

FUNDAÇÃO
ANFIP

Associação ANFIP
Associação Nacional de Instituições de Seguros Privados



ANÁLISE DA
SEGU
RIDADE
DE SOCIAL
2009



JULHO/2010

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

A N Á L I S E D A
S E G U
R I D A
D E S O C I A L
2 0 0 9



JULHO/2010

Copyright @ 2010 - Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP)
Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social

Também disponível em: www.anfip.org.br

Tiragem desta edição: 1.500 exemplares

Impresso no Brasil / Printed in Brazil

Revisão ortográfica: Raquel Zanon

Capa e editoração eletrônica: Gilmar Eumar Vitalino

Equipe Técnica (Assessoria de Estudos Socioeconômicos da ANFIP):

Flávio Tonelli Vaz

Floriano José Martins

Juliano Sander Musse

Marcelo Oliveira

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 2009 / Associação Nacional dos Auditores
Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos da
Seguridade Social – Brasília : ANFIP, 2010.
109p.

1. Seguridade Social. 2. Previdência Social. 3. Saúde. 4. Assistência Social
I. ANFIP. II. Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social III. Vaz, Flávio
Tonelli. IV. Martins, Florian José.

CDU 336.14=369

Sumário

<i>Apresentação</i>	9
1. Introdução	11
2. O Orçamento da Seguridade Social em 2009	16
3. As receitas da Seguridade Social	22
3.1 As contribuições sociais que incidem sobre o faturamento.....	23
3.2 A tributação sobre o lucro	34
3.3 As contribuições sobre concurso de prognósticos e as receitas próprias dos órgãos da Seguridade ...	36
4. As despesas da Seguridade Social	40
4.1 Os programas de benefícios assistenciais de prestação continuada.....	43
4.2 O Bolsa Família e outros benefícios de natureza assistencial	47
4.3 As despesas com ações e serviços de saúde	49
4.4 Assistência Social Geral	52
4.5 Previdência social, pessoal e outras despesas do MPS.....	53
4.6 Outras ações da Seguridade Social.....	54
4.7 Os benefícios e outras ações do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT	55
5. A Previdência Social em 2009.....	59
5.1 O novo cenário criado em 2004	64
5.2 As receitas e despesas do Regime Geral de Previdência Social para o subsistema urbano	67
5.3 A agenda da inclusão previdenciária	69
5.4 A agenda do reajuste das aposentadorias.....	71
5.5 A agenda da desoneração da folha de salários.....	73
5.6 As receitas e despesas do Regime Geral de Previdência Social para o subsistema rural	77
6. A desvinculação das receitas da União e os seus efeitos sobre a Seguridade e a Educação	81
7. Os regimes previdenciários próprios de servidores e militares.....	86
7.1 O Regime Próprio de Previdência dos Servidores Federais	88
8. Considerações finais	95

Índice de Tabelas e Gráficos

Tabela 1: Receitas e Despesas da Seguridade Social, 2007 a 2009, em valores correntes e em percentual do PIB.....	20
Tabela 2: Participação de tributos selecionados na receita administrada, exceto previdência, em %, exercícios selecionados.....	25
Tabela 3: Renúncias e outros gastos tributários para a Cofins, diversos exercícios.....	29
Tabela 4: Receitas, renúncias e outros gastos tributários para a contribuição para o PIS/Pasep, a aplicação de recursos do FAT, as aplicações no BNDES e os desvios da DRU, de 2005 a 2009.	30
Tabela 5: Receitas das contribuições sociais sobre o faturamento, Cofins e PIS/Pasep, de 2005 a 2009, em valores correntes e em % do PIB.	33
Tabela 6: Receitas da Contribuição Social sobre Lucro Líquido, CSLL, de 2005 a 2009, com destaque para a arrecadação relativa às entidades financeiras e para as renúncias fiscais, em valores correntes em % do PIB.	36
Tabela 7: Receitas próprias dos órgãos e entidades da Seguridade Social, 2005 a 2009, inclusive decorrentes de taxas pelo exercício de poder de polícia.....	38
Tabela 8: Evolução do salário mínimo, inflação, variação real do PIB e os reajustes nominais e reais concedidos, 2003 a 2010	40
Tabela 9: Benefícios do Orçamento da Seguridade Social, quantitativo de beneficiários que recebem um salário mínimo, quantidade anual de prestações e valor despendido, em 2009.....	41
Tabela 10: Benefícios da LOAS emitidos e despesas orçamentárias por exercícios, para idosos e para deficientes - 2005 a 2009	44
Tabela 11: Benefícios da RMV emitidos, para idosos e para deficientes; de 2001 a 2009, e as despesas orçamentárias por exercício, de 2005 a 2009.....	46
Tabela 12: Benefícios de natureza assistencial, entregues diretamente às famílias; de 2002 a 2009, programas e valores, em milhões de reais e % do PIB	48
Tabela 13: Evolução das despesas do Ministério da Saúde, com ações e serviços de saúde pública, de 2005 a 2009, valores correntes, milhões de reais e % do PIB	50

Tabela 14: Evolução das despesas do Ministério do Desenvolvimento Social, com ações e serviços de assistência social e o detalhamento de ações complementares, em valores correntes, milhões de reais	53
Tabela 15: Evolução das despesas do Ministério da Previdência Social, em valores correntes, milhões de reais	54
Tabela 16: Evolução das despesas em outras ações da Seguridade Social, realizadas em diversos órgãos, em valores correntes, milhões de reais	55
Tabela 17: Evolução das contratações, demissões e o saldo líquido, em postos de trabalho registrados, e o percentual de admissões em faixas de remuneração de até dois salários mínimos, 2005 a 2009	57
Tabela 18: Evolução dos pagamentos realizados com benefícios do FAT e as despesas das principais ações do Fundo, de 2005 a 2009.	58
Gráfico 1: Percentual de trabalhadores desempregados, regiões metropolitanas, pela média móvel semestral das séries medidas pela PME-IBGE e a diferença entre as séries metodologias, 1984 a 2010	61
Gráfico 2: Percentual de trabalhadores ocupados com carteira assinada, regiões metropolitanas, 1984 a 2010	63
Tabela 20: Evolução do saldo de contratações em empregos formais, no acumulado do 4º trimestre de um exercício e o 1º do seguinte, para o conjunto dos setores econômicos e para a indústria em separado, de 2004 a 2010.	66
Tabela 21: Evolução de receitas, despesas e renúncias do RGPS, subsistema urbano, 2005 a 2009, valores correntes e % do PIB.	68
Tabela 22: Evolução da cobertura previdenciária dos trabalhadores ocupados, exercícios selecionados.....	70
Tabela 23: Evolução da contribuição previdenciária, valores correntes, 2005 a 2009	76
Tabela 24: Evolução de receitas, despesas e renúncias do RGPS, subsistema rural, 2005 a 2009, valores correntes e % do PIB.	80
Tabela 25: Receita de contribuições sociais selecionadas e os efeitos da desvinculação promovidos pela DRU	84

Tabela 26: Evolução da receita de impostos, a parcela vinculada à educação e as desvinculações da DRU; de 2005 a 2011	85
Tabela 27: Receitas e despesas apresentadas para o “regime previdenciário próprio dos servidores públicos”, conforme publicação da STN, englobando civis e militares, 2009...88	
Tabela 28: Receitas, despesas e necessidade de cobertura, do Regime Próprio de Previdência dos Servidores públicos federais, 2005 a 2009	89
Tabela 29: As despesas com aposentadorias e pensões de servidores públicos civis da União em proporção da despesa total de pessoal, da de ativos, da Receita Corrente Líquida (RCL) e do PIB, 1995 a 2009.	90
Tabela 30: O quantitativo de servidores civis, aposentados e pensionistas dos órgãos e Poderes da Administração Federal, 2009	92
Tabela 31: Regime Próprio de Previdência dos Servidores Civis da União – Evolução do número de aposentadorias concedidas, em quantidade e em proporção do quadro de servidores ativos, e do estoque de aposentadorias e do total de inativos, 1995-2009.....	93
Anexo I: O fluxo de caixa do INSS	101
Anexo II: As receitas do Orçamento da Seguridade Social, 2005 a 2009, valores correntes	103
Anexo III: As despesas do Orçamento da Seguridade Social, 2005 a 2009, valores correntes.....	104

Apresentação

Em 2009, foram arrecadados R\$ 392,3 bilhões em contribuições sociais e outras receitas próprias do Orçamento da Seguridade Social. Tudo poderia ser considerado dentro dos parâmetros normais de arrecadação, se não fosse o fato de que houve uma influência direta da crise financeira mundial de 2008. Na Análise da Seguridade Social em 2009, a ANFIP analisa não só os efeitos da crise na arrecadação, como também outros fatores que influenciaram as contas do sistema.

A publicação, uma contribuição da entidade para os estudiosos no assunto, acadêmicos e para a sociedade como um todo, traz um estudo sobre as receitas da Seguridade Social, analisando as contribuições sociais que incidem sobre o faturamento, assim como apresenta dados relativos às despesas da Seguridade com programas de governo e distribuição de benefícios, como o Bolsa Família, por exemplo. Apresenta, por fim, um cenário da Previdência Social, com a agenda da inclusão previdenciária, do reajuste das aposentadorias e da desoneração da folha de salários.

Neste cenário ainda de transição, em que de duas Secretarias – Secretaria da Receita Federal e da Previdência Social – surgiu a Secretaria da Receita Federal do Brasil, é por demais importante a análise do resultado da ação fiscalizadora, razão pela qual não está contemplada neste trabalho, mas sim, em estudo específico, onde será analisada sua eficácia e o impacto sobre a capacidade de financiamento, tanto no orçamento fiscal, quanto no da Seguridade Social.

O interesse em analisar uma área que sofre constantes críticas e ataques surge à medida que se percebe a importância do sistema de Seguridade Social não só para o governo, mas para a sociedade. Os direitos sociais reconhecidos nesse sistema são baseados nos princípios da universalidade de cobertura e atendimento, na participação na gestão de políticas, na diversidade de bases de financiamento, na irredutibilidade no valor dos

benefícios, na equivalência de benefícios às populações rurais e urbanas, na equidade na forma de participação e custeio, entre outros. Princípios que norteiam não só a Seguridade Social, mas todas as relações sociais e jurídicas de um país em desenvolvimento em que o fator humano é mais do que importante para a construção de uma sociedade de fato justa e solidária, como prevê a Constituição Federal de 1988.

Nunca é demais afirmar que a ANFIP sempre pautou sua política de ação na luta contra a DRU – Desvinculação das Receitas da União – defendendo que todo o conjunto de receitas de contribuições sociais fosse integralmente para as ações e programas da Seguridade Social.

Sendo assim, a ANFIP e a Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social apresentam a Análise da Seguridade Social em 2009, contribuindo com o debate em torno de questões como essas.

ANFIP e Fundação ANFIP.

1. Introdução

A execução de programas e ações e a arrecadação das receitas da Seguridade Social em 2009, como de todo o governo federal, foram condicionadas pelos efeitos da crise internacional, naturalmente, pelas medidas que foram tomadas para enfrentar e minimizar as suas consequências.

Considerada a maior crise desde 1929, seus primeiros efeitos se fizeram sentir ainda em 2007 e o seu apogeu entre o último trimestre de 2008 e o primeiro de 2009. Em todo o mundo, foram, e continuam sendo, marcantes as sequelas dessa crise na economia, no emprego, nas transações comerciais e financeiras, nas receitas, despesas e níveis de endividamento dos diversos países. Mesmo com o empenho dos governos e a gigantesca montanha de dinheiro injetada no sistema bancário das nações mais ricas, o ano de 2009 foi de crises bancárias, queda na atividade econômica e crescimento do desemprego. E quase 18 meses depois, ainda sobram dificuldades e não são esperados grandes movimentos de recuperação em âmbito mundial nem mesmo para 2010.

No Brasil, a crise interrompeu o processo de crescimento econômico com distribuição de renda que o país vivenciou desde 2004. Mas, para o povo brasileiro, a principal mudança verificada ao longo dessa crise foi a postura do governo no enfrentamento das suas consequências e na canalização de esforços para minorar os seus efeitos.

O Brasil viveu muitas e sucessivas crises desde o início da década de noventa. E, em todas elas, os governos buscavam o mesmo rol de medidas dentro do receituário neoliberal. O aumento dos juros e dos impostos, o corte nas despesas, a diminuição do crédito, a subtração da capacidade de consumo das famílias, entre outras, foram atitudes reiteradas. Até mesmo em 2003, para enfrentar o cenário deixado pela última crise do governo de Fernando Henrique Cardoso, o governo Lula agiu por medidas muito similares.

Agora o que se viu foi justamente o oposto: diminuição das restrições da política monetária, com queda nos juros e folga no crédito, especialmente pela intervenção direta dos bancos públicos; ampliação das linhas de créditos para as empresas e corte nos impostos de pessoas físicas e jurídicas; flexibilização das metas de superávit de todo o setor público; aumento real para o salário mínimo e para os gastos sociais; implementação de um vasto programa de investimentos governamentais, inclusive pelas empresas estatais, e a ampliação dos incentivos para os investimentos privados.

O Brasil não passou incólume pela crise. O alto índice de desnacionalização da nossa economia subtraiu-nos na capacidade de decisão e muitas empresas aqui instaladas, apesar de reconhecerem um cenário mais favorável à economia no país, passaram todo esse período optando por socorrer as suas matrizes ao invés de investir no aumento da produção local. Além disso, a crise teve um efeito direto nas parcelas da nossa economia voltadas à exportação, seja na indústria extrativa mineral, na agricultura - pela queda dos preços dos principais produtos -, seja na produção industrial em geral - pela retração do mercado externo.

Nem mesmo o bom desempenho do mercado interno foi suficiente para conter o estrago que a crise provocou na demanda externa. Segundo o IBGE, com a dependência à exportação, a produção industrial caiu 7,4% em 2009 frente a 2008. O resultado parcial do primeiro semestre foi ainda pior: queda de 13,4% em relação a igual período em 2008. E apesar da recuperação econômica do segundo semestre de 2009, a indústria ainda produziu menos do que no ano anterior, apresentando uma retração de 1,7% ao final do exercício.

No entanto, o efeito combinado das ações governamentais tornou possível que, mesmo perdendo essa parcela considerável da produção, fossem gerados mais de novecentos mil empregos com carteira assinada em 2009, a ocupação crescesse com melhorias no rendimento do trabalho e na renda per capita das famílias - na contramão do que se verificou nas nações mais desenvolvidas.

Durante esse período de crise, o povo brasileiro pôde vivenciar uma novidade: o governo agiu contra os efeitos da crise, melhorando, via aumento do consumo das famílias e dos investimentos públicos e privados, as condições

de produção e de circulação de bens e serviços. Nas crises anteriores, as ações governamentais iam no sentido oposto, do aperto monetário, das restrições ao emprego e aos salários.

E, coube ao Orçamento da Seguridade Social um papel importante nessa experiência nova para os brasileiros: o de financiar e incorporar, em suas ações, boa parte dessas políticas.

Todos esses pontos serão detalhados nos capítulos seguintes. A opção de enfrentar a crise e os seus efeitos pela ampliação dos gastos públicos, efetivos ou por meio de renúncias tributárias, e pelo incentivo à geração de demanda privada, com mais crédito e menos juros, não é nova. Mas, para o Brasil, o receituário sempre foi o oposto. As crises dos anos 80, 90 e mesmo a de 2002 foram enfrentadas com arrocho fiscal e monetário: mais impostos, cortes em despesas, mais juros e mais aperto no crédito. Os dados de 2009 representam essa opção inovadora, para a experiência brasileira, de enfrentar a crise e os efeitos através de muitas medidas anticíclicas.

Neste trabalho, é analisada a execução da Seguridade Social em 2009, com algumas inovações. Como pano de fundo dessa avaliação está o levantamento dos efeitos da crise do final de 2008 e início de 2009, no conjunto de receitas e despesas da Seguridade, mas principalmente em como o próprio orçamento da Seguridade foi instrumentalizado pelas ações assumidas pelo governo para o enfrentamento da crise e dos seus efeitos.

Também é dada uma atenção maior à evolução histórica de receitas e despesas da Seguridade, sendo apresentados, pelo menos, os números relativos ao período de 2005 a 2009.

Sobre as receitas, é feito um apanhado especial sobre a evolução das contribuições sociais que incidem sobre o faturamento e o lucro. O crescimento dessas receitas, quase sempre associado a demandas de natureza fiscal do Estado, especialmente após os acordos de 1998 com o FMI, acabou por gerar uma grande pressão pelo estabelecimento de renúncias, que já comprometem as demandas de expansão da Seguridade, especialmente na área da Saúde.

A avaliação das despesas da Seguridade Social é muito instrutiva para a compreensão do papel dos principais programas na construção do mercado interno brasileiro e na mobilidade social determinada pela redução brutal da miséria e no aumento significativo dos setores da classe média. O

papel das políticas de reajustes reais para o salário mínimo, de programas de benefícios assistenciais de prestação continuada, do Bolsa Família e de outros benefícios de natureza assistencial pode ser percebido pelos resultados alcançados no quadro econômico e social brasileiro. A rápida redução da miséria e a grande ascensão de vinte milhões de pessoas à classe média resultam em boa medida dessas acertadas ações e do bom desempenho dos diversos programas da Seguridade.

A análise da previdência social é feita em conjunto com a avaliação do novo cenário do mercado de trabalho criado a partir de 2004. A evolução de receitas e despesas do Regime Geral de Previdência Social demonstra como, apesar da crise, o modelo apresenta resultados positivos, permitindo o surgimento de agendas inclusivas ao invés de demandas por reformas para cortes de direitos. Estão na ordem do dia propostas de inclusão previdenciária, de maiores reajustes para aposentadorias e pensões, de desonerações que facilitem a inclusão previdenciária etc. Também o subsistema rural do RGPS mereceu uma atenção especial, voltada para afastar os discursos que responsabilizam os direitos desses trabalhadores pelos problemas fiscais do Estado Brasileiro.

Com a crise, centenas de milhares de postos de trabalho formais foram destruídos entre o último trimestre de 2008 e o primeiro de 2009, impactando diretamente as receitas previdenciárias, que ainda sofreram os efeitos de generosas medidas de parcelamento e renegociação de dívidas fiscais. Apesar desses efeitos negativos sobre a arrecadação, a receita previdenciária cresceu em níveis superiores aos das demais receitas federais. Esse trabalho analisa os principais fatores que levaram a esse resultado, já que essas informações serão importantes diante do retorno, principalmente na Europa, de novas medidas de ampliação de carências e de redução de benefícios previdenciários.

Outro fator importante para a regularidade fiscal dos contribuintes resulta da ação fiscal. Esse momento de transição, que advém da criação da Secretaria da Receita Federal do Brasil, demanda uma atenção especial. A eficácia da ação fiscalizatória sempre foi um importante instrumento para a garantia dos direitos previdenciários. Tamanha importância assume essa questão que estamos preparando um novo estudo sobre o resultado da ação fiscal no conjunto dos tributos e contribuições sociais. Pretende-se alcançar o seu impacto sobre a

capacidade de financiamento do conjunto das ações governamentais nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, analisando até o efetivo ingresso desses recursos nos cofres públicos.

São levantados os recursos da Seguridade que, por força da Desvinculação das Receitas da União – DRU –, passam a integrar o Orçamento Fiscal. A Anfip sempre instrumentalizou a luta política contra essa desvinculação, defendendo que o conjunto da arrecadação das contribuições sociais permanecesse à disposição dos órgãos da Seguridade Social para a implementação e ampliação dos programas e ações da Seguridade. A partir de 2009, há uma motivação a mais para essa luta. A luta em defesa da educação pública saiu vitoriosa e os recursos vinculados ao setor não serão mais desvinculados. A Emenda Constitucional nº 59, de 2009, promoveu uma supressão escalonada da incidência da DRU sobre as vinculações à educação; em 2009, caiu de 20% para 12,5%, para 5% em 2010, e será nula em 2011. Ao mesmo tempo, essa Emenda ampliou a educação básica gratuita a todos que a demandarem dos quatro aos 17 anos de idade, determinou a universalidade do ensino obrigatório até o segundo grau, com padrões de qualidade e equidade. A ampliação da cobertura e a melhoria dos serviços deveriam ser acompanhadas, como o foram, pela elevação dos gastos da União no setor.

São também avaliados os regimes próprios de previdência, civil e militar, e o comportamento de suas receitas e despesas em 2009. Essas informações são importantes para o acompanhamento dos debates que envolvem a proposta que visa ao fim das contribuições dos servidores inativos, da que pretende restabelecer a aposentadoria integral para os membros do Poder Judiciário e mesmo para a regulamentação do novo sistema de aposentadoria para os servidores públicos.

2. O Orçamento da Seguridade Social em 2009

As receitas da Seguridade Social em 2009 totalizaram R\$ 392,3 bilhões. A maior parte delas corresponde à receita de contribuições sociais, R\$ 375,9 bilhões, e nesse conjunto, as maiores arrecadações são das contribuições previdenciárias, com R\$ 182,0 bilhões, e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade – Cofins –, com R\$ 116,8 bilhões. Em relação ao ano de 2008, o conjunto das receitas cresceu R\$ 16,1 bilhões, o que representou 4,5%. O resultado positivo da arrecadação previdenciária (mais 11,42%) compensou perdas ocorridas em outras fontes da Seguridade e, com esse resultado, as receitas da Seguridade permaneceram praticamente no mesmo patamar frente ao PIB, comparativamente a 2008, ambos em 12,5%. Vale lembrar que em 2007, essas receitas eram proporcionalmente maiores (13,4%), pois a elas se somava a CPMF.

A arrecadação das receitas da Seguridade Social em 2009 foi diretamente influenciada pela crise, que no primeiro trimestre do ano determinou uma queda de 0,9% na produção nacional. Esse resultado negativo veio se somar ao também negativo 4º trimestre de 2008 (com -3,5%). Com esse dois trimestres consecutivos de queda, o país estava tecnicamente em recessão e precisaria crescer muito para compensar esses resultados. Embora os demais resultados trimestrais de 2009 tenham sido positivos, fruto de nítida recuperação nos meses finais, todo esse crescimento foi insuficiente para recuperar as perdas e somar um resultado positivo em 2009.

Tomadas em seu conjunto, as receitas de contribuições sociais cresceram em 2009, quando comparadas aos valores nominais de 2008. Em relação ao PIB, podem ser verificadas quedas na arrecadação das contribuições sobre o lucro e o faturamento das empresas e aumento nas contribuições previdenciárias, num movimento que se repete pelo menos desde 2005. Àquele ano, a contribuição previdenciária representava 37,6% das receitas da Seguridade. No último exercício, já significava 46,4% desse total. Em

contrapartida a esse crescimento expressivo, as despesas com benefícios previdenciários vêm caindo proporcionalmente ao conjunto dos programas de despesas da Seguridade. Eram 65,9%, em 2005, e, em 2009, 62,2%.

Como efeitos da crise em 2009, a perda na produção industrial de 9,7% e uma flutuação pouco superior ao aumento geral dos preços para o volume geral de vendas a varejo, 6,0%¹, afetaram negativamente a arrecadação da Cofins e do PIS/Pasep. A perda de lucratividade das empresas não-financeiras, além de diminuir as receitas da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL –, gerou consequências também negativas sobre a arrecadação de outros tributos pagos ou recolhidos pelas empresas.

As medidas de desoneração tributária adotadas para minimizar os efeitos da crise também influenciaram negativamente as receitas. No total, essas desonerações somaram R\$ 24,9 bilhões, sendo, na Cofins a contribuição social mais afetada². Em atenção à situação econômica das empresas foi dilatado o prazo para recolhimento dos diversos tributos e aprovados novos regimes de parcelamento de débitos tributários³. Outro efeito negativo para a arrecadação foram as compensações tributárias, que somente em relação à Cofins somaram R\$ 2,7 bilhões.

Como destaques positivos para a arrecadação, as receitas previdenciárias cresceram R\$ 18,6 bilhões em relação a 2008 (11,4%) e as receitas da CSLL, na parcela relativa às instituições financeiras, R\$ 3,1 bilhões (53,5%), resultado, entre outros fatores, da ampliação da alíquota em 2008⁴.

Em 2009, as despesas da Seguridade cresceram R\$ 48,3 bilhões, 15,5%, totalizando R\$ 359,7 bilhões. Contribuíram para esse resultado várias programações influenciadas pelas medidas de enfrentamento à crise.

A opção por manter aquecido o mercado interno dependia do aumento da capacidade de consumo das famílias. Nesse sentido, o reajuste do salário mínimo foi antecipado em um mês e foi dado um aumento de R\$ 50, que passou de R\$ 415 para R\$ 465. Esse reajuste, de 12%, foi superior

1. Medidos respectivamente pela Pesquisa Industrial Mensal – PIM – e Pesquisa Mensal do Comércio – PMC –, ambas do IBGE.

2. As medidas dessa desoneração podem ser encontradas nas Leis nº 11.774/2008, 11.787/2008, 11.945/2009, 12.024/2009 e 12.087/2009. Não há ainda detalhamento por tributo do efeito dessas desonerações nem nos boletins da SRFB, nem nos da STN.

3. A dilatação do prazo está na Lei nº 11.933 e os novos regimes de parcelamento nas Leis nº 11.941 e 11.960, todas de 2009.

4. A ampliação da alíquota se deu em 2008, quando os efeitos financeiros foram parciais, a partir do último trimestre. Em 2009, com arrecadação ao longo de todo o exercício, a receita foi maior.

à inflação do período, de 5,92%⁵, representando um ganho real equivalente ao crescimento real do PIB de 2007. E, em consequência, esse aumento do salário mínimo impactou diretamente várias programações do Orçamento da Seguridade Social, como a dos benefícios previdenciários, assistenciais e do Fundo de Amparo ao Trabalhador.

No mesmo sentido, outra medida foi a ampliação das prestações do seguro desemprego para as categorias de trabalhadores mais afetadas pelas demissões da indústria ocorridas ao final de 2008 e início de 2009. O programa do Bolsa Família também mudou. Primeiro, foi elevado o limite de renda, permitindo que 1,3 milhão de novas famílias pudessem participar do programa; segundo, o valor máximo dos benefícios foi ampliado de R\$ 120 para R\$ 137.

O pagamento dos benefícios previdenciários somou R\$ 223,8 bilhões e representou a despesa mais alta da Seguridade. A esses valores se soma a despesa com a compensação previdenciária, um mecanismo de ajuste de contas entre os diversos regimes previdenciários⁶. No total, a despesa do Regime Geral de Previdência Social foi de R\$ 224,9 bilhões. A segunda despesa, por ordem decrescente de valor, foi o conjunto das programações da Saúde. Em 2009, estas representaram um total de R\$ 58,3 bilhões e tiveram um aumento muito significativo frente a 2008, 15,9%. Embora ainda muito aquém das necessidades, essas despesas realizadas em 2009 apresentaram o seu maior valor relativo frente ao PIB. Em terceiro, estão os benefícios pagos à conta do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT. A soma da alta rotatividade do mercado de trabalho no país, com um grande número de demissões em decorrência da crise, e, ainda, medidas para aliviar as dificuldades de recolocação dos trabalhadores da indústria fizeram com que os benefícios do FAT chegassem a R\$ 27,1 bilhões, R\$ 6,4 bilhões a mais do que em 2008, com um aumento expressivo de 30,9%.

