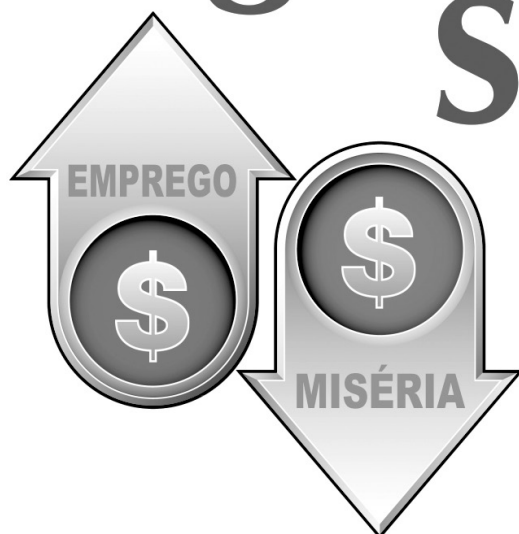


ANFIP - Associação Nacional dos Auditores Fiscais da
Receita Federal do Brasil

&

Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social

Análise da
Seguridade Social
em 2010



Maio/2011



Copyright © 2011 - Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP) e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social

Também disponível em: www.anfip.org.br

Tiragem desta edição: 1.500 exemplares

Impresso no Brasil / Printed in Brazil

Revisão ortográfica: Gerson Meneses

Capa e editoração eletrônica: Antonio Rubens

Equipe Técnica (Assessoria de Estudos Socioeconômicos da ANFIP):

Marcelo Oliveira

Floriano José Martins

Flávio Tonelli Vaz

Juliano Sander Musse

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 2010 / Associação Nacional dos Auditores
Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos da
Seguridade Social – Brasília: ANFIP, 2011.
79p.

ISBN: 978-85-62102-07-3

1. Seguridade Social. 2. Previdência Social. 3. Saúde. 4. Assistência Social. I. AN-
FIP. II. Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social III. Vaz, Flávio Tonelli
Vaz. IV. Martins, Florianio José. V. Musse, Juliano Sander. VI. Oliveira, Marcelo.

CDU 336.14=369

Sumário

Apresentação.....	7
Introdução.....	9
1 O Orçamento da Seguridade Social.....	13
2 As receitas da Seguridade Social.....	19
2.1 As contribuições sociais que incidem sobre o faturamento.....	23
2.2 A tributação sobre o lucro.....	27
2.3 As contribuições sobre concurso de prognósticos e as receitas próprias dos Órgãos da Seguridade.....	30
3 As despesas da Seguridade Social.....	33
3.1 Os programas de benefícios assistenciais de prestação continuada.....	35
3.2 O Bolsa-família e outros benefícios de natureza assistencial.....	37
3.3 As despesas com ações e serviços de saúde.....	39
3.4 Assistência Social Geral.....	43
3.5 Previdência Social, pessoal e outras despesas do MPS.....	44
3.6 Outras ações da Seguridade Social.....	45
3.7 Os benefícios e outras ações de Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT.....	46
4 A Previdência Social em 2009.....	49
4.1 A Previdência Social e o mercado de trabalho em 2010.....	50
4.2 As receitas e as despesas do Regime Geral de Previdência Social para o subsistema urbano.....	53
4.3 As receitas e as despesas do Regime Geral de Previdência Social para o subsistema rural.....	57
5 Pela não renovação da Desvinculação das Receitas da União.....	61
6 Os regimes previdenciários próprios de servidores e de militares.....	65
6.10 Regime Próprio de Previdência dos Servidores federais.....	66
Considerações finais.....	69
Anexos.....	73

Índice de Tabelas

Tabela 1: Receitas e Despesas da Seguridade Social, 2008 a 2010, em valores correntes...	16
Tabela 2: Receitas do Orçamento da Seguridade Social, 2008 a 2010, em valores correntes e em % do PIB	20
Tabela 3: Receitas da Cofins, 2005 a 2010, em valores correntes	24
Tabela 4: Receitas da Cofins, 2005 a 2010, em valores constantes, deflacionados pelo INPC.	25
Tabela 5: Receita da Contribuição para o PIS/PASEP, 2005 a 2010, em valores correntes. .	26
Tabela 6: Receitas da Contribuição para o PIS/PASEP, 2005 a 2010, em valores constantes, deflacionados pelo INPC.	27
Tabela 7: Receita da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL, 2005 a 2010, em valores correntes.	29
Tabela 8: Receita da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL, 2005 a 2010, em valores constantes.	29
Tabela 9: Receitas de contribuições sobre concursos de prognósticos e de receitas próprias dos órgãos da Seguridade, 2005 a 2010, valores correntes.	31
Tabela 10: Receitas de contribuições sobre concursos de prognósticos e de receitas próprias dos órgãos da Seguridade, 2005 a 2010, valores constantes.	32
Tabela 11: Evolução do salário mínimo, reajustes nominais e reais, INPC e aumento real do PIB, 2002 a 2010.	33
Tabela 12: Benefícios da LOAS emitidos e despesas orçamentárias por exercício, para idosos e para deficientes; 2005 a 2010, valores correntes	37
Tabela 13: Evolução das despesas com as transferências de renda, com condicionalidades – Bolsa Família, 2005 a 2010, em valores correntes, constantes (INPC dez/2010) e % do PIB.	38

