

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

&

FUNDAÇÃO ANFIP DE ESTUDOS DA SEGURIDADE SOCIAL

# ANÁLISE DA SEGURIDADE SOCIAL 2012



Maio/2013  
13ª edição

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

Também disponível em: [www.anfip.org.br](http://www.anfip.org.br)

Tiragem desta edição: 6.000 exemplares

Impresso no Brasil / Printed in Brazil

13ª edição

Capa: Max Duarte

Editoração eletrônica: Antonio Rubens

### **Equipe Técnica (Assessoria de Estudos Socioeconômicos da ANFIP):**

Vanderley José Maçaneiro

Floriano José Martins

Flávio Tonelli Vaz

### **Colaboração:**

Ana Lúcia Guimarães Silva

Rozinete Bissoli Guerini

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

---

Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil

Análise da Seguridade Social 2012 / Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social – Brasília: ANFIP, 2013

131 p.

ISBN: 978-85-62102-15-8

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

CDU 336.14=369

# SUMÁRIO

Apresentação .....	9
Introdução .....	11
1. O Orçamento da Seguridade Social em 2012 .....	15
1.1. Efeitos da crise internacional .....	15
1.2. As políticas monetária e fiscal nos últimos dois anos.....	19
1.3. As renúncias tributárias .....	22
1.4. A execução do Orçamento da Seguridade Social em 2012 .....	25
2. As receitas da Seguridade Social.....	33
2.1. As contribuições sociais sobre o faturamento.....	36
2.2. A tributação sobre o lucro .....	40
2.3. Receitas Provenientes dos concursos de prognósticos e receitas próprias dos Órgãos da Seguridade Social .....	41
3. As contribuições previdenciárias.....	45
3.1. O mercado de trabalho.....	47
4. A desoneração da folha de pagamentos .....	55
4.1. Análise dos efeitos da desoneração da folha de pagamentos.....	58
5. As despesas da Seguridade Social.....	65
5.1. Os programas de benefícios assistenciais de prestação continuada.....	68

5.2. O Bolsa-família e outras transferências de natureza assistencial .....	70
5.3. As despesas com ações e serviços de saúde .....	75
5.4. Assistência Social Geral.....	78
5.5. Previdência Social - despesas com pessoal e outras despesas administrativas do MPS.....	80
5.6. Outras ações da Seguridade Social .....	81
5.7. Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT - benefícios e outras ações.....	82
6. A Previdência Social em 2012.....	87
6.1. As receitas e as despesas do Regime Geral de Previdência Social para o subsistema urbano .....	94
6.2. As receitas e as despesas do Regime Geral de Previdência Social para o subsistema rural .....	96
7. A perda de recursos da Seguridade Social determinada pela Desvinculação das Receitas da União - DRU.....	99
8. Os regimes próprios de previdência.....	103
8.1. O Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos federais ..	107
9. Considerações finais .....	109
10. Metodologia de apuração dos dados .....	115
10.1. Metodologia para apuração e classificação das receitas do Orçamento da Seguridade Social.....	117
10.2. Metodologia para apuração e classificação das despesas do Orçamento da Seguridade Social.....	119
10.3. As diversas classificações de despesas utilizadas na Análise da Seguridade Social .....	122

# ÍNDICE DE TABELAS, GRÁFICOS E QUADROS

Tabela 1: Crescimento real do PIB, países e regiões selecionadas - 2007 a 2014.....	16
Tabela 2: Juros da dívida pública - 2000 a 2012, valores correntes e em % do PIB.....	21
Tabela 3: Arrecadação da União, impostos e contribuições selecionados - 1997a 2012.....	23
Tabela 4: Valores das previsões de desonerações e renúncias tributárias nas principais contribuições sociais da União, 2006 e de 2011 a 2014. ....	24
Tabela 5: Receitas, Despesas e Resultado do Orçamento da Seguridade Social, 2008 a 2012 .....	26
Tabela 6: Receitas e Despesas do Orçamento da Seguridade Social, 2005 a 2012, em % do PIB.....	31
Tabela 7: Receitas do Orçamento da Seguridade Social, 2007 a 2012 .....	36
Tabela 8: Receitas da Cofins, 2005 a 2012, em valores correntes, % do PIB e estimativa de renúncias .....	38
Tabela 9: Receitas da Contribuição para o PIS, 2005 a 2012, em valores correntes, em % do PIB e a estimativa de renúncias.....	39
Tabela 10: Receitas da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CPLL, 2005 a 2012, em valores correntes, em % do PIB e a estimativa de renúncias.....	41

Tabela 11: Receitas provenientes dos concursos de prognósticos e receitas próprias dos órgãos da Seguridade Social, 2005 a 2012 .....	42
Tabela 12: Receitas das Contribuições previdenciárias para o RGPS, em valores correntes, valores constantes e em % PIB, 2005 a 2012.....	46
Tabela 13: Saldo de contratações registradas no CAGED e estoque de postos formais de trabalho, ao final de cada exercício, da RAIS, 2002 a 2012.....	48
Tabela 14: O mercado de trabalho no Brasil, 2002 a 2011 .....	51
Tabela 15: Arrecadação do RGPS, 2005 a 2012.....	52
Tabela 16: Despesas com benefícios da seguridade social entregues às pessoas, em % do PIB, e em proporção da Receita tributária líquida do governo federal, 2003 a 2012. ....	66
Tabela 17: Evolução do salário mínimo, reajustes nominais e reais, em relação à variação real do PIB e o correspondente em cestas básicas, 2002 a 2013.....	67
Tabela 18: Benefícios de Prestação Continuada (BPC) previstos na LOAS e da RMV para idosos e para deficientes, quantitativo de benefícios emitidos e as despesas orçamentárias por exercício, em valores correntes - 2005 a 2012.....	69
Tabela 19: Famílias com rendimento inferior a um salário mínimo, quantitativo de famílias integrantes do Cadastro Único e participantes do Bolsa Família e o valor médio dos benefícios a elas distribuídos, 2004 a 2012.....	73
Tabela 20: Evolução das despesas do Ministério da Saúde, com ações e serviços de saúde pública, por subfunção, de 2005 a 2012.....	76
Tabela 21: Evolução das despesas do Ministério da Saúde, com ações e serviços de saúde pública em relação a diversos indicadores, 2005 a 2012.....	78
Tabela 22: Evolução das despesas do Ministério do Desenvolvimento Social, com ações e serviços de assistência social 2005 a 2012. ....	79
Tabela 23: Evolução das despesas do Ministério da Previdência Social, 2005 a 2012.....	80
Tabela 24: Evolução das despesas em outras ações da Seguridade Social, realizadas em diversos órgãos, 2005 a 2012.....	81

Tabela 25: Evolução dos pagamentos realizados com benefícios do FAT e as despesas com as principais ações do Fundo, de 2005 a 2012. ....	84
Tabela 26: Indicadores do mercado de trabalho segundo a PNAD, exercícios selecionados de 2002 a 2011. ....	90
Tabela 27: Receitas e despesas do Regime Geral de Previdência Social, valores divulgados, 2004 a 2012. ....	91
Tabela 28: Receitas e despesas do Regime Geral de Previdência Social, com compensação das renúncias, 2004 a 2012. ....	94
Tabela 29: Receitas, renúncias e Despesas do Regime Geral de Previdência Social, subsistema urbano, 2005 a 2012. ....	95
Tabela 30: Evolução de receitas, despesas e renúncias do RGPS, subsistema rural, 2005 a 2012. ....	97
Tabela 31: Receita de contribuições sociais selecionadas e os efeitos da desvinculação promovidos pela DRU, 2005 a 2012. ....	102
Tabela 32: Receitas, despesas e necessidade de cobertura, do Regime Próprio de Previdência dos Servidores federais 2005 a 2012. ....	108
Gráfico 1: Evolução da remuneração real média do trabalho das pessoas ocupadas, 2002 a 2012, em valores de dezembro de 2012. ....	49
Quadro 1: Evolução das medidas de desoneração da contribuição patronal sobre a folha de pagamentos das empresas. ....	61



## APRESENTAÇÃO

Um axioma empregado por ministros que atuaram à frente do Ministério da Previdência Social serve, por extensão, à Seguridade Social: quando a economia vai bem, a Previdência vai bem, ou seja, a Seguridade Social segue o mesmo caminho. O ano de 2012 teve seus aspectos peculiares, não apenas do ponto de vista do cenário internacional como também da economia interna. É forçoso reconhecer que a economia brasileira cresceu muito pouco e, a par disso, mudanças profundas foram promovidas pelo governo no tocante às políticas monetária e fiscal.

Não é segredo para ninguém, da mesma forma, que a economia gera profundos reflexos em todos os setores da vida nacional. A ANFIP e a Fundação ANFIP têm se manifestado continuamente no que se refere aos prováveis reflexos da política de desoneração da folha de pagamentos sobre o orçamento da Seguridade Social. Medidas que estariam destinadas a incentivar a produção e a ampliar a oferta de empregos não podem figurar como subsídio que venha a abalar os alicerces da Previdência Social pública, muito menos o arcabouço mais abrangente representado pelo sistema de Seguridade Social concebido pelos constituintes de 1988.

A cada ano, a ANFIP e a Fundação ANFIP elaboram estudos e divulgam o balanço da Seguridade Social. É vigilância de importância inquestionável para a sociedade brasileira, vez que se trata do patrimônio mais valioso para a população, notadamente das faixas mais carentes. A questão social – apesar de sua inegável importância – muitas vezes cai num redemoinho de “análises” e de discussões que parece querer se destinar a reduzi-la a um embate meramente ideológico, quando seus contornos são visivelmente

preponderantes para estabelecer a paz social e o progresso do país, uma vez que população desassistida significa aumento de gastos públicos na tentativa de curar ou amenizar reflexos inevitáveis.

Neste sentido, os estudos que se produzem a respeito da Seguridade Social são de relevância ímpar, destinada a manter sob mais do que justificável vigilância esse patrimônio que não pertence a governos nem a partidos, mas sim ao povo brasileiro. A ANFIP e a Fundação ANFIP oferecem o presente trabalho como mais uma valiosa contribuição destinada a jogar luzes sobre uma questão que nunca deixará de ser prioridade.

### **ANFIP e Fundação ANFIP**

## INTRODUÇÃO

**E**m 2012, ainda foram graves os efeitos da crise que se iniciou em 2008. Aos inúmeros problemas econômicos causados pelas políticas de liberalização dos mercados, principalmente os financeiros, somam-se muitas questões sociais, como desemprego crescente - nos países mais afetados pela falta de postos de trabalho, Espanha e Grécia, a taxa chega a 27% -, perda de direitos, subtração de garantias e precarização dos serviços públicos.

A região mais afetada continua sendo a Zona do Euro. Dados divulgados em maio de 2013 apontam para uma nova queda do PIB, de 0,2% no primeiro trimestre deste ano. Assim, o conjunto de 17 países da moeda única acumula seis trimestres consecutivos de queda. O período é o maior da série histórica, iniciada em 1995.

A continuidade da recessão nos 17 países mostra a dificuldade de recuperar a economia quando tudo o que consegue ser receita são mais e mais cortes em despesas com os serviços públicos, diminuição de direitos e precarização das condições de trabalho para o conjunto dos trabalhadores.

A opção desses governos, sob a direção dos organismos multilaterais, é assegurar mais e mais recursos públicos para os credores financeiros. Ao invés de incentivar o crescimento nesses países para a superação da crise, o Banco Central Europeu distribuiu centenas de bilhões de euros para que os governos endividados possam continuar honrando seus compromissos com a banca privada e, também, entregou mais de um trilhão de euros diretamente aos bancos, reforçando os seus ganhos especulativos.

Repete-se, naqueles países, um receituário que o Brasil foi convencido a aplicar, quando teve que se submeter aos mandamentos do FMI.

O Brasil em 2012, pelo segundo ano consecutivo cresceu pouco. O conjunto de medidas adotadas pelo governo desde 2008 rompeu com as tendências negativas que ainda persistiam no resto do mundo. Mas, aos bons resultados de 2010, sucederam-se dois anos ruins.

Em 2011, uma combinação de problemas decorrentes do agravamento da crise com medidas monetárias restritivas, a partir do segundo semestre de 2010, produziu uma expansão para o PIB de apenas 2,7%.

Em 2012, o crescimento foi menor ainda. Nem mesmo o conjunto das medidas adotadas pelo governo, a partir de 2011, conseguiu superar os problemas decorrentes da crise pelo mundo. As mudanças na orientação da política monetária baixaram os juros ao seu menor índice. Praticou-se uma expansão dos gastos públicos, focada em gastos sociais e investimentos. Foram adotadas medidas de desoneração para facilitar o investimento privado e o aumento da produção industrial, buscando compensar os problemas decorrentes do câmbio.

Além de desonerações nas contribuições sociais que incidem sobre o faturamento e o lucro, aprofundou-se a desoneração das contribuições patronais sobre a folha de pagamentos (feitos às pessoas por retribuição pelo trabalho).

Num processo desordenado, que demonstrou mais pragmatismo do que planejamento. Foram quatro Medidas Provisórias, algumas delas tramitando simultaneamente. E, enquanto tramitavam no Congresso, inúmeras emendas ampliavam o alcance das desonerações. Ao final de 2012, já abrangiam parcela expressiva do setor industrial e segmentos de serviços. E, para 2014, muitos outros setores serão beneficiados.

O processo envolve um valor significativo de renúncias. Legalmente, essa diminuição de receitas será compensada orçamentariamente com transferências do Tesouro.

Inicialmente, essas desonerações são temporárias, previstas para acabar em 2014. Mas, é provável que sejam prorrogadas. Reforça a ideia dessa prorrogação, o fato de que somente em 2014 começará a valer para setores

das áreas de comércio e outros serviços. Não compensaria fazer mudanças de tal vulto no processo tributário para uma vigência tão pequena.

Na ausência de uma compensação integral dessa perda de arrecadação, a diminuição das receitas previdenciárias deve, no futuro, pressionar por reformas nos direitos previdenciários dos trabalhadores.

A Análise da Seguridade apresentada para 2012 faz uma avaliação minuciosa desse processo de desoneração da folha.

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

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



# 1. O ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL EM 2012

**E**m 2012, a execução do Orçamento da Seguridade Social foi bastante influenciada pelo pequeno crescimento da economia, por novos elementos que passaram a integrar as políticas monetária e fiscal e pelas inúmeras medidas adotadas para impulsionar os investimentos e a produção, especialmente as renúncias tributárias.

Pelo segundo ano consecutivo, a economia cresceu muito pouco. O persistente ambiente internacional de crise tem um papel importante na produção desses efeitos, especialmente pelas restrições criadas na exportação de bens manufaturados. Mas, o país também acumula problemas que dificultam a construção de um caminho próprio para um crescimento sustentável.

## 1.1. EFEITOS DA CRISE INTERNACIONAL

No Brasil a crise não assustou tanto quanto nas economias centrais. A queda do PIB em 2009 foi de 0,33%, suavizada por resultados positivos já no segundo semestre daquele ano e sucedida por uma expansão de 7,53%, em 2010.

Foram consequências pequenas comparadas, por exemplo, com os problemas na Alemanha, onde o PIB caiu 5,1% em 2009, ou nos EUA, onde o PIB estacionou já em 2008, caiu 3,5% em 2009 e cresceu pouco pelos três anos seguintes (2,4%, 1,8% e 2,3%, de 2010 a 2012).

O governo brasileiro adotou várias medidas em busca da construção de um cenário mais positivo para alavancar a produção. Os juros caíram, o crédito cresceu, a desoneração tributária alcançou vários setores, o governo buscou construir, via câmbio, relações mais favoráveis para a economia nacional.

Tomados isoladamente, os números de 2010 pareciam demonstrar que a crise havia sido integralmente superada no Brasil, e vislumbrada uma saída, para as maiores economias.

**TABELA 1**  
CRESCIMENTO REAL DO PIB, PAÍSES E REGIÕES SELECIONADAS - 2007 A 2014

Crescimento real do PIB	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Acumulado	
									2007-2014	2008-2012
Total mundial	5,4	2,8	-0,7	5,1	3,9	3,2	3,5	4,1	30,7	15,0
Economias avançadas	2,8	0,2	-3,7	3,0	1,6	1,3	1,5	2,2	9,1	2,3
Área do Euro	3,0	0,5	-4,3	2,0	1,4	-0,4	-0,2	1,0	2,9	-0,9
"Países emergentes e em desenvolvimento"	8,7	6,1	2,8	7,4	6,3	5,1	5,5	5,9	59,0	30,9
América Latina e Caribe	5,8	4,2	-1,7	6,2	4,5	3,0	3,6	3,9	33,4	17,2
Estados Unidos	1,9	0,0	-3,5	2,4	1,8	2,3	2,0	3,0	10,2	2,9
Alemanha	2,5	1,0	-5,1	4,0	3,1	0,9	0,6	1,4	8,4	3,7
França	2,3	0,1	-2,6	1,7	1,7	0,2	0,3	0,9	4,6	1,0
Reino Unido	2,6	-0,1	-4,9	1,8	0,9	-0,2	1,0	1,9	2,8	-2,6
Canadá	2,5	0,5	-2,8	3,2	2,6	2,0	1,8	2,3	12,6	5,5
Japão	2,2	-1,2	-6,3	4,5	-0,6	2,0	1,2	0,7	2,1	-1,9
Itália	1,6	-1,3	-5,2	1,8	0,4	-2,1	-1,0	0,5	-5,4	-6,4
Espanha	3,6	0,9	-3,7	-0,3	0,4	-1,4	-1,5	0,8	-1,4	-4,1
Rússia	8,1	5,2	-7,8	4,3	4,3	3,6	3,7	3,8	27,2	9,3
China	13,0	9,6	9,2	10,4	9,3	7,8	8,2	8,5	106,5	55,7
Índia	9,4	6,4	6,8	10,1	7,9	4,5	5,9	6,4	73,9	41,1
México	3,3	1,5	-6,2	5,6	3,9	3,8	3,5	3,5	20,0	8,4
<b>Brasil</b>	<b>6,1</b>	<b>5,2</b>	<b>-0,3</b>	<b>7,5</b>	<b>2,7</b>	<b>0,9</b>	<b>3,5</b>	<b>4,0</b>	<b>33,4</b>	<b>16,8</b>

Fonte: FMI - World Economic Outlook, diversas edições, sendo a mais recente a de Janeiro/2013 (Update). Nota: Para 2013 e 2014, os dados são projeções. Org. ANFIP e Fundação ANFIP.

Em 2010, a economia mundial parecia ter encontrado uma saída para a crise. Mas, observando o comportamento das diversas nações, vê-se que esse foi um ano fora da curva, neste período de crise, que dura desde 2008.

No Brasil, o PIB cresceu mais de 7,5%, em 2010. E, como mostra a Tabela 1, naquele ano, a economia apresentava sinais de uma rápida recuperação, depois dos graves problemas de 2009. Parecia uma recuperação global. A seu modo, e guardadas as proporções, mesmo economias muito afetadas pela crise de 2008-2009, como os países da Zona do Euro, os Estados Unidos, o Japão, apresentaram sinais positivos.

Em seu conjunto, a produção das economias mais avançadas que ficaram paralisadas já em 2008 (com crescimento de apenas 0,2%), caiu 3,7%, em 2009, e cresceu 3,0%, em 2010.

Mas, no Brasil e na maioria dos países, os resultados de 2011 e 2012 criaram e, ou foram contaminados, por um ambiente de desânimo. A produção cresceu bem menos.

Lá fora, nas maiores economias, o PIB, nos últimos dois anos, aumentou 1,6% e 1,3%, e as previsões para 2013 são piores do que os resultados apurados em 2011. Se o pior da crise bancária nesses países pareceu superada, e apenas se apresenta pontualmente, como em Chipre, essas economias estão longe de demonstrar recuperação, nem mesmo uma saída que equacione os graves problemas econômicos e sociais que eles vivenciam.

Os dados da Tabela 1 mostram que os baixos níveis de aumento do PIB brasileiro em 2011 e 2012 foram influenciados, de certa forma, pelos reflexos da crise mundial.

A média de crescimento dos países emergentes e em desenvolvimento, puxada pelos resultados da China e da Índia, foi muito superior. Mas, a exceção desses países, os resultados da economia brasileira superaram todos os demais. Quando se toma o crescimento acumulado de 2008 a 2012, que considera o período desde o início da crise, o PIB nacional cresceu 16,8%. Superou o aumento da produção mundial (15,0%), a do México (8,4%), da Rússia (9,3%), do Canadá (5,5%), que são países com os quais o Brasil disputa espaços no mercado internacional.

Se, no Brasil, o desemprego cai para os seus menores níveis históricos, lá fora ele continua crescente nas maiores economias e, principal-

mente, na Zona do Euro. As perspectivas para 2013 demonstram que ele permanecerá alto.

O cenário externo permanece volátil e cheio de incertezas. Não há ainda um processo de recuperação global. Nem os diversos governos conseguem apontar a saída para a crise, nem desenvolver ações que criam condições para a recuperação das economias. Ademais, as opções adotadas para o enfrentamento à crise, com a transferência de trilhões de dólares para o mercado financeiro, deixaram as diversas nações altamente endividadas.

E, como ainda vigoram as políticas que em última instância construíram essa crise, o receituário político adotado nesses países está baseado unicamente na austeridade fiscal. Políticas que continuarão afetando negativamente o emprego, a renda e a qualidade de vida das pessoas sem reduzir significativamente os déficits fiscais dessas nações.

Sem políticas orientadas para o crescimento e o emprego, sem capacidade de fomentar a demanda e a produção, a saída da crise será demorada e lenta. Mantida a orientação atual, a OIT<sup>1</sup> calcula que mais 4,5 milhões de trabalhadores europeus perderão o emprego nos próximos quatro anos. Já há mais de dez milhões de desempregados adicionais na Europa com relação ao início da crise (2007), e os jovens e trabalhadores menos capacitados são os mais atingidos. Segundo a OIT, “o desemprego a longo prazo está se transformando em um problema estrutural para muitos países europeus” e, em 19 deles, “mais de 40% das pessoas sem trabalho são consideradas desempregados de longo prazo, o que significa que estão fora do mercado de trabalho por mais de um ano”.

Ainda, segundo a OIT<sup>2</sup>, o problema não está restrito a nações como Espanha ou Grécia, onde já está acima de 25% e crescendo. Na média da Zona do Euro deve alcançar 11,5% em 2013, porque também está aumentando continuamente na França, na Itália e em Portugal.

No Brasil, ao contrário do que ocorre no resto do mundo, apesar do

1 OIT, 2012; Crisis del empleo en la Eurozona: Tendencias y políticas para afrontarla e OIT, 2013 The Oslo declaration, in Ninth European Regional Meeting Oslo, Norway, 8–11 April 2013

2 OIT – Panorama Laboral 2012

pequeno crescimento econômico, o país vive um bom momento do mercado de trabalho – esses números estão detalhados no Capítulo 3.