A Seguridade perdeu receitas, por efeito direto da crise ou em função das renúncias adotadas para o seu enfrentamento. As programações de despesas foram ampliadas num movimento de contraposição à tendência

5. INPC de março de 2008 a fevereiro de 2009.

6. Essa compensação atende a uma previsão constitucional (art. 201, §9º) relacionada à contagem recíproca dos tempos de contribuição dos diversos regimes previdenciários. Como matéria orçamentária, essa questão está prevista no Plano Plurianual de Investimento – Plano Plurianual de Investimentos 2008-2011. Mas, os relatórios da Secretaria de Previdência Social não discriminaram essa despesa em 2008, embora tenha sido efetivada, no valor de R\$ 612,2 milhões.

recessiva do ano de 2009. Essas decisões, em função das políticas anticíclicas, deram a esse conjunto de programações uma importância especial em 2009: o Orçamento da Seguridade foi um importante instrumento de combate à crise e aos seus efeitos.

Ainda assim, a Seguridade Social apresentou um resultado positivo: após pagar todas as despesas, o saldo obtido em 2009 foi de R\$ 32,6 bilhões. Foi um resultado inferior ao de 2008 (R\$ 64,8 bilhões), mas representou mais de 80% de todo o superávit produzido pelo governo federal (que foi de R\$ 39,2 bilhões).

A Tabela 1 apresenta esses números de receitas e despesas para a Seguridade Social de 2007 a 2009.

Em relação a publicações anteriores, a Tabela 1 apresenta duas inovações importantes.

A primeira diz respeito ao Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT. As Leis de Diretrizes Orçamentárias têm reiteradamente determinado que o conjunto das receitas do FAT deve integrar o Orçamento da Seguridade, inclusive as financeiras, derivadas das aplicações financeiras do Fundo, junto ao BNDES e à rede bancária. Quanto às programações de despesas do FAT, não há alterações, o pagamento dos benefícios, seguro-desemprego e abono salarial, e as outras ações do Fundo já estavam contempladas nos estudos anteriores da Anfip. A aplicação dos recursos do FAT nos programas de desenvolvimento econômico⁷, através do BNDES, não consta da Tabela, na parte relativa às despesas. Isto porque verdadeiramente trata-se de uma aplicação financeira. Vale ressaltar que esses recursos aplicados permanecem integrando o patrimônio do FAT e sobre essas aplicações o FAT recebe rendimentos, com critérios de remuneração que lhes preservem o valor, nos termos constitucionais.

7. Nos termos do Art. 239, da Constituição Federal, pelo menos 40% dos recursos do PIS-Pasep são aplicados nos programas de desenvolvimento econômico, através do BNDES, com critérios de remuneração que lhes preservem o valor.

Tabela 1: Receitas e Despesas da Seguridade Social, 2007 a 2009, em valores correntes e em percentual do PIB.

Receitas e Despesas da Seguridade Social - 2007 a 2009				
Classificação	Receitas realizadas	Acumulado no exercício (R\$ milhões)		
		2007	2008	2009
1. Receita de contribuições sociais		340.294,5	359.832,5	375.885,0
Receita Previdenciária Líquida RGPS ⁽¹⁾		140.411,8	163.355,3	182.008,4
Cofins		101.835,1	120.093,8	116.759,2
CPMF ⁽²⁾		36.382,2	1.004,1	0,0
CSLL		33.644,0	42.502,2	43.591,8
PIS / PASEP		26.115,6	30.830,1	31.030,3
Outras contribuições ⁽³⁾		1.905,8	2.047,1	2.495,3
2. Receitas dos Órgãos e entidades da Seguridade		12.348,9	13.672,4	14.370,4
Recursos próprios do MDS		37,0	129,9	203,4
Recursos próprios do MPS		644,1	630,1	292,5
Recursos próprios do MS		2.048,7	2.595,1	2.827,0
Recursos próprios do FAT ⁽⁴⁾		9.332,1	10.007,8	10.683,3
Taxas de Órgãos e entidades		287,0	309,4	364,3
3. Contrapartida do Orçamento Fiscal p/ EPU		1.765,7	2.048,4	2.015,3
Receita Total (1+2+3)		354.409	375.553	392.271
Despesas liquidadas				
Classificação		Acumulado no exercício (R\$ milhões)		
		2007	2008	2009
1. Benefícios Previdenciários		182.574,5	199.562,4	224.875,6
Previdenciários urbanos		147.385,9	158.952,8	178.999,4
Previdenciários rurais		35.188,6	39.997,4	44.850,1
Compensação previdenciária ⁽⁵⁾			612,2	1.026,1
2. Benefícios assistenciais		13.468,3	15.640,5	18.712,2
Assistenciais - LOAS		11.566,5	13.747,8	16.864,4
Assistenciais - RMV		1.901,8	1.892,7	1.847,8
3. Outros Benefícios Assistenciais - Transferências de Renda		8.943,1	10.525,9	11.850,8
4. EPU - Benefícios de Legislação Especial		1.765,7	2.048,4	2.015,3
5. Saúde: pessoal ativo e outras despesas do MS		45.790,4	50.264,5	58.261,4
6. Assistência social: pessoal ativo e outras despesas do MDS		2.300,8	2.677,6	2.771,0
7. Previdência social: pessoal ativo e outras despesas do MPS		4.789,5	4.751,9	6.262,3
8. Outras ações da seguridade social		3.364,7	3.893,7	7.173,7
9. Benefícios FAT		17.951,4	20.689,6	27.077,1
10. Outras ações do FAT		684,1	724,4	666,4
Despesa Total (1+2+3+4+5+6+7+8+9+10)		281.632	310.779	359.666
Saldo da Seguridade Social (RGPS)		72.777	64.774	32.605

Fonte: MPS para receitas e despesas previdenciárias; STN-MF para demais receitas e despesas. Elaboração ANFIP e Fundação ANFIP. Notas: (1) Receita Previdenciária Líquida corresponde a Receitas Previdenciárias Próprias do RGPS deduzidas as Transferências a Terceiros; (2) A CPMF foi extinta a partir de 2008, valores arrecadados posteriormente referem-se a fatos anteriores. (3) Incluem contribuições sobre concursos de prognósticos, e outras contribuições. O PPA 2008-2011 transferiu as programações relativas à complementação do FGTS para o Orçamento Fiscal; por coerência, essas receitas e despesas não foram consideradas. (4) A legislação considera que todos os recursos próprios do FAT, inclusive os financeiros integram o Orçamento da Seguridade. (5) A compensação previdenciária foi criada pelo PPA 2008-2011 e representa o saldo do ajuste de contas entre os regimes previdenciários (RGPS e RPPS da União, Estados e municípios). Em 2008, a SPS não consignou em separado esses valores, incluindo-as nas despesas dos benefícios urbanos. Em publicações anteriores a Anfip não considerou que já estariam embutidos, tendo somado-as duplamente.

A segunda está relacionada à complementação do FGTS. Essa programação está associada à receita de duas contribuições sociais, especialmente criadas com essa finalidade, e a uma despesa, que repassa ao Fundo, mensalmente, esses recursos. Os estudos da Anfip, acompanhando as determinações legais, incluíam as receitas e essa despesa no Orçamento da Seguridade. Mas, o Plano Plurianual de Investimentos – PPA – 2008-2011 alocou essa despesa no Orçamento Fiscal. A Avaliação da Seguridade Social seguiu essa mesma orientação e, a partir de 2008, procedeu da mesma forma. Para a Tabela 1, esses respectivos valores foram retirados de 2007, para que os dados de 2007 a 2009 mantivessem a coerência.

A seguir serão detalhados os mais importantes fatores que determinaram esses números.

3. As receitas da Seguridade Social

Nesta sessão serão avaliadas as receitas do Orçamento da Seguridade Social em 2009 e a sua evolução recente. Além dos números relativos à arrecadação, serão abordadas questões como o comportamento dos principais fatores que determinam a sua realização, seja do ponto de vista econômico, seja pela interferência de imunidades, renúncias e outros gastos tributários que importam diretamente na redução dos valores.

Para o financiamento do Orçamento da Seguridade Social, são consideradas as seguintes contribuições sociais:

- do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; a receita ou o faturamento e o lucro;
- do trabalhador e dos demais segurados da previdência social;
- sobre a receita de concursos de prognósticos;
- do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.

São ainda receitas da Seguridade a arrecadação realizada pelos órgãos que integram o Orçamento da Seguridade Social, relativa à prestação de serviços, taxas pelo exercício do poder de polícia, receitas patrimoniais, entre outras. E, como dito anteriormente, todas as receitas do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT – passaram a integrar o Orçamento da Seguridade. Antes apenas as receitas do PIS-Pasep eram lançadas. Essa inclusão atende à determinação expressa nas Leis de Diretrizes Orçamentárias, que passaram a adotar esse mesmo critério⁸.

8. O detalhamento das receitas e despesas do FAT está apresentado nas respectivas seções.

Embora haja previsão constitucional de repasses do Orçamento Fiscal para cobertura das despesas da Seguridade, a situação superavitária da Seguridade tem dispensado qualquer aporte líquido de recursos do Orçamento Fiscal. Os valores que eventualmente ocorrem, como aqueles associados às emendas dos parlamentares ao Orçamento, são sempre inferiores aos valores arrecadados nas receitas da Seguridade que não são efetivamente gastas, seja pela retenção nas contas do Tesouro, seja pelo efeito perverso da Desvinculação das Receitas da União – DRU⁹.

3.1 As contribuições sociais que incidem sobre o faturamento

As contribuições sociais, como fontes exclusivas de financiamento do Orçamento da Seguridade Social, são criação da Constituição Federal de 1988. No entanto, a Cofins – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – e a Contribuição para o PIS – Programa de Integração Social – derivam ou têm uma matriz histórica em período anterior.

Em 1970, através da Lei Complementar nº 7, foi instituída a Contribuição para o Programa de Integração Social – PIS. As empresas contribuíam destinando 5% do respectivo imposto de renda devido e, ainda, 0,5% do seu faturamento. Sob administração da Caixa Econômica Federal, cada trabalhador empregado fazia jus a uma “caderneta de participação”, podendo sacar esse patrimônio em situações diversas, como casamento, aposentadoria ou invalidez, aquisição de casa própria ou integrando bens para o seu espólio.

Em 1982, surgiu com o Decreto-Lei nº 1.940 uma contribuição social destinada a custear investimentos de caráter assistencial em alimentação, habitação popular, saúde, educação e amparo ao pequeno agricultor. Esses recursos financiavam um Fundo de Investimento Social, administrado pelo BNDE, que foi transformado em BNDES – ganhando esse ‘S’ justamente pela gestão desses programas sociais. Para essa contribuição, denominada Finsocial, as empresas eram taxadas em 0,5% do seu faturamento.

9. A desvinculação das receitas para a União foi criada como Fundo Social de Emergência, em 1994, pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1, para vigorar em 1994 e 1995. Posteriormente foi renovada como Fundo de Estabilização Fiscal – FEF –, em 1996 (EC nº 10) e em 1997 (EC nº 17). A partir de 2000, passou a ser a Desvinculação das Receitas da União – DRU (EC nº 27), sendo novamente renovada nessa condição em 2003 (EC nº 42) e em 2007 (EC nº 56).

À época, esses programas administrados pelos respectivos bancos não custeavam despesas orçamentárias. Aliás, muitas alocações de recursos públicos não transitavam pelos orçamentos¹⁰. Mas, a despeito dessas questões e da sua vinculação, longas discussões jurídicas entendiam o caráter tributário dessas contribuições¹¹.

Em 1988, a Constituição fez a previsão de contribuições sociais sobre o faturamento das empresas como uma das fontes do Orçamento da Seguridade. E, fazendo uma relação direta entre o Finsocial e a Seguridade, determinou que pelo menos cinco dos seis décimos da Finsocial passassem a integrar o Orçamento da Seguridade Social até que uma nova lei instituísse a contribuição social sobre o faturamento¹².

O texto constitucional também vinculou a arrecadação decorrente do Programa de Integração Social aos pagamentos do seguro-desemprego e do abono salarial (criações constitucionais), acabando com os depósitos individuais dos trabalhadores empregados¹³. Como a proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário encontra-se listada no rol das hipóteses de cobertura da previdência social (CF, art. 201), essas receitas e despesas acabaram vinculadas ao Orçamento da Seguridade Social.

A receita dessas contribuições sociais cobradas sobre o faturamento cresceu a partir de 1990. Mas, com as medidas de ajuste fiscal preparatórias ao Plano Real e principalmente após a crise de 1998, essas arrecadações tornaram-se mais significativas. Hoje representam a maior parte da tributação indireta do governo federal.

A Tabela 2 apresenta, para exercícios selecionados, a participação das contribuições sobre o faturamento (Cofins e PIS/Pasep), da Contribuição sobre o Lucro (CSLL), do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) sobre o conjunto da Receita Administrada excluída a contribuição previdenciária.

10. Sobre as mudanças institucionais relacionadas ao processo de financiamento de programas e ações governamentais que acompanharam o processo constituinte ver GUARDIA, Eduardo. O processo orçamentário do Governo Federal: considerações sobre o novo arcabouço institucional e a experiência recente. In *Finanças Públicas, Ensaio Selecionados*. Brasília: IPEA Fundap, 1997.

11. Os tributos são a priori desvinculados. Causava estranheza, à época, num modelo constitucional onde inexistia o instituto de contribuições sociais e econômicas, tratar como tributos essas contribuições vinculadas.

12. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, art. 56.

13. CF art. 239.

Tabela 2: Participação de tributos selecionados na receita administrada, exceto previdência, em %, exercícios selecionados

	Tributação indireta		Tributação direta	
	contribuições sociais sobre o faturamento	IPI	CSLL	IR
1988	8,0%	24,6%	0,0%	51,6%
1990	22,6%	20,4%	4,6%	37,3%
1995	26,4%	16,8%	7,2%	35,8%
1998	22,3%	13,8%	6,5%	38,9%
2000	29,9%	11,3%	5,6%	33,8%
2002	28,0%	8,5%	5,7%	36,9%
2003	29,9%	7,7%	6,5%	36,2%
2005	31,7%	7,4%	5,6%	35,9%
2006	31,4%	7,6%	7,6%	36,9%
2007	30,1%	7,9%	8,0%	37,2%
2008	31,8%	8,2%	9,2%	40,0%
2009	31,8%	6,5%	9,4%	40,7%

Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil. Elaboração ANFIP e Fundação ANFIP.

Nota: Contribuições sobre o faturamento incluem Finsocial, Cofins e PIS/Pasep. Distribuição com base na arrecadação bruta. Exclui receita previdenciária.

É possível ver como, em 1988, o IPI figurava como principal tributo de cobrança indireta da União e a contribuição para o Finsocial representava a terça parte do IPI. Em 2009, a situação se inverte, e a soma da Cofins e do PIS/Pasep significava quase cinco vezes mais o total arrecadado pelo IPI. Em contrapartida, em 1988, o IR correspondia a mais da metade da receita administrada. Essa participação foi decaindo e somente após 2005 ele veio recuperando o seu papel no financiamento da União.

Nos últimos dois exercícios, a tributação direta, IR somado à CSLL, já supera a metade da receita (exceto previdência). É importante que essa tributação esteja aumentando frente ao conjunto da arrecadação, mesmo reconhecendo que existem muitas distorções. Para implementar uma tributação direta mais justa, é preciso:

- para a tributação das pessoas físicas, diminuir a incidência sobre as rendas salariais e aumentar a relativa aos ganhos patrimoniais, ampliar o número de faixas de taxaço, pois no Brasil a alíquota inferior é alta e a superior pequena, perto dos padrões internacionais;

- para a tributação das pessoas jurídicas, acabar como benefícios injustificados, como os juros sobre capital próprio.

A Tabela 2 também mostra como a tributação indireta praticada pela União aumentou desde 1988¹⁴. Desnecessário argumentar como essa forma de tributação deve ser evitada, porque penaliza as camadas mais pobres da sociedade. Ao contrário, a tributação direta sobre o patrimônio e a renda representa um modelo mais identificado com a justiça tributária.

Para a arrecadação, a tributação indireta tem várias vantagens: da indexação instantânea a qualquer variação de preços, passando pela forma simplificada do fato gerador, às maiores facilidades de fiscalização.

Associando essas facilidades a um modelo que não prima pela justiça social, não é de se estranhar que nesse último período de ajuste fiscal, pós-1998, a arrecadação tenha evoluído de 22,3% para 31,8% do total da receita administrada no âmbito federal, conforme mostra a Tabela 2. Não é demais ressaltar que a elevação dessas receitas esteve, ao longo dos anos, muito mais associada às necessidades fiscais do Estado brasileiro para produção de superávits primários do que impulsionada pelo aumento das demandas próprias da Seguridade.

Para o financiamento da Seguridade Social, esse conjunto de receitas que incidem estritamente sobre o faturamento, formado pela Cofins e pelo PIS/Pasep, cumpre um papel importante. Representa quase 40% do total das fontes do Orçamento da Seguridade Social. Seria melhor que aumentássemos a proporção de financiamento da Seguridade por tributos diretos, incidentes sobre patrimônio e lucro. Menos mal que esses recursos sejam aplicados diretamente em programas sociais, de saúde, previdência e assistência social.

A tributação indireta em nosso país é ainda maior, porque até mesmo tributos que deveriam incidir sobre o lucro e a folha de salários acabam tendo como fato gerador o faturamento. Facilita-se que esses encargos tributários sejam calculados e incorporados aos preços pelas empresas, deslocando o efetivo ônus para o consumidor ou adquirente de seus produtos ou serviços. As micro e pequenas empresas, por exemplo, têm no seu faturamento a base de cálculo, tanto dos tributos que deveriam incidir sobre o lucro, quanto para

14. Hoje existem outros tributos indiretos como a Contribuição Econômica sobre Combustíveis – CIDE-Combustíveis. Mas IPI, Cofins e PIS/Pasep são as mais significativas.

as suas contribuições previdenciárias patronais. E, até empresas maiores, que estão tributadas pelo lucro presumido, pagam impostos e contribuições, que deveriam incidir sobre o lucro, calculados sobre o faturamento.

Do ponto de vista dos valores envolvidos, de 1995 até meados de 2004, uma grande parte das normas tributárias buscou ampliar a arrecadação das contribuições sociais.

Em 1998, por exemplo, a alíquota da Cofins foi ampliada de 2% para 3%. E mesmo com o atual governo, em 2003, por exemplo, as alíquotas da Cofins foram aumentadas para o setor financeiro (de 3% para 4%). E em 2004, seguindo o exemplo do PIS, a Cofins tornou-se não cumulativa, e a alíquota passou para 7,6%. O que também representou outro aumento da carga dessa contribuição. Ainda passou a incidir diretamente nas importações de bens e serviços, numa medida justa, para equiparar a tributação dos importados à tributação interna. Parcela desse tributo passou a ser retida na fonte, por substituição tributária, relativamente aos pagamentos entre empresas.

Ao contrário, a partir de julho de 2004, as legislações passaram, predominantemente, a instituir isenções e regimes especiais de tributação. Os benefícios atingiram livros, equipamentos de informática e vários produtos agrícolas, como arroz, feijão, farinhas, leite e queijos e os investimentos das empresas em máquinas e equipamentos.

Em parte, essa mudança de atitude foi facilitada porque, após 2005, a economia cresceu continuamente em patamares superiores ao verificado desde 1990. Entre 1990 e 2003, crescemos a uma taxa média anual de 2,3%, e entre 2004 e 2008, a 4,8% - acima do dobro. Nesse último período, a arrecadação passou a aumentar mais do que o crescimento da economia. Também contribuiu o fato desse crescimento ter se dado com uma grande expansão do mercado interno, num grande processo de interiorização da renda e da produção de bens e serviços. Quando a economia cresce direcionada ao mercado externo, há muitas situações de imunidades e de isenções tributárias e o aumento da produção supera o da arrecadação. Quando, ao contrário, o mercado interno cresce mais do que as exportações, apenas o redirecionamento de produtos, antes exportados para circulação interna, já determina a incidência tributária e um aumento da arrecadação.

Entre 2005 e 2009, dois parâmetros importantes que influenciam a receita de contribuições sobre o faturamento apresentaram grandes variações positivas. O índice de comércio varejista, medido pelo IBGE, acumulou um crescimento de 65%, uma média anual de 10,6%. No setor de serviços, o faturamento, também apurado pelo IBGE, dos segmentos de alojamento, alimentação, recreativas, culturais, serviços pessoais e atividades de ensino continuado cresceu 41% somente entre 2005 e 2007¹⁵. Essas variações expressaram o bom momento da economia nacional.

Ainda assim, quando esses fatos gerados cresceram muito acima do PIB, a participação das receitas das contribuições sociais sobre o faturamento ficou praticamente congelada em relação à receita administrada no patamar de 31,7%. Em relação ao PIB, essas receitas caíram de 5,20%, em 2005, para 5,02%, em 2008, e mais ainda em 2009, para 4,70%. Essa diminuição da arrecadação pode ser explicada pelo efeito das diversas medidas de desoneração adotadas nesse período. De fato, as renúncias e outros gastos tributários incidentes sobre a Cofins e a Contribuição para o PIS/Pasep têm aumentado ano após ano.

A Tabela 3 apresenta esses dados para a Cofins, para alguns exercícios. Permite acompanhar o aumento das renúncias em relação ao total previsto para a sua arrecadação. Entre 2003 e 2010, de apenas 3,8%, o total dos gastos tributários evoluiu para corresponder a 23,3% da arrecadação prevista.

A pressão pela aprovação dessas renúncias decorre, dentre outros fatores, do aumento da receita da Cofins e da percepção dos agentes econômicos de que ampliação não esteve relacionada com as programações de despesas da Seguridade Social. Desde 1998, as discussões sobre aumentos de alíquota e de base de contribuição estiveram sempre mais vinculadas às questões fiscais do Estado, às necessidades de mais recursos para que o governo cumprisse as metas de superávit primário. Quase nunca essas mudanças foram associadas à ampliação ou inovação de benefícios e da cobertura de serviços da Seguridade. Assim, na visão de agentes políticos e econômicos, tornou fácil desconsiderar a

15. As informações sobre Índice de Comércio Varejista são mensais e a última Pesquisa Anual de Serviços divulgada pelo IBGE é de 2007. Elas podem ser encontradas em www.ibge.gov.br.

identidade dessas receitas com o financiamento direto da Seguridade Social. Esse foi só mais um desserviço das políticas neoliberais ao modelo de financiamento da Seguridade Social.

Tabela 3: Renúncias e outros gastos tributários para a Cofins, diversos exercícios

Discriminação	R\$ milhões				
	2003	2005	2007	2009	2010
Microempresas e Empresas de Pequeno Porte	1.212,7	2.215,0	4.731,9	10.055,6	11.657,2
Agricultura e Agroindústria			4.007,4	5.365,0	5.735,4
Entidades sem Fins Lucrativos		1.286,6	2.574,2	4.721,0	5.495,1
Medicamentos	699,3	1.153,5	1.648,2	4.174,7	2.068,5
Zona Franca de Manaus - diversos				1.635,6	3.122,9
REID – Regime Especial de Incentivos - Desenvolvimento de Infra-Estrutura				1.248,2	1.362,9
Prorrogação da Cumulatividade do COFINS na Construção Civil					1.073,3
Produtos Químicos e Farmacêuticos				ni	782,2
Petroquímica	130,8	485,2		391,6	418,6
Livros Técnicos e Científicos				120,7	286,7
Programa Universidade para Todos - PROUNI			59,7	219,8	260,3
Termoeletricidade	5,0	235,5	79,0	203,9	245,3
REPORTO			ni	141,2	169,8
Embarcações e Aeronaves	23,5	34,9	ni	36,6	160,9
Programa de inclusão digital			250,8	1.098,8	
Outros	14,9	0,0	0,0	5,9	1.039,1
Total Renúncias e imunidades	2.086	5.411	13.351	29.419	33.878
% receita do Cofins	3,8%	6,5%	17,4%	21,6%	23,3%

Fonte SRFB. Elaboração ANFIP e Fundação ANFIP

Nota: As informações sobre gastos tributários são previsões que acompanham a proposta orçamentária. Acumulam dados disponíveis até agosto do ano anterior. O percentual sobre a receita também refere-se à proporção prevista em relação às previsões da receita.

As renúncias da Contribuição para o PIS/Pasep acompanham o mesmo caminho.

Elas cresceram de tal forma que em 2009 representaram quase a sexta parte dos valores arrecadados. A ampliação dos chamados gastos tributários para essa contribuição crescem desproporcionalmente. Em 2009, eles representaram 18,2% da receita do PIS; em 2005, era a terça parte, 6,0%.

Somente em 2009, ano em que a arrecadação caiu bastante, a renúncia cresceu 50% (de 12,1% para 18,2%).

A Tabela 4 apresenta esses valores de 2005 a 2009. Além das renúncias, cresce a conta de despesas. Em 2009, como efeito direto da crise, foram R\$ 27,1 bilhões com benefícios de seguro-desemprego, nas suas diversas formas¹⁶, e com o abono salarial – um benefício anual de um salário mínimo concedido aos trabalhadores que estiveram registrados e que receberam no ano anterior até dois salários mínimos mensais, na média.

Tabela 4: Receitas, renúncias e outros gastos tributários para a contribuição para o PIS/Pasep, a aplicação de recursos do FAT, as aplicações no BNDES e os desvios da DRU, de 2005 a 2009.

Item de informação	R\$ milhões				
	2005	2006	2007	2008	2009
Receitas do PIS	22.083,3	23.815,0	26.115,6	30.830,1	31.030,3
Despesas	11.697,4	15.241,2	18.133,4	20.852,4	26.814,2
Despesas com benefícios	11.151,4	14.558,2	17.449,3	20.128,0	26.147,8
- abono salarial	2.755,1	3.957,2	5.096,3	5.975,3	7.564,5
- seguro desemprego	8.396,3	10.601,0	12.353,0	14.152,6	18.583,3
Outras ações do FAT	546,0	683,0	684,1	724,4	666,4
Saldo de receita PIS - despesas	10.385,9	8.573,8	7.982,2	9.977,7	4.216,1
Fatores que agravaram esse resultado					
Renúncias	1.317,0	2.434,7	2.377,0	3.732,7	5.651,0
% renúncias frente receita PIS	6,0%	10,2%	9,1%	12,1%	18,2%
Desvio da DRU	4.416,7	4.763,0	5.223,1	6.166,0	6.206,1
Outras informações					
Recursos próprios do FAT	9.506,6	9.092,9	9.332,1	10.007,8	10.683,3
Repasso ao BNDES	7.066,6	7.620,8	8.357,0	9.865,6	9.929,7

Fonte: STN para receitas e despesas e SRFB para renúncias e demais gastos tributários. Elaboração ANFIP e Fundação ANFIP.

Nota: Vide observações da Tabela 3.