Tabela 14: Evolução das despesas do Ministério da Saúde, com ações e serviços de saúde pública, de 2005 a 2010, valores correntes, e a variação percentual entre 2010 e 2005.	41
Tabela 15: Evolução das despesas do Ministério da Saúde, com ações e serviços de saúde pública, de 2005 a 2010, valores constantes, e a variação percentual entre 2010 e 2005.	42
Tabela 16: ..Evolução das despesas do Ministério do Desenvolvimento Social, com ações e serviços de assistência social, em valores correntes, milhões de reais	44
Tabela 17: Evolução das despesas do Ministério da Previdência Social, em valores correntes, milhões de reais	45
Tabela 18: Evolução das despesas em outras ações da Seguridade Social, realizadas em diversos órgãos, valores correntes, em milhões de reais	46
Tabela 19: Evolução dos pagamentos realizados com benefícios do FAT e as despesas das principais ações do Fundo, de 2005 a 2010.	48
Tabela 20: Saldo de contratações e demissões do mercado formal de trabalho, 1995 a 2010, em milhares de postos	50
Tabela 21: Receitas e despesas do Regime Geral de Previdência Social, com e sem compensação de renúncias, valores correntes de 2004 a 2010.	52
Tabela 22: Receitas, renúncias e Despesas do Regime Geral de Previdência Social, subsistema urbano, 2005 a 2010	54
Tabela 23: Evolução de receitas, despesas e renúncias do RGPS, subsistema rural, 2005 a 2010, valores correntes e % do PIB.	58
Tabela 24: Receita de contribuições sociais selecionadas e os efeitos da desvinculação promovidos pela DRU	62
Tabela 25: Evolução da receita de impostos, a parcela vinculada à educação, os recursos vinculados ao Fundeb e as desvinculações da DRU; de 2005 a 2011	63
Tabela 26: Receitas, despesas e necessidade de cobertura, do Regime Próprio de Previdência dos Servidores federais, 2005 a 2010, em valores correntes e % do PIB	67
Tabela 27: As receitas do Orçamento da Seguridade Social, 2005 a 2010, valores correntes	73
Tabela 28: As despesas do Orçamento da Seguridade Social, 2005 a 2010, valores correntes	74

Apresentação

Há quase duas décadas, a ANFIP edita, anualmente, uma série de análises sobre a Seguridade Social, o seu Orçamento e os seus programas voltados à atenção à saúde, à Previdência e à assistência social, os benefícios e a prestação dos serviços públicos dessas áreas.

Essa coletânea é hoje uma referência importante, uma contribuição valerosa a estudiosos, a acadêmicos e à sociedade como um todo. É um conjunto de informações e de análises voltado para o acompanhamento dessas políticas públicas, da sua evolução. Mais do que isso, foi e continua sendo fundamental para organizar os diversos segmentos sociais na sua luta cotidiana pelos seus direitos e na resistência às contra-reformas, especialmente àquelas destinadas à subtração dos direitos previdenciários e voltadas para a implantação do chamado estado mínimo em nosso país.

A cada ano, a ANFIP demonstra para a sociedade, e dentro de sua missão, a tarefa de informar e contribuir para a discussão das políticas públicas e do seu financiamento.

Paralelamente a este trabalho, a partir deste mês a ANFIP expande essas fronteiras para apresentar dados e avaliações não apenas das áreas da Seguridade Social, mas de todo o orçamento federal. Valendo-se da sua experiência, pretende contribuir com a sociedade em debates sobre educação, justiça, segurança, gastos públicos na construção da infraestrutura, sobre a tributação e demais instrumentos de financiamento da ação pública etc. É uma plataforma de dados fiscais do governo federal, onde será possível encontrar informações sobre a evolução das receitas realizadas e da execução das despesas, e que estará disponível em seu site, www.ANFIP.org.br.

Esta edição já contém alguns avanços em relação às publicações anteriores, não pela mudança de metodologia, mas em função de uma nova apropriação de todas as informações, podendo assim apresentar valores diferentes relativos aos exercícios anteriores. E isso vem, cada vez mais, demonstrar o que a ANFIP tem defendido em suas posições: a Seguridade Social sempre foi e é superavitária.

Em 2010, por exemplo, as receitas da Seguridade Social totalizaram R\$ 458,6 bilhões, enquanto as despesas totalizaram R\$ 400,5 bilhões, resultando num superávit de R\$ 58,1 bilhões. Esse crescimento marca a saída da crise que atingiu o mundo a partir de setembro de 2008. O aumento não deriva de novos tributos, nem do aumento de alíquotas; simplesmente responde à retomada do crescimento econômico. O fortalecimento do mercado interno, a retomada da indústria e o crescimento dos serviços determinaram um bom crescimento das contribuições sociais, tanto sobre a Folha de Pagamento quanto das que incidem sobre o faturamento das empresas.

O atual modelo de Seguridade recebe críticas incessantes, que buscam as mais variadas formas de reduzir benefícios. Mas, a Avaliação da Seguridade Social busca demonstrar a importância, cada vez mais, do sistema de Seguridade Social não só para o governo, mas para toda a sociedade.

Os direitos sociais reconhecidos nesse sistema são baseados nos princípios da universalidade de cobertura e de 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. São 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.

Neste contexto, a ANFIP e a Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social apresentam a Análise da Seguridade Social em 2010, com vistas a contribuir, cada vez mais, com o debate em torno de todas as questões aqui levantadas.

ANFIP e a Fundação ANFIP

Introdução

Em 2010, o Brasil marca a sua saída da crise financeira, que abalou o mundo em setembro de 2008, e que ainda perdura em vários países, especialmente nas economias mais avançadas.

Em termos reais, depois de cair ligeiramente em 2009 $\neg(-0,19\%)$, a economia avançou 7,5% em 2010. Esse robusto crescimento veio acompanhado da evolução de importantes indicadores. Nas regiões metropolitanas, a população em idade ativa cresceu 1,1% e os postos de trabalho, 2,9%. O número de trabalhadores com carteira assinada aumentou 8,1% e o rendimento médio real habitual 5,9%. A massa salarial, que reflete tanto o nível de ocupações, quanto os rendimentos cresceu 9,4%. O desemprego nessas áreas caiu 21,4%.

Esses avanços no campo do trabalho permitiram que a produção industrial aumentasse 10,5% e o volume geral de vendas, 10,1% (todos os números são do IBGE).

Esse conjunto de fatores produziu resultados muito positivos para o financiamento da Seguridade Social e demonstra que a crise apenas interrompeu, apenas interrompeu, o processo de crescimento econômico com distribuição de renda que o país experimenta desde 2005.

Pode-se considerar que a postura do governo no enfrentamento das suas consequências e na canalização de esforços para minorar os seus efeitos foi extremamente acertada.

Nas crises anteriores, inclusive em 2003, os governos agiam dentro do receituário neoliberal, aumentando juros e impostos, cortando despesas, diminuindo crédito, subtraindo a capacidade de consumo das famílias.

Nessa crise, o governo agiu exatamente pelo caminho oposto, numa

ação integrada no campo das políticas monetária e fiscal. Diminuiu juros e ampliou o crédito (com intervenção direta dos bancos públicos), cortou impostos e, principalmente, flexibilizou as metas de superávit de todo o setor público. Isto permitiu aumento real para o salário mínimo e para os gastos sociais, implementação de um vasto programa de investimentos governamentais, inclusive pela empresas estatais, e a ampliação dos incentivos para os investimentos privados.

