



Fundação ANFIP de
Estudos da Seguridade Social
e Tributário



ANFIP

Associação Nacional dos Auditores-Fiscais
da Receita Federal do Brasil



ARRECADAÇÃO

BENEFÍCIOS SOCIAIS

ANÁLISE DA **SEGURIDADE SOCIAL 2015**

Setembro/2016
16ª edição

ANFIP: Transparência, Ética e Participação

ANÁLISE DA SEGURIDADE SOCIAL - 2015

Ao longo dos anos, a Anfip e a Fundação Anfip vêm se destacando na incansável defesa da Seguridade Social, atuando diretamente na realização de eventos, na edição de publicações específicas e na disseminação de informações técnicas. Tais ações buscam esclarecer a sociedade, os meios acadêmicos e o poder público sobre a importância do sistema de proteção social para a sociedade brasileira.

Como nas anteriores, esta 16ª edição traz um estudo do comportamento das receitas do Orçamento da Seguridade Social - OSS, bem como a aplicação dos recursos. Neste trabalho apresenta-se com extrema relevância o efeito das renúncias, em especial a questão da desoneração da folha de pagamento, que vem se intensificando desde 2012, e tem contribuído ainda mais para dar suporte ao alardeado discurso governamental do “deficit previdenciário”.

Para aprimorar o debate, é importante discutir o efeito das renúncias nas contas da Seguridade Social. Este trabalho apresenta os valores que o Tesouro Nacional, deixou de repassar para compensar o montante dessas renúncias. Não se pode exigir equilíbrio financeiro e atuarial, como previsto na legislação, sem a integral e pronta compensação desses valores. Em sua maioria, as renúncias não mais atingem os objetivos das políticas de inclusão previdenciária ou representam ajustes à capacidade contributiva das empresas ou pessoas, considerando a grave crise econômica atual, que tem provocado aumento considerável do desemprego.

Para construir o falacioso déficit, o governo manipula dados da Seguridade Social, ora inserindo despesas que deveriam ser suportadas pelo Tesouro Nacional, ora alocando receitas próprias da Seguridade Social em ações diversas. Destaca-se aqui, o instituto da Desvinculação das Receitas da União - DRU que, por determinação legal, transfere 20% das receitas do OSS para o Orçamento Fiscal, com proposta já aprovada pela Câmara dos Deputados de passar a 30%.

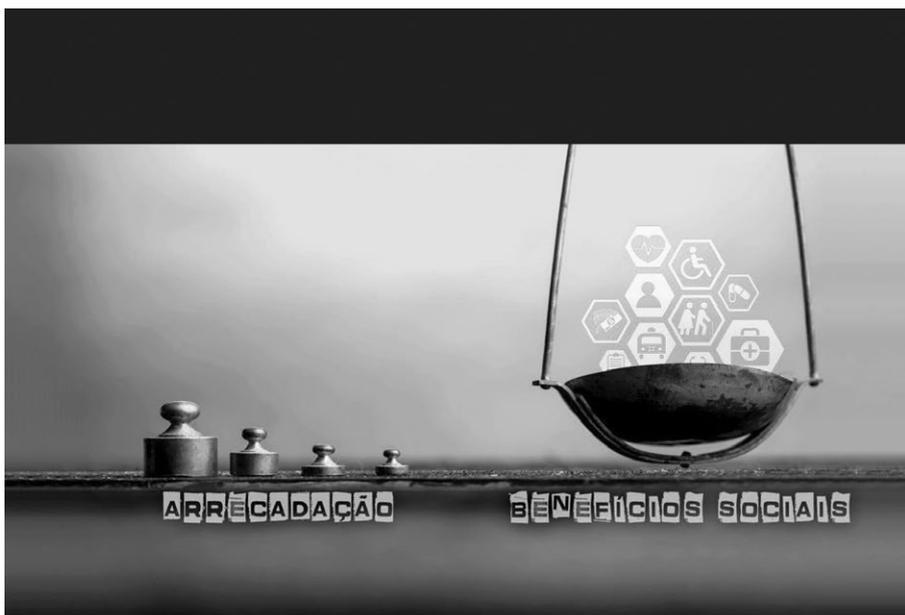
A Seguridade Social vem sendo construída pela luta constante de defensores de uma sociedade mais justa e igualitária, com diminuição das desigualdades sociais e regionais e com a valorização do trabalho.

Boa Leitura!

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

&

FUNDAÇÃO ANFIP DE ESTUDOS
DA SEGURIDADE SOCIAL E TRIBUTÁRIO



ANÁLISE DA SEGURIDADE SOCIAL 2015

Setembro/2016

16ª edição

Copyright @ 2016 - ANFIP - Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social e Tributário

Também disponível em: www.anfip.org.br

Tiragem desta edição: 2.000 exemplares

Impresso no Brasil / Printed in Brazil

16ª edição

Capa e editoração eletrônica: Antonio Rubens

Equipe Técnica:

Décio Bruno Lopes

Miguel Arcanjo Simas Nôvo

Manoel Eliseu de Almeida

Flavio Tonelli Vaz

Colaboradores:

Ana Lúcia Guimarães Silva

Luiz Valmor Milani

Maria Beatriz Fernandes Branco

Rozinete Bissoli Guerini

Vanderley José Maçanero

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 2015 / Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social e Tributário – Brasília: ANFIP, 2016

150 p.

ISBN: 978-85-62102-22-6

1. Seguridade Social. 2. Previdência Social. 3. Saúde. 4. Assistência Social. 5. Desoneração folha de pagamento. I. ANFIP. II. Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social e Tributário III. Vaz, Flávio Tonelli. IV. Lopes, Décio Bruno. V. Nôvo, Miguel Arcanjo Simas. VI. Almeida, Manoel Eliseu de.

CDU 336.14=369

SUMÁRIO

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Índice de Tabelas, Gráficos e Quadros | 5 |
| Glossário de Abreviaturas..... | 9 |
| Apresentação | 13 |
| Introdução | 15 |
| 1. A execução do Orçamento da Seguridade Social em 2015 | 21 |
| 1.1. As renúncias tributárias | 21 |
| 1.2. O ajuste fiscal de 2015 e as medidas que afetam a Seguridade Social..... | 25 |
| 1.3. Os grandes números da execução do Orçamento da Seguridade Social em 2015..... | 26 |
| 1.4. Construindo o deficit da Seguridade Social..... | 34 |
| 2. As receitas da Seguridade Social..... | 45 |
| 2.1. As contribuições sociais sobre o faturamento | 52 |
| 2.1.1. As receitas da Cofins..... | 53 |
| 2.1.2. As receitas do PIS..... | 54 |
| 2.2. A tributação sobre o lucro | 56 |
| 2.3. Receitas provenientes dos concursos de prognósticos, de outras contribuições e as receitas próprias dos órgãos da Seguridade Social..... | 59 |
| 3. As contribuições previdenciárias..... | 63 |
| 3.1. O mercado de trabalho..... | 70 |
| 3.2. A desoneração da folha de pagamentos..... | 78 |

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3.3. Análise dos efeitos da terceirização sobre o direito dos trabalhadores e a arrecadação previdenciária | 79 |
| 4. As despesas da Seguridade Social..... | 83 |
| 4.1. Os programas de benefícios assistenciais de prestação continuada..... | 88 |
| 4.2. O Bolsa Família e outras transferências de natureza assistencial..... | 91 |
| 4.3. As despesas com ações e serviços de saúde | 93 |
| 4.4. Assistência Social Geral..... | 98 |
| 4.5. Previdência Social - despesas com pessoal e outras despesas administrativas | 100 |
| 4.6. Outras ações da Seguridade Social | 101 |
| 4.7. As despesas do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT..... | 103 |
| 5. As despesas com os benefícios e o resultado do RGPS em 2015 | 107 |
| 5.1. As receitas e as despesas do Regime Geral de Previdência Social para o subsistema urbano | 113 |
| 5.2. As receitas e as despesas do Regime Geral de Previdência Social para o subsistema rural | 117 |
| 6. A proposta de limitação das despesas | 121 |
| 7. Considerações finais | 127 |
| 8. Metodologia de apuração dos dados | 133 |
| 8.1. Metodologia para apuração e classificação das receitas do Orçamento da Seguridade Social..... | 135 |
| 8.2. Metodologia para apuração e classificação das despesas do Orçamento da Seguridade Social..... | 137 |
| 8.3. As diversas classificações de despesas utilizadas na Análise da Seguridade Social..... | 139 |
| 9. Anexo de dados | 146 |

ÍNDICE DE TABELAS, GRÁFICOS E QUADROS

| | | |
|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Tabela 1: | Valores das renúncias totais e o das novas renúncias adotadas, a partir de 2010..... | 23 |
| Tabela 2: | Receitas, Despesas e Resultado do Orçamento da Seguridade Social 2005, 2010 e de 2012 a 2015 | 28 |
| Tabela 3: | Receitas e Despesas do Orçamento da Seguridade Social, em % do PIB 2005, 2010 e de 2012 a 2015 | 33 |
| Tabela 4: | Parcelas das receitas de contribuições sociais desvinculadas pela DRU 2005, 2008, 2010 e de 2012 a 2015..... | 37 |
| Tabela 5: | Receitas da Seguridade Social desconsideradas pelos cálculos do governo 2005, 2008, 2010 e de 2012 a 2015..... | 38 |
| Tabela 6: | Contribuições para os regimes próprios de previdência dos servidores civis da União e a dos militares 2005, 2008, 2010 e de 2012 a 2015 | 40 |
| Tabela 7: | Programações estranhas ao conceito constitucional de Seguridade incluídas pelo governo no Orçamento da Seguridade Social 2005, 2008, 2010 e de 2012, a 2015 | 41 |
| Tabela 8: | Resultado apresentado para a Seguridade após redução das receitas e acréscimos de Programações estranhas ao conceito constitucional de Seguridade incluídas pelo governo no Orçamento da Seguridade Social 2005, 2008, 2010 e de 2012 a 2015..... | 43 |

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Tabela 9: Receitas de contribuições sociais, em relação ao PIB; 2005 a 2015..... | 47 |
| Tabela 10: Arrecadação, receitas de parcelamentos, juros, multas, dívida ativa e renúncias das contribuições sociais Cofins, PIS, CSLL; 2005, 2008, 2010 e 2012 a 2015..... | 50 |
| Tabela 11: Receitas da Cofins, em valores correntes, % do PIB e estimativa de renúncias, em valores nominais e em % da receita da arrecadação; 2005, 2008, 2010 e 2012 a 2015 | 54 |
| Tabela 12: Receitas da Contribuição para o PIS, em valores correntes, em % do PIB e a estimativa de renúncias; 2005, 2008, 2010 e 2012 a 2015..... | 56 |
| Tabela 13: Receitas da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL, em valores correntes, em % do PIB e a estimativa de renúncias; 2005, 2008, 2010 e 2012 a 2015..... | 58 |
| Tabela 14: Receitas provenientes dos concursos de prognósticos e receitas próprias dos órgãos da Seguridade Social, valores correntes; 2005, 2008, 2010 e 2012 a 2015..... | 60 |
| Tabela 15: Total de trabalhadores empregados em ocupações formais ao final de cada exercício e a População Economicamente Ativa (PEA) e a População Ocupada (PO) | 65 |
| Tabela 16: Número de empresas registradas (RAIS) e as optantes no Simples, 2010 a 2016 | 69 |
| Tabela 17: Saldo de contratações e estoque de trabalhadores com vínculo ao final de cada exercício, 2000 a 2015..... | 71 |
| Tabela 18: Médias anuais da população em idade ativa, economicamente ativa, ocupada e desempregada e contribuintes para a previdência, e da massa de rendimentos e do rendimento médio anual 2012 a 2015..... | 73 |
| Tabela 19: Arrecadação do RGPS, por tipo de contribuição, 2005, 2008, 2010 e 2012 a 2015 | 77 |
| Tabela 20: Despesas com benefícios da Seguridade Social entregues às pessoas, em valores nominais e como percentual do PIB, da receita líquida e da arrecadação em contribuições sociais 2005 e de 2008 a 2015..... | 84 |

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabela 21: Evolução do salário mínimo, reajustes nominais e reais, em relação à variação real do PIB e o correspondente em cestas básicas; | 87 |
| Tabela 22: Benefícios de Prestação Continuada (BPC) previstos na LOAS e da RMV para idosos e para deficientes de 2005 a 2015..... | 90 |
| Tabela 23: Bolsa Família, benefícios básicos e variáveis 2011 a 2015 | 92 |
| Tabela 24: Evolução das despesas do Ministério da Saúde com ações e serviços de saúde pública em relação a diversos indicadores..... | 95 |
| Tabela 25: Evolução das despesas do Ministério da Saúde, com ações e serviços de saúde pública, de 2005, 2008, 2010 e 2012 a 2015 | 97 |
| Tabela 26: Evolução das despesas de investimento do Ministério da Saúde, em 2005, 2008, 2010 e de 2012 a 2015 | 98 |
| Tabela 27: Despesas do Ministério do Desenvolvimento Social, com ações e serviços de assistência social, de 2005, 2008, 2010 e 2012 a 2015. | 99 |
| Tabela 28: Evolução das despesas do Ministério da Previdência Social, 2005, 2008, 2010 e 2013 a 2015..... | 101 |
| Tabela 29: Evolução das despesas em outras ações da Seguridade Social, realizadas em diversos órgãos, de 2005, 2008, 2010 e 2012 a 2015..... | 102 |
| Tabela 30: Evolução dos pagamentos realizados com benefícios do FAT e as despesas com outras ações do Fundo, 2005, 2008, 2010 e 2013 a 2015. | 106 |
| Tabela 31: Receitas e despesas do Regime Geral de Previdência Social, valores divulgados, 2005, 2007, 2008, 2010 e 2012 a 2015..... | 109 |
| Tabela 32: 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 2015..... | 111 |
| Tabela 33: Receitas, Renúncias e Despesas do Regime Geral de Previdência Social, subsistema urbano; 2005, 2008, 2010 e 2012 a 2015..... | 114 |
| Tabela 34: Valores sonogados e a inadimplência em contribuições previdenciárias; de 2011 a 2015 | 117 |

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabela 35: Evolução de receitas, despesas e renúncias do RGPS, subsistema rural; valores correntes e % do PIB; 2005, 2007, 2008, 2010 e 2012 a 2015 | 119 |
| Gráfico 1: PIB real do Brasil, evolução trimestral | 46 |
| Gráfico 2: Evolução da remuneração real média do trabalho das pessoas empregadas no setor privado, com carteira assinada, regiões metropolitanas e Brasil | 72 |
| Gráfico 3: Crescimento anual da receita e da despesa do subsistema urbano do RGPS, considerando a reposição integral das renúncias, 2006 a 2015..... | 115 |

GLOSSÁRIO DE ABREVIATURAS

| | |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------------|
| BB | Banco do Brasil S.A |
| BC | Banco Central |
| 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 Líquido |
| DF | Distrito Federal |
| 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 |
| FPE | Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal |
| FPM | Fundo de Participação dos Municípios |
| FSE | Fundo Social de Emergência |
| Fundaf | Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização |
| Fundeb | Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação |
| GDF | Governo do Distrito Federal |
| GFIP | Guia de Recolhimento do FGTS e de Informações à Previdência Social |
| GINI | Medida de desigualdade criada por Corrado Gini |
| 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 |
| MTPS | Ministério do Trabalho e Previdência Social |
| 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 |
| PEC | Proposta de Emenda Constitucional |
| 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 |
| PNE | Plano Nacional de Educação |
| PO | População Ocupada |

| | |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 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 Próprio 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 |
| Simples | Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte |
| 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 |
| UPA | Unidade de Pronto Atendimento |

APRESENTAÇÃO

A ANFIP e a Fundação ANFIP há tempos têm procurado desenvolver estudos com o objetivo de subsidiar pesquisas e promover o debate no meio político e entre os mais diversos órgãos públicos e entidades da sociedade civil.

A 16ª edição da Análise da Seguridade Social vem brindar a sociedade com estudos sobre as questões políticas e econômicas, cuja crise, iniciada em 2014, se estendeu para 2015, num cenário de grandes transformações que envolveram os três Poderes da República, num trabalho sem precedentes de combate à corrupção e de alternância de comando nos Poderes Executivo e Legislativo. Tais fatos acabaram por agravar a crise econômica, cujas consequências contribuíram diretamente para o resultado da Seguridade Social.

Como se não bastasse, o ano de 2015 também foi tomado por alterações legislativas que culminaram com redução de direitos dos segurados do Regime Geral de Previdência Social - RGPS e dos Servidores Públicos e discussões sobre nova reforma da previdência, agora com tendências a se implantar no país um regime único de previdência, cujas normas sejam aplicadas a todos os trabalhadores, seja na iniciativa privada, seja no serviço público, federal, estadual e municipal.

Enquanto isso, a queda na atividade econômica e o aumento do desemprego, aliado ao crescimento da concessão de benefícios e as renúncias fiscais promovidas pelo próprio governo contribuem para a redução da capacidade do Estado brasileiro para promover as políticas sociais e a

melhoria dos benefícios previdenciários. Pelo contrário, dá guarida às propostas reformistas, cujo objetivo, nem sempre é otimizar a arrecadação dos recursos previstos em lei, mas sim, reduzir direitos, como tem acontecido em todas as reformas já ocorridas.

A execução do Orçamento da Seguridade Social em 2015, conforme detalhado nesta obra, demonstra que o Resultado da Seguridade Social, ainda que tenha sofrido uma redução significativa em relação ao ano de 2014, ainda foi superavitário, mas, dependendo das políticas de governo a serem implementadas, poderá se agravar em 2016.

Esperamos que esta obra possa contribuir para a compreensão da Seguridade Social como um amplo sistema de proteção social que tem financiamento e orçamento próprios, com destinação específica de recursos para as áreas de previdência, saúde e assistência social e que a Previdência Social não seja tratada como política de governo e sim, como política de Estado.

ANFIP e Fundação ANFIP

INTRODUÇÃO

A Análise da Seguridade Social 2015 defronta com uma realidade adversa. No Brasil e no mundo, a crise econômica de 2008 ainda não chegou ao seu fim. Ela se arrasta, sem que uma saída tenha sido gestada nesses oito anos consecutivos. Mesmo as poucas notícias positivas não são capazes de demonstrar a diminuição dos graves problemas sociais criados por essa crise: o crescimento do desemprego nos mais diversos países, a queda na renda do trabalho, o aumento das desigualdades, a perda de direitos e a precarização do trabalho. E, a julgar pelos cenários nos mais recentes documentos dos organismos internacionais, que apontam panoramas de baixo crescimento econômico pelos próximos anos, não se equacionarão esses graves problemas sociais no curto espaço de tempo.

Até 2013, o país conseguiu vencer a interiorização dos efeitos da crise internacional. Uma verdadeira agenda anticíclica permitiu expandir os empregos e a renda do trabalho em ritmos suficientemente altos para reduzir as desigualdades e continuar retirando importantes segmentos da pobreza e da pobreza extrema. Mas, o caminho da desoneração excessiva retirou capacidade do Estado de investir e de auxiliar no crescimento econômico.

Em 2014, à agenda das desonerações somou-se o impasse eleitoral e ao final do ano iniciou-se uma crise política sem precedentes. O resultado foi uma paralisia do setor produtivo, que estagnou o mercado de trabalho e se aprofundou em uma grande recessão em 2015.

O ano de 2015 foi então marcado por uma queda abrupta na produção de bens e serviços, especialmente em setores importantes da economia. Se em 2014 notou-se uma paralisação na geração de empregos, em 2015, houve uma destruição líquida, nas regiões metropolitanas em maior grau e, em menor grau, no interior do país.

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. E, ao contrário do que vinha ocorrendo, o governo adotou medidas de ajuste fiscal, como corte de subsídios, aumentos tributários, redução dos gastos públicos, aumento das metas de superávit, aprofundando a queda da economia.

Do ponto de vista fiscal, com a adoção de um conjunto muito extenso de medidas, que reduziram receitas, como renúncias, e que ampliaram despesas, como subsídios, créditos, programas sociais e investimentos públicos, o país não conseguiu manter as altas taxas de superávit primário. No Brasil essas taxas foram mantidas em níveis elevados até mesmo durante a crise. No resto do mundo, poucos países apresentam superávit primários ao longo dessa crise. Nas maiores economias, como Canadá, EUA, França, Japão, Reino Unido, China e Índia, os países gastaram mais do que arrecadaram.

O Brasil conseguiu postergar os efeitos da crise, porque as ações governamentais adotadas em resposta a essa crise estiveram em direção oposta às que o país adotou nas crises anteriores, que ocorreram de 1990 a 2002. Até então, seguíamos um receituário de aumentos dos juros e da carga tributária; congelamento ou corte em salários; 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; política de valorização do salário mínimo.

Mas, a confluência de vários fatores resultou em efeitos muito danosos para a economia nacional. Entre eles podem ser identificados: a longa duração da crise internacional; as dificuldades que o país tem no enfrentamento às consequências para o comércio da desvalorização de importantes

moedas, como dólar, euro, iene, libra; os baixos preços das commodities; e a grave crise política.

A partir de 2014, entre as medidas anticíclicas predominava a concessão de benefícios tributários. E, naturalmente, essa saída tem os seus limites. O seu uso prolongado e de forma tão incisiva debilitou a capacidade de ação do Estado e, se pode aumentar o lucro das empresas, não garante os resultados econômicos desejáveis, relacionados à produção e ao emprego.

No resto do mundo, os efeitos sociais da crise são piores. Nas economias avançadas, 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 pela crise no mundo.

Já ao final de 2014, o governo brasileiro alterou em parte o rumo das suas políticas econômicas e fiscais. Em 2015, aprofundou nesse caminho, mas manteve prioridades no campo social. 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 para diminuir os seus efeitos durante a tramitação.

Neste início de 2016, quando essa publicação estava em elaboração, não bastasse o quadro negativo da economia e do emprego, a Seguridade Social sofre uma nova investida desestruturante.

Inicialmente, há duas medidas básicas: a Desvinculação de Receitas da União – DRU, já aprovada na Câmara dos Deputados, onde o percentual aplicável na subtração de receitas da seguridade cresce de 20% para 30%; e uma emenda constitucional (PEC 241/2016), enviada pelo governo, para limitar as despesas orçamentárias aos valores pagos no ano anterior corrigidos pela inflação, por um período de vinte anos.

Se a DRU trabalha para subtrair receitas vinculadas em ações e programas da seguridade e construir um discurso de deficit do modelo, a limitação de despesas fere de morte programas, ações e direitos garantidos pela Seguridade Social, invertendo a lógica criada pelo Constituinte de 1988.

A Análise da Seguridade Social em 2015, no detalhamento que faz tanto das receitas, quanto das despesas, é um importante instrumento para a discussão e o enfrentamento dessas medidas.

No Capítulo 1, são apresentados e discutidos os principais números de receitas e despesas da Seguridade Social. São também contrapostas as metodologias utilizadas pelo governo para criar um quadro deficitário para a Seguridade Social. Esse quadro nada realista de caos no financiamento da Seguridade é o principal argumento, sempre reiterado para justificar reformas para corte de direitos. Assim passaram a ser incluídos nesse Capítulo os dados do desvio de recursos da Seguridade Social praticada pela DRU e a análise dos regimes próprios de previdência dos servidores. Esse regime constitucionalmente não integra a Seguridade Social, mas o governo insiste em apresentar esses dados sempre que pretende camuflar as contas da Seguridade Social.

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

As receitas previdenciárias estão discutidas no Capítulo 3, onde também constam análises do mercado de trabalho, do 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, desenvolvidas nos mais diversos órgãos governamentais.

O Capítulo 5 está dedicado ao Regime Geral de Previdência Social, apresentando 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 repassada à Previdência Social, mas também a parcela sonogada dessa compensação.

O Capítulo 6 analisa a PEC 241, de 2016. Essa proposta de limitação das despesas afeta duramente a capacidade do Estado de corresponder aos anseios da sociedade, de assegurar direitos, de prestar serviços públicos e de participar da construção de uma sociedade mais justa e mais democrática.

1. A EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL EM 2015

Em 2015, a execução do Orçamento da Seguridade Social foi bastante influenciada por um conjunto de fatores. Na economia, o ano foi marcado por uma forte contração de 3,8% no PIB, que se sucedeu a um resultado já fraco em 2014. Do ponto de vista fiscal, sofreu o efeito perverso de inúmeras renúncias tributárias concedidas no período anterior e de uma associação entre uma política fiscal restritiva e uma política monetária igualmente recessiva. E, no campo social, houve, ao contrário dos exercícios anteriores, um grande aumento no desemprego.

Como elementos importantes para o entendimento de questões envolvendo o Orçamento da Seguridade Social e a sua execução, a seguir são destacados dois pontos: renúncias tributárias e os seus efeitos econômicos e medidas fiscais adotadas ao longo do ano, que afetaram o comportamento das mais diversas despesas. Os efeitos da economia sobre o mercado de trabalho estão detalhados em capítulo próprio.

1.1. AS RENÚNCIAS TRIBUTÁRIAS

As renúncias, as desonerações tributárias e os incentivos fiscais foram instrumentos muito utilizados durante a crise e, principalmente a partir de 2011 e 2012. Foi uma maneira de o Estado financiar direta ou indiretamente a economia, o emprego, as exportações e os investimentos. Mas, o resulta-

do foi uma expansão descontrolada dessas medidas durante o processo de aprovação no Congresso Nacional.

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

E, continuaram crescendo, como mostra a Tabela 1. Em 2014, esses valores superaram a marca de R\$ 100 bilhões. Em 2015, o ritmo de aprovação de novas renúncias diminuiu, mas ao longo do ano elas continuaram crescendo, porque muitos dispositivos aprovados anteriormente entraram em vigor. Alguns novos efeitos para 2016 também são esperados.

O último estudo de renúncias estimadas por bases efetivas (diferem um pouco das estimativas divulgadas quando a renúncia é aprovada)¹ revelou que em 2012, o conjunto dessas renúncias totalizou R\$ 182,4 bilhões, 18,4% da arrecadação e 4,2% do PIB.

A Tabela 1 acumula esses dados das renúncias tributárias instituídas a partir de 2010 e os seus efeitos pelos exercícios seguintes com as informações dos gastos tributários estimados por bases efetivas. Como impacto das medidas, foram considerados apenas o somatório das perdas de arrecadação no ano de sua respectiva implementação e a dos três anos subsequentes (essa restrição visa assegurar uma harmonização, já que para as renúncias aprovadas em 2016 apenas os dados referentes a esse triênio foram disponibilizados).

Os dados permitem verificar o grande efeito das medidas adotadas em 2012, que somou R\$ 142,6 bilhões apenas de 2012 a 2015. A maior parte desses efeitos se fez sentir em 2013 e 2014, mas restarão R\$ 24,8 bilhões de novas perdas em 2016.

A Receita Federal ainda informa que, em 2015, o conjunto das renúncias totalizou R\$ 267,3 bilhões, e diante da queda da arrecadação, tem aumentado o significado real dessas renúncias em relação ao Produto Interno Bruto – PIB e, mais ainda, em relação ao total arrecadado. Desse total, R\$ 108,6 bilhões resultam de medidas aprovadas posteriormente a 2010.

1 Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária – (Gastos Tributários) – Estimativas Bases Efetivas Ano Calendário 2013 – Série 2011 a 2016.

TABELA 1
VALORES DAS RENÚNCIAS TOTAIS E O DAS NOVAS RENÚNCIAS
ADOTADAS, A PARTIR DE 2010

Valores correntes, em R\$ milhões

| | Ano de Impacto das medidas | | | | | | | | | | | Impacto (1) |
|--------------------------------------------|----------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|--------|--------|--------|---------|-------------|
| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | | |
| Início de vigência | 2010 | 2.509 | 5.780 | 1.727 | 2.607 | 2.954 | 2.106 | 1.257 | | | | 12.622 |
| | 2011 | | 2.989 | 29.398 | 12.010 | 13.628 | 8.583 | 9.132 | | | | 58.027 |
| | 2012 | | | 15.413 | 47.091 | 52.358 | 27.758 | 24.777 | | | | 142.621 |
| | 2013 | | | | 14.593 | 32.916 | 24.687 | 22.985 | | | | 95.181 |
| | 2014 | | | | | 2.550 | 40.039 | 23.771 | 26.338 | | | 92.698 |
| | 2015 | | | | | | 5.412 | 8.854 | 11.380 | 16.333 | | 41.980 |
| | 2016 | | | | | | | 627 | 812 | 842 | 914 | 3.194 |
| Soma dessas renúncias ⁽²⁾ | 2.509 | 8.769 | 46.538 | 76.302 | 104.406 | 108.586 | 91.403 | 38.530 | 17.175 | 914 | 446.322 | |
| Renúncia total do exercício ⁽³⁾ | | 152.441 | 182.410 | 223.310 | 253.715 | 267.336 | 266.993 | | | | | |

(1) Soma das desonerações aprovadas por ano e os seus efeitos para esse exercício e os três seguintes.