Como parte da receita do PIS (40%) precisa ser aplicada no BNDES, para os programas de desenvolvimento com geração de emprego e renda, em 2009, o Fundo precisou utilizar parte significativa de suas receitas

16. Além da demissão imotivada, há benefícios definidos para pescadores artesanais para o período do defeso, para os trabalhadores resgatados no trabalho escravo e para os trabalhadores domésticos.

de aplicações financeiras dos seus repasses ao BNDES para pagamento dos benefícios. Naturalmente, a Desvinculação das Receitas da União – DRU –, que também incide sobre quase todas as contribuições sociais (a única exceção é a contribuição previdenciária), é outro importante fator a desequilibrar o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT.

Essa Desvinculação subtraiu do FAT parcela significativa do saldo existente entre a receita da contribuição para o PIS e o pagamento das despesas com benefícios e com as outras ações e, em 2009, superou esse saldo. Para cumprir as metas nesse exercício, foi necessário utilizar parte da reserva patrimonial do Fundo. Essa reserva está depositada no BNDES e subtraí-la é diminuir a capacidade do Banco de financiar o setor produtivo. Esses empréstimos respondem por parcela cada vez mais considerável dos recursos privados aplicados em investimentos nos diversos setores da economia nacional. Geram emprego e renda e garantem a expansão da produção.

Em defesa do modelo constitucional de financiamento da Seguridade Social será preciso enfrentar e discutir a questão das renúncias e, naturalmente a incidência da DRU. Nas Tabelas 3 e 4 sequer aparecem o efeito integral das medidas anticrise. Durante a crise, foram editadas várias medidas provisórias para desoneração tributária, criando regimes especiais ou generosamente parcelando débitos tributários. Todas, sem exceção, tiveram os seus efeitos estendidos durante a tramitação. O último relatório disponível é o relativo às previsões para 2010, apresentado em setembro de 2009. Algumas dessas MP somente foram convertidas em lei em junho de 2009, tornando difícil estimar todo o seu impacto. Além do que, todas as informações regulares sobre renúncias referem-se a previsões, não sendo publicados relatórios sistemáticos sobre o seu efeito na arrecadação e muito menos sobre a sua eficácia frente aos resultados pretendidos.

As renúncias podem ser importantes instrumentos de desenvolvimento e enfrentamento de diversas questões pontuais. Mas, somam hoje um valor muito significativo. Na sua imensa maioria, possuem vigência por tempo indeterminado. Assim, diante da opção política de conceder tantas renúncias, é inadmissível qualquer argumentação de falta de recursos para as programações da Seguridade, a necessária ampliação da saúde, a assistência social ou maiores reajustes para os benefícios previdenciários.

A mais significativa dessas renúncias em termos de valor está associada ao regime de tributação das micro e pequenas empresas. Aprimorado em 2006, pela Lei Complementar nº 123, entrou em vigência em julho de 2007. Desde então, as empresas abrangidas por esse sistema cresceram de 1,31 milhão, em 2006, para 2,83 milhões e 3,13 milhões, respectivamente, em 2007 e 2008. Embora o quantitativo de empresas tenha mais do que dobrado, a arrecadação do Simples passou de R\$ 13,92 bilhões, em 2006, para R\$ 15,47 bilhões e R\$ 18,05 bilhões, nos dois anos seguintes, menos de 30%¹⁷.

Numericamente, uma parcela importante das empresas do setor de serviços está nesse Sistema, o que também contribui para explicar porque as receitas da Cofins e do PIS/Pasep acabaram tendo uma arrecadação decrescente frente ao PIB.

A Tabela 5 mostra a evolução das receitas da Cofins e da Contribuição para o PIS/Pasep desde 2005.

Em síntese, desde 2005, os principais fatores econômicos que determinam a arrecadação das contribuições sobre o faturamento cresceram muito mais do que o PIB. Mas, durante os últimos anos, esse resultado foi prejudicado com uma alta incidência de renúncias. Muitas delas são meritórias, como as isenções para alimentos da cesta básica. A maior delas, relativa às micro e pequenas empresas, pode ser responsabilizada pela grande formalização das empresas e, inclusive, da força de trabalho. Tem, portanto, aspectos altamente positivos. No entanto, todas elas merecem a transparência das informações e do debate, que pondere prioridades e permita aquilatar o valor das renúncias frente aos resultados obtidos e às demandas da Seguridade Social.

Para a Cofins, pensar dos bons resultados de 2008, há uma tendência de queda, tanto na arrecadação do principal quando das receitas de parcelamento, juros, multa e da dívida ativa. Legislações muito benevolentes para pagamento de valores atrasados aprovadas, em 2005 e 2009, explicam recebimentos extraordinários nesses exercícios.

17. Esses números podem ser encontrados nos relatórios de Análise da Arrecadação de Receitas Federais da SRFB.

Tabela 5: Receitas das contribuições sociais sobre o faturamento, Cofins e PIS/Pasep, de 2005 a 2009, em valores correntes e em % do PIB.

Receitas	2005		2006		2007		2008		2009		
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	
COFINS	Rec. do Principal	85.015,4	3,96	88.368,3	3,73	99.918,3	3,75	117.681,9	3,92	114.208,1	3,63
	Parcelamentos	3.012,2	0,14	871,0	0,04	742,4	0,03	878,2	0,03	600,2	0,02
	Divida Ativa	323,1	0,02	302,6	0,01	543,9	0,02	741,3	0,02	1.215,3	0,04
	Multa/Mora	1.246,7	0,06	798,7	0,03	630,5	0,02	792,3	0,03	735,5	0,02
	Total	89.597,5	4,17	90.340,7	3,81	101.835,1	3,83	120.093,8	4,00	116.759,2	3,71
PIS	Rec. do Principal	21.015,5	0,98	23.066,8	0,97	25.638,7	0,96	30.177,9	1,00	30.326,7	0,96
	Parcelamentos	655,4	0,03	426,3	0,02	205,4	0,01	214,1	0,01	116,1	0,00
	Divida Ativa	44,0	0,00	73,1	0,00	83,3	0,00	176,7	0,01	337,3	0,01
	Multa/Mora	368,3	0,02	248,7	0,01	188,2	0,01	261,3	0,01	250,1	0,01
	Total	22.083,3	1,03	23.815,0	1,01	26.115,6	0,98	30.830,1	1,03	31.030,3	0,99
Soma	111.680,7	5,20	114.155,6	4,82	127.950,7	4,81	150.923,9	5,02	147.789,4	4,70	

Fonte: IBGE para PIB e STN para dados de arrecadação. Elaboração ANFIP e Fundação ANFIP.

O parcelamento dos débitos tributários de 2009 merece uma abordagem especial. Nasceu como uma medida de alívio, durante o auge da crise, no final de 2008 (MP 449/2008), especialmente para parcelar débitos das empresas industriais, muito afetadas pela queda das exportações ou das linhas de financiamento durante o início da crise. Cresceu, do ponto de vista da sua abrangência, quando as indústrias sofreram uma derrota no STF, em relação à constitucionalidade do crédito prêmio do IPI, uma legislação de 1969, destinada ao incentivo das exportações.

Durante a tramitação da MP 449 no Congresso, foram feitos acréscimos das mais diversas ordens. A Lei promulgada (Lei nº 11.941, de 2009) contém perdão de multas, encargos legais e repactuação de parcelamentos anteriores, em condições altamente vantajosas para o inadimplente.

Compõem esse rol de bondades: 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; possibilidade de repactuação dos diversos parcelamentos anteriores também com redução integral dos valores de encargo legal reduções para as multas de 40% a 80% e ainda um prêmio

extra: muitas empresas lançaram previsões para esses débitos tributários, inclusive juros, correções e multas em seus balanços, diminuindo a base de cálculo de tributos que incidem sobre o lucro e o faturamento; e agora não serão tributadas sobre esse ganho adicional, já que é apurada uma necessidade menor de pagamentos ao fisco (pela redução do valor das multas, juros e encargo legal) do que o valor provisionado nos balanços.

Tantos benefícios certamente trarão problemas para a regularização fiscal das empresas, por se caracterizar como um prêmio à inadimplência e um desincentivo ao pagamento espontâneo das obrigações tributárias. Vale lembrar que, com sucessivos parcelamentos, com perdão de encargos legais, juros e multas, e com uma prescrição quinquenal, a inação do contribuinte passa a ser um crime que compensa.

A situação acabou se tornando ainda mais benéfica, porque esse parcelamento ainda não foi regulamentado e as empresas pagam uma conta irrisória de R\$ 100 mensais sobre os seus débitos tributários, independentemente do valor dos seus débitos. Uma retribuição tão insignificante que torna esse parcelamento uma medida ainda mais generosa¹⁸.

3.2 A tributação sobre o lucro

A existência de uma contribuição social que incide sobre o lucro – CSLL – é fundamental para associar justiça tributária com o financiamento da Seguridade. Enquanto para os tributos em geral, categoria na qual se incluem os impostos, é vedada a diferenciação do contribuinte (art. 150, da Constituição Federal), para as contribuições sociais a diferenciação de alíquotas ou de base de incidência é a regra (Art. 195, § 9º, da Constituição Federal).

Essa possibilidade permitiu, por exemplo, a existência de uma tributação diferenciada para o setor financeiro. Quando, mediante terceirização e automação, as despesas com pessoal foram comprimidas e o lucro dessas instituições cresceu de maneira desproporcional ao dos demais

18. Essa informação refere-se à data de fechamento desse texto, em junho de 2010.

segmentos econômicos¹⁹, a CSLL promoveu uma ligeira adequação entre a capacidade contributiva desse segmento, com os seus altos níveis de lucro, com as demandas de recursos da Seguridade. Em outro momento, quando a CPMF não foi renovada, ao final de 2007, novamente a CSLL sobre as instituições financeiras foi ampliada, não só para recompor em parte os R\$ 40 bilhões anuais que a CPMF arrecadava, mas também para devolver a esse segmento econômico parte da carga tributária perdida com o fim da contribuição sobre movimentação financeira.

No período mais recente, a arrecadação da CSLL cresce desde 2006. Em 2007, como fatores extraordinários, houve grandes ganhos relativos à abertura de capital de muitas empresas. Em 2008, há ainda os efeitos do aumento da alíquota para as empresas financeiras, que entrou em vigor no segundo semestre. E, de modo geral, os lucros foram mais disseminados para a maioria das grandes empresas. E, em 2009, quando a nova alíquota incidiu sobre todo o exercício, a parcela relativa ao setor financeiro cresceu ainda mais. Como a lucratividade geral da economia caiu, o aumento da arrecadação esteve concentrado nos bancos, devido a alíquotas maiores aplicadas em resultados mais positivos. No cômputo geral, a arrecadação da CSLL permaneceu praticamente inalterada frente ao PIB e cresceu ligeiramente frente ao conjunto da receita administrada (Tabela 2).

O crescimento das renúncias também afeta a arrecadação da CSLL. Para se ter uma ideia, em 1998, as renúncias correspondiam a R\$ 222,1 milhões. Uma pequena cifra, inferior a 1% da arrecadação da contribuição e a 1,3% do total das renúncias. Em 2009, as renúncias sobre a CSLL somaram R\$ 6.086 milhões, um valor 27 vezes maior, que correspondeu a 6% de total de renúncias previstas para todos os tributos e a 14% da arrecadação²⁰.

A Tabela 6 mostra a evolução da arrecadação da CSLL, desde 2005, com destaque para a parcela referente ao setor financeiro.

19. Segundo o Dieese, somente entre janeiro de 1994 e fevereiro de 1997, o número de bancários caiu de 652 mil para 467 mil.

20. Os dados de gastos tributários são da SRFB.

Tabela 6: Receitas da Contribuição Social sobre Lucro Líquido, CSLL, de 2005 a 2009, com destaque para a arrecadação relativa às entidades financeiras e para as renúncias fiscais, em valores correntes em % do PIB.

Receitas	2005		2006		2007		2008		2009	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
Rec. do Principal	24.671,1	1,15	26.440,9	1,12	33.070,2	1,24	41.527,2	1,38	42.724,8	1,36
Parcelamentos	692,7	0,03	201,0	0,01	173,6	0,01	197,9	0,01	123,3	0,00
Dívida Ativa	52,0	0,00	92,6	0,00	111,4	0,00	258,8	0,01	280,3	0,01
Multa/Mora	816,2	0,04	531,1	0,02	288,9	0,01	518,3	0,02	463,5	0,01
Total	26.232,0	1,22	27.265,7	1,15	33.644,0	1,26	42.502,2	1,41	43.591,8	1,39
CSLL										
entidades financeiras	2.501,2	0,12	2.947,0	0,12	4.765,0	0,18	5.884,5	0,20	9.032,6	0,29
% sobre total da CSLL	9,53		10,81		14,16		13,85		20,72	
renúncias e gastos tributários	2.022,0	0,09	2.534,0	0,11	2.958,0	0,11	4.525,0	0,15	6.086,0	0,19
% sobre total da CSLL	8,20		9,58		8,94		10,90		14,24	

Fonte: IBGE para PIB, STN para dados de arrecadação e SRFB, para os gastos tributários. Elaboração ANFIP e Fundação ANFIP.

3.3 As contribuições sobre concurso de prognósticos e as receitas próprias dos órgãos da Seguridade

As contribuições sobre concurso de prognósticos e as receitas próprias completam o rol das fontes de financiamento do Orçamento da Seguridade²¹.

As contribuições sobre concurso de prognóstico não somam valores expressivos. Em 2009, foram R\$ 2,49 bilhões. Mas representam mais um caso de desrespeito ao modelo de financiamento constitucional da Seguridade. Desconsiderando a vinculação constitucional, diversas leis têm sido aprovadas associando a maior parte dessas receitas a múltiplas programações do Orçamento Fiscal. Entram nessa conta cultura, esporte

21. Para efeito contábil, na Tabela 1 é acrescida, como receita do Orçamento da Seguridade Social, uma compensação financeira pelas despesas com encargos previdenciários da União relativas a anistia e benefícios de natureza indenizatória.

educacional e de alto rendimento, transferências a clubes de futebol, fundo penitenciário e outras programações da área de segurança pública, financiamento de bolsas para ensino superior não-gratuito etc. Na Seguridade, financiam a alimentação escolar (por lei, uma despesa da Seguridade Social) e poucas despesas administrativas.

As receitas dos órgãos que compõem exclusivamente o Orçamento da Seguridade Social são vinculadas, portanto, aos respectivos Ministérios da Saúde, Previdência, Desenvolvimento Social e ao Fundo de Amparo ao Trabalhador, somando, em 2009, R\$ 14,37 bilhões.

A Tabela 7 apresenta esses números para o período 2005 a 2009, onde se destacam a ampliação dos valores do DPVAT e a diminuição da receita de serviços do Ministério da Previdência Social, que perdeu a remuneração pela arrecadação dos recursos de terceiros.

Na Saúde, o componente mais significativo desse conjunto é a parcela do seguro obrigatório dos veículos automotores de via terrestre – DPVAT –, que é revertido legalmente ao Fundo Nacional de Saúde para cobertura das despesas com atendimento médico e hospitalar com acidentados do trânsito.

Também integram as receitas dos órgãos itens como renumeração por serviços, rendimentos financeiros, devoluções de convênios, restituição de benefícios (não sacados na rede bancária), recuperação de despesas de exercícios anteriores etc.²²

Outra parcela dessas receitas é referente às taxas de fiscalização cobradas no Ministério da Saúde, pela Anvisa e ANS. No exercício findo, essas taxas totalizaram R\$ 364 milhões. A partir da promulgação da lei que cria a Superintendência Nacional de Previdência Complementar, e cumpridas as exigências de anterioridade, também será arrecadada a Taxa de Fiscalização e Controle da Previdência Complementar – Tafc.

22. Para esse levantamento e para permitir um maior aprofundamento nas discussões sobre as receitas próprias dos órgãos e entidades da Seguridade Social, foram apropriadas informações constantes dos respectivos balanços. Assim, pela modificação da fonte primária de informação, podem existir algumas variações frente a publicações anteriores.

Tabela 7: Receitas próprias dos órgãos e entidades da Seguridade Social, 2005 a 2009, inclusive decorrentes de taxas pelo exercício de poder de polícia.

		R\$ milhões				
	Discriminação	2005	2006	2007	2008	2009
Ministério da Saúde	Contribuição DPVAT	886,6	1.286,4	1.694,3	2.063,5	2.328,8
	restituição convênios	37,3	56,1	122,7	226,3	242,1
	ressarcimentos	23,5	66,5	93,4	104,2	104,9
	recuperação de despesas exerc anteriores		8,1	95,7	122,9	65,9
	restituição benefícios	1,5	10,0	2,1	1,2	0,9
	Outras restituições	3,7	8,1	28,0	28,8	27,7
	Outras receitas	35,3	29,6	12,5	48,1	56,6
	retificações e outras compensações	-0,4				
	Soma	987,4	1.464,7	2.048,7	2.595,1	2.827,0
Ministério da Previdência Social	serviços administrativos	236,0	296,8	376,5	431,3	76,6
	recuperação de despesas exerc anteriores		2,5	1,8	3,2	28,9
	restituição benefícios	3.723,8	105,0	259,7	156,9	153,8
	Remuneração dep. Bancários	506,4	286,1			
	Outras receitas	55,1	9,9	6,1	38,7	33,1
	retificações e outras compensações	-1.017,1				
	Soma	3.504,2	700,4	644,1	630,1	292,5
Ministério do Desenvolv. Social	restituição convênios	10,2	32,3	21,5	79,7	77,2
	recuperação de despesas exerc anteriores				30,4	122,6
	Remuneração dep. Bancários	72,2				
	Alienação estoques combate fome	15,0	26,6	15,4	18,9	
	Outras receitas	0,2	0,6	0,1	0,9	3,7
	retificações e outras compensações	-0,2				
	Soma	97,4	59,5	37,0	129,9	203,4

continuação...		R\$ milhões				
	Discriminação	2005	2006	2007	2008	2009
Fundo de Amparo ao Trabalhador	Remuneração de depósitos financeiros	9.314,8	8.890,7	9.082,2	9.366,1	10.051,3
	Restituições de benefícios ã desembolsados	158,5	171,4	207,4	264,6	252,6
	Cota-parte da contribuição sindical				299,4	314,6
	Restituições de convênios	21,4	22,2	46,1	91,7	53,2
	Remuneração de saldos ã desembolsados	11,8	8,5	13,9	28,7	33,2
	Outras receitas	0,1	0,1	1,4	2,0	2,9
	Deduções da receita	0,0	0,0	-18,9	-44,5	-24,5
	Soma	9.506,6	9.092,9	9.332,1	10.007,8	10.683,3
Taxas	Taxa de Fiscalização de Vigilância Sanitária	187,4	196,7	227,7	246,7	293,6
	Taxa por Alteração de Dados de Operadora	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3
	Taxa por Alteração de Dados de Produto	0,5	0,8	0,8	0,7	1,3
	Taxa por Pedido de Reaj. de Contrapr. Pencuniár	0,4	0,5	0,5	0,6	0,6
	Taxa por Plano de Assistência a Saúde	51,9	53,2	55,0	58,2	64,9
	Taxa por Registro de Operadora	1,3	0,3	0,1	0,1	0,1
	Taxa por Registro de Produto	8,0	3,2	1,8	1,3	3,2
	Tx. Fiscaliz. e Contr. da Prev. Compl - TAFIC	8,9				
	Soma	252,3	256,3	287,0	309,4	364,3
Total recursos próprios Órgãos Seguridade		14.347,9	11.573,8	12.348,9	13.672,4	14.370,4

Fonte: STN, informações do Balanço Geral da União e informativos da execução orçamentária e financeira. Elaboração ANFIP e Fundação ANFIP.

4. As despesas da Seguridade Social

As despesas do Orçamento da Seguridade Social cresceram em 2009, em boa medida, como decorrência da política de concessão de aumentos reais para o salário mínimo. Em 2009, o valor foi reajustado para R\$ 465, um acréscimo de 12,05%, correspondentes a uma correção inflacionária de 5,92% (INPC de março de 2008 a fevereiro de 2009) e a um ganho real de 5,79%, como mostra a Tabela 8. A data de reajuste foi antecipada de março para fevereiro, elevando o salário mínimo real médio e ampliando os seus efeitos econômicos sobre o consumo das famílias.

Tabela 8: Evolução do salário mínimo, inflação, variação real do PIB e os reajustes nominais e reais concedidos, 2003 a 2010

	Valor do salário mínimo	reajuste nominal	INPC	Rejeste real	PIB Variação real
Abril de 2002	200,00				
Abril de 2003	240,00	20,00	18,54	1,23	1,15
Maior de 2004	260,00	8,33	7,06	1,19	5,71
Maior de 2005	300,00	15,38	6,61	8,23	3,16
Abril de 2006	350,00	16,67	3,21	13,04	3,96
Abril de 2007	380,00	8,57	3,30	5,10	6,09
Março de 2008	415,00	9,21	4,98	4,03	5,14
Fevereiro de 2009	465,00	12,05	5,92	5,79	-0,19
Variação acumulada até 2009		132,5	60,4	44,9	26,2
Janeiro de 2010	510,00	9,68	3,45	6,02	6,50
Variação acumulada até 2010		155,0	65,9	53,7	36,0

Fonte: Ipeadata. Elaboração ANFIP e Fundação ANFIP.

Esse não foi um aumento isolado. Desde o início do atual governo, de 2003 até 2009, o reajuste real acumulado ao salário mínimo é de 44,9%. Os reajustes reais foram inicialmente pequenos em 2003 e 2004, mas desde 2005 está em curso uma política mais ousada de valorização do salário mínimo. Os

reajustes reais superaram até mesmo a variação real do PIB no período, que somou 27,7% (Tabela 8).

O Orçamento da Seguridade Social cumpre um papel fundamental para financiar essa política de valorização do trabalho. A imensa maioria das despesas das programações orçamentárias da União que está relacionada com o salário mínimo encontra-se nesse Orçamento. São benefícios previdenciários, urbanos e rurais do RGPS; assistenciais, da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS – e da Renda Mensal Vitalícia – RMV –; e do FAT, seguro desemprego e abono salarial. No total, são 41,7 milhões de beneficiários diretos, que receberam aproximadamente 285 milhões de prestações (consideradas apenas as de valor igual a um salário mínimo, exceto para o seguro desemprego, tomado no total).

Os números relativos aos benefícios vinculados ao salário mínimo do Orçamento da Seguridade Social podem ser vistos na Tabela 9.

Tabela 9: Benefícios do Orçamento da Seguridade Social, quantitativo de beneficiários que recebem um salário mínimo, quantidade anual de prestações e valor despendido, em 2009.

Benefícios	beneficiários (mil)	nº anual de prestações (mil)	Valor (R\$ milhões)
LOAS	3.052	36.624	16.884
RMV	328	3.936	1.814
RGPS urbano	7.887	102.531	47.267
RGPS rural	6.670	86.710	39.973
Seguro desemprego	7.804	39.020	17.988
Abono salarial	15.994	15.994	7.373
Soma	41.735	284.815	131.300

Fonte: SPS/MPS para o RGPS, LOAS e RMV; NOTA TÉCNICA N.º 007/2010- CGFAT/SPOA/SE/MTE, integrante da Mensagem da proposta de LDO2011, para os dados do seguro desemprego e abono salarial. Elaboração ANFIP e Fundação ANFIP.
Nota: benefícios de valor igual a um salário mínimo, exceto para o seguro desemprego, tomado no total. Utilizou-se o valor médio anual do salário mínimo de 2009, igual a R\$ 461.

Combinando todos esses números, vemos que a política de valorização do salário mínimo assegurou, de 2003 a 2009, 44,9% de aumento real. Esse acréscimo real significou, em 2009, que cada prestação foi maior em R\$ 144, representando R\$ 41 bilhões a mais em despesas. Esse valor tem uma grande importância na economia, multiplicando-se várias vezes na composição do PIB. Somente o aumento real concedido em 2009 gerou um acréscimo de R\$ 25 (sendo R\$ 35,00 em valores nominais) no salário mínimo e uma despesa adicional de R\$ 7,2 bilhões.

Tome-se por base um estudo apresentado em 2009²³ sobre os gastos do Bolsa Família. Avaliando o acréscimo no valor dos benefícios pagos, entre 2005 e 2006, de R\$ 1,8 bilhão, concluiu-se que o PIB apresentou um crescimento adicional, no período, de R\$ 43,1 bilhões. Fruto desse aumento na economia, R\$ 12,6 bilhões foram gerados em arrecadação adicional de tributos – um valor que superou em 70% o total de benefícios pagos pelo Bolsa Família em 2006, que foi de R\$ 7,5 bilhões. Naturalmente, é preciso afastar qualquer linearidade para avaliar o efeito do aumento sistemático do salário mínimo na economia. Mas, pode-se ter uma ideia do efeito que os R\$ 7,2 bilhões a mais em despesas orçamentárias com o salário mínimo em 2009 provocaram na economia, evitando que a recessão fosse ainda maior. E, se somarmos além dos gastos públicos à massa salarial relativa aos 27 milhões de trabalhadores na iniciativa privada (empregados, trabalhadores domésticos e por conta própria, cuja remuneração é diretamente impactada pelos aumentos do salário mínimo), poderemos ter uma dimensão mais adequada do efeito econômico dessa política.

Os efeitos econômicos são tão eloquentes que, para a defesa do programa de valorização do salário mínimo, torna-se desnecessário avaliar as consequências altamente positivas em termos de cidadania, na redução da miséria e das disparidades em nosso país.

Além dos reajustes reais para o salário mínimo, os programas sociais também têm sido expandidos.

Até 2002, o governo federal possuía três grandes programas Assistenciais: o Bolsa-escola, o Bolsa-alimentação e o Vale-gás²⁴. Logo após a posse, por meio da MP 108, de fevereiro de 2003, mais um programa foi incorporado, o cartão alimentação. Em outubro, o Bolsa Família foi criado pela MP 132²⁵, unificando todos esses programas de natureza assistencial. Desde então, tanto os critérios de enquadramento, valor da renda *per capita*, quanto o valor dos benefícios, básico e variável, têm sido aumentados. Em 2009, ambos foram ampliados, cresceram o número de famílias que fazem jus ao benéfico e ainda o valor a elas entregue.

Além do aumento do dispêndio em benefícios, também cresceram

23. O estudo é do economista Naércio Aquino Menezes Filho, professor na Faculdade de Economia da USP e coordenador do Centro de Políticas Públicas, do Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper), e por Paulo Henrique Landim Júnior.

24. O detalhamento desses programas será discutido na Seção 3.2 e os valores estão expressos na Tabela 12.

25. A MP 108 foi convertida na Lei nº 10.689, de 2003, e a MP 132, na Lei nº 10.836, de 2004.

as programações em saúde, as ações relativas à atenção básica, assistência hospitalar e ambulatorial, vigilância epidemiológica, onde boa parte das despesas são repasses a Estados e municípios à conta do Sistema único de Saúde – SUS. No conjunto, as despesas do Ministério da Saúde, descontados os pagamentos de inativos e encargos da dívida, somaram R\$ 58,3 bilhões, um aumento de 16% sobre os R\$ 50,3 bilhões gastos em 2008. Ainda assim, os valores são insuficientes para uma prestação digna dos serviços de saúde pública.

Outro elemento importante de expansão das despesas da Seguridade foram os investimentos. Desde 2005, a execução dessas despesas vem crescendo. Em 2009, foram executados R\$ 7,3 bilhões, contra R\$ 4,8 bilhões no exercício anterior. A maior parte desses valores está associada a despesas em saneamento básico urbano, com R\$ 3,0 bilhões, e em assistência médico hospitalar, com R\$ 1,3 bilhão.

