com a regulamentação da Emenda Constitucional n.º 72, de 2013, todos os trabalhadores domésticos passaram 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 é o Abono Salarial, que representa uma remuneração extra no valor de até um salário mínimo. Têm direito os trabalhadores que estiveram registrados, no ano anterior, com uma média salarial inferior a dois salários mínimos.

A Tabela 29 apresenta esse conjunto de despesas.

O total distribuído em benefícios de natureza trabalhista em 2014 foi de R\$ 51,8 bilhões. Essas despesas cresceram 11% em relação ao ano anterior. Esse aumento está concentrado na execução do abono salarial e no seguro desemprego.

TABELA 29

EVOLUÇÃO DOS PAGAMENTOS REALIZADOS COM BENEFÍCIOS DO FAT E AS DESPESAS DAS OUTRAS AÇÕES DO FUNDO, EXERCÍCIOS SELECIONADOS DE 2005, 2008, 2010 E 2012 A 2014

Valores correntes, em R\$ milhões

Benefícios do FAT	2005	2008	2010	2012	2013	2014
Abono salarial	2.755	5.975	8.758	12.336	14.659	15.877
Seguro desemprego	8.396	14.153	19.235	25.690	29.940	33.462
Seguro desemprego trabalhador doméstico	9	15	20	27	32	34
Seguro desemprego pescador	212	540	1.179	1.893	1.892	2.400
Seguro desemprego resgate trabalho escravo	2	6	3	4	4	3
Bolsa qualificação	4	4	9	-	34	57
Total benefícios	11.378	20.694	29.204	39.950	46.561	51.833
Outras Ações do FAT	547	726	560	541	505	522
Benefícios e outras ações do FAT	11.925	21.420	29.764	40.491	47.066	52.354

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.

A MP 665 representa a resposta do governo em relação a esse crescimento de despesas. Ignorando o crescimento da rotatividade e a necessidade de cumprir a Constituição e determinar o pagamento do adicional do PIS para as empresas que praticam altos níveis de rotatividade, a MP amplia a carência e restringe o acesso a esses benefícios.





5. AS DESPESAS COM OS BENEFÍCIOS E O RESULTADO DO RGPS EM 2014

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. Nesse aspecto a maior motivação é esclarecer os trabalhadores para enfrentar o debate em defesa da previdência e dos seus direitos.

A imensa maioria dos ataques à Previdência Social parte de uma construção que aponta a incapacidade presente e futura de financiamento dos benefícios. Não é por acaso que as conclusões sempre apontam para a necessidade de reformas que ampliam carências e reduzem direitos.

Na Seção 3 foi demonstrado como a desestruturação do mercado de trabalho foi importante para a construção do discurso do déficit previdenciário. Antes mesmo de ser regulamentado o conjunto dos direitos previstos no texto constitucional já eram propagadas as necessidades de reformas para restrição a direitos.

Esse discurso obriga a Previdência Social a cobrir o conjunto das despesas com benefícios com as receitas próprias das contribuições previdenciárias. Ignora que os modelos previdenciários ao redor do mundo sempre fizeram previsões de aportes governamentais completando o tripé contributivo: governo, trabalhadores e empresas sustentam a previdência.



No Fórum Nacional da Previdência Social, em 2007, ficou demonstrado que a incapacidade das contribuições previdenciárias cobrirem as despesas com benefícios havia sido provocada pela precarização do mundo do trabalho. 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 reformas para suprimir ou diminuir direitos de natureza previdenciária.

Ficou acordado que as contas previdenciárias deveriam ser divulgadas incluindo-se as renúncias e outros benefícios tributários que diminuíam as receitas do sistema. Mas, esta não é a forma com que essas contas são apresentadas mensalmente pelo governo e principalmente pela grande imprensa. Os diversos relatórios ainda caracterizam como déficit previdenciário a 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.

Mesmo em relação às contribuições previdenciárias, as contas do resultado previdenciário ignoraram que uma parcela da CPMF era constitucionalmente vinculada ao RGPS. 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, foram suprimidos da Previdência Social 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.

A Tabela 30 apresenta os resultados divulgados da Previdência Social, que desconsideram as renúncias. Desde 2012, os números traduzem uma compensação apenas parcial das perdas pela desoneração da folha.

TABELA 30

RECEITAS E DESPESAS DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL, VALORES DIVULGADOS, EXERCÍCIOS SELECIONADOS ENTRE 2005, 2008, 2010 E 2012 A 2014

valores correntes, em R\$ milhões

	2005	2008	2010	2012	2013	2014
Receitas	108.434	163.355	211.968	283.441	317.164	349.503
Despesas	145.816	199.562	254.934	315.089	355.007	392.243
Compensação previdenciária		612	1.325	1.500	1.996	1.958
Saldo	-37.382	-36.818	-44.291	-33.148	-39.839	-44.698
Saldo % PIB	-1,74%	-1,21%	-1,14%	-0,70%	-0,77%	-0,81%
% benefícios cobertos por outros recursos da Seguridade	25,6%	18,4%	17,4%	10,5%	11,2%	11,4%

Fonte: MPS.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Mesmo assim, a tabela mostra como em apenas sete anos, entre 2005 e 2012, a necessidade de financiamento do RGPS caiu de 1,74% do PIB para 0,82%. Naquele ano o Tesouro, com recursos da própria Seguridade Social, aportou apenas 12% para complementar o pagamento de todas as despesas com benefícios. Uma proporção pequena para um modelo tripartite de financiamento. Ao invés de contribuir com 33%, o Tesouro entrou com apenas um terço dessa quantia.