(2) Soma do efeito anual das renúncias instituídas a partir de 2010

(3) RFB - Demonstrativo dos Gastos Tributários Estimativas Bases Efetivas – 2013 (série 2011-2016)

Fonte: RFB - Desonerações instituídas, diversas edições e Gastos Tributários Estimados por Bases Efetivas 2013. Notas (1) Apenas o impacto das perdas de arrecadação no ano de aprovação das medidas e a dos três anos posteriores. (2) Dados dos relatórios de desonerações instituídas. (3) Dados do relatório de Gastos Tributários Estimados por Bases Efetivas 2013.

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 à atual estrutura tributária brasileira.

As renúncias e desonerações que atingem o Orçamento da Seguridade Social serão analisadas, para cada uma das contribuições sociais, no Capítulo 2. A desoneração da folha de pagamentos será tratada no Capítulo 3.

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.

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 Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços – 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 Fundo Monetário Internacional – FMI, o governo optou por elevar a carga tributária para fazer frente às novas metas de superavit 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 Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins, Programa de Integração Social – PIS e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – 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 – DRU (vigente desde 1994, sob as diversas formas e denominações), que subtrai 20% dessas arrecadações para os mais diversos usos.

O governo agora pretende ampliar o percentual de desvinculações para 30%. Os efeitos dessa nova DRU sobre as receitas da Seguridade estão analisados no Capítulo 2.

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.

Mas, esse movimento que tem resultado no aumento das renúncias não equaciona essas distorções do sistema tributário nacional. Ela ataca a tributação indireta, ao decidir pela ampliação das renúncias sobre as contribuições sociais, notadamente Cofins e PIS, que incidem sobre o faturamento das empresas. Entretanto, não se desloca a carga tributária para a tributação direta, sobre lucros, altas rendas e propriedades. Assim, o efeito líquido mais forte é o de perdas de arrecadação.

Naturalmente, que o resultante é uma grande pressão sobre os gastos governamentais. Nesse momento, são mais forte e diretamente atacados os programas, despesas e direitos sociais suportados pelo Orçamento Público, assim como outros direitos trabalhistas, de responsabilidade das empresas.

Em relação ao Orçamento da Seguridade Social, mas também aos recursos destinados à educação, à moradia popular, por exemplo, a luta é pela resistência aos cortes.

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

A execução do Orçamento da Seguridade Social em 2015 inicia-se sob o efeito direto de duas Medidas Provisórias editadas ao final de dezembro de 2014. A MP 664, convertida na Lei nº 13.135, de 2015, modificou benefícios da Previdência Social, especialmente a pensão e o auxílio-doença. Por sua vez, a MP 665, convertida na Lei nº 13.134, de 2015, alterou benefícios do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, seguro desemprego, seguro-defeso e abono salarial.

Embora o discurso principal fosse realizar correções nos sistemas, as MPs 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.

Ambas as medidas foram alteradas e mitigados os seus efeitos durante a tramitação. Mas, em linhas gerais, foram ampliadas carências e exigências para a obtenção de direitos e a diminuição do período de recebimento dos benefícios.

Essas mudanças atingem também o regime de previdência dos servidores públicos federais, com aumento de carências e outros requisitos.

Em relação às mudanças na Previdência Social, 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 dois anos de vida em comum. Quanto ao tempo

de duração das pensões, foi mantida a perda da vitaliciedade, mas o período de recebimento do benefício aumentou.

No que diz respeito às mudanças nos direitos do seguro desemprego, foram reduzidas perdas durante a tramitação, mas ainda assim, ampliadas carências e reduzidos benefícios relativos ao seguro desemprego, seguro de-feso e abono salarial.

Ao longo desse processo, foram discutidas exclusivamente as despesas relativas a esses direitos; nem o governo nem o parlamento entrou no debate sobre alta rotatividade do trabalho, sonegações ou renúncias tributárias. Todo o ajuste praticado foi imputado à redução de direitos previdenciários e trabalhistas.

1.3. OS GRANDES NÚMEROS DA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL EM 2015

Inobstante esse cenário adverso, a Seguridade Social apresentou resultados positivos em 2015. Em um ano de uma profunda queda na economia e ainda sob o efeito de volumosas desonerações concedidas no passado, as receitas totalizaram R\$ 694,3 bilhões, superando em R\$ 6,4 bilhões as de 2014. Esse aumento de 0,9% é muito inferior ao aumento nominal do PIB, de 7,0%².

A maior arrecadação é a previdenciária, com R\$ 352,6 bilhões³. Mas, praticamente, repetiu os valores de 2014, aumentou 0,4%. Foi a primeira vez em anos que cresceu menos do que a variação nominal do PIB. A receita de todas as contribuições sociais somou R\$ 671,5 bilhões, com um aumento nominal de 0,7%. O destaque negativo foi a Contribuição Social sobre o Lucro das Empresas – CSLL – onde a arrecadação de 2015, com R\$ 59,7 bilhões, foi inferior aos valores de 2014 e de 2013.

No lado das despesas do Orçamento da Seguridade Social, em 2015, foram gastos R\$ 683,1 bilhões, 8,1% acima dos valores de 2014. A maior

2 Os números de 2014 foram revistos, conforme dados da Tabela 2.

3 Esses valores incluem a compensação integral pela perda de receitas da desoneração da folha de pagamentos, inclusive a parcela não repassada, conforme Nota Técnica da ANFIP – Desoneração da Folha de Pagamentos: Impactos no Financiamento da Previdência Social, 2015. Em função dos novos dados levantados, os valores de 2014 sofreram atualização.

parte corresponde a benefícios que somaram R\$ 551,2 bilhões. Somente essa conta superou os valores de 2014 em R\$ 43,4 bilhões.

Os benefícios previdenciários, assistenciais e trabalhistas corresponderam a 9,3% do PIB. Esse percentual era de 8,0%, 8,2%, 8,6%, 8,9% do PIB, respectivamente, em 2005, 2010, 2013 e 2014. Nos anos anteriores, esse crescimento estava relacionado diretamente aos aumentos reais do salário mínimo, mas nestes dois últimos anos, o principal fator que determina esse crescimento em relação ao PIB é o baixo desempenho da economia.

Isto significa que uma parcela importante da arrecadação da União é devolvida diretamente às pessoas. A receita corrente líquida da União em 2015, descontadas as transferências constitucionais a estados e municípios, segundo a Secretaria do Tesouro Nacional – STN correspondeu a 17,6% do PIB. O valor das transferências em benefícios da Seguridade Social, com 9,3%, portanto, superou a metade desse montante.

Essas transferências representam um importante agente redistributivo da renda em nosso país. E os resultados ainda seriam mais expressivos se a arrecadação caminhasse na mesma direção, revertendo a nossa tributação essencialmente regressiva, que penaliza a população com menor capacidade econômica.

Apesar das quedas reais na arrecadação, o Orçamento da Seguridade Social em 2015, apresentou um resultado de R\$ 11,2 bilhões, inferior aos R\$ 55,7 bilhões de 2014.

A Tabela 2 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.

Desde 2013, para a Previdência Social, passou-se a considerar a diferença entre os repasses efetivos do Tesouro no exercício e a integralidade das perdas da arrecadação com o processo de desoneração da folha como valor das compensações não repassadas ao RGPS. 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.

Esta Análise da Seguridade Social segue a legislação que determina a compensação integral à Previdência Social pelas perdas da desoneração⁴. E, para corrigir esse descumprimento legal, na Tabela 2, são acrescidos, em “Compensações não repassadas”, os valores correspondentes à parcela não integralizada.

TABELA 2
RECEITAS, DESPESAS E RESULTADO DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL
2005, 2010 E DE 2012 A 2015

| RECEITAS REALIZADAS | Valores correntes, em R\$ milhões | | | | | | % | |
|----------------------------------------|-----------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|--------------------------|------------|
| | 2005 | 2010 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | Diferença 2015 / 2014 | |
| 1. Receita de contribuições sociais | 277.045 | 441.266 | 573.814 | 634.239 | 666.637 | 671.471 | 4.833 | 0,7 |
| Receita Previdenciária (1) | 108.434 | 211.968 | 283.441 | 317.164 | 350.978 | 352.553 | 1.575 | 0,4 |
| Arrecadação Previdenciária | 108.434 | 211.968 | 278.160 | 307.147 | 337.503 | 350.272 | 12.769 | 3,8 |
| Urbana | 105.086 | 207.154 | 272.397 | 300.991 | 330.833 | 343.191 | 12.358 | 3,7 |
| Rural | 3.348 | 4.814 | 5.763 | 6.156 | 6.670 | 7.081 | 411 | 6,2 |
| Compensações não repassadas(2) | 0 | 0 | 5.281 | 10.017 | 13.474 | 2.281 | -11.194 | -83,1 |
| Cofins | 89.597 | 140.023 | 181.555 | 199.410 | 195.914 | 200.926 | 5.012 | 2,6 |
| CSLL | 26.232 | 45.754 | 57.316 | 62.545 | 63.197 | 59.665 | -3.531 | -5,6 |
| PIS/Pasep | 22.083 | 40.372 | 47.738 | 51.065 | 51.774 | 52.904 | 1.131 | 2,2 |
| Outras contribuições (3) | 30.699 | 3.148 | 3.765 | 4.055 | 4.775 | 5.423 | 647 | 13,6 |
| 2.Receitas de entidades da Seguridade | 11.704 | 14.742 | 20.199 | 15.078 | 19.356 | 20.534 | 1.178 | 6,1 |
| Recursos Próprios do MDS | 87 | 305 | 66 | 239 | 183 | 137 | -46 | -25,3 |
| Recursos Próprios do MPS | 798 | 267 | 708 | 819 | 608 | 1.078 | 470 | 77,3 |
| Recursos Próprios do MS | 947 | 2.700 | 3.433 | 3.858 | 4.312 | 4.257 | -56 | -1,3 |
| Recursos Prórrios do FAT | 9.507 | 10.978 | 15.450 | 9.550 | 13.584 | 14.160 | 576 | 4,2 |
| Recursos Próprios dos HU (4) | 102 | 50 | 52 | 103 | 117 | 238 | 121 | 103,9 |
| Taxas, multas e juros da Fiscalização | 264 | 443 | 491 | 509 | 552 | 664 | 112 | 20,3 |
| 3. Contrapartido Orç. Fis. para EPU(5) | 1.052 | 2.136 | 1.774 | 1.782 | 1.835 | 2.226 | 391 | 21,3 |
| Receitas da Seguridade Social | 289.801 | 458.144 | 595.788 | 651.099 | 687.829 | 694.231 | 6.402 | 0,9 |

(continua)

4 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.

(Continuação)

| DESPESAS REALIZADAS | 2005 | 2010 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | Diferença 2015 / 2014 | |
|--------------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|--------------------------|--------------|
| 1. Benefícios Previdenciários (1) | 146.010 | 256.184 | 316.589 | 357.003 | 394.201 | 436.090 | 41.889 | 10,6 |
| Previdenciários urbanos | 118.626 | 198.061 | 243.954 | 274.652 | 303.541 | 336.296 | 32.756 | 10,8 |
| Previdenciários rurais | 27.384 | 56.798 | 71.135 | 80.355 | 88.703 | 98.041 | 9.338 | 10,5 |
| Compensação previdenciária (6) | 0 | 1.325 | 1.500 | 1.996 | 1.958 | 1.753 | -205 | -10,5 |
| 2. Benefícios assistenciais (7) | 9.335 | 22.234 | 30.324 | 33.869 | 37.598 | 41.798 | 4.200 | 11,2 |
| Assistenciais Idosos - LOAS e RMV | 4.067 | 10.365 | 14.318 | 15.916 | 17.715 | 18.460 | 744 | 4,2 |
| Assistenciais Deficientes - LOAS e RMV | 5.268 | 11.869 | 16.006 | 17.953 | 19.882 | 23.338 | 3.456 | 17,4 |
| 3. Bolsa família e outras transferências | 6.769 | 13.493 | 20.543 | 24.004 | 26.162 | 26.921 | 759 | 2,9 |
| 4. EPU - Benefícios de Legislação Especial | 1.052 | 2.136 | 1.774 | 1.782 | 1.835 | 2.226 | 391 | 21,3 |
| 5. Saúde: despesas do MS (8) | 34.517 | 62.329 | 80.085 | 85.429 | 94.235 | 102.206 | 7.971 | 8,5 |
| 6. Assistência social: despesas do MDS (8) | 1.716 | 3.994 | 5.659 | 6.227 | 7.020 | 5.389 | -1.631 | -23,2 |
| 7. Previdência social: despesas do MPS (8) | 3.404 | 6.482 | 7.171 | 7.401 | 7.828 | 8.197 | 370 | 4,7 |
| 8. Outras ações da seguridade social | 2.384 | 7.584 | 10.316 | 11.871 | 10.859 | 11.547 | 688 | 6,3 |
| 9. Benefícios FAT | 11.375 | 29.195 | 39.950 | 46.561 | 51.833 | 48.180 | -3.652 | -7,0 |
| 10. Outras ações do FAT | 547 | 560 | 541 | 505 | 522 | 506 | -16 | -3,0 |
| Despesas da Seguridade Social | 217.110 | 404.191 | 512.952 | 574.653 | 632.092 | 683.061 | 50.968 | 8,1 |
| Resultado da Seguridade Social | 72.670 | 53.953 | 82.836 | 76.446 | 55.737 | 11.170 | -44.566 | -80,0 |

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI - extração Siga Brasil – Senado Federal; 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 e despesas previdenciárias líquidas acrescidas das compensações pela desoneração da folha de pagamentos; em despesas com benefícios previdenciários urbanos estão incluídos repasses de compensações previdenciárias a outros regimes; (2) compensação pela desoneração da folha de pagamentos não repassada, dados atualizados – vide Nota 3, à p. 21; (3) inclui receitas provenientes dos concursos de prognósticos e as receitas da CPMF, extinta em 2007; (4) receitas dos hospitais universitários com a prestação de serviços saúde, embora essa receita não seja típica da Seguridade Social, corresponde às despesas realizadas por essas unidades, computadas em Outras ações da Seguridade Social; (5) corresponde às despesas com Encargos Previdenciários da União – EPU, de responsabilidade do Orçamento Fiscal; (6) compensações com outros regimes previdenciários; (7) as despesas com benefícios de prestação continuada (LOAS e RMV) estão hoje agrupadas entre benefícios relativos a idosos e a pessoas com deficiência; (8) incluem despesas de pessoal ativo e todas as demais relativas ao custeio e investimento.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Ao longo de 2015, o Tesouro repassou ao RGPS R\$ 25,5 bilhões, por conta dessas desonerações. Mas, segundo os cálculos da ANFIP⁵, ainda faltaram R\$ 2,3 bilhões. Essa diferença decorre de discordâncias entre o valor total da renúncia desse processo, subestimado pelo governo.

Na área da Saúde, esta publicação acompanha as programações executadas no Ministério da Saúde, desconsiderando algumas, a exemplo do pagamento de inativos⁶ e despesas com encargos da dívida.

Nessa área, em 2015, a maior inovação foi a aprovação da Emenda Constitucional nº 86, que amplia os gastos federais com o setor. Pelo texto aprovado, depois de uma fase de transição, a União deverá gastar no mínimo 15% da sua Receita Corrente Líquida – RCL em ações e serviços públicos de saúde. Já em 2016, o gasto mínimo deverá ser de 13,5%. Em 2015, pelos dados da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, essas despesas corresponderam a 12,6% da RCL.

A EC não produziu efeitos em 2015, mas foi um importante instrumento para as discussões sobre o subfinanciamento do Sistema Único de Saúde – SUS. Fruto desse imenso debate, no primeiro semestre de 2016, uma nova Proposta de Emenda Constitucional – PEC 001/2015 foi aprovada em primeiro turno na Câmara dos Deputados – CD⁷ para ampliar ainda mais essas despesas.

Mesmo sem a EC 86 ter entrado em vigor em 2015, as despesas com ações e serviços públicos em Saúde cresceram de R\$ 94,2 bilhões para R\$ 102,2 bilhões, comparativamente a 2014. Isto representou um incremento em relação ao PIB e à RCL do governo federal.

5 Vide nota 3.

6 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.

7 À data de fechamento desta Edição, apenas o primeiro turno de votações dessa PEC havia sido efetivado. Se confirmada pelo Senado Federal – SF, os valores sobem no ano seguinte para 14,8% e, paulatinamente serão acrescidos até alcançar 19,4% das RCL. Esses 4,4% de acréscimo (entre os valores mínimos determinados pelas EC) representariam, em 2015, cerca de R\$ 30 bilhões a mais de recursos para a saúde pública – um aumento de 30% para o setor.

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. E, essas despesas também foram impactadas pela edição (em 2014) da MP nº 665, que tornava mais restrito o acesso a estes benefícios. Mesmo sofrendo profundas alterações durante a sua tramitação, tornou-se mais difícil ao trabalhador alcançar os direitos a esses benefícios e ainda assim com redução do número de prestações.

Essas despesas com os benefícios do FAT, em 2014, foram de R\$ 51,8 bilhões, e, em 2015, um valor menor - R\$ 48,2 bilhões. No pagamento do Abono Salarial, com as mudanças legislativas, as despesas caíram de R\$ 15,9 bilhões em 2014, para R\$ 10,1 bilhões em 2015. No Seguro Desemprego, a despeito do aumento dos índices de desemprego, a despesa passou de R\$ 33,5 bilhões para R\$ 38,1 bilhões, longe de corresponder ao aumento dos desempregados.

Para as despesas com os pagamentos dos benefícios assistenciais de prestação continuada da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, a lei orçamentária anual passou a apresentar os valores separando os benefícios entre idosos e famílias com pessoas deficientes. A mudança é mais lógica porque o critério anterior separava os pagamentos relativos à Renda Mensal Vitalícia – RMV dos da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. Como a RMV é um benefício em extinção, agrupar pela finalidade é mais razoável. Para que se possa acompanhar os valores retroativamente, esta Análise da Seguridade Social apresenta nessa mesma classificação os dados dos exercícios anteriores.

Nos últimos anos, com o processo de busca ativa e a elevação dos valores dos benefícios, os gastos com os programas do Bolsa Família cresceram para R\$ 26,9 bilhões, 2,9% a mais do que em 2014. Isto porque o aumento do valor dos benefícios foi compensado com a redução do número de beneficiários.

A busca ativa amplifica os efeitos do Brasil Sem Miséria – um Plano para superação da extrema pobreza e para universalização das políticas sociais. Com ela o Estado busca pessoas que muitas vezes sequer sabem dos

seus direitos. É uma forma mais eficiente para assegurar que o benefício esteja à disposição de quem tem direito.

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, em 2015, as receitas da Seguridade representaram 11,8%, um valor pouco inferior aos 12,1% de 2014 e aos 12,3% de 2013. De 2012 a 2015, houve uma queda generalizada em relação ao PIB. Em 2015, essa queda se estendeu também às receitas da previdência, revertendo a tendência de crescimento promovida pela expansão do emprego e da renda em patamares superiores aos da economia.

As despesas da Seguridade Social aumentaram frente ao PIB. Em 2015, totalizaram 11,6%, um pouco superiores aos 11,1% de 2014 e aos 10,8% de 2013. As que mais cresceram foram as relativas aos benefícios previdenciários, de 6,93% para 7,4%, e com serviços de Saúde, que passaram de 1,66%, para 1,73%. As despesas relativas ao FAT caíram de 0,9% para 0,8%, em razão de mudanças operacionais na concessão do abono salarial e de critérios, para o seguro desemprego.

A Tabela 3 apresenta os percentuais de receitas e despesas em relação ao PIB.

TABELA 3
RECEITAS E DESPESAS DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL,
EM % DO PIB 2005, 2010 E DE 2012 A 2015

| | % do PIB | | | | | |
|------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| RECEITAS REALIZADAS | 2005 | 2010 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
| 1. Receita de contribuições sociais | 12,76 | 11,36 | 11,94 | 11,93 | 11,72 | 11,38 |
| Receita Previdenciária | 5,00 | 5,45 | 5,90 | 5,97 | 6,17 | 5,97 |
| Cofins | 4,13 | 3,60 | 3,78 | 3,75 | 3,44 | 3,40 |
| CSLL | 1,21 | 1,18 | 1,19 | 1,18 | 1,11 | 1,01 |
| PIS/Pasep | 1,02 | 1,04 | 0,99 | 0,96 | 0,91 | 0,90 |
| Outras contribuições | 1,41 | 0,08 | 0,08 | 0,08 | 0,08 | 0,09 |
| 2. Receitas de entidades da Seguridade | 0,54 | 0,38 | 0,42 | 0,28 | 0,34 | 0,35 |
| 3. Contrapartida do Orç. Fiscal para EPU | 0,05 | 0,05 | 0,04 | 0,03 | 0,03 | 0,04 |
| Receitas da Seguridade Social | 13,35 | 11,79 | 12,40 | 12,25 | 12,09 | 11,76 |
| DESPESAS REALIZADAS | 2005 | 2010 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
| 1. Benefícios Previdenciários | 6,72 | 6,59 | 6,59 | 6,72 | 6,93 | 7,39 |
| 2. Benefícios assistenciais | 0,43 | 0,57 | 0,63 | 0,64 | 0,66 | 0,71 |
| 3. Bolsa-Família e outras Transferências | 0,31 | 0,35 | 0,43 | 0,45 | 0,46 | 0,46 |
| 4. EPU-Benefícios de Legislação Especial | 0,05 | 0,05 | 0,04 | 0,03 | 0,03 | 0,04 |
| 5. Saúde: despesas do MS | 1,59 | 1,60 | 1,67 | 1,61 | 1,66 | 1,73 |
| 6. Assistência social: despesas do MDS | 0,08 | 0,10 | 0,12 | 0,12 | 0,12 | 0,09 |
| 7. Previdência Social: despesas do MPS | 0,16 | 0,17 | 0,15 | 0,14 | 0,14 | 0,14 |
| 8. Outras ações da seguridade social | 0,11 | 0,20 | 0,21 | 0,22 | 0,19 | 0,20 |
| 9. Benefícios FAT | 0,52 | 0,75 | 0,83 | 0,88 | 0,91 | 0,82 |
| 10. Outras ações do FAT | 0,03 | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,01 |
| Despesas da Seguridade Social | 9,99 | 10,40 | 10,67 | 10,81 | 11,11 | 11,57 |
| Resultado da Seguridade Social | 3,36 | 1,39 | 1,72 | 1,44 | 0,98 | 0,19 |

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

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

1.4. CONSTRUINDO O DEFICIT DA SEGURIDADE SOCIAL

Os diversos governos sempre apresentam a conta do Orçamento da Seguridade Social como deficitário. Nos textos das diversas leis orçamentárias, há dispositivos que sempre apontam “transferências do Orçamento Fiscal para o Orçamento da Seguridade Social”, desconhecendo as inúmeras transferências do Orçamento da Seguridade para o Fiscal, como, por exemplo, as promovidas pela DRU.

A construção de um conceito deficitário para a Seguridade Social cumpre o papel de motivar questionamentos sobre o crescimento dos gastos sociais e sua inviabilidade frente à economia e ao conjunto das receitas públicas. Se, por outro lado, a sociedade tivesse consciência do superavit da Seguridade Social, estaria em uma luta permanente por mais recursos para a Saúde ou ampliação dos direitos sociais. Em relação à previdência, ao invés de cortes em benefícios, ganhariam força os embates pela universalização da cobertura ou por maiores reajustes para os aposentados e pensionistas.

Para construir o deficit, fogem dos conceitos contidos na Constituição de 1988.

A Seguridade Social é uma criação desse pacto social, definida como um conjunto integrado de ações destinadas a assegurar direitos relativos à saúde, à previdência social e à assistência social. Nos termos da Carta, o principal instrumento para garantia desses direitos é o Orçamento da Seguridade Social.

Para financiar esse Orçamento, foram indicadas como fontes de recursos as contribuições sociais e os aportes de recursos dos orçamentos da União, dos Estados, do DF e dos municípios. Foram especificadas as contribuições sociais incidentes sobre a folha de pagamentos, o faturamento e sobre o lucro das empresas, os salários e rendimentos dos segurados da Previdência Social, a receita de concursos de prognósticos e do importador de bens e serviços. Como a Constituição faculta a criação de novas contribuições sociais, até 2007, tivemos a vigência da Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira – CPMF; e há propostas, como a criação da Contribuição Social sobre Grandes Fortunas, para a Saúde.

Além de detalhar esse conjunto de contribuições sociais de aplicação exclusiva na Seguridade Social, o constituinte instituiu uma pluralidade de

fontes, que recaem sobre os mais diversos fatos econômicos de modo a assegurar recursos para a plena garantia dos direitos relativos à saúde, assistência social e previdência social.

Os dispositivos constitucionais que definem a Seguridade Social (art. 194 a 204) disciplinam as receitas e detalham as despesas a serem cobertas com esses recursos. Não há uma destinação genérica à saúde, à assistência social e à previdência social, para cada uma dessas áreas existe extensa normatização.

Na área da saúde foi criado o Sistema Único de Saúde – SUS, que tem como objetivos, entre outros, a integralidade e a universalidade do atendimento e a descentralização na prestação dos serviços. Assim, não entram nessa conta os pagamentos de ações de saúde prestadas por entidades privadas com fins lucrativos ou por prestadores que não atuam dentro do conceito de universalidade, como seguros ou convênios de saúde.

Na Previdência Social, a CF/88 determina que a organização se dá sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória. Assim, somente as despesas do RGPS estão abrigadas no Orçamento da Seguridade Social. As relativas aos regimes próprios de previdência de servidores e de militares, e dos sistemas de Previdência Complementar não podem ser financiadas com os recursos da Seguridade Social.

Na Assistência Social, a Constituição prevê a prestação de serviços a quem dela necessitar, independentemente de contribuição, definindo alguns dos direitos a benefícios assistenciais.

A ANFIP e a Fundação ANFIP, na Análise da Seguridade Social, seguem esses preceitos. Os resultados do Orçamento da Seguridade Social, compreendendo o conjunto das receitas da Seguridade e as despesas do seu Orçamento, estão apresentados na Tabela 2.

Mesmo com renúncias fiscais, queda na economia e no emprego, o resultado foi superavitário em 2015, assim como nos anos anteriores.

Para amparar o discurso do deficit, o governo desconsidera dezenas de bilhões de reais das receitas de contribuições sociais e ainda acresce outros bilhões de reais em despesas que não poderiam entrar nessas contas.

O governo apresentou em maio de 2016, no Fórum de Debates sobre Políticas de Trabalho e Renda e de Previdência Social, dados apontando que a Seguridade Social teve em 2015 um grande deficit. No discurso oficial esse resultado vem crescendo desde 2005.

Como o governo faz para construir esses dados?

Em relação às receitas, o governo faz duas operações de subtração de valores.

O primeiro envolve a Desvinculação de Receitas da União – DRU. Esse dispositivo transitório, mas vigente desde 1994, permite ao governo federal desvincular 20% das receitas das contribuições sociais⁸. Ressalte-se que desde 2000, por decisão da Comissão Mista de Orçamento, a DRU não atinge as contribuições previdenciárias.

O efeito da DRU sobre as receitas da Seguridade Social foi tratado, em edições anteriores como um capítulo ao final. O tratamento antecipado desse tema está relacionado ao fato de ser esse o mais significativo instrumento de subtração de receitas da Seguridade Social.

Em 2015, a DRU subtraiu R\$ 63 bilhões da conta da Seguridade Social. A utilização desse expediente para construir uma conta de deficit da Seguridade Social demonstra que o interesse real na desvinculação nunca foi resolver problemas de gestão financeira de recursos, mas potencializar os discursos em prol das reformas para supressão de direitos financiados pela Seguridade Social.

A Tabela 4 apresenta os dados da DRU em diversos exercícios. Os valores divergem em pequena margem em relação ao total apresentado pelo governo no Fórum, porque nesta Tabela e na Tabela 2, que aponta o conjunto das receitas da Seguridade Social, a integralidade das receitas de juros e multas é incorporada à Receita das Contribuições, como dispõe a Lei 8.212/1991. O governo não considera essas receitas como integradas às receitas das contribuições, diminuindo seu valor total e, assim, a desvinculação também é apresentada em valor ligeiramente inferior.

⁸ Em versões anteriores, a DRU foi denominada Fundo Social de Emergência e Fundo de Estabilização Fiscal, e, em seu nascedouro, também desvinculava recursos que a União deveria transferir a estados e municípios. Em suas últimas prorrogações, a DRU deixou de retirar recursos da educação. Mas, sempre prejudicou as receitas da Seguridade Social.

A segunda operação de subtração de receitas da Seguridade Social envolve a desconsideração de recursos resultantes de aplicação financeira dos diversos órgãos da Seguridade Social. As autarquias, as fundações e os Fundos da Seguridade Social possuem autorização legal para aplicarem seus saldos financeiros e receberem rendimentos dessas aplicações. Podem utilizar esses recursos para cobrir parte de seus encargos, como de fato o fazem, conforme expresso em cada lei orçamentária anual.