4.1 Os programas de benefícios assistenciais de prestação continuada

A assistência social como direito da cidadania e uma obrigação estatal é uma definição da Constituição Federal de 1988. Desenvolve-se por meio de políticas públicas no âmbito da Seguridade Social, voltadas ao atendimento a quem delas necessitar. Visam à proteção à família, maternidade, infância, adolescência e velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

Com base nessa previsão constitucional, a Lei n.º 8.742, de 1993, chamada Lei Orgânica da Assistência Social, regulamentou o benefício de prestação continuada. Trata-se de um benefício de natureza assistencial, integrante do Sistema Único da Assistência Social – SUAS –, destinado aos carentes, sejam idosos ou deficientes, pago pelo governo federal, cuja operacionalização do reconhecimento do direito é do

Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Foram definidas: como pessoa idosa, aquela com mais de 65 anos; pessoa com deficiência, aquela cuja deficiência a incapacita para a vida independente e para o trabalho; e, como carente, aquela que comprovadamente não possui meios para prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família²⁶, a pessoa integrante de uma estrutura familiar com renda²⁷ *per capita* de um quarto do salário mínimo. Trata-se, portanto, de um benefício de enfrentamento da pobreza, de garantia da proteção social e de universalização dos direitos sociais. A Tabela 10 mostra a evolução dos benefícios da LOAS, diferenciando-se os relativos aos idosos e aos deficientes. São mostrados os números dos emitidos, com referência a dezembro de cada ano, e as despesas orçamentárias, por exercício.

Tabela 10: Benefícios da LOAS emitidos e despesas orçamentárias por exercícios, para idosos e para deficientes - 2005 a 2009

Benefícios da LOAS		Total LOAS	% ano anterior	Idosos	% ano anterior	Deficientes	% ano anterior
Benefícios emitidos (milhares)	2005	2.277,4		1.065,6		1.211,8	
	2006	2.477,5	8,8	1.183,8	11,1	1.293,6	6,8
	2007	2.680,8	8,2	1.295,7	9,5	1.385,1	7,1
	2008	2.934,5	9,5	1.423,8	9,9	1.510,7	9,1
	2009	3.166,8	7,9	1.541,2	8,2	1.625,6	7,6
Valores liquidados (R\$ milhões)	2005	7.540,0		3.480,9		4.059,2	
	2006	9.709,7	28,8	4.562,0	31,1	5.116,7	26,1
	2007	11.588,3	19,3	5.555,6	21,8	6.010,9	17,5
	2008	13.767,8	18,8	6.666,5	20,0	7.081,3	17,8
	2009	16.886,8	22,7	8.163,5	22,5	8.700,9	22,9

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social e Resultado do RGPS em 2009, para benefícios emitidos e STN para valores. Elaboração ANFIP e Fundação ANFIP.

Nota: benefícios emitidos em dezembro de cada ano.

Pelo critério de idade mínima de 65 anos, e exigências de carências, os benefícios da LOAS para idosos são basicamente dedicados

26. A família, para cálculo da renda per capita, é conjunto de pessoas que vivem sob o mesmo teto.

27. A renda mensal bruta familiar é a soma dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pelos membros da família composta por salários, proventos, pensões, pensões alimentícias, benefícios de previdência pública ou privada, comissões, pró-labore, outros rendimentos do trabalho não assalariado, rendimentos do mercado informal ou autônomo, rendimentos auferidos do patrimônio, Renda Mensal Vitalícia e Benefício de Prestação Continuada, exceto outro benefício da LOAS.

à população urbana²⁸ e cobrem exatamente a parcela mais pobre do setor urbano que foi excluída dos benefícios previdenciários. Em 2009, para o setor urbano, o RGPS pagou 2,5 milhões de benefícios de aposentadoria por idade, um montante inferior aos emitidos para a LOAS por idade, 3,2 milhões de benefícios.

No ano passado, a cobertura da população em idade avançada (acima de 65 anos) de baixa renda cresceu a uma taxa média anual entre 8% e 9%. Esse crescimento é influenciado diretamente pelos aumentos reais dados ao salário mínimo que ampliam os critérios de carência (renda familiar per capita inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo), pelo envelhecimento populacional e pela desproteção previdenciária, que atinge um grande número de trabalhadores idosos. Esta é resultado direto da desestruturação neoliberal do mercado de trabalho, das reformas previdenciárias, dos altos níveis de desemprego e subemprego presente na primeira metade dos anos 80 e na maior parte dos anos 90, da alta rotatividade no emprego e do aumento das carências para a aposentadoria por idade, ampliadas de 9 para 15 anos. Um conjunto de restrições tão adverso que nem mesmo o avanço da formalização ocorrido nos últimos anos foi capaz de reverter²⁹.

Em 2009, as despesas com os benefícios da LOAS cresceram 22,7%. Esse índice reflete a combinação dos seguintes fatores: o reajuste de 12% do salário mínimo e 8% de aumento no mínimo de benefícios emitidos no exercício. Foram concedidos 178,5 mil novos benefícios para os idosos e 198,5 mil para os deficientes. No mesmo período foram cancelados, respectivamente, 61,1 mil e 83,6 mil. O saldo foi, portanto, 117,4 mil e 114,9 mil benefícios para os dois tipos de benéficos.

Além dos benefícios da LOAS, são também benefícios de prestação continuada os remanescentes da Renda Mensal Vitalícia – RMV. Trata-se de um benefício vigente antes da Constituição de 1988.

Como praticamente não são concedidos novos benefícios dessa espécie em 2009, o número de pessoas cobertas pela RMV já era inferior à metade da clientela existente em 2003 (Tabela 11).

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

29. Os dados sobre as condições do mercado de trabalho serão tratados no capítulo 4.

Apenas a título histórico, a Renda Mensal Vitalícia era concedida a todo aquele com maior de 70 anos de idade ou inválido que não exercesse atividade remunerada e que: 1) tivesse sido filiado à previdência social, em qualquer época, no mínimo por 12 (doze) meses, consecutivos ou não; 2) tivesse exercido atividade remunerada, posteriormente abrangida pelo Regime Geral da Previdência Social; 3) tivesse sido filiado à antiga previdência social urbana após completar 60 (sessenta) anos de idade, sem direito aos benefícios regulamentares.

Hoje esse público alvo, ampliado, sujeita-se às regras de concessão, mais benéficas, dos benefícios da LOAS

Tabela 11: Benefícios da RMV emitidos, para idosos e para deficientes; de 2001 a 2009, e as despesas orçamentárias por exercício, de 2005 a 2009.

Benefícios da RMV	Total RMV	% ano anterior	Idosos	% ano anterior	Deficientes	% ano anterior	
Benefícios emitidos (milhares)	2001	747,4	271,8		475,6		
	2002	673,8	-9,8	237,2	-12,8	436,7	-8,2
	2003	611,5	-9,3	208,3	-12,2	403,2	-7,7
	2004	551,1	-9,9	181,0	-13,1	370,1	-8,2
	2005	498,6	-9,5	157,9	-12,8	340,7	-7,9
	2006	446,4	-10,5	135,6	-14,1	310,8	-8,8
	2007	400,0	-10,4	116,0	-14,5	284,0	-8,6
	2008	362,1	-9,5	100,9	-13,0	261,1	-8,1
	2009	309,8	-14,4	86,0	-14,8	238,7	-8,6
Valores liquidados (R\$ milhões)	2005	1.795,2	586,6		1.208,5		
	2006	1.891,4	5,4	582,7	-0,7	1.309,3	8,3
	2007	1.900,9	0,5	577,3	-0,9	1.324,4	1,2
	2008	1.884,2	-0,9	528,0	-8,5	1.364,7	3,0
	2009	1.844,7	-2,1	511,5	-3,1	1.336,3	-2,1

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social e Resultado do RGPS em 2009, para benefícios emitidos e STN para valores. Elaboração ANFIP e Fundação ANFIP.

Nota: Benefícios emitidos em dezembro de cada ano. Os benefícios por idade incluem também as pensões da RMV.

4.2 O Bolsa Família e outros benefícios de natureza assistencial

O Programa Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, como de educação e de saúde, para os filhos. O seu público alvo são famílias em situação de extrema pobreza (com renda mensal per capita de até R\$ 70) e de pobreza (com renda mensal per capita de R\$ 70 a R\$ 140) – valores relativos a 2009.

Além da distribuição de benefícios, o programa integra o Fome Zero, um conjunto de ações para promoção da segurança alimentar e nutricional, erradicação da extrema pobreza e conquista da cidadania, por meio do cumprimento das condicionalidades, associadas ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de Saúde e Educação. Há ainda programas complementares, como os de geração de trabalho e renda, de alfabetização de adultos, reforço escolar e qualificação profissional, de desenvolvimento rural e fortalecimento da agricultura familiar, de linhas especiais de microcrédito, de fornecimento de registro civil e demais documentos.

Algumas dessas ações são desenvolvidas por outros ministérios não vinculados à Seguridade Social, mas muitas dessas ações estão classificadas neste estudo em “Outras Ações da Seguridade Social”.

Os valores alocados nessas programações vêm crescendo anualmente. Somente quanto ao Bolsa Família, várias inovações foram aprovadas.

No exercício de 2002, o governo federal gastou R\$ 2,2 bilhões em seus principais programas assistenciais. Em 2003, esses pagamentos de benefícios assistenciais cresceram para R\$ 3,2 bilhões. Os valores despendidos nesses programas antigos foram ampliados e, ainda, foi criado o cartão alimentação (MP 108), uma complementação de renda para aquisição de alimentos. Posteriormente, foi iniciada, ainda em 2003, a unificação dos programas e, com ela, uma vigorosa e crescente evolução no quantitativo de famílias atingidas e nos valores orçamentários envolvidos. Em 2009, somente o Bolsa Família alocou R\$ 11,8 bilhões em benefícios.

A Tabela 12 apresenta a evolução dos programas e dos valores dos benefícios de natureza assistencial, para diversos exercícios desde 2002.

Em valores nominais, essas despesas foram multiplicadas por cinco vezes e, em termos percentuais do PIB, mais do que dobraram, demonstrando a importância que esse programa de redução da pobreza recebeu. Além do aumento dos valores envolvidos, a grande inovação foi a unificação dos programas, que permitiu o estabelecimento de cadastro e de critérios únicos.

O aumento dos benefícios concedidos representa a vontade política de universalizar a cobertura para o conjunto das famílias pobres. O Ministério do Desenvolvimento Social estima que, de um total de 12,995 milhões de famílias pobres, de acordo com a PNAD 2008, o programa já atinge 12,494 milhões. Para se ter uma ideia da evolução dessa cobertura, em 2003, 3,6 milhões de famílias eram atendidas nos diversos programas. Em 2005, já se somavam 8,7 milhões de famílias protegidas³⁰.

Tabela 12: Benefícios de natureza assistencial, entregues diretamente às famílias; de 2002 a 2009, programas e valores, em milhões de reais e % do PIB

	R\$ milhões, valores correntes								
Programas de Benefícios assistenciais a famílias	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
Bolsa escola	1.537	1.558	1.002						
Bolsa alimentação	118	311	813	2.078	1.784				
Vale gás	617	771							
cartão alimentação		545							
Bolsa criança e jovem em situação de trabalho infantil				328	46	56			
Bolsa família			3.533	4.309	5.854	8.756	10.522	11.844	
Soma	2.272	3.185	5.348	6.714	7.684	8.812	10.522	11.844	
% PIB	0,15%	0,19%	0,22%	0,32%	0,33%	0,34%	0,35%	0,38%	

Fonte: STN. Não estão incluídos benefícios da defesa civil, seguro safra, entre outros. Elaboração ANFIP e Fundação ANFIP.

30. Dados da Secretaria Nacional de Renda da Cidadania – MDS.

4.3 As despesas com ações e serviços de saúde

Para esse estudo, são despesas com as ações e programas de saúde as realizadas no âmbito exclusivo do SUS - Sistema Único de Saúde -, sob coordenação do Conselho Nacional de Saúde, compreendendo ainda as demais despesas de custeio e de pessoal ativo do Ministério.

Desde 2000, com a publicação da Emenda Constitucional nº 29, há determinações de gasto mínimo com ações e serviços públicos de saúde para a União, Estados, DF e municípios. Mas, diante da falta de regulamentação que discrimine o que pode entrar nessa conta, fica difícil o controle social sobre essas despesas. Aprovada a regulamentação dessas despesas, ficarão uniformes os critérios a distinguir o que pode ser considerado como despesas da saúde.

Seguindo as orientações das Leis Anuais de Diretrizes Orçamentárias, são consideradas para fins da apuração do gasto mínimo as despesas do Ministério da Saúde, desconsiderados os pagamentos de inativos, de juros, encargos e amortização de dívidas e transferências de renda às famílias.

Há outras ações de saúde, como as desenvolvidas nos hospitais universitários. São despesas da Seguridade, porque estão vinculados ao SUS, mas não entram na conta dos recursos mínimos da Saúde, por serem despesas no âmbito do Ministério da Educação – essas despesas estão classificadas como Outras Ações da Seguridade. No entanto, as despesas relativas à prestação dos serviços de saúde aos servidores, membros dos poderes e militares, não são despesas da Seguridade Social. Isto porque essas programações não visam a atender ao critério da universalidade, que caracteriza a saúde pública, mas aos diferentes vínculos funcionais.

A Tabela 13 apresenta os dados desde 2005 das despesas do Ministério da Saúde, discriminando os seus principais itens. Em 2009, houve um aumento significativo de 16% dos valores nominais alocados e, mesmo em termos do PIB, os valores cresceram de 1,67% para 1,85%. Naturalmente, o PIB de 2009 apresentou uma pequena variação de 4,6% em relação ao de 2008, o que propiciou uma maior razão frente ao tamanho da economia.

Mesmo considerando esse aumento, o Brasil ainda gasta muito pouco em saúde pública. Segundo a Organização Mundial da Saúde – OMS –, sistemas de cobertura universal, como o brasileiro, demandam 6,5% do PIB.

Mas, no Brasil, somando-se os gastos das três esferas, chega-se a 3,7%, um valor pouco superior à metade do necessário. Mesmo considerando os países da América, segundo a Organização Pan Americana de Saúde³¹, os gastos públicos realizados no Brasil (3,6%, em 2006) estão abaixo das despesas públicas em Cuba (10%), EUA (7,8%), Canadá, (7,5%), México (4,9%), Argentina (4,6%), Chile (4,0%), Uruguai (9,0%). Esses números indicam ainda que os gastos públicos brasileiros estão abaixo dos realizados em países onde sequer há cobertura universal, como nos EUA, ou de países de situação econômica bem inferior à nacional.

É premente discutirmos o processo de financiamento da saúde pública, pois os graves problemas que a sociedade enfrenta junto à saúde pública não se resolverão exclusivamente melhorando a gestão do sistema. Faltam recursos e ainda uma parcela do dinheiro que deveria ser gasto em ações de saúde é desviada pela falta de uma regulamentação adequada que discipline essas despesas.

Tabela 13: Evolução das despesas do Ministério da Saúde, com ações e serviços de saúde pública, de 2005 a 2009, valores correntes, milhões de reais e % do PIB

Subfunções	Valores correntes, R\$ milhões				
	2005	2006	2007	2008	2009
Assistência Hospitalar e Ambulatorial	18.154,5	20.088,6	23.069,7	25.494,3	28.964,8
Atenção Básica	5.933,5	6.649,6	7.822,8	8.602,3	9.370,4
Suporte Profilático e Terapêutico	2.970,0	3.787,5	4.304,0	4.751,0	6.057,8
Vigilância Epidemiológica	1.850,8	2.217,4	2.074,7	2.217,9	3.392,1
Saneamento Básico Urbano	655,6	928,7	1.301,5	898,3	950,4
Saneamento Básico Rural	83,8	177,5	253,3	294,3	323,2
Assistência aos Povos Indígenas	3,8	274,1	301,6	283,5	341,3
Desenvolvimento Científico	138,4	179,4	196,1	260,2	236,9
Vigilância Sanitária	185,5	257,9	249,8	272,5	291,2
Administração Geral	3.406,4	4.817,8	4.994,9	5.891,4	6.962,6
Outras ações	1.126,1	1.361,8	1.222,0	1.298,8	1.370,6
Soma	34.508,2	40.740,3	45.790,4	50.264,5	58.261,4
% PIB	1,61%	1,72%	1,72%	1,67%	1,85%

Fonte: STN. Elaboração ANFIP e Fundação ANFIP.

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

31. Os dados estão disponíveis em Situación de Salud en las Américas. Indicadores Básicos 2009, http://new.paho.org/hq/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=3051&Itemid=

A aprovação da regulamentação da Emenda Constitucional nº 29, contida no Projeto de Lei Complementar nº 306, de 2008, em tramitação na Câmara dos Deputados, é um passo importante.

Para a União, amplia os gastos e, para Estados e municípios, impede que os recursos acabem financiando ações estranhas à saúde. Em ambos os casos, os recursos que efetivamente serão aplicados em ações e programas de saúde pública aumentarão. São ainda instituídos mecanismos sociais de controle e coibidas práticas hoje reiteradas para o desvio dos recursos.

A criação de uma contribuição social para a saúde – CSS –, prevista no projeto de regulamentação, incidente sobre a movimentação financeira, com alíquota de 0,1%, é um passo importante para a ampliação dos recursos do setor. E, para evitar que esses recursos não significassem um aumento do montante aplicado em saúde, várias medidas foram aprovadas. A arrecadação da CSS será somada aos valores mínimos que a União deve aplicar em saúde, representando um acréscimo real de recursos³². E nem mesmo a Desvinculação das Receitas da União que subtraia 20% da CPMF vai produzir efeitos sobre a CSS, pois o Tesouro Nacional devolverá para a saúde, mensalmente, todos os recursos desvinculados.

Como fonte permanente de financiamento da saúde, a CSS será bem diferente da CPMF. Quando a CPMF foi criada, em 1996, não havia a definição de um gasto mínimo em saúde. Assim, o governo FHC pôde entregar parte dos recursos da CPMF para a saúde, retirando em troca outros recursos que historicamente já financiavam o setor, sendo que o saldo líquido foi realmente pequeno.

Com a CSS isto não poderá ser feito. Todos os recursos arrecadados com a CSS serão obrigatoriamente aplicados em saúde em acréscimo aos valores mínimos constitucionais. A saúde, que pouco ganhou em recursos extras com a CPMF, contará com a CSS como um acréscimo aos valores mínimos obrigatórios.

Some-se a isso o fato de que uma contribuição sobre a movimentação financeira representa um importante instrumento contra a elisão fiscal, a

32. Para a últimação da votação do PLP 306/2008 falta apenas um destaque.

exemplo do que foi a CPMF e o uso dessas informações pela Receita. É, sem dúvida, um importante incentivo ao pagamento voluntário das demais obrigações tributárias.

4.4 Assistência Social Geral

Complementando a programação assistencial, em adição aos benefícios de ação continuada e aos do Bolsa Família, muitas outras políticas públicas e ações de assistência social, inclusive complementares do Fome Zero, são desenvolvidas pelo Ministério do Desenvolvimento Social - MDS. Esse conjunto de despesas inclui ainda as relativas às despesas administrativas do Ministério.

A Tabela 14 apresenta a evolução recente das despesas do MDS e detalha ações e programas para apresentar as despesas associadas a programações selecionadas.

A execução de uma gama variada de ações, voltadas à conquista da cidadania e à geração de renda dos segmentos sociais mais pobres da sociedade, tem-se demonstrado um importante alicerce na melhoria das condições sociais. Programas simples, como construção de cisternas e aquisição de alimentos dos assentamentos rurais, associado ao Luz no Campo, por exemplo, significam uma grande interiorização da capacidade de renda própria, onde antes não havia sequer a presença assistencial do Estado.

Tabela 14: Evolução das despesas do Ministério do Desenvolvimento Social, com ações e serviços de assistência social e o detalhamento de ações complementares, em valores correntes, milhões de reais

Especificação	2005	2006	2007	2008	2009
Assistência Comunitária	435,5	1.297,0	1.315,7	1.356,3	1.323,2
Assistência à Criança e ao Adolescente	526,4	248,3	279,9	483,9	618,3
Alimentação e Nutrição	348,1	384,3	403,6	531,5	544,2
Saneamento Básico Rural	64,3	62,0	65,8	76,4	82,4
Administração Geral	65,5	78,9	96,8	123,3	122,9
Outras ações	258,9	111,5	138,9	106,1	79,9
Soma	1.698,6	2.181,9	2.300,8	2.677,6	2.771,0

Detalhamento de ações complementares do Fome Zero	2005	2006	2007	2008	2009
construção de cisternas	64,3	62,0	65,8	53,9	57,3
ações sócio educativas para crianças e adolescentes em situação de trabalho	205,1	198,4	215,8	205,6	258,0
ações sócio educativas para jovens				135,9	247,9
distribuição alimentos	45,9	43,3	44,1	40,8	60,2
aquisição de alimentos de assentamentos	257,7	374,3	393,3	462,5	488,4
Proteção social básica		172,9	276,4	253,4	299,0
proteção social especial		341,7	393,9	382,6	362,9
rede de proteção social		99,3	90,2	117,7	54,9

Fonte: STN. Elaboração ANFIP e Fundação ANFIP.

4.5 Previdência social, pessoal e outras despesas do MPS

As funções e despesas do MPS foram simplificadas após a criação da Secretaria da Receita Federal do Brasil. Assim, as principais despesas estão vinculadas a pessoal³³, modernização tecnológica e instalação e funcionamento das unidades de atendimento. Esses dados estão na Tabela 15.

33. As despesas de pessoal, incluídas na Tabela 15 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.

O item de despesa que mais cresce tem sido o de instalação e funcionamento de agências, fruto da expansão e interiorização da rede própria de atendimento. Segundo os planos do MPS, até 2010, essas redes estarão presentes em mais 720 municípios. Com essas novas unidades, o total de agências passará de 1.110 para 1.830, passando de 950 cidades para 1.670, atingindo a totalidade de municípios com mais de 20 mil habitantes, evitando grandes deslocamentos dos nossos segurados.

Tabela 15: Evolução das despesas do Ministério da Previdência Social, em valores correntes, milhões de reais

Especificação	2005	2006	2007	2008	2009
Administração Geral	1.974,5	2.757,6	2.868,0	2.904,4	3.586,7
cadastro e modernização tecnológica	337,7	480,6	610,4	464,9	518,0
Funcionamento e instalação de unidades	519,8	462,8	679,9	738,5	1.089,9
precatórios, exceto benefícios	282,0	584,3	343,1	354,9	773,3
outras despesas	288,3	261,5	288,1	289,2	294,3
Total	3.402,3	4.546,8	4.789,5	4.751,9	6.262,3

Fonte: STN. Elaboração ANFIP e Fundação ANFIP.

4.6 Outras ações da Seguridade Social

A programação da Seguridade é muito ampla e dispersa. Há ações e programas espalhados nos diversos órgãos. 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 financiada com recursos das contribuições sociais.

Em 2009, merece destaque o crescimento das ações de saneamento e dos hospitais universitários. Constitucionalmente, é competência do SUS participar da formulação e da execução das ações de saneamento básico, portanto não há desvio no enquadramento dessas despesas no orçamento da Seguridade. Da mesma forma, na legislação complementar, que pretende discriminar as ações de saúde, PLP 306/2008, em votação

na Câmara dos Deputados, admite-se que as ações de saneamento que não estão associadas a serviços tarifados são consideradas como ações de saúde (Tabela 16).

Tabela 16: Evolução das despesas em outras ações da Seguridade Social, realizadas em diversos órgãos, em valores correntes, milhões de reais

Especificação	2005	2006	2007	2008	2009
ações junto à infância e adolescência	32,3	28,2	73,9	89,1	116,8
ações saneamento	33,7	54,2	1.554,9	1.780,5	3.020,2
assistência e alimentação do educando	1.235,8	1.487,0	1.526,1	1.513,0	2.025,0
hospitais de ensino	366,3	403,3	196,2	496,8	1.999,2
outras ações de seguridade social	72,4	18,9	13,7	14,3	12,4
Soma	1.740,5	1.991,7	3.364,7	3.893,7	7.173,7

Fonte: STN. Elaboração ANFIP e Fundação ANFIP.

4.7 Os benefícios e outras ações do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT

As discussões sobre estar ou não o FAT na Seguridade Social é ponto pacífico. Vale lembrar que a Constituição definiu ser a proteção do trabalhador em situação de desemprego involuntário devida pela previdência social (art. 201, III), a ser financiada com recursos da contribuição do PIS (art. 239, ADCT). Sendo a contribuição do PIS uma contribuição social incidente sobre o faturamento das empresas, é uma das fontes de financiamento exclusivas do Orçamento da Seguridade Social. Assim, as receitas e despesas do FAT estão contidas na Seguridade Social.

No entanto, nas últimas edições da Avaliação da Seguridade Social, as receitas financeiras do FAT vêm sendo omitidas enquanto receita do Orçamento da Seguridade. Embora haja motivos para revisão desse procedimento, para manter uma coerência com os dados já retratados, esse entendimento está mantido nesta Edição.

O FAT mantém dois grandes benefícios: o seguro desemprego e o abono salarial.

O seguro desemprego visa a dar assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa; ou comprovadamente resgatado de regime de trabalho forçado ou da condição análoga à de escravo; auxiliar os trabalhadores na busca ou preservação de emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional.

O valor do benefício tem por base uma média dos salários dos últimos três meses³⁴, correspondendo a uma fração dessa média, calculado por faixas, limitado a um teto.

Em situações normais, o trabalhador tem direito a até quatro prestações mensais, mas em 2009, em resposta ao grande número de demissões efetivadas em dezembro de 2008 e às dificuldades de recolocação em diversos setores e segmentos econômicos, esses prazos de concessão dos benefícios foram prorrogados por sucessivas decisões do Conselho Diretor do FAT, em fevereiro, março e maio de 2009. Essas resoluções³⁵ determinaram, portanto, pagamento de prestações adicionais.

Além do grande número de demissões, também foi utilizada nesse período a suspensão do contrato de trabalho, mediante negociação. Nesse período, o trabalhador tem direito a uma bolsa qualificação, vinculada a sua participação em programas de qualificação e treinamento, pagos pelo FAT.

É preciso salientar que as despesas com pagamento do seguro desemprego são historicamente altas, em função da grande rotatividade presente no mercado de trabalho. Para se ter uma ideia, mesmo em momento de crescimento da economia e do emprego, quando são geradas dezenas, centenas de milhares de postos de trabalho formal, esse saldo positivo é apenas uma pequena fração do total de contratações e demissões realizadas no período, como mostra a Tabela 17.

Em 2009, esse saldo de contratações e demissões correspondeu a somente 6,1% do total de admissões, um valor que representa um alto

34. Se o trabalhador, no último vínculo empregatício, recebeu apenas dois ou um salário, será feita a média dos salários recebidos. O mesmo vale para salário-dia ou hora.

35. As resoluções e as respectivas situações beneficiadas, por Estado e setor ou segmento econômico, podem ser encontradas em http://www.mte.gov.br/codefat/leg_segdesemprego.asp.