E, em grande parte, essas medidas valeram-se da redução das receitas e da ampliação das despesas do Orçamento da Seguridade Social.

As medidas adotadas para o enfrentamento à crise foram importantes, mas esses bons resultados foram construídos principalmente a partir de 2005, quando o país optou por crescer com distribuição de renda.

Assim, a avaliação das receitas e despesas da Seguridade Social é muito instrutiva para a compreensão do papel dos seus principais programas na construção da cidadania, na expansão do mercado interno brasileiro, na formalização do trabalho e na mobilidade social determinada pela redução brutal da miséria e pelo aumento significativo dos setores da classe média. Afinal, a Seguridade cumpriu um papel importante ao financiar as 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.

Além dos resultados alcançados nos campos econômico e social sociais, esse novo cenário abre boas perspectivas para a ação política. Na previdência, por exemplo, depois da criação de 10 milhões de novos empregos formais, a evolução de receitas e despesas do Regime Geral de Previdência Social demonstrou a importância de agendas inclusivas, ao invés de demandas por reformas para cortes de direitos.

Na Análise da Seguridade Social em 2009, a Anfip inovou ao dedicar uma atenção especial à evolução histórica de receitas e despesas da Seguridade, sendo apresentados os números relativos ao período de 2005 a 2009.

Simultaneamente à produção desta Análise da Seguridade em 2010, a Anfip deu mais um passo. Num esforço especial para a compreensão da realidade fiscal do governo federal, constrói e disponibiliza um banco de dados com informações sobre receitas e despesas dos Orçamentos Fiscal e da Se-

guridade Social. Aos interessados será possível pesquisar e comparar a execução orçamentária da União de vários exercícios.

Fruto desse esforço, as análises sobre a Seguridade Social, o seu Orçamento e os seus programas voltados a atenção à saúde, a previdência e a assistência social, os benefícios e a prestação dos serviços públicos dessas áreas e os respectivos números apresentados nesta Edição já estão compatibilizados e harmonizados com essa nova ferramenta, por isso podem conter pequenas diferenças com os das séries anteriores.

Hoje, a Análise da Seguridade Social já é uma referência importante. Contribui com informações e análises voltadas para o acompanhamento dessas políticas públicas e da sua evolução e se transformou num instrumento fundamental para a organização dos diversos segmentos sociais em sua luta cotidiana pela garantia de seus direitos e em oposição às mudanças destinadas à implantação do chamado estado mínimo em nosso país.

1 O Orçamento da Seguridade Social em 2010

Em 2010, as receitas da Seguridade Social totalizaram R\$ 458,6 bilhões, um valor R\$ 65,8 bilhões superior ao de 2009. Esse crescimento marca a saída da crise que atingiu o mundo a partir de setembro de 2008. O aumento não deriva de novos tributos, nem do aumento de alíquotas; simplesmente responde à retomada do processo econômico, num ano em que o PIB cresceu 7,5% em termos reais, maior expansão em 25 anos.

As receitas de contribuições sociais, com R\$ 441,3 bilhões, acumulam a quase totalidade das receitas do Orçamento da Seguridade Social - OSS.

Refletindo o bom momento do mercado de trabalho, que amplia vagas, diminui a informalidade e amplia o valor real das remunerações pagas, as contribuições previdenciárias somaram R\$ 212,0 bilhões e, além de representarem a maior receita do OSS, se constituíram na contribuição que mais cresceu em termos de arrecadação.

O fortalecimento do mercado interno, a retomada da indústria e o crescimento dos serviços determinaram um bom crescimento das contribuições que incidem sobre o faturamento das empresas. A Contribuição para o Financiamento da Seguridade – Cofins – arrecadou R\$ 140,0 bilhões, apresentando também um bom crescimento (19,0%) frente a 2009. A Contribuição para o PIS foi a que mais cresceu, porque ao bom momento da economia se somaram receitas extraordinárias relativas à ação fiscal. A arrecadação de R\$ 40,4 bilhões superou a de 2009 em 30,1%.

A lucratividade das empresas em 2010 foi retomada, mas em parte a arrecadação da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL – ainda reflete ajustes frente aos fracos resultados de 2009. A arrecadação, que chegou a R\$ 45,8 bilhões, vem mantendo praticamente os mesmos níveis desde 2008, diminuindo seu valor real e ainda em referência ao PIB.

Nem todas as medidas de desoneração tributária, dilatação do prazo de recolhimento dos tributos adotadas em função da crise foram canceladas, e isto ainda se reflete negativamente na arrecadação¹.

As demais receitas do Orçamento da Seguridade Social compostas por receitas próprias dos órgãos e entidades da Seguridade somaram R\$ 15,2 bilhões, um valor praticamente estável frente a 2009 (2,0%). Finalizam esse rol de receitas, os repasses do Orçamento Fiscal correspondentes aos pagamentos realizados à conta dos Encargos Previdenciários da União, um conjunto de benefícios operacionalizados pelo INSS, mas que têm natureza própria, como os relativos à anistia e os indenizatórios.

Em 2010, as despesas da Seguridade somaram R\$ 254,9 bilhões. Esse montante foi superior ao de 2009 em R\$ 29,8 bilhões, 13,2%. O fator que mais contribuiu para esse aumento foi o novo valor do salário mínimo, que, em 2010, recebeu todo o impacto do aumento real do PIB de 2008. O reajuste, somando-se 5,8% do PIB de 2008 e a reposição inflacionária de 4,1% (INPC de 2009), levou o salário mínimo de R\$ 445 para R\$ 510 (9,7%).

Em contrapartida, algumas despesas da Seguridade cresceram em patamares muito inferiores. Foi o caso do seguro-desemprego e das despesas da Saúde. Quanto ao primeiro, a pequena expansão deve-se ao grande crescimento ocorrido em 2009, em razão da crise. Em 2010, houve uma diminuição do número de benefícios pagos, e o crescimento das despesas também está associado ao novo valor do salário mínimo. Em relação às despesas da Saúde, embora haja vinculação ao PIB, a referência para 2010 foi a variação nominal do PIB ocorrida em 2009 (de 5,1%), um ano com crescimento real negativo e diminuta expansão dos preços.