TABELA 4

**PARCELAS DAS RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS DESVINCULADAS PELA DRU
2005, 2008, 2010 E DE 2012 A 2015**

| | Valores correntes, em R\$ milhões | | | | | | |
|-------------------------------------|-----------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | 2005 | 2008 | 2010 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
| Cofins | 17.919 | 24.019 | 28.005 | 36.311 | 39.882 | 39.183 | 40.185 |
| CSLL | 5.246 | 8.500 | 9.151 | 11.463 | 12.509 | 12.639 | 11.933 |
| PIS/Pasep | 4.417 | 6.166 | 8.074 | 9.548 | 10.213 | 10.355 | 10.614 |
| Outras contribuições (1) | 4.914 | 611 | 630 | 753 | 811 | 955 | 1.085 |
| RECEITASdesvinculadaspelaDRU | 32.496 | 39.296 | 45.860 | 58.075 | 63.415 | 63.132 | 63.817 |

Fonte: Siga Brasil.

Notas: A DRU é calculada aplicando-se 20% às receitas das contribuições sociais, como apresentadas na Tabela 2, exceto para a contribuição previdenciária, onde não se aplica.

(1) Até 2007, em Outras contribuições constavam as receitas da CPMF, extinta naquele ano. A incidência da DRU na CPMF era parcial, não incidindo sobre a fração destinada ao Fundo de Erradicação da Pobreza.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Na Seguridade Social, o caso mais significativo é o FAT, que recebe recursos de suas aplicações no BNDES e em outras instituições financeiras. Somente em 2015, essa subtração envolveu R\$ 14 bilhões do FAT.

Outros órgãos e entidades da administração indireta da Seguridade, como autarquias (agências etc.), fundações (Funasa etc.) e fundos (RGPS etc.), recebem recursos de natureza financeira. Somente o RGPS somou, em 2015, R\$ 545 milhões com essas receitas, plenamente utilizados no pagamento de benefícios.

Esses valores são contabilizados na Seguridade Social porque estão vinculados a órgãos ou entidades que integram o Orçamento da Seguridade. Nas contas que o governo apresenta, é como se o Tesouro Nacional deles

pudesse se apropriar, prejudicando patrimonialmente autarquias, fundações e fundos públicos da Seguridade.

O governo também não considera como receitas da Seguridade Social as compensações pela desoneração da folha de pagamentos, seja a parcela efetivamente repassada seja a não repassada. Esses repasses podem ser acompanhados nas tabelas do Capítulo 3, que apresenta e detalha as receitas do RGPS.

Em relação à desoneração, embora reconheça a obrigação legal do repasse, o governo trata essa transferência como intraorçamentária, efetivada com recursos da própria seguridade. Melhoram contabilmente as contas de resultado da Previdência Social e somente lá são apresentadas, mas não alteram as contas da Seguridade Social. A parcela não repassada é calculada a partir de estudos da ANFIP e da Fundação ANFIP e representam a diferença entre o custo total da desoneração da folha e a compensação realizada pelo governo.

A Tabela 5 apresenta os dados das receitas não consideradas relativas aos rendimentos financeiros e as compensações pela desoneração da folha.

TABELA 5
RECEITAS DA SEGURIDADE SOCIAL DESCONSIDERADAS PELOS
CÁLCULOS DO GOVERNO 2005, 2008, 2010 E DE 2012 A 2015

Valores correntes, em R\$ milhões

| | 2005 | 2008 | 2010 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--------------------------------------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Receitas próprias FAT, natureza financeira | 9.833 | 9.812 | 10.328 | 14.776 | 8.475 | 12.879 | 14.060 |
| Compensação pela desoneração da folha | | | | 1.790 | 9.020 | 18.052 | 25.407 |
| Compensações não repassadas | | | | 5.281 | 10.017 | 13.474 | 2.281 |
| Soma | 9.833 | 9.812 | 10.328 | 21.846 | 27.512 | 44.405 | 41.748 |

Fonte: Para o FAT, Siga Brasil; para a compensação da folha, MPS; para as compensações não repassadas ANFIP e Fundação ANFIP.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Na identificação de receitas e despesas da Seguridade Social, o governo acrescenta receitas e despesas dos regimes previdenciários de servidores e de militares. A Análise da Seguridade Social não considera nem as receitas, nem as despesas desses regimes. Naturalmente, que o governo

soma as receitas dos regimes próprios para também somar as respectivas despesas, que são muito superiores.

O regime dos servidores tem natureza contributiva. A ele são devidas contribuições de servidores ativos, aposentados e pensionistas. E a contribuição patronal corresponde, para fins de cálculo de resultado, ao dobro da contribuição dos ativos, exclusivamente. Mesmo assim, não é possível exigir que as receitas superem todas as despesas desses regimes. Mas, para a Seguridade Social, o regime previdenciário é exclusivamente o Regime Geral de Previdência Social, conforme disposto no art. 195 da CF/88.

Por sua vez, o regime previdenciário dos militares não prevê contribuição para o benefício de aposentadorias (reformas), há apenas uma para as pensões. Isto porque esse “regime previdenciário dos militares” não tem caráter contributivo. O pagamento das aposentadorias (reformas) é um ônus público, não tem natureza previdenciária propriamente dita. Portanto, as receitas e despesas com o regime militar não se prestam a contas de resultado previdenciário, porque esse regime não está sujeito a regras de equilíbrio, nem financeiro, nem atuarial.

É importante observar como essa questão é tratada na proposta de LDO 2017, por exemplo. Estão apresentadas as avaliações dos regimes previdenciários da União – RGPS e RPPS, mas em relação aos militares, é apenas analisado o Regime de Pensões. Não se avaliam as aposentadorias (reformas).

Todavia, o governo sempre apresenta as despesas com aposentadorias (reformas) de militares com as contas previdenciárias dos regimes próprios. Igualmente inadmissível é colocar essas despesas na conta da Seguridade Social.

Independentemente das razões que justifiquem esse regime dos militares e as suas regras de contribuição, os dados desse regime nunca poderiam ser somados às contas de seguridade social. Muito menos os seus dados de receitas e despesas serem utilizados para cálculos de equilíbrio de regimes previdenciários ou da seguridade.

Como concluir por deficit se contabilizamos regimes não contributivos e que não são regidos por exigências de equilíbrio financeiro e atuarial? Na prática, como não há receitas, acrescentamos apenas as despesas.

Quando o governo soma despesas de três regimes diferenciados, torna-se impossível fechar as contas, nem mesmo se cortarmos drasticamente os direitos previdenciários dos trabalhadores ou se reduzirmos as despesas com a Saúde ou a Assistência Social, seria possível economizar o suficiente para financiar as despesas de aposentadorias de servidores e militares.

A Tabela 6 apresenta os dados das contribuições dos regimes próprios dos servidores e a dos militares.

TABELA 6
CONTRIBUIÇÕES PARA OS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES CIVIS DA UNIÃO E DOS MILITARES 2005, 2008, 2010 E DE 2012 A 2015

Valores correntes, em R\$ milhões

| | 2005 | 2008 | 2010 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|-------------------------------------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Contribuição RPPS - Ativos | 3.199 | 5.000 | 6.485 | 7.123 | 7.624 | 8.223 | 8.901 |
| Contribuição RPPS-inativos e pensionistas | 990 | 1.628 | 2.088 | 2.370 | 2.548 | 2.694 | 3.028 |
| Contribuição patronal RPPS | 6.398 | 10.000 | 12.971 | 14.245 | 15.248 | 16.446 | 17.802 |
| Soma RPPS | 10.587 | 16.627 | 21.545 | 23.738 | 25.419 | 27.363 | 29.731 |
| Contribuição para Pensões militares | 1.061 | 1.513 | 1.869 | 2.001 | 2.171 | 2.343 | 2.650 |
| Soma contribuições dos regimes próprios de servidores e militares | 11.648 | 18.140 | 23.414 | 25.739 | 27.590 | 29.706 | 32.380 |

Fonte: Siga Brasil.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Em relação às despesas consideradas como da Seguridade Social, há muitas inclusões, todas questionáveis, porque incompatíveis com o ordenamento constitucional.

A Tabela 7 apresenta esse conjunto de despesas que o governo enquadra nas contas da Seguridade Social.

A primeira dessas despesas são as dos regimes de previdência de servidores e de militares. Junto com elas estão também na conta da Seguridade Social as despesas com inativos e pensionistas de servidores e policiais militares pagos à conta do Fundo Constitucional do DF e também de servidores dos ex-territórios⁹.

⁹ Existem pagamentos relativos aos ex-territórios de RO, RR, AC e AP e do RJ

TABELA 7

**PROGRAMAÇÕES ESTRANHAS AO CONCEITO CONSTITUCIONAL DE SEGURIDADE
INCLUÍDAS PELO GOVERNO NO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL
2005, 2008, 2010 E DE 2012, A 2015**

Valores correntes, em R\$ milhões

| Programações | 2005 | 2008 | 2010 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
| EPU - poderes e civis | 26.559 | 34.473 | 44.569 | 51.507 | 55.557 | 58.825 | 63.052 |
| EPU - militares | 14.303 | 20.054 | 24.797 | 26.677 | 28.893 | 31.849 | 35.157 |
| EPU - transferências | 1.681 | 2.558 | 11.159 | 3.236 | 3.579 | 2.337 | 4.771 |
| OutrastransferênciasDFeex-territórios | 20 | 65 | 73 | 131 | 114 | 221 | 235 |
| Assistência ao servidor | 720 | 1.112 | 1.529 | 3.479 | 2.729 | 3.071 | 3.441 |
| Assistência ao militar | 108 | 1.082 | 1.488 | 1.809 | 2.086 | 2.322 | 2.495 |
| Outras programações estranhas | 0 | 9 | 12 | 11 | 10 | 10 | 358 |
| Total Geral | 43.390 | 59.352 | 83.626 | 86.850 | 92.969 | 98.634 | 109.509 |

Fonte: Siga Brasil

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP

Em relação às despesas EPU – Transferências, há uma outra distorção: as contribuições dos servidores, e policiais civis e militares do DF, por exemplo, integram o Orçamento do DF, e as despesas entram na conta dos regimes previdenciários dos servidores da União.

Em Assistência ao Servidor, basicamente, estão despesas com os pagamentos dos planos de saúde dos servidores públicos e com o auxílio alimentação. Essas despesas nunca poderiam ser consideradas como da Seguridade. São encargos patronais e direitos dos servidores. Igualmente os Pagamentos de Planos de Saúde não podem ser considerados despesas do SUS, e auxílio alimentação não é despesa da assistência social.

Da mesma forma, as despesas com Assistência ao Militar, basicamente saúde prestada pelos hospitais militares e convênios diversos não podem ser classificadas como Seguridade Social.

Em Outras Programações Estranhas, há múltiplas ações que por erro ou simples desvio estão enquadradas no Orçamento da Seguridade Social. Os valores são pequenos perto do total de despesas. Mas em 2015, por exemplo, foram incluídos nessa conta os pagamentos relativos ao Fundo de Pensão Aeras, resultante de uma sentença judicial de natureza indenizatória.

A contribuição patronal para os fundos de pensão complementar dos servidores públicos não é uma despesa da Seguridade Social.

Como resultado de todos esses enxertos, que basicamente retiraram receitas e acrescentaram despesas, o governo consegue florear o seu discurso de deficit da Seguridade Social. A Tabela 8 apresenta esses dados. Eles são uma sistematização do mostrado nas Tabelas de 4 a 7.

Não é possível repetir exatamente os números apresentados pelo governo no Fórum. Essa Tabela busca uma aproximação com os dados ali apresentados e com outros documentos do Tesouro Nacional, que retratam os resultados da Seguridade Social¹⁰.

10 Ressalte-se que a diferença entre a Tabela acima e os dados oferecidos ao Fórum é de apenas 1% na receita total (R\$ 6 bilhões a mais na receita de R\$ 621 bilhões, apontada no item “g” da Tabela 8). Essa mesma diferença aparece também na conta de resultado item “j”.

TABELA 8

RESULTADO APRESENTADO PARA A SEGURIDADE APÓS REDUÇÃO DAS RECEITAS E ACRÉSCIMOS DE PROGRAMAÇÕES ESTRANHAS AO CONCEITO CONSTITUCIONAL DE SEGURIDADE INCLUÍDAS PELO GOVERNO NO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL 2005, 2008, 2010 E DE 2012 A 2015

Valores correntes, em R\$ milhões

| | | 2005 | 2008 | 2010 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|----------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-----------------|-----------------|
| Constituição Federal | Receitas da Seguridade Social - (a) | 289.801 | 375.746 | 458.144 | 595.788 | 651.099 | 687.682 | 694.397 |
| | Despesas regulares da Seguridade Social - (b) | 216.915 | 311.431 | 404.266 | 512.952 | 574.653 | 632.092 | 683.061 |
| Saldo real da Seguridade Social (c) = (a) - (b) | | 72.886 | 64.316 | 53.878 | 82.836 | 76.446 | 54.116 | 11.337 |
| Governo | Receitas da Seguridade Social - (a) | 289.801 | 375.746 | 458.144 | 595.788 | 651.099 | 687.682 | 694.397 |
| | Receitas da Seguridades desconsideradas pelo governo - (d) | 9.833 | 9.812 | 10.328 | 21.846 | 27.512 | 44.405 | 41.748 |
| | Receitas subtraídas pela DRU - (e) | 32.496 | 39.296 | 45.860 | 58.075 | 63.415 | 63.132 | 63.817 |
| | Receitas dos Regimes de previdência de servidores e militares - (f) | 11.648 | 18.140 | 23.414 | 25.739 | 27.590 | 29.706 | 32.380 |
| | Receitas apresentadas pelo governo (g) = (a) - (d) - (e) + (f) | 259.121 | 344.779 | 425.370 | 541.605 | 587.762 | 608.377 | 621.213 |
| Governo Despesas da Seguridade | Despesas regulares da Seguridade Social - (b) | 216.915 | 311.431 | 404.266 | 512.952 | 574.653 | 632.092 | 683.061 |
| | Despesas estranhas à Seguridade apresentadas pelo governo - (h) | 43.390 | 59.352 | 83.626 | 86.850 | 92.969 | 98.634 | 109.509 |
| | Despesas apresentadas pelo governo para a Seguridade (i) = (b) + (h) | 260.306 | 370.783 | 487.892 | 599.802 | 667.622 | 730.727 | 792.569 |
| Saldo pela metodologia utilizada pelo governo para a Seguridade (j) = (g) - (i) | | -1.185 | -26.004 | -62.522 | -58.196 | -79.861 | -120.875 | -171.356 |

Fonte: Siga Brasil

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP

2. AS RECEITAS DA SEGURIDADE SOCIAL

O modelo constitucional de financiamento da Seguridade Social baseia-se na pluralidade de fontes, com contribuições sociais incidentes sobre o faturamento, a folha de pagamentos, o lucro das empresas e os salários dos trabalhadores. Até 2007 ainda vigorou a CPMF, que incidia sobre a movimentação financeira.

O acerto desse modelo tem permitido manter um adequado ritmo de financiamento exatamente pela sua flexibilidade: pluralidade de fontes e várias disposições constitucionais menos restritivas do que as existentes para os impostos. Há maior facilidade para ampliação das alíquotas, que ainda podem ser diferenciadas em razão do tamanho das empresas ou seus ramos de atividade¹¹. Assim, por exemplo, as instituições financeiras tiveram aumentadas as alíquotas de tributação sobre o lucro em 2015, de 15% para 20%.

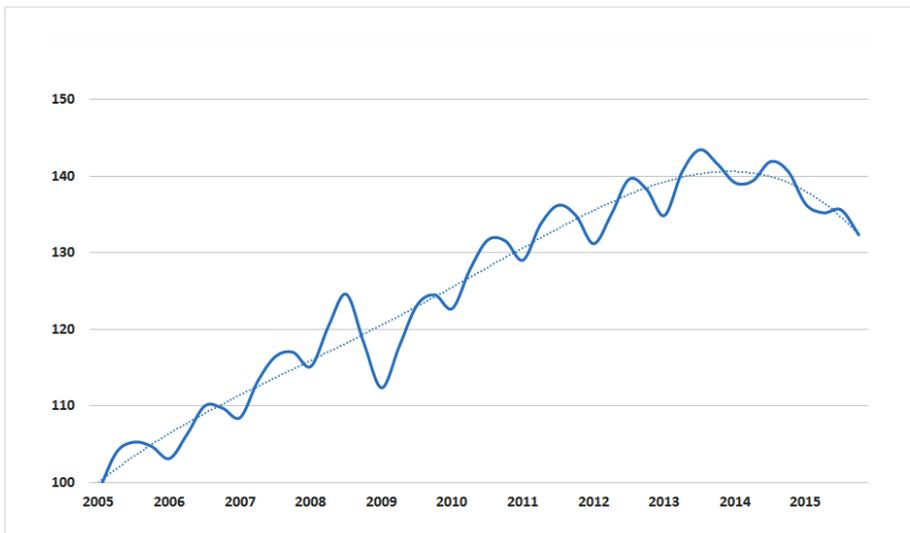
Não é por acaso, que a ANFIP e a Fundação ANFIP têm se somado ao conjunto da sociedade, que em defesa da Seguridade Social e o seu modelo de financiamento, se posicionam contra as propostas de reforma tributária que tentam extinguir ou restringir as contribuições sociais, incorporando-as aos impostos.

As receitas de contribuições sociais respondem diretamente aos ciclos da economia e às inúmeras modificações na legislação tributária ocorridas no período.

¹¹ Os impostos não podem diferenciar a atividade do contribuinte, conforme art. 150, II, da CF/88.

O Gráfico 1 permite visualizar a evolução do PIB. Entre 2005 e 2013, o crescimento médio anual foi de 4,36%, apesar dos reflexos da primeira fase da crise internacional terem afetado negativamente os anos de 2008 e 2009. Em 2014, o país viveu uma paralisa e o PIB apresentou resultado negativo de 0,13%. Em 2015, o PIB apresentou um resultado negativo de 3,85%.

GRÁFICO 1:
PIB REAL DO BRASIL, EVOLUÇÃO TRIMESTRAL



Fonte: IBGE – Sistema de Contas Trimestrais. Evolução do PIB real, média de 2004 = 100. Elaboração ANFIP e Fundação ANFIP.

Desde 2005, a economia nacional passou por diferentes fases, com maior ou menor índice de crescimento. Em 2015, iniciou-se um período de queda acentuada que deve prolongar-se ainda por 2016 e parte de 2017.

Sabidamente, a tributação responde com elasticidade em relação à economia, crescendo e diminuindo, acompanhando o PIB, mas quase sempre em ritmos mais acelerados. Quando a capacidade econômica do contribuinte cresce, é mais vantajoso estar em dia com o fisco. Ao contrário, nos momentos de crise, as empresas agem no sentido oposto. No Brasil, há motivos especiais para essa queda: prescrição em apenas cinco anos, tratamento

criminal privilegiado para sonegação, lentidão dos processos administrativos e judiciais de cobrança e os reincidentes processos de parcelamento de dívidas, com perdão de juros e multas e inúmeras outras vantagens.

A Tabela 9 apresenta dados relativos à arrecadação das contribuições sociais em relação ao PIB, distinguindo-se a contribuição previdenciária das demais.

Em 2005, a soma dessas receitas representava 12,8% do PIB. Mas, os efeitos positivos da elasticidade do período de 2005 a 2013 foram contrabalançados por inúmeras leis aprovando renúncias fiscais ou criando regimes tributários especiais que resultaram em diminuição das receitas em contribuições sociais. Somou-se a isso, a extinção da CPMF em 2007.

A partir do último trimestre de 2008, o ritmo das renúncias aumentou ainda mais do que o do conjunto da tributação. Assim, como mostra a Tabela 9, essas receitas caíram de 12,76%, em 2005, para 11,38%, em 2015.

TABELA 9
RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS, EM RELAÇÃO AO PIB; 2005 A 2015

| RECEITAS REALIZADAS | Contribuições sociais | Contribuições sociais, exceto previdenciária | Contribuição previdenciária |
|---------------------|-----------------------|----------------------------------------------|-----------------------------|
| 2005 | 12,76 | 7,77 | 5,00 |
| 2006 | 12,39 | 7,26 | 5,13 |
| 2007 | 12,51 | 7,35 | 5,16 |
| 2008 | 11,57 | 6,32 | 5,25 |
| 2009 | 11,28 | 5,82 | 5,46 |
| 2010 | 11,36 | 5,90 | 5,45 |
| 2011 | 11,62 | 6,00 | 5,62 |
| 2012 | 11,94 | 6,04 | 5,90 |
| 2013 | 11,93 | 5,96 | 5,97 |
| 2014 | 11,72 | 5,55 | 6,17 |
| 2015 | 11,38 | 5,40 | 5,97 |

Fonte: IBGE – SCT, para o PIB; Siga-Brasil – SF, para a arrecadação.
Organização ANFIP e Fundação ANFIP.

O efeito dessas desonerações somente não foi maior pelo crescimento da arrecadação da contribuição previdenciária. A combinação virtuosa de

formalização do emprego, geração de novos postos de trabalho e políticas de crescimento do valor real do salário mínimo, resultantes de prioridades governamentais, determinou um crescimento das receitas do RGPS.

Esse efeito positivo compensou em parte a diminuição das receitas das demais contribuições. Entre 2005 e 2015, elas caíram de 7,77% do PIB, para 5,40% do PIB.

A contribuição previdenciária também foi duplamente atingida pelo processo de desonerações.

A criação do Simples Nacional, a ampliação dos segmentos beneficiados e maiores faixas de enquadramento canalizaram para esse sistema um enorme percentual de empresas e seus trabalhadores, reduzindo significativamente a contribuição patronal. Em 2015, essas renúncias chegaram à cifra de R\$ 22,4 bilhões, o que representou 7,1% da contribuição do segmento urbano. Em 2008¹², esse valor era de R\$ 8,1 bilhões, representando 5,1%.

A desoneração da folha de pagamentos foi outro movimento que também reduziu a participação empresarial no financiamento do sistema. Essas perdas foram ampliadas pela redução das alíquotas incidentes sobre o faturamento e a expansão dos segmentos beneficiados durante a tramitação dos projetos no Congresso Nacional.

Ressalte-se que ao contrário das renúncias associadas ao Simples, legalmente o processo de desoneração da folha de pagamentos não poderia resultar em perdas monetárias para o sistema previdenciário. Mensalmente, o Tesouro Nacional deveria repassar ao RGPS o correspondente às perdas.

Assim, para a contribuição previdenciária, a ANFIP considera, além da arrecadação previdenciária propriamente dita, a integralidade da reposição das perdas envolvidas na desoneração da folha de pagamentos. Atualmente, o Tesouro Nacional 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\$ 2,3 bilhões, em 2015.

¹² Em 2005, os valores das renúncias não eram publicados no Resultado da Previdência Social. Essa obrigação resulta do Fórum Nacional de Previdência Social, de 2007.

Resultado desse conjunto de fatores, as receitas do Orçamento da Seguridade Social em 2015 foram de R\$ 694,4 bilhões, um acréscimo de R\$ 6,7 bilhões em relação às receitas de 2014. Isto representou um crescimento em relação, ao ano anterior, de 1,0%. Assim, esse aumento foi apenas nominal, há perdas, tanto em relação à inflação quanto ao PIB.

A maior parcela dessas receitas é o conjunto das Contribuições Sociais, que somaram R\$ 671,6 bilhões, praticamente o mesmo valor arrecadado em 2014, R\$ 666,6 bilhões – um aumento inferior a 1%.

Nos últimos anos, o aumento nas contribuições previdenciárias suportou perdas na arrecadação das demais contribuições. Em 2015, foi diferente, todas tiveram baixo crescimento.

Em 2015, o agravamento do desemprego afetou negativamente esses resultados. As receitas do Regime Geral de Previdência Social – RGPS registraram R\$ 352,6 bilhões. Em 2014, foram R\$ 351,0 bilhões. O acréscimo ocorrido em 2015, de R\$ 1,6 bilhão foi muito inferior às variações verificadas nos anos anteriores.

Em relação à Cofins, à CSLL e ao PIS/Pasep, os valores de 2015 apresentam-se superiores aos de 2014 e praticamente iguais aos de 2013.

O crescimento encontrado na Cofins, de R\$ 5,0 bilhões, foi parcialmente compensado pela diminuição das receitas da CSLL, de R\$ 3,5 bilhões. As receitas do PIS/Pasep, que haviam estagnado de 2013 para 2014, cresceram agora R\$ 1,3 bilhão em relação a 2014.

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 10 apresenta os dados da arrecadação das contribuições sociais da Cofins, do PIS e da CSLL em diversos exercícios. Pode-se acompa-

nhar 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 28% da arrecadação dessas contribuições e, em grande parte, explicam a queda dessas receitas em relação ao PIB. A Tabela mostra que a soma entre as renúncias e os valores da arrecadação apresenta valores estáveis entre 2008 e 2013 e uma ligeira queda nos dois anos seguintes.

TABELA 10

**ARRECADAÇÃO, RECEITAS DE PARCELAMENTOS, JUROS, MULTAS,
DÍVIDA ATIVA E RENÚNCIAS DAS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS COFINS, PIS, CSLL;
2005, 2008, 2010 E 2012 A 2015**

Valores correntes, em R\$ milhões

| | 2005 | 2008 | 2010 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|-----------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Principal | 130.702 | 189.387 | 223.556 | 267.471 | 300.238 | 304.390 | 309.361 |
| Principal - Parcelamento | 2.076 | 1.035 | 287 | 9.115 | 2.387 | 2.181 | 1.122 |
| Juros e multas - Principal | 2.148 | 1.433 | 1.545 | 1.679 | 1.799 | 1.586 | 1.664 |
| Juros e Multas - Parcelamento | 1.737 | 153 | 39 | 465 | 202 | 195 | 94 |
| Dívida Ativa | 241 | 1.027 | 610 | 1.593 | 7.127 | 1.335 | 663 |
| Dívida Ativa - Parcelamentos | 268 | 220 | 45 | 5.783 | 1.005 | 972 | 467 |
| Dívida Ativa - Juros e Multas | 283 | 139 | 59 | 226 | 183 | 167 | 96 |
| Dívida Ativa - Juros e Multas - Parc. | 458 | 33 | 7 | 276 | 79 | 59 | 29 |
| Soma da receita realizada | 137.913 | 193.426 | 226.148 | 286.609 | 313.020 | 310.884 | 313.495 |
| Renúncias | 8.750 | 33.888 | 43.421 | 60.212 | 74.684 | 81.044 | 87.792 |
| Soma receita parcelamentos | 4.538 | 1.440 | 379 | 15.639 | 3.673 | 3.407 | 1.711 |
| Renúncias(% da receita realizada) | 6,3 | 17,5 | 21,2 | 21,0 | 23,9 | 26,1 | 28,0 |
| Soma da receita realizada (% PIB) | 6,4 | 6,2 | 5,8 | 6,0 | 5,9 | 5,5 | 5,3 |
| Somareceitas+renúncias(% do PIB) | 6,8 | 7,3 | 7,1 | 7,2 | 7,3 | 6,9 | 6,8 |

Fonte: Para a arrecadação: Siga Brasil. Para as renúncias: Relatório de Gastos Tributários da RFB, para 2005 e Demonstrativo dos Gastos Tributários Estimativas Bases Efetivas, diversas edições, sempre o dado mais recente para cada exercício.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Outro dado importante que a Tabela permite acompanhar é o efeito dos diversos parcelamentos 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 tributário¹³. 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 diminuiram os lucros e os tributos a serem pagos. Ao reverterem em parte essas provisões (já que as condições diminuiram juros, multas e encargos legais) se apropriaram dessa parcela do lucro provisionado e ficaram novamente isentas.

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.

¹³ Por diversos problemas, principalmente operacionais, uma parcela maior dessa arrecadação se realizou a partir de 2012.

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 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 Simples.

Neste capítulo, será analisado somente o comportamento da arrecadação das contribuições típicas que incidem sobre o faturamento das empresas: da Cofins e da contribuição para o PIS. A análise da contribuição previdenciária e dos impactos da desoneração da folha está no Capítulo 3.

Em 2015, a arrecadação dessas contribuições foi influenciada por quedas acentuadas na produção e venda de bens, que caíram aproximadamente 7,7% em ambos os fatores. Ao longo do ano, em relação a 2014, o índice que acompanha a produção industrial (PIM/IBGE) caiu 7,70%; o de vendas de bens e serviços (PMC/IBGE), outros 7,75%. O valor em dólar das importações apresentou queda de 27,2% - essa queda impacta a arrecadação das contribuições sociais que incidem sobre o faturamento, porque há uma parcela das contribuições que são cobradas sobre as importações.

Para essas contribuições em 2015, o efeito das desonerações não foi tão significativo quanto nos anos anteriores. A queda no conjunto da

arrecadação fez diminuir o ritmo de crescimento das renúncias que o país experimentou nos anos anteriores, como mostrado na Tabela 10.