Depois de 2012, a necessidade de cobertura aumentou, porque também cresceram as renúncias e faltaram recursos para cobrir as perdas de arrecadação com a desoneração da folha de pagamentos, apesar de determinada em lei.

Em 2014, foram 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 ampliam em muito as duas maiores renúncias do sistema, sem que os trabalhadores e os demais defensores da previdência tenham alcançado êxito ao exigir o tratamento transparente dessa perda da arrecadação.

O problema que a Tabela 30 revela é a omissão em relação às renúncias – que cresceram nesse período recente com a expansão do Simples Nacional e a desoneração da folha de pagamentos das empresas, como foi visto no Capítulo 3.

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.

TABELA 31

RECEITAS E DESPESAS DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL, COM COMPENSAÇÃO DAS RENÚNCIAS E INTEGRALIZAÇÃO DAS PERDAS COM A DESONERAÇÃO DA FOLHA, 2005, 2007, 2008 2010 E 2012 A 2014

Valores correntes, em R\$ milhões

	2005	2007	2008	2010	2012	2013	2014
Receitas	128.887	164.921	178.598	230.152	305.822	345.685	382.524
Previdenciárias	108.434	140.412	163.355	211.968	278.160	307.147	337.503
Compensações pela desoneração não repassadas					5.281	10.017	12.000
CPMF ¹	7.663	9.574					
Renúncias	12.789	14.934	15.242	18.184	22.381	28.522	33.021
Despesas	146.010	185.293	199.562	256.184	316.590	357.003	394.201
Benefícios	141.922	180.162	193.491	247.390	308.299	347.599	382.892
Sentenças	4.088	5.132	5.459	7.469	6.791	7.408	9.351
Compensação previdenciária			612	1.325	1.500	1.996	1.958
Saldo Encontrado	-17.124	-20.373	-20.964	-26.032	-10.768	-11.318	-11.677
Saldo % PIB	-0,80	-0,77	-0,69	-0,67	-0,23	-0,22	-0,21

Fonte: MPS.

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

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

As Tabelas 30 e 31 apontam uma tendência de queda na necessidade de cobertura do Regime Geral em relação ao PIB. Independentemente de se considerar ou não as renúncias, a recuperação e a formalização dos empregos e dos salários produziram contribuições previdenciárias em volume suficiente para financiar os gigantescos efeitos da política de valorização do salário mínimo sobre os benefícios. O aumento real de 76,5% concedido



ao mínimo, no período de abril de 2002 a janeiro de 2015, foi plenamente absorvido e as receitas cresceram ainda mais do que as despesas, a ponto de reduzir o chamado déficit, inclusive nominalmente entre 2010 e 2012.

Em 2014, há uma reversão da queda da necessidade de financiamento do RGPS. Economia mais fraca, menor expansão do emprego, aumento das renúncias, são alguns dos fatores que podem explicar esse resultado.

De toda forma, a parcela de benefícios que não é financiada exclusivamente pelas contribuições previdenciárias é inexpressiva. Em 2014, apenas 14,5% deles, ignorando as renúncias ou 3,0% se o RGPS fosse integralmente compensado por todas as renúncias.

Todo o chamado déficit da previdência corresponde a essa parcela de recursos que o Orçamento da Seguridade Social soma às contribuições previdenciárias e que pouco supera o volume de renúncias.

O RGPS demanda hoje cada vez menos recursos extras - que são muito menores do que os praticados internacionalmente. Segundo o IPEA¹⁸, na média dos países da União Europeia membros da OCDE, os recursos do Tesouro respondem por 36% das despesas previdenciárias – mais do dobro do verificado aqui em 2014.

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 a 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.

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



O discurso do déficit previdenciário não prevaleceria se os dados previdenciários fossem apresentados 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 contraporem 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. A maior parte das contribuições das empresas recai sobre a folha de pagamentos (mais de 70%). E, se a compensação pela desoneração da folha fosse integral, essa parcela representaria ainda mais.

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 49,4 milhões em 2014¹⁹. Foram 20 milhões de novos postos.

As contribuições previdenciárias urbanas já ultrapassam o volume de despesas com os respectivos benefícios e contribuem ativamente para o financiamento dos benefícios do subsistema rural. Isto ocorre desde 2008.

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

¹⁹ Para 2014, dados estimados conforme a Tabela 12.

Em 2014, como mostra a Tabela 32, a receita realizada com a arrecadação das contribuições previdenciárias do subsistema urbano, quando consideradas as renúncias e a compensação integral pelas perdas com a desoneração da folha, superaram as despesas com benefícios em R\$ 65,7 bilhões, 1,2% do PIB.

O resultado em 2014 foi inferior ao verificado nos anos anteriores. Mas, não é desprezível alcançar um saldo positivo depois de quatro anos de baixo crescimento econômico e três anos de alta desproporcional das renúncias.

TABELA 32

RECEITAS, RENÚNCIAS E DESPESAS DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL,
SUBSISTEMA URBANO, 2005, 2008, 2010 E 2012 A 2014

Valores correntes, em R\$ milhões

	2005	2008	2010	2012	2013	2014
Receitas	117.875	171.332	222.087	297.309	335.223	371.225
Previdenciárias	105.086	158.383	207.154	272.397	300.991	330.833
Compensações pela desoneração não repassadas				5.281	10.017	12.000
Renúncias	12.789	12.949	14.933	19.632	24.216	28.392
Despesas	118.626	159.565	199.461	243.954	276.649	305.499
Saldo Encontrado	-17.124	11.767	22.626	53.355	58.575	65.726
Saldo % PIB	-0,80	0,39	0,58	1,13	1,14	1,19

Fonte: MPS e RFB (renúncias).