## 1.2. AS POLÍTICAS MONETÁRIA E FISCAL NOS ÚLTIMOS DOIS ANOS

No começo de 2010, quando a economia buscava saídas para a crise, o BC iniciou mais uma rodada de políticas restritivas ao crescimento. Entre janeiro e julho, subiu os juros de 8,75% para 10,75%<sup>3</sup>. Esse movimento adotado pelo BC para restringir a economia permaneceu em 2011. Os juros continuaram subindo. Passaram de 11,25% para 12,50%<sup>4</sup> nas reuniões do COPOM ocorridas até julho. Somente a partir do final de agosto de 2011, a política econômica foi afrouxada, com a redução gradual das taxas de juros.

Naquele momento, não havia mais tempo hábil para que esse recuo impactasse positivamente a economia em 2011 e nem foi suficiente para criar um cenário de maior crescimento no ano seguinte.

Em 2011, aos efeitos negativos para a produção da política monetária somaram-se consequências de uma igualmente restritiva política fiscal. Ao longo do ano, o governo federal produziu um superávit primário muito superior ao mínimo exigido pela Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, de 2011.

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

O governo abriu mão da prerrogativa de deduzir a execução do PAC e depois aumentou a meta em mais R\$ 10 bilhões, passando-a para R\$ 91,8 bilhões. O resultado final foi um ajuste ainda maior, de R\$ 93 bilhões, ou seja, R\$ 43 bilhões acima do mínimo determinado legalmente pela LDO.

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

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

Todos esses elementos, somados ao fraco desempenho da economia mundial, determinaram os baixos índices do PIB brasileiro em 2011 e, naturalmente, deixaram marcas profundas na economia do ano passado.

O objetivo de fundo do governo, ao adotar um comportamento fiscal mais restritivo em 2011, era a necessidade de contribuir com a política monetária para a redução da taxa de juros. Quando as taxas caíram, a partir do segundo semestre de 2011, os agentes econômicos duvidavam da oportunidade das medidas adotadas e julgavam que a meta de inflação (de 6,5% ao final do ano) seria rompida.

Com a política fiscal, o governo estava decidido a auxiliar o processo de queda das taxas de juros. Era, e é preciso, romper com um cenário onde o país praticava um dos maiores juros reais de todo o mundo. E, nesses dois anos, os juros caíram aos seus menores patamares históricos. Ao final de 2011, a taxa Selic estava em 11,50%, e ao final de 2012, em 7,25%. Em termos de juros reais, a queda também foi significativa. O Brasil chegou a praticar taxas de 45%, no começo do Plano Real. Ao final de 2005, essa conta era de 12,3%<sup>5</sup>. Terminou o ano de 2011 em patamares menores, de 4,5%, e 2012, em civilizados 1,4%. Algo bem mais compatível com os juros reais negativos praticados internacionalmente nesse período de crise.

Será preciso um grande esforço político para que essa nova jornada de redução dos juros não seja substituída pela retomada da ciranda financeira dos rentistas.

Juros altos explodem os custos da dívida pública. Em 2003, o país gastou 9,3% do PIB em juros da dívida pública. E, em 2012, menos de 5% do PIB foi utilizado nessa conta. Os valores ainda são muito significativos, porque como resultado de uma prática de juros sempre altos, o estoque da dívida pública ficou muito elevado. Mesmo juros baixos aplicados sobre esse montante resultam em altos encargos. Esses números estão retratados na Tabela 2.

Serão necessários vários anos sob o efeito dessa nova política de juros mais baixos para devolver razoabilidade a esses encargos.

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

E não são apenas as repercussões fiscais. Os juros altos provocam a depreciação da moeda nacional, atraindo dezenas de bilhões de dólares, ávidos pelos ganhos fáceis e garantidos dos juros da dívida pública do governo federal.

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

TABELA 2

JUROS DA DÍVIDA PÚBLICA - 2000 A 2012, VALORES CORRENTES E EM % DO PIB

	Juros nominais	
	R\$ bilhões	% PIB
2000	77.963,0	7,2
2001	86.443,7	7,3
2002	113.978,2	8,5
2003	145.204,6	9,3
2004	128.256,0	7,3
2005	157.145,6	7,3
2006	160.026,7	6,9
2007	159.532,0	6,3
2008	165.511,0	5,5
2009	171.011,0	5,3
2010	195.369,0	5,2
2011	236.673,0	5,7
2012	213.863,0	4,9

Fonte: Banco Central. Org. ANFIP e Fundação ANFIP.

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

Juros altos também criam um intransponível custo para os investimentos das empresas, que preferem manter fortunas em aplicações financeiras a aumentar o ritmo de investimentos produtivos.

Ao longo de 2012, o governo praticou um índice elevado de desonerações, estimadas na casa de R\$ 50 bilhões. E, diante das dificuldades de

acelerar os investimentos e a produção, o governo, acertadamente, viu-se forçado a reconhecer a incapacidade política e econômica de manter o arrocho fiscal que vinha praticando.

O resultado primário ao final do exercício de 2012 ficou em R\$ 86,1 bilhões, 1,95% do PIB. Um valor inferior aos 2,25% do PIB a que o governo se propunha. Para atender os limites mínimos exigidos na LDO, foram utilizadas prerrogativas legais, como o desconto parcial dos investimentos do PAC e a reversão da reserva do Fundo Soberano, constituído exatamente para reforçar o caixa em momentos de dificuldades fiscais.

### 1.3. AS RENUNCIAS TRIBUTÁRIAS

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.

Ao final da década de 90, atendendo aos acordos firmados com o FMI, o governo optou por elevar a carga tributária para fazer frente às novas metas de superávit primário. Essa lógica somente foi interrompida em 2005/2006, quando o país entrou em um novo ciclo de crescimento.

Desde então, a maior parte das leis tributárias criavam benefícios, dirigidos a segmentos industriais e econômicos prioritários, buscando aumentar a competitividade da produção nacional e incentivar os investimentos produtivos.

A Tabela 3 mostra elementos desse comportamento na arrecadação federal. De 1997 a 2005, a receita de impostos e contribuições, sociais e econômicas, passou, em termos do PIB, de 11,4% para 16,2%. Nos últimos três anos, esse patamar esteve praticamente inalterado, mantendo uma média de 15,1%, sob o efeito das novas desonerações adotadas para o enfrentamento aos problemas gerados pela crise internacional.

O aumento da receita tributária privilegiou a arrecadação das contribuições sociais da Cofins e do PIS. A receita com essas contribuições passou de 2,8% do PIB para 5,1%, de 1997 a 2005.

Além de permitir a concentração de recursos na esfera federal, porque não estão submetidas a repartição, o governo sequer estava obrigado a gastar esses recursos com a Seguridade Social. A Desvinculação das Receitas da União (vigente desde 1994, sob as diversas formas e denominações) subtrai 20% dessas arrecadações para os mais diversos usos. Com subtração de recursos e com muitas manobras que inflam artificialmente as despesas da Seguridade, fizeram da Seguridade uma importante fonte para o ajuste fiscal do período.

**TABELA 3**  
ARRECAÇÃO DA UNIÃO, IMPOSTOS E CONTRIBUIÇÕES  
SELECIONADOS - 1997A 2012

	% PIB				Participação na soma de impostos e contribuições (%)	
	Impostos e contribuições	Cofins+PIS	IPI	IR+CSLL	IPI+Cofins+PIS+Cide-combustíveis	IR+CSLL
1997	11,4%	2,8%	1,8%	4,7%	40,6%	41,2%
1998	12,0%	2,7%	1,7%	5,5%	36,2%	45,4%
1999	13,3%	3,9%	1,5%	5,5%	41,3%	41,5%
2000	14,0%	4,2%	1,6%	5,6%	41,7%	39,8%
2001	14,3%	4,4%	1,5%	5,7%	41,5%	39,9%
2002	15,5%	4,4%	1,3%	6,7%	40,2%	43,3%
2003	15,0%	4,5%	1,2%	6,5%	40,7%	43,0%
2004	15,5%	5,1%	1,2%	6,4%	43,0%	40,9%
2005	16,2%	5,1%	1,2%	7,0%	41,4%	43,4%
2006	15,8%	4,9%	1,2%	6,9%	40,4%	43,9%
2007	16,3%	4,9%	1,3%	7,3%	39,5%	45,0%
2008	16,0%	5,0%	1,3%	7,8%	40,8%	48,6%
2009	14,5%	4,6%	0,9%	7,3%	39,4%	50,1%
2010	14,5%	4,8%	1,1%	6,7%	41,7%	46,5%
2011	15,5%	4,8%	1,1%	7,4%	39,9%	48,0%
2012	15,4%	5,0%	1,0%	7,3%	39,8%	47,5%

Fonte: STN, relatórios fiscais. Org. ANFIP e Fundação ANFIP.

Essa conta da tributação indireta da União somente não ficou mais injusta, porque a arrecadação do IPI (também é um tributo indireto) diminuiu. Primeiro porque a produção industrial vem caindo em pro-

porção do PIB, segundo porque foi alvo de muitas desonerações para incentivar o consumo desses bens.

Mas, vale ressaltar que a arrecadação do Imposto de Renda e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido cresce frente ao PIB, principalmente quando comparada ao conjunto de receitas relativas a impostos e contribuições.

Entre 1997 a 2002, ela representou, em média, 41,9% do total de impostos e contribuições. Essa relação subiu para 45,0% entre 2003 e 2009. E, mesmo diante de uma menor lucratividade das empresas, essa média foi de 47,3%, entre 2010 e 2012.

O aumento da arrecadação indireta, promovida pelas políticas de ajuste fiscal, colaborou para um sistema mais iníquo. E, certamente, carreou para essas contribuições o alvo do processo de desoneração que se seguiu, conforme mostra a Tabela 4.

TABELA 4

VALORES DAS PREVISÕES DE DESONERAÇÕES E RENÚNCIAS TRIBUTÁRIAS NAS PRINCIPAIS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS DA UNIÃO, 2006 E DE 2011 A 2014

Contribuição	2006		2011		2012		2013		2014	
	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB						
CSLL	2,539	0,1%	5,821	0,2%	6,755	0,1%	8,304	0,2%	9,416	0,2%
PIS/PASEP	2,435	0,1%	6,702	0,2%	7,695	0,2%	8,930	0,2%	10,783	0,2%
Cofins	9,810	0,5%	35,046	0,9%	39,200	0,9%	45,461	0,9%	54,638	1,2%
RGPS	15,000	0,7%	18,609	0,5%	23,356	0,5%	31,305	0,6%	48,423	1,1%
Desoneração da folha					0,082	0,0%	1,318	0,0%	19,300	0,4%
<b>Soma</b>	<b>29,784</b>	<b>1,4%</b>	<b>66,178</b>	<b>1,7%</b>	<b>77,006</b>	<b>1,7%</b>	<b>94,000</b>	<b>1,9%</b>	<b>123,260</b>	<b>2,7%</b>

Fonte: Projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias para os diversos exercícios. Nota: para cada exercício, são lançados os valores previstos em cada Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias. Org. ANFIP e Fundação ANFIP.

Mas, é preciso muito cuidado para avaliar as renúncias tendo como único instrumento os valores previstos quando da elaboração de cada LDO. Embora esse relatório atenda a uma demanda constitucional, a quantificação das renúncias é muito limitada. São disponibilizados dados

referentes às respectivas estimativas com base na legislação vigente no começo do ano anterior.

Na Tabela 4, apenas como um exemplo, esse problema aparece na identificação das renúncias pela desoneração da folha de pagamentos. Quando as previsões para 2013 foram feitas, com base na legislação vigente no início de 2012, foi estimado um custo para a desoneração da folha de apenas R\$ 1,3 bilhão. Esse valor correspondia tão somente ao custo dos segmentos de têxteis, confecções, artefatos de couro e calçados elencados pela MP 540, de 2011. Não foram computados os segmentos beneficiados pela MP 563 (de abril de 2012), muito menos o custo da ampliação feita pelo Congresso durante a tramitação dessa Medida.

Mas, a Tabela 4 dá uma boa dimensão da expansão das desonerações e do crescimento das renúncias fiscais nesse período.

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

#### 1.4. A EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL EM 2012

A execução orçamentária do Orçamento da Seguridade Social em 2012 foi influenciada por um conjunto de variáveis. Entre outros, podem ser identificados:

- o baixo crescimento econômico;
- o resultado fiscal das várias medidas de desoneração e de incentivo ao investimento e à produção, implementadas para enfrentar a crise e os seus efeitos sobre a produção nacional;
- as mudanças na política monetária rumo a horizontes de menores juros;
- o aumento das despesas dos programas sociais;
- o crescimento do emprego e dos salários.

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

A Seguridade Social exibiu um bom resultado em 2012. Em um ano de baixo crescimento econômico e volumosas desonerações, as receitas totalizaram R\$ 590,6 bilhões, superando em R\$ 62,4 bilhões a arrecadação de 2011.

O resultado da Seguridade Social apresentou um saldo positivo de R\$ 78,1 bilhões, praticamente igual ao resultado do ano anterior - R\$ 77,2 bilhões.

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

**TABELA 5**  
RECEITAS, DESPESAS E RESULTADO DO ORÇAMENTO DA  
SEGURIDADE SOCIAL, 2008 A 2012

Valores correntes, em R\$ milhões

RECEITAS REALIZADAS	2008	2009	2010	2011	2012	Diferença 2012-2011	
1. Receita de contribuições sociais	359.840	375.887	441.266	509.064	568.759	59.695	11,7%
Receita Previdenciária <sup>(1) (2)</sup>	163.355	182.008	211.968	245.892	278.173	32.281	13,1%
Cofins	120.094	116.759	140.023	159.891	181.555	21.664	13,5%
CSLL	42.502	43.592	45.754	57.845	57.488	-357	-0,6%
PIS/Pasep	30.830	31.031	40.373	42.023	47.778	5.755	13,7%
CPMF <sup>(3)</sup> e Outras contribuições <sup>(4)</sup>	3.058	2.497	3.148	3.414	3.765	351	10,3%
2. Receitas de entidades da Seguridade	13.528	14.173	14.883	16.873	20.044	3.171	18,8%
Recursos próprios do MDS	161	217	361	159	173	14	9,1%
Recursos próprios do MPS	466	96	68	362	360	-2	-0,5%
Recursos próprios do MS	2.568	2.790	2.982	3.556	3.573	17	0,5%
Recursos próprios do FAT <sup>(5)</sup>	10.008	10.683	11.017	12.271	15.447	3.176	25,9%
Taxas, multas e juros da Fiscalização	326	388	455	525	491	-34	-6,5%
3. Contrapartida do Orç. Fiscal para EPU <sup>(6)</sup>	2.048	2.015	2.136	2.256	1.774	-482	-21,4%
<b>Receitas da Seguridade Social</b>	<b>375.417</b>	<b>392.076</b>	<b>458.285</b>	<b>528.193</b>	<b>590.577</b>	<b>62.384</b>	<b>11,8%</b>

(continuação)

Valores correntes, em R\$ milhões

DESPESAS REALIZADAS	2008	2009	2010	2011	2012	Diferença 2012-2011	
1. Benefícios Previdenciários	199.562	224.876	254.859	281.438	316.590	35.151	12,5%
Previdenciários urbanos	158.953	178.999	198.061	218.616	243.954	25.337	11,6%
Previdenciários rurais	39.997	44.850	55.473	61.435	71.135	9.701	15,8%
Compensação previdenciária <sup>(7)</sup>	612	1.026	1.325	1.387	1.500	113	8,2%
2. Benefícios assistenciais	15.641	18.712	22.234	25.116	30.324	5.208	20,7%
Assistenciais - LOAS	13.748	16.864	20.380	23.353	28.485	5.133	22,0%
Assistenciais - RMV	1.893	1.848	1.854	1.764	1.839	75	4,3%
3. Bolsa-Família e outras Transferências	10.605	11.877	13.493	16.767	20.530	3.763	22,4%
4. EPU - Benefícios de Legislação Especial	2.048	2.015	2.136	2.256	1.774	-482	-21,4%
5. Saúde: despesas do MS <sup>(8)</sup>	50.270	58.270	61.965	72.332	80.063	7.731	10,7%
6. Assistência social: despesas do MDS <sup>(8)</sup>	2.600	2.746	3.425	4.033	5.669	1.636	40,6%
7. Previdência social: despesas do MPS <sup>(8)</sup>	4.755	6.265	6.482	6.767	7.171	404	6,0%
8. Outras ações da seguridade social	3.819	6.692	7.260	7.552	9.824	2.272	30,1%
9. Benefícios FAT	20.694	27.135	29.204	34.173	39.950	5.777	16,9%
10. Outras ações do FAT	722	607	551	565	541	-24	-4,2%
<b>Despesas da Seguridade Social</b>	<b>310.716</b>	<b>359.196</b>	<b>401.610</b>	<b>451.000</b>	<b>512.436</b>	<b>61.436</b>	<b>13,6%</b>
<b>Resultado da Seguridade Social</b>	<b>64.701</b>	<b>32.880</b>	<b>56.675</b>	<b>77.193</b>	<b>78.141</b>		

Fonte: SIAFI. – extração Siga Brasil e para os dados do RGPS, o fluxo de caixa do MPS. Notas: (1) Apenas as receitas previdenciárias líquidas; (2) acrescidas das compensações pela desoneração da folha (R\$ 1,7 bilhão transferido e R\$ 2,4 bilhões não repassado); (3) A CPMF foi extinta em 2007; (4) inclui receitas provenientes dos concursos de prognósticos; (5) inclusive as receitas patrimoniais do FAT; (6) Corresponde às despesas com Encargos Previdenciários da União – EPU, de responsabilidade do Orçamento Fiscal; (7) compensações com outros regimes previdenciários; (8) incluem despesas de pessoal ativo e todas as demais relativas a custeio e investimento. Org. ANFIP e Fundação ANFIP.

Os dados dessa Tabela mostram como as receitas de contribuições sociais incidentes sobre o faturamento das empresas (Cofins e PIS) e sobre a folha de pagamentos (previdenciária) apresentaram um aumento em 2012 superior a 13%. E, como veremos nos Capítulos a seguir, em ambos os casos, houve um aumento significativo de renúncias e desonerações.

Em relação à arrecadação das contribuições sociais, as contribuições previdenciárias apresentam, como nos anos anteriores, um aumento expres-

sivo, que totalizou R\$ 278,2 bilhões. Esse resultado foi R\$ 32,3 bilhões superior ao de 2011, o que representou 13,1% de acréscimo.

Já está computado nesse valor repasses do Tesouro Nacional de R\$ 1,7 bilhão para ressarcimento da desoneração da folha de pagamentos e outros R\$ 2,4 bilhões, uma estimativa do Ministério da Previdência Social-MPS para o custo dessas renúncias que não foram repassados por insuficiência de crédito orçamentário, como está detalhado no Capítulo 4.

Com uma forte expansão do mercado interno, especialmente nos setores de comércio e serviços, a arrecadação das contribuições que incidem sobre o faturamento das empresas cresceu mais de 13%, em relação a 2011. A Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins arrecadou R\$ 181,6 bilhões e a contribuição para o PIS, R\$ 47,8 bilhões.

As receitas da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL decaíram em 2012. Foram arrecadados R\$ 57,5 bilhões, quase R\$ 400 milhões a menos do que em 2011. Esse resultado acompanha o efeito da crise internacional sobre a lucratividade das empresas.

As demais receitas do Orçamento da Seguridade Social, compostas por receitas próprias dos órgãos e entidades da Seguridade, somaram R\$ 20,0 bilhões, um valor 18,8% superior ao de 2011.

Finalizam esse rol de receitas, os repasses do Orçamento Fiscal correspondentes aos pagamentos realizados à conta dos Encargos Previdenciários da União, um conjunto de benefícios operacionalizados pelo INSS, mas que têm natureza própria, como os relativos à anistia e os indenizatórios.

Por não atenderem aos requisitos constitucionais da Seguridade Social, é preciso que repasses do Orçamento Fiscal façam a cobertura dessas alocações. Em 2012 esses valores corresponderam a R\$ 1,8 bilhão.

As despesas da Seguridade Social somaram R\$ 512,4 bilhões. Esse montante supera o realizado em 2011 em R\$ 61,4 bilhões, porque a maior parte das programações foi impactada por um aumento real do salário mínimo muito superior ao crescimento da economia no exercício.

As despesas com o Regime Geral de Previdência Social - RGPS somaram R\$ 316,6 bilhões. O maior aumento nessa conta se deu junto aos

benefícios previdenciários rurais, já que sofrem impacto direto do reajuste do salário mínimo.

Na área da Saúde foram gastos R\$ 80,1 bilhões. Em 2012 entrou em vigor uma nova legislação determinando os gastos mínimos em saúde - Lei Complementar n.º 141, de 13 de janeiro de 2012. E, doravante, a cada ano, o governo federal deve aplicar em ações e serviços públicos de saúde o que foi executado no ano anterior, acrescido da variação nominal do PIB do ano anterior.

Os benefícios pagos à conta do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, envolvendo 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) somaram R\$ 40,0 bilhões em 2012.

Os valores utilizados para os pagamentos dos benefícios assistenciais de prestação continuada da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS importaram em R\$ 28,5 bilhões. São beneficiários idosos e famílias com pessoas portadoras de deficiência que, em ambos os casos, precisam ser enquadrados nos critérios de baixa renda.

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

Com o processo de Busca Ativa, os gastos com os programas do Bolsa Família cresceram para R\$ 20,5 bilhões, 22,4% a mais do que em 2011. Trata-se do efeito direto da criação do Brasil Sem Miséria – um Plano para superação da extrema pobreza e para universalização das políticas sociais.

Além do conjunto de despesas associadas à Saúde e aos benefícios e transferências de renda diretamente 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. Por dificuldades encontradas na especificação das despesas, os gas-

tos operacionais do Ministério da Saúde e do Desenvolvimento Social estão classificados em conjunto com os demais programas desses órgãos.

O detalhamento de todo esse grupo de despesas está apresentado no Capítulo 5.

Como consequência do comportamento de receitas e despesas, o saldo da Seguridade Social foi de R\$ 78,1 bilhões em 2012, praticamente igual ao resultado do ano anterior - R\$ 77,2 bilhões.

Em relação ao PIB, as receitas representaram 13,4%, um valor superior aos 12,8% de 2011, recuperando os patamares pré-crise de 2007 (13,37%).

O bom momento do mercado de trabalho e a evolução positiva do faturamento das empresas ligadas aos segmentos de comércio e serviços fizeram com que as receitas crescessem acima do PIB. A única exceção ficou por conta da CSLL, pelos motivos anteriormente expostos.

As despesas da Seguridade Social também aumentaram frente ao PIB. Em 2012, elas totalizaram 11,64%, um percentual superior aos 10,89% de 2011 e os 10,65% de 2010. Assim, o saldo da Seguridade Social foi de 1,8% do PIB, ligeiramente inferior aos 1,9% de 2011.

A Tabela 6 apresenta os percentuais de receitas e despesas em relação ao PIB. O maior crescimento das despesas frente ao PIB pode ser explicado pela combinação dos seguintes fatores:

- pela influência direta do aumento real do salário mínimo (de 7,6%, em 2012), que impacta diretamente a maior parte das despesas da Seguridade Social (benefícios previdenciários, trabalhistas - do FAT e assistenciais – RMV e BPC);
- pela vinculação das despesas da Saúde à variação nominal do PIB do ano anterior (que em 2011 foi de 9,9%);
- pela pequena variação do PIB de 2012, 6,3% nominais e 0,9% real.