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 estabelecida, de 7,6%, aumentou 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 à 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 11 permite acompanhar a evolução da receita e das renúncias da Cofins, em vários exercícios, inclusive à razão do PIB.

Ao contrário dos anos anteriores, essa Tabela apresenta os dados das renúncias estimadas sobre bases efetivas, que mais aproximam esses valores do real. O crescimento dessas renúncias, a partir de 2008, é muito grande, especialmente depois de 2012.

Elas representavam 6,0% da receita do principal da Cofins em 2005 e, em 2008 já somavam 20,5% - quase o quádruplo.

Em 2015, essas renúncias representaram 32,1% da arrecadação da Cofins. Um terço da arrecadação está comprometido com as renúncias.

A arrecadação total da Cofins em 2015 somou R\$ 200,9 bilhões. Houve um crescimento de R\$ 5,0 bilhões, apenas 2,5%, em relação a 2014. Mas, com esse acréscimo, os valores arrecadados no último exercício pouco superam a arrecadação de R\$ 199,4 bilhões de 2013, já que naquele ano, ocorreu uma maior receita associada a parcelamentos. A arrecadação do principal do tributo vem sendo muito comprometida com a crise econômica e com as renúncias.

TABELA 11

RECEITAS DA COFINS, EM VALORES CORRENTES, % DO PIB E ESTIMATIVA DE RENÚNCIAS, EM VALORES NOMINAIS E EM % DA RECEITA DA ARRECAÇÃO; 2005, 2008, 2010 E 2012 A 2015

Valores correntes, em R\$ milhões

| Grupos de arrecadação | 2005 | 2008 | 2010 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|------------------------------------|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Principal | 85.015 | 117.682 | 138.427 | 169.102 | 191.765 | 192.270 | 198.755 |
| Principal - Parcelamento | 1.517 | 749 | 209 | 5.524 | 1.359 | 1.282 | 589 |
| Juros e multas - Principal | 1.084 | 716 | 918 | 931 | 923 | 866 | 919 |
| Juros e Multas - Parcelamento | 1.206 | 107 | 28 | 274 | 100 | 103 | 53 |
| Dívida Ativa | 145 | 592 | 372 | 865 | 4.421 | 621 | 196 |
| Dívida Ativa - Parcelamentos | 178 | 149 | 28 | 4.539 | 693 | 643 | 335 |
| Dívida Ativa - Juros e Multas | 163 | 77 | 38 | 128 | 104 | 87 | 53 |
| DívidaAtiva-JuroseMultas-Parc. | 290 | 22 | 4 | 192 | 45 | 42 | 24 |
| Total Arrecadado | 89.597 | 120.094 | 140.023 | 181.555 | 199.410 | 195.914 | 200.926 |
| Soma Receita de parcelamentos | 3.190 | 1.028 | 269 | 10.528 | 2.197 | 2.070 | 1.002 |
| Total Arrecadado (% do PIB) | 4,1 | 3,9 | 3,6 | 3,8 | 3,8 | 3,4 | 3,4 |
| Renúncias | 5.411 | 24.641 | 31.218 | 43.491 | 54.767 | 59.521 | 64.417 |
| Renúncias (% do Arrecadado) | 6,0 | 20,5 | 22,3 | 24,0 | 27,5 | 30,4 | 32,1 |

Fonte: Para a arrecadação: Siga Brasil; para as renúncias: Relatório de Gastos Tributários da RFB, para 2005 e Demonstrativo dos Gastos Tributários Estimativas Bases Efetivas, diversas edições, sempre o dado mais recente para cada exercício.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

2.1.2. AS RECEITAS DO PIS

As receitas da Contribuição para o PIS apresentam um comportamento bastante similar ao da Cofins: elas cresceram com o período do ajuste fiscal, pós 1998; e 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 mais que dobraram, de 6,0% para 15,9%. E, com a crise, houve mais um crescimento entre 2008 e 2013. Aí, as renúncias chegaram a representar 21,3%. Em 2014, há um novo aumento dessas renúncias, que alcançaram 22,8%, representando quase um quarto da arrecadação do PIS. Em 2015, essas renúncias representaram 24,5% da arrecadação.

Vale lembrar que, constitucionalmente, 40% da arrecadação do PIS são destinados ao BNDES, para os programas de desenvolvimento econômico.

Além dos repasses ao BNDES, ainda há a DRU. Assim, os valores que são efetivamente entregues ao FAT já são inferiores ao volume de benefícios – seguro desemprego e abono salarial – pagos pelo Fundo. Essa foi a principal motivação do governo para apresentar a MP 665 ao final de 2014, convertida na Lei nº 13.134, de 2015, reduzindo drasticamente as possibilidades de acesso ao seguro desemprego, analisada nesta Edição.

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”.

A Tabela 12 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 2015, a arrecadação do PIS foi de R\$ 52,9 bilhões, com uma variação de apenas 2,5% em relação a 2014. A queda na 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 e em 2015, inferior a R\$ 0,7 bilhão.

TABELA 12

RECEITAS DA CONTRIBUIÇÃO PARA O PIS, EM VALORES CORRENTES, EM % DO PIB
E A ESTIMATIVA DE RENÚNCIAS; 2005, 2008, 2010 E 2012 A 2015

Valores correntes, em R\$ milhões

| Grupos de arrecadação | 2005 | 2008 | 2010 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Principal | 21.015 | 30.178 | 39.967 | 44.596 | 49.383 | 50.830 | 52.273 |
| Principal - Parcelamento | 281 | 149 | 41 | 1.756 | 342 | 301 | 169 |
| Juros e multas - Principal | 318 | 240 | 246 | 305 | 284 | 234 | 279 |
| Juros e Multas - Parcelamento | 262 | 21 | 5 | 76 | 27 | 27 | 17 |
| Dívida Ativa | 44 | 177 | 93 | 234 | 795 | 171 | 69 |
| Dívida Ativa - Parcelamentos | 42 | 39 | 9 | 705 | 183 | 177 | 78 |
| Dívida Ativa - Juros e Multas | 50 | 22 | 10 | 33 | 32 | 32 | 18 |
| Dívida Ativa - Juros e Multas - Parc. | 70 | 6 | 1 | 33 | 19 | 0 | 0 |
| Total Arrecadado | 22.083 | 30.830 | 40.372 | 47.738 | 51.065 | 51.773 | 52.904 |
| Somadas receitas de parcelamento | 655 | 214 | 56 | 2.569 | 572 | 505 | 264 |
| Total Arrecadado (% do PIB) | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 0,9 | 0,9 |
| Renúncias | 1.317 | 4.916 | 6.067 | 8.535 | 10.870 | 11.819 | 12.944 |
| Renúncias (% do Arrecadado) | 6,0 | 15,9 | 15,0 | 17,9 | 21,3 | 22,8 | 24,5 |

Fonte: Para a arrecadação: Siga Brasil. Para as renúncias: Relatório de Gastos Tributários da RFB, para 2005 e Demonstrativo dos Gastos Tributários Estimativas Bases Efetivas, diversas edições, sempre o dado mais recente para cada exercício.

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 restrição. 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 a 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.

Em 2015, o governo foi muito questionado por dirigir as medidas de ajuste fiscal majoritariamente para o corte de benefícios e de direitos. Em maio, editou a MP 675, convertida na Lei nº 13.169, de 2015, para ampliar a taxaço sobre o lucro dos bancos. A medida previa ampliar a alíquota de 15% para 20%.

Mesmo sendo o setor financeiro um dos poucos – senão o único – a manter altos índices de lucratividade durante a crise, a atual composição do Congresso Nacional não concordava com essa medida. E, durante a tramitação da MP, essa ampliação tributária tornou-se apenas provisória.

Foi aprovado que a majoração da alíquota para 20% (vinte por cento), ficasse restrita aos lucros auferidos entre setembro de 2015 e dezembro de 2018, retornando à alíquota de 15% ao final desse período. E, para o caso das cooperativas de crédito, essa majoração foi para 17%, também pelo mesmo período.

A Tabela 13 apresenta os dados relativos à arrecadação e renúncias da CSLL em diversos exercícios.

TABELA 13

RECEITAS DA CONTRIBUIÇÃO SOCIAL SOBRE O LUCRO LÍQUIDO - CSLL,
EM VALORES CORRENTES, EM % DO PIB E A ESTIMATIVA DE RENÚNCIAS;
2005, 2008, 2010 E 2012 A 2015

Valores correntes, em R\$ milhões

| Grupos de arrecadação | 2005 | 2008 | 2010 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Principal | 24.671 | 41.527 | 45.162 | 53.772 | 59.090 | 61.289 | 58.332 |
| Principal - Parcelamento | 278 | 137 | 38 | 1.836 | 686 | 598 | 364 |
| Juros e multas - Principal | 746 | 478 | 381 | 443 | 593 | 486 | 465 |
| Juros e Multas - Parcelamento | 269 | 25 | 6 | 116 | 75 | 65 | 24 |
| Dívida Ativa | 52 | 259 | 145 | 494 | 1.911 | 542 | 398 |
| Dívida Ativa - Parcelamentos | 48 | 32 | 8 | 539 | 129 | 152 | 53 |
| Dívida Ativa - Juros e Multas | 70 | 41 | 12 | 65 | 47 | 48 | 24 |
| Dívida Ativa - Juros e Multas - Parc. | 98 | 5 | 1 | 52 | 15 | 17 | 5 |
| Total Arrecadado | 26.232 | 42.502 | 45.754 | 57.316 | 62.544 | 63.197 | 59.665 |
| Soma das receitas de parcelamento | 693 | 198 | 54 | 2.542 | 904 | 832 | 446 |
| Total Arrecadado (% do PIB) | 1,2 | 1,4 | 1,2 | 1,2 | 1,2 | 1,1 | 1,0 |
| Renúncias | 2.022 | 4.332 | 6.137 | 8.186 | 9.046 | 9.704 | 10.430 |
| Renúncias (% do Arrecadado) | 7,7 | 10,2 | 13,4 | 14,3 | 14,5 | 15,4 | 17,5 |

Fonte: Para a arrecadação: Siga Brasil. Para as renúncias: Relatório de Gastos Tributários da RFB, para 2005 e Demonstrativo dos Gastos Tributários Estimativas Bases Efetivas, diversas edições, sempre o dado mais recente para cada exercício.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Em 2015, em razão dos efeitos diretos da crise econômica sobre a lucratividade das empresas, mas também da incorporação de muitas empresas ao Simples, a arrecadação da CSLL caiu para R\$ 59,7 bilhões, abaixo inclusive dos valores de 2014 e até de 2013.

A arrecadação alcançada com parcelamentos, juros, multas e dívida ativa apresentou 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. Em 2015, caíram ainda mais para menos de R\$ 1,3 bilhão.

A Tabela também mostra como as renúncias cresceram em 2015, mantendo o ritmo desde 2012. Elas já somam R\$ 10,4 bilhões e representam mais de 17% da receita do principal, envolvendo um em cada seis reais do tributo.

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

Entre as fontes estabelecidas pela Constituição Federal para o financiamento da Seguridade Social estão as receitas provenientes dos concursos de prognósticos. E, legalmente, as receitas próprias de todos os órgãos e entidades que participam do Orçamento da Seguridade Social estão a eles vinculadas e integram exclusivamente esse Orçamento. Derivam de atividades operacionais (industriais, comerciais e serviços), receitas patrimoniais (como rendimentos de aplicações, alugueis e alienações), e doações, entre outras

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 clubes de futebol, cultura, esporte de alto rendimento, fundo penitenciário, financiamento educacional (Programa de Crédito Educativo), entre outros.

No âmbito dos Ministérios que cuidam 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.

Uma inovação contida nesta Edição é a inclusão das receitas dos hospitais universitários com a prestação de serviços de saúde. Embora essa receita não seja típica da Seguridade Social, ela corresponde às despesas realizadas por essas unidades, analisadas e incluídas em Outras Ações da Seguridade Social.

Essas unidades hospitalares recebem esses recursos do Sistema Único de Saúde, através de repasses federais, estaduais ou municipais pois prestam serviços de atenção à saúde. Todas essas despesas, embora estejam alocadas no Ministério da Educação, historicamente a Análise da Seguridade Social

as tem incluído no cômputo geral das despesas da Seguridade. Entende-se que embora não sejam prestadas pelos órgãos da Seguridade Social (estão no MEC) há razões para a sua inclusão. Assim, não faz sentido que as receitas correspondentes a esses serviços sejam excluídas.

As despesas com os hospitais universitários somaram em 2015, R\$ 6,0 bilhões. As receitas com esses repasses foi de apenas R\$ 0,2 bilhão. Assim, a contabilização dessas receitas não tem efeito econômico na avaliação do Orçamento da Seguridade, mas é importante para aquilatar o conjunto dos programas de governo que vêm sendo suportado pelo Orçamento da Seguridade Social. Nesta Edição, são apresentados dados históricos dessa receita, desde 2005.

A Tabela 14 apresenta esses números para diversos exercícios, em valores correntes e em % do PIB.

TABELA 14

RECEITAS PROVENIENTES DOS CONCURSOS DE PROGNÓSTICOS E RECEITAS PRÓPRIAS DOS ÓRGÃOS DA SEGURIDADE SOCIAL, VALORES CORRENTES; 2005, 2008, 2010 E 2012 A 2015

| | Valores correntes, em R\$ milhões | | | | | | |
|-------------------------------------------------------------|-----------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Grupos de arrecadação | 2005 | 2008 | 2010 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
| Concurso de Prognósticos e outras contribuições sociais (*) | 30.699 | 3.053 | 3.125 | 3.579 | 3.807 | 4.775 | 5.430 |
| Recursos Próprios | 11.419 | 13.748 | 14.300 | 20.024 | 14.449 | 18.658 | 19.870 |
| Recursos Próprios do FAT | 9.485 | 9.959 | 10.978 | 15.411 | 9.430 | 13.438 | 14.160 |
| Recursos Próprios do MDS | 87 | 84 | 305 | 66 | 239 | 183 | 137 |
| Recursos Próprios do MPS | 798 | 1.269 | 267 | 708 | 819 | 608 | 1.078 |
| Recursos Próprios do MS | 947 | 2.338 | 2.700 | 3.787 | 3.858 | 4.312 | 4.257 |
| Serviços hospitalares HU | 102 | 99 | 50 | 52 | 103 | 117 | 238 |
| Taxas, multas e juros da Fiscalização | 264 | 321 | 443 | 136 | 509 | 552 | 664 |
| do MPS | 9 | 0 | 25 | 42 | 47 | 49 | 53 |
| do MS | 255 | 321 | 417 | 94 | 462 | 503 | 612 |
| Total geral | 42.381 | 17.121 | 17.867 | 23.739 | 18.765 | 23.985 | 25.964 |
| % PIB | 1,95 | 0,55 | 0,46 | 0,49 | 0,35 | 0,42 | 0,44 |

Fonte: Siga Brasil.

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

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Em 2015, a receita de concurso de prognósticos arrecadou R\$ 5,4 bilhões, aumentou 13,6% em relação a 2014. As receitas próprias dos órgãos que executam outros programas da Seguridade totalizaram R\$ 20,5 bilhões. As receitas das taxas e multas pelo exercício da fiscalização foram de R\$ 0,6 bilhão.

No FAT, a maior parte dos recursos próprios advém de remunerações financeiras. Sejam elas de depósitos bancário (R\$ 5,6 bilhões), dos repasses recebidos do BNDES (R\$ 7,0 bilhões), ou dos depósitos especiais (R\$ 1,8 bilhão).

No Ministério da Saúde, as duas maiores fontes de recursos são o ressarcimento das operadoras de planos de saúde pelos atendimentos de seus clientes realizados nas unidades do SUS e a participação no Seguro Dpvt. Em 2015, esses valores foram respectivamente R\$ 0,4 bilhão e R\$ 3,8 bilhões. A primeira fonte está relacionada 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. A segunda, às inúmeras despesas prestadas pelo SUS nos casos de acidentes de trânsito.

Em 2015, no âmbito do Ministério que cuida da Previdência Social, o conjunto das receitas foi de R\$ 1,1 bilhão. Em 2014, essa conta foi de R\$ 0,6 bilhão. As duas principais parcelas dessa conta foram remunerações de depósitos bancários, que somaram R\$ 0,5 bilhão, e os recursos da cessão da folha de pagamento dos benefícios, R\$ 0,4 bilhão.

No Ministério do Desenvolvimento Social, as receitas são bem menores e totalizam R\$ 0,1 bilhão.

As taxas de fiscalização, no MPS, somaram R\$ 53 milhões. No Ministério da Saúde, elas foram de R\$ 612 milhões. A maior parte desses valores, R\$ 456 milhões, correspondeu à taxa de fiscalização da vigilância sanitária. As taxas dos planos privados de saúde somaram R\$ 100 milhões.

3. AS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS

Nos termos do texto original da Constituição Federal de 1988, o conjunto das contribuições sociais financiava indistintamente todos os programas e ações do Orçamento da Seguridade Social.

A reforma da previdência de 1998 alterou esse quadro e determinou que as contribuições sobre a folha de pagamentos estivessem dedicadas ao pagamento dos benefícios do RGPS.

Dessas mudanças, houve resultados positivos. 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. Tal vinculação também impediu a incidência da DRU sobre essa parcela importante do financiamento da Seguridade Social.

Durante todo o ano de 1999, mesmo depois de constitucionalizado o uso exclusivo dos recursos das contribuições previdenciárias com os benefícios do RGPS, a DRU subtraía da Previdência 20% de seus recursos. Essa situação somente foi revertida por decisão da Comissão Mista de Orçamento, durante as votações da Lei Orçamentária de 2000.

A vinculação das contribuições sociais sobre a folha de pagamentos à Previdência Social se prestou a instrumentalizar o conceito de deficit previ-

denciário, calculado, exclusivamente, a partir da diferença entre a arrecadação dessas contribuições e as despesas totais com benefícios.

Distorcer o modelo constitucional de financiamento e de aplicação de recursos do Orçamento da Seguridade Social visou legitimar as reformas previdenciárias, sempre norteadas pelo corte de direitos.

Mais do que isso, ao arrepio 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 fontes do orçamento público é o “financiamento indireto de toda a sociedade” aos programas da Seguridade, previsto na Constituição.

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.

Construído o discurso de que as despesas da Previdência Social devem ser custeadas exclusivamente com as receitas da contribuição sobre a folha de pagamentos tornou-se mais fácil afirmar o deficit. Em cada crise do mercado do trabalho, com o conseqüente aumento do desemprego, há uma perda na arrecadação das contribuições previdenciárias e declaram-se abertas as investidas pela perda de direitos.

A crise do financiamento da Previdência Social decorre da crise do mercado de trabalho. A Tabela 15 mostra dados do registro de trabalhadores na RAIS, compara com os números da População Economicamente Ativa – PEA, e da População Ocupada – PO, medidas 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.

A diferença entre PEA e PO é o desemprego. Pelo conceito atualizado de PEA, desempregado é apenas aquele que está procurando emprego. A parcela da sociedade, em idade ativa (faixas laborais), que não procura

emprego, é considerada inativa. Nesse contingente de inatividade estão, por exemplo, pessoas com deficiência, incapacitadas para o trabalho; parcela em desalento, onde se enquadram os desempregados que perderam a esperança ou não têm condições de procurar emprego; donas de casa etc.

Em 1986, logo após o fim da ditadura militar, apenas 39% da população economicamente ativa estava registrada em ocupações formais. Os demais 61%, eram simplesmente desempregados ou quando ocupados trabalhavam por conta própria, eram informais, ou participavam de ocupações não remuneradas de autoconsumo e autoprodução. A imensa maioria deles não possuía a proteção previdenciária.

TABELA 15

TOTAL DE TRABALHADORES EMPREGADOS EM OCUPAÇÕES FORMAIS AO FINAL DE CADA EXERCÍCIO E A POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA (PEA) E A POPULAÇÃO OCUPADA (PO)

milhares

| | Trabalhadores ativos ao final de cada exercício (RAIS) | | | PEA (PNAD) | PO(PNAD) | %PEA com emprego formal | % PO com emprego formal |
|-------------------------------|--------------------------------------------------------|----------------------------|---------------------------|------------|----------|-------------------------|-------------------------|
| | Total | Total, exceto adm. pública | %setor privado e estatais | | | | |
| 1986 | 22.164 | 17.529 | 79,1 | 56.816 | 55.436 | 39,0 | 40,0 |
| 1990 | 23.199 | 18.425 | 79,4 | 64.468 | 62.100 | 36,0 | 37,4 |
| 1993 | 23.165 | 19.026 | 82,1 | 70.965 | 66.570 | 32,6 | 34,8 |
| 1998 | 24.492 | 18.639 | 76,1 | 76.886 | 69.963 | 31,9 | 35,0 |
| 2002 | 28.684 | 21.686 | 75,6 | 85.598 | 77.793 | 33,5 | 36,9 |
| 2006 | 35.155 | 26.954 | 76,7 | 95.913 | 87.878 | 36,7 | 40,0 |
| 2008 | 39.442 | 30.704 | 77,8 | 99.088 | 92.078 | 39,8 | 42,8 |
| 2012 | 47.459 | 37.992 | 80,1 | 101.536 | 95.293 | 46,7 | 49,8 |
| 2013 | 48.948 | 39.150 | 80,0 | 102.516 | 95.881 | 47,7 | 51,1 |
| 2014 | 49.572 | 39.631 | 79,9 | 105.876 | 98.620 | 46,8 | 50,3 |
| variação por intervalo | | | | | | | |
| 1987-1998 | 2.327 | 1.111 | 47,7 | 20.070 | 14.527 | | |
| 1999-2002 | 4.192 | 3.046 | 72,7 | 8.712 | 7.830 | | |
| 2003-2012 | 18.775 | 16.306 | 86,9 | 15.938 | 17.500 | | |
| 2013-2014 | 2.113 | 1.639 | 77,6 | 4.340 | 3.327 | | |

Fonte: RAIS e PNAD.

Nota: Considera-se Administração Pública a administração direta, autárquica e fundacional.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP

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 deficit 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 apenas 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 33,5% da PEA.

O crescimento da PEA em proporção superior ao da ocupação formal, nos setores público ou privado, representa em sua imensa maioria um aumento da informalidade. A informalidade e a desproteção previdenciária estão muito próximas. O percentual de pessoas ocupando postos de empresários ou de autônomos, com registro formal e contribuindo para a Previdência Social é muito pequeno, mesmo diante da obrigação legal. E, quando o fazem, a contribuição é calculada sobre o salário mínimo, longe da remuneração legal.

Assim, é sempre importante observar o comportamento da relação entre população ocupada e emprego formal. Essa relação caiu de 40% ao final de 1986 para 34% em 1993. Em 1998, ano da reforma da previdência, era de apenas 35% - um pouco mais de um terço.

A mudança no 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 deficit previdenciário.

A partir de 2004, 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 ocorreu no resto do mundo, no Brasil, o desemprego e a informalidade caíram até 2014.

De 2003 a 2012, a PEA cresceu em 15,9 milhões; a PO, 17,5 milhões e o número de ocupações formais, 18,8 milhões. O aumento da PO em patamares superiores ao da PEA representou a diminuição do desemprego no período. O crescimento do número de postos formais de emprego acima da PO proporcionou o aumento da formalidade do trabalho. Esse conjunto de indicadores foi resultado de políticas públicas que alteraram profundamente o mercado de trabalho, revertendo desemprego e informalidade.

Como resultado direto desse cenário, as contribuições previdenciárias se recuperaram e já se destacavam, em crescimento, no conjunto da arrecadação federal. Não coincidentemente, foi o período em que as contribuições previdenciárias mais cresceram proporcionalmente.

Em 2013 e 2014, com menores crescimentos da economia, o crescimento da população ocupada superou o da PEA. E o crescimento dos postos de empregos formais não foi suficiente para abrigar a todos que procuravam colocações no mercado de trabalho. O percentual de pessoas ocupadas com emprego formal retrocedeu.

Esses números da PNAD retratam setembro, mês da pesquisa, mas ajudam a compreender um menor crescimento da arrecadação previdenciária nos respectivos anos.

Os defensores da Previdência Social sempre lutaram contra o discurso do deficit 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 ocorreram com maior vigor a partir de 2005 res-

tauraram rapidamente a capacidade de autofinanciamento do subsistema urbano, que passou a ser muito superavitário.

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, ainda corre o risco de ser aprovada.

A ampliação da cobertura previdenciária é, antes de mais nada, um imperativo para tornar eficaz um dos direitos constitucionais de cidadania. E, ainda há muito a ser feito. Uma parcela significativa dos trabalhadores, inclusive empregados sem registro, 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 da folha de pagamentos e, segundo, as do SIMPLES. O maior problema, em ambos os casos, é a sua real quantificação.

No caso do Simples, é preciso urgentemente quantificar essas renúncias. Entrou em vigor em 2015 mais uma expansão dos critérios de enquadramento. Quase todos os segmentos da economia podem fazer parte do sistema e, houve ainda o alargamento dos limites de faturamento. E, em 2016, menores alíquotas, aumentando a renúncia.

Fruto dessas transformações na legislação do Simples, têm crescido. Os números contidos na Tabela 16 demonstram que em 2015, o número de empresas optantes cresceu 12% e 150%, em relação a 2010. Esse aumento não representa necessariamente o surgimento de novas empresas, mas um simples reenquadramento. Empresas que antes se submetiam a outros regimes de tributação passaram a poder optar pelo Simples.

Nesse cenário, as mudanças legislativas relativas à terceirização integral da mão de obra podem aumentar ainda mais o conjunto das renúncias previdenciárias associadas ao Simples, pela diminuição dos índices de contratação direta.

TABELA 16
NÚMERO DE EMPRESAS OPTANTES PELO SIMPLES, 2010 A 2016

| | Simples Nacional | RAIS | % Simples |
|--------|-------------------------|-------------|------------------|
| 2010 | 4.340.122 | 34.663.892 | 12,5 |
| 2011 | 5.631.176 | 36.682.705 | 15,4 |
| 2012 | 7.074.520 | 37.991.713 | 18,6 |
| 2013 | 8.236.475 | 39.150.252 | 21,0 |
| 2014 | 9.513.065 | 39.631.206 | 24,0 |
| 2015 | 10.660.679 | | |
| 2016 * | 10.831.403 | | |

Fonte: RFB, em relação às empresas optantes do SIMPLES Nacional.

* 2016 até junho.

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 nos mais diversos segmentos da economia. Dava sinais de uma expansão. Em 2015, foi editada a MP 669, para ampliar 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, convertido na Lei nº 13.161, de 2015. A desoneração passou a operar com várias alíquotas. Para os segmentos de serviços, algumas empresas passaram a contribuir com 4,5%, outras com 3,0%. Para a indústria, há empresas submetidas a 2,5%, 1,5% e 1,0%.

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 a incidir sobre o faturamento das empresas, envolveu um volume muito alto de renúncias. A alíquota sobre o faturamento é menor do que a necessária para equiparar à contribuição patronal sobre a folha. E, quando esse subsídio não é integralmente coberto pelo Tesouro Nacional, há diminuição das contribuições previdenciárias e, conseqüentemente, perda de recursos para o financiamento da Seguridade Social.

As 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 Nacional é obrigado legalmente a cobrir as perdas financeiras que ela provoca.

3.1. O MERCADO DE TRABALHO

Nos dez anos que antecederam 2015, 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 mostrou a Tabela 15.

Em 2015, essa realidade foi alterada. Depois da estabilidade verificada em 2014, quando o PIB variou apenas 0,1%, a economia em 2015 despencou. Com um resultado negativo de 3,8%. Assim, o crescimento do emprego, que praticamente zerou em 2014, também foi negativo em 2015.

A Tabela 17 demonstra como o quantitativo de postos formais de trabalho aumentou continuamente até 2014. 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 49,6 milhões. 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, de 2012 a 2014, o saldo do crescimento continuou positivo, mas o ritmo de crescimento foi menor, 2,2% ao ano, na média. Se em 2014, os números mostraram crescimento inferior a 1,3%, em 2015, aparece o primeiro número negativo dessa série. Quando o

quantitativo de postos formais de trabalho de 2015 for divulgado pela RAIS (os dados da tabela são estimados) espera-se que haja uma queda de 2,9%, aproximadamente.

Esses números impactam diretamente a arrecadação previdenciária.