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

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

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.

Além disso, o governo com a MP 664 buscou aumentar carências e diminuir prestações de benefícios pagos também para os segurados do subsistema urbano.

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 resultam em diferenças importantes nos requisitos de carência e na forma de cálculo dos benefícios.

Mas, o financiamento do subsistema rural enfrenta três grandes problemas: imunidade do segmento exportador - o mais produtivo e o de maior capacidade econômica; enorme sonegação da contribuição cobrada sobre a comercialização da produção rural e grande informalidade das relações de trabalho e da agricultura familiar.

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 2,5% para o grande produtor e de 2,0% 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.

Ressalte-se que, ainda assim, o benefício rural tem natureza previdenciária. Não é assistencial. É contributivo.

A figura do segurado especial rural, criada pelo constituinte, 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.

Ao estabelecer contribuições sobre a comercialização da produção, o modelo é adequado a uma renda baseada em safras, colheitas e comercialização que tem aspectos continuados e sazonais. Essa adequação à ca-



pacidade 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.

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 não é considerado renúncia, mas somente um critério alternativo de contribuição.

A Tabela 33 apresenta os dados de receitas, despesas e renúncias do subsistema rural de previdência.

Um aspecto importante revelado pela Tabela 33 está relacionado ao fim da CPMF. Uma parcela dessa arrecadação, correspondente a 0,10, era constitucionalmente vinculada ao RGPS e, convencionou-se associar essa arrecadação ao financiamento parcial do subsistema rural.

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 vinculada à Previdência para repor esses recursos.

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.



TABELA 33

EVOLUÇÃO DE RECEITAS, DESPESAS E RENÚNCIAS DO RGPS, SUBSISTEMA RURAL, EXERCÍCIOS SELECIONADOS DE 2005, 2007, 2008, 2010 E 2012 A 2014, VALORES CORRENTES E % DO PIB

Valores correntes, em R\$ milhões

	2005	2007	2008	2010	2012	2013	2014
Receitas	13.158	16.145	7.266	8.065	8.513	10.462	11.299
Previdenciárias	3.348	4.245	4.973	4.814	5.763	6.156	6.670
CPMF	7.663	9.574					
Renúncias	2.147	2.326	2.293	3.251	2.749	4.306	4.629
Despesas	27.385	35.189	39.997	55.726	71.135	80.355	88.703
Saldo Encontrado	-17.124	-20.373	-32.732	-47.661	-62.623	-69.893	-77.403
Saldo % PIB	-0,80	-0,77	-1,08	-1,23	-1,33	-1,36	-1,40

Fonte: MPS para receitas e despesas previdenciárias; RFB para renúncias.

Nota: a CPMF foi extinta em 2007.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Primeiro, porque a fragmentação e a dispersão dessas transações comerciais dificultam a fiscalização e o controle e facilitam a sonegação da contribuição previdenciária sobre a comercialização rural.

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, por exemplo, 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

Em 2015, um debate importante sobre o financiamento da Seguridade Social está relacionado à prorrogação da Desvinculação das Receitas da União - DRU.

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

Ao ser criada pela Emenda Constitucional de Revisão - ECR n.º 1, de 1994, essa desvinculação era denominada Fundo Social de Emergência - FSE. Durante os dois anos de vigência desse Fundo, ficou demonstrada a impropriedade do título “social” e quão permanente, sob as mais diversas formas, ele se tornaria. A sua perenidade decorria de necessidades fiscais das novas políticas monetárias do Plano Real, com altíssimos custos da dívida federal.



À época, esse fundo era constituído por diversas parcelas de impostos excluídos da repartição tributária ou das vinculações constitucionais²⁰. Até mesmo 20% das contribuições previdenciárias incidentes sobre a folha de pagamentos eram desvinculadas.

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

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.

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.

Em 2014, a DRU retirou do Orçamento da Seguridade Social R\$ 63,2 bilhões. É um instrumento para esvaziar o financiamento da Seguridade Social. Ao diminuir o superávit da Seguridade, esses setores impedem que os trabalhadores possam discutir e orientar esses recursos e destiná-los às suas prioridades

20 Eram 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 (GSLR e PIS/PASEP); e 20% da arrecadação total dos impostos e contribuições (ressalvadas as deduções anteriores).

TABELA 34

RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS SELECIONADAS E OS EFEITOS DA DESVINCULAÇÃO PROMOVIDOS PELA DRU, EXERCÍCIOS SELECIONADOS DE 2005, 2008, 2010 E 2012 A 2014

Valores correntes, em R\$ milhões

	2005	2008	2010	2012	2013	2014
Cofins	17.919	24.019	28.005	36.311	39.882	39.183
CSLL	5.246	8.500	9.151	11.463	12.509	12.639
PIS/Pasep	4.417	6.166	8.074	9.548	10.213	10.384
Outras contribuições ⁽¹⁾	6.246	410	630	753	811	955
RECEITAS desvinculadas pela DRU	33.829	39.095	45.860	58.075	63.415	63.161

Fonte: dados da STN.

Nota: (1) Até 2007, em Outras contribuições, está incluída a receita da CPMF.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Essa subtração de recursos não aparece nos relatórios governamentais como uma transferência de recursos da Seguridade Social para o Orçamento Fiscal. É como se esses recursos fossem, por natureza, do Orçamento Fiscal.

Em 2015, o Congresso deverá votar pela renovação ou não dessa desvinculação. Trata-se de um importante momento para discussão das inúmeras tarefas e dos muitos desafios colocados para a Seguridade, sempre postergados pelo argumento de falta de recursos. Nada mais falso diante de dezenas de bilhões subtraídos da seguridade anualmente.