**TABELA 6**  
**RECEITAS E DESPESAS DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL 2005 A 2012**

	% PIB							
RECEITAS REALIZADAS	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	13,54	13,19	13,37	12,38	12,10	12,16	12,75	13,41
Receita de contribuições sociais	12,93	12,64	12,81	11,87	11,60	11,70	12,29	12,92
Receita Previdenciária <sup>(1) (2)</sup>	5,05	5,21	5,28	5,39	5,62	5,62	5,94	6,32
Cofins	4,17	3,81	3,83	3,96	3,60	3,71	3,86	4,12
CSLL	1,22	1,15	1,26	1,40	1,35	1,21	1,40	1,31
PIS/Pasep	1,03	1,01	0,98	1,02	0,96	1,07	1,01	1,09
CPMF (3) e Outras contribuições <sup>(4)</sup>	1,45	1,45	1,46	0,10	0,08	0,08	0,08	0,09
Outras Receitas da Seguridade <sup>(5)</sup>	0,61	0,55	0,56	0,51	0,50	0,45	0,46	0,50
<b>DESPESAS REALIZADAS</b>	<b>9,92</b>	<b>10,61</b>	<b>10,59</b>	<b>10,25</b>	<b>11,10</b>	<b>10,65</b>	<b>10,89</b>	<b>11,64</b>
Benefícios Previdenciários	6,64	6,99	6,86	6,58	6,95	6,76	6,79	7,19
Previdenciários urbanos	5,37	5,62	5,54	5,24	5,53	5,25	5,28	5,54
Previdenciários rurais	1,27	1,37	1,32	1,32	1,38	1,47	1,48	1,62
Compensação previdenciária <sup>(5)</sup>	0,00	0,00	0,00	0,02	0,04	0,04	0,03	0,03
Benefícios assistenciais	0,75	0,82	0,84	0,87	0,94	0,95	1,01	1,16
Assistenciais - LOAS	0,35	0,41	0,43	0,45	0,52	0,54	0,56	0,65
Assistenciais - RMV	0,08	0,08	0,07	0,06	0,06	0,05	0,04	0,04
EPU - Benefícios de Legislação Especial	0,05	0,05	0,07	0,07	0,06	0,06	0,05	0,04
Saúde: despesas do MS <sup>(6)</sup>	1,61	1,72	1,72	1,66	1,80	1,64	1,75	1,82
Assistência social: despesas do MDS <sup>(6)</sup>	0,08	0,09	0,09	0,09	0,08	0,09	0,10	0,13
Previdência social: despesas do MPS <sup>(6)</sup>	0,16	0,19	0,18	0,16	0,19	0,17	0,16	0,16
Outras ações da seguridade social	0,08	0,08	0,13	0,13	0,21	0,19	0,18	0,22
Benefícios e outras ações do FAT	0,56	0,66	0,70	0,71	0,86	0,79	0,84	0,92
<b>Resultado da Seguridade Social</b>	<b>3,62</b>	<b>2,58</b>	<b>2,78</b>	<b>2,13</b>	<b>1,01</b>	<b>1,50</b>	<b>1,86</b>	<b>1,77</b>

Fonte: SIAFI – extração Siga Brasil e para os dados do RGPS, o fluxo de caixa do MPS. Notas: (1) Apenas as receitas previdenciárias líquidas; (2) acrescidas das compensações pela desoneração da folha, sendo R\$ 1,7 bilhão transferido pelo Tesouro e R\$ 2,4 bilhões de compensações não repassadas; (3) A CPMF foi extinta em 2007, as arrecadações posteriores referem-se a fatos geradores ocorridos antes; (4) inclui receitas provenientes dos concursos de prognósticos; (5) repasse correspondente às despesas com Encargos Previdenciários da União – anistia e outras indenizações e receitas próprias dos diversos órgãos; (6) inclui as despesas de pessoal ativo e todas as demais despesas de custeio e investimento. Org. ANFIP e Fundação ANFIP.



## 2. AS RECEITAS DA SEGURIDADE SOCIAL

As receitas do Orçamento da Seguridade Social em 2012 cresceram de maneira significativa, em relação ao ano anterior. O resultado é expressivo, pois foi um ano de baixa expansão do PIB. Foram arrecadados R\$ 590,6 bilhões, superando o realizado em 2011 em mais de R\$ 62 bilhões, 11,8% de crescimento.

Em 2012, o PIB apresentou crescimento real inferior a 1%, e o seu valor nominal variou 6,3%. O aumento da arrecadação deu-se acima desse patamar. Assim, as receitas do Orçamento da Seguridade Social, que em 2011 representavam 12,75% do PIB, passaram para 13,41%, no ano passado. Na relação com o produto interno bruto, essas receitas recuperaram os patamares do período pré-crise. Em 2007, totalizaram 13,37% do PIB.

Esse aumento não decorreu de incremento das alíquotas, pelo contrário, as contribuições sociais, especialmente as que incidem sobre o faturamento das empresas (Cofins e PIS), representam hoje o principal alvo das desonerações. Em 2012, o ritmo dessas desonerações cresceu, algumas delas entraram em vigor ao longo do próprio exercício. E, em 2013, não será diferente.

Essas renúncias atendem a um conjunto muito amplo de objetivos. Na determinação dos segmentos beneficiados, contribuem para a recuperação da economia e a retomada dos investimentos privados. Atendem também, desde o último semestre de 2012, à tarefa de reduzir os preços dos produtos e constituir instrumento de controle da inflação. E, dirigidas aos segmentos

industriais ou exportadores, quando determinou que se apropriassem mais rapidamente de créditos presumidos, serviu como instrumento de compensação cambial, facilitando a exportação e a competição com os produtos manufaturados provenientes do exterior. Todavia, observa-se que os objetivos anteriormente expostos, não foram plenamente alcançados, já que a efetiva redução dos preços dos produtos ainda não foi percebida. Espera-se que tais renúncias não sejam redirecionadas apenas para o aumento da lucratividade das empresas.

Quanto aos créditos presumidos, o sistema tributário nacional já possuía mecanismos para estabelecer os créditos tributários das contribuições incidentes sobre o faturamento. Como as mudanças beneficiaram exatamente os segmentos econômicos mais afetados pela concorrência predatória de importados, ficou manifesto que a motivação para mais essa concessão do crédito é compensar parcialmente o problema cambial. Sendo justa essa compensação, ela deveria ser proporcionada com créditos do Orçamento Fiscal, nunca da Seguridade Social.

Naturalmente, a constituição desses créditos em contribuições sociais, para serem utilizados em compensações às dificuldades cambiais das empresas, não é o caminho ideal. Mas, diante do cenário externo observado nos últimos anos, há poucas alternativas.

As grandes economias estão inundando o mundo com suas moedas, como medidas de enfrentamento às suas crises, causando prejuízos aos demais países.

Mas, as rígidas regras da Organização Mundial do Comércio – OMC restringem a capacidade de resposta dos países diante dessas verdadeiras avalanches monetárias, que alteram, a seu favor, os preços relativos e os termos de troca de exportações e importações.

Por outro lado, não se pode negar que, do ponto de vista da justiça tributária, a desoneração de impostos e contribuições que incidem sobre o consumo (na forma do faturamento das empresas) favorece uma melhor adequação da carga tributária à capacidade econômica do contribuinte.

Sabidamente, os segmentos mais pobres da sociedade, dependem quase que integralmente as suas rendas no consumo de bens indispensáveis à sua sobrevivência. Assim, são mais penalizados pela tributação indireta,

que incide sobre o consumo. Os mais ricos, com maior capacidade de poupança e de formação de patrimônios, no modelo brasileiro, são submetidos a uma menor carga tributária.

A desoneração da contribuição patronal previdenciária incidente sobre a folha de pagamentos das empresas teve início em dezembro de 2011. E, os segmentos abrangidos crescem com uma grande velocidade, de forma que os volumes de recursos envolvidos nessa desoneração já estão assumindo proporções significativas.

Um acompanhamento minucioso sobre esse processo de desoneração e os valores envolvidos nessa renúncia está apresentado no Capítulo 4.

Ainda assim, apesar de todas as renúncias e a diminuição da arrecadação da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL, que acompanhou a queda de lucratividade das empresas em 2012, verificou-se um aumento das receitas do Orçamento da Seguridade.

A economia cresceu pouco, mas a diminuição da pobreza, a incorporação de amplos segmentos aos setores de classe média, a formalização do emprego, o aumento da renda do trabalho, entre outros, impulsionam o consumo interno, especialmente nas áreas de comércio e serviços, determinam novos padrões de arrecadação e o aumento das receitas, mesmo diante das desonerações que vêm sendo praticadas.

A Tabela 7 apresenta a evolução da arrecadação das receitas próprias e exclusivas da Seguridade Social em valores nominais, de 2007 a 2012.

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

**TABELA 7**  
**RECEITAS DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL, 2007 A 2012**

Valores correntes, em R\$ milhões

RECEITAS REALIZADAS	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Diferença 2012-2011	
1. Receita de contribuições sociais	340.821	359.840	375.887	441.266	509.064	568.759	59.695	11,7%
Receita Previdenciária	140.412	163.355	182.008	211.968	245.892	278.173	32.281	13,1%
Receita Previdenciária Líquida <sup>(1)</sup>	140.412	163.355	182.008	211.968	245.892	275.765	29.873	12,1%
Compensação pela desoneração folha não repassada						2.408	2.408	
Cofins	101.835	120.094	116.759	140.023	159.891	181.555	21.664	13,5%
CPMF <sup>(2)</sup>	36.382	1.004					0	
CSLL	33.644	42.502	43.592	45.754	57.845	57.488	-357	-0,6%
PIS/Pasep	26.116	30.830	31.031	40.373	42.023	47.778	5.755	13,7%
Outras contribuições <sup>(3)</sup>	2.431	2.054	2.497	3.148	3.414	3.765	351	10,3%
2. Receitas de entidades da Seguridade	13.210	13.528	14.173	14.883	16.873	20.044	3.171	18,8%
Recursos próprios do MDS	86	161	217	361	159	173	14	9,1%
Recursos próprios do MPS	1.017	466	96	68	362	360	-2	-0,5%
Recursos próprios do MS	2.442	2.568	2.790	2.982	3.556	3.573	17	0,5%
Recursos próprios do FAT <sup>(4)</sup>	9.361	10.008	10.683	11.017	12.271	15.447	3.176	25,9%
Taxas, multas e juros da Fiscalização	304	326	388	455	525	491	-34	-6,5%
3. Contrapartida do Orç. Fiscal para EPU	1.766	2.048	2.015	2.136	2.256	1.774	-482	-21,4%
<b>Receitas da Seguridade Social</b>	<b>355.796</b>	<b>375.417</b>	<b>392.076</b>	<b>458.285</b>	<b>528.193</b>	<b>590.577</b>	<b>62.384</b>	<b>11,8%</b>

Fonte: MPS, para receitas e despesas previdenciárias; SIAFI, extração Siga-Brasil, para demais receitas. Notas: (1) exclui as transferências para o Sistema S e outras entidades. (2) A CPMF foi extinta em 2007, a arrecadação posterior refere-se a fatos ocorridos durante a vigência. (3) Inclui receitas provenientes dos concursos de prognósticos. (4) Inclui rendimentos das aplicações dos recursos do FAT. Org. ANFIP e Fundação ANFIP.

## 2.1. AS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS SOBRE O FATURAMENTO

O faturamento das empresas, como base de cálculo das contribuições sociais, vem crescendo de importância. Regimes especiais de tributação, como o do lucro presumido, o das micro e pequenas empresas, já fazem incidir

um conjunto de tributos sobre o faturamento. Agora, com a desoneração da contribuição previdenciária sobre a folha de pagamentos, expressiva parcela de diversos segmentos vem se somar às micro e pequenas empresas, numa situação em que a contribuição patronal para a previdência é calculada sobre o faturamento dessas empresas e não mais sobre a respectiva folha de pagamentos.

Nesta Seção, será analisado somente o comportamento da arrecadação das contribuições típicas que incidem sobre o faturamento das empresas: da Cofins e da contribuição para o PIS.

A Cofins foi criada em 1988. À época, incidia em cascata sobre todas as etapas da produção, com uma alíquota única de 2%. Depois dos acordos com o FMI (1998) e com maiores demandas por ajuste fiscal, a sua alíquota foi aumentada para 3%. Em 2003, o setor financeiro passou a pagar sob uma alíquota de 4%. Em 2004, tornou-se não cumulativa e passou a ser compensada de uma etapa para outra. A arrecadação aumentou, porque a alíquota escolhida, de 7,6% revelou-se maior do que a incidência média ao consumidor final no mecanismo anterior; e passou a ser cobrada também do importador, para equiparar a tributação dos importados à tributação interna.

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

A Tabela 8 permite acompanhar a evolução da receita da Cofins, desde 2005, inclusive comparando-a em razão do PIB. Apresenta também dados sobre o comportamento da estimativa de renúncias a cada exercício.

Os dados das renúncias não representam a totalidade dessas operações e os valores reais são ainda maiores. Mas, pode-se notar que a evolução foi muito rápida. Elas representavam 6,4% da receita do principal da Cofins, em 2005 e, em 2008, antes da crise, já somavam 17,0% - quase o triplo. Des-

de o início da crise, as renúncias foram largamente utilizadas para mitigar os seus efeitos. Em 2009, no auge da crise, representaram 25,8%. Em 2012, essas renúncias representaram 23,2% da arrecadação da Cofins.

Outro dado importante que a Tabela 8 revela está relacionado com as políticas de recuperação de parcelas atrasadas e de parcelamentos a devedores e inadimplentes. Como as condições de refinanciamento do débito tributário adotadas em 2009 foram muito generosas, as receitas relativas à recuperação da dívida ativa foram altas. Em 2012, somente para a Cofins, as receitas de parcelamentos do principal e da dívida ativa importaram em R\$ 10,1 bilhões.

**TABELA 8**  
RECEITAS DA COFINS, 2005 A 2012, EM VALORES CORRENTES, % DO PIB  
E ESTIMATIVA DE RENÚNCIAS

Valores correntes, em R\$ milhões

Parcelas da Cofins	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Receita do Principal	85.015	88.368	99.918	117.682	114.208	138.427	157.988	169.102
Parcelamentos	1.695	824	790	898	609	237	205	10.063
Dívida Ativa	145	206	391	592	1.123	372	458	865
Juros e multas	2.742	942	736	921	820	988	974	1.525
Total geral	89.597	90.341	101.835	120.094	116.759	140.023	159.625	181.555
% PIB	4,2	3,8	3,8	4,0	3,6	3,7	3,9	4,1
<b>Renúncias</b>	<b>5.411</b>	<b>9.810</b>	<b>13.351</b>	<b>20.058</b>	<b>29.419</b>	<b>33.883</b>	<b>35.046</b>	<b>39.200</b>
<b>% Renúncias</b>	<b>6,4%</b>	<b>11,1%</b>	<b>13,4%</b>	<b>17,0%</b>	<b>25,8%</b>	<b>24,5%</b>	<b>22,2%</b>	<b>23,2%</b>

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

Essa sucessão de parcelamentos de débitos tributários tem sido apontada como instrumentos lenientes para com a irregularidade fiscal das empresas. Especialmente este último, autorizado pela Lei nº 11.941, de 2009, que determinou facilidades que acabam por incentivar a sonegação. Permiteu o parcelamento em até 15 anos, com redução de 100% sobre o valor do encargo legal e de 80% a 100% das multas de mora e de ofício; possibilitou a repactuação dos diversos parcelamentos anteriores, também com redução integral dos valores de encargo legal, com reduções para as multas de 40% a 80%. E, durante a tramitação, um dispositivo foi incluído dando um prêmio extra para as grandes empresas: os ganhos decorrentes da reversão de

provisionamentos feitos em razão desses débitos (principal, juros e multas) ficaram isentos de tributos. Ou seja, ao fazer a provisão, as empresas diminuiram os lucros e os tributos a serem pagos. Ao reverterem essas provisões se apropriaram desses ganhos e ficaram novamente isentas.

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

As receitas da Contribuição para o PIS apresentam um comportamento bastante similar ao da Cofins. Elas também cresceram com o período do ajuste fiscal, pós 1998, mas a sua transformação em uma contribuição não cumulativa antecedeu a da Cofins.

**TABELA 9**  
RECEITAS DA CONTRIBUIÇÃO PARA O PIS, 2005 A 2012, EM VALORES CORRENTES, EM % DO PIB E A ESTIMATIVA DE RENÚNCIAS

Valores correntes, em R\$ milhões

Parcelas do PIS	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Receita do Principal	21.015	23.067	25.639	30.178	30.327	39.967	41.115	44.596
Parcelamentos	323	354	180	187	139	50	46	2.461
Dívida Ativa	44	73	83	177	310	93	143	234
Juros e multa	701	321	214	288	254	262	280	447
Restituições	0	0	0	0	0	0	439	40
<b>Total geral</b>	<b>2.083</b>	<b>3.815</b>	<b>6.116</b>	<b>0.830</b>	<b>31.030</b>	<b>40.372</b>	<b>2.023</b>	<b>47.778</b>
% PIB	1,03	1,01	0,98	1,02	0,96	1,07	1,01	1,09
<b>Renúncias</b>	<b>1.317</b>	<b>2.435</b>	<b>2.377</b>	<b>3.733</b>	<b>5.651</b>	<b>6.955</b>	<b>6.702</b>	<b>7.695</b>
<b>% Renúncias</b>	<b>6,3%</b>	<b>10,6%</b>	<b>9,3%</b>	<b>12,4%</b>	<b>18,6%</b>	<b>17,4%</b>	<b>16,3%</b>	<b>17,3%</b>

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

O início da desoneração também se deu a partir de 2004, mas foi a partir de 2008, que as renúncias chegaram proporcionalmente ao seu maior valor. Desde 2009, um em cada seis reais da arrecadação do principal corresponde às renúncias do PIS.

A Tabela 9 apresenta os números da arrecadação em valores nominais e em relação ao PIB, o montante estimado para as renúncias e o seu significado percentual frente à arrecadação da parcela do principal da Contribuição para o PIS.

Em 2012, a arrecadação foi de R\$ 47,8 bilhões. Como ocorrido na Cofins, foram elevadas as receitas de parcelamentos.

## 2.2. A TRIBUTAÇÃO SOBRE O LUCRO

A Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Empresas – CSLL cumpre papéis importantes no financiamento da Seguridade Social e como instrumento de justiça tributária. É, portanto, duplamente eficaz 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.

Vários segmentos econômicos apresentam uma profunda distorção entre o lucro realizado e o seu patrimônio. Situações especiais produziram esse resultado, por exemplo, nas empresas que exploram e exportam produtos minerais e agropecuários sob a forma de commodities. Em sua grande maioria, são empresas com alto grau de automação e que apresentam baixa relação entre a folha de pagamentos e o seu faturamento, ou seja, empregam, proporcionalmente, muito pouco. E, em suas atividades de comércio exterior, a partir de 2001, são menos tributadas, já que a receita auferida com exportações está imune da incidência de contribuições<sup>6</sup>.

A Tabela 10 apresenta os dados relativos à arrecadação da CSLL, de 2005 a 2012, em valores correntes e em percentuais do PIB e, adicionalmente, os valores das renúncias.

Em 2012, a arrecadação da CSLL decaiu, em razão de uma menor lucratividade das empresas. Essas receitas foram de R\$ 53,8 bilhões, contra R\$ 56,9 bilhões, em 2011. A queda não foi maior porque a receita relativa a parcelamentos superou a conta de R\$ 2,3 bilhões.

Em relação às renúncias, houve um grande crescimento entre 2009 e 2010, quando corresponderam a mais de um sexto da arrecadação. Es-

6 EC 33, de 2001.

ses valores caíram e, em 2012, as renúncias foram equivalentes a 12,6%, (um oitavo da arrecadação).

TABELA 10

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

Valores correntes, em R\$ milhões

Parcelas da CSLL	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Receita do Principal	24.671	26.441	33.070	41.527	42.725	45.162	56.930	53.772
Parcelamentos	325	128	149	168	105	46	42	2.375
Dívida Ativa	52	93	111	259	280	145	137	494
Juros e multa	1.183	604	313	548	482	400	475	678
Restituições							261	170
<b>Total geral</b>	<b>26.232</b>	<b>27.266</b>	<b>33.644</b>	<b>42.502</b>	<b>43.592</b>	<b>45.754</b>	<b>57.845</b>	<b>57.489</b>
% PIB	1,22	1,15	1,26	1,40	1,35	1,21	1,40	1,31
<b>Renúncias</b>	<b>2.022</b>	<b>2.535</b>	<b>2.958</b>	<b>4.525</b>	<b>6.087</b>	<b>8.333</b>	<b>5.821</b>	<b>6.755</b>
<b>% Renúncias</b>	<b>8,2%</b>	<b>9,6%</b>	<b>8,9%</b>	<b>10,9%</b>	<b>14,2%</b>	<b>18,5%</b>	<b>10,2%</b>	<b>12,6%</b>

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

### 2.3. RECEITAS PROVENIENTES DOS CONCURSOS DE PROGNÓSTICOS E RECEITAS PRÓPRIAS DOS ÓRGÃOS DA SEGURIDADE SOCIAL

Integram as fontes do Orçamento da Seguridade Social as receitas provenientes dos concursos de prognósticos e as receitas próprias de todos os órgãos e entidades que participam desse Orçamento.

As receitas provenientes dos concursos de prognósticos acumulam o maior nível de aplicações em desacordo com o mandamento constitucional. Definidas como receitas do Orçamento da Seguridade Social a maior parte da alocação desses recursos encontra-se no Orçamento Fiscal, financiando clube de futebol, cultura, esporte de alto rendimento, fundo penitenciário, financiamento educacional (Programa de Crédito Educativo), entre outros.

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

Em 2012, as receitas provenientes dos concursos de prognósticos somaram R\$ 3,8 bilhões; em 2011, esses valores foram de R\$ 3,4 bilhões. O conjunto das receitas próprias totalizou R\$ 19,7 bilhões.

Nas receitas próprias duas fontes se destacam.

No Ministério da Saúde, a maior parte está relacionada à Contribuição do DPVAT e se justifica pela cobertura dos gastos decorrentes dos acidentes de trânsito.

No FAT, a maioria dos recursos resulta de retorno das aplicações do Fundo no BNDES. Constitucionalmente, 40% dos recursos do PIS são alocados para o financiamento produtivo de empresas.