TABELA 17
SALDO DE CONTRATAÇÕES E ESTOQUE DE TRABALHADORES COM VÍNCULO
AO FINAL DE CADA EXERCÍCIO, 2000 A 2015
 milhares de postos de emprego %

| Ano | CAGED | RAIS | Variação frente ano anterior (%) |
|------------------------------|-----------------------------------|------------------------------------------------------------|----------------------------------|
| | Saldo de contratações e demissões | Trabalhadores com vínculo ativo ao final de cada exercício | |
| 2000 | 658 | 26.229 | |
| 2001 | 591 | 27.190 | 3,66 |
| 2002 | 958 | 28.684 | 5,50 |
| 2003 | 869 | 29.545 | 3,00 |
| 2004 | 1.768 | 31.408 | 6,30 |
| 2005 | 1.549 | 33.239 | 5,83 |
| 2006 | 1.519 | 35.155 | 5,77 |
| 2007 | 1.911 | 37.607 | 6,98 |
| 2008 | 1.666 | 39.442 | 4,88 |
| 2009 | 1.325 | 41.208 | 4,48 |
| 2010 | 2.657 | 44.068 | 6,94 |
| 2011 | 2.109 | 46.311 | 5,09 |
| 2012 | 1.326 | 47.459 | 2,48 |
| 2013 | 1.058 | 48.948 | 3,14 |
| 2014 | 565 | 49.572 | 1,27 |
| 2015 * | -1.425 | 48.147 | -2,87 |
| Acumulado 2001 a 2015 | 18.445 | 21.918 | |
| Acumulado 2008 a 2015 | 9.279 | 10.539 | |

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego.

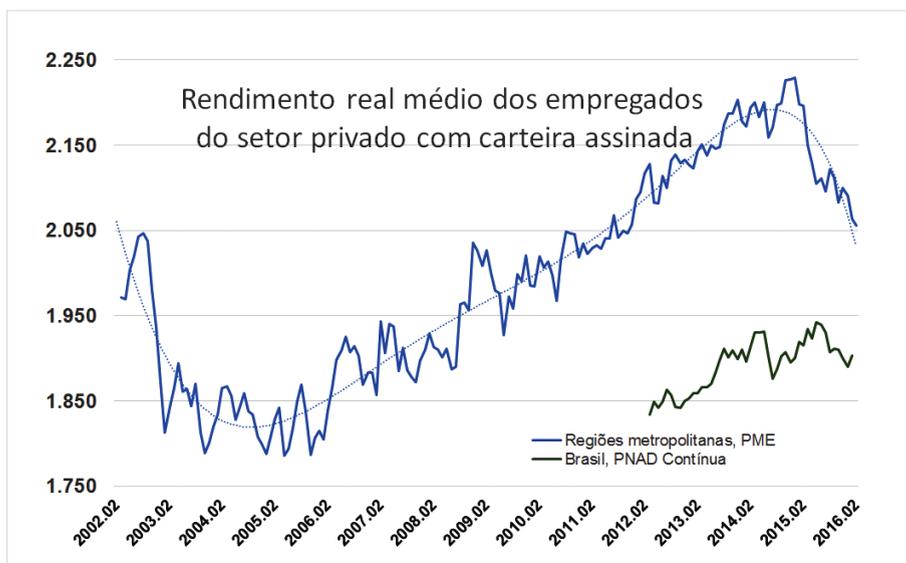
Notas: Os números do CAGED incluem as declarações efetivadas fora do prazo. * Os números da RAIS para 2015 são estimados com base nas variações do CAGED.

Elaboração: ANFIP e Fundação ANFIP.

Outra variável importante para a arrecadação previdenciária está relacionada à renda do trabalho. Nas regiões metropolitanas, os dados apontam para variações positivas até o final de 2014, com dados da Pesquisa Mensal de Emprego - PME. Na média nacional, com os dados da PNAD Contínua, há quedas no meio de 2014 e no segundo semestre de 2015. Vale ressaltar que essas regiões metropolitanas representam cerca de um quarto do conjunto dos trabalhadores¹⁴.

GRÁFICO 2

EVOLUÇÃO DA REMUNERAÇÃO REAL MÉDIA DO TRABALHO DAS PESSOAS EMPREGADAS NO SETOR PRIVADO, COM CARTEIRA ASSINADA, REGIÕES METROPOLITANAS E BRASIL 2002 A 2015



Fonte: IBGE. Pesquisa Mensal de Emprego e Desemprego e PNAD Contínua.

Nota: Em valores reais de março de 2015 (INPC)

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

14 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.

O Gráfico mostra como, de 2004 a 2014, os números do mercado de trabalho se alteraram favoravelmente em relação à renda do trabalho. Por sua vez, 2015, marca uma reversão dessa tendência, com queda na remuneração real dos trabalhadores especialmente nas regiões metropolitanas, conforme dados da PME.

Na média nacional, apurada pela PNAD Contínua, a remuneração do trabalho ficou estagnada em valores reais (+0,5%), como mostrado na Tabela 18, que 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.

TABELA 18

MÉDIAS ANUAIS DA POPULAÇÃO EM IDADE ATIVA, ECONOMICAMENTE ATIVA, OCUPADA E DESEMPREGADA E CONTRIBUINTES PARA A PREVIDÊNCIA, E DA MASSA DE RENDIMENTOS E DO RENDIMENTO MÉDIO ANUAL 2012 A 2015

| | Médias anuais | | | | Variação 2014/2012 (%) | Variação 2015/2012 (%) | Variação 2014/2015 (%) |
|---------------------------------------------------------------------------------|---------------|-------|-------|-------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|
| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | | | |
| População Idade Ativa - PIA (milhões) | 157,3 | 159,5 | 162,0 | 164,4 | 3,0 | 4,5 | 1,4 |
| População Economicamente Ativa - PEA (milhões) | 96,6 | 97,7 | 98,9 | 100,7 | 2,3 | 4,3 | 1,9 |
| População Ocupada - PO (milhões) | 89,5 | 90,8 | 92,1 | 92,2 | 2,9 | 3,0 | 0,0 |
| População desocupada (milhões) | 7,1 | 7,0 | 6,7 | 8,6 | -5,0 | 21,0 | 27,4 |
| % desemprego | 7,3 | 7,1 | 6,8 | 8,5 | -0,5 | 1,2 | 1,7 |
| Massa de rendimentos, todos os trabalhos - média anual real (R\$ bilhões) | 163,1 | 170,1 | 175,0 | 176,1 | 7,3 | 8,0 | 0,7 |
| Massa de rendimentos empregados (R\$ bilhões) | 115,1 | 118,7 | 122,3 | 122,5 | 6,3 | 6,5 | 0,2 |
| Remuneração média anual, empregados com carteira assinada - valores reais (R\$) | 1.781 | 1.825 | 1.843 | 1.852 | 3,5 | 4,0 | 0,5 |
| Pessoas ocupadas, por contribuição previdência (milhões) | 55,3 | 57,1 | 59,5 | 59,9 | 7,5 | 8,3 | 0,8 |

Fonte: PNAD Contínua – atualizado 16 de abril de 2016.

Notas: Os dados populacionais são relativos a pessoas com idade igual ou superior a 14 anos. Os dados de renda divulgados são os efetivamente recebidos, em valores reais de novembro de 2015, deflacionados pelo IPCA (no original). A pesquisa considera empregado do setor privado, exclusive doméstico.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP

Considerando a remuneração dos trabalhadores empregados com carteira assinada, principal referência para a contribuição previdenciária, entre 2005 e 2014, o aumento real foi de 2,1% ao ano. Mesmo em 2014, quando o crescimento do emprego foi pequeno, o aumento real das remunerações do empregado com registro foi de 0,3%. Entre 2004 e 2015, a variação real acumulada foi de 15,7%. E, como o número de vínculos aumentou 63% no período, a arrecadação previdenciária respondeu positivamente.

Quando se verifica a média nacional – os dados da PNAD Contínua¹⁵ são mais recentes, a partir de 2012, - o crescimento real entre 2012 e 2014 foi 1,5% ao ano. E, em 2015, há uma estabilidade (+0,3%).

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 variou entre a estabilidade e a recessão, a partir de 2014.

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 2015 já acumula um ganho real de 72%. Como as remunerações são mais baixas, a flutuação média de renda verificada também foi menor.

Os dados indicam a reversão do mercado de trabalho em 2015.

Entre 2012 e 2014, mesmo com menor crescimento econômico, o aumento da população ocupada (2,9%) superou o da PEA (2,3%) reduzindo o quantitativo de desempregados (-5,0%). O quantitativo de trabalhadores contribuintes para a previdência cresceu 8,0%. A massa de rendimentos cresceu, em termos reais, 7,3% e a dos empregados, 6,3%. A remuneração média real do trabalhador empregado com carteira assinada aumentou 3,50%. Com todas essas referências positivas do mercado de trabalho, o desempenho das receitas previdenciárias foi excelente.

Em 2015, quando comparado com 2014, há dados que apontam para diferentes direções. A população ocupada manteve-se estável, em um momento em que a população em idade ativa cresceu 1,4%. Esse crescimento de 2,4 milhões de pessoas em idade laboral equivale ao aumento do número

¹⁵ A partir de 2012, há informações que permitem analisar uma maior extensão territorial. Com a PNAD-Contínua os números alcançam praticamente todo o país.

de pessoas procurando emprego, que variou de 6,7 mil para 8,6 mil. Os postos de trabalho não cresceram para absorver esse contingente. Assim, o desemprego aumentou de 6,8% para 8,5%. Expectativas negativas e incertezas em relação à renda familiar levaram mais pessoas ao mercado de trabalho.

Esse novo exército de reserva contribuiu em muito para a manutenção dos níveis de renda real dos trabalhadores, freando os reajustes reais que vinham sendo conquistados no período anterior. Em 2015, o aumento real do rendimento médio dos empregados foi inferior a 1%, e como houve estabilidade no quantitativo de pessoas ocupadas, a massa de rendimentos das pessoas ocupadas e dos empregados apresentou variação real da mesma magnitude.

O quadro positivo do mercado de trabalho desde 2004 construiu 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.

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 e para aqueles que, sem renda própria dedicam-se exclusivamente ao trabalho do-

méstico, no âmbito de sua residência, possibilita a ampliação da cobertura previdenciária para os trabalhadores não empregados.

A Tabela 19 apresenta os dados da arrecadação do RGPS para diversos exercícios desde 2005. 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 quais parcelas são relativas aos segurados ou às empresas, como subrogação, reclamatórias 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. Estudos iniciais efetivados pela ANFIP indicam que os valores dessas renúncias são muito superiores aos reconhecidos pela Previdência Social.

Para melhor compreensão dos dados da Tabela 19, é preciso salientar que, de 2012 a 2015, 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 2015 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 uma dedução em sua contribuição patronal, já que a sua contribuição sobre o faturamento é declarada em outro instrumento – o Demonstrativo de Apuração de Contribuições Sociais. O tratamento dado a essa dedução distorce as informações não permitindo distinguir as parcelas de contribuição do segurado e as da empresa, inclusive as do SAT.

TABELA 19
ARRECAÇÃO DO RGPS, POR TIPO DE CONTRIBUIÇÃO,
2005, 2008, 2010 E 2012 A 2015

Valores correntes, em R\$ milhões

| Contribuição previdenciária | 2005 | 2008 | 2010 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|-----------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Contribuição dos segurados | 22.738 | 35.185 | 46.190 | 59.587 | 63.151 | 69.230 | 69.367 |
| contribuinte assalariado | 20.005 | 31.910 | 42.304 | 53.158 | 55.536 | 60.698 | 60.232 |
| contribuinte individual | 2.177 | 2.629 | 3.153 | 5.216 | 6.198 | 6.977 | 7.487 |
| contribuinte facultativo | 550 | 640 | 727 | 1.206 | 1.409 | 1.548 | 1.640 |
| segurado especial | 6 | 6 | 7 | 7 | 8 | 7 | 8 |
| Contribuição patronal | 63.586 | 98.080 | 134.828 | 170.989 | 188.827 | 204.329 | 215.232 |
| empresas - assalariados | 43.069 | 62.906 | 81.996 | 103.192 | 103.974 | 106.664 | 110.056 |
| empresas - Simples | 4.981 | 10.467 | 17.653 | 22.691 | 26.066 | 29.517 | 32.010 |
| empresas - sobre faturamento | | | | 3.108 | 11.197 | 18.530 | 18.194 |
| entidades e órgãos públicos | 8.350 | 13.837 | 18.093 | 22.407 | 27.298 | 28.073 | 31.391 |
| entidades filantrópicas | 1.147 | 1.577 | 1.944 | 2.409 | 2.657 | 3.054 | 3.259 |
| espetáculos desportivos | 32 | 43 | 55 | 123 | 117 | 119 | 145 |
| empregadores domésticos | 1.200 | 1.832 | 2.263 | 2.550 | 2.776 | 2.986 | 2.360 |
| SAT | 4.807 | 7.417 | 12.824 | 14.508 | 14.741 | 15.387 | 17.817 |
| Contribuição - outras | 25.290 | 27.632 | 31.183 | 45.303 | 54.786 | 71.344 | 65.013 |
| compensação pela desoneração | | | | 1.790 | 9.020 | 18.052 | 25.407 |
| comp.p/desoneraçãonãorepassada | | | | 5.281 | 10.017 | 13.474 | 2.281 |
| empresas - subrogação | 7.547 | 12.996 | 16.752 | 22.705 | 24.823 | 23.374 | 21.921 |
| reclamatórias trabalhistas | 1.042 | 1.522 | 1.737 | 2.425 | 2.485 | 2.514 | 2.519 |
| depósitos judiciais | 2.046 | 1.417 | 1.659 | 1.698 | 1.390 | 1.094 | 919 |
| produção rural | 1.699 | 2.480 | 2.558 | 3.067 | 3.250 | 3.540 | 3.814 |
| Outras (1) | 12.955 | 9.217 | 8.478 | 8.338 | 3.801 | 9.295 | 8.153 |
| Soma | 111.614 | 160.897 | 212.202 | 275.878 | 306.763 | 344.903 | 349.613 |
| % PIB | 5,1 | 5,2 | 5,5 | 5,7 | 5,8 | 6,1 | 5,9 |

Fonte: SIGA Brasil.

Nota: (*) Inclui dívida ativa, parcelamentos, juros, multas e outras contribuições

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 uma dedução específica 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.

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 enfrentavam 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 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 Econômico¹⁶, esse conjunto é responsável por um “faturamento bruto anual no mercado interno de R\$ 1,9 trilhão, valor equivalente a 50% do Produto Interno Bruto (PIB) do país, antes dos impostos”.

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.

¹⁶ Valor Econômico, dia 8 de abril de 2013.

Em 2015, esse modelo foi novamente alterado, com elevação das alíquotas.

Mas, esse movimento, que visava diminuir as renúncias patronais previdenciárias foi parcialmente anulado em função da expansão do Simples Nacional, que passou a admitir os mais diversos segmentos econômicos e teve ampliados os limites de faturamento máximos permitidos.

Com o deslocamento parcial da renúncia, da desoneração da folha de pagamentos para o Simples, o governo se viu desresponsabilizado pela cobertura das perdas, já que, legalmente, essa obrigação está restrita à legislação da desoneração da folha de pagamentos.

Assim, aquilatar o total das renúncias envolvidas no Simples é uma tarefa urgente para a defesa da Previdência Social e do seu financiamento.

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.

Esse tema voltou a ter muita importância porque, com o impeachment, a proposta de terceirização volta à agenda principal do governo, materializada em documentos escritos, como a ponte para o futuro, e verbalizada pelas manifestações dos diversos membros do governo.

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 considera ilegal a terceirização das atividades-fim

das empresas. A possibilidade de terceirização total das atividades 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. 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, “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 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 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 que utiliza a força de trabalho local para o desenvolvimento de suas atividades. Daí nascem as distinções quanto a salário e outras cláusulas econômicas, que reduzem 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 vinculada ao Simples. O texto aprovado pela Câmara dos Deputados permite que a terceirização seja realizada via ONGs, cooperativas, associações, entidades filantrópicas, pessoas jurídicas individuais, qualquer empresa ou entidade das mais diversas configurações. 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 entraram em vigor em 2015. Naturalmente serão maiores, a partir daquelas mudanças. Mesmo assim, as empresas do Simples 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 à 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).

A opção por esse modelo de terceirização, que visa a redução de custos, é mais apropriada ao modelo das maquiladoras mexicanas¹⁷, onde o trabalho é de baixa especialização, a produção é de baixo valor agregado, os custos do trabalho são diminutos. Isso, naturalmente, é a subordinação do Brasil a um modelo completamente rebaixado e dependente. 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.

¹⁷ As Maquiladoras são empresas estrangeiras de montagem e acabamento de produtos para exportação, instaladas em território mexicano. Com peças e componentes fabricados em outros países, montam ou apenas embalam os produtos no México.

4. AS DESPESAS DA SEGURIDADE SOCIAL

Em 2015, as despesas com os benefícios, serviços e atividades da Seguridade Social foram de R\$ 683,1 bilhões. Conforme os dados da Tabela 2, o crescimento nominal em relação ao ano anterior, de 8,1%, foi inferior aos 10,0% ocorridos em 2014.

O acréscimo de R\$ 50,9 bilhões está, em grande parte, associado ao aumento dos valores relativos a benefícios pecuniários, da Seguridade Social – previdenciários, assistenciais e de natureza trabalhista. Esses benefícios somaram R\$ 553,0 bilhões em 2015 e R\$ 509,8 bilhões em 2014, um crescimento de R\$ 43,3 bilhões.

Esses benefícios representam uma parcela de 80%, em média, dos recursos do Orçamento da Seguridade Social. Exercem um papel importante para a cidadania, a consecução dos objetivos distributivos da Seguridade Social e para o bem-estar e a justiça social, princípios básicos contidos no texto constitucional.

Vale ressaltar que eles representam um contraponto importante para um modelo tributário altamente regressivo. Ao redirecionar uma parcela importante dos recursos públicos para os segmentos sociais presentes nos menores quartis da renda nacional, esses benefícios se contrapõem aos efeitos perversos da tributação indireta e regressiva praticada no país. Segmentos esses que estão submetidos às mais altas cargas tributárias.

E eles vêm crescendo nos últimos anos. O aumento pode ser visto em relação ao PIB, ao conjunto das receitas de contribuições sociais ou mesmo da receita líquida da União. A Tabela 20 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 Líquida do governo federal e ao PIB.

TABELA 20

DESPESAS COM BENEFÍCIOS DA SEGURIDADE SOCIAL ENTREGUES ÀS PESSOAS, EM VALORES NOMINAIS E COMO PERCENTUAL DO PIB, DA RECEITA LÍQUIDA E DA ARRECADAÇÃO EM CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS 2005 E DE 2008 A 2015

| Benefícios da Seguridade Social às pessoas | 2005 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|-----------------------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Total (R\$ milhões) | 173.295 | 247.109 | 282.777 | 321.182 | 357.480 | 407.406 | 461.438 | 509.794 | 552.990 |
| Benefícios Previdenciários RGPS (R\$ milhões) | 145.816 | 200.174 | 225.095 | 256.259 | 281.438 | 316.589 | 357.003 | 394.201 | 436.090 |
| Benefícios assistenciais (LOAS e RMV) (R\$ milhões) | 9.335 | 15.641 | 18.712 | 22.234 | 25.116 | 30.324 | 33.869 | 37.598 | 41.798 |
| Bolsa-Família (R\$ milhões) | 6.769 | 10.605 | 11.877 | 13.493 | 16.767 | 20.543 | 24.004 | 26.162 | 26.921 |
| Benefícios FAT (R\$ milhões) | 11.375 | 20.690 | 27.092 | 29.195 | 34.159 | 39.950 | 46.561 | 51.833 | 48.180 |
| Total, exceto Previdência Social (R\$ milhões) | 27.479 | 46.935 | 57.681 | 64.923 | 76.042 | 90.817 | 104.435 | 115.593 | 116.900 |
| Total (% PIB) | 7,98 | 7,95 | 8,48 | 8,27 | 8,17 | 8,48 | 8,68 | 8,96 | 9,37 |
| Benefícios Previdenciários RGPS (% PIB) | 6,72 | 6,44 | 6,75 | 6,59 | 6,43 | 6,59 | 6,72 | 6,93 | 7,39 |
| Benefícios assistenciais (LOAS e RMV) (% PIB) | 0,43 | 0,50 | 0,56 | 0,57 | 0,57 | 0,63 | 0,64 | 0,66 | 0,71 |
| Bolsa-Família (% PIB) | 0,31 | 0,34 | 0,36 | 0,35 | 0,38 | 0,43 | 0,45 | 0,46 | 0,46 |
| Benefícios FAT (% PIB) | 0,52 | 0,67 | 0,81 | 0,75 | 0,78 | 0,83 | 0,88 | 0,91 | 0,82 |
| Total, exceto Previdência Social (% PIB) | 1,27 | 1,51 | 1,73 | 1,67 | 1,74 | 1,89 | 1,96 | 2,03 | 1,98 |
| Total (% contribuições sociais) | 62,55 | 68,67 | 75,23 | 72,79 | 70,36 | 71,00 | 72,75 | 76,47 | 82,33 |
| Total (% Receita Líquida) | 42,52 | 42,01 | 45,86 | 40,98 | 43,32 | 45,85 | 46,35 | 49,91 | 53,01 |

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.

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

Pode-se afirmar que essa alocação corresponde a direitos de cidadania resultantes de definições políticas que compreendem a importância da redução de desigualdades e da justiça social. Esse pacto social, presente na Constituição de 1988, vem sendo questionado e diversas forças políticas já se incorporaram na luta efetiva pela subtração ou mitigação desses direitos e desses princípios fundamentais.

Pode-se afirmar, também, que atingem um grande quantitativo de famílias, distribuídas regionalmente e com uma grande capilaridade. Esse conjunto de benefícios compõe uma alocação interiorizada de volumoso aporte de recursos públicos. E em decorrência da opção política por esses gastos, essa alocação tem um efeito econômico altamente positivo, sendo esses dispêndios importantes para o crescimento da economia nacional. 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 menos de 0,5% do PIB, mas pelo seu efeito multiplicador, 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 pouco mais de 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. Somente o Bolsa Família respondeu, de forma relativa, por 12,2% da queda na concentração de renda medida pelo índice de Gini¹⁸. Nesse período, a renda real média entre os 10% mais pobres no país avançou 120%, contra 26%

18 Medida de desigualdade desenvolvida por Corrado Gini

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 Social tem a capacidade de diminuir a pobreza e grande poder multiplicador na economia. O impacto do Benefício de Prestação Continuada - BPC, que atende idosos e pessoas com deficiência, tem efeito multiplicador de 2,7, e dos benefícios previdenciários, 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 cidadania ao direito à previdência, as demais contas de arrecadação de outros tributos envolvidas nesse complexo sistema.

A RFB divulgou um estudo sobre a carga tributária líquida ao final de 2014¹⁹. Ao contrário dos relatórios que apenas analisam a carga tributária bruta, esse estudo 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 Social. A Tabela 21 permite acompanhar a política de valorização real do salário mínimo.

¹⁹ https://www1.fazenda.gov.br/spe/publicacoes/destaques/2014_12/SPE_Carga%20Tributária%20Líquida.pdf

TABELA 21

EVOLUÇÃO DO SALÁRIO MÍNIMO, REAJUSTES NOMINAIS E REAIS, EM RELAÇÃO À VARIACÃO REAL DO PIB E O CORRESPONDENTE EM CESTAS BÁSICAS; 2002 A 2016

| | Valor do Salário Mínimo(R\$) | Reajuste nominal (%) | Evolução INPC (%) | Reajuste real do Salário Mínimo(%) | PIB Variação real do ano anterior(%) | Valorcesta básica (R\$) | Relação SM e cestas básicas |
|--------------------------------------------------|------------------------------|----------------------|-------------------|------------------------------------|--------------------------------------|-------------------------|-----------------------------|
| Abril de 2002 | 200,00 | | | | 1,31 | 141 | 1,42 |
| Abril de 2003 | 240,00 | 20,00 | 18,54 | 1,23 | 2,66 | 174 | 1,38 |
| Maior de 2004 | 260,00 | 8,33 | 7,06 | 1,19 | 1,15 | 177 | 1,47 |
| Maior de 2005 | 300,00 | 15,38 | 6,61 | 8,23 | 5,71 | 188 | 1,60 |
| Abril de 2006 | 350,00 | 16,67 | 3,21 | 13,04 | 3,16 | 183 | 1,91 |
| Abril de 2007 | 380,00 | 8,57 | 3,30 | 5,10 | 3,96 | 197 | 1,93 |
| Março de 2008 | 415,00 | 9,21 | 4,98 | 4,03 | 6,09 | 239 | 1,74 |
| Fevereiro de 2009 | 465,00 | 12,05 | 5,92 | 5,79 | 5,17 | 231 | 2,01 |
| Janeiro de 2010 | 510,00 | 9,68 | 3,45 | 6,02 | -0,33 | 248 | 2,06 |
| Março de 2011(*) | 545,00 | 6,86 | 6,47 | 0,37 | 7,53 | 268 | 2,03 |
| Janeiro de 2012 | 622,00 | 14,13 | 6,08 | 7,59 | 2,73 | 292 | 2,13 |
| Janeiro de 2013 | 678,00 | 9,00 | 6,20 | 2,64 | 1,03 | 328 | 2,07 |
| Janeiro de 2014 | 724,00 | 6,78 | 5,56 | 1,16 | 2,28 | 345 | 2,10 |
| Janeiro de 2015 | 788,00 | 8,84 | 6,23 | 2,46 | 0,01 | 388 | 2,03 |
| Janeiro de 2016 | 880,00 | 11,68 | 11,28 | 0,36 | -3,80 | 411 | 2,14 |
| Variação acumulada de abr/02 a jan/16 (%) | | 340,0 | 148,4 | 77,2 | 43,8 | 192,0 | 50,7 |

Fonte: Ipeadata.

Nota: Foi considerado o valor da cesta básica de São Paulo, por ser a maior do país. (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 em janeiro para R\$ 545,00 em março.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP

A política de reajustes reais iniciou-se em 2005, quando o salário mínimo recebeu 8,23% acima da inflação. No acumulado desde 2002, o salário mínimo teve 340% de reajuste, 77,2% acima da inflação acumulada (148,4%, medida pelo INPC).

O aumento real foi superior ao crescimento real do PIB (43,8%) 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 2016, já podia comprar 2,14 cestas.

Mas, a capacidade do orçamento da Seguridade Social manter-se superavitário depois de três anos de baixo crescimento econômico e ainda assim assegurar o crescimento real do salário mínimo é surpreendente. Nem as volumosas renúncias fiscais conseguiram esgotar essa capacidade. Esse resultado demonstra que a política de aumentos reais para o salário mínimo não é incompatível com as contas públicas, nem com a capacidade produtiva da economia nacional.

As despesas com o pagamento de benefícios previdenciários do RGPS, pela sua importância, estão tratadas em separado, no Capítulo 5.

4.1. OS PROGRAMAS DE BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

A Assistência Social integra a Seguridade Social com políticas públicas para o atendimento a quem dela necessitar. Promove 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.”*

São destinados a segmentos sociais onde, além da baixa renda familiar, há dificuldades para desempenhar uma atividade laboral, seja em função da idade ou da presença de um familiar com deficiência. São requisitos exigidos: a renda per capita inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo e, conforme o caso, 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 Econômico²⁰, 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.

A despeito da posição do autor, resta afirmar que a capacidade contributiva não é critério de elegibilidade para benefícios assistenciais. Pelo contrário, a necessidade e os critérios constitutivos da cidadania o são. Fossem os benefícios calculados pelo critério da capacidade contributiva – quem pode mais recebe mais – seriam ínfimos os resultados distributivos da ação desses programas estatais.

Os benefícios de prestação continuada da Seguridade são devidos àqueles que, por idade avançada ou pela presença de pessoa com deficiência na família 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 necessidade do benefício.

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 22 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 2015, as ações previstas no orçamento já não diferenciam os benefícios da LOAS dos remanescentes da RMV. Esses últimos significaram menos de 4% do total de benefícios emitidos e não era mais significativo representar essa distinção.

²⁰ Valor Econômico, 11 de junho de 2014.

TABELA 22**BENEFÍCIOS DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC) PREVISTOS NA LOAS E DA RMV PARA IDOSOS E PARA DEFICIENTES, 2005 A 2015**

(milhares)

Valores correntes, em R\$ milhões

| | Total benefícios LOAS e RMV | | | | Total despesas LOAS e RMV | | | |
|------|-----------------------------|---------------|--------|-------------|---------------------------|---------------|--------|-------------|
| | Benefícios | Acréscimo (%) | Idosos | Deficientes | Benefícios | Acréscimo (%) | Idosos | Deficientes |
| 2005 | 2.793 | | 1.240 | 1.552 | 9.335 | | 4.067 | 5.268 |
| 2006 | 2.940 | 5,3 | 1.336 | 1.604 | 11.571 | 23,9 | 5.145 | 6.426 |
| 2007 | 3.097 | 5,3 | 1.427 | 1.669 | 13.468 | 16,4 | 6.133 | 7.335 |
| 2008 | 3.312 | 7,0 | 1.540 | 1.772 | 15.641 | 16,1 | 7.195 | 8.446 |
| 2009 | 3.504 | 5,8 | 1.641 | 1.863 | 18.712 | 19,6 | 8.675 | 10.037 |
| 2010 | 3.704 | 5,7 | 1.709 | 1.994 | 22.234 | 18,8 | 10.365 | 11.869 |
| 2011 | 3.850 | 4,0 | 1.747 | 2.103 | 25.116 | 13,0 | 11.537 | 13.579 |
| 2012 | 3.999 | 5,0 | 1.800 | 2.199 | 30.324 | 20,7 | 14.318 | 16.006 |
| 2013 | 4.166 | 4,2 | 1.863 | 2.302 | 33.869 | 11,7 | 15.916 | 17.953 |
| 2014 | 4.310 | 3,5 | 1.911 | 2.400 | 37.598 | 11,0 | 17.715 | 19.882 |
| 2015 | 4.403 | 2,2 | 1.947 | 2.456 | 41.798 | 11,2 | 18.460 | 23.338 |

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social e Resultado do RGPS para o número de benefícios emitidos – benefícios emitidos em dezembro de cada exercício; Siga Brasil, para valores.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

As despesas somaram R\$ 41,8 bilhões; R\$ 4,2 bilhões acima dos valores de 2014. O crescimento foi de 11,2%. A evolução dessa despesa vem sendo contida por menores índices de correção do salário mínimo, visto os menores índices de crescimento da economia, e também pela menor expansão do total de benefícios emitidos. Esse percentual vem diminuindo significativamente desde 2008, quando o ritmo de aumento desses benefícios foi de 7,0%. A queda verificada desde 2012 é contínua, passando de 5,0% para 2,2%.