7. OS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA

Ao final de janeiro de 2015, o governo divulgou o Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal. Um dos itens desse relatório é o Demonstrativo das receitas e Despesas Previdenciárias²¹.

Mas, ao invés de informar esse demonstrativo desinforma.

Esse documento coloca em um mesmo quadro as despesas do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, do Regime Próprio de Previdência dos Servidores – RPPS, despesas previdenciárias dos militares, e ainda outros encargos previdenciários da União, como anistia e indenizações. E compara com as receitas das contribuições dos trabalhadores, para o RGPS, e as dos servidores e pensionistas para o RPPS.

Ao aglutinar esse conjunto de informações, misturando regimes previdenciários propriamente ditos, com encargos de anistia e de indenizações e com a previdência militar (onde não há contribuição para os benefícios de aposentadoria – há apenas uma contribuição simbólica para as pensões), a conta não se presta a informar.

Ao misturar elementos tão díspares, não é de se estranhar que as contas apontem para um déficit de quase R\$ 150 bilhões em 2014. Com esse descompromisso com a realidade e os fatos, é fácil justificar reformas para corte de direitos.

²¹ Esses relatórios podem ser encontrados em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/relatorio-resumido-de-execucao-orcamentaria>



Não bastasse essa confusão, os números das receitas ainda estão a menor. No caso do RGPS, consta uma receita de R\$ 319,2 bilhões, quando na verdade, mesmo sem a integralidade da compensação pela desoneração da folha, foi de R\$ 337,5 bilhões – uma diferença de quase R\$ 20 bilhões. Mesmo a Contribuição Patronal, relativa ao Regime Previdenciário dos Servidores lançada na tabela está em desacordo com a legislação vigente, porque é inferior ao dobro da contribuição do servidor.

E, em relação às despesas, não há uma separação entre os benefícios relativos aos servidores e aos militares. E ainda incluem despesas com benefícios previdenciários relativos a transferências a estados (ex-territórios) e ao Distrito Federal. Todas essas despesas estão apresentadas em conjunto, sem distinção.

Documentos oficiais como esse inundam o parlamento e a sociedade com um conjunto distorcido de informações sobre o regime previdenciário dos servidores.

7.1. O REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS

Em 2014, o Regime Próprio de Previdência dos Servidores – RPPS pagou R\$ 57,8 bilhões em benefícios aos servidores federais aposentados e pensionistas. Esse valor correspondeu a 1,05% do PIB.

As receitas do regime somaram R\$ 27,2 bilhões. Foram R\$ 8,1 bilhões de contribuições de ativos e R\$ 2,6 bilhões de aposentados e pensionistas. Para a Contribuição Patronal, a Análise da Seguridade Social, nos termos da legislação vigente, atribui um valor equivalente ao dobro da contribuição dos ativos²². Assim, as receitas dessa contribuição são de R\$ 16,3 bilhões. Há ainda um conjunto de pequenos componentes relacionados a juros, multas e outras parcelas.

A Tabela 35 apresenta esses dados do Regime Próprio dos Servidores Públicos Federais. Em relação às despesas, esses dados não mais contrabilizam as despesas do Regime relacionadas às transferências aos ex-territórios.

²² 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.

TABELA 35

RECEITAS, DESPESAS E NECESSIDADE DE COBERTURA, DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES FEDERAIS 2005 E DE 2010 A 2014.

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

Classificação	2005	2010	2011	2012	2013	2014
Contribuição de segurados	4.189	8.524	9.131	9.338	10.003	10.786
Ativos	3.199	6.457	6.929	7.048	7.521	8.146
Inativos	769	1.550	1.666	1.747	1.914	2.059
Pensionistas	221	517	536	543	567	580
Contribuição patronal	6.398	12.915	13.858	14.095	15.042	16.292
Juros, multas, retenções judiciais	0	50	164	155	168	118
Total de receitas	10.587	21.489	23.153	23.588	25.214	27.197
% PIB	0,49	0,55	0,56	0,50	0,49	0,49
Despesas com benefícios	25.686	43.480	47.145	50.468	54.546	57.844
% PIB	1,20	1,12	1,14	1,07	1,06	1,05
Necessidade de cobertura	13.991	18.666	20.430	26.880	29.332	30.648
% PIB	0,65	0,48	0,49	0,57	0,57	0,56

Fonte: Siga Brasil.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Em relação ao PIB, as receitas têm se mantido estáveis gravitando em torno de 0,5% do produto interno bruto.

As receitas do regime previdenciário dos servidores dependem de dois fatores. O primeiro diz respeito ao conjunto das despesas de pessoal com servidores efetivos em atividade. Este item inclui o quantitativo de servidores e a sua remuneração. O segundo está associado a instituição do regime previdenciário complementar, já que os novos servidores têm que direcionar parcela de suas contribuições previdenciárias para o regime complementar, desfalcando o financiamento do RPPS.

A evolução do quantitativo de servidores efetivos e ativos dos diversos planos de carreira do Poder Executivo mostra uma pequena elevação em 2014. Em dezembro de 2013, o número de servidores efetivos nos diversos quadros de carreira, em atividade, era de 548,2 mil. Ao final de 2014, esse quantitativo cresceu para 567,2 mil. Aproximadamente 3,5% de aumento. Esse crescimento não representa uma média. Ao final de 2010, esses servidores somavam 539,5 mil. Nos quatro anos que se seguiram, o crescimento médio anual foi de 1,3%.