índice de rotatividade do mercado de trabalho. De cada 16 contratos assinados de trabalho, 15 correspondiam a demissões, no mesmo exercício. Esse grande número de demissões gera, em sua maioria, direito ao seguro desemprego.

Tabela 17: Evolução das contratações, demissões e o saldo líquido, em postos de trabalho registrados, e o percentual de admissões em faixas de remuneração de até dois salários mínimos, 2005 a 2009

	2005	2006	2007	2008	2009
Admissões	12.179.001	12.831.149	14.341.289	16.659.331	16.187.640
Demissões	10.925.020	11.602.463	12.723.897	15.207.127	15.192.530
Saldo	1.253.981	1.228.686	1.617.392	1.452.204	995.110
Saldo (% admissões)	10,3%	9,6%	11,3%	8,7%	6,1%
% admissões com até dois salários mínimos	69,9%	80,8%	82,0%	82,2%	84,8%

Fonte: Caged – MTE. Elaboração ANFIP e Fundação ANFIP.

Somados os efeitos dessa rotatividade às ampliações de prestações determinadas pelo CODEFAT, pode-se compreender por que as despesas de seguro desemprego saltaram de R\$ 20,6 bilhões para R\$ 27,1 bilhões.

Outro ponto importante que vem impactando os benefícios do FAT é a concentração de trabalhadores ocupados nas faixas de até dois salários mínimos. Esses trabalhadores têm direito ao abono salarial e é cada vez maior a parcela dos trabalhadores registrados que satisfazem esse requisito. Em 2009, cinco de cada seis contratações se deram até essa faixa de valor.

Os dados da RAIS³⁶ convalidam essa observação. Ao final de 2009, 52,9% dos trabalhadores que permaneceram vinculados às empresas ao final do exercício tiveram ao longo do ano uma remuneração média de até dois salários mínimos. Ao final de 2005, o percentual de trabalhadores nessa situação era de 46,6% e, em 2002, 39,4%. Se considerarmos os trabalhadores que encerram os exercícios sem vínculo, os percentuais eram, respectivamente, de 66,4%, 57,2% e 48,1%.

Essa concentração é resultado, ao mesmo tempo, da política de concessão de aumentos reais para o salário mínimo associado a um modelo de

36. Os dados da RAIS podem ser encontrados em <http://sgt.caged.gov.br/index.asp>.

alta rotatividade, onde a remuneração de reocupação dos postos de trabalhos é sempre inferior à do trabalhador demitido.

A Tabela 18 apresenta a evolução dos benefícios à conta do FAT e das principais ações desenvolvidas pelo Fundo ao longo dos últimos exercícios, com destaque para o aumento, em 2009, dos valores envolvidos nos pagamentos de seguro desemprego e de abono salarial.

Tabela 18: Evolução dos pagamentos realizados com benefícios do FAT e as despesas das principais ações do Fundo, de 2005 a 2009.

Especificação		2005	2006	2007	2008	2009
Benefícios do FAT	abono salarial	2.755,1	3.957,2	5.096,3	5.975,3	7.564,5
	seguro desemprego	8.396,3	10.601,0	12.353,0	14.152,6	18.583,3
	seguro desemprego pescador	212,4	331,1	484,4	540,4	908,3
	seguro desemprego trab doméstico	8,9	10,5	12,6	15,1	16,6
	Q686 - seguro desemprego resgate trab escravo	1,8	4,2	5,0	6,1	4,4
	Soma	11.374,5	14.904,0	17.951,4	20.689,6	27.077,1
Outras ações do FAT	Orientação e Intermediação de Mão-de-Obra	84,3	89,4	92,7	101,3	93,0
	Apoio à Implementação de Políticas de Trabalho	69,6	78,0	81,2	95,7	71,6
	Habilitação do Trabalhador ao Seguro-Desemprego	27,6	40,7	28,5	32,3	36,4
	Qualificação Social e Profissional de Trabalhadores para o Acesso e Manutenção ao Emprego	65,0	59,0	70,9	136,7	154,0
	Ações de Qualificação Profissional com a Intermediação do Emprego e Seguro-Desemprego	62,5	38,9	21,9	22,4	16,2
	renumeração operadores	88,0	219,8	226,0	71,9	60,5
	Funcionamento de unidades	59,4	69,1	69,4	85,6	78,6
	Outras ações e despesas	89,6	88,1	93,6	178,5	156,1
Soma	546,0	683,0	684,1	724,4	666,4	

Fonte: STN. Elaboração ANFIP e Fundação ANFIP.

5. A Previdência Social em 2009

A apresentação dos números da previdência social não deve ser feita exclusivamente pela comparação entre as receitas de contribuições previdenciárias e as despesas com pagamento de benefícios. Essa fórmula de análise, que encerra a previdência dentro dessas variáveis, é muito utilizada para legitimar políticas de ampliação de carências e contribuições e de redução de direitos.

A Anfiop tem se esforçado para, ao mesmo tempo, localizar a previdência social dentro do contexto da Seguridade Social e estabelecer uma estrita relação com o chamado mundo do trabalho. Afinal, o mandamento constitucional exige uma integração das políticas de saúde, previdência e assistência social e ainda localiza o direito à aposentadoria como um direito social dos trabalhadores urbanos e rurais relacionado com o objetivo de melhoria das condições sociais³⁷.

Como parte integrante da Seguridade, os níveis de financiamento dependem de vários fatores, como lucro e faturamento das empresas, relação entre os salários e a renda nacional, rendimento do trabalho, entre outros.

Como política social vinculada a um direito dos trabalhadores, precisa manter uma estreita relação com as condições demográficas e as do mundo do trabalho, como população em idade ativa, taxas de ocupação de mão-de-obra, desemprego e desalento, massa salarial, salário médio, produtividade do trabalho. Esses relacionamentos devem ser feitos para determinar as contribuições ao sistema, mas também, e principalmente, para assegurar o acesso dos trabalhadores ao vínculo previdenciário e aos benefícios.

A assertiva dessa metodologia pode ser vista pela evolução de diversos indicadores econômicos e sociais em comparação com os dados

37. As referências constitucionais são, respectivamente, art. 194, *caput*, e art. 7, *caput*, combinado com o inciso XXIV do mesmo artigo.

previdenciários. Em meados da década de noventa, a precarização do trabalho e do emprego, os altos índices de desemprego e os baixos salários subtraíram ao mesmo tempo a cobertura previdenciária e a capacidade da previdência de se alto financiar pelas contribuições sobre a folha de salários. Por outro lado, a partir de 2004, melhores condições de trabalho, recuperação dos rendimentos e aumento do emprego com carteira assinada afetaram positivamente o grau de cobertura previdenciária e as condições de financiamento próprio do sistema. Naturalmente, que os resultados seriam melhores se os salários não estivessem ainda tão deprimidos, se o percentual de trabalhadores empregados com carteira assinada fosse maior e se não reinasse uma cultura de desrespeito aos direitos dos trabalhadores.

As melhorias sentidas no mercado de trabalho devem ser saudadas, mas é preciso reconhecer que ainda são insuficientes para romper com os frutos acumulados da desestruturação do mercado de trabalho promovida ao longo dessas quase duas décadas de neoliberalismo.

Ainda perduram altos níveis de desemprego e de precarização do trabalho, baixos salários e insubsistência de direitos. Serão necessárias muitas políticas de desenvolvimento, valorização do trabalho e do emprego e um longo período de crescimento econômico com distribuição de renda, para que melhorem as condições de empregabilidade, de produtividade do trabalho, de redução de desigualdades, regionais e sociais. Enfim, os trabalhadores e a construção de um futuro econômico e social mais promissor e mais justo demandam um novo projeto de inserção do país na divisão internacional da produção e do trabalho.

A análise da empregabilidade é muito importante para composição do cenário previdenciário. Altos níveis de desemprego representam, ao mesmo tempo, dificuldades para os segurados cumprirem as carências, estabelecidas em períodos de contribuição, e para o sistema alcançar equilíbrio financeiro, construído em receitas que dependem do conjunto dos salários do mercado formal de trabalho.

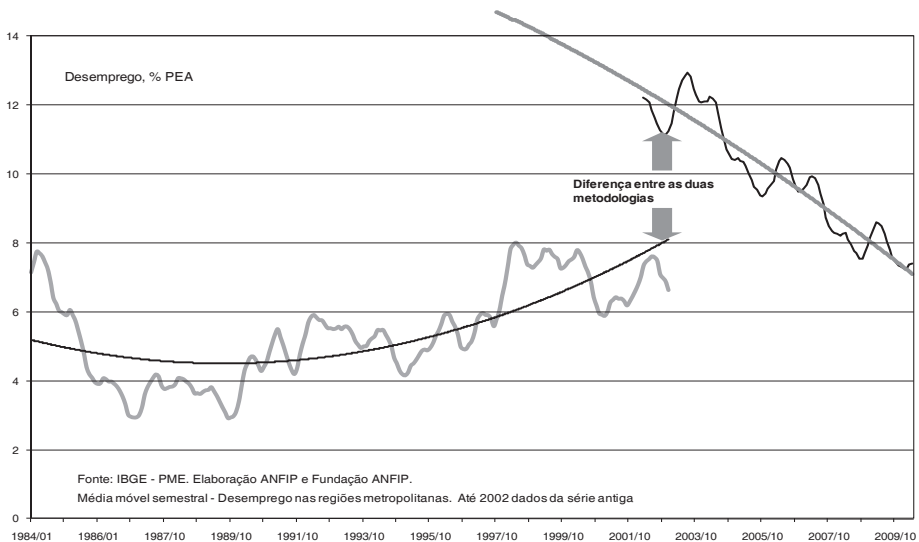
Como veremos a seguir, longos períodos de altas taxas de desemprego, agravadas pela precarização do trabalho, construíram o suposto déficit previdenciário e um ambiente de grande desproteção do

trabalhador. Ao contrário, pequenas melhorias nos níveis de emprego e de formalização do trabalho bastaram para elevar a cobertura e zerar esse déficit do subsistema urbano.

O Gráfico 1 permite visualizar o grande crescimento do desemprego nas regiões metropolitanas³⁸ ocorrido a partir de 1990 e que começa a ser revertido em 2004. A série de emprego e desemprego da pesquisa mensal do IBGE, mostrada no Gráfico 1, foi trocada em 2002. A nova metodologia ficou mais sensível para caracterizar a sub-ocupação como desemprego – como mostram as medições realizadas de março a dezembro de 2002, quando há dados para as duas séries simultaneamente. A nova apresenta um desemprego médio de 11,66% e a antiga de 7,27%.

De toda sorte, é nítida a tendência crescente mostrada pela série antiga, de 1990 a 2002, como, pós-2004, o desemprego cai visivelmente.

Gráfico 1: Percentual de trabalhadores desempregados, regiões metropolitanas, pela média móvel semestral das séries medidas pela PME-IBGE e a diferença entre as séries metodologias, 1984 a 2010



38. As condições de trabalho nessas regiões são bastante representativas do que ocorre no conjunto do país. É onde se localizam os setores mais organizados e uma parcela representativa da população economicamente ativa. Além disso, a apuração do IBGE é mensal, enquanto os dados da PNAD, por exemplo, são anuais

Esses números têm relação direta com o crescimento econômico. Os níveis de desemprego avançaram ao longo da década de 1980, que ficou conhecida como a década perdida, um período em que o Brasil cresceu muito pouco, uma média anual foi de 2,0%. No entanto, como resultado dos planos econômicos implementados a partir de 1986, o desemprego termina a década num patamar de 3%. Mas, de 1990 a 2003 ele se multiplica, porque o crescimento econômico foi ainda menor, de 1,83%. Ao final de 2003, o desemprego atingiu patamares recordes, pois entre 2001 e 2003 o país cresceu apenas 1,70% ao ano. Em todos esses períodos, o aumento da população em idade laboral foi maior do que o aumento da produção. E, para agravar ainda mais o desemprego, esse foi um período de grande aumento da produtividade do trabalho. Segundo o IBGE, para a indústria de transformação, ela cresceu 72% entre 1990 e 2002, uma média anual de 4,62%³⁹.

O nível de emprego somente começa a sua recuperação quando, em 2004, o país retoma o crescimento. Os efeitos são mais abrangentes a partir de 2006, pois, internamente no governo, o pensamento desenvolvimentista foi se sobrepondo aos setores mais identificados com a ortodoxia neoliberal⁴⁰. Com políticas voltadas ao crescimento e à distribuição de renda, o país cresceu 4,8% ao ano entre 2004 e 2008. No primeiro semestre de 2009, o desemprego voltou a subir, como resultado da crise. E, desde então, cai novamente, pela retomada da produção e do emprego. Espera-se que as políticas monetárias adotadas pelo Banco Central, ao determinar um novo aumento dos juros, não impeçam a retomada do ciclo que se iniciou em 2004, temporariamente já interrompido pela crise.

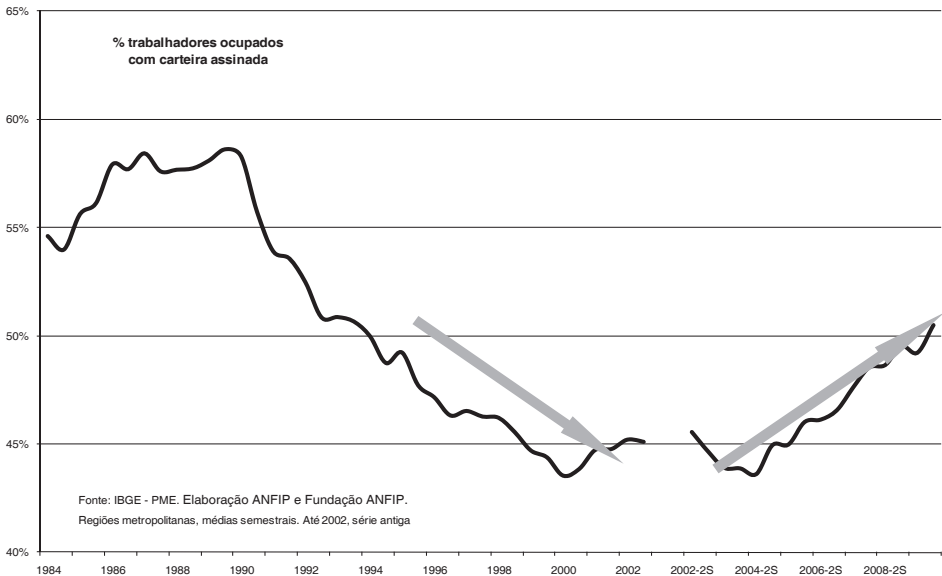
Ao longo dos anos 90, além do aumento do desemprego, há uma regressão nas condições dos trabalhadores que conseguiram emprego. O número de trabalhadores sem carteira assinada cresce, refletindo uma precarização sem precedentes. Vale lembrar que uma das reformas mais reiteradas pelo ideário do Consenso de Washington era a trabalhista, exatamente para desregularizar as relações de trabalho, diminuir o custo do trabalho e facilitar, via redução dos encargos demissionais, que a rotatividade da mão-de-obra ajustasse esse importante custo de produção.

39. IBGE, Índice calculado pela razão dos índices da produção industrial e a população ocupada na indústria de transformação (série descontinuada). Fonte IPEADATA.

40. Sobre essa disputa ver "A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda", um texto de Nelson Barbosa e José Antônio Pereira dos Santos, in Brasil entre o passado e o futuro; org. Emir Sader, Marco Aurélio Garcia; São Paulo : Editora Perseu Abramo : Boitempo, 2010.

O Gráfico 2 apresenta a evolução dos trabalhadores ocupados com carteira assinada. De um patamar já baixo, no começo dos anos 90, quando nem 60% dos trabalhadores ocupados tinham acesso ao conjunto dos direitos trabalhistas e previdenciários, a desproteção se agiganta. Em 2002, na média anual, apenas 43,6% dos trabalhadores ocupados tinham carteira assinada.

Gráfico 2: Percentual de trabalhadores ocupados com carteira assinada, regiões metropolitanas, 1984 a 2010



Então não é de se estranhar que, ao longo da década de noventa, as despesas com esses benefícios tenha superado as receitas de contribuições previdenciárias. Esse resultado não derivava do excesso de direitos, como a reforma de 1998 pretendeu demonstrar, mas de uma realidade criada na economia e no mercado de trabalho, fruto dos mesmos interesses que priorizavam a financeirização da riqueza e o rentismo como instrumentos da sua multiplicação patrimonial.

5.1 O novo cenário criado em 2004

Anualmente, de 2004 a 2008, mesmo considerando exclusivamente o financiamento das contribuições previdenciárias, o chamado déficit do Regime Geral de Previdência Social – RGPS – caiu frente ao PIB. Isto porque, com melhorias na economia e no mercado de trabalho, maior número de contratações e queda da informalidade, as receitas das contribuições previdenciárias cresceram em percentuais acima da evolução das despesas. O ano de 2008, mesmo com a crise diminuindo o ritmo de contratações a partir de outubro, foi o quinto ano sucessivo de grande geração de empregos. As receitas cresceram R\$ 22,9 bilhões, superando, até numericamente o aumento das despesas, R\$ 14,2 bilhões. E o saldo a ser coberto com as demais contribuições sociais diminuiu para 1,2% do PIB – e, se consideradas as renúncias previdenciárias, esse saldo cai para 0,48% do PIB.

Em 2009, a previdência social voltou a apresentar bons números. Com a crise, centenas de milhares de empregos foram perdidos, diminuindo o ritmo de crescimento das contribuições previdenciárias. Mesmo assim, as receitas chegaram a R\$ 182,0 bilhões. Com um crescimento de 11,4%, num ano em que o conjunto restante das receitas administradas diminuiu quase 2%. As despesas com benefícios foram de R\$ 224,8 bilhões, o que representou 12,2% de aumento.

Se levarmos em conta exclusivamente as despesas com pagamento de benefícios correntes, descontando os pagamentos judiciais, que incluem atrasados muitas vezes de exercícios anteriores, as despesas aumentaram 11,9%. Da mesma forma, se forem desconsideradas as receitas relativas a parcelamentos, juros, multas e dívida ativa, os valores realizados em 2009 apresentaram uma variação positiva de 13,1% em relação ao do ano anterior, superando o aumento das despesas. A evolução de receitas e despesas do Regime Geral de Previdência Social – RGPS – desde 2004 está apresentada na Tabela 19.

A Tabela apresenta dados que demonstram como, mesmo considerando apenas as receitas previdenciárias, o chamado déficit previdenciário cai desde 2004, quando chegava a 1,8% do PIB. Esse movimento de queda foi interrompido em 2009. Mas, ainda assim, o valor apresentado, de 1,3%, é ainda inferior ao de 2007 (1,7%). A retomada do

ritmo de contratações, em 2010, deverá demonstrar como os resultados de 2009 foram mesmo um ponto fora dessa tendência decrescente de déficits. Sacramenta-se, assim, o entendimento de que as contas da previdência social refletem o bom momento do mercado de trabalho.

Essas contas ignoram questões importantes como o modelo de financiamento global da Seguridade Social, as renúncias previdenciárias e, até mesmo, a vinculação constitucional que existia entre uma parcela da CPMF e o RGPS.

A sua apresentação visa a responder à insistência de se fixar nessa metodologia para a análise da previdência, notadamente para a construção dos discursos de déficits e para o prenúncio da inevitabilidade de novos cortes nos direitos de trabalhadores.

Depois do Fórum Nacional de Previdência (2007) ficou acertado que a divulgação dos números do RGPS seria acompanhada dos dados de renúncias fiscais. Estranhamente, a partir do segundo semestre de 2009, eles deixaram de ser divulgados⁴¹.

Os dados da Tabela 19 demonstram a importância de levarmos em conta as renúncias e a vinculação da extinta CPMF, pois com eles, os números mudam radicalmente.

É importante analisarmos o efeito do fim da CPMF para a conta da previdência, especialmente para o subsistema dos trabalhadores rurais. Até 2007, a parcela da CPMF correspondente a 0,10%⁴² era utilizada para compensar os baixos níveis de contribuição do setor rural. Com o fim da CPMF, as alíquotas do Imposto sobre Operações Financeiras – IOF – e da CSLL relativa ao setor financeiro foram ampliadas, na tentativa de compensar as receitas perdidas⁴³. Mas, o RGPS perdeu, sem qualquer compensação, algo como R\$ 10 bilhões ao ano, em valores de 2007.

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

41. Para esse trabalho, os valores das renúncias previdenciárias são os publicados pela SRFB.

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

43. Fica evidente que, em parte, a compensação se deu fora do Orçamento da Seguridade Social.

A análise em separado dos subsistemas urbano e rural é também uma resolução do Fórum de Previdência Social, e permite compreender melhor a relação entre o mercado de trabalho e a previdência social e, com isso, facilita aos trabalhadores e aos defensores da previdência a contraposição às propostas de mudanças que visam a diminuir os direitos previdenciários.

Mesmo diante da crise, quando são somadas as contribuições previdências, as renúncias e a CSLL do setor financeiro, o saldo do RGPS em 2009 diminui em relação ao de 2008, seja em valores e, muito mais, em relação ao PIB.

A crise de 2008/2009 destruiu muitos postos de trabalho, embora ambos os exercícios tenham fechado com um saldo positivo de novos empregos formais, respectivamente, 1.435.183 e 995.110.

A Tabela 20 compara o que ocorreu nos meses centrais da crise, o último trimestre de 2008 e o primeiro de 2009, com iguais períodos em outros exercícios, antes e depois da crise.

Tabela 20: Evolução do saldo de contratações em empregos formais, no acumulado do 4º trimestre de um exercício e o 1º do seguinte, para o conjunto dos setores econômicos e para a indústria em separado, de 2004 a 2010.

Período	Saldo de empregos	Saldo na indústria
4º T de 2004 e 1º T de 2005	302.583	-3.947
4º T de 2005 e 1º T de 2006	370.451	-55.609
4º T de 2006 e 1º T de 2007	490.937	14.716
4º T de 2007 e 1º T de 2008	564.840	54.740
4º T de 2008 e 1º T de 2009	-692.117	-481.130
4º T de 2009 e 1º T de 2010	719.718	139.388

Fonte: Caged. Elaboração ANFIP e Fundação ANFIP.

Por conta do grande número de demissões que sempre ocorre em dezembro - fim dos períodos de contratações temporárias e por prazo determinado - historicamente, nesse mês sempre há um saldo negativo para o emprego. Mas, quando acumulado o saldo de setembro de um exercício a março do seguinte, os resultados são sempre positivos. E, ano a ano, esses valores vêm crescendo. Em 2007/2008 superou-se a marca de meio milhão de novos empregos nesse período. Durante a crise, esses números se invertem e quase 700 mil vagas se perdem. Setenta por cento delas, 480 mil postos,

estão concentradas na indústria, especialmente nas filiais de conglomerados estrangeiros e nos setores vinculados à exportação.

Esses empregos perdidos afetaram o crescimento da arrecadação previdenciária. Se, para o conjunto da economia, a diminuição de postos de trabalho foi de aproximadamente 2%, para a indústria, foi de 6,9%. O período que se inicia no 3º trimestre de 2009 representa uma retomada do emprego, por sinal, vigorosa. Para a maior parte dos setores econômicos representa a melhor sequência, pois praticamente recupera as perdas e repõe o estoque, mas, para a indústria, nem isso.

Também como resultado de medidas adotadas no Brasil para proteção da economia e do emprego, é importante ressaltar que os efeitos da crise aqui nem se comparam ao que se verificou nas economias mais desenvolvidas.

Segundo relatório da OCDE sobre desemprego, pobreza e fome, publicado em setembro de 2009, o cenário apontava, em consequência da crise, um alto índice de desemprego a longo-prazo e o empobrecimento da classe trabalhadora como um todo. Das primeiras manifestações da crise, ao final de 2007, até 2010, espera-se que 25 milhões o número de postos sejam eliminados nos 30 países membros do grupo de países industrializados, 10 milhões deles nesse exercício. E, nem ainda se cogitava a extensão da crise pela Grécia, Portugal e Espanha. Esses números devem se agravar.

5.2 As receitas e despesas do Regime Geral de Previdência Social para o subsistema urbano

Esse longo período de criação dos empregos formais, especialmente nas áreas urbanas, produz resultados muito positivos para esse subsistema. Mais do que um resultado positivo para as contas da previdência, o aumento do emprego formal tem significado uma ampliação da cobertura previdenciária e afastado, desde 2007, o movimento por reformas na previdência, que pretendia impor mais cortes de direitos, como a implantação da idade mínima.

A receita realizada em contribuições previdenciárias foi praticamente igual ao conjunto dos benefícios pagos a esses segurados. Considerando a

compensação pelas renúncias, ainda que subestimadas, o resultado desse subsistema foi superavitário em R\$ 13,9 bilhões (Tabela 21).

Muito provavelmente a identificação prévia desse resultado positivo tenha influenciado as decisões por subtrair os dados sobre as renúncias, dos Relatórios de Resultado do RGPS, publicados mensalmente pela Secretaria de Previdência Social. Sem considerar essas renúncias, o subsistema urbano apresentou um déficit de R\$ 1,5 bilhão. Considerando-as, o valor torna-se superavitário.

Tabela 21: Evolução de receitas, despesas e renúncias do RGPS, subsistema urbano, 2005 a 2009, valores correntes e % do PIB.

		R\$ bilhões				
Descrição		2005	2006	2007	2008	2009
Segurados Urbanos	Previdenciárias	105,09	119,72	136,17	158,38	177,44
	Receitas					
	Renúncias	10,64	11,69	12,61	12,95	15,47
	Total	115,73	131,41	148,78	171,33	192,92
	Despesas					
	Total	118,63	133,22	147,39	159,56	179,00
	Saldo (R\$ bilhões)	-2,90	-1,81	1,39	11,77	13,92
	Saldo (% PIB)	-0,13	-0,08	0,05	0,39	0,44
Aumento das receitas (R\$ bilhões)			14,6	16,5	22,2	19,1
Aumento das despesas (R\$ bilhões)			14,6	14,2	12,2	19,4

Fonte: Para receitas e despesas com benefícios: SPS/MPS; para renúncias: SRFB. Elaboração ANFIP e Fundação ANFIP.

Em 2007, a verificação de um pequeno saldo positivo (R\$ 1,39 bilhão) afastou os discursos de déficit. Em 2009, mesmo com a crise e a diminuição do ritmo das contratações, revelar esses resultados tão positivos certamente determinariam o rumo das lutas contra o fator previdenciário e pela concessão de maiores reajustes para aposentados e pensionistas que recebem benefícios acima de um salário mínimo. Afinal, essas lutas envolvem os segurados do setor urbano, só a eles se aplica o fator previdenciário e é deles a luta pelo aumento dos reajustes dos benefícios de valor acima de um salário mínimo. Ressalte-se que a percepção de que o RGPS suportaria um reajuste maior para os aposentados foi importante para a aprovação dos 7,72% para os beneficiários que recebem acima do salário mínimo em maio de 2010.

Para aproveitarmos esse saldo positivo verificado no subsistema urbano, será preciso construir uma agenda de interesse dos trabalhadores.

Há demandas bem concretas que podem ser satisfeitas a partir desses valores. Disputam essa agenda desde o reajuste dos benefícios que superam o salário mínimo até a demanda pela inclusão previdenciária urbana. Hoje ainda persiste um grande segmento de trabalhadores que, ocupados, não possuem capacidade contributiva ou tempo de vida útil laboral para contribuir por tempo suficiente para cumprir as carências necessárias para a aposentadoria por idade.