**TABELA 11**  
RECEITAS PROVENIENTES DOS CONCURSOS DE PROGNÓSTICOS E  
RECEITAS PRÓPRIAS DOS ÓRGÃOS DA SEGURIDADE SOCIAL, 2005 A 2012

Valores correntes, em R\$ milhões

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Conc Prognósticos	1.578	1.956	2.431	2.054	2.497	3.148	3.414	3.765
Recursos Próprios	10.855	10.958	11.788	13.186	13.770	14.428	16.364	19.691
do MDS	97	110	64	161	217	361	159	173
do MPS	268	300	381	450	81	68	362	360
do MS	984	1.455	2.010	2.568	2.790	2.982	3.573	3.711
do FAT	9.507	9.093	9.332	10.008	10.683	11.017	12.271	15.447
Taxas, multas e juros da Fiscalização	264	261	296	321	381	443	511	491
do MPS	9			0	0	25	41	43
do MS	255	261	296	321	381	417	470	448
<b>Total geral</b>	<b>12.697</b>	<b>13.175</b>	<b>14.515</b>	<b>15.561</b>	<b>16.649</b>	<b>18.019</b>	<b>20.289</b>	<b>23.946</b>
% PIB	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5

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

A Tabela 11 apresenta esses números para o período 2005 a 2012, em valores correntes e em % do PIB.

As taxas pelo exercício do poder de polícia em entidades da Seguridade Social correspondem a valores cobrados pelas Agências fiscalizadoras do Ministério da Saúde e pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar–PREVIC. Estão incluídos nessa conta os valores relativos à multas e juros decorrentes das ações de fiscalização. Em 2012, esse conjunto somou R\$ 448 milhões.



### 3. AS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS

**N**os termos do artigo 195 da Constituição Federal foi criado o Orçamento da Seguridade Social-OSS e instituído um sistema de financiamento próprio e exclusivo para as ações de Saúde, Assistência Social e Previdência Social. As contribuições sociais recolhidas pelas empresas incidentes sobre a folha de pagamentos, sobre o faturamento e sobre o lucro, e as contribuições arrecadadas dos trabalhadores sobre os rendimentos do trabalho integram esse rol exclusivo de fontes do OSS.

A partir de 1998, de acordo com o artigo 167, inciso XI, da Constituição Federal, foi vedada a utilização dos recursos provenientes das contribuições das empresas sobre a folha de pagamentos, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do RGPS.

Do ponto de vista do seu financiamento, o RGPS ganhou, constitucionalmente, fontes exclusivas - as Contribuições Previdenciárias - às quais se somam recursos transferidos de outras contribuições sociais ou outros recursos do Tesouro Nacional, para cobrirem o conjunto das despesas obrigatórias com o pagamento dos benefícios previdenciários.

A Tabela 12 apresenta as receitas das contribuições previdenciárias desde 2005, em valores correntes, valores constantes (deflacionados pelo INPC de dezembro de 2012) e em percentuais do PIB.

Os números dessa Tabela diferem ligeiramente dos que são apresentados nos fluxos de caixa da Previdência Social.

Os dados aqui apresentados estão classificados de acordo com a data de pagamento dos tributos no sistema bancário.

No fluxo de caixa, é considerada a data de repasse dos recursos para a Previdência, o que ocorre alguns dias depois. Assim, há uma pequena diferença quando os recolhimentos se dão em data próxima à da virada do mês ou do exercício.

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

**TABELA 12**  
RECEITAS DAS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS PARA O RGPS, EM VALORES CORRENTES, VALORES CONSTANTES E EM % PIB, 2005 A 2012

Ano	valores correntes (R\$ milhões)	Variação frente ano anterior (%)	valores constantes (R\$ milhões)	Variação frente ano anterior (%)	% PIB
2005	111.614		163.305		5,20
2006	122.466	9,7	173.622	6,3	5,17
2007	139.706	14,1	190.098	9,5	5,25
2008	160.849	15,1	205.517	8,1	5,30
2009	180.655	12,3	219.784	6,9	5,58
2010	212.202	17,5	245.413	11,7	5,63
2011	245.228	15,6	266.102	8,4	5,92
2012	274.088	11,8	283.950	6,7	6,23

Fonte: Siga Brasil para os valores da arrecadação e IBGE para o INPC. Nota: Valores constantes de dezembro de 2012, atualizados pelo INPC. Org. ANFIP e Fundação ANFIP.

A evolução das receitas de contribuições previdenciárias acompanha o bom momento do mercado de trabalho. O seu crescimento pode ser observado em valores reais e em proporção do PIB.

### 3.1. O MERCADO DE TRABALHO

Em 2012, mesmo com uma pequena evolução do PIB, as contribuições previdenciárias cresceram 11,8%, em termos nominais, e 6,7%, em termos reais, já descontada a inflação. Considerando todo o período desde 2005, essa arrecadação cresceu 74% acima da inflação.

Esse crescimento da arrecadação previdenciária foi viabilizado, em boa parte, pelo desempenho do emprego formal. Desde 2004, o quantitativo de trabalhadores que terminam o ano em postos formais de trabalho, como empregados, servidores públicos ou militares, tem crescido a uma média de 5% ao ano.

Esse comportamento tem resistido mesmo quando o desempenho da economia é baixo, porque uma parcela considerável dessa transformação é resultado da formalização das relações de trabalho, que tem avançado mais rapidamente do que a própria geração de novas ocupações. E as políticas de concessão de facilidades e vantagens para a formalização das empresas têm grande importância nessa transformação.

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

O crescimento continuado das receitas das contribuições previdenciárias é resultado direto da conjugação positiva de pelo menos três fatores:

- o aumento do quantitativo de trabalhadores segurados, especialmente os contratados como empregados;
- as melhores condições de remuneração propiciadas pela diminuição crescente do desemprego em nosso país;
- um maior grau de cobertura previdenciária dos trabalhadores ocupados.

Em relação ao estoque de trabalhadores empregados, a Tabela 13 mostra como esse quantitativo tem aumentado continuamente. Entre 2004 e 2012, foram registrados mais de 18 milhões de postos de trabalho formal, segundo dados da RAIS (os dados de 2012 são estimados com base no CAGED). Apenas nos últimos nove anos, esse quantitativo apresentou um crescimento de 62% e, na média, entre 2004 e 2012, foram mais de 5,5 % ao ano.

TABELA 13

SALDO DE CONTRAÇÕES REGISTRADAS NO CAGED E ESTOQUE DE POSTOS FORMAIS DE TRABALHO, AO FINAL DE CADA EXERCÍCIO, DA RAIS, 2002 A 2012

milhares de postos de emprego

Ano	CAGED	RAIS	
	Saldo de contratações e demissões	Quantitativo de trabalhadores com vínculo ao final de cada exercício	Variação frente ano anterior (%)
2002	1.008	28.684	
2003	861	29.545	3,0
2004	1.797	31.408	6,3
2005	1.562	33.239	5,8
2006	1.550	35.155	5,8
2007	1.943	37.607	7,0
2008	1.707	39.442	4,9
2009	1.398	41.208	4,5
2010	2.630	44.068	6,9
2011	2.027	46.311	5,1
2012	1.316	47.941	3,5

Fonte: Ministério do Trabalho e do Emprego. Elaboração ANFIP e Fundação ANFIP. Nota: Os números do CAGED incluem as declarações efetivadas fora do prazo. Os números da RAIS para 2012 são estimados com base nas variações do CAGED.

A evolução das remunerações dos trabalhadores ocupados, outro fator importante para a arrecadação previdenciária, tem apresentado variações positivas, como mostra o Gráfico 1, com dados da Pesquisa Mensal de Emprego (PME) e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), ambas do IBGE.

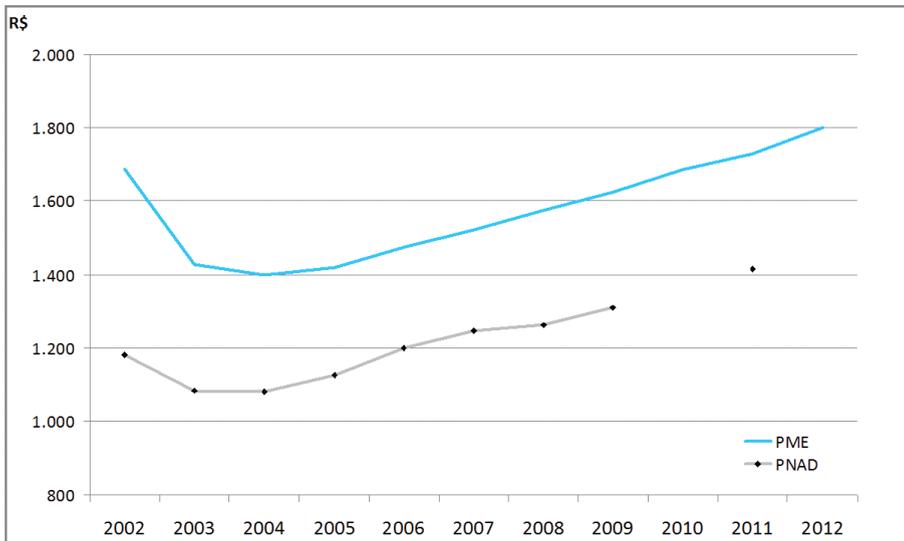
A PME acompanha a situação do trabalho nas seis principais regiões metropolitanas – São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, Recife, Porto Alegre e Belo Horizonte. São números relevantes porque retratam regiões polos. Esses dados são comparáveis apenas a partir de 2002, quando começou uma nova metodologia de tratamento das informações. Com números mensais, permite uma apropriação mais rápida das tendências do mercado de trabalho. Vale ressaltar que essas regiões metropolitanas totalizam cerca de 25% do conjunto dos trabalhadores.

A PNAD, por sua vez, tem uma abrangência nacional (exclui apenas áreas rurais da região norte), mas a pesquisa é realizada apenas no mês de

setembro. Pelo conjunto muito amplo de informações, em termos de temas pesquisados e abrangência regional, a sua divulgação não é imediata. Os dados de 2012 ainda não estavam disponíveis no momento em que publicávamos essas informações – Maio/2013.

O Gráfico 1 permite perceber que a remuneração do trabalho, tomada em seus valores médios, deflacionados pelo INPC, vem crescendo continuamente, mesmo durante os períodos mais críticos da crise (final de 2008 e começo de 2009) ou os exercícios de 2011 e 2012, quando a economia cresceu pouco.

**GRÁFICO 1**  
EVOLUÇÃO DA REMUNERAÇÃO REAL MÉDIA DO TRABALHO DAS PESSOAS OCUPADAS, 2002 A 2012, EM VALORES DE DEZEMBRO DE 2012



Fonte: IBGE. Nota: A PNAD não foi realizada em 2010, ano do Censo. Até o fechamento dessa publicação, não foram disponibilizados os dados da PNAD 2012. Org. ANFIP e Fundação ANFIP.

Nesse momento, com a expansão generalizada do emprego, o comportamento das principais variáveis do trabalho encontra grande similaridade quando observado o comportamento para as regiões metropolitanas, via PME, ou para uma abrangência territorial maior, via PNAD. No Gráfico 1, essa aproximação fica manifesta pela observação dos níveis de renda. Nas

regiões metropolitanas, a remuneração média é maior, mas o comportamento é análogo ao medido pela PNAD.

A partir de 2005, quando entrou em vigor a política de concessão de reajustes reais para o salário mínimo, a remuneração do trabalho cresceu de maneira significativa. Descontada a inflação (INPC), o aumento da média dessas remunerações ficou próximo de 27%.

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

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

Ainda hoje, a cobertura previdenciária é muito baixa. Os dados da PNAD 2011 indicam que menos de 59% dos trabalhadores ocupados contribuem para algum instituto de previdência. Mas, a situação era bem pior. Em 2002, apenas 45% dos trabalhadores ocupados eram contribuintes.

A Tabela 14, com dados da PNAD, permite acompanhar a evolução do mercado de trabalho em nosso país. De 2002 a 2011, enquanto a população economicamente ativa (ocupada ou procurando emprego) cresceu 15,4%, a população ocupada aumentou 18,5%. Foram 14,6 milhões de postos de trabalho a mais. Essa diferença dá uma boa medida da diminuição do desemprego verificada no período.

Da população ocupada, destaca-se no período, o quantitativo de contribuintes de instituto de previdência, que passou de 35,6 milhões para 54,7 milhões, crescendo 53,6%. Uma leitura desse quadro indica que a formalização do trabalho foi suficiente para superar toda a expansão dos postos de trabalho gerados no período e ampliar em muito o grau de cobertura previdenciária.

**TABELA 14**  
O MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL, 2002 A 2011

milhares de pessoas

	População Idade Ativa	População Economicamente ativa	População Ocupada	Contribuintes para Previdenciária	% cobertura previdenciária
2002	141.633	86.835	78.895	35.610	45,1
2003	144.298	88.593	79.986	37.039	46,3
2004	149.397	92.661	84.443	39.159	46,4
2005	152.250	95.747	86.863	41.005	47,2
2006	155.213	96.890	88.762	43.109	48,6
2007	157.777	97.875	89.928	45.413	50,5
2008	160.514	99.479	92.402	48.081	52,0
2009	162.746	101.073	92.686	49.567	53,5
2011	166.987	100.223	93.493	54.687	58,5
% 2002-2011	17,9	15,4	18,5	53,6	
% 2008-2011	4,0	0,7	1,2	13,7	

Fonte: PNAD – IBGE. Org. ANFIP e Fundação ANFIP

No detalhe da Tabela 14 aparecem os números demonstrando como a expansão da cobertura previdenciária cresceu muito mais do que o quantitativo de novos postos de trabalho. Entre 2002 e 2011, foram quase três vezes mais. Mas, no período depois de 2008, que coincide com o início da crise, a cobertura previdenciária cresceu mais de dez vezes.

Esses números, que retratam a expansão do emprego formal, ajudam a explicar o crescimento das contribuições previdenciárias. Entre as contribuições dos segurados, é importante ressaltar o aumento das parcelas relativas aos contribuintes individuais e facultativos, conforme demonstrado na Tabela 15. Mudanças legislativas facilitaram a regularização fiscal e previdenciária de trabalhadores ocupados sem vínculo de emprego.

O estabelecimento de uma alíquota de 5% sobre o piso (um salário mínimo) para a contribuição do microempreendedor individual de baixa renda, e para aqueles que trabalham no âmbito de sua própria residência possibilita a ampliação da cobertura previdenciária para os trabalhadores não empregados.

**TABELA 15**  
**ARRECAÇÃO DO RGPS, 2005 A 2012**

Valores correntes em R\$ milhões

<b>Contribuição previdenciária</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
<b>Contribuição dos segurados</b>	<b>22.738</b>	<b>27.352</b>	<b>31.029</b>	<b>35.202</b>	<b>39.575</b>	<b>46.190</b>	<b>53.466</b>	<b>59.587</b>
Contribuinte assalariado	20.005	24.150	27.792	31.910	36.038	42.304	47.903	53.158
Contribuinte individual	2.177	2.554	2.586	2.645	2.868	3.153	4.558	5.216
Contribuinte facultativo	550	643	646	640	663	727	999	1.206
Segurado especial	6	6	5	6	6	7	7	7
<b>Contribuição patronal</b>	<b>63.586</b>	<b>74.187</b>	<b>84.990</b>	<b>98.080</b>	<b>110.058</b>	<b>134.828</b>	<b>154.062</b>	<b>170.989</b>
Empresas - assalariados	43.069	47.863	54.822	62.906	70.331	81.996	95.383	103.192
Empresas - Simples	4.981	8.041	8.997	10.467	11.768	17.653	20.038	22.691
Empresas - sobre faturamento	0	0	0	0	0	0	0	3.108
Entidades e órgãos públicos	8.350	10.249	11.672	13.837	16.060	18.093	20.434	22.407
Entidades filantrópicas	1.147	1.272	1.389	1.577	1.775	1.944	2.138	2.409
Espectáculos desportivos	32	33	36	43	50	55	101	123
Empregadores domésticos	1.200	1.424	1.626	1.832	2.033	2.263	2.376	2.550
SAT	4.807	5.304	6.447	7.417	8.042	12.824	13.591	14.508
<b>Contribuição - outras</b>	<b>25.290</b>	<b>20.927</b>	<b>23.687</b>	<b>27.568</b>	<b>31.022</b>	<b>31.183</b>	<b>37.700</b>	<b>47.711</b>
Compensação do Tesouro pela desoneração								1.790
Compensação pela desoneração não repassada								2.408
Empresas - subrogação	7.547	8.925	10.442	12.996	14.116	16.752	19.719	22.705
Reclamatórias trabalhistas	1.042	1.084	1.328	1.522	1.574	1.737	2.000	2.425
Depósitos judiciais	2.046	1.665	1.486	1.417	3.549	1.659	1.374	1.698
Dívida ativa	395	443	407	382	545	316	567	3.046
Juros e multas	1.327	1.486	1.666	1.748	1.754	1.412	1.466	2.268
Parcelamentos	6.669	4.661	5.324	6.264	5.953	6.137	9.123	7.869
Certificados financeiros	606	683	690	672	765	547	417	317
Produção rural	1.699	1.874	2.085	2.480	2.629	2.558	2.946	3.067
Outras	3.959	105	260	86	137	66	89	119
<b>Soma</b>	<b>111.614</b>	<b>122.466</b>	<b>139.706</b>	<b>160.849</b>	<b>180.655</b>	<b>212.202</b>	<b>245.228</b>	<b>278.287</b>
<b>% PIB</b>	<b>5,2</b>	<b>5,2</b>	<b>5,2</b>	<b>5,3</b>	<b>5,6</b>	<b>5,6</b>	<b>5,9</b>	<b>6,2</b>

Fonte: SIAFI Extração SIGA Brasil – SF. Org. ANFIP e Fundação ANFIP.

A Tabela 15 apresenta os dados da arrecadação do RGPS desde 2005. Os valores estão agrupados distinguindo-se as contribuições que são referentes aos segurados, às empresas e as demais. Nesse último grupo, estão incluídas receitas como a compensação do Tesouro Nacional pela renúncia associada à desoneração da folha de pagamentos das empresas e outras formas de arrecadação que não permitem distinguir que parcelas são relativas aos segurados ou às empresas, como a subrogação, reclamações trabalhistas, parcelamentos, juros, multas etc.

Os valores diferem ligeiramente dos constantes no fluxo de caixa em razão da data de lançamento. No fluxo de caixa, a data referencial é a de recebimento pelo INSS; no SIAFI, é o de pagamento pelo contribuinte.

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

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

Foram repassados pelo Tesouro Nacional somente R\$ 1,79 bilhão, porque esse foi o limite autorizado pelo Orçamento. O governo tem iniciativa exclusiva pelos projetos de lei de crédito orçamentário e somente enviou ao Congresso a solicitação de repasse nesse montante.

Como veremos no Capítulo 4, esse valor é muito inferior ao custo da desoneração, portanto, nos termos legais, o Tesouro ainda precisa repassar recursos para compensar integralmente a Previdência Social.



## 4. A DESONERAÇÃO DA FOLHA DE PAGAMENTOS

**E**m agosto de 2011, o governo editou a MP n.º 540, com medidas para a “desoneração da folha”, beneficiando quatro setores industriais intensivos de mão de obra e que enfrentam forte concorrência de importados e dois setores de serviços. Essa MP foi convertida na Lei n.º 12.546, de 2011 e durante a tramitação, foram ampliados os benefícios, o seu prazo de vigência, inicialmente determinado para 2012, foi prorrogado para até 2014 e incluídos novos beneficiários.

Nos termos da Lei n.º 12.546, a contribuição patronal dos setores beneficiados incidiria sobre o faturamento, deduzido deste, o valor da parcela exportada. As empresas desses setores passaram a contribuir sobre o seu faturamento – 2,5% serviços, 1,5% industrial –, como contribuição patronal previdenciária. A previdência social precisaria ser compensada com transferências para fins de apuração de seu resultado. Mas, as emendas que exigiam que essa compensação fosse realizada com recursos do orçamento fiscal foram rejeitadas.

Em abril de 2012, novas medidas de desoneração foram adotadas, agora estendendo o benefício para outros setores industriais. A MP n.º 563 substituiu a base de cálculo da contribuição previdenciária patronal para o faturamento, de segmentos como têxteis, móveis, plásticos, material elétrico, autopeças, ônibus, naval, aéreo. A alíquota aplicável sobre o faturamento passou a ser de 1%. Essa redução beneficiou os demais setores que já haviam sido desonerados e pagavam 1,5% sobre o faturamento, como confec-

ções, calçados e couros. Os setores de serviços abrangidos, como TI, TIC, *call center*, chips, passaram a contribuir com 2%.

E, como ocorreu com a MP 540, durante a tramitação da MP 563, vários segmentos produtivos foram incluídos pelas emendas apresentadas à referida MP. Os benefícios da desoneração passaram a abranger os segmentos de manutenção e reparação de aeronaves; transporte aéreo e marítimo de cargas e de passageiros; e navegação de apoio marítimo e de apoio portuário. Para o segmento de serviços, também foram incluídas as empresas de transporte rodoviário coletivo de passageiros.

Ainda durante a tramitação da MP 563, o governo editou a MP 582, que incluiu outros segmentos no processo de desoneração da folha, com efeitos previstos para 2013. O benefício foi estendido para indústrias de cosméticos, farmacêutica, alimentícia, de transporte (automobilística, férrea, aviação), têxtil, metalúrgica, eletroeletrônica, bebidas, da construção civil, química, de brinquedos, linhas de produção de insumos como carnes, mariscos e pescados; especiarias e plantas medicinais, filmes fotográficos, inseticidas, tintas e vernizes, fibras e plásticos, pneumáticos, pastas de madeira, filamentos sintéticos, ferramentas, equipamentos médicos e de proteção individual etc.

Outros segmentos foram incluídos, mas na maioria essas inclusões foram vetadas na sanção do projeto de lei de conversão, com a Lei nº 12.794, de 2013. A alegação é de que não havia previsão orçamentária para suportar todas essas novas renúncias.

E, como o governo concordava com as inclusões propostas, a quase integralidade dos segmentos vetados foi incluída no processo de desoneração com vigência em 2014, pela MP nº 612, editada em seguida aos vetos da Lei nº 12.794.

Essas inovações estavam centradas nos segmentos de serviços, e abrangiam as empresas de transporte rodoviário coletivo de passageiros por fretamento e turismo; de transporte ferroviário e metroviário de passageiros; de vários segmentos industriais, de serviços aeroespaciais; de defesa; de engenharia, arquitetura e da construção de obras de infraestrutura; manutenção e reparação de equipamentos eletrônicos, ópticos, elétricos, da indústria mecânica e empresas industriais em geral.

Com a incorporação de catorze novos setores beneficiados, a desoneração da folha (que ainda pode ser ampliado durante a tramitação da MP 612<sup>7</sup>) atingiu cinquenta e seis setores. Segundo levantamentos publicados no jornal Valor Econômico<sup>8</sup>, esse conjunto é responsável por um “faturamento bruto anual no mercado interno de R\$ 1,9 trilhão, valor equivalente a 50% do Produto Interno Bruto (PIB) do país, antes dos impostos”.

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

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

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

Uma dotação com esse objetivo foi criada por crédito adicional na Lei n.º 12.751, publicada em 20 de dezembro de 2012. Mas, o valor determinado para esse acréscimo foi de apenas R\$ 1,79 bilhão, exatamente o valor solicitado pelo governo para essa despesa.

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

7 Essa MP ainda tramitava em maio de 2013, quando foi fechada essa Edição.

8 Valor Econômico, dia 8 de abril de 2013.

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

Embora os dados apresentados pelo governo, constante da Tabela 15 tenham reconhecido e efetivado o repasse no valor de R\$ 1,79 bilhão, os estudos realizados pela ANFIP e constantes da publicação *Desoneração da Folha de Pagamentos – Oportunidade ou ameaça?*<sup>9</sup>, indicam que, para o ano de 2012, a renúncia corresponde a R\$ 7,06 bilhões.