Essa estabilidade pode refletir o esgotamento do público alvo, sejam as famílias com idosos sejam as com deficientes. Assim, o crescimento corresponde tão somente à ampliação vegetativa dos idosos que não conseguem satisfazer as exigências e carências para o benefício da Previdência Social e das famílias com pessoas com deficiência.

4.2. O BOLSA FAMÍLIA E OUTRAS TRANSFERÊNCIAS DE NATUREZA ASSISTENCIAL

Em 2015, as despesas com o Bolsa Família somaram R\$ 26,9 bilhões, um valor muito próximo dos R\$ 26,2 bilhões de 2014. Ao longo do ano, foram beneficiadas 13.936.791 de famílias, segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Social.

As despesas foram influenciadas pelo reajuste, ocorrido ainda ao final de 2014, de 10% no valor dos benefícios, impactando o exercício de 2015 em R\$ 2,7 bilhões. Esse reajuste alterou também as linhas de referência para acesso aos benefícios.

Outro elemento importante para a definição dos beneficiários do programa foi o recadastramento das famílias, efetuado no começo do exercício de 2015. Nesse recadastramento, que é periódico, 238,5 mil famílias superaram o limite mensal de R\$ 170 por pessoa, quando o limite para acesso ao benefício é de R\$ 154. Outras 197,7 mil declararam ganhos acima da faixa da extrema pobreza - renda mensal inferior a R\$ 77 por pessoa da família e passaram a receber um valor menor do Bolsa Família.

Desde que o Bolsa Família foi criado, quase três milhões de famílias deixaram o programa por terem melhorado a sua condição econômica.

O Benefício Básico é concedido às famílias extremamente pobres, isto é, com renda mensal de até R\$ 77 per capita, mesmo não tendo crianças, adolescentes, jovens, gestantes ou nutrizes. O valor do benefício atualmente é de R\$ 77,00.

O Benefício Variável tem o valor de R\$ 35,00 e é concedido às famílias com renda mensal de até R\$ 154,00 per capita, desde que tenham crianças, adolescentes de até 15 anos, gestantes e/ou nutrizes. Cada família pode receber até cinco Benefícios Variáveis.

O Benefício Variável Vinculado ao Adolescente - BVJ é concedido no valor de R\$ 42,00 a todas as famílias que tenham adolescentes de 16 e 17 anos frequentando a escola. Cada família pode receber até dois BVJs.

O Benefício Variável Nutriz - BVN é destinado às famílias que tenham crianças com até seis meses de vida. O objetivo é garantir melhores condições de nutrição à mãe, se ela for a responsável pela criança, e ao bebê,

como auxílio na promoção da Segurança Alimentar e Nutricional, dada a grande relevância da amamentação nos primeiros seis meses de vida. O benefício é concedido em seis parcelas consecutivas de R\$ 35,00.

O Benefício Variável Gestante – BVG é concedido às gestantes com idade entre 14 e 44 anos. Isso não quer dizer que a família automaticamente receberá o benefício, pois antes da concessão será averiguado se já recebe cinco benefícios variáveis, limite atualmente estabelecido pelo Programa Bolsa família.

O Benefício para Superação da Extrema Pobreza - BSP é pago às famílias que, mesmo recebendo outros benefícios do PBF, continuam em situação de pobreza extrema (renda per capita mensal de até R\$ 77,00). O valor do BSP correspondente ao necessário para que a família supere os R\$ 77,00 mensais por pessoa e pode ter valores diferenciados para cada família.

O conjunto dos benefícios do Programa Bolsa Família e a sua distribuição nos últimos anos pode ser acompanhada na Tabela 23.

TABELA 23**BOLSA FAMÍLIA, BENEFÍCIOS BÁSICOS E VARIÁVEIS, 2011 A 2015**

milhares

| | Total de Benefícios Básicos | Total de Benefícios Variáveis | Total de BVJ | Total de BVN | Total de BVG | Total de BSP |
|------|-----------------------------|-------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 2011 | 12.575 | 20.229 | 3.321 | 264 | 270 | - |
| 2012 | 12.496 | 21.570 | 3.620 | 206 | 167 | 3.452 |
| 2013 | 12.651 | 21.467 | 3.221 | 178 | 183 | 4.884 |
| 2014 | 12.951 | 20.801 | 3.596 | 274 | 262 | 5.289 |
| 2015 | 12.289 | 20.158 | 3.363 | 281 | 230 | 5.017 |

Fonte: MDS – Relatório de Informações do Bolsa Família e Cadastro Único.

Notas: 2013, dados de setembro. BVJ – Benefício Variável Vinculado ao Adolescente; BVN – Benefício Variável Nutriz; BVG – Benefício Variável Gestante e BSP – Benefício para Superação da Extrema Pobreza.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP

Fruto do recadastramento, o número de benefícios diminuiu como mostra a Tabela 23, praticamente anulando os efeitos financeiros do reajuste concedido.

Para gerenciar as famílias que podem ter acesso aos benefícios, foi constituído um Cadastro Único para Programas Sociais - CadÚnico que reúne informações socioeconômicas das famílias brasileiras de baixa renda – aquelas com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa. A partir dessas informações, as famílias são selecionadas para diversos programas sociais, na Assistência Social, mas também em outras áreas governamentais, como educação, moradia, acesso a tarifas sociais nas contas de água, luz e telefone, cursos profissionalizantes e outras formas de inserções produtivas etc.

Ao final do ano, existiam 27,3 milhões de famílias inscritas no Cadastro Único – CadÚnico - para Programas Sociais, o que corresponde a 81,0 milhões pessoas cadastradas.

A distribuição das famílias cadastradas, por renda per capita mensal declarada aponta que: 12,3 milhões possuíam renda inferior a R\$ 77,00; 4,3 milhões, entre R\$ 77,00 e R\$ 154,00; 6,4 milhões, entre R\$ 154,00 e meio salário mínimo; e 4,4 milhões, acima de meio salário mínimo.

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.

A aplicação mínima de recursos foi alterada pela EC n.º 86, publicada em março de 2015. A partir de 2016, nos termos da Emenda, a União ficaria obrigada a aplicar 15% de sua Receita Corrente Líquida - RCL em ações e serviços públicos de saúde. Entretanto, o texto prevê uma transição: no primeiro ano, 2016, a aplicação mínima em saúde será de 13,2%; 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.

Essa EC não produziu efeitos em 2015, mas foi um importante instrumento para as discussões sobre o financiamento do SUS. Buscando aproximar esses valores da reivindicação do movimento Saúde+10, de que

o financiamento da saúde pelo governo federal fosse fixado em 10% da Receita Corrente, no primeiro semestre de 2016. Uma nova Proposta de Emenda Constitucional – PEC 001/2015 foi aprovada em primeiro turno na Câmara dos Deputados.

Entretanto, a maioria parlamentar na Câmara dos Deputados não permite ser pautada a votação do segundo turno dessa PEC. Se ultimada e confirmada pelo Senado Federal, os valores sobem no ano seguinte para 14,8% e, paulatinamente serão acrescidos até alcançar 19,4% das RCL. Esses 4,6% de acréscimo entre os valores mínimos determinados pelas EC representariam, em 2015, cerca de R\$ 30 bilhões a mais de recursos para a saúde pública – um aumento de 30% para o setor.

Mesmo que a Emenda aprovada somente tenha definido ampliações de recursos para 2016, as alocações em Saúde cresceram de R\$ 94,2 bilhões para R\$ 102,2 bilhões, comparativamente a 2014. Isto representou um incremento em relação ao PIB e às RCL do governo federal.

A Tabela 24 apresenta algumas informações que permitem analisar o quantitativo de gastos de 2005 a 2014 sob alguns parâmetros.

Os valores de 2015 representaram 1,73% do PIB, com variações crescentes desde 2013. Em 2013 e 2014, foram de 1,61% e 1,66%, respectivamente. Em relação às receitas de contribuições sociais, os valores aplicados foram de 15,22%, o maior percentual desde 2010. Em relação à Receita Corrente Líquida, o novo parâmetro constitucional, os valores corresponderam a 12,89%.

A despeito desses aumentos, é inegável que existem carências no financiamento do setor. Um gasto anual per capita de R\$ 500 pouco ultrapassa a média de um R\$ 1,40 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.

TABELA 24**EVOLUÇÃO DAS DESPESAS DO MINISTÉRIO DA SAÚDE COM AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE PÚBLICA EM RELAÇÃO A DIVERSOS INDICADORES 2005 A 2015**

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|-------------------------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Valores nominais (R\$ bilhões) | 34,5 | 40,7 | 45,8 | 50,3 | 58,3 | 62,3 | 72,3 | 80,1 | 85,4 | 94,2 | 102,2 |
| Valores constantes (R\$ bilhões, INPC de dez/2015) | 63,4 | 72,2 | 78,0 | 80,2 | 88,5 | 90,1 | 98,3 | 102,9 | 103,5 | 107,9 | 102,2 |
| Em relação ao PIB (%) | 1,59 | 1,69 | 1,68 | 1,62 | 1,75 | 1,60 | 1,65 | 1,67 | 1,61 | 1,66 | 1,73 |
| Em relação às Receitas de contribuições sociais (%) | 12,46 | 13,65 | 13,46 | 13,97 | 15,50 | 14,12 | 14,24 | 13,96 | 13,47 | 14,17 | 15,22 |
| Em relação às receitas das Contribuições sociais, exceto RGPS (%) | 20,47 | 23,29 | 22,91 | 25,59 | 30,05 | 27,18 | 27,59 | 27,58 | 26,94 | 29,85 | 32,03 |
| Em relação à Receita Corrente Líquida (%) | 12,07 | 12,10 | 11,67 | 12,68 | 12,23 | 12,09 | 12,87 | 11,68 | 12,21 | 12,70 | 12,89 |
| Gasto per capita (R\$ de dez/2014, pelo INPC) | 344 | 387 | 424 | 423 | 462 | 472 | 511 | 530 | 515 | 532 | 500 |

Fonte: para as despesas, Siga Brasil; para a população IBGE (população residente, estimativas enviadas ao TCU). Para a Receita Corrente Líquida, dados da TN.

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

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Mas, os valores aplicados em 2015 regrediram sob dois critérios de análise. O primeiro, em relação aos gastos de 2014 deflacionados pelo INPC²¹, quando se verificou uma redução de quase 5%. Os valores de 2015 praticamente correspondem aos de 2012, interrompendo uma série crescente que vigorou de 2012 a 2014. O segundo, em valores per capita também deflacionados pelo INPC, quando os valores caíram 6%. Sob esse critério de comparação, os valores foram os menores desde 2011.

Em 2015, a queda na arrecadação e a busca de um grande ajuste fiscal, de maior custo social diante da crise e das renúncias fiscais, podem explicar essas quedas.

21 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.

A expectativa para os próximos anos era a ampliação dos recursos da saúde. Tanto a EC promulgada quanto a que ainda tramita, buscam implementar essa nova realidade de financiamento, especialmente, porque o esgotamento das renúncias e a recuperação da economia fariam a receita crescer ainda mais.

Para os gastos da Seguridade Social com a Saúde em 2015, foram alocados nos programas R\$ 102,2 bilhões, um valor 8,5% superior ao aplicado no ano anterior²².

A aplicação mínima de recursos em Saúde no ano de 2015 foi marcada por um momento de vazio legal.

A regra anterior, contida no art. 198, § 1º da CF, determinava que os valores mínimos a serem despendidos pela União, estariam estabelecidos em lei complementar. Por sua vez, a LC 141, de 2012²³, assegurava que em cada ano, deveria ser aplicado o executado no ano anterior, acrescido de, no mínimo, o percentual correspondente à variação nominal do PIB do ano anterior ao da Lei Orçamentária Anual.

A EC nº 86, de 2015, determinou que, no caso da União, a aplicação de recursos mínimos tivesse como referência a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15%. E como regra de transição, assegurou uma aplicação de 13,2% da receita corrente líquida no primeiro exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional, ou seja, em 2016. As disposições vigentes para 2015 foram revogadas e nada foi estabelecido em substituição para aquele exercício.

No entanto, os recursos aplicados superaram o mandamento anterior. Os R\$ 102,2 bilhões correspondem a um aumento de 8,5% em relação aos gastos de 2014. Esse aumento, embora pequeno, é maior do que a variação nominal do PIB de 2014 em relação a 2013, que foi de 7,0%.

A Assistência Hospitalar e Ambulatorial, com R\$ 48,3 bilhões e Atenção Básica, com R\$ 19,3 bilhões foram as programações que mais

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

23 LC nº 141, de 2012, caput do art.. 5º.

receberam recursos. A aplicação dos recursos da Saúde nas diversas programações do setor está detalhada na Tabela 25.

Embora o aumento dos recursos totais tenha superado o disposto na legislação anterior, várias programações importantes não obtiveram a necessária majoração para atender às demandas. Um caso típico foram os gastos em Atenção Básica, que ficaram praticamente estagnados.

TABELA 25

EVOLUÇÃO DAS DESPESAS DO MINISTÉRIO DA SAÚDE, COM AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE PÚBLICA; 2005, 2008, 2010 E 2012 A 2015

Valores correntes, em R\$ milhões

| Subfunção | 2005 | 2008 | 2010 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2015/2014 (%) |
|-----------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|---------------|
| Administração Geral | 3.408 | 5.892 | 7.789 | 9.347 | 9.854 | 10.637 | 10.940 | 2,8 |
| Assistência aos Povos Indígenas | 4 | 284 | 327 | 732 | 998 | 1.116 | 1.343 | 20,4 |
| Assistência Hosp.e Ambulatorial | 18.155 | 25.495 | 31.622 | 39.294 | 40.119 | 44.514 | 48.331 | 8,6 |
| Atenção Básica | 5.934 | 8.603 | 10.349 | 14.463 | 15.526 | 19.056 | 19.256 | 1,0 |
| Saneamento Básico Rural | 84 | 294 | 182 | 184 | 171 | 168 | 126 | -25,3 |
| Saneamento Básico Urbano | 656 | 898 | 861 | 958 | 1.149 | 610 | 458 | -24,8 |
| Suporte Profilático e Terapêutico | 2.970 | 4.751 | 6.063 | 8.648 | 9.872 | 10.201 | 12.999 | 27,4 |
| Vigilância Epidemiológica | 1.851 | 2.218 | 2.995 | 3.722 | 4.370 | 4.252 | 5.475 | 28,8 |
| Vigilância Sanitária | 186 | 273 | 282 | 333 | 333 | 347 | 320 | -7,8 |
| Outras programações | 1.268 | 1.562 | 1.858 | 2.403 | 3.036 | 3.333 | 2.958 | -11,3 |
| Soma | 34.517 | 50.270 | 62.329 | 80.085 | 85.429 | 94.235 | 102.206 | 8,5 |

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.

Essas despesas em Atenção Básica são constituídas, em sua maioria, por repasses a municípios para custeio de ações e investimentos.

Em relação aos gastos de custeio houve um aumento de 7,6%, superando a marca de 7,0% relativa ao PIB. Para investimentos nessa área, o Orçamento de 2015 determinou uma queda de quase 50%. Essa queda reverte o destaque recebido pela Atenção Básica desde 2005, que triplicou os valores de 2005 a 2014.

Aliás, em momentos de maior contenção de despesas, invariavelmente penalizam-se os investimentos. E, na Saúde não foi diferente. A Tabela 26 mostra esses valores de investimento para as programações na área de saúde.

TABELA 26
EVOLUÇÃO DAS DESPESAS DE INVESTIMENTO DO MINISTÉRIO DA SAÚDE;
2005, 2008, 2010 E DE 2012 A 2015

Valores correntes, em R\$ milhões

| Subfunção | 2005 | 2008 | 2010 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2015/2014 (%) |
|---------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|---------------|
| Assistência Hospitalar e Ambulatorial | 697,3 | 800,2 | 1.387,6 | 1.870,8 | 1.675,6 | 1.622,8 | 1.334,1 | -17,8 |
| Atenção Básica | 306,2 | 240,4 | 323,5 | 1.267,9 | 1.203,8 | 2.245,8 | 1.174,4 | -47,7 |
| Saneamento Básico Rural | 75,7 | 294,4 | 182,3 | 184,3 | 171,2 | 168,4 | 108,5 | -35,6 |
| Saneamento Básico Urbano | 642,5 | 897,8 | 823,0 | 921,5 | 1.131,8 | 581,6 | 425,4 | -26,9 |
| Outras | 363,7 | 372,9 | 400,2 | 704,0 | 751,9 | 761,0 | 392,5 | -48,4 |
| Total Geral | 2.085,3 | 2.605,6 | 3.116,6 | 4.948,6 | 4.934,3 | 5.379,5 | 3.434,9 | -36,1 |

Fonte: Siga Brasil.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

4.4. ASSISTÊNCIA SOCIAL GERAL

Distribuir benefícios assistenciais é importantíssimo para diminuir a fome, a pobreza e as desigualdades sociais. Para complementar e potencializar os efeitos positivos dessas transferências, o Ministério do Desenvolvimento Social - MDS desenvolve um conjunto 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.

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.

A Tabela 27 apresenta a evolução recente das despesas do MDS, excetuadas as relativas ao pagamento de benefícios do Bolsa Família e dos de prestação continuada da LOAS e RMV.

TABELA 27**DESPESAS DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, COM AÇÕES E SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2005, 2008, 2010 E 2012 A 2015**

Valores correntes, em R\$ milhões

| Subfunção | 2005 | 2008 | 2010 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2015/2014 (%) |
|-----------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| Abastecimento, alimentação e Nutrição | 348 | 532 | 687 | 953 | 631 | 819 | 510 | -37,7 |
| Assistência à Criança e ao Adolescente | 542 | 405 | 775 | 278 | 289 | - | | |
| Assistência Comunitária | 436 | 1.356 | .090 | 2.672 | 3.215 | 3.637 | 3.102 | -14,7 |
| Saneamento Básico Rural | 64 | 76 | 159 | 801 | 817 | 573 | 186 | -67,5 |
| Outras áreas de governo | 325 | 230 | 283 | 956 | 1.274 | 1.991 | 1.590 | -20,1 |
| Total geral | 1.716 | 2.600 | 3.994 | 5.659 | 6.227 | 7.020 | 5.389 | -23,2 |
| Investimentos nas diversas áreas | 163 | 174 | 358 | 935 | 912 | 665 | 172 | -74,2 |

Fonte: Siga Brasil.

Nota: Os valores relativos a investimentos já estão incluídos na totalização. 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 2015, o total de recursos alocados para os programas e ações da Assistência Social somou R\$ 5,4 bilhões, o que representou uma diminuição de 23%, em relação a 2014, sendo inferior ao de 2012.

A maior parte dos recursos, R\$ 3,1 bilhões, foi aplicada em Assistência Comunitária. Nessa conta, estão 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.

Desde 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.

Outra queda substantiva de recursos estava associada a ações 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.

Até mesmo as ações destinadas a Abastecimento, Alimentação e Nutrição, relativas à aquisição de produtos da Agricultura Familiar, um importante programa de inclusão produtiva, experimentaram redução de valores.

Como na área de Saúde, a maior parte da redução dos recursos está relacionada à diminuição dos investimentos públicos, daí a queda contínua desses valores. Eles foram de R\$ 935 milhões, em 2012, e R\$ 912 milhões, R\$ 665 milhões e R\$ 172 milhões, respectivamente em 2013, 2014 e 2015. Em relação ao ano anterior, a queda em 2015 foi de aproximadamente 75%.

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

Esse grupo de despesas analisa programações administrativas e operacionais da Previdência Social, já que as despesas com pagamento de benefícios estão abordadas em outros capítulos. Assim, preponderam as despesas com pessoal ativo²⁴, 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.

Em 2015, foram gastos nessas ações R\$ 8,2 bilhões, 4,7% acima dos valores de 2014. Esse pequeno aumento, também está associado a uma grande queda verificada nos investimentos realizados nessas despesas. Em 2012, esses investimentos somaram R\$ 197 milhões. Mas, ano a ano, eles foram caindo. Em 2013, eram de R\$ 117 milhões. E foram de R\$ 114 milhões e R\$ 25 milhões, respectivamente, em 2014 e 2015.

A Tabela 28 apresenta as despesas administrativas e operacionais do Ministério da Previdência Social, exceto as despesas com benefícios.

²⁴ As despesas de pessoal, incluídas na Tabela 29 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.

TABELA 28
EVOLUÇÃO DAS DESPESAS DO MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL
2005, 2008, 2010 E 2012 A 2015

Valores correntes, em R\$ milhões

| Especificação | 2005 | 2008 | 2010 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2015/2014 (%) |
|--------------------------------------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| Previdência Básica | 520 | 740 | 862 | 1.124 | 1.032 | 1.081 | 1.084 | 0,3 |
| Normalização, qualidade, fiscalização, inteligência e tecnologia de informação | 352 | 474 | 566 | 594 | 410 | 456 | 537 | 17,8 |
| Administração | 1.975 | 2.905 | 4.311 | 4.773 | 5.183 | 5.456 | 5.574 | 2,2 |
| Outras atividades | 557 | 636 | 743 | 680 | 775 | 835 | 1.003 | 20,1 |
| Total | 3.404 | 4.755 | 6.482 | 7.171 | 7.401 | 7.828 | 8.197 | 4,7 |
| Investimentos nas diversas áreas | 72 | 136 | 156 | 197 | 117 | 114 | 25 | -78,1 |

Fonte: SIAFI – extração Siga Brasil.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

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 29 apresenta essas despesas agrupadas para melhor compreensão.

TABELA 29

**EVOLUÇÃO DAS DESPESAS EM OUTRAS AÇÕES DA SEGURIDADE SOCIAL
REALIZADAS EM DIVERSOS ÓRGÃOS, 2005, 2008, 2010 E 2012 A 2015**

Valores correntes, em R\$ milhões

| Especificação | 2005 | 2008 | 2010 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2015/2014 (%) |
|---------------------------------------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Infância, adolescência, idoso, pessoa com deficiência e assistência comunitária | 97 | 69 | 92 | 528 | 1.159 | 627 | 54 | -91,4 |
| Ações de saneamento | 34 | 1.781 | 1.744 | 2.639 | 2.928 | 1.681 | 1.093 | -35,0 |
| Alimentação do educando | 1.226 | 1.490 | 3.039 | 3.313 | 3.548 | 3.704 | 3.771 | 1,8 |
| Hospitais de ensino e residência | 953 | 495 | 2.673 | 3.812 | 4.203 | 4.832 | 6.619 | 37,0 |
| Outras ações de seguridade social | 74 | 87 | 37 | 23 | 33 | 15 | 9 | -40,3 |
| Soma | 2.384 | 3.922 | 7.584 | 10.316 | 11.871 | 10.859 | 11.547 | 6,3 |
| Investimentos | 92 | 1.873 | 1.915 | 3.117 | 3.240 | 1.999 | 1.284 | -35,8 |

Fonte: Siga Brasil.

Nota: Em Ações de saneamento estão programações relativas a saneamento urbano, em localidades com população superior a 50 mil habitantes. As ações de saneamento em pequenas localidades e em áreas rurais são realidades pela Funasa, entidade do Ministério da Saúde

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Em 2015, essas ações somaram R\$ 11,5 bilhões, sendo 6,3% superior aos R\$ 10,9 bilhões de 2014.

Contribuíram negativamente para esse conjunto, as quedas verificadas em despesas de defesa civil (assistência comunitária), ações de saneamento urbano (realizado pelo Ministério das Cidades), criação de Centros de Referência (CREAS).

Em contrapartida, as despesas associadas aos hospitais universitários e à residência médica cresceram R\$ 1,8 bilhão em relação a 2014. Esse aumento está relacionado ao esforço do governo em ampliar os profissionais da saúde, especialmente voltados para atender ao Mais Especialidades, uma demanda histórica da Saúde.

Também em Outras ações da Seguridade Social, há uma grande diminuição dos gastos em investimentos. Esses valores foram de R\$ 3,1 bilhões; R\$ 3,2 bilhões; R\$ 2,0 bilhões e R\$ 1,3 bilhão, respectivamente para

cada um dos exercícios de 2012 a 2015. Verificam-se quedas expressivas, tanto de 2013 para 2014, quanto de 2014 para 2015²⁵.

A maior parte dessa diminuição está associada aos investimentos em Saneamento Básico. De 2012 a 2015, eles foram respectivamente de R\$ 2,6 bilhões; R\$ 2,9 bilhões; R\$ 1,7 bilhão e R\$ 1,1 bilhão.

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. Mas, em 2015, essas despesas, de R\$ 3,8 bilhões foram muito próximas das de 2014, com R\$ 3,7 bilhões.

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

As despesas do FAT integram o Orçamento da Seguridade Social. O seguro desemprego, por exemplo, a maior despesa do FAT, tem, constitucionalmente, caráter substitutivo da renda do trabalho. E o inciso III do art. 201 da Constituição Federal define esse programa como previdenciário, embora não seja operacionalizado 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, que são o seguro-desemprego e o abono salarial, e as demais ações do Fundo 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.

²⁵ 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.

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.

O Abono Salarial representa uma remuneração extra no valor de um salário mínimo. Têm direito os trabalhadores que estiveram registrados, no ano anterior, com uma média salarial inferior a dois salários mínimos.

Em 2015, as principais despesas do FAT foram bastante afetadas pela MP 665, convertida na Lei n.º 13.134, de 2015. As mudanças reduziram o direito tanto ao seguro desemprego, quanto ao abono salarial.

E os efeitos foram visíveis. No seguro desemprego, mesmo com o aumento da desocupação, as despesas cresceram apenas 4,7%, o que não corresponde sequer ao aumento concedido ao salário mínimo, importante referência para esse benefício.

Antes, era exigido que o trabalhador estivesse empregado por seis meses entre as requisições do benefício. Com a MP, o governo pretendia regras mais rígidas para a concessão do benefício.

Durante a tramitação, a carência exigida diminuiu, mas ainda assim, muitos desempregados continuaram afastados do benefício.

Nos termos da Lei n.º 13.134, para pedir o benefício pela primeira vez o trabalhador precisa ter estado empregado por 12 consecutivos nos 18 meses anteriores à demissão. Para a segunda vez, serão exigidos nove meses de

trabalho nos 12 meses anteriores à demissão. Nas demais solicitações, serão necessários seis meses ininterruptos de trabalho antes da demissão.

A legislação também foi alterada no quantitativo de benefícios a que o trabalhador faz jus. Com a regra anterior, o trabalhador tinha direito a três parcelas para cada doze meses de trabalho formal. Com a MP, na melhor das hipóteses, para as duas primeiras solicitações, o trabalhador teria direito a cinco parcelas a cada dois anos, na hipótese de ter trabalhado registrado em 23 dos últimos 24 meses. Uma raridade. Se não, teria direito a apenas quatro prestações a cada biênio.

A Lei manteve as restrições ao número de parcelas, mas melhorou as condições para acesso a maior faixa de benefícios.

Como a Lei somente foi sancionada em junho, todos os trabalhadores que solicitaram o benefício no primeiro semestre ficaram submetidos às regras mais restritivas da MP e tiveram os seus pedidos negados. Até hoje tramita na Câmara dos Deputados um projeto tentando reverter essas perdas e há diminutas chances de ver esse problema equacionado.

Para o Abono Salarial, as regras pretendidas pela MP eram muito restritivas. Para ter direito ao abono, o trabalhador teria que estar empregado pelo menos 6 meses no ano anterior e ainda assim o benefício seria calculado proporcionalmente ao tempo de trabalho formal, à razão de um doze avos por mês.

Com a Lei, foi extinta a exigência de seis meses de trabalho, mas o valor do benefício permaneceu proporcional ao número de meses trabalhados.

A CF é clara ao determinar o direito ao pagamento de um salário mínimo, não podendo a lei estabelecer o fracionamento do benefício.