Esse aumento está muito associado à expansão da educação federal. Entre 2010 e 2014, o número de docentes cresceu de 100,8 mil para 127,8. Esse crescimento supera o do quantitativo total, porque em várias carreiras não há reposição integral dos servidores que se aposentam ou saem do serviço público.

Em relação aos vencimentos, as políticas salariais do governo federal têm concedido a reposição de parte das perdas inflacionárias a cada quatro anos, quando o reajuste total é parcelado pelo próximo quadriênio. Assim, o valor real das remunerações decai ao longo desse período, até que nova reposição restabeleça total ou parcialmente essas perdas. Em 2015, esse valor acumula as perdas dos últimos quatro anos. Em 2014, as remunerações, e por consequência a contribuição dos servidores apresenta uma redução em relação ao PIB.

As despesas com benefícios têm apresentado um comportamento estável nos últimos três exercícios, fluando entre 1,07% e 1,05% do PIB. Em relação à remuneração, há ocorrência dos mesmos efeitos, pois também se subordina à mesma política salarial. O quantitativo de servidores aposentados e geradores de pensão tem crescido a uma média anual bem inferior à dos servidores ativos – apenas 0,08%.

Esses são reflexos diretos da última reforma de 2005, que complementou as mudanças de 2003. Duas grandes transformações foram aprovadas. Para os servidores em atividade, novas regras que postergaram a concessão dos benefícios. Para os aposentados e pensionistas foi instituída a contribuição, 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 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.



Há debates importantes sobre o regime previdenciário 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.

Em 2014, a contribuição de aposentados e pensionistas correspondeu a apenas 9,7% do total das receitas próprias do Regime 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, desmascarando o eterno discurso que busca responsabilizar os direitos dos servidores pela necessidade de cobertura do sistema. Várias das reformas administrativas e previdenciárias geraram diretamente efeitos que determinaram a ampliação desses desequilíbrios. A criação da previdência complementar, por exemplo, irá agravar o equilíbrio atuarial e financeiro do RPPS. Essa reforma diminuiu as receitas próprias desse Regime Previdenciário. Os servidores contratados posteriormente à regulamentação do novo Fundo de Previdência Complementar dos Servidores têm a sua contribuição limitada, já que o salário de contribuição está reduzido ao teto do RGPS. É esperado que, proporcionalmente ao PIB ou às despesas com benefícios, a receita das contribuições dos servidores ativos diminua em velocidade superior ao que vem sendo hoje observado.





O quarto, de grande importância, porque diz respeito ao modelo de Estado e a 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 especializados, principalmente os subordinados a regimes de dedicação exclusiva ou que acumulem outras restrições ao trabalho no setor privado.

A Anfip e a Fundação Anfip estão ativas para, com o conjunto das entidades e da sociedade, acompanhar esses debates e os grandes embates que envolvem essas importantes questões.





8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ano de 2014 encerrou um quadriênio de menores índices de crescimento econômico. Considerando 2010, ano após ano, o país cresceu sempre menos. Essa mesma realidade encontra paralelo no resto do mundo, que não consegue ver-se livre da crise iniciada em 2008. Mas, há vários problemas de ordem interna que compõem esse cenário.

Os problemas vão desde os reflexos da seca, que afetaram a produção e os preços de produtos agrícolas e energia elétrica, uma política monetária que pratica juros altos e manteve o câmbio desajustado até o final de 2014, até questões políticas relacionadas ao processo eleitoral e a múltiplas denúncias de corrupção que paralisaram investimentos públicos e privados.

Os problemas econômicos e políticos se retroalimentam e o cenário reinante ao final de 2014 e começo de 2015 é de um desânimo frente às perspectivas econômicas, com maiores índices inflacionários, aumento do desemprego, queda nos investimentos e na produção. O ano caminha com indicativos certos de uma queda no PIB, que pode ultrapassar a casa de 1%.

E os problemas na Grécia e na China revelados ao final do primeiro semestre de 2015, demonstram que as soluções – um novo concerto para a produção e a distribuição da riqueza gerada – ainda não estão postas. Essa crise econômica mundial, que é uma das maiores das últimas décadas, com graves consequências econômicas e sociais, ainda não viu o seu fim.

Na Grécia, a incapacidade da economia e da sociedade de arcar com os pesados encargos da dívida pública levou o governo a suspender os pagamentos em julho. Uma ousadia, mas também uma necessidade, referendada



pela população em um plebiscito. Trata-se de uma recusa às draconianas condições impostas pelos credores que se somariam à deterioração das condições econômicas e sociais que afligem aquela população.

Na China, em menos de um mês, a queda nas bolsas chega a 30%, na segunda semana de julho. Resultado direto de dados econômicos não muito positivos, gerando temores em relação ao conjunto da economia. Lá, o PIB também veio caindo desde 2010 e o resultado do primeiro trimestre foi de 7%. Mas, esse número é pequeno para uma economia em transformação como a chinesa, foi o pior resultado em seis anos.

A China não enfrenta, nem de longe, problemas de mesma magnitude que as demais economias. A queda das bolsas está longe de representar uma fuga de capitais ou um movimento especulativo, como o que comumente gera uma queda dessa magnitude e o governo tem capacidade de resolver facilmente esses tropeços.

Na Europa, Japão, Estados Unidos e nas maiores economias os efeitos da crise foram muito maiores. Mas, se os problemas contaminam também a produção da China, a crise está mais para completar uma década do que para a sua pronta reversão. Apenas para se ter uma ideia, qualquer pequeno problema na China causa uma profunda depreciação do preço das commodities, afetando negativamente o PIB de muitos países, entre eles o do Brasil.

Esses problemas de 2015 representam uma ducha de água fria na morna situação econômica dos demais países. E podem reverter as pequenas recuperações na Europa e nos Estados Unidos.