A maior despesa da Seguridade é o pagamento dos benefícios previdenciários, que somou R\$254,9 bilhões. Foram R\$ 198,1 bilhões em benefícios pagos aos segurados urbanos e R\$ 55,5 bilhões aos rurais. Outro R\$ 1,3 bilhão corresponde à despesa com a compensação previdenciária, um mecanismo de ajuste de contas entre os diversos regimes previdenciários².

As despesas com Saúde somaram R\$ 61,1 bilhões, somente R\$ 2,8 bilhões acima do executado em 2009. Os valores são muito aquém das neces-

1 As medidas de desoneração estão nas Leis n.º 11.774/2008, 11.787/2008, 11.945/2009, 12.024/2009 e 12.087/2009. A dilatação do prazo está na Lei n.º 11.933 e os novos regimes de parcelamento nas Leis n.º 11.941 e 11.960, todas de 2009. Sobre o conjunto dessas medidas e o seu impacto, ver *Avaliação da Seguridade Social 2009*.

2 Essa compensação atende a uma previsão constitucional (art. 201, §9º) relacionada à contagem recíproca dos tempos de contribuição dos diversos regimes previdenciários.

sidades e essa situação de subfinanciamento reforça a importância de regulamentação da EC nº 29, que define o que são as ações de saúde, evitando os desvios na aplicação dos recursos e ainda quais são os montantes de gastos mínimos que União, Estados e Municípios deverão apresentar anualmente.

Os benefícios pagos à conta do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT – totalizaram R\$ 29,2 bilhões, somente R\$ 2,1 bilhões acima dos valores de 2009. Mesmo num cenário de diminuição substantiva do desemprego, esses benefícios são de grande monta, porque no mercado de trabalho brasileiro a rotatividade é muito significativa.

Os benefícios assistenciais da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS – pagos a idosos e a pessoas com deficiência somaram, em 2010, R\$ 20,4 bilhões. Os benefícios remanescentes da Renda Mensal Vitalícia – RMV – ficaram em R\$ 1,8 bilhão, mantendo praticamente o mesmo valor dos anos anteriores. Ambos são diretamente impactados pelo valor do salário mínimo, mas os benefícios da RMV somente são pagos aos antigos beneficiários.

Também de natureza assistencial são os benefícios do Bolsa-Família, que em 2010 foram de R\$ 13,5 bilhões. Além do foco no enfrentamento à pobreza, esses benefícios têm condicionalidades que se demonstraram importantes nesse processo.

Esse conjunto de despesas acima descrito e outras, que totalizaram R\$ 19,6 bilhões, completam a conta da Seguridade. Todas elas serão detalhadas nos próximos capítulos.

Com um aumento nas receitas muito superior ao verificado nas despesas, a Seguridade Social apresentou, em 2010, um superávit de R\$ 58,1 bilhões, valor muito superior ao resultado de 2009. Proporcionalmente ao PIB, esse superávit de 1,58% correspondeu a três quartos de todo o superávit produzido pelo Governo Federal (que foi de 2,16%, R\$ 79,0 bilhões).

A Tabela 1 apresenta esses números de receitas e despesas para a Seguridade Social de 2008 a 2010. Em relação à publicações anteriores, contém novidades. MAS, não há qualquer mudança na metodologia de apuração de receitas e despesas e as definições são as mesmas consolidadas na Análise da Seguridade Social 2009. Os valores aqui apresentados relativos aos exercícios anteriores podem ser diferentes, porque houve uma nova apropriação simultânea de todas as informações. Todos os dados desde 2000 foram extraídos nos bancos de dados mais recentes entre fevereiro e abril de 2011, com acesso às informações do Siga Brasil, do Senado Federal.

Tabela 1: Receitas e Despesas da Seguridade Social, 2008 a 2010, em valores correntes

Receitas realizadas	Acumulado no exercício (R\$ milhões)		
	2008	2009	2010
Classificação			
1. Receita de contribuições sociais	359.840	375.887	441.266
Receita Previdenciária Líquida RGPS (1)	163.355	182.008	211.968
Cofins	120.094	116.759	140.023
CPMF (2)	1.004	0	0
CSLL	42.502	43.592	45.754
PIS / PASEP	30.830	31.030	40.373
Outras contribuições (3)	2.054	2.497	3.148
2. Receitas de entidades da Seguridade	15.191	14.923	15.224
Recursos próprios do MDS	161	219	361
Recursos próprios do MPS	1.686	580	314
Recursos próprios do MS	3.009	3.057	3.087
Recursos próprios do FAT (4)	10.008	10.683	11.017
Taxas de Órgãos e entidades	327	384	444
3. Contrapartida do Orçamento Fiscal p/ EPU	2.048	2.015	2.136
Receita Total (1+2+3)	377.079	392.826	458.626

Despesas liquidadas	Acumulado no exercício (R\$ milhões)		
	2008	2009	2010
Classificação			
1. Benefícios Previdenciários	199.562	225.096	254.859
Previdenciários urbanos	158.953	178.999	198.061
Previdenciários rurais	39.997	44.850	55.473
Compensação previdenciária(5)	612	1.246	1.325
2. Benefícios assistenciais	15.641	18.712	22.234
Assistenciais - LOAS	13.748	16.864	20.380
Assistenciais - RMV	1.893	1.848	1.854
3. Bolsa-Família e outras Transferências de Renda	10.526	11.851	13.493
4. EPU - Benefícios de Legislação Especial	2.048	2.015	2.136
5. Saúde: despesas do MS (inclui pessoal) (6)	50.265	58.261	61.096
6. Assistência social: despesas do MDS (inclui pessoal) (6)	2.678	2.771	3.099
7. Previdência social: despesas do MPS (Inclui pessoal) (6)	4.752	6.262	6.478
8. Outras ações da seguridade social	3.894	7.174	7.510
9. Benefícios FAT	20.690	27.077	29.195
10. Outras ações do FAT	724	666	417
Despesa Total (1+2+3+4+5+6+7+8+9+10)	310.779	359.886	400.517
Saldo da Seguridade Social (RGPS)	66.300	32.940	58.109

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). ⁽⁶⁾ Para as despesas de pessoal, somente os ativos

2. As receitas da Seguridade Social

As receitas do Orçamento da Seguridade Social em 2010 cresceram basicamente nas receitas das contribuições sociais. Esse efeito não derivou de aumento de alíquotas ou de modificações dos fatos geradores, simplesmente acompanharam o crescimento da economia e o processo de formalização dos empregos e das empresas. Em relação ao PIB, recuperaram os patamares de 2008, ano em que o último trimestre já foi afetado pela crise.