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

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

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

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

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

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

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

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

Para atender à finalidade social da medida, alguns segmentos econômicos recebem tratamento diferenciado. É o caso, por exemplo, do micro empreendedor individual, do segurado especial ou do empregador doméstico. Nesse caso, alíquotas menores e base de cálculo diferenciada são estabelecidas como forma de ampliar a cobertura previdenciária e a cidadania.

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

As diversas Medidas Provisórias que trataram da desoneração da folha apresentavam os problemas cambiais e as dificuldades frente a concorrência predatória internacional como justificativas para a desoneração e para a seleção dos segmentos beneficiados.

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

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

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

A previdência social não é responsável pelo suposto alto custo da folha.

Vale lembrar que as entidades representativas dos segmentos beneficiados consideravam que a substituição dos 20% sobre a folha de pagamentos por um percentual sobre o faturamento não significava um subsídio à

altura das suas necessidades. Essa postura levou, inclusive, diversos setores a retornarem para contribuição sobre a folha de pagamentos, dentre eles o das montadoras de automóveis, sob o argumento de que a substituição resultaria em aumento do ônus tributário.

Se, para os segmentos industriais intensivos de mão de obra, a contribuição patronal custa pouco mais do que 1,0% do seu faturamento e de que diversos setores retornaram para a contribuição sobre a folha de pagamentos, pode-se concluir que o encargo previdenciário dessas empresas não é a causa dos problemas que elas enfrentam.

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

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

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

O Quadro 1 permite acompanhar as medidas provisórias e as alterações promovidas pelo Congresso Nacional durante as respectivas tramitações.

**QUADRO 1**  
**EVOLUÇÃO DAS MEDIDAS DE DESONERAÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO PATRONAL**  
**SOBRE A FOLHA DE PAGAMENTOS DAS EMPRESAS**

Ato Normativo	Disposições
MP nº 540, de 02/08/2011	<p>Dando início ao processo de desoneração da folha de pagamentos, que transferiu a incidência da contribuição previdenciária patronal para o faturamento, a substituição alcançou as empresas que prestam exclusivamente os serviços de Tecnologia da Informação -TI e de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC e, também, empresas fabricantes de vestuário e seus acessórios, artigos têxteis, calçados, chapéus e couros.</p> <p>As alíquotas de contribuição foram fixadas em:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2,5% para as empresas de serviços; e</li> <li>- 1,5% para os segmentos industriais.</li> </ul> <p>Vigência: 1º de dezembro de 2011 a 31 de dezembro de 2012.</p> <p>A substituição não se aplica à contribuição para o financiamento da aposentadoria especial e dos benefícios decorrentes dos riscos ambientais do trabalho (RAT) e para os Terceiros (Entidades e Fundos), aplicando-se para as empresas de TI e TIC, com exceção do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação-FNDE.</p>
Lei nº 12.546, de 14/12/2011 (conversão da MP 540)	<p>Com a conversão da MP, foi ampliado o prazo de vigência da desoneração, passando de dezembro de 2012 para dezembro de 2014.</p> <p>Determinou que a União compense o Fundo do Regime Geral de Previdência Social, “no valor correspondente à estimativa de renúncia previdenciária decorrente da desoneração, de forma a não afetar a apuração do resultado financeiro da Previdência”.</p> <p>O benefício foi estendido aos fabricantes de couros, grampos, colchetes, ilhoses, botões, bolas infláveis, dentre outros.</p> <p>Vigência: 1º de abril de 2012 a 31 de dezembro de 2014.</p>

Ato Normativo	Disposições
MP nº 563, de 03/04/2012	<p>Alterando a Lei nº 12.546/2011, a MP 563 trouxe novas medidas de desoneração, estendendo o benefício para empresas do setor hoteleiro, outros serviços, bem como ampliou significativamente o rol dos produtos abrangidos, com base na Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI.</p> <p>A substituição da contribuição passou a ser aplicada às empresas que prestam serviços de call center e de TI e TIC que se dediquem a outras atividades não desoneradas.</p> <p>A alíquota de contribuição passou para:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- setores industriais: de 1,5% para 1%;</li> <li>- setores de serviços, como hotéis, TI, TIC, <i>call center</i>, chips: de 2,5% para 2%.</li> </ul> <p>Vigência: 01 de agosto de 2012 a 31 de dezembro de 2014.</p>
Lei nº 12.715, de 17/09/2012 (conversão da MP 563)	<p>A partir de 1º de janeiro de 2013, foram incluídos: a fabricação de inúmeros produtos classificados nos códigos da TIPI; o setor de transporte rodoviário coletivo de passageiros; de transporte aéreo, de transporte marítimo; de transporte por navegação; de manutenção e reparação de aeronaves; além de vários segmentos da agroindústria.</p> <p>Uma inovação importante do Projeto de Lei de Conversão - PLV assegura que as renúncias associadas à desoneração da folha de pagamentos serão cobertas com transferências do Orçamento Fiscal (antes poderiam ser utilizados recursos da própria Seguridade Social).</p> <p>Incluiu procedimentos para o cálculo da contribuição aplicado às empresas que se dediquem a outras atividades além das previstas nos art. 7º e 8º da Lei nº 12.546/2011.</p> <p>Foram fixadas as alíquotas de 2%, para as empresas de transporte rodoviário de passageiros; e 1% para os demais transportes. Definiu o conceito de Receita Bruta e exclusões para efeitos de base de cálculo da contribuição. Estabeleceu a retenção de 3,5% sobre o valor bruto da nota fiscal/fatura na contratação de empresas para a execução de serviços mediante cessão de mão-de-obra.</p> <p>Vigência: 1º de janeiro de 2013 a 31 de dezembro de 2014.</p>

Ato Normativo	Disposições
MP nº 582, de 20/09/2012, convertida na Lei nº 12.794, de 02/04/2013	<p>A cada MP e sua conversão outros produtos classificados na TIPI são acrescidos ao Anexo da Lei para aplicação da desoneração, ou seja, outros segmentos industriais são beneficiados; outros foram subtraídos.</p> <p>Vigência: 1º de janeiro de 2013 a 31 de dezembro de 2014</p> <p>Alterou o cálculo da contribuição patronal (antes previsto na MP 563) para as empresas que estão submetidas ao duplo mecanismo de cálculo (recolhem com base de cálculo sobre a folha para os produtos não desonerados e também sobre o faturamento para os produtos desonerados).</p>
MP nº 601, de 28/12/2012 (ainda estava tramitando em abril de 2013)	<p>Com vigência a partir de 1º de abril de 2013, foram incluídas empresas do setor de construção civil; empresas comerciais de varejo e ampliado o rol dos produtos abrangidos, com base na Tabela TIPI.</p> <p>As alíquotas foram fixadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2% para o setor de construção civil,</li> <li>- 1% para as empresas comerciais e para os novos produtos beneficiados.</li> </ul> <p>Inseriu novos serviços sujeitos à retenção de 3,5%</p>
MP nº 612, de 04/04/2013 (ainda tramitava em maio de 2013)	<p>Com vigência a partir de 1º de janeiro de 2014, foram incluídas para a substituição da contribuição outras empresas de transporte rodoviário, de transporte ferroviário, de transporte metroferroviário; empresas que prestam os serviços classificados na NBS; de construção de obras de infraestrutura; de engenharia e arquitetura; de manutenção, reparação e instalação de máquinas e equipamentos; que realizam operações de carga, descarga e armazenamento de contêineres; de transporte aéreo de passageiros e de carga não regular (táxi-aéreo); de transporte rodoviário e ferroviário de cargas; de agenciamento marítimo de navios; de transporte por navegação de travessia; de prestação de serviços de infraestrutura aeroportuária; empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens.</p> <p>Foram beneficiados segmentos que haviam sido vetados na sanção da Lei nº 12.794, mas determinando sua vigência para 2014.</p> <p>Dispôs que a partir de 01/09/2013, o Anexo I à Lei nº 12.546, de 2011, passa a vigorar:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>I – acrescido dos produtos classificados nos códigos da TIPI: 9619.00.00;</li> <li>II – subtraído dos produtos classificados nos códigos: 7403.21.00, 7407.21.10, 7407.21.20, 7409.21.00, 7411.10.10, 7411.21.10 e 7412</li> </ul> <p>Estabeleceu que os códigos relacionados no inciso II poderão antecipar sua exclusão da tributação substitutiva para 1º de abril de 2013, a qual será exercida de forma irretroatável mediante o recolhimento, até o prazo de vencimento, da contribuição previdenciária sobre a folha de pagamentos (incisos I e III do art. 22 da Lei nº 8.212/91), relativa a abril de 2013.</p>



## 5. AS DESPESAS DA SEGURIDADE SOCIAL

**E**m 2012, as despesas com os benefícios, serviços e atividades da Seguridade Social somaram R\$ 512,4 bilhões, crescendo 13,6% em relação ao realizado em 2011 – ver Tabela 5. Em sua maior parte, o acréscimo de R\$ 61,4 bilhões está associado ao aumento do salário mínimo, concedido em janeiro, que passou de R\$ 545 para R\$ 622. Esse reajuste, de 14,13%, incorporou um ganho real de 7,5%, correspondente ao crescimento real do PIB de 2010.

A maior parte das despesas da Seguridade Social corresponde a benefícios entregues diretamente às pessoas. De 2008 a 2012, em média 79% das despesas da Seguridade deve-se a essas transferências.

Em 2012, a previdência social, a assistência social e o FAT dispenderam R\$ 407,4 bilhões somente com benefícios. Foi um aumento de R\$ 49,9 bilhões em relação a 2011, representando cerca de 80% do crescimento das despesas totais da Seguridade Social.

Essas transferências representaram 53,9% da arrecadação líquida do governo federal (impostos, taxas, contribuições sociais e econômicas arrecadadas no exercício), deduzidas as transferências constitucionais a estados, DF e municípios, restituições e incentivos fiscais.

A Tabela 16 mostra que na média entre 2003 e 2012, pouco mais da metade dos impostos federais (51,1%) retornou para os segmentos sociais mais necessitados. Em 2012, esse percentual foi de 53,9%, porque enquanto essas

despesas cresceram com o salário mínimo, a receita líquida de impostos e contribuições foi negativamente afetada por um volume expressivo de renúncias.

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

TABELA 16

DESPESAS COM BENEFÍCIOS DA SEGURIDADE SOCIAL ENTREGUES ÀS PESSOAS, EM % DO PIB, E EM PROPORÇÃO DA RECEITA TRIBUTÁRIA LÍQUIDA DO GOVERNO FEDERAL, 2003, 2005 E 2007 A 2012

	2003	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total de benefícios às pessoas	7,3	7,9	8,4	8,1	8,7	8,5	8,6	9,3
Benefícios Previdenciários RGPS	6,3	6,6	6,9	6,6	6,9	6,8	6,8	7,2
Benefícios assistenciais (LOAS e RMV)	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,7
Bolsa-Família e outras Transferências de Renda	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5
Benefícios FAT	0,5	0,5	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,9
Total de benefícios, exceto previdência social	1,0	1,3	1,5	1,5	1,8	1,7	1,8	2,1
Receita tributária líquida do governo federal	14,7	16,7	17,0	16,5	15,8	16,1	16,9	17,2
<b>% benefícios frente receita tributária líquida</b>	<b>50,0</b>	<b>47,4</b>	<b>49,2</b>	<b>49,1</b>	<b>55,4</b>	<b>52,8</b>	<b>50,9</b>	<b>53,9</b>

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

Em relação ao salário mínimo, a Tabela 17 permite acompanhar a política de valorização, com significativos reajustes reais depois de 2005. No acumulado desde 2003, o salário mínimo teve 239% de reajuste, 71% acima da inflação acumulada (98,8%, medida pelo INPC).

O aumento real superou até mesmo o crescimento real do PIB (42,2%). Essa política permitiu que o salário mínimo ganhasse poder de compra em relação à cesta básica. Em 2002, representava o custo de uma cesta e meia e em janeiro de 2013, já podia comprar 2,36 cestas.

Durante o ápice do processo neoliberal, os salários foram uma das variáveis de ajuste dos custos da produção. A sua redução foi um importante instrumento para que as empresas brasileiras pudessem contornar os custos

da política monetária, como o câmbio fixo e os altos juros praticados no mercado interno.

Entre 1990 e 2002, o valor real do salário mínimo registrou uma queda de 13,8%. Era comum, associar qualquer aumento real para o salário mínimo ao caos na Previdência Social, face as despesas com pagamento de benefícios de prestação continuada e ao FAT.

E, ao contrário do discurso reinante, compensado com a geração de emprego e o aumento da renda do trabalho, a política de valorização do salário mínimo foi plenamente absorvida pelas contas da previdência social.

TABELA 17

EVOLUÇÃO DO SALÁRIO MÍNIMO, REAJUSTES NOMINAIS E REAIS, EM RELAÇÃO À VARIACÃO REAL DO PIB E O CORRESPONDENTE EM CESTAS BÁSICAS, 2002 A 2013

	Valor do Salário Mínimo	Reajuste Nominal	INPC	Reajuste real do Salário Mínimo	PIB variação real	Relação SM e cestas básicas (2)
Abril de 2002	200					1,42
Abril de 2003	240	20,00	18,54	1,23		1,38
Maior de 2004	260	8,33	7,06	1,19	1,15	1,47
Maior de 2005	300	15,38	6,61	8,23	5,71	1,60
Abril de 2006	350	16,67	3,21	13,04	3,16	1,91
Abril de 2007	380	8,57	3,30	5,10	3,96	1,93
Março de 2008	415	9,21	4,98	4,03	6,09	1,74
Fevereiro de 2009	465	12,05	5,92	5,79	5,17	2,01
Janeiro de 2010	510	9,68	3,45	6,02	-0,33	2,06
Março de 2011 <sup>(1)</sup>	545	6,86	6,47	0,37	7,53	2,03
Janeiro de 2012	622	14,13	6,08	7,59	2,73	2,24
Janeiro de 2013	678	9,00	6,10	2,74	0,91	2,36
Variação acumulada até	jan/12	211,0	87,4	65,9	40,9	
	jan/13	239,0	98,8	70,5	42,2	

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

A seguir são detalhadas as diversas despesas do Orçamento da Seguridade Social.

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

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

Constitucionalmente, são ações voltadas para a proteção à família, 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.

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.*”

A Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS apresenta a regulamentação desse preceito, estabelecendo um critério objetivo para a determinação da miserabilidade: a renda *per capita* de um quarto do salário mínimo. Esse benefício substituiu, com vantagens, a Renda Mensal Vitalícia.

Todavia em 2013, em julgamento do Supremo Tribunal Federal - STF, foram questionados esses requisitos objetivos de miserabilidade determinados pela Lei Orgânica da Assistência Social para a concessão do benefício de amparo assistencial ao idoso e ao portador de deficiência<sup>10</sup>. A decisão ainda não havia sido publicada no fechamento desta Edição. Não se pode antecipar o conjunto das consequências dessa decisão, mas essa lei deve ser alterada, para identificar outros critérios complementares, além do fator objetivo da renda *per capita*, para que as pessoas possam fazer jus aos benefícios.

Os benefícios de prestação continuada da LOAS são destinados a segmentos sociais onde, além da baixa renda familiar, há dificuldades para desempenhar uma atividade laboral. São requisitos exigidos: a idade avançada ou presença de pessoa com deficiência que a incapacite para a vida independente.

10 Julgamento da ADIN 1232-1 e do reconhecimento de repercussão geral no RE 567985.

TABELA 18

BENEFÍCIOS DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC) PREVISTOS NA LOAS E DA RMV PARA IDOSOS E PARA DEFICIENTES, QUANTITATIVO DE BENEFÍCIOS EMITIDOS E AS DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS POR EXERCÍCIO, EM VALORES CORRENTES - 2005 A 2012

	Benefícios emitidos (milhares)				Despesas realizadas (R\$ milhões)			
	Total LOAS e RMV				Total LOAS e RMV			
	Benefícios	(%)	Idosos	Deficientes	Benefícios	(%)	Idosos	Deficientes
2005	2.793		1.240	1.552	9.335		4.067	5.268
2006	2.940	5,3	1.336	1.604	11.571	23,9	5.145	6.426
2007	3.097	5,3	1.427	1.669	13.468	16,4	6.133	7.335
2008	3.312	7,0	1.540	1.772	15.641	16,1	7.195	8.446
2009	3.504	5,8	1.641	1.863	18.712	19,6	8.675	10.037
2010	3.704	5,7	1.709	1.994	22.234	18,8	10.365	11.869
2011	3.864	4,3	1.761	2.103	25.116	13,0	11.537	13.579
2012	3.999	3,5	1.800	2.199	30.324	20,7	14.318	16.006
	BPC - LOAS				BPC - LOAS			
	Benefícios	(%)	Idosos	Deficientes	Benefícios	(%)	Idosos	Deficientes
2005	2.277		1.066	1.212	7.540		3.481	4.059
2006	2.477	8,8	1.184	1.294	9.679	28,4	4.562	5.117
2007	2.681	8,2	1.296	1.385	11.567	19,5	5.556	6.011
2008	2.934	9,5	1.424	1.511	13.748	18,9	6.667	7.081
2009	3.167	7,9	1.541	1.626	16.864	22,7	8.163	8.701
2010	3.402	7,4	1.623	1.778	20.380	20,8	9.876	10.503
2011	3.595	5,7	1.688	1.908	23.353	14,6	11.109	12.243
2012	3.772	4,9	1.750	2.022	28.485	22,0	13.835	14.650
	Renda Mensal Vitalícia (RMV)				Renda Mensal Vitalícia (RMV)			
	Benefícios	(%)	Idosos	Deficientes	Benefícios	(%)	Idosos	Deficientes
2005	515		175	341	1.795		587	1.209
2006	463	-10,2	152	311	1.892	5,4	583	1.309
2007	416	-10,1	132	284	1.902	0,5	577	1.324
2008	377	-9,2	116	261	1.893	-0,5	528	1.365
2009	337	-10,6	100	237	1.848	-2,4	512	1.336
2010	302	-10,5	86	216	1.854	0,4	489	1.365
2011	255	-15,7	60	195	1.764	-4,9	428	1.336
2012	228	-10,6	50	178	1.839	4,3	483	1.356

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social e Resultado do RGPS em 2012, para benefícios emitidos e STN para valores. Org. Anfp e Fundação Anfp.

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

A Tabela 18 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 2012, as despesas com os benefícios da LOAS e os remanescentes da RMV somaram R\$ 30,3 bilhões; R\$ 5,2 bilhões acima dos valores de 2011, 20,7% de aumento.

Esse índice de aumento reflete a combinação dos seguintes fatores: o reajuste de 14,1% concedido ao salário mínimo e 3,5% de aumento no quantitativo de benefícios emitidos no exercício. Vale ressaltar que, em relação aos benefícios da LOAS, o aumento real do salário mínimo impacta diretamente o valor distribuído a cada beneficiário e, ainda, permite que mais famílias se enquadrem dentro dos limites de renda do programa (para ter acesso a esse benefício, as famílias precisam ter renda *per capita* inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo).

A maior parte dos benefícios de prestação continuada está concentrada na LOAS. A RMV foi criada antes da CF de 1988 e o quantitativo de beneficiários vem diminuindo a cada ano, em razão dos óbitos dos participantes, aliado ao pagamento apenas dos benefícios residuais. As emissões de novos benefícios BPC - LOAS também está menor. Em 2012, esse crescimento vegetativo foi de 4,9%, o menor desde 2005.

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

Os benefícios assistenciais do Bolsa Família, diferentemente dos benefícios de prestação continuada, não são substitutivos da renda. Existem para complementar, com condicionalidades, a renda familiar dos segmentos mais pobres.

Entre 2004 e 2012, o total de famílias beneficiadas passou de 6,6 milhões para 13,9 milhões. E, uma das maiores inovações desse processo

foi a criação do Cadastro Único para Programas Sociais - CadÚnico. Com ele criou-se um instrumento preferencial para atuação das diversas áreas de governo, ultrapassando os limites da assistência Social. Hoje, educação, da creche à formação profissional, saúde, moradia, assistência técnica rural, utilizam-se desse Cadastro para implementar diversas de suas ações.

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

Ao final de 2012, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS trabalhava com cinco tipos de benefícios:

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

A partir desse novo modelo, fica assegurada, a todas as famílias cadastradas, com crianças de 0 a 6 anos, uma renda *per capita* superior a R\$ 70. Esse foi, em 2012, o limite de renda para a extrema pobreza. Se, com o processo de Busca Ativa, a sociedade brasileira alcançar todas essas famílias miseráveis, estará assegurada a todas elas renda suficiente para que possam

sair dessa situação. E a meta é erradicar a miséria absoluta até 2014, com uma rede de promoção e de proteção social ampliada.

Essa atenção especial para as famílias com crianças de até 6 anos foi determinada pela Ação Brasil Carinhoso. Foi assegurado um reajuste de 45% no valor do benefício para crianças e adolescentes; 1,3 milhão de benefícios concedidos com a ampliação do limite de 3 para 5 filhos; e 255 mil benefícios para gestantes e nutrízes.

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

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

Com a Busca Ativa, o ano de 2012 terminou com 13,9 milhões de famílias beneficiárias. Foram localizadas e incluídas no Cadastro 791 mil famílias em situação de extrema pobreza e 550 mil famílias extremamente pobres passaram a receber os benefícios do Programa Bolsa Família.

A Tabela 19 apresenta as despesas com essas transferências desde 2004, permitindo acompanhar os dados de rendimento da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, relativos às famílias que recebem menos de  $\frac{1}{2}$  salário mínimo e as que recebem entre  $\frac{1}{2}$  e 1 salário mínimo.

A Tabela também mostra como, além do total de famílias beneficiadas, também cresceu o valor médio distribuído por família. E, assim, as despesas com esses benefícios passaram de R\$ 13,5 bilhões em 2010, para R\$ 20,5 bilhões, em 2012. Foram 52% de aumento em apenas dois anos.

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

TABELA 19

FAMÍLIAS COM RENDIMENTO INFERIOR A UM SALÁRIO MÍNIMO, QUANTITATIVO DE FAMÍLIAS INTEGRANTES DO CADASTRO ÚNICO E PARTICIPANTES DO BOLSA FAMÍLIA E O VALOR MÉDIO DOS BENEFÍCIOS A ELAS DISTRIBUÍDOS, 2004 A 2012

	Total famílias (milhares)	Rendimento Familiar			Cadastro Único	Despesas Bolsa Família (R\$ milhões)	Famílias beneficiárias do BF	Valor médio distribuído por família (R\$ por mês)
		Até 1/2 SM	Mais de 1/2 a 1 SM	Soma até 1 SM				
2004	55.879	2.796	10.483	13.279		4.858	6.572	67
2005	57.188	3.153	12.077	15.230		6.769	8.700	63
2006	58.656	3.381	12.203	15.584	15.126	7.801	10.966	63
2007	59.479	2.908	12.131	15.039	16.820	8.943	11.043	75
2008	60.934	3.538	12.275	15.813	18.284	10.605	10.558	85
2009	62.284	3.757	12.730	16.487	19.289	11.877	12.371	95
2010	nd	nd	nd	nd	20.813	13.493	12.778	97
2011	64.358	3.715	12.666	16.381	22.265	16.767	13.352	120
2012	nd	nd	nd	nd	23.200	20.530	13.902	145

Fonte: PNAD, para a renda das famílias; MDS para os dados do Bolsa Família e do Cadastro Único e Siga Brasil para as despesas do Bolsa Família. Notas: em relação à PNAD, ela não foi realizada em 2010 e os dados de 2012 não estão disponíveis. Org. ANFIP e Fundação ANFIP.