5.3 A agenda da inclusão previdenciária

Em relação à inclusão previdenciária, vale ressaltar o efeito positivo desse ciclo de contratações na ampliação da cobertura previdenciária. Os números da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD – relativos a 2008 mostram como 52% dos trabalhadores ocupados eram contribuintes para qualquer regime de previdência (regimes próprios ou RGPS). A Tabela 22 mostra essa evolução, desde 1990, pelos dados das PNADs.

Em 1990, dos 62,1 milhões de trabalhadores ocupados, apenas 31,1 milhões contavam com proteção previdenciária. E, se no geral, 50,1% estavam protegidos, a situação se agravava para os com idade acima de 50 anos (apenas 43,1%) e, ainda mais, para os com mais de 60 anos (apenas 30,5%). A análise da condição desses grupos de faixa etária mais avançada é importante, porque eles representam segmentos sociais que precisam completar os requisitos mínimos para a aposentadoria aos 65 ou 60 anos.

A situação, que já era adversa para o direito dos trabalhadores em 1990, agrava-se em 1992. Fruto das medidas adotadas no governo Collor, a desproteção aumenta em todas as faixas etárias. Uma das causas que pode ser levantada é a elevada criação de postos de trabalhos precários. Se os postos de trabalho aumentaram 3,3 milhões, o número de trabalhadores com contribuição previdenciária caiu 2,6 milhões. Em apenas dois anos, o percentual de protegidos despencou dos 50,1% para 43,6%, para o conjunto da força de trabalho, e de 43,1% para 34,5%, para os com mais de 50 anos.

Ao longo da década de 90, o cenário piorou bastante. Nesses dez anos, foram criados 9,6 milhões de postos, mas o quantitativo de trabalhadores protegidos permaneceu quase inalterado, variando apenas de 31,1 milhões para 31,2 milhões.

Tabela 22: Evolução da cobertura previdenciária dos trabalhadores ocupados, exercícios selecionados

		milhões de trabalhadores			
		todas as idades	+ de 50 anos	+ de 60 anos	Diferença frente anterior
1990	ocupados	62,1	8,8	3,1	
	contribuintes	31,1	3,8	0,9	
	%	50,1%	43,1%	30,5%	
1992	ocupados	65,4	10,1	3,1	3,3
	contribuintes	28,5	3,5	0,9	-2,6
	%	43,6%	34,5%	30,5%	
1999	ocupados	71,7	12,2	3,1	6,3
	contribuintes	31,2	4,1	0,9	2,7
	%	43,5%	33,2%	30,5%	
2002	ocupados	79,0	13,8	4,9	7,3
	contribuintes	35,7	4,7	1,0	4,5
	%	45,2%	34,2%	19,5%	
2005	ocupados	87,1	16,1	5,5	8,1
	contribuintes	41,3	6,1	1,2	5,6
	%	47,4%	37,9%	21,8%	
2008	ocupados	92,4	18,8	6,4	5,3
	contribuintes	48,1	7,9	1,6	6,8
	%	52,1%	41,9%	25,0%	

Fonte: IBGE – PNAD, diversos exercícios. Elaboração ANFIP e Fundação ANFIP.

Em 2002, ao final do governo de FHC, apenas 45,2% dos trabalhadores contava com cobertura previdenciária, com uma leve recuperação que não alcançava as faixas de maior idade. Para os com mais de 60%, os 81% de trabalhadores desprotegidos não possuíam direitos previdenciários, não contavam com auxílio doença (numa faixa etária onde são recorrentes os problemas e as necessidades de atenção à saúde) e com diminutas possibilidades de aposentadoria.

A partir de 2000, aumentaram as contratações por carteira assinada, mas ainda assim, entre 1999 e 2002, os postos de trabalho cresceram 7,2 milhões e os com proteção, bem menos, apenas 4,5 milhões.

De modo significativo, apenas depois de 2005 há uma melhora expressiva. Entre 2005 e 2008, pelos dados da PNAD, o crescimento da proteção previdenciária foi maior, 6,8 milhões, superando o total de empregos gerados, 5,3 milhões, indicando que além novos postos de emprego com carteira assinada, há ainda uma grande formalização de postos já existentes.

E, a despeito desses avanços, quase 11 milhões de trabalhadores ocupados com mais de 50 anos não tinham proteção previdenciária, sendo desses, 4,8 milhões com mais de 60 anos. Torna-se evidente que essa problemática não será resolvida pelos mecanismos normais de mercado. Mesmo um ritmo acelerado de geração de empregos com carteira pode continuar sendo insuficiente para assegurar cobertura para os trabalhadores em idade avançada, às vésperas da idade de aposentadoria.

5.4 A agenda do reajuste das aposentadorias

A problemática do reajuste dos benefícios previdenciários é bem antiga e mereceu atenção especial do constituinte. O texto da Carta assegura não somente a irredutibilidade do valor dos benefícios (Art. 194), como também o seu reajustamento para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real (Art. 201). Os benefícios, exceto quanto ao piso (art. 201), não estão referenciados em salários mínimos, mas essa é uma eterna e inafastável associação. Vale lembrar que o próprio constituinte determinou a revisão dos benefícios mantidos pela previdência social, na proporção de salários-mínimos da data de sua concessão, a fim de restabelecer-lhes o poder de compra e, assim, permanecessem até que fosse regulamentado o plano de custeio e benefícios da previdência social⁴⁴ (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, art. 58).

Há hoje um grande movimento de aposentados e pensionistas pela concessão de reajustes acima da inflação e inúmeras propostas legislativas

44. Essas leis são as 8.212 e 8.213, de 1991.

para que os reajustes dos benefícios acompanhem a política de valorização do salário mínimo.

Quando o mandamento do art. 58, do ADCT, foi implementado e os benefícios foram revistos em salários mínimos, o país praticava (em pleno governo Collor) o menor salário mínimo real da história recente. Em 2001, o salário mínimo real era de R\$ 205,46 (segundo o IPEADATA, em valores de janeiro de 2010, pelo INPC). Se a mesma revisão fosse feita hoje, os benefícios teriam 150% de reajuste – esse é o aumento real do salário mínimo desde 1991.

Em maio de 2010, o Congresso aprovou um reajuste real maior para os benefícios previdenciários, de 7,72%. Ainda ficou abaixo do índice dado ao salário mínimo (8,77%, equivalente à inflação somada ao aumento real do PIB de 2008), mas foi fruto de um acordo entre parlamentares da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e de entidades sindicais e de aposentados. Sancionado pelo presidente, esse foi um dos maiores aumentos reais já concedidos aos benefícios.

A concessão de reajustes reais para os benefícios que ganham acima de um salário mínimo responde a, pelo menos, duas questões: é uma importante forma de distribuição e interiorização da riqueza e um instrumento de justiça aos trabalhadores. E é fundamental viabilizar, do ponto de vista das contas públicas, que essa política seja permanente.

O modelo previdenciário brasileiro, baseado num regime de repartição, tem como princípio a solidariedade entre as gerações, o que, por justiça, deve garantir aos inativos a percepção de ganhos reais, o mais próximo possível do que foi conquistado pelos trabalhadores ativos.

Em 2010, conceder 7,72% demonstrou-se servível economicamente. O aumento votado pelos parlamentares, passando o índice de 6,14%, contido na MP 475, para 7,72%, representou um acréscimo de despesas da ordem de R\$ 1,1 bilhão, apenas 0,1% nas despesas anuais da União e muito inferior aos R\$ 25 bilhões anuais que resultam do aumento de 1,5% na taxa Selic decretada pelo Banco Central.

Ressalte-se que a afirmação de que o acréscimo das despesas é de R\$ 1,1 bilhão desconsidera o impacto dessa despesa na economia e o seu retorno no conjunto dos tributos e da própria contribuição previdenciária,

gerada pelas novas contratações derivadas desse novo cenário econômico. Num cálculo simplificado que apenas avalia a tributação do beneficiário, a cada real acrescido à despesa previdenciária, 30 centavos retornam em tributos, sendo mais de 20 centavos para a União. Assim, o custo líquido do acréscimo real aprovado fica reduzido a R\$ 0,88 bilhão. Se ponderarmos todo o efeito multiplicador dessa renda, o retorno será maior.

Mesmo na Previdência, esse aumento de despesa demonstrou-se viável, pois com o crescimento econômico e do emprego, de 2007 a 2010, exceto 2009, a receita da Previdência cresceu mais do que a despesa. E, ponderando a renúncia previdenciária, de responsabilidade do Tesouro, o sistema urbano foi superavitário também desde 2007, e, R\$ 13,9 bilhões só em 2009.

Esse importante reajuste não pode afastar a necessidade de estabelecermos em lei uma política de reajustes reais para os benefícios previdenciários.

5.5 A agenda da desoneração da folha de salários

A inércia dos trabalhadores em defender as suas prioridades deixa um vácuo que certamente será ocupado pelo grande capital, muito interessado na diminuição de sua carga tributária. Ao longo de 2008, antes que uma destinação social fosse dada a esse montante de recursos, as empresas já candidataram aos benefícios de uma diminuição de 30% na contribuição patronal. Foi durante a discussão e votação, na Câmara dos Deputados, da reforma tributária⁴⁵.

O nível de contribuição patronal pode e deve ser discutido. Aliás, a Constituição Federal já permite alíquotas diferenciadas para os setores com uso intensivo de mão-de-obra.

Ressalte-se que a reforma não condiciona essa redução a qualquer meta de diminuição da terceirização ou à melhoria no comportamento fiscal das empresas. Vale lembrar, por exemplo, o levantamento da Secretaria de Inspeção do Trabalho, do Ministério do Trabalho e Emprego, (em 2009)

45. A PEC 233, de 2008, que tramita em conjunto com a PEC 31, de 2007, na versão aprovada pela Comissão Especial, contém dispositivo que reduz automática e incondicionalmente a contribuição patronal de 20% para 14%.

estimando que R\$ 20,3 bilhões referentes a horas-extras deixam de ser pagas aos trabalhadores brasileiros anualmente. Somente sobre esse valor, a sonegação à Previdência Social pode ter chegado a R\$ 4,1 bilhões e, ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, outros R\$ 1,6 bilhão.

A desoneração contida na reforma tributária tem outro agravante, pois a proposta também determina o fim das contribuições sociais sobre o faturamento e o lucro. Assim, não há mecanismos de compensação para a previdência social, sob a forma de ampliação de outras tributações, como pode ser feito hoje. Sem compensações, ao invés de ser instrumento de ampliação de possibilidades de formalização do emprego, de diminuição da terceirização ou de incentivo da regularidade fiscal previdenciária e trabalhista, a desoneração não é mais do que uma simples desoneração das empresas, em benefício das grandes empresas e dos setores que não podem optar pelo Sistema Simples.

Hoje, para a maioria das outras empresas, que pagam as suas contribuições previdenciárias calculadas pelo faturamento por estarem incluídas na legislação do chamado Simples Nacional, há uma grande desoneração da folha de salários.

A redução linear, sem critérios ou contrapartidas, privilegia as grandes empresas que já têm diminuído, pela automação, a quantidade de trabalhadores envolvidos na produção de bens e serviços. Assim, proporcionalmente ao seu faturamento ou ao lucro, essas empresas pagam muito pouco para a previdência, apropriando-se dos ganhos de produtividade do trabalho.

O IPEA, em 2008⁴⁶, avaliou os impactos, fiscais e distributivos das propostas de desoneração sobre a folha de pagamentos. Além das controvérsias sobre os efeitos da desoneração sobre o nível de formalidade, rendimentos, desigualdade e arrecadação tributária, o texto desaconselha qualquer desoneração linear sem compensações para evitar prejuízos às contas da Previdência. Entretanto, indica propostas de desoneração focalizada, diante das vantagens de ser menos custosa em termos fiscais e ainda de ter resultados positivos sobre a desigualdade de renda e da formalização do emprego.

De fato, os números indicam que, com a implantação do Sistema Simples, a contribuição patronal já vem sendo diminuída. A imensa maioria

46. Texto para discussão nº 1341 – A desoneração da folha de salários e a sua relação com a formalização no mercado de trabalho, de Graziela Ansiliero e outros.

das empresas já paga a contribuição patronal em valores inferiores ao que resultaria do cálculo sobre a folha de salários. Basta ver que a Receita Federal do Brasil calculou a renúncia relativa às contribuições previdenciárias das empresas integrantes do Simples em R\$ 9,6 bilhões⁴⁷, em 2009. Essa renúncia equivale ao total arrecadado em contribuições patronais das empresas do Simples (R\$ 11,8 bilhões), como mostra a Tabela 23. Na prática, portanto, para esse conjunto de 3,1 milhões de empresas, a contribuição patronal já está reduzida à metade.

A Tabela 23 decompõe as receitas previdenciárias em seus principais elementos, com destaque para as contribuições dos segurados assalariados; as patronais sobre a folha de salários, somando-se à das empresas; a das entidades públicas e a retenção sub-rogação de prestadores de serviços, e as demais formas de contribuição.

Há demandas bem concretas que podem ser satisfeitas a partir desses valores. Disputam essa agenda desde o reajuste dos benefícios que superam o salário mínimo até a demanda pela inclusão previdenciária urbana. Hoje ainda persiste um grande segmento de trabalhadores que, ocupados, não possuem capacidade contributiva ou tempo de vida útil laboral para contribuir por tempo suficiente para cumprir as carências necessárias para a aposentadoria por idade.

Comparando-se os anos 2005 e 2009, que compreendem esse novo ciclo de empregos, essas contribuições patronais cresceram 70,4%, e, a dos segurados assalariados, 80,1%. Como há teto para a contribuição dos segurados e não para as empresas, as patronais poderiam ter um crescimento maior, mas não menor. Essa diferença, em grande parte, representa a opção das empresas pelo regime do tributário do Simples.

Essa Tabela permite ainda observar o efeito diminutivo verificado sobre a receita de parcelamentos das renegociações de dívidas tributárias ocorridas em 2006 e 2009.

47. Demonstrativo de Gastos Tributários 2009, RFB.

Tabela 23: Evolução da contribuição previdenciária, valores correntes, 2005 a 2009

RECEITAS	2005	2006	2007	2008	2009	R\$ milhões
						Diferença 2009-2005
Contribuição patronal sobre a folha	58.965,9	67.037,4	76.936,8	89.739,3	100.506,9	70,4%
Contrib.Segurados Assalariados	43.068,6	47.863,0	54.822,2	62.906,3	70.330,7	63,3%
Contrib. Órgãos do Poder Público	8.350,5	10.249,1	11.672,2	13.837,2	16.059,8	92,3%
Contrib. Sub-rogação	7.546,8	8.925,3	10.442,4	12.995,8	14.116,3	87,0%
Contribuição segurado assalariado	20.004,7	24.149,7	27.791,6	31.910,5	36.037,5	80,1%
Outras contrib previdenciárias	28.893,0	31.170,9	34.624,9	38.960,2	43.901,5	51,9%
Contribuinte Individual	2.176,9	2.553,8	2.585,7	2.645,3	2.867,7	31,7%
Segurado Facultativo	550,3	642,9	646,4	640,3	663,0	20,5%
SIMPLES	4.981,4	8.041,1	8.997,1	10.467,1	11.767,5	136,2%
Seguro de Acidente do Trabalho	4.807,1	5.303,6	6.446,6	7.417,1	8.042,4	67,3%
Dep.Jud.,Rec. e Custas	2.046,1	1.665,5	1.485,9	1.416,7	3.549,0	73,5%
Empregado Doméstico	1.200,2	1.424,5	1.626,3	1.832,0	2.033,1	69,4%
Entidades Filantrópicas	1.146,5	1.272,4	1.389,1	1.576,8	1.774,8	54,8%
Contribuição Sobre Produção Rural	1.699,3	1.874,0	2.085,1	2.480,2	2.629,1	54,7%
Outras Contribuições Previdenciárias	1.295,3	1.120,4	1.276,3	1.418,2	1.558,3	20,3%
Cont. previdenciária regime parlamento	6.668,7	4.661,4	5.324,4	6.264,1	5.953,2	-10,7%
FIES-Certificados Financ.Tes.Nac.	599,2	682,3	689,4	672,0	764,9	27,6%
Receita, juros e multas da dívida ativa	700,2	781,9	694,6	643,5	847,5	21,0%
Juros e multas de contribuições	1.021,8	1.147,0	1.377,8	1.486,9	1.451,0	42,0%
Soma	107.863,7	122.358,0	139.353,2	160.610,0	180.445,9	67,3%

Fonte: STN. Importante: as diferenças entre os valores informados pela STN e pelo MPS (Tabela 1, Tabela 19, etc.) são relativos à critérios diferenciados de apuração, basicamente os regimes de caixa e de competência. Elaboração ANFIP e Fundação ANFIP.

5.6 As receitas e despesas do Regime Geral de Previdência Social para o subsistema rural

Benefícios entregues a segurados urbanos e rurais são igualmente previdenciários, substitutivos da renda do trabalho. Integram o mesmo regime geral de repartição, com a solidariedade entre cidade e campo, e são financiados pela mesma pluralidade de fontes.

Assim, não é correto dizer que os benefícios rurais têm natureza assistencial ou que não têm aspecto contributivo. Não são benefícios assistenciais, porque decorrem do trabalho e visam a assegurar renda substitutiva para os momentos de incapacidade laboral. Não derivam da necessidade econômica, nem da incapacidade do segurado para prover o sustento, pressupostos dos benefícios assistenciais. O modelo contributivo é diferenciado para atender à capacidade econômica e à renda dos diversos tipos de segurados, em respeito à justiça tributária e ao preceito constitucional de equidade na forma de participação de custeio.

Ao fazer a separação entre urbanos e rurais, a Anfiip pretende ponderar o efeito das múltiplas renúncias, isenções e imunidades tributárias, que afetam diretamente as receitas previdenciárias.

O próprio constituinte, ao criar a figura do segurado especial rural, reconheceu que a previdência deve ponderar as condições econômicas e do mercado de trabalho do campo brasileiro, onde 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.

Para essa gama diferenciada de segurados, que inclui ainda proprietários rurais e assalariados, existem diferentes formas de contribuição previdenciária. Algumas de responsabilidade do segurado, outras de responsabilidade do comerciante que adquiriu a produção. E, como para a grande maioria dos segurados, a responsabilidade contributiva recai sobre terceiros, os beneficiários ainda comprovam a sua condição de contribuinte apenas pelo exercício da atividade rural.

Ao diferenciar trabalhadores urbanos⁴⁸ de rurais, a previdência brasileira inovou positivamente, por assegurar uma universalidade de acesso ao benefício no campo – o que, infelizmente, ainda não ocorre no setor urbano. Mesmo a previsão, na Constituição Federal, do Sistema de Inclusão Previdenciária para os trabalhadores urbanos de baixa renda e àqueles que, sem renda própria, se dediquem à produção no âmbito de sua própria residência, ainda não logrou sucesso na expansão da cobertura previdenciária de diversos segmentos sociais.

A análise da contribuição oriunda das relações econômicas do campo, especialmente aquela relativa à comercialização da produção rural, demonstra que ainda não é capaz de financiar os benefícios que surgem das relações de trabalho no campo. Mas, isso não decorre do reconhecimento dos direitos previdenciários do trabalhador rural, nem do justo vínculo do piso de benefícios ao salário mínimo.

Hoje, a PNAD 2008 indica que 18,3% da força de trabalho ocupada está em atividades rurais, mas em 1970, 44% dos trabalhadores eram rurais. Esse percentual caiu para 29%, em 1980, 26%, em 1990, e 21%, em 2000. As aposentadorias e pensões que são pagas na atualidade decorem desse quantitativo de trabalhadores, proporcionalmente muito maior que existiu nesses últimos 30 anos.

Esse descompasso, entre ativos e inativos, já tornaria impossível responsabilizar os trabalhadores rurais pelos benefícios dos que estão inativos. A situação se agrava diante de uma realidade onde 45% dos trabalhadores rurais ocupados não são remunerados ou trabalham na produção do próprio consumo, em relações não capitalistas. E mesmo os trabalhadores rurais que têm relação de emprego, que representam 29% dos ocupados, estão em relações precárias, sendo que dois em cada três não possuem carteira assinada.

Diante de uma realidade tão adversa para o emprego, a melhor forma de contribuição previdenciária parece ser mesmo a que incide sobre a comercialização da produção rural.

48. Na área urbana, os segurados comprovam a existência de contribuições relativas à renda do próprio trabalho, sejam assalariados ou não, uma obrigação cumprida diretamente, pelo contribuinte individual ou por terceiros, para o caso dos empregados, cooperativados etc.

Mas, é preciso ressaltar que os dados do IBGE demonstram que a produção agrícola decaiu no PIB desde a década de 70. E é sobre a comercialização dessa parcela da produção, excluída a exportação, que incide a contribuição previdenciária rural. Em 1970, a produção rural correspondia a 12% do PIB, e, média 2008 e 2009, equivale a 5,1%.

Essa redução dos trabalhadores ocupados no campo já se faz sentir na concessão de benefícios. Na média, de 1999 a 2001, a concessão de aposentadorias e pensões, previdenciárias ou acidentárias, a segurados rurais representava 43,7% do total concedido aos segurados do RGPS. De 2002 a 2006, esse percentual caiu para 37,1%. E, em 2007 e 2008, caiu mais ainda para 35,8%.

Vale lembrar que nem todas as relações de comércio da produção rural pagam contribuições previdenciárias. Há uma imunidade para o setor exportador, que por força de um dispositivo constitucional deixou de pagar contribuições sociais que incidem sobre o seu faturamento, dentre elas as contribuições previdenciárias. Ficaram imunes os setores com maior capacidade contributiva.

O aspecto fragmentado e disperso dessas transações comerciais também complica a fiscalização e o controle e facilita a sonegação da contribuição rural sobre a comercialização. E não há solução para o problema via elevação das alíquotas sobre a comercialização da produção agropecuária que se destina ao mercado interno, pois haveria repercussões no preço dos alimentos e estaríamos agindo na direção oposta da desoneração dos gêneros da cesta básica.

Hoje, a questão do financiamento do subsistema rural está representada por um cenário de reduzidas contribuições dos trabalhadores rurais empregados, uma perspectiva de queda na contribuição sobre a comercialização da produção frente ao PIB, com pagamento de benefícios que representam uma ocupação rural muito acima da que existe hoje.

A solução está em equacionar o alto grau de sonegação previdenciária e aprofundar as políticas que visam a melhorias das condições de vida no campo. Sobrevindo os efeitos econômicos dos diversos programas já adotados, de interiorização da renda, seja pela diminuição do fluxo migratório do campo para a cidade, seja pela ampliação da contribuição sobre a comercialização da

produção da pequena propriedade rural, os problemas de financiamento do subsistema rural terão cada vez menor importância.

Por todas essas questões, desqualificar o segurado rural, quer seja taxando o seu benefício como assistencial, quer seja o responsabilizando direta ou indiretamente pelo chamado déficit previdenciário, é uma grande irresponsabilidade social e uma insustentável maquiagem sobre a realidade dos fatos.

A Tabela 24 apresenta os dados de receitas, despesas e renúncias do subsistema rural de previdência. As renúncias relacionadas pela Receita Federal do Brasil referem-se tão somente às relativas à imunidade do setor exportador. O fato de a contribuição sobre a produção rural resultar inferior ao devido pela contribuição sobre a folha não é considerado renúncia, mas somente um critério alternativo de contribuição.

Tabela 24: Evolução de receitas, despesas e renúncias do RGPS, subsistema rural, 2005 a 2009, valores correntes e % do PIB.

Descrição		2005	2006	2007	2008	2009	R\$ bilhões
Segurados Rurais	Receitas	Previdenciárias	3,35	3,81	4,25	4,97	4,56
		CPMF - CSLL	7,66	8,42	9,57	5,88	9,03
		Renúncias	2,15	2,36	2,33	2,29	2,43
		Total	13,16	14,58	16,15	13,15	16,03
	Despesas	Total	27,39	32,37	35,19	40,00	44,85
	Saldo	-14,23	-17,79	-19,04	-26,85	-28,82	
	Saldo % PIB	-0,66	-0,75	-0,72	-0,89	-0,92	

Fonte: MPS para receitas e despesas previdenciárias; SRFB para renúncias; STN, para receita da CSLL relativa ao setor financeiro. Elaboração ANFIP e Fundação ANFIP.

Notas: A CPMF foi extinta em 2007; para 2008 e 2009, foram utilizadas a CSLL relativa ao setor financeiro.

Como foi visto no item 4.1 “O novo cenário criado a partir de 2004”, foi utilizada a receita da CSLL relativa às instituições financeiras em substituição à parcela da CPMF que era vinculada ao RGPS.

6. A desvinculação das receitas da União e os seus efeitos sobre a Seguridade e a Educação

A desvinculação das receitas para a União foi uma das medidas preparatórias para o Plano Real, aprovada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994. Essa desvinculação, sempre temporária, vem sendo renovada periodicamente desde então. Variaram os nomes e o alcance, mas tem sido um dos mais eficazes instrumentos do ajuste fiscal praticado desde então.

Em 1994, chamava-se Fundo Social de Emergência (FSE). Integraram esse Fundo 20% da arrecadação total dos impostos e contribuições, as parcelas relativas do IR descontados dos servidores públicos federais (que eram excluídos da repartição constitucional de receitas) e o resultado do aumento da arrecadação de diversos tributos. Pela Emenda Constitucional, a União adquiriu direito de se apossar do resultado proporcionado pelo aumento da arrecadação de impostos (foram efetivamente elevados o IR, ITR e IOF), que de outra forma deveriam ser compartilhados e vinculados à educação. Ganhou ainda liberdade de uso de recursos das contribuições sociais, tanto da parcela relativa ao aumento dessa arrecadação (foram ampliadas as receitas da CSLL e PIS/Pasep), quanto de 20% do conjunto, que à época incluía até as contribuições previdenciárias. Com essa ECR, inicia-se mais um processo de concentração de recursos da União, para serem utilizados no processo de ajuste fiscal brasileiro.

Ao fim de sua vigência, o FSE foi renovado, em 1996, pela EC nº 10, já sob a forma de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). Já não subtraía recursos dos fundos constitucionais de repartição de impostos, mas manteve as demais desvinculações. Posteriormente, a EC nº 17, de 1997, renovou por mais dois anos o FEF. Em 2000, foi criada a Desvinculação das Receitas da União (DRU), pela EC nº 27, renovada pelas Emendas Constitucionais nº 42, de 2003, e nº 56, de 2007. Os efeitos da DRU ficaram restritos às vinculações da educação e das contribuições sociais.

Ao longo desse período, as vinculações e as repartições de tributos criadas pelo constituinte de 1988, vigoraram apenas até de 1988 a 1993, por cinco anos e a maior parte deles em situação de transição. Por dezoito anos, esse modelo esteve desvirtuado, pois a DRU estará vigente até 2011, quando, seguramente, não faltarão propostas para que seja novamente renovada.

Em sua primeira versão, no biênio 1993-1994, o FSE apoderou-se de pelo menos 20% dos recursos que deveriam ser transferidos por repartição de receita. Foi o tempo necessário para que várias mudanças na estrutura tributária brasileira operassem no sentido de aumentar alíquotas das contribuições sociais (recursos que não compõem a repartição de receita com Estados e Municípios), centralizando recursos tributários na União.