A Tabela 2 apresenta essa evolução da arrecadação dessas receitas em valores nominais e em percentuais do PIB.

As contribuições previdenciárias cresceram R\$ 30 bilhões, 16,5%³. Esse resultado reflete o bom momento do mercado de trabalho no exercício passado. Foram 2.136.947 novos postos de trabalho registrados no Cadastro de Emprego e Desemprego do MTE – CAGED. Além dessa grande expansão, o salário médio cresceu.

Pelos resultados das Pesquisas Mensais de Emprego do IBGE, nas regiões metropolitanas, que representam um importante parâmetro para o comportamento em todo o país, a população ocupada cresceu, ao longo do ano, de 21,8 milhões para 22,5 milhões. Esse crescimento foi superior ao da expansão da população em idade ativa e a taxa de ocupação passou de 53% para 54%. O desemprego caiu de 1,6 milhão (6,8%) para 1,3 milhão (5,3%), o menor índice da série. E o rendimento médio do salário cresceu em termos reais de R\$ 1.430 para R\$ 1.515.

A massa salarial e com ela as receitas das contribuições previdenciárias, portanto, evoluíram pela combinação favorável de mais ocupação e maior rendimento, num cenário de ampla formalização. E mesmo a contribuição

³ *Um acompanhamento mais detalhado dessa arrecadação está no Capítulo da Previdência Social*

patronal das empresas optantes do SIMPLES, calculadas pelo faturamento das empresas e não pela folha de salários, evolui positivamente, acompanhando o bom momento econômico.

Tabela 2: Receitas do Orçamento da Seguridade Social, 2008 a 2010, em valores correntes e em % do PIB

Receitas realizadas	Acumulado no exercício (R\$ milhões)			% PIB		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
1. Receita de contribuições sociais	359.840	375.887	441.266	11,87	11,80	12,01
Receita Previdenciária Líquida RGPS (1)	163.355	182.008	211.968	5,39	5,71	5,77
Cofins	120.094	116.759	140.023	3,96	3,67	3,81
CPMF (2)	1.004	0	0	0,03	0,00	0,00
CSLL	42.502	43.592	45.754	1,40	1,37	1,25
PIS / PASEP	30.830	31.030	40.373	1,02	0,97	1,10
Outras contribuições (3)	2.054	2.497	3.148	0,07	0,08	0,09
2. Receitas de entidades da Seguridade	15.191	14.923	15.224	0,50	0,47	0,41
Recursos próprios do MDS	161	219	361	0,01	0,01	0,01
Recursos próprios do MPS	1.686	580	314	0,06	0,02	0,01
Recursos próprios do MS	3.009	3.057	3.087	0,10	0,10	0,08
Recursos próprios do FAT (4)	10.008	10.683	11.017	0,33	0,34	0,30
Taxas de Órgãos e entidades	327	384	444	0,01	0,01	0,01
3. Contrapartida do Orç. Fiscal p/ EPU	2.048	2.015	2.136	0,07	0,06	0,06
Receita Total (1+2+3)	377.079	392.826	458.626	12,44	12,33	12,48

Fonte: MPS (receitas e despesas previdenciárias); SIAFI (demais receitas e despesas). Elaboração ANFIP e Fundação ANFIP. Notas: (1) Receita Previdenciária Líquida corresponde a Receitas Previdenciárias Próprias do INSS 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, contribuição para correção do FGTS 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, mesmo para exercícios anteriores; (4) 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)

As receitas da Cofins também cresceram e a arrecadação chegou a R\$ 140,0 bilhões. Em relação a 2009, o aumento de R\$ 23,3 bilhões representa um acréscimo nominal de 19,9%. Esse aumento reflete o bom momento do mercado interno, o crescimento das vendas.

As receitas do PIS/PASEP, que também incidem sobre o faturamento das empresas cresceram proporcionalmente mais ainda. Com um aumento de R\$ 9,3 bilhões, a arrecadação chegou a R\$ 40,4 bilhões, superando em 30,1% os valores de 2009. Para esse resultado contribuíram, além do bom momento econômico, arrecadações atípicas, resultantes da ação fiscal.

As receitas da CSLL cresceram em ritmo bem inferior. Com uma arrecadação de R\$ 45,8 bilhões, superaram o realizado em 2009 em apenas 5%, um patamar insuficiente para acompanhar a evolução do PIB. Em grande parte esse resultado ainda reflete os efeitos da crise, com as compensações de prejuízos daquele exercício.

Integram ainda as receitas do Orçamento da Seguridade Social a arrecadação realizada pelos órgãos que integram esse Orçamento, relativa à prestação de serviços, taxas pelo exercício do poder de polícia, receitas patrimoniais, entre outras. E, por determinação de sucessivas Leis de Diretrizes Orçamentárias – LDO, 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.

A arrecadação dessas receitas em 2010, de R\$ 15,2 bilhões, pouco evoluiu, seja em valores nominais, seja em percentuais do PIB, mantendo-se valores quase iguais aos dos últimos três exercícios.

A recuperação da capacidade de financiamento do Orçamento da Seguridade Social, mesmo quando ainda subsistem efeitos das desonerações adotadas entre as medidas para o enfrentamento à crise e aos seus efeitos, demonstra a perfeita adequação do modelo de financiamento criado pela Constituição Federal.

A pluralidade das fontes, a diversidade dos fatos geradores, a capacidade de diferenciação dos diversos segmentos econômicos, podendo estabelecer diferentes níveis de tributação, são caracteres importantes e que devem ser mantidos, ao contrário do que preconizava a reforma tributária de 2008.

O relatório aprovado pela Comissão Especial propõe a extinção das contribuições sociais. A CSLL seria incorporada ao IRPJ e a Cofins e a contribuição para o PIS/PASEP seriam transformadas no novo Imposto sobre Valor Agregado – IVA-F. Em substituição a esse modelo exitoso de fontes exclusivas, a Seguridade passaria a compartilhar de receitas de impostos.