Devido aos muitos questionamentos, inclusive judiciais, as mudanças nas regras do abono salarial entraram em vigor em 2016. Mas, as despesas de 2015, relativas a esse benefício, caíram 35%. Isto porque o governo determinou uma agenda diferenciada de pagamentos e no exercício de 2015 somente foram pagos 13,7 milhões de benefícios dos 23,6 milhões devidos.

Com essa mudança, aproximadamente R\$ 7,8 bilhões deixaram de ser entregues aos trabalhadores. Esses valores não apenas teriam contribuído para melhores condições de vida das famílias, como também representariam

um alento adicional para a economia nacional, já que o IPEA calcula que esses benefícios possuem um alto fator multiplicador no PIB.

A redução de gastos relativamente às novas regras ainda está por vir. A Tabela 30 apresenta esse conjunto de despesas nos diversos exercícios.

O total distribuído em benefícios de natureza trabalhista em 2015 foi de R\$ 48,2 bilhões, reduzindo 7,0% em relação ao ano anterior. Essa queda está concentrada na execução do abono salarial.

TABELA 30

EVOLUÇÃO DOS PAGAMENTOS REALIZADOS COM BENEFÍCIOS DO FAT E AS DESPESAS DAS OUTRAS AÇÕES DO FUNDO 2005, 2008, 2010 E 2012 A 2015

Valores correntes, em R\$ milhões

| Benefícios e outras ações do FAT | 2005 | 2008 | 2010 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2015/2014 (%) |
|--------------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------------|
| Abono salarial | 2.755 | 5.975 | 8.758 | 12.336 | 14.659 | 15.877 | 10.126 | -36,2 |
| Seguro desemprego | 8.396 | 14.153 | 19.235 | 25.690 | 29.940 | 33.462 | 38.054 | 13,7 |
| Seguro desemprego trabalhador doméstico | 9 | 15 | 20 | 27 | 32 | 34 | 54 | 58,6 |
| Seguro desemprego pescador | 212 | 540 | 1.179 | 1.893 | 1.892 | 2.400 | 2.639 | 10,0 |
| Seguro desemprego resgate trabalho escravo | 2 | 6 | 3 | 4 | 4 | 3 | 2 | -33,0 |
| Total benefícios | 11.375 | 20.690 | 29.195 | 39.950 | 46.527 | 51.776 | 50.875 | -1,7 |
| Outras Ações do FAT | 547 | 726 | 560 | 541 | 505 | 522 | 506 | -3,0 |
| Bolsa qualificação (*) | 4 | 4 | 9 | - | 34 | 57 | 150 | 163,8 |
| Benefício e outras ações do FAT | 11.922 | 21.416 | 29.755 | 40.491 | 47.032 | 52.297 | 51.382 | -1,8 |

Fonte: Siga Brasil.

Nota: (*) O Benefício Bolsa Qualificação é pago em Outras Ações do FAT e já está incluído Na conta "Outras Ações do FAT". Para 2015, as designações orçamentárias não permitem distinguir as diversas modalidades do seguro-desemprego. A divisão mostrada na Tabela tem como base os valores divulgados pelo MTE/FAT. Esses valores possuem data de apuração diferenciada da mostrada no SIAFI. Assim, foram ponderados pelo valor total despendido nos termos dos dados do Siga Brasil, para que se mantivessem valores mais fidedignos à metodologia anterior.

Organização ANFIP e Fundação ANFIP.

5. AS DESPESAS COM OS BENEFÍCIOS E O RESULTADO DO RGPS EM 2015

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 do RGPS. Nesse aspecto a maior motivação é preparar 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.

No Capítulo ficou demonstrado como a desestruturação do mercado de trabalho foi importante para a construção do discurso do deficit previdenciário. Isto aconteceu durante toda a década de noventa. Antes mesmo de ser regulamentado o conjunto dos direitos previstos no texto constitucional já eram propagadas as necessidades de reformas para restrição de direitos.

Esse discurso obriga a Previdência Social a cobrir as despesas com benefícios com as receitas próprias das contribuições previdenciárias. Ignora que os modelos previdenciários ao redor do mundo sempre fizeram previ-

sões 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 de as 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 deficit do setor rural. Foram afastados, assim, os inúmeros argumentos por mais reformas para suprimir ou diminuir direitos de natureza previdenciária.

Em 2015, foi constituído um novo Fórum de Debates sobre Políticas de Emprego, Trabalho e Renda e de Previdência Social. Deveria haver uma discussão em conjunto de previdência e mercado de trabalho. Mas, os dados que embasam os debates do Grupo Técnico de Previdência têm esparsas referências do mundo do trabalho, que determinam as condições de contribuição do trabalhador e do nível de arrecadação do sistema.

Em 2007, o Fórum ocorreu durante um momento em que o crescimento do emprego recuperava as contas do RGPS, notadamente do subsistema urbano. A realidade em 2015/2016 é diferente, a crise do emprego está consolidada.

Assim, em 2007, sob um governo mais sensível aos debates do mundo do trabalho, ficou acordado que as contas previdenciárias deveriam ser divulgadas incluindo-se as renúncias e outros benefícios tributários que diminuem as receitas do sistema. Nesse momento, o grande alvo é a construção de uma reforma de peso, capaz de alterar pilares importantes do sistema previdenciário, como a vinculação do salário mínimo ao piso previdenciário, o estabelecimento de idade mínima para a aposentadoria, maiores restrições às pensões etc.

Mais do que nunca, os trabalhadores e os defensores da Previdência Social precisam entrar no debate e se posicionarem nessa agenda de mudanças, sob o risco de uma grande derrota histórica para os trabalhadores.

As receitas do RGPS estão aviltadas por inúmeras razões. Desde 2014, o crescimento do desemprego, das renúncias, da sonegação e da inadimplência afetam, de forma simultânea e negativamente, as contribuições previdenciárias.

Vários desses fatores alteram os resultados há bastante tempo. Mas, em 2015, atuaram em uma mesma direção.

Vale lembrar que, em 2007, a Previdência Social perdeu uma significativa fonte de financiamento. Em 1999, a alíquota da CPMF foi ampliada para 0,38% pela EC n.º 21, ficando estabelecido que esse aumento da arrecadação, correspondente a 0,10%, seria destinado ao custeio da Previdência Social. Com o fim da CPMF, foram suprimidos da Previdência Social R\$ 9,5 bilhões, o equivalente a 7% das receitas previdenciárias daquele ano. Em 2008, para compensar as perdas da CPMF, o governo elevou as alíquotas do IOF e da CSLL das instituições financeiras, mas não houve vinculação dessas novas receitas à Previdência Social.

A Tabela 31 apresenta os resultados da Previdência Social, que desconsideram as renúncias. A partir de 2012, os números refletem também a compensação das perdas pela desoneração da folha, inclusive da parcela não repassada pelo Tesouro Nacional.

TABELA 31
RECEITAS E DESPESAS DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL,
VALORES DIVULGADOS, 2005, 2007, 2008, 2010, 2012 A 2015
valores correntes, em R\$ milhões

| | 2005 | 2007 | 2008 | 2010 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2015/2014 (%) |
|----------------------------------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|---------------|
| Receitas | 108.434 | 140.412 | 163.355 | 211.968 | 283.441 | 317.164 | 350.978 | 352.553 | 0,9 |
| Despesas | 146.010 | 185.293 | 198.950 | 254.859 | 315.089 | 355.007 | 392.243 | 434.337 | 10,7 |
| Compensação previdenciária | | | 612 | 1.325 | 1.500 | 1.996 | 1.958 | 1.753 | -10,5 |
| Saldo | -37.576 | -44.882 | -36.207 | -44.216 | -33.148 | -39.839 | -43.224 | -83.537 | 86,9 |
| Saldo % PIB | -1,73% | -1,65% | -1,16% | -1,14% | -0,69% | -0,75% | -0,76% | -1,41% | |
| % benefícios cobertos por outros recursos da Seguridade | 25,7% | 24,2% | 18,2% | 17,3% | 10,5% | 11,2% | 11,0% | 19,2% | |

Fonte: MPS.

Nota: Esses valores, para os anos posteriores a 2012, diferem dos apresentados na Tabela 2 e no Anexo I porque os valores divulgados pelo Ministério da Previdência não incluem a compensação integral pela Desoneração da Folha de Pagamentos. Os estudos da Anfp e da Fundação Anfp acrescentam esse valor à arrecadação previdenciária.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

A grande imprensa e o governo, no afã de defender mais uma reforma para perda de direitos, centra as discussões no saldo previdenciário que essa tabela mostra para 2015. O aporte de recursos da Seguridade Social para a Previdência Social foi de R\$ 83,5 bilhões²⁶. Ressaltam que esse é um valor muito superior ao de 2014, criando uma perspectiva de falência geral, sem alternativas que não as reformas pretendidas. Nada mais falso.

O que mais os números mostram? A Tabela mostra que em apenas sete anos, entre 2005 e 2012, o aumento do emprego e da renda do trabalho, maiores graus de formalização das empresas e das relações de emprego, o crescimento econômico, mesmo durante a crise internacional, foram responsáveis por melhores números para a Previdência Social – e também para a cidadania. Nesse período, a necessidade de financiamento do RGPS caiu de 1,72% do PIB para 0,69%.

Em 2012, o Tesouro Nacional, com recursos da própria Seguridade Social, aportou apenas 10,5% 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 velocidade de geração de novos postos de trabalho diminuiu e 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 Super Simples para a quase integralidade dos segmentos econômicos, com a ampliação dos valores de enquadramento. Em 2015, o marco legal da desoneração da folha de pagamentos foi alterado, diminuindo as renúncias do modelo. Mas, foi aberta a porteira para que uma infinidade de empresas optasse pelo regime do Simples.

Com essa troca, a Previdência Social perde, porque as renúncias do Simples não são cobertas pelo Tesouro e elas se agigantam.

26 Esse é o valor dos benefícios que não foi coberto com as contribuições previdenciárias.

A Tabela 32 apresenta os números de receitas e despesas do RGPS, considerando-se as renúncias e integralização das perdas com a desoneração da folha.

TABELA 32

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 2015

Valores correntes, em R\$ milhões

| | 2005 | 2007 | 2008 | 2010 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---------------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Receitas | 128.887 | 164.921 | 178.598 | 230.152 | 305.822 | 345.685 | 383.998 | 392.677 |
| Previdenciárias | 108.434 | 140.412 | 163.355 | 211.968 | 278.160 | 307.147 | 337.503 | 350.272 |
| Compensações pela desoneração não repassada | | | | | 5.281 | 10.017 | 13.474 | 2.281 |
| CPMF 1 | 7.663 | 9.574 | | | | | | |
| Renúncias, exceto desoneração da folha | 12.789 | 14.934 | 15.242 | 18.184 | 22.381 | 28.522 | 33.021 | 40.124 |
| Despesas | 146.010 | 185.293 | 199.562 | 256.184 | 316.590 | 357.003 | 394.201 | 436.090 |
| Benefícios | 141.922 | 180.162 | 193.491 | 247.390 | 308.299 | 347.599 | 382.892 | 424.715 |
| Sentenças | 4.088 | 5.132 | 5.459 | 7.469 | 6.791 | 7.408 | 9.351 | 9.622 |
| Compensação previdenciária | | | 612 | 1.325 | 1.500 | 1.996 | 1.958 | 1.753 |
| Saldo Encontrado | -17.124 | -20.373 | -20.964 | -26.032 | -10.768 | -11.318 | -10.203 | -43.413 |
| Saldo % PIB | -0,79 | -0,75 | -0,67 | -0,67 | -0,22 | -0,21 | -0,18 | -0,74 |
| Saldo sobre total de despesas (%) | -11,73 | -10,99 | -10,51 | -10,16 | -3,40 | -3,17 | -2,59 | -9,96 |

Fonte: MPS.

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

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

As Tabelas 31 e 32 apontam que havia uma tendência de queda da 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 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 deficit, inclusive nominalmente entre 2010 e 2012.

Em 2015, 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 pequena. Em 2015, apenas 19,2% deles, ignorando as renúncias, como mostrou a Tabela 31, ou 10,0% se o RGPS fosse integralmente compensado por todas as renúncias, como demonstrado na Tabela 32.

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

O RGPS demanda recursos extras, mas muito menores do que os praticados internacionalmente. Segundo o IPEA²⁷, 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 2015.

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 custeio, determinou que os recursos públicos que financiam a educação, os investimentos em infraestrutura, 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. Nesses últimos anos, renúncias previdenciárias foram estabelecidas ou ampliadas em função de outras políticas, como em resposta à desindustrialização, problemas cambiais, entre outros.

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

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.

O discurso do deficit da Previdência Social não prevaleceria se os dados previdenciários fossem apresentados com toda 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 Social se contrapor às propostas de mudanças que visam restringir 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 incide sobre a folha de pagamentos (mais de 70%).

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 49,5 milhões em 2014. E, mesmo com a queda estimada para 2015²⁸, ainda assim, serão 20 milhões de novos postos.

As contribuições previdenciárias urbanas ultrapassam as 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 contraria argumentos dos que sempre defenderam reformas na Previdência Social, com cortes de direitos e ampliação de exigências.

28 Para 2015, dados estimados conforme a Tabela 17.

Em 2014, como mostra a Tabela 33, 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, superou as despesas com benefícios em R\$ 67,2 bilhões, 1,2% do PIB. Em 2015, esse saldo que vinha crescendo, ano após ano, diminuiu para R\$ 42,2 bilhões, representando 0,7% do PIB.

O resultado em 2015 foi inferior ao verificado nos anos anteriores. Mas, não é desprezível alcançar um saldo positivo depois de quatro anos de baixo crescimento econômico e do agravamento do desemprego.

Na Tabela 33, apenas estão computadas as renúncias não ressarcíveis à Previdência Social. As relativas à desoneração da folha de pagamentos não integram o montante indicado na Tabela, exceto pela parcela que o Tesouro não integralizou.

TABELA 33

RECEITAS, RENÚNCIAS E DESPESAS DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL, SUBSISTEMA URBANO; 2005, 2008, 2010 E 2012 A 2015

Valores correntes, em R\$ milhões

| | 2005 | 2008 | 2010 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|----------------------------------------------|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Receitas | 117.875 | 171.332 | 222.087 | 297.309 | 335.223 | 372.699 | 380.264 |
| Previdenciárias | 105.086 | 158.383 | 207.154 | 272.397 | 300.991 | 330.833 | 343.191 |
| Compensações pela desoneração não repassadas | | | | 5.281 | 10.017 | 13.474 | 2.281 |
| Renúncias | 12.789 | 12.949 | 14.933 | 19.632 | 24.216 | 28.392 | 34.792 |
| Despesas | 118.626 | 159.565 | 199.386 | 245.454 | 276.649 | 305.499 | 338.049 |
| Saldo Encontrado | -751 | 11.767 | 22.701 | 51.855 | 58.575 | 67.200 | 42.214 |
| Receitas % PIB | 5,43 | 5,51 | 5,72 | 6,19 | 6,31 | 6,55 | 6,44 |
| Despesas % PIB | 5,47 | 5,13 | 5,13 | 5,11 | 5,20 | 5,37 | 5,73 |
| Saldo % PIB | -0,03 | 0,38 | 0,58 | 1,08 | 1,10 | 1,18 | 0,71 |

Fonte: MPS e RFB (renúncias).

Notas: Despesas com benefícios urbanos inclui as despesas com a Compensação Previdenciária.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

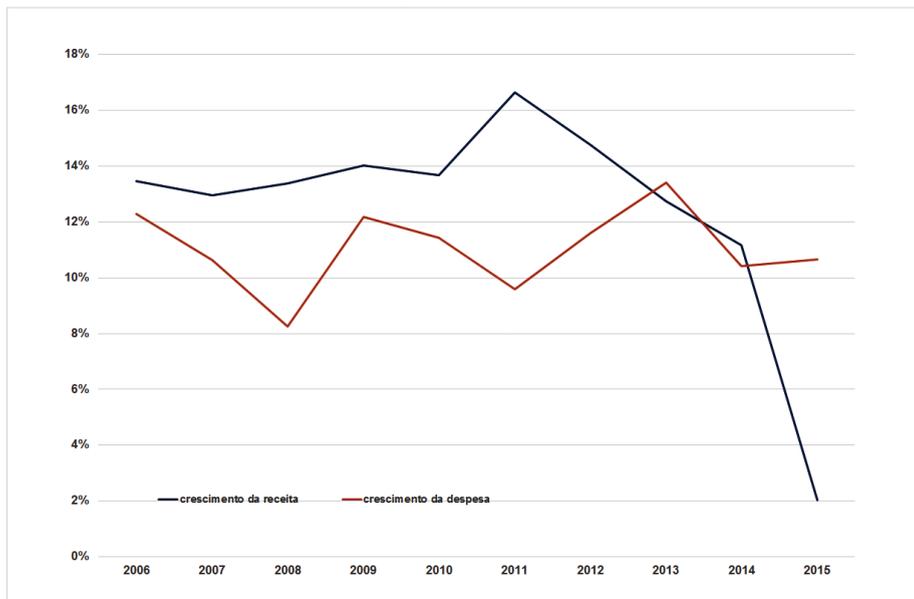
A queda da arrecadação em 2015 decorre basicamente da perda do dinamismo do emprego e da renda que vinham sendo observados nos anos anteriores. Entre 2012 e 2014, o aumento nominal das receitas foi, em mé-

dia, de 12,9% ao ano. Em 2015, o aumento foi de apenas 2,0%. Em relação às despesas, entre 2012 e 2014, o seu crescimento nominal foi de 11,8%; e em 2015, de 10,7%. A despesa cresceu menos do que nos anos anteriores, mas a receita ficou praticamente estável.

O Gráfico 3 permite acompanhar os crescimentos da receita, acrescidas das renúncias, e das despesas do subsistema urbano do RGPS, desde 2006.

GRÁFICO 3

CRESCIMENTO ANUAL DA RECEITA E DA DESPESA DO SUBSISTEMA URBANO DO RGPS, CONSIDERANDO A REPOSIÇÃO INTEGRAL DAS RENÚNCIAS 2006 A 2015



Fonte: MPS e RFB (renúncias).

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

As despesas do RGPS crescem a cada ano, influenciadas por três fatores básicos: reposição da inflação do ano anterior; aumentos reais concedidos ao salário mínimo; e crescimento vegetativo do número de benefícios emitidos.

Durante o período mostrado no Gráfico 3, esse crescimento situou-se entre 8% e 13%, uma variação média de 11%. Em 2014 e 2015, a variação das despesas foi inferior à média, muito em função de menores índices de reajuste reais para o salário mínimo.

As receitas dependem do emprego formal e de outras formas de filiação ao regime, e da renda do trabalho. Entre 2006 e 2014, a variação média das receitas foi de 13,7%. Em 2015, essa variação foi de apenas 2%.

Com as receitas crescendo mais do que as despesas, o subsistema urbano do RGPS foi acumulando saldos positivos e maiores, exceto em 2015.

Esses dados são importantes para que se perceba que não houve explosão das despesas previdenciárias. Houve perda da capacidade de arrecadar. As soluções para o problema de caixa que o governo vislumbra deveriam se situar na raiz do problema: a arrecadação. Propor o corte de despesas, com mais uma reforma, não vai resolver a questão que se coloca.

Além da recuperação da economia, que gera mais e melhores empregos e renda para os trabalhadores, é preciso que se dê atenção especial para a recuperação dos créditos previdenciários. Em 2015, os dados revelados pelo governo no Fórum de Emprego e Previdência Social indicam que somente a Previdência Social deixou de receber R\$ 26,4 bilhões. E, essa conta apenas considera os valores sonegados e a inadimplência. Como valores sonegados estão os constituídos a partir de fatos geradores não declarados e apurados por meio de ação fiscal. Como inadimplência, estão os valores constituídos para fatos geradores declarados e não pagos.

Os valores da inadimplência decorrem de declarações fiscais apresentadas pelas empresas e devem estar muito próximos da realidade. Mas, os valores da sonegação são apenas os já apurados em ação fiscal. Dados do Boletim de Pessoal, editados pelo Ministério do Planejamento indicam que em dezembro de 2015 havia em atividade 10.384 auditores-fiscais da RFB, aproximadamente mil a menos do que em dezembro de 2012, quando esse número era de 11.350.

Esse quadro de pessoal é muito inferior ao demandado pelo tamanho, diversidade e complexidade da economia nacional e mais ainda se considerarmos a extensão territorial do país.

Se levarmos em consideração que os créditos tributários prescrevem em apenas cinco anos, as dificuldades da fiscalização criam um ambiente propício e vantajoso para sonegadores e fraudadores do fisco e da previdência.

A Tabela 34 apresenta esses números desde 2011.

TABELA 34
VALORES SONEGADOS E A INADIMPLÊNCIA EM
CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS; 2011 A 2015

Valores correntes, R\$ bilhões

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Sonegação | 13,1 | 13,5 | 15,6 | 16,9 | 11,9 |
| Inadimplência | 11,4 | 12,7 | 15,4 | 13,7 | 14,5 |
| Total | 24,5 | 26,2 | 31,0 | 30,6 | 26,4 |

Fonte: Ministério do Trabalho e Previdência Social. Dados apresentados no Fórum de Debates sobre Políticas de Emprego, Trabalho e Renda e de Previdência Social.

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 os segurados rurais e urbanos. Essas diferenças, que englobam capacidade econômica, tipo de regularidade da renda do trabalho, 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, 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 capacidade econômica e à renda dos diversos tipos de segurados respeita a justiça tributária e o preceito constitucional de equidade na forma de participação no 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, existem diferentes formas de contribuição previdenciária, algumas de responsabilidade do segurado, outras de responsabilidade do adquirente da produção rural. Como para a grande maioria dos segurados a responsabilidade pelo recolhimento da contribuição recai sobre terceiros, os beneficiários 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 de a contribuição sobre a produção rural resultar inferior ao devido pela contribuição sobre a folha não é considerado renúncia, mas somente um critério substitutivo de contribuição.

A Tabela 35 apresenta os dados de receitas, despesas e renúncias do subsistema rural de previdência.

TABELA 35

EVOLUÇÃO DE RECEITAS, DESPESAS E RENÚNCIAS DO RGPS, SUBSISTEMA RURAL; VALORES CORRENTES E % DO PIB; 2005, 2007, 2008, 2010 E 2012 A 2015

Valores correntes, em R\$ milhões

| | 2005 | 2007 | 2008 | 2010 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Receitas | 13.158 | 16.145 | 7.266 | 8.065 | 8.513 | 10.462 | 11.299 | 12.413 |
| Previdenciárias | 3.348 | 4.245 | 4.973 | 4.814 | 5.763 | 6.156 | 6.670 | 7.081 |
| CPMF | 7.663 | 9.574 | | | | | | |
| Renúncias | 2.147 | 2.326 | 2.293 | 3.251 | 2.749 | 4.306 | 4.629 | 5.332 |
| Despesas | 27.190 | 35.189 | 39.997 | 55.473 | 71.135 | 80.355 | 88.703 | 98.041 |
| Saldo Encontrado | -14.032 | -19.044 | -32.731 | -47.408 | -62.623 | -69.893 | -77.403 | -85.627 |
| Receitas, % PIB | 0,61 | 0,59 | 0,23 | 0,21 | 0,18 | 0,20 | 0,20 | 0,21 |
| Despesas, % do PIB | 1,25 | 1,29 | 1,29 | 1,43 | 1,48 | 1,51 | 1,56 | 1,66 |
| Saldo, % do PIB | -0,65 | -0,70 | -1,05 | -1,22 | -1,30 | -1,31 | -1,36 | -1,45 |

Fonte: MPS para receitas e despesas previdenciárias; RFB para renúncias. Nota: a CPMF foi extinta em 2007. Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Um aspecto importante revelado pela Tabela 35 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 Social 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.

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 do produto 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 contestar propostas oportunistas que pretendem restringir os direitos previdenciários do trabalhador rural.

6. A PROPOSTA DE LIMITAÇÃO DAS DESPESAS

O governo enviou ao Congresso Nacional uma Proposta de Emenda à Constituição – PEC, que tramita sob a numeração de PEC 241, de 2016, para limitar a expansão das despesas orçamentárias.

A PEC 241 cria um novo Regime Fiscal, que abrange as despesas de todos os Poderes da União e dos órgãos com autonomia administrativa e financeira integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Pela nova sistemática, será fixado, para cada exercício, um limite individualizado para a despesa primária total do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, inclusive do Tribunal de Contas da União, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União.

Esses limites correspondem, em cada ano, às despesas²⁹ realizadas no ano anterior, corrigidas pelo IPCA, verificado no exercício. Excluem dos limites os valores das transferências constitucionais de royalties, fundos de participação (Fundo de Participação dos Municípios - FPM e Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE) e outras repartições constitucionais de receitas, inclusive as do salário-educação; as despesas do Fundo Constitucional do Governo do Distrito Federal - GDF; a complementação para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb (para complementação do valor mínimo por aluno); créditos extraordinários (criados

²⁹ Consideram-se despesas todas as que afetarem o resultado primário, inclusive o pagamento dos restos a pagar.

por Medidas Provisórias); despesas com a realização de eleições; transferências obrigatórias derivadas de vinculação de receitas; despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

Esse modelo de despesas corresponde a um extremado grau de autolimitação dos próximos governos. Não há como manter os direitos sociais existentes; não há como corresponder às demandas relacionadas à prestação dos serviços públicos; não há como equacionar os gargalos de infraestrutura; não há como o estado exercer as suas funções distributivas, alocativas ou mesmo estabilizadoras. As saídas serão relegadas aos instrumentos de mercado.

As despesas com saúde e educação, que possuem critérios específicos de proteção, perdem essas garantias e serão reajustadas pela inflação. Ou seja, não haverá mais expansão, apenas correção. Nesse aspecto há uma inversão global. Ao invés da Constituição estabelecer gastos mínimos, estará criando gastos máximos. E esses limites não poderão ser ultrapassados, mesmo que a economia e o Estado tenham capacidade para fazê-lo.

Hoje, as áreas de saúde e educação têm as suas despesas protegidas e, em cada ano, deve-se gastar pelo menos um percentual calculado em relação às receitas. Para a educação, além da obrigação de despende 18% da receita líquida de impostos, o governo tem que complementar o Fundeb em pelo menos 10% do que é aplicado pelo conjunto dos fundos estaduais.

Esse conjunto de obrigações não consegue ser suportado pelo limite de despesas que o governo quer criar. Atualmente já é impossível cumprir esses mandamentos, muito menos a meta do Plano Nacional de Educação – PNE que estabelece o compromisso de o país aplicar 10% do PIB nos programas educacionais. Hoje aplicamos pouco mais de 6,6% e chegar a 10% significaria crescer mais que a economia.

A Seguridade Social descrita na Constituição é um “conjunto integrado de ações (...) para assegurar direitos relativos à saúde, à previdência social e à assistência social”³⁰. Essa PEC quer transformar a Seguridade Social em um sistema para assegurar superavit primários. Além de uma inversão total do mandamento do constituinte é uma involução civilizatória, como demonstrado a seguir.

30 CF - art. 194.

Na Previdência Social, determinar que as despesas apenas sejam corrigidas pela inflação exigirá a adoção de muitas medidas redutoras de direitos.

Hoje, os aposentados têm direito à correção inflacionária, para manter o poder de compra do valor de seus benefícios. Com a aprovação da PEC, se a previdência concedesse R\$ 400 bilhões em benefícios, em um exercício com uma inflação de 5%, no ano seguinte, o total das despesas não poderia superar R\$ 420 bilhões. Isto já representa o valor dos benefícios corrigidos pela inflação. Como acomodar novas concessões se a correção monetária dos benefícios já esgota quase todo esse limite orçamentário? Se as despesas somente podem crescer o correspondente à inflação, então, ou os segurados e pensionistas não terão direito à correção integral benefícios, ou não haverá espaços para a concessão de novos. Poderá apenas haver a reposição, para manter inalterado o quantitativo de benefícios. E, para manter intacto o total de benefícios, será necessário ampliar carências e exigências para restringir o acesso a novos benefícios, fazendo que o quantitativo de atendimento a novos pedidos fique equivalente ao quantitativo de benefícios cessados (falecimento ou outras causas de encerramento do direito).

Tem grande impacto nas despesas previdenciárias a garantia de que valor do salário mínimo seja piso do valor dos benefícios. A política de valorização do salário mínimo amplia os gastos previdenciários na razão de R\$ 2,1 bilhões para cada R\$ 10 de aumento real concedido ao salário mínimo (pelos parâmetros de 2016). Além dos gastos em previdência, os aumentos reais para o salário mínimo impactam outras despesas, como as assistenciais e os benefícios do FAT, cujo aumento é de R\$ 1,2 bilhão para cada R\$ 10 de aumento real concedido ao salário mínimo.

Assim, a política de valorização do salário mínimo e a sua vinculação como piso de valor de benefícios são incompatíveis com o limite de despesas vinculado exclusivamente à inflação. Então, ou será o fim da política de valorização do salário mínimo ou ele deixará de ser a referência para o piso do valor dos benefícios, ou, ainda, a julgar pela natureza de reforma, será o fim de ambas as garantias.