Nessa situação em que o mundo patina, a produção nacional, principalmente nos segmentos industriais, acompanha essa letargia. Não há grandes mercados pra exportar e as medidas de ajuste diminuem a capacidade do mercado interno de absorver parcela dessa produção.

Até 2014, diferenças sensíveis marcavam as consequências da crise no Brasil e no resto do mundo.

Pelo mundo afora, a OIT reclama providências para amenizar o aumento do desemprego e da precarização do trabalho. Em relatório lançado no primeiro semestre de 2015, aponta que apenas um quarto dos



trabalhadores do mundo tem uma relação de emprego estável²³. 60% dos trabalhadores não contam com qualquer tipo de contrato de trabalho e a maioria deles têm ocupações por conta própria ou estão ocupados em arranjos familiares. O mundo experimenta também um aumento do trabalho em tempo parcial, que cresce de forma mais acelerada do que os empregos em tempo integral. São verdadeiras mudanças no mundo do trabalho derivadas da crise, relacionadas ao desenvolvimento de trabalhos atípicos e de um incremento das desigualdades.

Como as melhores perspectivas econômicas são de um período considerável de baixo crescimento, o desemprego, a precarização do trabalho e as desigualdades não devem ser equacionadas no curto prazo. Menores índices de aumento da produção podem ser viabilizados com mecanização e aumento da produtividade – como é natural na saída de todas as crises – e o mundo pode ser dirigido para uma nova fase de desemprego estrutural.

O Brasil conseguiu resistir durante toda a crise a esse movimento mundial. As medidas de enfrentamento às consequências da crise geraram empregos e renda. O crescimento do emprego formal foi destaque mesmo quando a economia não cresceu tanto.

Mas, a virada do ano, com a implantação da agenda de ajustes, fez crescer o desemprego, diminuir a renda e a massa salarial, segundo os dados do IBGE, pela PNAD-C.

No momento atual, o ajuste, com maiores juros e diminuição do crédito, reversão das desonerações e ainda cortes de despesas públicas, aprofunda a estagnação da economia nacional. No campo social, o resultado concreto tem sido mais desemprego. E, no campo fiscal, o aumento dos níveis do endividamento público e a diminuição abrupta da arrecadação.

Preocupado com o crescente desemprego, o governo editou em julho de 2015 a Medida Provisória 680, criando o Programa de Proteção do Emprego - PPE, com redução temporária da jornada de trabalho e do salário proporcionalmente, com compensação parcial pelo governo. As empresas podem se ajustar à queda da demanda preservando empregos. Os trabalhadores podem preservar os empregos e a maior parte de seus rendimentos.

23 A publicação *World Employment and Social Outlook 2015* pode ser acessada em http://www.ilo.org/global/research/global-reports/weso/2015-changing-nature-of-jobs/WCMS_368626/lang--en/index.htm



O governo diminui os gastos do seguro-desemprego e com outras políticas de mercado de trabalho ao mesmo tempo em que preserva a maior parte da arrecadação sobre a folha. A adesão ao programa exige acordo coletivo específico, de todos os empregados ou de um setor específico da empresa.

Parte da redução salarial é complementada pelo governo - 50% da perda salarial, limitada a 65% do valor máximo da parcela do seguro-desemprego -, durante o período máximo de doze meses.

Se o trabalhador fosse demitido, as perdas totais seriam maiores e o tempo de acesso ao seguro desemprego, de no máximo cinco meses, é inferior aos doze meses de duração do PPE.

O governo pretende também diminuir a utilização de outros mecanismos legais, como a suspensão temporária do contrato de trabalho ou redução temporária da jornada de trabalho e do salário (até o limite de 25%, devendo ser proporcional e respeitado o salário mínimo nacional). Essas medidas são conhecidas como “lay-off”.

Por outro lado, aprofundando o ajuste, o governo enviou ao Congresso a PEC 680, de 2015. Nela, pretende a prorrogação da DRU por mais oito anos, até 2023. A nova DRU permitiria ao governo desvincular 30% (atualmente são 20%) das receitas de contribuições sociais, contribuições de intervenção no domínio econômico – CIDE –, taxas, participações no resultado da exploração de recursos hídricos e minerais (royalties). A proposta protege apenas o salário educação e as transferências de royalties aos estados e municípios.

A proposta determina que a desvinculação atinja as contribuições sociais e a destinação da parcela de royalties para a saúde e a educação. Em relação ao RGPS, o texto protege o “pagamento das despesas do RGPS” e não as receitas do RGPS. Naturalmente que esse texto colidirá com a proibição de utilização dos recursos das contribuições previdenciárias em despesas distintas do pagamento de benefícios do RGPS (CF, Art, 167, X). Mas, pode ser mais um problema a enfrentar em defesa da Previdência Social.

A prorrogação da DRU não é defensável. Muito menos a ampliação da sua abrangência e menos ainda a elevação do percentual de desvinculação dos recursos.



Se essas regras estivessem em vigor em 2014, a DRU teria subtraído do Orçamento da Seguridade Social quase R\$ 100 bilhões, duplicando os desvios. Esse é um caminho certo de realizar o discurso de déficit da Seguridade Social.

A Seguridade Social tem um papel importante no financiamento de muitas das conquistas sociais. 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 de financiamento criado pela CF de 1988, 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, esse modelo permitiu à Previdência arcar com a maior parte dos encargos com essa política. Cada ponto percentual de reajuste no salário mínimo representa, para o RGPS, um acréscimo de aproximadamente 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 2014, o mínimo recebeu mais de 76% de reajustes reais e o RGPS demonstrou total capacidade de arcar com esses encargos. 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.