Embora haja previsão constitucional de repasses do Orçamento Fiscal para cobertura das despesas da Seguridade, a situação superavitária da Se-

guridade tem dispensado qualquer aporte líquido de recursos do Orçamento Fiscal. Os valores que eventualmente ocorrem, como aqueles associados a emendas dos parlamentares ao Orçamento, são sempre inferiores aos valores arrecadados nas receitas da Seguridade que não são efetivamente gastos, seja pela retenção nas contas do Tesouro, seja pelo efeito perverso da Desvinculação das Receitas da União – DRU⁴.

A defesa do modelo constitucional de financiamento da Seguridade Social passa também pela discussão e pelo enfrentamento de duas grandes questões: as renúncias e, naturalmente, a incidência da DRU.

As renúncias cresceram muito nesse período recente. E é preciso reconhecer que podem assumir um importante papel como medida auxiliar na promoção do desenvolvimento e para enfrentar questões pontuais, dos diversos segmentos econômicos.

Ressalte-se que a mais significativa dessas renúncias, em termos de valor, está associada ao regime de tributação das micro e pequenas empresas. Nesse caso, o tratamento diferenciado é justo e importante e tem como principal resultado a formalização das empresas e do emprego.

Dados publicados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil – SRFB - dão conta da existência de quatro milhões de empresas que já aderiram ao Simples Nacional. E já tramitam projetos que pretendem ampliar o limite de faturamento, o que fará crescer ainda mais esse quantitativo. Embora o quantitativo de empresas tenha mais do que dobrado, a arrecadação do Simples passou de R\$ 13,9 bilhões, em 2006, para R\$ 15,5 bilhões e R\$ 18,1 bilhões, nos dois anos seguintes, menos de 30%⁵.

O aumento das renúncias das contribuições sociais responde a demandas relativas à alta carga tributária e até mesmo às dificuldades que as empresas nacionais têm encontrado diante do grande volume de importações. E, assim, as renúncias perdem o foco. Não é possível vencer a luta contra os altos juros e o câmbio desajustado por meio de renúncias de receitas da Seguridade Social.

4 A desvinculação das Receitas da União foi criada como Fundo Social de Emergência, em 1994, pela Emenda Constitucional de Revisão n.º 1, para vigorar em 1994 e 1995. Posteriormente foi renovada como Fundo de Estabilização Fiscal - FEF, em 1996 (EC n.º 10), em 1997 (EC n.º 17). A partir de 2000, passou a ser a Desvinculação das Receitas da União – DRU (EC n.º 27), sendo novamente renovada nessa condição em 2003 (EC n.º 42) e em 2007 (EC n.º 56).

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

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

2.1 As contribuições sociais que incidem sobre o faturamento

A Cofins – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – e a Contribuição para o PIS – Programa de Integração Social – têm o faturamento das empresas como principal fato gerador para fins de tributação. Embora, haja identidade do fato gerador, há diferenciações quanto ao uso dos recursos. A receita da Cofins pode ser utilizada em qualquer programação da Seguridade Social, mas a arrecadação decorrente do PIS está constitucionalmente vinculada aos pagamentos do seguro-desemprego e do abono salarial.

Tributar o faturamento das empresas, embutindo diretamente um tributo nos preços, constitui uma tributação indireta, que penaliza as camadas mais pobres da sociedade, porque o efetivo ônus recai direta e igualitariamente sobre o consumidor ou adquirente de produtos ou de serviços, independentemente da sua capacidade contributiva. Em defesa de um modelo mais justo, que privilegie o respeito à capacidade econômica do contribuinte, deveriam privilegiar a tributação direta, onde o contribuinte tem mais dificuldade de repassar a outrem o seu encargo.

Mesmo tributos que deveriam incidir sobre o lucro e a folha de salários também foram deslocados para incidir sobre o faturamento. As micro e pequenas empresas, por exemplo, têm em seu faturamento a base de cálculo, tanto dos tributos que deveriam incidir sobre o lucro, quanto para 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.

No entanto, quer seja pela facilidade arrecadatória⁶, quer pela inexistência de um modelo mais justo, a receita dessas contribuições sociais sobre o faturamento (e também dos impostos indiretos, como o IPI) cresceu ao longo dos anos 90, mas especialmente a partir de medidas de ajuste fiscal adotadas após o acordo com o FMI, em 1998.

⁶ 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.

Desde então, as alíquotas da Cofins foram ampliadas. Primeiro de 2% para 3% (em 1998). Depois o setor financeiro foi submetido a uma alíquota de 4% (em 2003). Em 2004, a Cofins tornou-se não cumulativa, e a alíquota de 3%, que incidia sobre cada etapa do processo produtivo e de circulação dos bens e dos serviços, passou na maioria dos segmentos econômicos para 7,6%, o que, pelos processos de compensação, equivalia a uma única cobrança para o consumidor final. E novamente a arrecadação cresceu. Essa nova alíquota passou a incidir diretamente nas importações, o que, mesmo representando uma justa medida, para equiparar a tributação dos importados à tributação interna, não foi compensado com a diminuição da carga média.

Somente a partir de 2004, a tributação da Cofins caminhou em sentido oposto, com isenções e regimes especiais de tributação. Foram desonerados bens de consumo da cesta básica como arroz, feijão, farinhas, leite e queijos e, para as empresas, investimentos em máquinas e em equipamentos. Para se ter uma dimensão do aumento das renúncias basta comparar: em 2003 elas somavam R\$ 2,1 bilhões, o que representava aproximadamente 4% da arrecadação; em 2010, elas chegaram a R\$ 33,9 bilhões, representando 24,5% - quase a quarta parte da arrecadação⁷.

O resultado desse processo pode ser visto na Tabela 3, que apresenta a evolução da receita de 2005 a 2010, em valores correntes.

Tabela 3: Receitas da Cofins, 2005 a 2010, em valores correntes.

R\$ milhões

Descrição	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Receita do principal	85.015,43	88.368,27	99.918,31	117.681,91	114.208,14	138.427,17
Parcelamentos	1.516,80	728,08	637,24	749,14	515,79	208,83
Dívida Ativa	323,15	302,61	543,93	741,32	1.215,31	399,29
Multas, juros de mora	2.742,09	941,69	735,61	921,43	819,92	987,67
Soma	89.597,5	90.340,7	101.835,1	120.093,8	116.759,2	140.023,0

Fonte: Siga Brasil. Elaboração ANFIP e Fundação ANFIP.