Um dado surpreendente mostrado na Tabela 19 foi a redução, entre 2009 e 2011, do número de famílias com rendimento de até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo e de até um salário mínimo. Os números de 2012 devem confirmar essa tendência de queda.

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

O MDS informa<sup>12</sup> que, para a inclusão produtiva rural, apoia as famílias em extrema pobreza para produzir mais e melhor e a comercializar seus produtos. Ampliou a construção de cisternas, a distribuição de sementes e o fomento para aquisição de insumos, além das novas condições do seguro safra. Somente com a oferta de assistência técnica e extensão rural (ATER),

12 vide nota 13.

mais de um milhão de atendimentos foram realizados, beneficiando 263 mil famílias em extrema pobreza que vivem no campo. Muitas dessas famílias também foram atendidas pelo Programa Luz Para Todos e pela ampliação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que garante a compra da produção dos agricultores familiares em extrema pobreza.

Para as famílias urbanas assistidas, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) terá um milhão de vagas até 2014 para pessoas registradas no Cadastro Único. Até o final de 2012, foram criadas 256 mil vagas em todos os Estados e há 123 mil pessoas inscritas. Dessas inscrições, 70% são de mulheres e 44% de pessoas entre 18 e 28 anos. As vagas ofertadas estão distribuídas em 189 tipos de cursos.

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

Na área da educação formal, o Programa Mais Educação, que integra o PBSM, facilita a expansão de escolas onde a maioria dos estudantes são membros de famílias beneficiárias do Bolsa Família. Em 2012, mais de 33 mil escolas aderiram ao Mais Educação, oferecendo educação em tempo integral, das quais 17 mil (53%) contam com maioria de estudantes atendidos pelo Programa Bolsa Família.

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

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

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

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

A Análise da Seguridade Social, para acompanhar a evolução das despesas com ações e serviços públicos de saúde, segue as determinações da Lei Complementar n.º 141, de 2012, que regulamentou, entre outras questões, a aplicação mínima de recursos para o setor.

Na esfera federal, consideram-se despesas com as ações e programas de saúde pública aquelas realizadas exclusivamente no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS, somadas às de custeio e de pessoal ativo do Ministério.

São excluídas despesas com juros, encargos e amortizações de dívida e ainda despesas com benefícios de transferência de renda existentes até 2004.

A LC n.º 141 mantém para o governo federal a determinação de alocar a cada ano os valores gastos no ano anterior<sup>13</sup> acrescidos da variação nominal do PIB do ano anterior, se positivo. A proposta aprovada no Senado Federal, que vinculava à saúde 30% das receitas correntes líquidas da União, não foi aprovada pela Câmara dos Deputados. Se essa formulação fosse aceita, os recursos para a saúde teriam aumentado 37% em 2012.

Ainda assim, a regulação apresenta pontos positivos. Ao restringir o conjunto de ações e serviços que podem ser utilizados para fins de apuração dos gastos mínimos, determinou uma ampliação dos valores alocados por estados e municípios, que anteriormente aplicavam recursos em programas diferentes aos definidos como próprios da saúde. A Lei também estabelece vários mecanismos para o controle social e busca coibir práticas de desvio dos recursos.

Na Tabela 20 estão apresentados os dados desde 2005 das despesas do Ministério da Saúde em ações e serviços públicos de saúde, discriminando os seus principais itens.

13 Consideram-se valores gastos os valores empenhados.

Em 2012, foram alocados nesses programas R\$ 80,1 bilhões, um valor 10,7% superior ao aplicado em 2011. Nos termos da LC n.º 141, o aumento dos gastos em 2012 deveria corresponder a pelo menos 9,9%, que foi a variação nominal do PIB.

Analisando as despesas com os diversos programas, observa-se que, proporcionalmente, as dotações relacionadas ao Saneamento Básico Rural, recebeu o maior acréscimo, representando cerca de 77%, mas esse resultado decorre da diminuição dessas despesas em 2011. As alocações nesse programa em 2012 ainda foram inferiores aos valores aplicados de 2007 a 2009.

A Assistência à Saúde dos Povos Indígenas também apresentou variação significativa, de 132%. Mas, como a Tabela 20 mostra, esses valores estavam praticamente congelados desde 2007.

**TABELA 20**  
EVOLUÇÃO DAS DESPESAS DO MINISTÉRIO DA SAÚDE, COM AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE PÚBLICA, POR SUBFUNÇÃO, DE 2005 A 2012

Valores correntes, em R\$ milhões

Subfunção	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Administração Geral	3.408	4.819	4.996	5.892	6.963	7.789	8.727	9.347
Assistência aos Povos Indígenas	4	274	302	284	341	327	307	711
Assistência Hospitalar e Ambulatorial	18.155	20.089	23.070	25.495	28.966	31.266	36.334	39.294
Atenção Básica	5.934	6.650	7.823	8.603	9.371	10.349	13.075	14.462
Saneamento Básico Rural	84	178	253	294	323	182	104	184
Saneamento Básico Urbano	656	929	1.302	898	950	861	1.169	958
Suporte Profilático e Terapêutico	2.970	3.788	4.305	4.751	6.058	6.063	7.031	8.648
Vigilância Epidemiológica	1.851	2.218	2.075	2.218	3.393	2.995	3.362	3.722
Vigilância Sanitária	186	258	250	273	292	282	309	333
Outras programações	1.268	1.545	1.422	1.562	1.613	1.851	1.915	2.403
<b>Soma</b>	<b>34.517</b>	<b>40.746</b>	<b>45.798</b>	<b>50.270</b>	<b>58.270</b>	<b>61.965</b>	<b>72.332</b>	<b>80.063</b>

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

Como ocorreu em 2011, os gastos com a Atenção Básica cresceram 10,6% mais do que as despesas com Atenção Hospitalar e Ambulatorial que foi de 8,1%. As despesas com Suporte Profilático e Terapêutico, que

inclui despesas com medicamentos, aumentaram 23,0%. Nessa conta está incluída a distribuição gratuita de medicamentos, tanto nos postos de saúde, quanto na Farmácia Popular.

As despesas com saneamento básico urbano, a cargo do Ministério da Saúde, estão relacionadas com os pequenos municípios - essas ações integram o PAC. Entretanto, ainda assim, o valor alocado em 2012 foi 20% inferior ao de 2011.

Os gastos com saúde no Brasil são insuficientes. Somando-se as despesas das três esferas, chega-se a 3,7% do PIB. Segundo estudos da Organização Mundial da Saúde – OMS, para um financiamento adequado de um sistema de cobertura universal como o brasileiro, seria necessário quase o dobro. Esses modelos custam em média 6,5% do PIB (para assegurar a saúde universal, Cuba gasta 10% do PIB). Dados da Organização Pan Americana de Saúde<sup>14</sup> indicam países onde sequer há a cobertura universal e que gastam muito mais, como EUA (7,8%), Canadá, (7,5%), México (4,9%), Argentina (4,6%), Chile (4,0%), Uruguai (9,0%).

A Tabela 21 apresenta algumas informações que permitem analisar o quantitativo de gastos de 2005 a 2012. Naturalmente que a plena atenção do direito à cobertura universal da saúde não se mede exclusivamente pela quantidade de despesas orçamentárias. São necessários outros indicadores próprios para identificar a saúde como um estado de completo bem estar físico, mental e social, e não apenas a ausência de doenças, conforme a definição da OMS.

Os dados apontam para um crescimento das alocações federais em relação a itens como PIB, valores per capita – que crescem acima da inflação.

Mas, o total de recursos aplicados não evolui positivamente em comparação aos itens relacionados à arrecadação da Receita Federal. Permanece praticamente constante nos últimos três exercícios o percentual de despesas comparadas com as receitas de contribuições sociais, com e sem a contribuição previdenciária e as receitas de impostos e contribuições.

É inegável que existem carências no financiamento do setor. Um gasto per capita de R\$ 413 pouco ultrapassa um real por habitante/dia.

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

Como mostra a Tabela 21, quando se compara o crescimento nominal dos gastos federais com a variação nominal do PIB do ano anterior, seguindo o mandamento legal para a alocação mínima de recursos do governo federal, percebe-se que o mínimo vem sendo cumprido, mas nada além.

TABELA 21

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

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Como % do PIB	1,6%	1,7%	1,7%	1,7%	1,8%	1,6%	1,7%	1,8%
Como % das Receitas de contribuições sociais	12,4%	13,6%	13,4%	14,0%	15,5%	14,0%	14,2%	14,1%
Como % das Receitas de contribuições sociais, exceto RGPS	20,4%	23,2%	22,9%	25,6%	30,1%	27,0%	27,5%	27,6%
Como % das Receita de impostos e contribuições	9,9%	10,9%	10,6%	10,4%	12,4%	11,3%	11,3%	11,8%
Gasto per capita (R\$ ano)	187	218	249	265	304	325	376	413
Crescimento dos gastos per capita (%)		16,4%	14,1%	6,5%	14,8%	6,7%	15,7%	9,8%
Crescimento dos gastos nominais (%)		18,0%	12,4%	9,8%	15,9%	6,3%	16,7%	10,7%
Variação nominal do PIB do ano anterior (%)		10,6%	10,4%	12,3%	13,9%	6,8%	16,4%	9,9%

Fonte: para as despesas, Siga Brasil; para a população IBGE (valores estimados pelo instituto para 2012). Nota: despesas do Ministério da Saúde, desconsiderados o pagamento de inativos, de juros, encargos e amortização de dívidas e transferências de renda às famílias. Org. ANFIP e Fundação ANFIP.

## 5.4. ASSISTÊNCIA SOCIAL GERAL

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

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

A Tabela 22 apresenta a evolução recente das despesas do MDS, com o detalhamento dos principais programas assistenciais.

**TABELA 22**  
EVOLUÇÃO DAS DESPESAS DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL,  
COM AÇÕES E SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2005 A 2012

Valores correntes, em R\$ milhões

Subfunção	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Assistência à Criança e ao Adolescente	542	248	280	405	592	683	652	278
Assistência Comunitária	436	1.297	1.316	1.356	1.323	1.613	1.483	2.684
Alimentação e Nutrição	348	385	404	532	544	687	795	942
Saneamento Básico Rural	64	62	66	76	82	159	455	801
Outras programações	325	191	237	230	204	283	648	964
<b>Total geral</b>	<b>1.716</b>	<b>2.183</b>	<b>2.302</b>	<b>2.600</b>	<b>2.746</b>	<b>3.425</b>	<b>4.033</b>	<b>5.669</b>
Principais programas	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Erradicação trabalho infantil	213	198	216	206	258	261	237	278
Acesso à alimentação e seg. alimentar	151	584	619	684	736	948	1.347	1.964
Proteção social básica		536	675	592	578	619	654	1.016
Proteção social especial		95	117	185	166	239	164	378
<b>Soma deses programas</b>	<b>364</b>	<b>1.413</b>	<b>1.627</b>	<b>1.666</b>	<b>1.738</b>	<b>2.066</b>	<b>2.401</b>	<b>3.635</b>

Fonte: Siga Brasil. Nota: Em outras programações estão incluídas as despesas operacionais do MDS. Alimentação e Nutrição inclui a subfunção Abastecimento. Org. ANFIP e Fundação ANFIP.

Em 2012, o total de recursos alocados para a Assistência Social teve um acréscimo de 40%. E, conforme detalhado nos programas, esse crescimento esteve associado à expansão da rede de proteção básica, descentralizada, com recursos entregues aos municípios para construção e funcionamento da rede do Sistema Único de Assistência Social. O aumento das despesas com a Proteção Social Básica foi de 55% e com a Proteção Social Especial (que inclui as unidades de tratamento a usuários do crack), foi de 130%.

As alocações para acesso à alimentação e segurança alimentar também cresceram bastante. As ações desses programas incluem fomento a atividades produtivas, aquisição de alimentos da agricultura familiar, distribuição de alimentos, acesso à água para consumo humano e para a produção de alimentos.

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

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

Assim, preponderam as despesas com pessoal ativo<sup>15</sup>, modernização tecnológica e instalação e funcionamento das unidades de atendimento.

Em 2009, verificou-se um maior crescimento das despesas com instalação de agências, resultado da expansão e da interiorização da rede própria de atendimento. Em 2012, depois de menores alocações em 2010 e 2011, as despesas com instalação, ampliação e reformas das redes de atendimento voltaram a crescer, tendo duplicado. As despesas com o funcionamento das unidades de atendimento também aumentaram. Em 2012, foram 25% a mais.

A Tabela 23 apresenta as despesas administrativas e operacionais do Ministério da Previdência Social, exceto as despesas com benefícios.

**TABELA 23**

**EVOLUÇÃO DAS DESPESAS DO MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2005 A 2012**

Valores correntes, em R\$ milhões

Especificação	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Instalação, reformas e ampliação de redes de atendimento	14	60	41	117	440	94	89	194
Funcionamento das unidades de atendimento	321	325	448	443	483	568	589	734
Previdência eletrônica, cadastro e modernização tecnológica	341	486	615	540	602	646	682	684
Administração e outras despesas	2.728	3.671	3.688	3.656	4.739	5.174	5.406	5.559
<b>Total</b>	<b>3.404</b>	<b>4.542</b>	<b>4.792</b>	<b>4.755</b>	<b>6.265</b>	<b>6.482</b>	<b>6.767</b>	<b>7.171</b>

Fonte: SIAFI – extração Siga Brasil. Org. ANFIP e Fundação ANFIP.

15 As despesas de pessoal, incluídas na Tabela 23 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.

## 5.6. OUTRAS AÇÕES DA SEGURIDADE SOCIAL

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

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

Para melhor compreensão, a Tabela 24 apresenta essas despesas agrupadas.

**TABELA 24**  
EVOLUÇÃO DAS DESPESAS EM OUTRAS AÇÕES DA SEGURIDADE SOCIAL,  
REALIZADAS EM DIVERSOS ÓRGÃOS, 2005 A 2012

Valores correntes, em R\$ milhões

Especificação	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Infância, adolescência, idoso e pessoa com deficiência	33	34	71	69	89	92	50	65
Ações saneamento	34	54	1.511	1.696	2.526	1.409	1.334	2.641
Alimentação do educando	1.226	1.480	1.521	1.490	2.023	3.039	3.058	3.313
Hospitais de ensino	360	405	431	493	1.998	2.672	3.040	3.295
Auxílio financeiro atingidos por desastres naturais								463
Outras ações de seguridade social	91	29	43	70	57	49	69	46
<b>Soma</b>	<b>1.744</b>	<b>2.004</b>	<b>3.577</b>	<b>3.819</b>	<b>6.692</b>	<b>7.260</b>	<b>7.552</b>	<b>9.824</b>

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

Em 2012, essas ações somaram R\$ 9,8 bilhões, sendo superior ao de 2011 em 30%, que corresponde a R\$ 2,3 bilhões.

Desde 2009, crescem ano a ano as alocações de recursos para os hospitais universitários. Em 2012, o aumento foi de 8%, mas em relação a 2009, já acumula 65% de aumento. O Ministério da Educação - MEC tem dedi-

cado esforços para a reestruturação e revitalização desse importante instrumento de atenção especializada, que funciona como apoio ao SUS.

Outro destaque em 2012, foi a criação de um auxílio financeiro para as famílias atingidas por desastres naturais. Já no primeiro ano de vigência, quase meio bilhão de reais foi alocado com a finalidade de atender aos atingidos por esses desastres, tendo como principal fator a seca.

Na merenda escolar, que é financiada com recursos de contribuições sociais, houve um aumento de 8%, que está associado à ampliação do atendimento em creches e à expansão das vagas em turno integral.

## 5.7. FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR - FAT - BENEFÍCIOS E OUTRAS AÇÕES.

As receitas e as despesas do FAT integram o Orçamento da Seguridade Social. A principal despesa, o seguro desemprego, tem, constitucionalmente, caráter substitutivo da renda do trabalho. O inciso III do art. 201 da Constituição Federal estabelece esse programa como previdenciário, embora não seja operacionalizado pelo INSS.

A principal receita do Fundo é a Contribuição Social para o PIS, incidente sobre o faturamento das empresas, tratando-se de uma fonte de financiamento exclusiva do Orçamento da Seguridade Social.

As despesas do FAT são divididas em dois grupos, um para benefícios e outro para as demais ações do Fundo.

São benefícios do FAT o seguro desemprego e o abono salarial.

O seguro desemprego garante a assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa. Também é beneficiado, independentemente de qualquer vínculo anterior, o trabalhador resgatado de regime de trabalho forçado ou da condição análoga à de escravo. Para os períodos de defeso, quando o pescador ou marisqueiro não pode trabalhar, também é concedido o benefício. Doravante, com a promulgação da Emenda Constitucional n.º 72, em abril 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 destinadas a trabalhadores que têm o seu contrato de trabalho suspenso.

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

A Tabela 25 apresenta a evolução das despesas dos benefícios e, ainda, as despesas das outras ações voltadas para a intermediação do emprego, a qualificação profissional e o desenvolvimento de diversas políticas na área do trabalho.

O FAT também financia os diversos sistemas de registro e controle do emprego, como a Relação Anual de Informações Sociais - RAIS, o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - CAGED e a Pesquisa Mensal de Emprego - PME. Merecem destaque os valores realizados a partir de 2009 com os pagamentos de seguro desemprego, do abono salarial, da bolsa qualificação e das despesas com treinamento e capacitação.

Em 2012, foram distribuídos mais de R\$ 40,0 bilhões em benefícios trabalhistas. Essa despesa cresceu R\$ 5,8 bilhões em relação a 2011, um aumento de 16,6%.

O abono salarial foi o benefício que mais se expandiu, com 18,9% em relação a 2011. Esse aumento decorre da valorização do salário mínimo e da ampliação do quantitativo de trabalhadores formalizados.

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

Em relação ao seguro desemprego, a maior formalização do trabalho está sendo acompanhada de um aumento na rotatividade da mão de obra. No Brasil, essa rotatividade sempre foi elevada. Primeiro, porque em

cenários de altas taxas de desemprego, a rotatividade cumpre um papel de reduzir o custo do trabalho, ao permitir a contratação de novos empregados por salários inferiores ao dos demitidos. Segundo, porque com as terceirizações e contratações temporárias, o empregador também alcança um menor custo do trabalho.

TABELA 25

EVOLUÇÃO DOS PAGAMENTOS REALIZADOS COM BENEFÍCIOS DO FAT E AS DESPESAS COM AS PRINCIPAIS AÇÕES DO FUNDO, DE 2005 A 2012

Valores correntes, em R\$ milhões

Benefícios do FAT	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Abono salarial	2.755	3.957	5.096	5.975	7.565	8.758	10.379	12.336
Seguro desemprego	8.396	10.601	12.353	14.153	18.583	19.235	22.488	25.690
Seguro desemprego trab do-méstico	9	10	13	15	17	20	23	27
Seguro desemprego pescador	212	331	484	540	908	1.179	1.264	1.893
Seguro desemprego resgate trab escravo	2	4	5	6	4	3	3	4
Bolsa qualificação	4	6	5	4	58	9	15	
<b>Total benefícios</b>	<b>11.378</b>	<b>14.910</b>	<b>17.957</b>	<b>20.694</b>	<b>27.135</b>	<b>29.204</b>	<b>34.173</b>	<b>39.950</b>
Outras Ações do FAT	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Políticas na Área do Trabalho	70	78	81	96	72	79	92	93
Funcionamento das Unidades Regionais	59	69	69	86	79	84	85	99
Qualificação de Trabalhadores	140	117	102	159	170	166	98	59
Habilitação ao Seguro-Desemprego	28	41	29	32	36	26	38	141
Cad de Emp. e Desempregados - CAGED	17	17	19	17	16	20	20	19
Outras programações	229	361	379	332	234	175	232	130
<b>Total Outras Ações do FAT</b>	<b>543</b>	<b>683</b>	<b>680</b>	<b>722</b>	<b>607</b>	<b>551</b>	<b>565</b>	<b>541</b>
<b>Benefícios e outras ações do FAT</b>	<b>11.922</b>	<b>15.593</b>	<b>18.636</b>	<b>21.416</b>	<b>27.742</b>	<b>29.755</b>	<b>34.738</b>	<b>40.491</b>

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

Mesmo quando as taxas de desemprego diminuíram regularmente a

partir de 2005, a rotatividade não diminuiu. Assim, além do impacto dos aumentos reais do salário mínimo, o público alvo também cresceu, afetando duplamente as despesas com esse benefício.

O crescimento das despesas com benefícios do FAT já provoca, inclusive dentro do governo, evocações por mudanças nos critérios à sua concessão.

A manutenção desses benefícios é fundamental para repor direitos de cidadania afrontados pela alta rotatividade dos empregos.



## 6. A PREVIDÊNCIA SOCIAL EM 2012

As receitas previdenciárias, o processo de desoneração da folha de pagamentos das empresas e o mercado de trabalho foram discutidos em Capítulos anteriores. Neste, são atualizados outros debates que envolvem a Previdência. Afinal, o Regime Geral de Previdência Social – RGPS precisa ser discutido sob enfoques que ultrapassem os frios números de receitas e despesas.

A Previdência integra o sistema de Seguridade Social, com a função principal de garantir a cobertura de uma renda substitutiva para o trabalho nos casos de ocorrência de eventos que resultem em incapacidade laboral, protegendo o trabalhador e o seu dependente e, em especial, a maternidade e a gestante.

Está subordinada ao conjunto de princípios e objetivos da Seguridade Social determinados pela Constituição, respondendo pela promoção da universalidade de cobertura, da equidade e da distributividade e, enfim, pela construção de uma realidade de bem estar e de justiça social. Vale ressaltar que os trabalhadores urbanos e rurais têm assegurado o direito constitucional à cobertura previdenciária.

Assim, as regras de concessão de benefícios, de carência, de contribuição, entre outros aspectos, precisam estar em sintonia com a realidade, as condições demográficas e do mercado de trabalho - com atenção especial para dados como população em idade ativa, taxas de ocupação de mão de obra, saúde do trabalhador, desemprego e desalento, massa salarial, salário médio, produtividade do trabalho.

Não podemos permitir que se estabeleçam condições de financiamento, sistema de carências, requisitos e definição dos valores de benefícios que dificultem o acesso dos trabalhadores ao vínculo previdenciário e aos seus benefícios.

Ao longo da década de 90, a Previdência Social foi alvo de muitos ataques. Pouco tempo depois da regulamentação dos inúmeros avanços constitucionais, (Leis n.º 8.212 e 8.213, de 1991) foi enviada uma proposta de reforma constitucional que buscava limitar o acesso aos benefícios previdenciários.