Desde então, o processo de ajuste fiscal levou a várias mudanças constitucionais e legais, todas operando nesse mesmo sentido. Como exemplo, tomando-se por base os estudos tributários da Receita Federal do Brasil, pode-se identificar:

- em 1994, as receitas de CSLL e da Cofins aumentaram frente ao realizado em 1993, de 2,11% para 3,40%. Em percentuais do PIB, nesse período, as receitas do IR e do IPI caíram de 6,42% para 6,25%;
- em 1996, a EC nº 12 criou a Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira (CPMF) com alíquota de até 0,25% - a alíquota instituída por lei 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, elevação das alíquotas da Cofins de 2% para 3%. A receita dessa contribuição aumentou, em relação ao PIB, de 1,9% para 3,2%;
- em 1999, elevação das várias alíquotas da CSLL;
- em 1999, a alíquota da CPMF foi ampliada para 0,38%, por um período de doze meses, devendo posteriormente ser cobrada com 0,30%, EC nº 21. Essa arrecadação cresceu de 0,8% para 1,3%, em relação ao PIB;

- em 2000, quando a alíquota da CPMF deveria baixar, com a criação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, ela foi fixada em 0,38% (EC nº 31), percentual mantido em todas as renovações posteriores (EC nº 37, de 2002 e EC n.º 42, de 2003);
- em 2002, as receitas da contribuição econômica sobre combustíveis, CIDE-Combustíveis, ampliam em 0,5% do PIB as receitas próprias da União;
- em 2003, com efeitos financeiros a partir de 2004, a transformação da Cofins numa contribuição não-cumulativa, com a aplicação de uma alíquota de 7,6%, elevou a receita dessa contribuição, em relação ao PIB, de 3,4% para 4,0%.

Ao ampliar a receita de contribuições sociais e de contribuições econômicas, a União não esteve preocupada em aprimorar a sua programação de ações sociais, a cargo da Seguridade, ou de ampliar os investimentos em infraestrutura, a cargo da CIDE-Combustíveis. A opção por concentrar arrecadação em receitas vinculadas foi acompanhada pela renovação de um instrumento que desresponsabilizava a utilização desses recursos nas mais diversas despesas e que estariam associadas. Esses instrumentos foram as desvinculações.

A partir do Orçamento de 2000, a desvinculação deixou de atingir as contribuições previdenciárias. A Tabela 25 apresenta os efeitos dessa desvinculação para o Orçamento da Seguridade Social.

Até 2008, os valores desvinculados pela DRU eram inferiores ao resultado apurado pela Seguridade. Mas, em 2009, sob os efeitos da crise e das medidas adotadas para o seu enfrentamento, a parcela desvinculada, de R\$ 38,8 bilhões, superou o resultado, de R\$ 32,6 bilhões.

Para 2010, não é esperado que esse efeito se repita. A retomada da economia e da arrecadação e o fim de boa parte das medidas anticrise adotadas deverão reconstituir o resultado da Seguridade. Mesmo assim, a subtração desses recursos vinculados dificulta a luta pela ampliação, por exemplo, das despesas em saúde, que embora crescentes, estão abaixo das necessidades de uma atenção universal e de qualidade.

Tabela 25: Receita de contribuições sociais selecionadas e os efeitos da desvinculação promovidos pela DRU

Receita realizada		2005	2006	2007	2008	2009
Orçamento da Seguridade Social	COFINS	89.597,5	90.340,7	101.835,1	120.093,8	116.759,2
	CPMF	29.120,3	31.996,3	36.382,2	1.004,1	
	CSLL	26.232,0	27.265,7	33.644,0	42.502,2	43.591,8
	PIS PASEP	22.083,3	23.815,0	26.115,6	30.830,1	31.030,3
	Concurso Prognósticos e outras Contribuições sociais	1.588,4	1.536,7	1.905,8	2.047,1	2.495,3
	Soma das receitas	168.621,4	174.954,2	199.882,7	196.477,2	193.876,6
	Recursos desvinculados pela DRU	33.724,3	34.990,8	39.976,5	39.295,4	38.775,3

Fonte: dados da STN. Elaboração ANFIP e Fundação ANFIP.

Na esfera federal, além da Seguridade Social, são afetadas a Educação e as despesas de infra-estrutura vinculadas à CIDE-Combustíveis.

Para a Educação, a metodologia de cálculo da desvinculação utilizada pela Secretaria do Tesouro ampliou em muito a quantidade de recursos desvinculados. Na prática, chegou a 35%. A vinculação constitucional à educação é estabelecida como sendo de 18% sobre a receita líquida de impostos, na qual, do total de impostos arrecadados, são subtraídas as transferências por repartição⁴⁹. Até 1994, as desvinculações de impostos atingiam tanto a educação quanto as transferências. Em 1995, deixou de afetar as transferências, mas continuou-se fazendo a desvinculação sobre o total de impostos arrecadados e não somente sobre a receita líquida. Com essas contas, a educação praticamente absorveu a desvinculação que não mais é feita às transferências e perdia muito mais do que 20%, como mostra a Tabela 26.

Outra informação importante que sobressai na Tabela 26 é a redução dos efeitos da DRU sobre a educação, que se inicia em 2009. Com essa redução, determinada pela EC nº 59, de 2009, a DRU vem incidindo em percentuais menores sobre as verbas do setor e deixará de incidir sobre os recursos vinculados à educação a partir de 2011. As perdas anuais que, em

49. Estão incluídas nessa conta, as transferências de Fundo de Participação dos Estados, dos Municípios, dos Fundos Regionais, do ITR, do IOF-Ouro e da parcela relativa ao IPI-Exportação

2008 chegaram a R\$ 9,2 bilhões, vêm se reduzindo desde então e estarão reduzidas a zero no próximo exercício.

Tabela 26: Evolução da receita de impostos, a parcela vinculada à educação e as desvinculações da DRU; de 2005 a 2011

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	R\$ bilhões						
receita de impostos	156,1	170,3	200,5	256,1	244,1	292,6	341,2
repartição tributária	66,9	72,1	65,7	103,7	96,8	115,5	134,3
receita líquida de impostos	89,3	98,2	134,8	152,5	147,3	177,1	206,9
Vinculação à educação sem os efeitos da DRU	16,1	17,7	24,3	27,4	26,5	31,9	37,3
Percentual de desvinculação da DRU para a educação	20,0%	20,0%	20,0%	20,0%	12,5%	5,0%	0,0%
Recursos vinculados à educação depois da DRU	10,5	11,6	17,0	18,2	21,0	29,2	37,3
% efetivo da receita de impostos vinculada à educação	11,7%	11,8%	12,6%	12,0%	14,3%	16,5%	18,0%
% efetivo de desvinculação	35,0%	34,6%	29,7%	33,6%	20,7%	8,3%	0,0%
perdas com a DRU	5,6	6,1	7,2	9,2	5,5	2,6	-

Fonte: STN – relatórios de execução orçamentária, diversos exercícios. Para 2010 e 2011 os valores são estimados pela STN e pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. Elaboração ANFIP e Fundação ANFIP.

Em um demonstrativo do significado real do fim dessas perdas para o financiamento da educação, a mesma Emenda Constitucional determinou a ampliação da educação básica gratuita a todos que a demandarem dos 4 aos 17 anos de idade e a universalidade do ensino obrigatório até o segundo grau, com padrões de qualidade e equidade. Essa ampliação da cobertura e a melhoria dos serviços deveriam ser acompanhadas, como o foram, pela elevação dos gastos da União no setor.

É preciso urgentemente discutir, como foi feito para a educação, os efeitos da DRU para a Seguridade Social, fazendo acompanhar a ampliação de recursos para as ações de saúde, previdência e assistência social de expansão, quantitativa e qualitativa, na prestação desses serviços, na ampliação da sua cobertura e na melhoria do seu padrão de qualidade.

7. Os regimes previdenciários próprios de servidores e militares

Os regimes próprios de previdência de servidores e militares enfrentam duras críticas sempre pautadas no grande volume de despesas a eles relacionadas. Equivocadamente, alguns críticos adotam comparativos tendo o Regime Geral de Previdência Social como paradigma, seja para apontar valores médios de benefícios, total de despesas etc. Outros apresentam em conjunto os dados dos regimes próprios de servidores e militares e quase sempre concluem para a necessidade de corte de benefícios para os servidores.

Analisar em separado, sob critérios atuariais e financeiros, os dois regimes tornou-se uma exigência legal desde a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Anualmente, acompanham a proposta de Lei de Diretrizes Orçamentárias, em seu Anexo de Metas Fiscais, uma Avaliação Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Cíveis e uma Avaliação Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Militares da União. No entanto, as publicações mensais do Ministério da Fazenda⁵⁰ sobre a execução orçamentária agregam os dois regimes apresentando um único resultado.

A seguir são apresentados os dados constantes desses relatórios. As diferenças entre as informações e entre os critérios utilizados e, principalmente, a confusão entre os regimes fazem um desserviço ao direito à informação e, naturalmente, turvam qualquer debate sobre esses regimes previdenciários.

Os boletins mensais da STN/MF, sob o título de “Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos”, englobam despesas de servidores civis e militares. Há erros fundamentais nesse demonstrativo. Primeiro, os militares não são servidores públicos desde a Emenda Constitucional nº 18, de 1998. Segundo, não há um único regime

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

englobando servidores públicos e militares, cada segmento possui o seu próprio regime previdenciário. No entanto, o relatório apresenta os dados como se houvesse um único regime, para civis e militares, que teria apresentado, em 2009, um déficit de R\$ 47,0 bilhões. Pode-se considerar, diante de um valor tão expressivo, que foram até diminutas as críticas e demandas por cortes de direitos a que esses regimes previdenciários foram submetidos. Um relatório construído dessa maneira, desinformado, tornou-se um instrumento pela manutenção, por exemplo, da contribuição de aposentados e pensionistas durante a tramitação da Proposta de Emenda à Constituição nº 555, de 2006.

As informações do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, uma publicação mensal da Secretaria do Tesouro Nacional – STN –, podem ser vistas na Tabela 27.

Verificando os detalhes, para chegar a um resultado deficitário de R\$ 47 bilhões, além de acumular despesas com servidores e militares, o relatório apresenta uma diminuta contribuição patronal.

Diante de uma contribuição de segurados de R\$ 7,56 bilhões (incluindo servidores civis ativos, aposentados e pensionistas), a contribuição patronal foi de apenas R\$ 10,9 bilhões⁵¹, sequer correspondente ao dobro da contribuição do servidor ativo. Soma-se à ausência da contribuição patronal uma restrita contribuição dos militares para o seu regime previdenciário. Nos termos legais somente há uma contribuição para as pensões⁵², deixando a compreensão de que o encargo da aposentadoria é da própria União, em respeito às particularidades da situação da inatividade, via reserva, que se difere da aposentadoria dos servidores.

O regime militar deveria ser apresentado em separado e, como decorrência da contribuição ser apenas em função da pensão militar, somente em relação a esse benefício poder-se-ia exigir equilíbrio financeiro e atuarial.

Houvesse interesse por uma correta informação, não se somariam informações relativas a um regime contributivo, como é o caso dos servidores, com um nitidamente diferenciado como é o caso dos militares. Ademais, no caso do regime dos servidores, seria considerada a contribuição patronal integral, uma imposição legal e natural em todo regime previdenciário.

Tabela 27: Receitas e despesas apresentadas para o “regime previdenciário próprio dos servidores públicos”, conforme publicação da STN, englobando civis e militares, 2009

Especificação	R\$ milhões Valores (R\$)
Receitas realizadas	
 pessoal civil	7.596,4
contribuição patronal civil	38,4
contribuição de servidores ativos	5.723,4
contribuição de servidores inativos	1.368,8
contribuição de pensionista	465,8
 pensão militar	1.681,3
contribuição para custeio das pensões militares	1.681,3
 receitas intraorçamentárias (patronal)	10.914,5
Total das receitas previdenciárias	20.192,1
Despesas ⁽¹⁾	
 pessoal civil	46.563,5
aposentadorias	28.761,0
pensões	15.333,9
outros benefícios previdenciários	2.468,6
 pessoal militar	20.642,1
reformas	11.566,7
pensões	9.012,7
outros benefícios previdenciários	62,7
 despesas previdenciárias intraorçamentárias	1,4
Total de despesas previdenciárias	67.207,0
Resultado previdenciário	-47.014,9

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária, STN/MF, dezembro de 2009. Elaboração ANFIP e Fundação ANFIP.

Nota: (1) para o cálculo do Resultado Previdenciário, o Relatório soma despesas liquidadas com outras inscritas em restos a pagar não-liquidados. Assim, nesta Tabela, para cada item de despesa é feita essa soma, para adequação do resultado final.

7.1 O Regime Próprio de Previdência dos Servidores Federais

O Regime Próprio de Previdência dos Servidores públicos – RPPS – foi submetido a uma série de modificações desde 1998. Ampliações de carências, restrições de direitos e novos conceitos contributivos moldaram um novo regime.

Embora ainda carregue um grande estoque de benefícios concedidos anteriormente, a evolução recente de suas receitas e despesas demonstra que, à exceção de 2009, quando o PIB apresentou resultado negativo, as receitas crescem em patamares superiores ao PIB, ao contrário das despesas, que crescem menos.

Em consequência, a necessidade de cobertura do regime caiu frente ao PIB. A Tabela 28 apresenta esses números de 2005 a 2009. A Tabela mostra como, nesses quatro anos, as receitas cresceram 180%, a despesa, 149%, e a necessidade de financiamento, 120%.

Tabela 28: Receitas, despesas e necessidade de cobertura, do Regime Próprio de Previdência dos Servidores públicos federais, 2005 a 2009

Classificação		2005	2006	2007	2008	2009
						R\$ milhões
Contribuição de segurados	Ativos	3.199,2	3.668,0	4.224,9	5.000,1	5.724,0
	Inativos	769,4	928,6	1.059,9	1.211,2	1.368,8
	Pensionistas	220,6	311,4	364,0	416,2	465,8
	Soma	4.189,3	4.908,0	5.648,8	6.627,5	7.558,6
Contribuição patronal		8.378,6	9.815,9	11.297,6	13.254,9	15.117,1
Total de receitas	R\$ milhões	12.567,9	14.723,9	16.946,5	19.882,4	22.675,7
	% PIB	0,59%	0,62%	0,64%	0,66%	0,72%
Despesas com benefícios	R\$ milhões	26.558,3	28.604,6	31.278,9	34.473,2	39.570,8
	% PIB	1,24%	1,21%	1,18%	1,15%	1,26%
Necessidade de cobertura	R\$ milhões	-13.990,4	-13.880,7	-14.332,5	-14.590,8	-16.895,1
	% PIB	0,65%	0,59%	0,54%	0,49%	0,54%

Fonte: STN/MF. Elaboração ANFIP e Fundação ANFIP.

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

Os valores têm uma tendência decrescente, exceto em 2009, pela retração do PIB, que afetou também as receitas. Mesmo assim, as despesas com aposentadorias e pensões continuaram diminuindo em relação ao total de despesas de pessoal e em relação à despesa com servidores ativos.

E, vale ressaltar que, mesmo em relação ao PIB e à RCL, os valores encontrados para 2009 ainda são inferiores aos verificados em 2003. É o que mostra a Tabela 29.

Tabela 29: As despesas com aposentadorias e pensões de servidores públicos civis da União em proporção da despesa total de pessoal, da de ativos, da Receita Corrente Líquida (RCL) e do PIB, 1995 a 2009.

	Despesas com aposentadorias e pensões			
	Em % da despesa pessoal	Em % da despesa ativos	Em % da RCL	Em % do PIB
1995	41,2%	70,1%		1,5%
1996	41,4%	70,7%		1,4%
1997	40,9%	69,2%		1,4%
1998	43,6%	77,3%		1,4%
1999	42,7%	74,5%		1,5%
2000	41,0%	69,5%	11,5%	1,4%
2001	39,5%	65,2%	10,3%	1,3%
2002	40,1%	67,0%	9,9%	1,4%
2003	42,8%	74,9%	10,7%	1,4%
2004	40,5%	68,2%	8,9%	1,4%
2005	40,6%	68,3%	8,2%	1,3%
2006	37,7%	60,4%	9,0%	1,3%
2007	37,5%	59,9%	8,8%	1,3%
2008	36,5%	57,4%	8,8%	1,3%
2009	35,7%	55,6%	10,3%	1,4%

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal, Ministério do Planejamento., diversas edições. A Receita Corrente Líquida, no conceito atual, foi criada pela LRF e somente está disponível para os exercícios 2000 e seguintes. Elaboração ANFIP e Fundação ANFIP.

Independentemente desses resultados positivos, é importante discutir a natureza de despesas vultosas e de natureza continuada, como as do RPPS. Por ser um regime de repartição, da mesma forma que o RGPS, a relação entre ativos e inativos é uma variável importante. Variáveis externas como reformas administrativas ou a expectativa de perdas de direitos dos servidores interferem diretamente no equilíbrio financeiro do regime de previdência.

Desde 1995, diversas reformas administrativas e previdenciárias alteraram o perfil do servidor público ativo, sua idade de ingresso no setor público, seu tempo de permanência em atividade etc. Esses momentos de mudanças, notadamente, com inúmeros cortes de direitos, fizeram com que muitos servidores antecipssem as suas aposentadorias, inflando o quadro e as despesas com inativos.

E essas reformas se somam a mudanças estruturais mais antigas, que modificaram substantivamente a competências dos diversos órgãos públicos e da natureza da entidade que está relacionada com da prestação de serviços públicos.

Em decorrência dessas mudanças alguns órgãos federais acomodam um grande número de servidores aposentados e de inativos em completa desproporção ao seu atual quadro de servidores ativos e aos serviços hoje prestados. O Ministério das Comunicações, por exemplo, embora conte hoje com um quadro de pouco mais de 2000 servidores ativos, acumula 31 mil inativos, porque paga aposentadorias e pensões relativas a servidores dos Correios, antes de ser transformado em empresa pública. Hoje os atuais trabalhadores da Empresa de Correios e Telégrafos – ECT – são filiados ao RGPS, e, portanto, não há servidores ativos, filiados ao RPPS para contribuir para o pagamento desse direito. Situações bem similares podem ser encontradas nos Ministérios dos Transportes, Saúde, Integração Nacional e Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Pelos mais diversos motivos, esses órgãos contavam no passado com estruturas muito maiores do que a atual. Seja porque foram em parte extintos, privatizados ou municipalizados (como a prestação de serviços de saúde, antes INAMPS, hoje SUS), esses cinco ministérios têm apenas 14% da força de trabalho de servidores, mas, em descompasso, possuem 33% dos aposentados, 50% dos pensionistas, ou seja, 40% do total de aposentados e pensionistas de todo o setor público federal, incluindo os Poderes e Ministério Público. É o que mostra a Tabela 30.

Se a estrutura de aposentados e pensionistas foi alterada pelas mais diversas razões, não se pode responsabilizar o atual servidor pelo financiamento de um quadro de aposentados e pensionistas correspondente a uma outra estrutura do setor público. Também não é justo impor aos atuais titulares de direitos de aposentadoria e pensão restrições a direitos desconhecendo que o descompasso entre receitas e despesas do RPSS decorre, entre outros motivos, de decisões políticas que promoveram as reformas administrativas.

Como esse desequilíbrio constitui uma transição, ele se altera rapidamente no sentido da sua diminuição. Em 2000, esses mesmos Ministérios contavam com 11 mil aposentados e pensionistas a mais do que hoje, eram 273 mil, o que representava 43% do total. Uma mudança significativa que se operou em pouco menos do que uma década.

Tabela 30: O quantitativo de servidores civis, aposentados e pensionistas dos órgãos e Poderes da Administração Federal, 2009

Órgãos	Ativos		Aposentados		Pensionistas		Total inativos	
	Qtde	%	Qtde	%	Qtde	%	Qtde	%
Comunicações	2.156	0,3%	12.190	3,1%	19.082	7,4%	31.272	4,8%
Transportes	5.895	0,8%	19.471	4,9%	51.586	20,1%	71.057	10,9%
Saúde	79.782	11,1%	86.805	21,8%	39.503	15,4%	126.308	19,3%
Agricultura, Pecuária e do Abastecimento	12.119	1,7%	9.770	2,5%	12.971	5,0%	22.741	3,5%
Integração Nacional	2.793	0,4%	5.390	1,4%	5.292	2,1%	10.682	1,6%
Subtotal	102.745	14,3%	133.626	33,6%	128.434	50,0%	262.060	40,0%
Demais	615.208	85,7%	264.201	66,4%	128.438	50,0%	392.639	60,0%
Total	717.953	100%	397.827	100%	256.872	100%	654.699	100%

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal, Ministério do Planejamento. Elaboração ANFIP e Fundação ANFIP.

Essa diminuição do número de aposentados e pensionistas é mais rápida nesses órgãos onde havia uma grande estrutura no passado recente. No conjunto do setor público, considerando apenas os servidores civis, embora haja flutuações, os valores tanto do estoque de aposentadorias quanto do de instituidores de pensão, esses valores demonstram uma tendência de queda, interrompida de tempos em tempos pelas ameaças de novos cortes de direitos, que antecipam novas aposentadorias. É o que mostram os dados da Tabela 31, que ainda destaca a antecipação de aposentadorias nos anos em que tramitaram reformas para corte de direitos.

A quantidade de benefícios de aposentadoria concedidos anualmente é baixa, representa cerca de 1,5% dos servidores ativos nos últimos anos⁵¹. Esse resultado decorre diretamente de períodos em que ocorreram significativas antecipações, como durante a tramitação das reformas administrativas e previdenciárias, entre 1995 e 1998, e, posteriormente, em 2003.

51. Esse percentual é considerado baixo porque a idade mínima de entrada no setor público por concurso tem sido em média de 32 anos, o que projeta uma prestação laboral ao setor público de aproximadamente 25 a 30 anos. Dentro dessa distribuição, em média espera-se que a concessão de aposentadoria situe-se entre 3,0 % a 4,0%.

Tabela 31: Regime Próprio de Previdência dos Servidores Civis da União – Evolução do número de aposentadorias concedidas, em quantidade e em proporção do quadro de servidores ativos, e do estoque de aposentadorias e do total de inativos, 1995-2009

	Nº aposentadorias concedidas	% servidores ativos	Total aposentadorias	Total aposentadorias e pensões
1995	34.253	4,8%	384.771	534.771
1996	27.546	4,0%	394.868	583.366
1997	24.659	3,7%	394.753	594.468
1998	19.755	3,0%	420.408	625.295
1999	8.783	1,4%	423.141	633.638
2000	5.951	0,9%	417.718	635.581
2001	6.222	1,0%	412.515	636.958
2002	7.465	1,2%	408.736	640.010
2003	17.453	2,7%	415.473	654.029
2004	7.580	1,2%	414.426	665.536
2005	6.483	1,0%	404.816	653.135
2006	7.464	1,1%	397.939	651.066
2007	9.464	1,4%	394.475	652.054
2008	10.654	1,5%	392.686	653.633
2009	10.564	1,4%	397.827	654.699

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal, Ministério do Planejamento, diversas edições. Elaboração ANFIP e Fundação ANFIP.

Há também influência direta dos novos requisitos para a aposentadoria dos servidores públicos. Para os que ingressaram no setor público posteriormente a 1998 há a exigência de idade mínima de 60 anos, para o servidor, e 55, para a servidora. E, respeitado apenas o direito daqueles que já tinham completado plenamente os requisitos, foram instituídas regras de transição para concessão de benefícios dotados de integralidade e paridade, que enquadram todos os servidores, ingressos a qualquer tempo. Pelas EC nº 41, de 2003, e nº 47, de 2005, há determinação de tempos mínimos de efetivo exercício no serviço público (25 anos), na carreira (15 anos) e no cargo (5 anos). Mesmo para esses servidores, vigora a exigência de idade mínima de 60/55, apenas suavizada pela possibilidade de compensação entre a diminuição de um ano da idade mínima pela ampliação de igual período no seu tempo

de contribuição, porém somente para servidores admitidos até 15/12/1998. Como resultado desse conjunto de mudanças, em 2009, a idade média dos servidores aposentados foi de 61,5 anos e das servidoras, 58 anos⁵². Essas idades são superiores às idades mínimas exigidas pelo texto constitucional, o que deveria ser suficiente para afastar as críticas que advogam privilégios esse regime. No entanto, não é o que ocorre. Isto porque esses críticos não estão interessados no debate sobre a realidade dos dados ou sobre com as reformas administrativas moldaram os resultados do RPPS.

O grande interesse que constrói essas críticas defende a privatização da cobertura previdenciária dos servidores. A criação da previdência complementar faz parte desse processo.

Aqueles que defendem os interesses do mercado financeiro querem mais do que participar das corretagens e ver outros bilhões de reais girando em aplicações financeiras, querem que os direitos de aposentadoria estejam submetidos aos riscos das aplicações financeiras, que esses direitos estejam disponíveis para compartilhar das suas cirandas, que de uma noite para o dia podem reduzir drasticamente o patrimônio acumulado em décadas pelos servidores. Querem uma nova fonte de financiamento para o capital sem ter que assumir a integralidade dos riscos dos negócios.

52. Segundo o Boletim Estatístico de Pessoal, Ministério do Planejamento.

8. Considerações finais

Em 2009, o país sofreu os efeitos de uma grande crise internacional. Iniciada em 2007, chegou ao Brasil em outubro de 2008, afetando drasticamente a produção nacional no último trimestre de 2008 e no primeiro semestre de 2009. Essa crise afetou direta ou indiretamente a execução de programas e ações e a arrecadação das receitas da Seguridade Social em 2009. Diretamente, pelos seus efeitos sobre a produção e o emprego, indiretamente, porque o governo adotou diversas medidas anticíclicas para enfrentar e minimizar as suas consequências, renunciando a receitas e ampliando gastos.

Aqui, os seus efeitos foram muito inferiores aos verificados no resto do mundo. Os países mais desenvolvidos, na América do Norte, na Europa e na Ásia, onde a crise se originou e se manifestou mais violentamente, perderam milhões de empregos (10 milhões segundo a OCDE), viram paralisar os mercados financeiros, a produção e a circulação de bens e serviços e gastaram centenas de bilhões de dólares para socorrer os seus sistemas financeiros. E, ainda assim, não encontraram a saída para os diversos problemas criados pela desregulamentação dos mercados e pelo modelo de estado mínimo implantado ao longo das últimas décadas.

De 2004 a 2008, o Brasil construiu um processo de crescimento econômico com distribuição de renda. Interrompido pela crise, esses bons momentos da economia, do emprego, da diminuição da pobreza, parece ter sido retomado ao final de 2009 e, com mais vigor, agora em 2010.

Durante a crise, o país experimentou uma postura diferenciada do governo, que canalizou esforços para minorar os seus efeitos. Para enfrentar a crise, abandonou-se o receituário neoliberal, utilizado nas muitas e sucessivas crises que vivenciamos entre 1991 e 2003. Agindo de maneira anticíclica nessa crise, nada de aumento de juros e de impostos, ou de corte em direitos e em despesas públicas, nenhum arrocho no crédito, ou subtração da capacidade de consumo das famílias. A opção foi por menos juros e mais créditos; menos

impostos para ampliar a produção e o consumo; ampliação do gasto público, com menos superávit para ampliar investimentos e gastos sociais, com aumentos reais para o salário mínimo e para os demais benefícios.