Mesmo com todo o processo de desoneração, a arrecadação da Cofins elevou-se em termos reais. Foram anos seguidos de elevados índices de crescimento econômico, para o histórico brasileiro das últimas três décadas; um

⁷ Os dados são do Ministério do Planejamento, em informações prestadas quando da tramitação das respectivas Leis de Diretrizes Orçamentárias.

processo acentuado de formalização da economia, um aumento do mercado interno⁸ e ainda tributação de importações.

A Tabela 4 apresenta a arrecadação da Cofins, em valores constantes. A arrecadação de cada mês é corrigida pelo INPC, para que todos os dados possam ser comparados. O mês de referência é o de dezembro de 2010.

Tabela 4: Receitas da Cofins, 2005 a 2010, em valores constantes, deflacionados pelo INPC.

Valores constantes (INPC) em R\$ milhões de dez/2010

Descrição	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Receita do principal	110.563,81	111.303,20	120.864,38	133.598,04	123.331,67	142.289,11
Parcelamentos	1.944,11	918,09	769,99	852,73	559,02	215,05
Dívida Ativa	416,93	380,85	655,51	833,70	1.307,89	406,86
Multas, juros de mora	3.535,74	1.188,36	889,60	1.046,71	886,56	1.012,39
Soma	116.460,6	113.790,5	123.179,5	136.331,2	126.085,1	143.923,4

Fonte: Siga Brasil. Elaboração ANFIP e Fundação ANFIP.

A receita relativa à arrecadação do principal do tributo cresceu a cada ano, em valores reais, à exceção de 2009, ano da crise. As demais parcelas da receita, associadas aos diversos parcelamentos, recuperação da dívida ativa e encargos de multas e juros de mora, naturalmente responderam às leis muito benevolentes de parcelamentos, que se sucederam no período. Chama a atenção o parcelamento de 2009, com muitos descontos para juros e multas, o que levou a grandes pagamentos para os valores já inscritos em dívida ativa.

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 provisões 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

⁸ Se a economia cresce direcionada ao mercado externo, como há imunidades e isenções tributárias, o aumento da produção supera o da arrecadação. Se, 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.

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.

As receitas da Contribuição para o PIS/PASEP apresentam um comportamento bastante similar. Elas cresceram durante esses últimos seis anos, exceto em 2009, pelos efeitos da crise e, diante do seu valor, os impactos no fluxo das receitas atípicas são mais visíveis, especialmente nesses últimos dois anos. Seja aproveitando as condições do parcelamento de 2009, seja antecipando-se à decisão do STF sobre a alíquota diferenciada cobrada das instituições financeiras, um volume expressivo de receitas atípicas elevou as receitas nesses exercícios, especialmente em 2010.

Tabela 5: Receita da Contribuição para o PIS/PASEP, 2005 a 2010, em valores correntes.

R\$ milhões

Descrição	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Receita do principal	21.015,47	23.066,81	25.638,78	30.178,14	30.326,77	39.966,75
Parcelamentos	281,26	321,08	140,48	148,83	112,34	40,79
Dívida Ativa	85,81	106,34	122,47	215,24	337,32	102,56
Multas, juros de mora	700,72	320,75	214,31	288,13	254,07	262,46
Soma	22.083,3	23.815,0	26.116,0	30.830,3	31.030,5	40.372,6

Fonte: Siga Brasil. Elaboração ANFIP e Fundação ANFIP.

Mesmo quando deflacionada, essa arrecadação apresentou variação positiva, pelos mesmos fatores que impulsionaram a Cofins. A Tabela 6 apresenta os dados em valores constantes, relativos a dez/2010, corrigidos pelo INPC. Os dados evidenciam, com mais propriedade, o crescimento ocorrido no período e chamam a atenção para os valores de 2010, que, diante da inexistência de mudanças legais, somente podem ser explicados pela ocorrência de receitas atípicas.

Tabela 6: Receitas da Contribuição para o PIS/PASEP, 2005 a 2010, em valores constantes, deflacionados pelo INPC.

Valores constantes (INPC) em R\$ milhões de dez/2010

Descrição	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Receita do principal	27.336,27	29.054,66	31.017,43	34.259,81	32.757,94	40.971,77
Parcelamentos	360,71	405,13	169,66	169,13	121,78	41,97
Dívida Ativa	110,87	133,87	147,94	241,69	364,07	105,24
Multas, juros de mora	905,18	405,12	259,43	327,27	274,69	268,75
Soma	28.713,0	29.998,8	31.594,5	34.997,9	33.518,5	41.387,7

Fonte: Siga Brasil. Elaboração ANFIP e Fundação ANFIP.

As renúncias relativas à Contribuição do PIS/PASEP também são grandes, proporcionalmente, e cresceram muito entre as medidas de enfrentamento à crise em 2009 – valor total passou de 12,1% para 18,2%, num único exercício⁹.

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

2.2 A tributação sobre o lucro

Em 1988, com a pluralidade de fontes de financiamento, a Seguridade ganhou uma contribuição social que incide sobre o lucro líquido das empresas: a CSLL.

Além de financiar a Seguridade, ao criar essa tributação sobre o lucro sob a forma de contribuição social, o constituinte ampliou a capacidade de fazer justiça tributária. Quando o lucro é tributado sob a forma de imposto, é vedada a diferenciação do contribuinte (art. 150, da Constituição Federal). Ao contrário, para as contribuições sociais, a diferenciação de alíquotas ou de base de incidência, por setor da economia ou segmento econômico, é a regra (Art. 195, § 9º, da Constituição Federal). Foi exatamente essa possibilidade

9 Vide nota 6.

que permitiu a existência de uma tributação diferenciada para o setor financeiro.