Neste contexto, é preciso revigorar as campanhas em defesa da Seguridade Social e do seu Orçamento. É preciso inverter a supremacia das políticas de ajuste e implementar projetos para que o país possa avançar nos campos econômicos e sociais, aprofundar as medidas de diminuição das desigualdades sociais e regionais e reencontrar os rumos do crescimento econômico.

A agenda que o país deseja é 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 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.

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.



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 desenvolver 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.

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.







9. METODOLOGIA DE APURAÇÃO DOS DADOS

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

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

Além das despesas típicas da Seguridade, 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 entidades, desde que atendam aos preceitos da proteção e do amparo à família, maternidade, infância, adolescência e velhice e sejam distribuídos pelo critério da necessidade.

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

No campo das receitas, embora prevista em lei, considera-se como uma subtração a desvinculação dos recursos determinada hoje pela DRU



– Desvinculação de Receitas da União, anteriormente denominada FEF – Fundo de Estabilização Fiscal e 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 reapresentar os dados dos diversos exercícios anteriores sempre 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 sob essa metodologia, desde 2000.

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

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

As receitas das contribuições sociais são tomadas integralmente, em seus valores líquidos que já consideram as restituições e compensações. A CF determina a existência dessas contribuições cobradas das empresas in-



cidentes sobre a folha de pagamentos, o faturamento, o lucro, a movimentação financeira e as contribuições relativas aos concursos de prognósticos.

As contribuições de intervenção no domínio econômico ou de interesses de categorias econômicas específicas, associadas a ações da Seguridade não são consideradas como receitas da seguridade. Nesse conjunto estão, por exemplo, as contribuições extraordinárias sobre os salários e sobre o saldo do FGTS cobradas com a finalidade de recompor as contas do Fundo em razão de confiscos econômicos. Essas duas contribuições integram o Orçamento Fiscal porque, mesmo sendo contribuições sociais, se destinam a realizar uma despesa deste Orçamento. Em edições anteriores a 2008, essas receitas extraordinárias eram consideradas como da Seguridade, bem como as despesas a elas associada. Entretanto, debates havidos no âmbito do Executivo e do Legislativo levaram à transferência para o Orçamento Fiscal dessas receitas e das respectivas despesas, deixando praticamente inalterado o resultado da Seguridade.

Pelo mesmo motivo, algumas contribuições sociais preexistentes à Carta de 1988, como a do Salário Educação, incidente sobre a folha de pagamentos, não é considerada como receita da Seguridade Social.

Ao valor da arrecadação das contribuições sociais 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 pelo INSS.

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

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



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

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

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

A Análise da Seguridade Social, para computar as diversas despesas da Seguridade, utiliza uma classificação simples separando as despesas pelos principais Ministérios afins e fazendo uma distinção entre as programações com pagamento de benefícios e transferências financeiras às pessoas e aquelas relativas às demais ações e aos serviços desses órgãos. Assim, por exemplo, para o Ministério da Previdência Social, o pagamento dos diversos benefícios está apresentado 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 finalístico e operacionais, não é possível, na maior parte das vezes, distinguir todas as despesas nessa classificação.

Em relação aos valores apropriados pela Análise da Seguridade Social podem ser utilizados vários tipos de valores, que se demonstrarem mais consistentes com os objetivos das análises. Todos estão registrados no sistema orçamentário da União. Para justificar a opção, é preciso salientar que a



execução das despesas é composta por diversas fases, que podem ser assim resumidas de um modo bastante simplificado:

- para que uma despesa possa ser efetivada, é preciso que previamente haja uma autorização especificada na lei orçamentária denominada Dotação. Quando a lei orçamentária é sancionada, essa dotação é denominada Dotação Inicial. Ao longo do exercício, podem surgir dotações novas e todas elas estão sujeitas a acréscimos, cancelamentos totais ou parciais. Ao resultado final de todas essas mudanças, denomina-se Dotação Autorizada. Esse é o limite autorizado para determinado gasto;
- ao realizar uma despesa, é preciso registrá-la. Esse lançamento é conhecido como Empenho. O empenho apenas assinala a existência das diversas contratações e obrigações. Além de especificar as partes envolvidas, são detalhados o objeto, os prazos, as condições, etc. Legalmente, a despesa empenhada é tida como realizada;
- numa fase posterior, que antecede a qualquer pagamento, ocorre a Liquidação da despesa, correspondente ao reconhecimento do direito do credor. Nessa fase, o executor atesta que aquelas despesas registradas correspondem aos serviços efetivamente prestados, bens entregues, obras realizadas, direitos adquiridos, etc. Quando um serviço ou obra é contratado, é feito um empenho, mas para liquidar essa despesa é preciso aferir que os serviços foram prestados e as obras concluídas. Essa conclusão pode ser completa ou parcial, pois há situações em que estão previstos aferições por fases ou períodos (mensais ou por etapa, por exemplo). Da mesma forma, cabe à liquidação certificar que os bens comprados foram entregues em perfeitas condições;
- depois da Liquidação há o Pagamento, que revela mais apropriadamente o fluxo de caixa;
- parte das despesas realizadas não é paga no próprio exercício. A complexidade ou o tamanho das obras, a data de contratação, os prazos envolvidos, os atrasos, as contingências, são apenas alguns dos fatores que levam a postergar o pagamento para o exercício seguinte. Essas despesas são conhecidas como Restos a Pagar.



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

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

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

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 Educação²⁴.