Assim, pode-se perceber que a limitação dos gastos previdenciários à inflação é incompatível com as seguintes garantias constitucionais:

- do direito do trabalhador à previdência social, que significa que as exigências e carências precisam corresponder à realidade do mercado de trabalho, conforme estabelecido no art. 6º e no art. 7º, XXIV, da Constituição Federal;
- do direito do segurado de ter corrigido o valor do seu benefício para que se mantenha o seu poder de compra, ou seja, da irredutibilidade do valor do benefício, previsto no art. 194, IV e art. 201, §4º;
- do direito a que nenhum valor de benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho seja inferior ao salário mínimo, conforme art. 201, §2º;
- do direito do conjunto dos trabalhadores, a uma política de valorização do salário mínimo que realize os mandamentos constitucionais da valorização do trabalho, da existência digna, da justiça social, de redução das desigualdades sociais, conforme dispõe o art. 170, da Constituição Federal. Alguns desses pontos estão reafirmados como princípios da ordem social, no art. 193.

Na Saúde, a limitação à reposição inflacionária agravará o quadro de subfinanciamento. Se o valor é constante e há aumento populacional, pelas próximas duas décadas, os valores per capita aplicados em saúde serão cada vez menores.

Várias transferências realizadas pelo governo federal para estados e municípios relativamente à saúde, têm como fundamento direto o critério populacional, e mesmo para os demais, a população é sempre um parâmetro importante. Nos próximos vinte anos, a população aumentará de 206,1 milhões para 226,9 milhões, segundo estimativas do IBGE. São 10,1% de crescimento. Como o gasto total estará limitado à inflação, será preciso escolher entre garantir a correção da inflação ou corrigir, de acordo com o crescimento populacional.

A limitação dos gastos em saúde, agravando o subfinanciamento, representa a negação da saúde como direito de todos e dever do Estado, como estabelecido no art. 196. Essa medida representa uma rápida precarização dos serviços de saúde, uma afronta ao princípio da universalidade da cober-

tura e do atendimento, determinado no art. 195, I. Negar o atendimento público em um serviço imprescindível é criar uma reserva de mercado para o setor privado de saúde.

Na Assistência Social não será diferente – as mudanças também desconstroem a cidadania. Ao invés da necessidade ser o parâmetro definidor da ação estatal, essa mudança constitucional coloca um limitador orçamentário. E da mesma forma que na Previdência Social, os benefícios da Lei Orgânica da Assistência Social não poderão continuar vinculados ao salário mínimo. Nos últimos dez anos, o total de pessoas que recebem esses benefícios cresceu de 2,8 milhões para 4,4 milhões, o que representa 58% a mais de famílias.

Tome-se por exemplo a situação das famílias que tenham crianças com microcefalia, um evento recente. Esse universo de famílias tem direito à cobertura do benefício da LOAS, um novo público alvo. Diante desse evento e de outros de mesma natureza que surgirem nos próximos 20 anos como proceder diante da limitação de despesas?

E não será diferente em relação aos benefícios do FAT. Há uma nítida vinculação entre o salário mínimo e o valor do seguro-desemprego e do abono salarial. Assim, pelas mesmas razões, entram em contradição a limitação de despesas e os ganhos reais para o mínimo ou a garantia de que ele constitua o piso do valor dos benefícios. Não por outro motivo, uma proposta já anunciada pelo governo é a de acabar com o Abono Salarial.

Assim, a aprovação desse limite de despesas exige muitas outras reformas. O governo está apenas iniciando mais uma perversa jornada de desestruturação dos direitos sociais.

Ainda sobre essa proposta de emenda à constituição pelo menos outros três pontos precisam ser ressaltados.

Primeiro, o governo insiste em fazer os ajustes pela redução de direitos e pela restrição dos serviços públicos prestados à sociedade. Esses gastos representam a maior parte das despesas primárias, que estão sendo limitadas. O principal efeito desse congelamento é assegurar mais recursos para os demais gastos públicos, os financeiros, que não sofrem qualquer restrição pela emenda proposta. Essa opção condena os segmentos sociais

mais desprotegidos ao pagamento dos custos de saída da crise. São os que mais vão perder direitos e os maiores prejudicados pelas restrições impostas às políticas públicas.

Segundo, o governo ignora outras medidas que poderiam resultar em modelos de maior justiça social, especialmente no campo tributário. Foram afastadas as soluções que poderiam ter como resultado uma melhor distribuição da carga tributária, como a taxação de grandes fortunas ou das maiores heranças. Alguns segmentos sociais e econômicos sempre ganharam muito, mesmo com a crise. E são exatamente aqueles que estão submetidos à menor carga tributária direta, aquela que incide sobre patrimônio e rendas.

Terceiro, os gastos financeiros – e não os direitos das pessoas – representam o maior gargalo das contas públicas. A dívida pública brasileira não é grande quando comparada com a dos demais países. Mas a nossa conta de juros é desproporcional, afinal o Brasil lidera fácil o ranking entre as maiores taxas de juros do mundo. Em 2013, o país pagou R\$ 248,9 bilhões em juros; em 2014, essa conta foi de R\$ 311,4 bilhões e em 2015, aumentou 61%, para R\$ 501,8 bilhões. Em relação ao PIB, esses números passaram de 4,83% em 2013, para 8,50%, em 2015. Em 2015, a despesa com juros superou as despesas com benefícios previdenciários, que foi de R\$ 436,1 bilhões.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em 2015, a economia brasileira caiu 3,8%. Esse foi o mais alto índice desde que a atual metodologia do PIB foi implementada. Em 2009, no principal ano da crise atual, o PIB cresceu 0,1%. Para que esse resultado fosse encontrado, somaram-se aos problemas da crise internacional várias questões de ordem interna que compõem esse cenário.

No campo externo, uma crise internacional que não acha o seu fim, com um resistente baixo crescimento do comércio mundial, uma guerra cambial e o fim do ciclo das commodities trazem dificuldades ao desenvolvimento de muitos países emergentes.

No campo interno, já não bastassem os muitos problemas econômicos, houve uma crise política profunda, que levou o Brasil à recessão. E mesmo as importantes ações de combate à corrupção paralisaram importantes setores econômicos do Brasil, diminuindo o investimento e a produção de segmentos importantes da indústria nacional.

Os investimentos públicos também caíram. E muito. Parte devido à crise política, mas uma parcela significativa dessa queda decorreu dos problemas na Petrobrás e na extensa cadeia produtiva que ela orienta, nas indústrias químicas, naval, construção civil etc.

E, em maior medida, essa redução dos investimentos públicos decorreu de uma mudança na política econômica, que tem traços anteriores, mas oficializada após o término da eleição de 2014. Um novo ciclo de ajuste fiscal diminuiu boa parte dos gastos públicos.

A somatória desses problemas econômicos e políticos com os efeitos do redirecionamento dos gastos públicos constrói um cenário de um forte desânimo frente às perspectivas econômicas, onde se misturam piores expectativas, maiores índices inflacionários, aumento do desemprego, queda nos investimentos e na produção. Tal cenário, iniciado na segunda metade de 2014, passou todo o ano de 2015 e deve consumir ainda o ano 2016, que deve terminar com outra queda histórica na produção.

Mas, o Brasil vive problemas fiscais que demandam uma ruptura tão abrupta da política econômica?

Uma das várias medidas adotadas pelo governo em resposta à crise foi a ampliação das renúncias tributárias. Essas renúncias crescem desde 2003. Mas durante a crise, a expansão foi bem maior.

Em 2011, como mostrado na Tabela 1, as renúncias totalizavam R\$ 152 bilhões e, em 2015, R\$ 276 bilhões. Esse crescimento de 76% nem de longe acompanhou a variação de 22% da receita administrada no período. Assim, essas renúncias que representavam 24% dessas receitas, passaram a significar 35% da arrecadação realizada.

Em relação às contribuições sociais, as renúncias cresceram muito mais. Se em 2011 elas eram de R\$ 70 bilhões, em 2015 foram de R\$ 156 bilhões. Um crescimento de 124%, frente a uma variação de 27% nessas receitas. Se antes as renúncias representavam 14% dessas receitas, em 2015, já determinavam a perda de 24% da arrecadação de contribuições sociais³¹.

Ao perder uma parcela da arrecadação, o governo federal viu diminuída a capacidade de investir e de promover o crescimento. Assim, as suas políticas anticíclicas perderam dinamismo e resolutividade.

E com menores índices de crescimento econômico e lucratividade das empresas, a arrecadação caiu ainda mais. Mas, nem de longe o país enfrentou uma crise fiscal. Não foi possível manter os níveis anteriores de superavit primário. Mas, durante uma crise dessas proporções deve o Estado manter esses superavit, arrecadando impostos e guardando os recursos ou deve aceitar os efeitos de uma ação anticíclica, alocando recursos para diminuir os efeitos da crise?

31 Nas Tabelas 1, 10, 19, 32, a contribuição previdenciária, foi calculada considerando toda a desoneração da folha, mesmo a parcela integralizada pelo Tesouro Nacional.

No ano de 2015, mesmo apresentando um déficit primário de R\$ 116 bilhões, segundo o Banco Central - BC, o Tesouro Nacional encerrou o ano com R\$ 882 bilhões em caixa. E ainda havia outros R\$ 259 bilhões de créditos do FAT e R\$ 567 bilhões de recursos emprestados pelas agências oficiais de crédito (principalmente BNDES e fundos constitucionais). Isto sem falar em quase R\$ 1,4 trilhão em reservas cambiais³².

Nem de longe pode-se falar de uma crise fiscal para o governo federal, que justificasse o conjunto de medidas restritivas aos direitos sociais e aos gastos públicos que vêm sendo adotados desde o fim de 2014.

Não bastasse a votação da PEC 04/2015, da DRU, que desvincula 30% das contribuições sociais, deslocando esses recursos da Seguridade Social para o orçamento fiscal, agora o governo tenta aprovar a maior reversão dos direitos sociais, com outra mudança constitucional para congelar as despesas do setor público com os mais diversos programas de governo.

Pretendem mudar as regras de financiamento da saúde, da educação, e dos programas da Seguridade Social, que hoje já têm garantidos aumentos de recursos aprovados para os próximos anos.

Em boa parte, os programas e ações do Estado brasileiro são deficitários frente à demanda. Muito se avançou, mas ainda não se é capaz de assegurar níveis razoáveis de cidadania, de prestação de serviços públicos, de garantir investimentos e infraestrutura para os setores produtivos, de conduzir o país pelos caminhos do desenvolvimento, com crescimento econômico, redução mais profunda das desigualdades sociais e regionais.

Nos últimos anos, a ação estatal retirou 36 milhões de cidadãos da miséria e outros 40 milhões alcançaram a cidadania dos direitos trabalhistas, o índice de Gini (indicador que mede a desigualdade) do Brasil caiu de 0,61 para 0,49, a escolarização aumentou e o acesso à educação técnica e superior para os segmentos mais pobres da sociedade foi ampliado consideravelmente.

As políticas de austeridade que o governo quer trilhar, vão acabar com o dinamismo do mercado interno propiciado pelo combate à pobreza e às desigualdades. Vai colocar em cheque os avanços que a sociedade brasileira alcançou na redução dessas desigualdades

32 Os dados podem ser encontrados na Nota econômico-financeira para a imprensa, Política fiscal, publicada pelo BC.

A Seguridade Social tem um papel importante no financiamento de muitas das conquistas sociais. Financia programas de distribuição de benefícios previdenciários, assistenciais e trabalhistas. Para a educação, são renúncias, especialmente das contribuições sociais, que sustentam importantes programas como o ProUni e Pronatec.

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 necessário 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.

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, são áreas onde o governo deve investir.

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

Com juros mais baixos e menores encargos sobre a dívida não há razões para o país pratique superavit primários tão elevados.

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.

8. METODOLOGIA DE APURAÇÃO DOS DADOS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

É preciso ressaltar que muitos dispositivos receberam tratamento adequado e, inegavelmente, essa construção chamada “Seguridade Social” está sendo erigida pela luta constante de muitos defensores de uma sociedade mais justa e igualitária, com diminuição das desigualdades sociais e regionais e com valorização do trabalho.

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

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

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

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

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

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

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

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

As receitas das contribuições sociais são tomadas integralmente, em seus valores líquidos que já consideram as restituições e compensações. A

CF determina as contribuições das empresas incidentes sobre a folha de pagamentos, sobre o faturamento, sobre o lucro, e as contribuições relativas aos concursos de prognósticos.

As contribuições de intervenção no domínio econômico ou de interesse de categorias econômicas específicas, associadas a ações da Seguridade não são consideradas como receitas da seguridade social. Nesse conjunto estão, por exemplo, as contribuições extraordinárias sobre os salários e sobre o saldo do FGTS cobradas com a finalidade de recompor as contas do Fundo, em razão de confiscos econômicos. Essas duas contribuições integram o Orçamento Fiscal porque, mesmo sendo contribuições sociais, se destinam a realizar uma despesa deste Orçamento. Antes de 2008, as receitas extraordinárias eram consideradas como da Seguridade, bem como as despesas a elas associada. Pelo mesmo motivo, algumas contribuições sociais preexistentes à Carta de 1988, como a do Salário Educação, incidente sobre a folha de pagamentos, não é considerada como receita da Seguridade Social.

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

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 Social, mas que são de responsabilidade do Orçamento Fiscal. Nesse conjunto estão, por exemplo, benefícios de anistia e outros de natureza indenizatória ou meritória, pagos pela Previdência Social.

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

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

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

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

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

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

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

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

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 Educação³³.

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

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

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

³³ 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”.

- 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 correspondente;
- Outras ações da Seguridade Social;
- Benefícios do FAT;
- Outras ações do FAT.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Lei para admitir a hipótese do uso quase irrestrito de contribuições sociais para fazer frentes às despesas de servidores e militares.

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

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

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

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

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

- o uso é irregular, porque há demandas da Seguridade Social que não estão plenamente atendidas, há carências e precariedades a serem enfrentadas, faltam muitos recursos para a saúde e a as-

sistência social poderia ser ampliada, a fim de promover uma melhor distribuição de renda. A utilização dos recursos com regimes próprios não pode ser feita em detrimento das prioridades da própria Seguridade;

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

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

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

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

Em Benefícios de Legislação Especial estão os instituídos por leis específicas. Embora sejam pagos pelo INSS, atendem à natureza indenizatória ou meritória, como no caso do acidente da base espacial de Alcântara e da Hemodiálise de Caruaru, dos anistiados, dos atingidos pelo problema do Césio 137 em Goiânia, das vítimas da Talidomida, das reclusões compulsórias da hanseníase etc. Esses benefícios têm o Tesouro Nacional como fonte de financiamento e, por essa razão, para fins de apuração do resultado da Seguridade Social, contabiliza-se um repasse do Orçamento Fiscal correspondente a tais despesas.

Em “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 assistenciais de natureza continuada ou de transferência de renda. Estão também incluídas as despesas operacionais do Ministério de Desenvolvimento Social. Tal como ocorre na Saúde, nessa classificação se misturam despesas operacionais com as relativas aos programas finalísticos do Ministério, excetuadas as dos benefícios.

Em “Outras ações da Seguridade Social” estão despesas da Seguridade Social que não são executadas nos órgãos próprios da Seguridade Social, já que a lei do Plano Plurianual - PPA faz previsão de ações da Seguridade Social em Ministérios 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 Social, dada a sua natureza assistencial. Há ainda ações de saneamento, no Ministério das Cidades, despesas com os hospitais universitários, no âmbito do MEC etc.

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

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

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

Da mesma forma, as despesas com Saúde dos militares, em trabalhos anteriores, chegaram a ser classificadas como “Outras ações da Seguridade Social”. No entanto, sua exclusão é justificada pelo fato de não estarem vinculadas ao SUS. O custeio das unidades de saúde das Forças Armadas não é mais considerado em nossos estudos como despesa da Seguridade. Essa exclusão também atende às discussões havidas no Congresso sobre o que podem e o que não podem ser consideradas como ações de saúde, para fins do uso dos recursos da saúde. Se essas despesas com a prestação de serviços não universais, com o corpo de funcionários, não podem ser consideradas como gastos em saúde, não podem compor as despesas da seguridade social.

9. ANEXO DE DADOS

R\$, milhões, valores correntes

| RECEITAS REALIZADAS | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | Diferença 2015 / 2014 | |
|-----------------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|--------------------------|-------------|
| 1. Receita de contribuições sociais | 277.045 | 298.472 | 340.281 | 359.834 | 375.887 | 441.266 | 508.095 | 573.814 | 634.239 | 666.637 | 671.637 | 5.000 | 0,8 |
| Receita Previdenciária (1) | 108.434 | 123.520 | 140.412 | 163.355 | 182.008 | 211.968 | 245.890 | 283.441 | 317.164 | 350.978 | 352.553 | 1.575 | 0,4 |
| Arrecadação Previdenciária | 108.434 | 123.520 | 140.412 | 163.355 | 182.008 | 211.968 | 245.890 | 278.160 | 307.147 | 337.503 | 350.272 | 12.769 | 3,8 |
| Urbana | 105.086 | 119.715 | 136.167 | 158.383 | 177.444 | 207.154 | 240.584 | 272.397 | 300.991 | 330.833 | 343.191 | 12.358 | 3,7 |
| Rural | 3.348 | 3.805 | 4.245 | 4.973 | 4.564 | 4.814 | 5.356 | 5.763 | 6.156 | 6.670 | 7.081 | 411 | 6,2 |
| Compensações não repassadas (2) | | | | | | | | 5.281 | 10.017 | 13.474 | 2.281 | -11.194 | -83,1 |
| Cofins | 89.597 | 90.341 | 101.835 | 120.094 | 116.759 | 140.023 | 159.625 | 181.555 | 199.410 | 195.914 | 200.926 | 5.012 | 2,6 |
| CSLL | 26.232 | 27.266 | 33.644 | 42.502 | 43.592 | 45.754 | 57.582 | 57.316 | 62.545 | 63.197 | 59.665 | -3.531 | -5,6 |
| PIS/Pasep | 22.083 | 23.815 | 26.116 | 30.830 | 31.031 | 40.372 | 41.584 | 47.738 | 51.065 | 51.773 | 53.071 | 1.297 | 2,5 |
| Outras contribuições (3) | 30.699 | 33.530 | 38.274 | 3.053 | 2.497 | 3.148 | 3.414 | 3.765 | 4.055 | 4.775 | 5.423 | 647 | 13,6 |
| 2. Receitas de entidades da Seguridade | 11.704 | 11.659 | 12.603 | 13.864 | 14.289 | 14.742 | 16.787 | 20.199 | 15.078 | 19.210 | 20.534 | 1.324 | 6,9 |
| Recursos Próprios do MDS | 87 | 77 | 43 | 84 | 160 | 305 | 86 | 66 | 239 | 183 | 137 | -46 | -25,3 |
| Recursos Próprios do MPS | 798 | 732 | 962 | 1.063 | 503 | 267 | 672 | 708 | 819 | 608 | 1.078 | 470 | 77,3 |
| Recursos Próprios do MS | 947 | 1.399 | 1.888 | 2.338 | 2.542 | 2.700 | 3.220 | 3.433 | 3.858 | 4.312 | 4.257 | -56 | -1,3 |
| Recursos Próprios do FAT | 9.507 | 9.071 | 9.304 | 9.959 | 10.652 | 10.978 | 12.240 | 15.450 | 9.550 | 13.438 | 14.160 | 722 | 5,4 |
| Recursos Próprios dos HU | 102 | 119 | 110 | 99 | 50 | 50 | 58 | 52 | 103 | 117 | 238 | 121 | 103,9 |
| Taxas, multas e juros da Fiscalização | 264 | 261 | 296 | 321 | 381 | 443 | 511 | 491 | 509 | 552 | 664 | 112 | 20,3 |
| 3. Contrapartido Orç. Fiscal EPU (4) | 1.052 | 1.221 | 1.766 | 2.048 | 2.015 | 2.136 | 2.256 | 1.774 | 1.782 | 1.835 | 2.226 | 391 | 21,3 |
| Receitas da Seguridade Social | 289.801 | 311.351 | 354.649 | 375.746 | 392.191 | 458.144 | 527.137 | 595.788 | 651.099 | 687.682 | 694.397 | 6.715 | 1,0 |

R\$ milhões, valores correntes

| DESPESAS REALIZADAS | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | Diferença 2015 / 2014 | |
|--------------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------------------|--------------|
| 1. Benefícios Previdenciários (1) | 145.816 | 165.585 | 182.575 | 200.174 | 225.095 | 256.259 | 281.438 | 316.589 | 357.003 | 394.201 | 436.090 | 41.889 | 10,6 |
| Previdenciários urbanos | 118.626 | 133.216 | 147.386 | 159.565 | 178.999 | 199.461 | 218.616 | 243.954 | 274.652 | 303.541 | 336.296 | 32.756 | 10,8 |
| Previdenciários rurais | 27.190 | 32.369 | 35.189 | 39.997 | 44.850 | 55.473 | 61.435 | 71.135 | 80.355 | 88.703 | 98.041 | 9.338 | 10,5 |
| Compensação previdenciária (5) | - | - | - | 612 | 1.246 | 1.325 | 1.387 | 1.500 | 1.996 | 1.958 | 1.753 | -205 | -10,5 |
| 2. Benefícios assistenciais (6) | 9.335 | 11.571 | 13.468 | 15.641 | 18.712 | 22.234 | 25.116 | 30.324 | 33.869 | 37.598 | 41.798 | 4.200 | 11,2 |
| Assistenciais Idosos - LOAS e RMV | 4.067 | 5.145 | 6.133 | 7.195 | 8.675 | 10.365 | 11.537 | 14.318 | 15.916 | 17.715 | 18.460 | 744 | 4,2 |
| Assistenciais Deficientes-LOAS e RMV | 5.268 | 6.426 | 7.335 | 8.446 | 10.037 | 11.869 | 13.579 | 16.006 | 17.953 | 19.882 | 23.338 | 3.456 | 17,4 |
| 3. Bolsa família e outras transferências | 6.769 | 7.801 | 8.943 | 10.605 | 11.877 | 13.493 | 16.767 | 20.543 | 24.004 | 26.162 | 26.921 | 759 | 2,9 |
| 4. EPU-Benefícios de Legislação Especial | 1.052 | 1.221 | 1.766 | 2.048 | 2.015 | 2.136 | 2.256 | 1.774 | 1.782 | 1.835 | 2.226 | 391 | 21,3 |
| 5. Saúde: despesas do MS (7) | 34.517 | 40.746 | 45.798 | 50.270 | 58.270 | 62.329 | 72.332 | 80.085 | 85.429 | 94.235 | 102.206 | 7.971 | 8,5 |
| 6. Assistência social: despesas do MDS (7) | 1.716 | | 2.302 | 2.600 | 2.746 | 3.994 | 4.033 | 5.659 | 6.227 | 7.020 | 5.389 | -1.631 | -23,2 |
| 7. Previdência Social: despesas do MPS (7) | 3.404 | 4.542 | 4.792 | 4.755 | 6.265 | 6.482 | 6.767 | 7.171 | 7.401 | 7.828 | 8.197 | 370 | 4,7 |
| 8. Outras ações da seguridade social | 2.384 | 2.818 | 4.404 | 3.922 | 7.244 | 7.584 | 7.875 | 10.316 | 11.871 | 10.859 | 11.547 | 688 | 6,3 |
| 9. Benefícios FAT | 11.375 | 14.904 | 17.951 | 20.690 | 27.092 | 29.195 | 34.159 | 39.950 | 46.561 | 51.833 | 48.180 | -3.652 | -7,0 |
| 10. Outras ações do FAT | 547 | 684 | 685 | 726 | 650 | 560 | 579 | 541 | 505 | 522 | 506 | -16 | -3,0 |
| Despesas da Seguridade Social | 216.915 | 249.871 | 282.685 | 311.431 | 359.968 | 404.266 | 451.323 | 512.952 | 574.653 | 632.092 | 683.061 | 50.968 | 8,1 |
| Resultado da Seguridade Social | 72.886 | 61.480 | 71.965 | 64.316 | 32.223 | 53.878 | 75.814 | 82.836 | 76.446 | 55.590 | 11.337 | -44.253 | -79,6 |

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

CONSELHO EXECUTIVO

Vilson Antonio Romero
Presidente

Antonio Silvano Alencar de Almeida
Vice-presidente de Política Salarial

Carlos Alberto de Souza
Vice-presidente de Planejamento e Controle Orçamentário

Carlos José de Castro
Vice-presidente de Administração, Patrimônio e Cadastro

Carmelina Calabrese
Vice-presidente Executiva

Creusa Dantas Gama
Vice-presidente de Cultura Profissional e Relações Interassociativas

Décio Bruno Lopes
Vice-presidente de Assuntos da Seguridade Social

Dulce Wilennbring de Lima
Vice-presidente de Serviços Assistenciais

Florianio Martins de Sá Neto
Vice-presidente de Política de Classe

João Alves Moreira
Vice-presidente de Finanças

João Laércio Gagliardi Fernandes
Vice-presidente de Assuntos Parlamentares

Leila Souza de Barros Signorelli de Andrade
Vice-presidente de Comunicação Social

Manoel Eliseu de Almeida
Vice-presidente de Estudos e Assuntos Tributários

Maruchia Mialik
Vice-presidente de Relações Públicas

Miguel Arcanjo Simas Nôvo
Vice-presidente de Assuntos Fiscais

Misma Rosa Suhett
Vice-presidente de Aposentadorias e Pensões

Paulo Correia Melo
Vice-presidente de Tecnologia da Informação

Renato Albano Junior
Vice-presidente de Assuntos Jurídicos

CONSELHO FISCAL

Albenize Gatto Cerqueira
Coordenadora

Marcia Irene Cancio de Mello Werneck
Relatora

Maria Geralda Vitor
Membro

CONSELHO DE REPRESENTANTES

AC - Heliomar Lunz

AL - Dinah Vieira Marinho

AM - Cleide Almeida Nôvo

AP - Emir Cavalcanti Furtado

BA - José Antônio Moreira Icó da Silva

CE - Tereza Liduína Santiago Félix

DF - Maria José de Paula Moraes

ES - Rozinete Bissoli Guerini

GO - Crésio Pereira de Freitas

MA - Antonio de Jesus Oliveira de Santana

MG - Ilva Maria Franca Lauria

MS - Isabel Nascimento Elias Pereira

MT - Benedito Cerqueira Seba

PA - Maria Oneyde Santos

PB - Dijanete de Souza Lima

PE - Rita de Cássia Cavalcanti Couto

PI - Lourival de Melo Lobo

PR - Ademar Borges

RJ - Maria Ana da Silva

RN - Maria Aparecida Fernandes Paes Leme

RO - Francisco Raia

RR - André Luiz Spagnuolo Andrade

RS - César Roxo Machado

SC - Luiz Carlos Aguiar da Silva

SE - Jorge Cezar Costa

SP - Sandra Tereza Paiva Miranda

TO - José Carlos Rego

FUNDAÇÃO ANFIP DE ESTUDOS DA SEGURIDADE SOCIAL E TRIBUTÁRIO

DIRETORIA EXECUTIVA

Maria Inez Rezende dos Santos Maranhão
Diretora Presidente

Maria Beatriz Fernandes Branco
Diretora Administrativa

Maria Janeide da Costa Rodrigues e Silva
Diretora Financeira

Luiz Valmor Milani
Diretor Estudos e Projetos da Seguridade Social

José Roberto Pimentel
Diretor de Cursos e Publicações

SUPLENTES

Neiva Renck Maciel
1º Suplente

Ana Lúcia Guimarães Silva
2º Suplente

CONSELHO FISCAL

Membros Titulares

Ercília Leitão Bernardo
Marluce do Socorro da Silva Soares
Tarciso Cabral de Medeiros

Membros Suplentes

José de Carvalho Filho
1º Suplente

Terezinha Fernandes Meziat
2º Suplente

CONSELHO CURADOR

Vilson Antonio Romero
Presidente

Maria Aparecida Fernandes Paes Leme
Secretária

Membros Titulares

Jorge Cezar Costa
Miguel Arcanjo Simas Nôvo
Décio Bruno Lopes
Manoel Eliseu de Almeida
Florianio Martins de Sá Neto

Membros Suplentes

Durval Azevedo Sousa
1º Suplente
Mário César Martins Fernandez
2º Suplente
Carlos José de Castro
3º Suplente



Fundação ANFIP de
Estudos da Seguridade Social
e Tributário



Associação Nacional dos Auditores-Fiscais
da Receita Federal do Brasil

SBN Quadra 01, Bloco H, Ed. ANFIP, Sala 45
Brasília - DF - Cep: 70040-907
www.fundacaoanfip.org.br
fundacao@anfip.org.br

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

SBN Quadra 01, Bloco H, Ed. ANFIP
Brasília - DF - Cep: 70040-907
www.anfip.org.br
info@anfip.org.br

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