Ainda que essa iniciativa não tenha prosperado, inúmeras leis, medidas provisórias e um amontoado de regulamentações infra legais ampliaram carências, diminuíram o valor dos benefícios, contribuindo para afastar o trabalhador dos direitos previdenciários.

Em 1998, aprovou-se uma Emenda Constitucional que pode ser resumida em: uma reforma para cortar direitos, ampliar exigências e estabelecer um modelo com menores garantias para o trabalhador.

Um dos principais argumentos pelas mudanças baseava-se em uma abordagem que envergava a Previdência Social, não pela cidadania que ela construía, mas pela perspectiva de necessidade de aportes financeiros. Naturalmente, calculada a partir de dados nada transparentes e apropriados em desacordo com os preceitos constitucionais. Pouco importava que esse chamado déficit havia sido construído pelos próprios defensores das reformas.

Até 1994, mesmo tomando as contas previdenciárias, ao arrepio constitucional, tão somente pelas receitas de contribuições de trabalhadores segurados e seus empregadores, as receitas superavam as despesas.

Essa realidade se inverteu quando a precarização do mercado de trabalho e a participação dos salários na renda nacional foi reduzida, de tal forma que essa arrecadação tornou-se inferior às despesas com benefícios.

Essa situação foi se alterando e, a partir de 2004, os números do mercado de trabalho foram muito positivos para a geração de emprego e, paulatinamente, até mesmo para a remuneração dos trabalhadores.

Essa nova realidade, edificada com o aumento progressivo da formalização do emprego, construiu novos parâmetros para a discussão da previ-

dência social. Praticamente afastou, ou pelo menos mitigou, os agressivos discursos que localizavam nas contas da previdência os grandes males para as finanças do governo federal.

Os partidários das reformas sempre esconderam da sociedade que o modelo previdenciário brasileiro havia sido criado numa lógica tripartite de financiamento. O que denominavam déficit era - e continua sendo - tão somente a diminuta parcela de recursos que caberia, naturalmente, ao Estado brasileiro contribuir. Como é, aliás, em todos os demais países que adotam esse modelo previdenciário.

Os defensores da Previdência Pública, entre eles a Anfiip, travaram longas lutas de resistência. Mas, somente reverteram, em parte, esse discurso único pela restrição dos direitos previdenciários quando, em 2007, no Fórum de Previdência Social, demonstrou-se que a recuperação do mercado de trabalho determinava o financiamento previdenciário.

Reconheceu-se a condição superavitária da previdência urbana e o importante papel das renúncias e imunidades na fabricação do chamado déficit do setor rural. Foram afastados, assim, os inúmeros argumentos por mais uma rodada de reformas para suprimir ou diminuir direitos de natureza previdenciária.

Desde então, o mercado de trabalho melhorou ainda mais, o desemprego caiu para os níveis mais baixos, a renda aumentou, a formalização ultrapassou marcas importantes. Segundo os dados da PNAD<sup>16</sup>, os empregados com carteira assinada já representam 75,4% do total de empregados, excluindo-se o trabalho doméstico - e considerando-se esse importante contingente de trabalhadores, 70,7%.

A Tabela 26 mostra a evolução positiva de alguns desses indicadores que, em conjunto com os dados apresentados na Tabela 14, sobre o aumento da empregabilidade e da formalização dos postos de trabalho, e no Gráfico 1, mostrando a elevação da renda do trabalho, ajudam a entender como a recuperação do mercado de trabalho foi partícipe da recuperação verificada nas contas de financiamento da Previdência Social.

16 Dados da PNAD 2011

**TABELA 26**  
**INDICADORES DO MERCADO DE TRABALHO SEGUNDO A PNAD,**  
**EXERCÍCIOS SELECIONADOS DE 2002 A 2011**

	2002	2004	2006	2008	2009	2011
% empregados sobre ocupados	54,2%	55,1%	55,9%	58,6%	58,5%	60,9%
% empregados c/ carteira sobre total empregados	65,8%	66,8%	68,3%	70,7%	71,8%	75,4%
% empregados sem carteira sobre ocupados	18,5%	18,3%	17,7%	17,2%	16,5%	15,0%
% trab. domésticos sobre ocupados	7,7%	7,6%	7,6%	7,2%	7,8%	7,1%
% trab. domésticos c/ carteira	25,7%	25,7%	27,1%	26,8%	27,6%	30,6%
% trab. domésticos sem carteira	74,2%	74,2%	72,9%	73,2%	72,4%	69,4%
% emprego formalizado (inclui doméstico)	60,8%	61,8%	63,4%	65,9%	66,6%	70,7%
% empregado ã formalizado (inclui doméstico)	39,2%	38,2%	36,6%	34,1%	33,4%	29,3%
% sem remuneração, próprio uso e consumo	11,5%	11,2%	10,9%	9,5%	8,9%	7,6%
% contribuintes previdência	45,1%	46,4%	48,6%	52,0%	53,5%	58,5%

Fonte: PNAD, diversos exercícios. Org. ANFIP e Fundação ANFIP.

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

E, embora o desemprego esteja nos níveis mais baixos desde que a atual série passou a ser medida, em 2002, o desalento - a quantidade de pessoas que sequer estão procurando emprego - ainda é alto, especialmente entre os jovens.

Ressalte-se que, segundo o IPEA<sup>17</sup>, esse desalento decorre de uma percepção de que as exigências para a ocupação das vagas estão acima das suas possibilidades, faltando-lhe escolaridade ou experiência exigidas.

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

Essa necessidade, como mostra a Tabela 27, apresenta a tendência de queda, seja em valores nominais, seja em percentuais do PIB.

<sup>17</sup> Sistema de Indicadores de Percepção Social, fevereiro de 2011

Os dados de receitas e de despesas do Regime Geral de Previdência Social permitem acompanhar os valores oficialmente divulgados, que ignoram a existência das renúncias previdenciárias e a reposição da parcela da CPMF que financiava parte da Previdência rural.

**TABELA 27**  
RECEITAS E DESPESAS DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL,  
VALORES DIVULGADOS, 2004 A 2012

valores correntes, em R\$ milhões

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Receitas	93.766	108.434	123.520	140.412	163.355	182.008	211.968	245.892	278.173
Despesas	128.743	146.010	165.585	185.293	198.950	223.850	254.859	281.438	315.089
Compensação previdenciária					612	1.026	1.325	1.387	1.500
<b>Saldo</b>	<b>-34.977</b>	<b>-37.576</b>	<b>-42.065</b>	<b>-44.882</b>	<b>-36.207</b>	<b>-42.867</b>	<b>-44.215</b>	<b>-36.933</b>	<b>-38.417</b>
Saldo % PIB	-1,8%	-1,7%	-1,8%	-1,7%	-1,2%	-1,3%	-1,2%	-0,9%	-0,9%
<b>% benefícios coberto por outros recursos da Seguridade</b>	<b>27,2%</b>	<b>25,7%</b>	<b>25,4%</b>	<b>24,2%</b>	<b>18,2%</b>	<b>19,1%</b>	<b>17,3%</b>	<b>13,1%</b>	<b>12,2%</b>

Fonte: MPS. Org. ANFIP e Fundação ANFIP.

Mesmo em relação à desoneração da folha de pagamentos das empresas, os dados divulgados pelo Ministério da Previdência Social, pelo Tesouro Nacional e pelo Banco Central, ignoram o conjunto dos valores de ressarcimento determinado legalmente.

Os dados apenas incorporam uma reposição de R\$ 1,7 bilhão, conforme demonstrado no Capítulo 4. Os números do MPS indicam que faltaram crescer a essa reposição pelo menos R\$ 2,4 bilhões. E essa é uma conta diminuta. Ela ignora o fato de que, em novembro e dezembro, deveriam ser recolhidas pelas empresas as parcelas da contribuição patronal sobre o 13º salário e, portanto, as renúncias são ainda maiores.

Nos dados divulgados, a parcela da reposição integralizada pelo Tesouro Nacional está incorporada à contribuição previdenciária. Na Tabela 27 está somada a essa parcela o restante que não foi repassado, de R\$ 2,4 bilhões.

Em 2012, o RGPS arrecadou R\$ 278,2 bilhões. As despesas com benefícios foram de R\$ 315,1 bilhões. Em um ano em que verificou-se uma grande diminuição no ritmo de contratações e que foi concedido um aumento real de 7,5% ao salário mínimo, as receitas cresceram mais do que as despesas, 13,1% e 12,0%, respectivamente.

Nesse horizonte, a parcela de benefícios previdenciários que é coberta com outros recursos da Seguridade Social foi de 12,2%, um montante inferior ao de 2011, 13,1% e muito menor do que o de 2004, 27,2%.

Vale sempre lembrar: esse percentual corresponde à participação do Tesouro Nacional, através do orçamento da Seguridade Social no financiamento da Previdência Social. Os 12,2% de 2012, são verdadeiramente muito pequenos para um modelo tripartite de financiamento.

Outro elemento importante para a análise dos dados da Tabela 27 é a consistente queda da demanda por aportes externos em relação ao PIB. Em 2012, essa necessidade de cobertura foi inferior a 1% do PIB, o que representa a metade do que em 2004.

O RGPS demanda hoje cada vez menos recursos extras - que são muito menores do que os praticados internacionalmente. Segundo o IPEA<sup>18</sup>, na média dos países da União Europeia membros da OCDE, os recursos do Tesouro respondem por 36% das despesas previdenciárias - quase o triplo do verificado no Brasil em 2012.

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

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

E, nesses casos, o RGPS deveria ser integralmente ressarcido, não se

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

pode exigir equilíbrio financeiro e atuarial, como previsto legalmente, sem a integral e pronta compensação dos valores das renúncias.

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

Até 2007, essa parcela da CPMF<sup>19</sup> era utilizada para compensar os baixos níveis de contribuição do setor rural. Assim, a partir de 2008, o RGPS perdeu, sem qualquer compensação, algo como R\$ 10 bilhões ao ano, em valores de 2007.

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

Mas as contas apresentadas sobre o resultado de receitas e despesas do RGPS sequer fazem menção a essa perda considerável de recursos.

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

Uma das deliberações do Fórum de Previdência Social (2007), foi sempre apresentar as receitas e as despesas em conjunto com as informações sobre as renúncias. Mas, independentemente da forma como são apresentados os números previdenciários, a grande mídia e o senso comum pretendem sempre ressaltar a necessidade de recursos do regime, ignorando a parcela das renúncias.

A Tabela 28 apresenta os números de receitas e despesas do RGPS, considerando-se as renúncias.

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

TABELA 28

RECEITAS E DESPESAS DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL,  
COM COMPENSAÇÃO DAS RENÚNCIAS, 2004 A 2012

Valores correntes, em R\$ milhões

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Receitas	111.847	128.887	145.989	164.921	178.598	199.914	230.152	267.048	300.554
Previdenciárias	93.766	108.434	123.520	140.412	163.355	182.008	211.968	245.892	278.173
CPMF	6.997	7.663	8.420	9.574					
Renúncias	11.084	12.789	14.048	14.934	15.242	17.906	18.184	21.156	22.381
Despesas	128.743	146.010	165.585	185.293	199.562	224.876	256.184	281.438	316.590
Benefícios	125.642	141.922	161.274	180.162	193.491	217.343	247.390	272.839	308.299
Sentenças	3.101	4.088	4.312	5.132	5.459	6.507	7.469	7.212	6.791
Compensação					612	1.026	1.325	1.387	1.500
<b>Saldo Encontrado</b>	<b>-16.896</b>	<b>-17.124</b>	<b>-19.597</b>	<b>-20.373</b>	<b>-20.964</b>	<b>-24.962</b>	<b>-26.032</b>	<b>-14.390</b>	<b>-16.036</b>
<b>Saldo % PIB</b>	<b>-0,87%</b>	<b>-0,80%</b>	<b>-0,83%</b>	<b>-0,77%</b>	<b>-0,69%</b>	<b>-0,77%</b>	<b>-0,69%</b>	<b>-0,35%</b>	<b>-0,36%</b>

Fonte: MPS. Notas: (1) A CPMF foi extinta em 2007; (2) Os valores divergem das publicações anteriores pela exclusão da CSLL vinculada às atividades financeiras. Org. ANFIP e Fundação ANFIP.

A seguir, são apresentados os dados em separado, dos subsistemas urbano e rural, como deliberado pelo Fórum de Previdência Social. Essa separação não significa atribuir aos benefícios rurais aspecto não contributivo ou assistencial, como fazem alguns autores. Mas, permite compreender melhor a relação entre o mercado de trabalho e a Previdência Social e, com isso, facilitar aos trabalhadores e aos defensores da Previdência se contraporem às propostas de mudanças que visam a diminuir os direitos previdenciários.

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

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

Em meio a um expressivo processo de geração de empregos formais, que nos últimos dez anos alcançou a marca de 18 milhões de novos

postos, as contribuições previdenciárias urbanas já ultrapassam o volume de despesas com o pagamento dos benefícios.

Além do resultado econômico favorável, a ampliação da cobertura previdenciária, uma das decorrências desse resultado, proporciona maiores espaços de cidadania e tem também reflexos políticos positivos, quando subtrai argumentos daqueles que sempre defenderam reformas na Previdência, com cortes de direitos, como a implantação da idade mínima.

Em 2012, como mostra a Tabela 29, a receita realizada pelas contribuições previdenciárias do subsetor urbano superou o total de despesas com benefícios em R\$ 28,4 bilhões e, se consideradas as renúncias, esse superávit totaliza R\$ 48,1 bilhões, representando mais de 1% do PIB.

TABELA 29

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

Valores correntes em R\$ milhões

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Receitas	115.728	131.405	148.775	171.332	192.917	222.087	259.049	292.028
Previdenciárias	105.086	119.715	136.167	158.383	177.444	207.154	240.534	272.397
Renúncias	10.642	11.690	12.609	12.949	15.474	14.933	18.515	19.632
Despesas	118.626	133.216	147.386	159.565	178.999	199.461	218.616	243.954
<b>Saldo (R\$ milhões)</b>	<b>-2.898</b>	<b>-1.811</b>	<b>1.389</b>	<b>11.767</b>	<b>13.918</b>	<b>22.626</b>	<b>40.433</b>	<b>48.075</b>
<b>Saldo (% PIB)</b>	<b>-0,13</b>	<b>-0,08</b>	<b>0,05</b>	<b>0,39</b>	<b>0,43</b>	<b>0,60</b>	<b>0,98</b>	<b>1,09</b>

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

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

Dentre essas reivindicações, a revisão das regras de concessão dos benefícios, com a revogação do fator previdenciário e a ampliação dos reajustes concedidos aos aposentados e pensionistas que recebem benefícios superiores ao salário mínimo vem sendo negadas.

## 6.2. AS RECEITAS E AS DESPESAS DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL PARA O SUBSISTEMA RURAL

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

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

Mesmo para os demais agentes econômicos do campo, o modelo contributivo é pouco justo ao determinar que a contribuição previdenciária, calculada sobre a receita bruta da comercialização da produção rural seja de 2,6% para o produtor rural pessoa jurídica e de 2,1% para o produtor rural pessoa física e aquele que trabalha sob o regime de economia familiar.

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

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

As diferenças do modelo contributivo buscam adequação a uma renda da produção baseada, por exemplo, em safras cujas colheitas e a comercialização resultante não é necessariamente mensal. Essa adequação à capacidade econômica e à renda das diversas categorias de segurados respeita a justiça tributária e ao preceito constitucional de equidade na forma de participação de custeio.

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

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

A Tabela 30 apresenta os dados de receitas, despesas e renúncias do subsistema rural de previdência.

**TABELA 30**  
EVOLUÇÃO DE RECEITAS, DESPESAS E RENÚNCIAS DO RGPS,  
SUBSISTEMA RURAL, 2005 A 2012

Valores correntes em R\$ milhões

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Receitas	13.158	14.583	16.145	7.266	6.996	8.065	7.997	8.513
Previdenciárias	3.348	3.805	4.245	4.973	4.564	4.814	5.356	5.763
CPMF	7.663	8.420	9.574					
Renúncias	2.147	2.358	2.326	2.293	2.432	3.251	2.641	2.749
Despesas	27.385	32.369	35.189	39.997	44.850	55.726	61.435	71.135
<b>Saldo (R\$ milhões)</b>	<b>-14.227</b>	<b>-17.786</b>	<b>-19.043</b>	<b>-32.732</b>	<b>-37.854</b>	<b>-47.661</b>	<b>-53.438</b>	<b>-62.623</b>
<b>Saldo (% PIB)</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,8</b>	<b>-0,7</b>	<b>-1,1</b>	<b>-1,2</b>	<b>-1,3</b>	<b>-1,3</b>	<b>-1,4</b>

Fonte: MPS para receitas e despesas previdenciárias; RFB para renúncias. Importante: a CPMF foi extinta em 2007. Org. Anfp e Fundação Anfp.

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

Um aspecto importante revelado pela Tabela 30 está relacionado ao fim da CPMF. Uma parcela dessa arrecadação, correspondente, pouco mais

de 1/5, 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 praticamente dois terços das receitas. E, como foi visto nas seções anteriores, nenhuma fonte substitutiva foi instituída para repor esses recursos.

Por vários motivos, a contribuição incidente sobre a comercialização da produção rural não é capaz de financiar os benefícios que surgem das relações de trabalho no campo.

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

Segundo, porque o setor primário agrícola diminui a sua participação no PIB, pelo aumento do setor terciário, de comércio e de serviços.

Terceiro, porque os segmentos rurais com maior capacidade contributiva não recolhem contribuição previdenciária sobre a produção exportada, nem têm essa contribuição deslocada para qualquer outro fato gerador, como, por exemplo, o lucro.

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

## 7. A PERDA DE RECURSOS DA SEGURIDADE SOCIAL DETERMINADA PELA DESVINCULAÇÃO DAS RECEITAS DA UNIÃO - DRU

**D**esde 1994, a União, pelas mais diversas formas, se desobriga de repassar integralmente os recursos vinculados à seguridade e às despesas associadas às contribuições econômicas. Inicialmente, também eram atingidas a área de educação e as transferências a estados, Distrito Federal e municípios por repartição de receita.

Ao ser criada pela Emenda Constitucional de Revisão - ECR N.º 1, de 1994, essa desvinculação era denominada Fundo Social de Emergência - FSE. Durante o período de vigência desse Fundo, de dois anos, ficou demonstrada a inadequação do título “social”. Integraram esse Fundo, não mais compondo as repartições constitucionais ou obedecendo às vinculações constitucionais: os recursos do Imposto de Renda (IR) descontados de servidores públicos federais; o resultado do pacote fiscal que resultou num aumento da arrecadação de impostos (IR, ITR e IOF) e de contribuições sociais (CSLL e PIS/PASEP); e 20% da arrecadação total dos impostos e

contribuições (ressalvadas as deduções anteriores)<sup>20</sup>. Naquela época até mesmo 20% das contribuições previdenciárias eram desvinculadas.

Com essa ECR, inicia-se mais um processo de concentração de recursos no âmbito do governo federal. A União, que além de se apoderar de uma parcela significativa de receitas, ganhou liberdade de uso de recursos das contribuições sociais, tanto da parcela relativa ao aumento dessa arrecadação, quanto da parcela desvinculada.

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

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

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

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

---

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

- em 1994, as receitas da CSLL e da Cofins aumentaram frente ao realizado em 1993, de 2,11% para 3,40%, em percentuais do PIB. Nesse período, as receitas do IR e do IPI caíram de 6,42% para 6,25%;
- em 1996, a EC n° 12 criou a Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira – CPMF, que autorizava uma alíquota de até 0,25%. A alíquota instituída pela Lei n° 9311/96 foi de 0,20% e o início da cobrança deu-se em 1997, com aumento de 0,8% do PIB em arrecadação própria para a União;
- em 1998, majoração da alíquota da Cofins de 2% para 3%; a receita dessa contribuição aumentou em relação ao PIB de 1,9% para 3,2%;
- em 1999, majoração das alíquotas da CSLL;
- em 1999, a alíquota da CPMF foi majorada para 0,38%, por um período de doze meses, passando posteriormente para 0,30%; essa arrecadação cresceu de 0,8% para 1,3%, em relação ao PIB;
- em 2000, quando a alíquota da CPMF deveria ser reduzida, a EC n° 31 criou o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, e a alíquota da CPMF foi fixada em 0,38%, percentual mantido em todas as renovações posteriores - EC N.º 37, de 2002 e EC N.º 42, de 2003;
- em 2002, as receitas da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE sobre combustíveis, aumentam em 0,5% do PIB as receitas próprias da União;
- em 2003, com efeitos financeiros a partir de 2004, a transformação da Cofins numa contribuição não-cumulativa, com a aplicação de uma alíquota de 7,6%, elevou a receita dessa contribuição, em relação ao PIB, de 3,4% para 4,0%.

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

A Tabela 31 apresenta as perdas de recursos do Orçamento da Seguridade Social em decorrência da DRU.

TABELA 31

## RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS SELECIONADAS E OS EFEITOS DA DESVINCULAÇÃO PROMOVIDOS PELA DRU, 2005 A 2012

Valores correntes, em R\$ milhões

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Cofins	18.068	20.367	24.019	23.352	28.005	31.978	36.311
CSLL	5.453	6.729	8.500	8.718	9.151	11.569	11.498
PIS/Pasep	4.763	5.223	6.166	6.206	8.075	8.405	9.556
Outras contribuições	6.890	7.763	612	499	630	683	753
<b>RECEITAS desvinculadas pela DRU</b>	<b>35.174</b>	<b>40.082</b>	<b>39.297</b>	<b>38.776</b>	<b>45.860</b>	<b>52.635</b>	<b>58.117</b>

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

Ao retirar do Orçamento da Seguridade Social em 2012, R\$ 58,1 bilhões, a DRU cumpre um papel de esvaziar seu financiamento, reduzindo a maior parte do superávit da Seguridade. Essa redução não aparece nos relatórios como uma transferência de recursos da Seguridade Social para o Orçamento Fiscal. É como se fossem, por natureza, do Orçamento Fiscal.

Ao retirar esses recursos e ainda incluir no Orçamento da Seguridade Social um enorme volume de despesas não pertencentes ao referido Orçamento, o governo constrói o chamado déficit.

## 8. OS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

Ao longo dos últimos anos a sociedade e o Congresso Nacional foram inundados por um conjunto distorcido de informações sobre o regime previdenciário dos servidores. O debate na tramitação da lei que aprovou novas regras de aposentadoria dos servidores públicos foi prejudicado.

Os números apresentados pelos defensores do Estado mínimo, sempre identificaram o regime próprio de previdência dos servidores públicos como demandante de uma grande alocação de recursos públicos para a cobertura de um número reduzido de aposentados e pensionistas.

Inicialmente, pelo menos, dois pontos precisavam ser expostos:

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

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

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

Portanto, sequer pode ser dito que se trata do regime previdenciário dos servidores e dos militares.

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

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

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

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

No Anexo de Metas Fiscais que acompanha a proposta de Lei de Diretrizes Orçamentárias, consta uma Avaliação Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Civis e uma Avaliação Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Militares da União.