O governo renunciou às recomendações do FMI e das demais agências internacionais aos países periféricos em seus momentos de crise, que sempre impuseram ações monetárias e fiscais restritivas (subida de juros e corte dos gastos públicos), agravando os efeitos econômicos das crises em prol do ajuste fiscal das contas públicas. É o que Krugman⁵³ denomina “a perversão das políticas públicas”.

Mesmo com esse esforço, era impossível ao país passar incólume por uma crise internacional com essas dimensões. Ao final de setembro, início de outubro, o crédito sumiu, as exportações foram canceladas, e nos seis meses que se seguiram o emprego encolheu em quase 700 mil vagas, num período em que, pelo histórico dos dois anos anteriores, deveriam ter sido contratados mais de quinhentos mil novos empregos com carteira assinada. Somente os setores industriais, que mais exportam, perderam 480 mil postos de trabalho.

Numa resposta rápida, com preocupações de cunho social, o governo fez voltar o crédito, pela ação direta dos bancos oficiais, reduziu impostos para esses segmentos induzindo o consumo interno para bens que não perderam mercado internacional, e ampliou a cobertura do seguro desemprego para os trabalhadores da indústria, com o aumento do número de prestações, o que contribuiu para elevar as despesas com esse benefício em R\$ 4,4 bilhões, comparativamente a 2008 (esse montante corresponde ao impacto do aumento do salário mínimo e do aumento da quantidade de benefícios pagos).

No começo de 2009, o governo manteve o aumento real do salário mínimo. Foram 12% de reajuste, o que resultou num ganho real de 5,8%. Somente recebendo do governo federal, esse reajuste atingiu 41,7 milhões de beneficiários diretos, titulares de direitos a benefícios assistenciais (LOAS e RMV), previdenciários (urbanos e rurais) e trabalhistas (seguro desemprego e abono salarial). Ao longo do ano, somente o Orçamento da Seguridade Social pagou R\$ 131 bilhões com essas prestações vinculadas ao salário mínimo. Um valor nada desprezível, ainda mais quando se sabe

53. KRUGMAN, Paul. A crise de 2008 e a economia da depressão. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 3. ed. 2009.

do grande efeito multiplicador que o consumo determinado pelo aumento da renda disponível tem sobre todo o PIB.

A esse valor se somam os R\$ 11,8 bilhões do Bolsa Família e outros R\$ 2,7 bilhões de outras despesas de natureza assistencial, dos quais R\$ 1,8 bilhão em ações complementares do Fome Zero.

Além dessas medidas que impactaram diretamente as despesas da Seguridade Social, outros gastos fiscais adotados pelo governo contribuíram para esse esforço anticíclico⁵⁴. Os municípios receberam R\$ 2,0 bilhões, para compensar perdas do FPM, o programa Minha Casa Minha Vida, R\$ 6,0 bilhões, e os investimentos públicos aumentaram R\$ 9,0 bilhões, sem considerar o aumento efetivados pelas estatais. Novas linhas de crédito subsidiado (no BNDES, para o setor produtivo, no BB, para a agricultura e na CEF, para habitação e saneamento) custaram R\$ 5,5 bilhões somente em equalização de juros.

Outra parte das medidas adotadas foi dirigida às desonerações tributárias. Entre a redução das alíquotas do IPI (para automóveis, caminhões, material de construção, linha branca e investimentos das empresas), do IOF (crédito à pessoa física e operações de câmbio), alteração das tabelas do IRPF, a ampliação dos regimes especiais de tributação e a redução da Cofins em diversas situações.

Mas essas medidas não seriam suficientes para enfrentar a crise se o país, desde 2004, não tivesse optado por novas diretrizes, construindo um modelo de desenvolvimento com distribuição de renda. Desde então, as políticas de valorização do trabalho, com 13 milhões de novas carteiras assinadas; os aumentos reais para o salário mínimo, 54%; e a grande expansão da cobertura assistencial, 11,2 milhões de famílias beneficiadas em 2010, foram instrumentos importantes para mudar o perfil socioeconômico das famílias brasileiras. Segundo a FGV, as classes D/E, com renda inferior a R\$ 1.115, que somavam 44,7% da população em 2002, perderam a terça parte. Em 2009, esse percentual caiu para 30,8%. Com essa grande mobilidade social, em tão curto espaço de tempo, 30 milhões de brasileiros ascenderam à classe média (renda entre R\$ 1.115 e R\$ 4.807⁵⁵).

54. Os dados sobre o esforço fiscal anticíclico estão disponíveis em *Economia Brasileira em Perspectivas*, uma publicação do Ministério da Fazenda. Os dados foram retirados da edição de outubro de 2009.

55. Esse estudos da FGV toma por base os valores a preços de dezembro de 2008.

Embora importantes, as políticas de assistência social não assegurariam esses resultados. Foi obra de um conjunto, que criou mais postos de trabalho do que famílias recebendo benefícios do Bolsa Família. Foram políticas de crescimento econômico. Ao invés de um crescimento pífio de 1,7%, como a média verificada entre 1998 e 2002, o Brasil cresceu 4,2% ao ano entre 2003 e 2008. E, ao sair da crise, as projeções para 2010 superam a marca de 6,5%.

Diante desse conjunto de políticas pró-crescimento com distribuição de renda, não foi somente em 2009 que o Orçamento da Seguridade Social assumiu um papel importante no financiamento e na estruturação dessas ações. Desde 2004, parte importante dos recursos das diversas contribuições sociais tem sido alocada nessas programações.

A capacidade de financiamento do modelo de pluralidade de fontes, com contribuições sociais que incidem sobre o faturamento, o lucro, os salários, ficou mais uma vez demonstrada. Desde 2004, apesar de inexistirem normas ampliando alíquotas ou base de cálculos, as receitas dessas contribuições sociais sempre cresceram, a tal ponto que muitas medidas de desoneração foram adotadas nesse período. A formalização da economia e do emprego permitiu que diversos segmentos e setores, especialmente as micro e pequenas empresas, tivessem parte da carga tributária diminuída, sem que a sociedade fosse privada de meios para financiar investimentos públicos, programas e despesas sociais.

Manter esse modelo, que tem dado certo, é fundamental. Assim, é inadmissível que qualquer reforma tributária venha dar fim às contribuições sociais ou acabar com a sua pluralidade de incidência.

A previdência social em 2009 manteve o ritmo de ampliação da cobertura. A diminuição do desemprego e a ampliação do percentual dos trabalhadores empregados com carteira assinada determinaram que metade dos trabalhadores ocupados possuísse cobertura previdenciária. O percentual de 52%, demonstrado pela última PNAD (2008) ainda é baixo, mas é substantivamente superior ao percentual de 45% existente em 2002.

Analisando as contas da previdência social, em conjunto com a evolução do mercado de trabalho a partir de 2004, demonstra um resultado muito positivo. O saldo do subsistema urbano, considerando-se as renúncias, foi de R\$ 13,9 bilhões. Apesar da crise, esse saldo foi ainda

superior ao de 2008. Infelizmente, a partir do segundo semestre de 2009, o Ministério da Previdência deixou de incluir as renúncias nos relatórios mensais do RGPS. Essa havia sido uma das deliberações do Fórum de Previdência Social, de 2007.

Esses resultados positivos permitem aos trabalhadores fugir dos discursos e das agendas por reformas para cortes de direitos. Devemos insistir em propostas de inclusão previdenciária, de maiores reajustes para aposentadorias e pensões, de desonerações que ampliem a formalização e combatam a terceirização dos trabalhadores.

Certamente a prorrogação da DRU estará em pauta no Congresso Nacional em 2011. E, há plenas condições para que, tal qual ocorreu para a educação, o conjunto da arrecadação das contribuições sociais permaneça à disposição dos órgãos da Seguridade Social para a implementação e ampliação dos programas e ações sociais.

Mas, é preciso ressaltar que o Brasil ainda está muito longe de ter resolvidos os seus problemas sociais. Os resultados apurados das diversas políticas públicas nesses últimos cinco anos podem dar algumas indicações. Há a impressão de que estamos no rumo certo, num ritmo certo, suficiente para o equacionamento de todos os problemas. Todavia o Brasil ainda é um país altamente injusto. O relatório do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) divulgado em julho de 2010, coloca o Brasil como terceiro colocado no ranking da desigualdade de renda na América Latina. O país só é superado na região pela Bolívia e pelo Haiti. No mundo, o Brasil está em sétimo lugar, atrás ainda de Camarões, Madagascar, África do Sul e Tailândia. É verdade que já disputamos o nada honroso último colocado. Por isso, o próprio relatório destaca que o Brasil foi “um dos países de maior sucesso na redução da desigualdade nos últimos oito anos”. Mas, nem assim conseguimos deixar o grupo dos dez países mais desiguais do mundo em termos de distribuição de renda.

Num ano eleitoral, em que o rumo político é decidido entre diversos programas de governo, reiteramos que o país precisa manter altos índices de crescimento econômico, tornar mais justa a sua tributação, ampliar ainda mais a distribuição de renda, valorizar o trabalho e os salários, apostar na educação e na ampliação da produtividade da economia. Depois de uma

década e meia de políticas neoliberais deu para perceber que esse caminho não conduz aos resultados esperados. É preciso extrair lições da crise internacional de 2008/2009, e concluir pelo esgotamento desse modelo de estado mínimo, de que o mercado deve ter a primazia de decidir os rumos da produção e da distribuição da riqueza.

Ao invés de tentar competir pelos baixos salários, pelo modelo de exportação de produtos primários ou pela produção de manufaturas de pouco ou nenhum valor agregado, o Brasil, como todos os países que alcançaram um estágio mais desenvolvido, precisa de um estado mais forte, com capacidade de regular relações econômicas e sociais, de conduzir o país num rumo de crescimento econômico, procurando uma inserção mais ativa nessa economia globalizada. Isto não se faz sem a erradicação da miséria, sem um firme combate às desigualdades, sem um longo, duradouro e vigoroso período de desenvolvimento econômico.

Anexos

Anexo I: O fluxo de caixa do INSS

DISCRIMINAÇÃO	2008	2009
1. SALDO INICIAL	2.068.139	3.306.364
2. RECEBIMENTOS	243.489.097	273.256.418
2.1 Próprios	180.004.470	200.244.472
- Arrecadação Bancária	167.758.107	183.109.323
- Arrecadação SIMPLES ⁽¹⁾	455.496	171.234
- Arrecadação SIMPLES NACIONAL ⁽¹⁾	10.274.493	12.599.202
- Arrecadação REFIS ⁽¹⁾	304.919	222.213
- Arrecadação FNS ⁽¹⁾	-	661
- Arrecadação Lei nº 11.941/09	-	730.575
- Arrecadação FIES ⁽¹⁾	674.628	765.098
- Depósitos Judiciais	1.096.677	3.286.584
- Ressarcimento de Arrecadação	-1.786	-2.146
- Restituições de Arrecadação	-216.659	-265.225
- Taxa de Administração Sobre Outras Entidades ⁽²⁾	-341.404	-373.048
2.2 Rendimentos Financeiros	150.462	-382.573
- Remuneração s/ Arrecad. Bancária	3.230	1.229
- Rendimentos Aplicações Financeiras	147.232	-383.802
2.3 Outros	3.822.482	348.486
2.4 Antecipação da Receita (Tesouro Nacional)	-2.857.759	3.160.661
2.5 Transferências da União	62.369.442	69.885.371
- Recursos Ordinários	1.837.939	4.969.601
- Concursos e Prognósticos	88.182	108.323
- Operações de Crédito Externa	-133	2.004
- Contribuição Social sobre o Lucro	10.212.144	5.194.387
- COFINS e Contribuição do Plano de Seguridade Social Servidor	28.686.035	33.218.500
- Contribuição Provisória s/ Mov. Financeira	-	56
- Recursos Ordinários / COFINS - TRF	4.979.103	6.011.178
- Contribuição Social sobre o Lucro - Contrapartida	1.263	1
- Devolução do PSS / PASEP / Outros	74.971	-
- COFINS - EPU	1.025.300	1.161.251
- COFINS/LOAS	15.464.638	19.220.070
3. PAGAMENTOS	242.592.278	274.151.582

Continuação...

DISCRIMINAÇÃO	2008	2009
3.1 Pagamentos do INSS	225.943.079	256.461.979
3.1.1 - Total de Benefícios ⁽³⁾	218.025.308	247.043.466
3.1.1.1 - Total de Benefícios Pagos (a + b)	216.616.107	244.863.106
a) Benefícios do RGPS	199.562.013	224.876.366
- Benefícios - INSS	194.103.209	217.343.110
- Sentenças Judiciais - TRF	4.979.103	6.011.178
- Sentenças Judiciais - INSS	479.702	495.296
- Comprev ⁽⁴⁾	...	1.026.782
b) Benefícios não Previdenciários	17.054.094	19.986.741
- Encargos Previdenciários da União - EPU	1.017.895	1.040.746
- LOAS e RMV	16.036.198	18.945.995
3.1.2 - Benefícios devolvidos	-1.409.201	-2.180.359
3.1.3 Pessoal	6.928.640	7.366.021
3.1.4 Custeio	2.398.332	4.232.852
3.2 Transferências a Terceiros	16.649.198	18.236.028
4. Saldo Previdenciário (Arrec. Líquida – Benefícios do RGPS)	-36.206.742	-42.867.922
5. Saldo Arrecadação Líquida – Total de Benefícios Pagos	-54.670.037	-65.035.021
6. Saldo Operacional (Recebimento Total - Pagamento Total)	1.238.223	-522.116
7. Saldo Final	3.306.364	2.784.248

Fonte: Boletins Estatísticos da Previdência Social

(1) Recursos transferidos pela União. (2) A partir de 2008 o valor da taxa de adm. sobre outras entidades é abatido dos recebimentos próprios por não ser utilizado para pagamento de benefícios do RGPS. (3) Inclui valores de benefícios devolvidos. (4) A partir de 2008 o valor da compensação previdenciária foi contabilizado em separado.

Notas: 1. A conta Transferência à Terceiros engloba as contas de transferências de recursos ao SENAR, SENAI, SESI, etc.

2. Arrecadação Líquida corresponde a Recebimentos Próprios menos Transferências a Terceiros.

3. Os valores de Benefícios Previdenciários incluem: provisionamento da maquiagem, empresas convenientes, benefícios no exterior, COMPREV, sentenças judiciais, reembolso de salário-família e maternidade e RPB (auxílios).

4. O INSS informou que a alteração em valores das rubricas Recebimentos Diretos "Antecipação de Receita" e Total de Pagamentos "Custeio", do Fluxo de Caixa, divulgados em edições anteriores - janeiro a junho de 2007, deveu-se à duplicidade

5. Dados preliminares, sujeitos a alterações.

Anexo II: As receitas do Orçamento da Seguridade Social, 2005 a 2009, valores correntes

Classificação	R\$ milhões						% PIB			
	2005	2006	2007	2008	2009	2005	2006	2007	2008	2009
1. Receita de contribuições sociais	277.055,5	298.474,4	340.294,5	359.832,5	375.885,0	12,90%	12,60%	12,79%	11,97%	11,96%
Receita Previdenciária Líquida RGPS ⁽¹⁾	108.434,1	123.520,2	140.411,8	163.355,3	182.008,4	5,05%	5,21%	5,28%	5,44%	5,79%
Cofins	89.597,5	90.340,7	101.835,1	120.093,8	116.759,2	4,17%	3,81%	3,83%	4,00%	3,71%
CPMF ⁽²⁾	29.120,3	31.996,3	36.382,2	1.004,1		1,36%	1,35%	1,37%	0,03%	0,00%
CSLL	26.232,0	27.265,7	33.644,0	42.502,2	43.591,8	1,22%	1,15%	1,26%	1,41%	1,39%
PIS / PASEP	22.083,3	23.815,0	26.115,6	30.830,1	31.030,3	1,03%	1,01%	0,98%	1,03%	0,99%
Outras contribuições ⁽³⁾	1.588,4	1.536,7	1.905,8	2.047,1	2.495,3	0,07%	0,06%	0,07%	0,07%	0,08%
2. Receitas dos Órgãos e entidades da Seguridade	11.664,8	11.312,4	12.348,9	13.672,4	14.370,4	0,54%	0,48%	0,46%	0,46%	0,46%
Recursos próprios do MDS	97,4	109,6	37,0	129,9	203,4	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%
Recursos próprios do MPS	797,6	374,3	644,1	630,1	292,5	0,04%	0,02%	0,02%	0,02%	0,01%
Recursos próprios do MS	987,4	1.463,4	2.048,7	2.595,1	2.827,0	0,05%	0,06%	0,08%	0,09%	0,09%
Recursos próprios do FAT	9.506,6	9.092,9	9.332,1	10.007,8	10.683,3	0,44%	0,38%	0,35%	0,33%	0,34%
Taxas de Órgãos e entidades	275,8	272,2	287,0	309,4	364,3	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%
3. Contrapartida do Orçamento Fiscal p/ EPU	1.052,0	1.220,8	1.765,7	2.048,4	2.015,3	0,05%	0,05%	0,07%	0,07%	0,06%
Receita Total (1+2+3)	289.772,4	311.007,7	354.409,0	375.553,3	392.270,7	13,50%	13,13%	13,32%	12,50%	12,48%

Fonte: MPS para receitas e despesas previdenciárias; STN-MF para demais receitas e despesas. Elaboração ANFIP e Fundação ANFIP. Notas: (1) Receita Previdenciária Líquida corresponde a Receitas Previdenciárias Próprias do RGPS deduzidas as Transferências a Terceiros; (2) A CPMF foi extinta a partir de 2008, valores arrecadados posteriormente referem-se a fatos anteriores. (3) Incluem contribuições sobre concursos de prognósticos, e outras contribuições. O PPA 2008-2011 transferiu as programações relativas à complementação do RGTS para o Orçamento Fiscal; por coerência, essas receitas e despesas não foram consideradas. (4) A legislação considera que todos os recursos próprios do FAT, inclusive os financeiros integram o Orçamento da Seguridade. (5) A compensação previdenciária foi criada pelo PPA 2008-2011 e representa o saldo do ajuste de contas entre os regimes previdenciários (RGPS e RPS da União, Estados e municípios). Em 2008, a SPS não consignou em separado esses valores, incluindo-as nas despesas dos benefícios urbanos. Em publicações anteriores a Anfp não considerou que já estariam embutidos, tendo somado-as duplamente.

Anexo III: As despesas do Orçamento da Seguridade Social, 2005 a 2009, valores correntes

Classificação	R\$ milhões					% PIB				
	2005	2006	2007	2008	2009	2005	2006	2007	2008	2009
1. Benefícios Previdenciários	146.011,0	165.585,0	182.574,5	199.562,0	224.875,6	6,80%	6,99%	6,86%	6,64%	7,15%
Previdenciários urbanos	118.626,0	133.216,0	147.385,9	158.952,4	178.999,4	5,52%	5,62%	5,54%	5,29%	5,70%
Previdenciários rurais	27.385,0	32.369,0	35.188,6	39.997,4	44.850,1	1,28%	1,37%	1,32%	1,33%	1,43%
Compensação previdenciária ⁽⁴⁾			612,2	1.026,1					0,02%	0,03%
2. Benefícios assistenciais	9.335,2	11.570,7	13.468,3	15.640,5	18.712,2	0,43%	0,49%	0,51%	0,52%	0,60%
Assistenciais - LOAS	7.540,0	9.678,7	11.566,5	13.747,8	16.864,4	0,35%	0,41%	0,43%	0,46%	0,54%
Assistenciais - RMV	1.795,2	1.892,0	1.901,8	1.892,7	1.847,8	0,08%	0,08%	0,07%	0,06%	0,06%
4. Outros Benefícios Assistenciais - Transferências de Renda	6.784,6	7.800,9	8.943,1	10.525,9	11.850,8	0,32%	0,33%	0,34%	0,35%	0,38%
5. EPU - Benefícios de Legislação Especial	1.052,0	1.220,8	1.613,1	2.048,4	2.015,3	0,05%	0,05%	0,06%	0,07%	0,06%
6. Saúde: pessoal ativo e outras despesas do MS	34.508,2	40.740,3	45.790,4	50.264,5	58.261,4	1,61%	1,72%	1,72%	1,67%	1,85%
7. Assistência social: pessoal ativo e outras despesas do MDS	1.698,6	2.181,9	2.300,8	2.677,6	2.771,0	0,08%	0,09%	0,09%	0,09%	0,09%
8. Previdência social: pessoal ativo e outras despesas do MPS	3.402,3	4.546,8	4.789,5	4.751,9	6.262,3	0,16%	0,19%	0,18%	0,16%	0,20%
9. Outras ações da seguridade social	1.780,0	2.064,4	3.517,2	3.893,7	7.173,7	0,08%	0,09%	0,13%	0,13%	0,23%
10. Benefícios FAT	11.374,5	14.904,0	17.951,4	20.689,6	27.077,1	0,53%	0,63%	0,67%	0,69%	0,86%
11. Outras ações do FAT	546,0	683,0	684,1	724,4	666,4	0,03%	0,03%	0,03%	0,02%	0,02%
Despesa Total (1+2+3+4+5+6+7+8+9+10+11)	216.492,5	251.297,8	281.632,3	310.778,5	359.665,7	10,08%	10,61%	10,58%	10,34%	11,44%
Saldo da Seguridade Social (RGPS)	73.279,9	59.709,9	72.776,7	64.774,8	32.605,0	3,41%	2,52%	2,73%	2,16%	1,04%

Fonte: MPS para receitas e despesas previdenciárias; STN-MF para demais receitas e despesas. Elaboração ANFIP e Fundação ANFIP. Notas: (1) Receita Previdenciária Líquida corresponde a Receitas Previdenciárias Próprias do RGPS deduzidas as Transferências a Terceiros; (2) A CPMF foi extinta a partir de 2008, valores arrecadados posteriormente referem-se a fatos anteriores. (3) Incluem contribuições sobre concursos de prognósticos, e outras contribuições. O PPA 2008-2011 transferiu as programações relativas à complementação do RGTs para o Orçamento Fiscal; por coerência, essas receitas e despesas não foram consideradas. (4) A legislação considera que todos os recursos próprios do FAT, inclusive os financeiros integram o Orçamento da Seguridade. (5) A compensação previdenciária foi criada pelo PPA 2008-2011 e representa o saldo do ajuste de contas entre os regimes previdenciários (RGPS e RPPS da União, Estados e municípios). Em 2008, a SPS não consignou em separado esses valores, incluindo-as nas despesas dos benefícios urbanos. Em publicações anteriores a Anfip não considerou que já estariam embutidos, tendo somado-as duplamente.

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

CONSELHO EXECUTIVO

Jorge Cezar Costa
Presidente do Conselho Executivo

Eucélia Maria Agrizzi Mergar
Vice-presidente Executiva

José Roberto Pimentel Teixeira
Vice-presidente de Assuntos Fiscais

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

Maria Bernadete Sampaio Bello
Vice-presidente de Política Salarial

Floriano José Martins
Vice-presidente de Assuntos de Seguridade Social

José Avelino da Silva Neto
Vice-presidente de Aposentadorias e Pensões

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

Antonio Silvano Alencar de Almeida
Vice-presidente de Serviços Assistenciais

Manoel Eliseu de Almeida
Vice-presidente de Assuntos Jurídicos

Décio Bruno Lopes
Vice-presidente de Estudos de Assuntos Tributários

João Alves Moreira
Vice-presidente de Administração, Patrimônio e Cadastro

Luiz Mendes Bezerra
Vice-presidente de Finanças

Ademar Borges
Vice-presidente de Planejamento e Controle Orçamentário

Rosana Escudero de Almeida
Vice-presidente de Comunicação Social

Maria Inez Rezende dos Santos Maranhão
Vice-presidente de Relações Públicas

Assunta Di Dea Bergamasco
Vice-presidente de Assuntos Parlamentares

Fábio Galízia Ribeiro de Campos
Vice-presidente de Tecnologia da Informação

CONSELHO FISCAL

Luiz Antônio Gitirana - BA

Nilo Sérgio de Lima (GO)

Jonilson Carvalho de Oliveira (RN)

CONSELHO DE REPRESENTANTES

Coordenador: Pedro Dittrich Junior - SC

Vice-Coodenador: Rozinete Bissoli Guerini - ES

Secretária: Maria Aparecida F. Paes Leme - RN

Secretária-Adjunta: Lucimar Ramos de Lima Ramalho - PB

AC - Heliomar Lunz

AL - Francisco de Carvalho Melo

AM - Miguel Arcanjo Simas Novo

AP - Emir Cavalcanti Furtado

BA - Arnaldino Moraes Pitta

DF - Floriano Martins de Sá Neto

CE - Noé Freitas Júnior

ES - Rozinete Bissoli Guerini

GO - Carlos José de Castro

MA - Antônio de Jesus O. de Santana

MG - Afonso Ligório de Faria

MS - Cassia Aparecida Martins de A. Vedovatte

MT - Manoel de Matos Ferraz

PA - Avelina Marinho de Oliveira

PB - Lucimar Ramos de L. Ramalho

PE - Paulo Correia de Melo

PI - Lourival De Melo Lobo

PR - Márcio Humberto Gheller

RJ - Sergio Wehbe Baptista

RN - Maria Aparecida Fernandes P. Leme

RO - Eni Paizanti L. Ferreira

RR - Andre Luiz Spagnuolo Andrade

RS - Marville Taffarel

SC - Pedro Dittrich Junior

SE - Manoel Alves Gomes

SP - Ariovaldo Cirelo

TO - Marcio Rosal Bezerra Barros

FUNDAÇÃO ANFIP DE ESTUDOS DA SEGURIDADE SOCIAL

DIRETORIA EXECUTIVA

Floriano Martins de Sá Neto
Presidente

Vilson Antônio Romero
Diretor Administrativo

Albenize Gatto Cerqueira
Diretor Financeiro

Sandra Consuelo Abreu Chaves
Diretor de Planejamento

Ana Lúcia Guimarães Silva
Diretor de Cursos e Eventos

MEMBROS SUPLENTE DA DIRETORIA EXECUTIVA

Aurora Maria Miranda Borges
1º Suplente

Benedito Leite Sobrinho
2º Suplente

CONSELHO FISCAL

Membros Titulares

Givanildo Aquino da Silva
José Geraldo de Oliveira Ferraz
Pedro Augusto Sanches

Membros Suplentes do Conselho Fiscal

Durval Azevedo de Sousa
1º Suplente

Rubens Moura Carvalho
2º Suplente

CONSELHO CURADOR

Membros Titulares

Jorge Cezar Costa

Floriano José Martins

Maria do Carmo Costa Pimentel

Amauri Soares de Souza

Décio Bruno Lopes

Rosana Escudero de Almeida

Eurico Cervo

Membros Suplentes do Conselho Curador

Ana Mickelina Carreira

1º Suplente

Leila de Souza de Barros Signorelli de Andrade

2º suplente

José Roberto Pimentel Teixeira

3º Suplente

Roswilcio José M. Góis

4º Suplente