9.3. AS DIVERSAS CLASSIFICAÇÕES DE DESPESAS UTILIZADAS NA ANÁLISE DA SEGURIDADE SOCIAL

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

- Benefícios previdenciários do RGPS;
- Benefícios assistenciais;
- Bolsa família e outras transferências de renda;

²⁴ 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”.



- 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 correspondentes à contagem recíproca dos tempos de contribuição do segurado.

Os números apresentados são apurados pelas informações da execução orçamentária, como ocorre nos demais itens de despesa, todavia são utilizados os dados divulgados pela Previdência Social correspondentes ao seu fluxo de caixa. Esse procedimento permite apurar informações compatíveis com as divulgadas mensalmente pela Previdência, pelo Tesouro e pelo Banco Central.

A diferenciação entre os benefícios entregues a segurados urbanos e rurais é meramente acadêmica, já que ambos têm a mesma natureza previdenciária, substitutivos da renda do trabalho. Compõem o mesmo regime geral; são financiados pela mesma pluralidade de fontes e integram o mesmo



regime de repartição, com a solidariedade entre cidade e campo. Assim, não é correto dizer que os benefícios rurais têm natureza assistencial. Por um elemento de justiça, há formas contributivas diferenciadas para atender à capacidade econômica e à renda dos diversos tipos de segurados – inclusive pelo princípio de equidade na forma de participação de custeio. Essa separação entre urbanos e rurais permite ainda ponderar o efeito das múltiplas renúncias, isenções e imunidades tributárias, que afetam diretamente as receitas previdenciárias.

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

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

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 foi alterado o art. 17 dessa Lei para admitir a hipótese do uso quase irrestrito de contribuições sociais para fazer frentes às despesas de servidores e militares.

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

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

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

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

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

- o uso é irregular, porque há demandas da Seguridade Social que não estão plenamente atendidas, há carências e precariedades a serem enfrentadas, faltam muitos recursos para a saúde e a assistência social poderia ser expandida, a fim de promover uma melhor dis-



tribuição de renda. A utilização dos recursos dos regimes próprios não pode ser feita em detrimento das prioridades da própria Seguridade;

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

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

Em Bolsa Família e 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, contabiliza-se um repasse do Orçamento Fiscal correspondente a essas despesas.

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

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

Em “Assistência Social: pessoal e outras despesas do MDS” estão as despesas com os diversos programas e ações da assistência social, que não se constituem em benefícios assistências 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 dos 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 dos encargos previdenciários da União, relativos aos regimes próprios, os encargos da dívida e as despesas com “assistência ao servidor”, que nas diversas leis orçamentárias vêm sendo classificadas como da Seguridade. Essas despesas correspondem a auxílios creche, alimentação, moradia, transporte etc. Em hipótese alguma são despesas de assistência social, porque, mesmo quando se destinam aos servidores de baixa renda, elas não são deferidas pelo critério universal da necessidade, mas pela relação patronal.

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







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

CONSELHO EXECUTIVO

Margarida Lopes de Araújo
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 da 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 Estudo 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

Florianos Martins de Sá Neto
Vice-Presidente de Assuntos Parlamentares

Roswílcio José Moreira Góes
Vice-Presidente de Tecnologia da Informação

CONSELHO FISCAL

Carlos Roberto Bispo
Rita de Cássia Cavalcanti Couto
Paulo de Freitas Radtke

CONSELHO DE REPRESENTANTES

AC - Heliomar Lunz
AL - André Vilaça dos Santos
AM - Miguel Arcanjo Simas Nôvo
BA - Luiz Antonio Gitirana
DF - Léa Pereira de Mattos
CE - Givanildo Aquino da Silva
ES - José Geraldo de Oliveira Ferraz
GO - Crésio Pereira de Freitas
MA - Maria de Fátima Moraes dos Santos
MS - Isabel Nascimento Elias Pereira
MG - Afonso Ligório de Faria
PA - Albenize Gatto Cerqueira
PB - Dijanete de Souza Lima
PE - Luiz Mendes Bezerra
PI - Osmar Escorcio de Carvalho
PR - Ademar Borges
RJ - Maria Ana da Silva
RN - Jonilson Carvalho de Oliveira
RO - Eni Paizanti de Laia
RR - André Luiz Spagnuolo Andrade
RS - Tânia Maria Faria Garcia
SC - Floriano José Martins
SE - Jorge Lourenço Barros
SP - Walter Moraes Gallo
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 Tibúrcio Tabosa
Diretor Financeiro

José Roberto Pimentel Teixeira
Diretor de Estudos e Projetos da Seguridade Social

Maria Beatriz Fernandes Branco
Diretora de Cursos e Publicações

SUPLENTES DA DIRETORIA EXECUTIVA

Maria Janeide da Costa Rodrigues e Silva
1º Suplente

Mariângela Eduarda Braga Binda
2º Suplente

Marcia Irene Werneck
3º Suplente

CONSELHO FISCAL

Membros Titulares

Durval Azevedo Sousa

Ercília Leitão Bernardo

José Hélio Pereira

SUPLENTES DO CONSELHO FISCAL

Gilberto Lazzarotto de Oliveira
2º Suplente

CONSELHO CURADOR

Membros Titulares

Margarida Lopes Araújo
Presidente

MEMBROS

Floriano José Martins

Vanderley José Maçaneiro

Maria Inez Rezende dos Santos Maranhão

Tereza Liduína Santiago Félix

Marluce do Socorro da Silva Soares

Jorge Cezar Costa

SUPLENTES DO CONSELHO CURADOR

Carlos José de Castro
1º Suplente

Amauri Soares de Souza
2º Suplente

Maria Aparecida Fernandes Paes Leme
3º Suplente