No entanto, as contas aparecem misturadas, mensalmente, nas publicações do Ministério da Fazenda<sup>21</sup>, que tratam de execução orçamentária, quando os dois regimes são apresentados em um único resultado. Da mesma forma os boletins mensais da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda - STN/MF, sob o título “Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos”, englobam despesas com os militares e com os servidores.

---

21 As edições mensais do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal e Outros Demonstrativos, da STN, podem ser acessados em: [www.stn.fazenda.gov.br/contabilidade\\_governamental/gestao\\_orcamentaria.asp](http://www.stn.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/gestao_orcamentaria.asp)

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

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

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

Situação análoga pode ser encontrada nos Ministérios da Comunicação, Agricultura, Integração, Transportes e Planejamento onde existem diversos cargos e carreiras em extinção. Nesses ministérios mudanças ocorridas por privatizações, descentralização a estados e municípios, ou simplesmente uma drástica diminuição nos serviços públicos prestados, deixaram desequilibrada a relação entre servidores ativos, aposentados e pensionistas.

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

É preciso ainda salientar que a comparação vulgarmente feita entre a remuneração de servidores e dos demais trabalhadores ou os respectivos

gastos previdenciários tem desrespeitado o direito da sociedade de não ser enganada pelos seus dirigentes, pelos formadores de opinião e pela imprensa em geral.

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

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

Carece de verdade a afirmação de que o novo regime instituiria o fim do direito à aposentadoria integral dos servidores. Esse direito não mais existe para todos os servidores contratados a partir de 2003. Eles são aposentados pela média de suas contribuições à previdência, da mesma forma que o conjunto dos segurados do RGPS. E, além dos 35 anos de contribuição exigidos para os homens, ou 30 para as mulheres, ainda estão submetidos à idade mínima de 60 anos. Os benefícios podem ser maiores quão maiores forem as suas contribuições, já que não existe limite de contribuição. Pelas regras, as aposentadorias e pensões desses servidores são reajustadas pelo mesmo índice que corrige as aposentadorias do RGPS.

Não foram feitas avaliações sobre a viabilidade financeira do novo modelo, se dela resulta ou não necessidade de aporte financeiro.

Os servidores contratados a partir de 2003, por opção, e os que forem contratados após a promulgação da Lei 12.618 de 2012, compulsoriamente, estarão submetidos ao regime de previdência complementar aprovado pelo Congresso.

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

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

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

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

Em 2012, o regime próprio pagou em benefícios R\$ 50,5 bilhões, correspondente a 1,1% do PIB. Esse valor foi nominalmente superior ao de 2011 em R\$ 2,5 bilhões, no entanto reduziu-se ligeiramente como proporção do PIB que em 2011 foi de 1,2%.

As receitas do regime somaram R\$ 28,2 bilhões, superando, em R\$ 611 milhões, o realizado em 2011.

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

A Tabela 32 apresenta os dados do Regime Próprio dos Servidores Públicos Federais. Para determinar o valor da contribuição patronal foram utilizados os valores correspondentes ao dobro da contribuição arrecadada dos segurados ativos, aposentados e pensionistas.

Analisando um período maior, observa-se que as despesas com aposentadorias e pensões de servidores civis apresentam um comportamento decrescente em relação a diversos parâmetros importantes, como a despesa total de pessoal, a de ativos, a Receita Corrente Líquida (RCL) e o PIB.

TABELA 32

## RECEITAS, DESPESAS E NECESSIDADE DE COBERTURA, DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES FEDERAIS 2005 A 2012

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

Classificação	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Contribuição de segurados	4.189	4.907	5.648	6.627	7.558	8.524	9.131	9.338
Ativos	3.199	3.667	4.225	5.000	5.723	6.457	6.929	7.048
Inativos	769	929	1.060	1.211	1.369	1.550	1.666	1.747
Pensionistas	221	311	364	416	466	517	536	543
Contribuição patronal	8.378	9.815	11.297	13.254	15.116	17.048	18.261	18.676
Juros, multas, retenções judiciais	0	0	0	0	1	51	167	155
Total de receitas	12.567	14.723	16.946	19.882	22.675	25.622	27.558	28.169
% PIB	0,6%	0,6%	0,6%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,6%
Despesas com benefícios	26.559	28.605	31.279	34.473	39.571	44.288	47.989	50.468
% PIB	1,2%	1,2%	1,2%	1,1%	1,2%	1,2%	1,2%	1,1%
<b>Necessidade de cobertura</b>	<b>13.991</b>	<b>13.882</b>	<b>14.333</b>	<b>14.592</b>	<b>16.896</b>	<b>18.666</b>	<b>20.430</b>	<b>22.299</b>
<b>% PIB</b>	<b>0,65%</b>	<b>0,59%</b>	<b>0,54%</b>	<b>0,48%</b>	<b>0,52%</b>	<b>0,50%</b>	<b>0,49%</b>	<b>0,51%</b>

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

## 9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

**E**m 2012, como nos anos anteriores, a Seguridade Social apresentou um grande superávit em suas contas de receitas e despesas. Foram mais de R\$ 78 bilhões de saldo positivo. Não foi um ano de grande expansão econômica. Mas, as receitas cresceram 11,8%. E, nas despesas, a ampliação foi maior, de 13,6%, determinada pelo aumento do salário mínimo de 14,13%. Somente de aumento real, foram 7,5%.

A previdência social arcou com a maior parte desses encargos. Aproximadamente, cada ponto percentual de reajuste no salário mínimo representa, para o RGPS, um acréscimo de R\$ 1,2 bilhão em pagamentos de benefícios, pelos dados de 2012. Para as demais despesas com benefícios assistenciais e trabalhistas, essa mesma conta fica em R\$ 0,7 bilhão, pouco mais da metade.

Até 2007, as despesas da previdência social sempre eram apontadas como o maior empecilho para uma política de valorização do salário mínimo. Porém, de 2002 a 2013, o mínimo recebeu mais de 70% de reajuste real, e o RGPS demonstrou total capacidade de absorver esses encargos. Tornou-se amplamente superavitário na parcela relativa ao subsistema urbano e diminuiu, em relação ao PIB, a necessidade de aportes de recursos. Distribuiu cidadania e foi um dos mais ativos instrumentos de elevação da renda dos brasileiros.

Inegáveis também são os avanços na agenda social. A ampliação dos benefícios do Bolsa Família, com o processo de Busca Ativa desses segmentos, de incorporação produtiva das pessoas beneficiadas e a integração de

programas nas mais diversas áreas de governo têm permitido a diminuição da miséria. Um país onde os miseráveis somavam uma parcela significativa da população, pode agora apresentar uma audaciosa meta de sua erradicação ainda no próximo ano.

Na área de Saúde, embora contemos com alguns avanços na cobertura do Saúde da Família, o volume de financiamento federal para o setor ainda é restrito. Em 2012, foi aprovada a regulamentação da aplicação de recursos mínimos para as ações e serviços públicos de saúde. O governo federal já vinha aplicando o mínimo legal determinado pelas diversas Leis de Diretrizes Orçamentárias. E esse patamar de financiamento foi mantido. Mas é claramente insuficiente para as demandas de um sistema público e universal.

Basta verificar que em 2012, as despesas com essas ações e serviços representaram um gasto per capita pouco superior a R\$ 400 anuais. Isto representa menos de R\$ 1,15 por habitante/dia. Muito pouco. Naturalmente, que estados e municípios também estão coobrigados ao financiamento desses serviços.

Mas, como o governo federal pode se omitir desse dever constitucional, quando o Orçamento da Seguridade Social apresentou um superávit de R\$ 78 bilhões no ano passado?

Para o país manter e seguir adiante nos avanços econômicos e sociais é preciso aprofundar as medidas de diminuição das desigualdades sociais e regionais e reencontrar os rumos do crescimento econômico.

E, não é qualquer modelo de crescimento.

O país precisa de mais e melhores empregos, de incorporar tecnologia para aumentar a produtividade do trabalho. Defender a indústria, a sua produção e os seus empregos é fundamental. As medidas que o país precisa adotar nessas direções não passam pela diminuição dos salários ou precarização das relações de trabalho.

É preciso adotar medidas para proteger o real frente às demais moedas de curso internacional. Diante da crise que abala as maiores economias, o Brasil tornou-se um alvo privilegiado para as investidas predatórias desse comércio internacional de manufaturados. É preciso adotar salvaguardas pa-

ra impedir ainda mais a desnacionalização da produção. A indústria nacional passa por um processo de encolhimento ruinoso e a reversão desse quadro demanda ações junto ao câmbio e medidas destinadas ao aumento de produtividade da produção nacional.

Não haverá desenvolvimento sem assegurar o investimento privado. As empresas de capital aberto possuíam, ao final de 2011, 280 bilhões de reais aplicados no mercado financeiro. Era cômodo e lucrativo buscar dividendos nas enormes taxas de juros praticados pelos títulos públicos ao invés de investir e arriscar na produção e na geração de riqueza.

O governo agiu corretamente ao derrubar as taxas de juros aos seus mais baixos níveis históricos. Mas, uma grande campanha junto aos meios de comunicação quis demonstrar que os juros precisavam subir. A Anfip e todas as entidades e organizações sociais que promulgam um país socialmente mais justo e economicamente mais desenvolvido defendem que os juros devam permanecer em níveis cada vez menores. O rentismo sempre foi uma enorme barreira ao desenvolvimento e ao progresso.

Para incorporar as empresas privadas nesse projeto nacional de desenvolvimento, o governo também precisa investir. Assegurar a infraestrutura necessária à produção, garantir serviços públicos de qualidade, promover mais e mais saltos de qualidade na educação, das creches à pós graduação, e conquistando não só o fim do analfabetismo como também elevando para pelo menos 12 anos a escolaridade da imensa maioria dos trabalhadores.

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

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

A agenda da Seguridade Social não é pequena.

Na Saúde, é preciso garantir assistência à saúde com qualidade e resolutividade. Essa etapa não será cumprida com os atuais níveis de financiamento do setor. Os governos, o federal em especial, precisa alocar mais recursos para as ações e serviços de saúde. Até para universalizar e privile-

giar a atenção básica, faltam recursos. Para atender a todas as demandas da atenção especializada, é urgente uma grande expansão da rede pública.

E, não somente na saúde, mas para a educação, justiça e segurança, assistência social, fiscalização, regulação e controle, para todas as áreas de atuação do Estado, precisamos ampliar, melhor remunerar e qualificar o quadro de servidores.

Para a Assistência Social, é preciso ampliar os programas sociais para erradicar de vez a miséria, combinando benefícios assistenciais com ações e serviços para incorporação produtiva dessas quase duas dezenas de milhões de brasileiros que ainda permanecem na miséria.

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

E, é preciso atenção especial para o processo de desoneração da folha de pagamentos das empresas.

Esse modelo demanda uma clara correção de rumos, que mensure, com a devida transparência, o tamanho das renúncias envolvidas e que garanta o pronto e integral ressarcimento à previdência social dos valores envolvidos nessas renúncias.

Essa não foi a prática adotada ao longo de 2012, quando uma pequena parcela dessas renúncias foi integralizada à Previdência. Dos mais de R\$ 4,2 bilhões que o Ministério da Previdência considerava como o valor das renúncias, apenas R\$ 1,7 bilhão foi repassado ao RGPS.

Mesmo reconhecendo a inexistência de dotações orçamentárias para assegurar o repasse integral dessa dívida legal, não consta dos demonstrativos de receitas e despesas da Previdência Social qualquer anotação sobre a parcela faltante.

Da mesma forma, nenhum recurso foi repassado no primeiro trimestre de 2013, nenhuma transferência do Tesouro chegou aos cofres da Previdência e, novamente, sequer há uma nota sobre as razões para o descumprimento do preceito legal.

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

A situação é ainda mais preocupante, porque estudos iniciais realizados pela Anfip, junto aos dados da Secretaria da Receita Federal do Brasil, apontam que a renúncia é muito superior aos valores já admitidos pelo governo. Afinal, as estimativas dessas renúncias sempre tomaram por base o conteúdo das Medidas Provisórias em suas versões originais. E, enquanto tramitavam no Congresso, em todas, sem exceção, foram ampliados os segmentos beneficiados.

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

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

A Anfip e a Fundação Anfip se incorporam ativamente nessa jornada em defesa da Seguridade Social e de um projeto de desenvolvimento para o país.



## 10. 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 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 Ministérios da Saúde, da Previdência e do Desenvolvimento Social, há exceções que permitem incluir outras ações e serviços prestados fora desses Ministérios.

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

Relativas à Saúde, há as despesas com os hospitais universitários, realizadas pelo Ministério da Educação e ações voltadas para o Saneamento, no Ministério das Cidades. Há ainda a merenda escolar e as ações de saúde para o educando, vinculadas ao MEC. No Ministério do Trabalho, temos o FAT,

incluído na Seguridade 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, enquanto polo articulador de direitos e da prestação de serviços públicos articulados nas áreas de saúde, previdência social e assistência social, tenha sido uma inovação do texto constitucional, a ANFIP já possuía uma grande experiência no acompanhamento das contas da previdência social e utilizou esse conhecimento como ponto de partida para esse novo trabalho.

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

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

É preciso ressaltar que vários 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, por exemplo, embora “legal”, considera-se como um desvio a desvinculação dos recursos determinada hoje pela DRU

– Desvinculação de Receitas da União, e antes dela, o FEF – Fundo de Estabilização Fiscal, e o FSE – Fundo Social de Emergência.

No campo das despesas, são excluídas todas as programações orçamentárias que divergem das definições constitucionais para a Seguridade Social.

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

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

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

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

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

As receitas das contribuições sociais são tomadas integralmente, em seus valores líquidos que já ponderam os valores relativos a restituições e

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

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

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

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

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

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

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

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

## 10.2. 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 serviços desses órgãos. Assim, por exemplo, para o Ministério da Previdência Social, o pagamento dos diversos benefícios está colocado em separado das demais despesas operacionais do Órgão. Estas contêm o restante das programações, não importando se diretamente relacionadas à operacionalização dos benefícios ou não.

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

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

- para que uma despesa possa ser efetivada, é preciso que previamente haja uma autorização especificada na lei orçamentária denominada DOTAÇÃO. Quando a lei orçamentária é sancionada, essa dotação é denominada Dotação Inicial. Ao longo do exercício, podem surgir dotações novas e todas elas estão sujeitas a acréscimos, cancelamentos totais ou parciais. Ao resultado final de todas essas mudanças, denomina-se DOTAÇÃO AUTORIZADA. Esse é o limite autorizado para determinado gasto;
- ao realizar uma despesa, é preciso registrá-la. Esse lançamento é conhecido como EMPENHO. O empenho apenas assinala a existência das diversas contratações e obrigações. Além de especificar as partes envolvidas, são detalhados o objeto, os prazos, as condições etc. Legalmente, a despesa empenhada é tida como realizada;
- numa fase posterior, que antecede a qualquer pagamento, ocorre a LIQUIDAÇÃO da despesa, correspondente ao reconhecimento do direito do credor. Nessa fase, o executor atesta que aquelas despesas registradas correspondem a serviços efetivamente prestados, bens entregues, obras realizadas, direitos adquiridos etc. Quando um serviço ou obra é contratado, é feito um empenho, mas para liquidar essa despesa, é preciso aferir que os serviços foram prestados e as obras, concluídas. Essa conclusão pode ser completa ou parcial, pois há situações em que estão previstas aferições por fases ou períodos (mensais ou por etapa, por exemplo). Da mesma forma, cabe à liquidação certificar que os bens comprados foram entregues em perfeitas condições;

- depois da Liquidação há o PAGAMENTO, que revela mais apropriadamente o fluxo de caixa;
- parte das despesas realizadas não é paga no próprio exercício. A complexidade ou o tamanho das obras, a data de contratação, os prazos envolvidos, os atrasos, as contingências, são apenas alguns dos fatores que levam a postergar o pagamento para o exercício seguinte. Essas despesas são conhecidas como RESTOS A PAGAR.

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

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

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

Doravante, a Análise da Seguridade Social utilizará para as despesas os valores EMPENHADOS. Essa também foi a opção do Legislador ao estabelecer medidas para a aferição dos gastos mínimos que o setor público deve realizar, por exemplo, na Saúde ou na Educação<sup>22</sup>.

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

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

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

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

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

Estão classificados em Benefícios Previdenciários exclusivamente os gastos com os benefícios do Regime Geral de Previdência Social. São 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, pelo Tesouro e pelo Banco Central.

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

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

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

regimes próprios precisa separar os gastos com servidores, membros dos Poderes e Militares.

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

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

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

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

Vale ressaltar que o uso das contribuições sociais para o pagamento dos benefícios de servidores e militares também significa que o governo reconhece a condição superavitária do Orçamento da Seguridade Social. Mas, ao contrário, apesar de desviar os recursos das contribuições para o pagamento das despesas dos regimes próprios, o discurso comumente repetido é o de déficit da Seguridade.

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

para o seu custeio, mas dessa utilização não pode resultar prejuízos para as ações típicas, como ocorre hoje.

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

Em Bolsa Família e outras demais transferências de renda, estão as despesas com os demais benefícios de natureza assistencial, em todas as suas modalidades, desde que de responsabilidade dos órgãos da Seguridade Social. Isto exclui outros benefícios, como por exemplo os do seguro safra, no âmbito do Ministério da Reforma Agrária. Para os exercícios de 2005 e 2006, esses benefícios assistenciais incluem ainda os que constavam das programações do Ministério da Saúde para o combate às carências nutricionais e, da mesma forma, os benefícios assistenciais pagos pelo MEC, até 2003.

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

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

Em “Ações de Saúde: pessoal ativo e demais despesas do MS” estão classificadas as diversas despesas com ações e serviços públicos de saúde, prestados pelo Ministério da Saúde, e ainda as despesas operacionais do Ministério, inclusive com o pagamento de servidores ativos. Essa classifica-

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

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

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

A Análise da Seguridade Social exclui das despesas da Seguridade, além das despesas com os encargos previdenciários da União, relativos aos regimes próprios, as despesas com os encargos da dívida e as despesas com “assistência ao servidor”, que nas diversas leis orçamentárias vêm sendo classificadas como da Seguridade. Essas despesas correspondem a auxílios

creche, alimentação, moradia, transporte etc. Em hipótese alguma são despesas de assistência social, porque, mesmo quando se destinam a servidores de baixa renda, elas não são deferidas pelo critério universal da necessidade, mas pela relação patronal.

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

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



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

### CONSELHO EXECUTIVO

- Álvaro Sólon de França - *Presidente*  
Floriano José Martins - *Vice-Presidente Executivo*  
José Roberto Pimentel Teixeira - *Vice-presidente de Assuntos Fiscais*  
Maria do Carmo Costa Pimentel - *Vice-presidente de Política de Classe*  
Benedito Leite Sobrinho - *Vice-presidente de Política Salarial*  
Roswílcio José Moreira Góis - *Vice-presidente de Assuntos da Seguridade Social*  
Léa Pereira de Mattos - *Vice-presidente de Aposentadorias e Pensões*  
Ana Mickelina Barbosa Carreira - *Vice-presidente de Cultura Profissional e Relações Interassociativas*  
Eucélia Maria Agrizzi Mergar - *Vice-presidente de Serviços Assistenciais*  
Márcio Humberto Gheller - *Vice-presidente de Assuntos Jurídicos*  
Miguel Arcanjo Simas Nôvo - *Vice-presidente de Estudo e Assuntos Tributários*  
Rosana Escudero de Almeida - *Vice-presidente de Administração, Patrimônio e Cadastro*  
Josemar Jorge Cecatto Santos - *Vice-presidente de Finanças*  
José Tibúrcio Tabosa - *Vice-presidente de Planejamento e Controle Orçamentário*  
Jeziel Tadeu Fior - *Vice-presidente de Comunicação Social*  
João Laércio Gagliardi Fernandes - *Vice-presidente de Relações Públicas*  
Jorge Cezar Costa - *Vice-presidente de Assuntos Parlamentares*  
Marcos Rogério Alves Ribeiro - *Vice-presidente de Tecnologia da Informação*

### ASSESSORIA SOCIOECONÔMICA

Vanderley José Maçaneiro - *Assessor*

### CONSELHO FISCAL

Luiz Carlos Correa Braga  
Leila S. de B. Signorelli de Andrade  
Durval Azevedo Sousa

## **CONSELHO DE REPRESENTANTES**

- AC - Heliomar Iunz
- AL - André Vilaça dos Santos
- AP - Emir Cavalcanti Furtado
- AM - Cleide Almeida Nôvo
- BA - Raimundo João Duailibe
- DF - Floriano Martins de Sá Neto
- CE - Givanildo Aquino da Silva
- ES - José Geraldo de Oliveira Ferraz
- GO - Carlos José de Castro
- MA - Antonio de Jesus Oliveira de Santana
- MS - Vanderlei Veiga Tessari
- MT - Wilza do Carmo Pereira Soares
- MG - Ilva Maria Franca Lauria
- PA - Ennio Magalhães Soares da Câmara
- PB - Dijanete de Souza Lima
- PR - Ademar Borges
- PE - Luiz Mendes Bezerra
- PI - Lourival de Melo Lobo
- RJ - Sergio Wehbe Baptista
- RN - Jonilson Carvalho de Oliveira
- RS - Marville Taffarel
- RO - Eni Paizanti de Laia
- RR - André Luiz Spagnuolo Andrade
- SC - Carlos Alberto de Souza
- SP - Ariovaldo Cirelo
- SE - Jorge Lourenço Barros
- TO - José Carlos Rego Morais

## FUNDAÇÃO ANFIP DE ESTUDOS DA SEGURIDADE SOCIAL

### CONSELHO CURADOR

Álvaro Sólon de França - *Presidente*  
Rosana Escudero de Almeida - *Secretária*  
Miguel Arcanjo Simas Nôvo  
Jeziel Tadeu Fior  
Maria Aparecida Fernandes Paes Leme  
Maria do Carmo Costa Pimentel  
Benedito Leite Sobrinho  
Maria Inez Rezende dos Santos Maranhão - *1º Suplente*  
José Roberto Pimentel Teixeira - *2º Suplente*  
Eurico Cervo - *3º Suplente*

### DIRETORIA EXECUTIVA

Floriano Martins de Sá Neto - *Diretor Presidente*  
Wilson Antonio Romero - *Diretor Administrativo*  
Maria Janeide da Costa Rodrigues e Silva - *Diretora Financeira*  
Assunta Di Dea Bergamasco - *Diretora de Planejamento*  
Aurora Maria Miranda Borges - *Diretora de Cursos e de Publicações*

### MEMBROS SUPLENTE DA DIRETORIA EXECUTIVA

Neiva Renck Maciel - *1º Suplente*  
Benedito Cerqueira Seba - *2º Suplente*  
Maria Beatriz Fernandes Branco - *3º Suplente*  
Mariângela Eduarda Braga Binda - *4º Suplente*

### CONSELHO FISCAL

Membros Titulares  
Décio Bruno Lopes  
Paulo Correia de Melo  
Pedro Augusto Sanchez  
Reginaldo Marques Botelho - *1º Suplente*  
Ercília Leitão Bernardo - *2º Suplente*