Vários exemplos podem ser elencados para demonstrar a justeza da diferenciação de alíquotas aplicável às contribuições sociais e, em especial, à CSLL:

- quando, em determinados setores da economia, as empresas, por meio da terceirização ou da automação, reduzem o seu quadro de pessoal e aumentam o seu lucro, a tributação seletiva permite a adequação entre a capacidade contributiva do segmento e a demanda pelo financiamento da Seguridade, sem o que o aumento da carga recairia obrigatoriamente sobre todas as empresas. No setor financeiro, por exemplo, entre 1994 e 1996, apesar do expressivo aumento do lucro dessas instituições, o número de bancários diminuiu da terça parte;

- a partir de 2001, as receitas decorrentes da exportação não puderam mais ser tributadas por contribuições sociais e econômicas¹⁰. O exportador agrícola, por exemplo, exime-se até mesmo da contribuição previdenciária, que incide sobre a comercialização da produção dirigida ao comércio exterior. No entanto, o lucro obtido com essas operações, especialmente nesse momento de grande alta do preços das commodities agrícolas e minerais, é tributado. Em recente decisão, o Supremo Tribunal Federal confirmou essa constitucionalidade, o que aumenta a importância da CSLL;

- com a não renovação da CPMF, para compensar a perda da arrecadação, em 2008, a tributação sobre as instituições financeiras foi ampliada por meio do aumento da alíquota da CSLL. O aumento não penalizou toda a economia, mas devolveu a esse segmento parte da carga tributária perdida com o fim da Contribuição sobre Movimentação Financeira¹¹.

Essa discussão sobre o papel da CSLL e sobre a sua importância como instrumento de justiça tributária é fundamental. A última versão da reforma tributária extinguiu a CSLL, incorporando-a ao Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas. No entanto, essa incorporação teria pelo menos duas consequências: a Seguridade perderia uma das suas fontes exclusivas de financiamento e, como imposto, a capacidade de tributar diferentemente os diversos segmentos acabaria.

10 EC 33, de 2001.

11 Pelos dados do Dieese, o número de bancários diretamente contratados caiu de 652 mil para 467 mil, entre janeiro de 1994 e fevereiro de 1997.

A Tabela 7 apresenta os dados relativos à arrecadação da CSLL, de 2005 a 2010, em valores correntes.

Tabela 7: Receita da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL, 2005 a 2010, em valores correntes.

R\$ milhões

Descrição	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Receita do principal	24.671,07	26.440,91	33.070,20	41.527,18	42.724,80	45.161,91
Parcelamentos	277,56	106,33	113,04	136,55	83,70	37,80
Dívida Ativa	99,91	114,76	147,83	290,48	301,34	153,79
Multas, juros de mora	1.183,45	603,68	313,00	548,02	482,04	400,31
Soma	26.232,0	27.265,7	33.644,1	42.502,2	43.591,9	45.753,8

Fonte: Siga Brasil. Elaboração ANFIP e Fundação ANFIP.

A tributação sobre o lucro em 2010 ainda sofreu as consequências da crise, porque uma parcela dos tributos ainda incidiu sobre fatos geradores de 2009 e, ainda, porque as empresas podem fazer compensação parcial de prejuízos.

Em termos reais, como mostra a Tabela 8, os valores arrecadados em 2010 foram inferiores aos de 2009 e ambos bem inferiores aos de 2008. Segundo a SRFB, os resultados da tributação sobre o lucro, inclusive quanto ao IRPJ, somente não foram menores porque, para as empresas que pagam sob o regime de lucro presumido, o fato gerador se converte no faturamento. Para esse caso, o aumento real foi de 17%.

Tabela 8: Receita da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL, 2005 a 2010, em valores constantes.

Valores constantes (INPC) em R\$ milhões de dez/2010

Descrição	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Receita do principal	32.123,61	33.328,23	40.026,46	47.207,38	46.249,23	46.512,75
Parcelamentos	355,93	134,04	136,64	155,43	90,72	38,90
Dívida Ativa	128,83	144,36	178,65	325,83	324,44	155,91
Multas, juros de mora	1.530,88	762,32	379,03	623,24	522,14	410,98
Soma	34.139,3	34.368,9	40.720,8	48.311,9	47.186,5	47.118,5

Fonte: Siga Brasil. Elaboração ANFIP e Fundação ANFIP.

A diminuição da tributação sobre o lucro e o aumento da tributação sobre o faturamento reforçam o caráter injusto do modelo nacional. São mais tributos indiretos, mais repasses aos preços, o que acaba por desrespeitar a capacidade contributiva do contribuinte.

2.3 As contribuições sobre concurso de prognósticos e as receitas próprias dos Órgãos da Seguridade

Integram as fontes do Orçamento da Seguridade Social as receitas das contribuições sobre concurso de prognósticos e as receitas próprias de todos os órgãos e entidades que participam desse Orçamento.

Em 2010, as receitas das contribuições sobre concursos de prognósticos arrecadaram R\$ 3,1 bilhões, o que representou um aumento expressivo frente a 2009 (26,1%). Mas essas contribuições, muito embora vinculadas constitucionalmente à Seguridade, atendem aos mais variados programas do Orçamento Fiscal: cultura, esporte educacional e de alto rendimento, transferências a clubes de futebol, fundo penitenciário, programações da área de segurança pública, financiamento de bolsas para ensino superior não-gratuito etc.

Na prática, a maior parte representa transferências da Seguridade para o Orçamento Fiscal. No Orçamento da Seguridade Social, a receitas dessas contribuições financia ações da assistência social, alimentação escolar (por lei uma despesa da Seguridade Social) e despesas administrativas.

As receitas próprias dos órgãos que compõem exclusivamente o Orçamento da Seguridade Social são a ele vinculadas. Esses recursos dos respectivos Ministérios da Saúde, Previdência, Desenvolvimento Social e do Fundo de Amparo ao Trabalhador somaram, em 2010, R\$ 15,2 bilhões, um valor apenas 2% superior ao realizado em 2009.

A Tabela 9 apresenta esses números para o período 2005 a 2010, em valores correntes. Em todos os órgãos há receitas relativas à renumeração por serviços, rendimentos financeiros, devoluções de convênios, restituição de benefícios (não sacados na rede bancária), recuperação de despesas de exercícios anteriores etc.

Na Saúde, são também significativas as parcelas do seguro obrigatório dos veículos automotores de via terrestre – DPVAT –, que pertencem ao

Fundo Nacional de Saúde, para cobertura das despesas com atendimento médico e hospitalar com acidentados do trânsito, e as Taxas de Fiscalização às Agências de Vigilância Sanitária e de Saúde Suplementar.

No FAT, as maiores receitas estão associadas à remuneração financeira dos depósitos a cargo do BNDES. E, no Ministério da Previdência, 2010 praticamente inaugura receitas relativas a taxas de fiscalização dos fundos fechados de Previdência complementar.

Tabela 9: Receitas de contribuições sobre concursos de prognósticos e de receitas próprias dos órgãos da Seguridade, 2005 a 2010, valores correntes.

Valores correntes em R\$ milhões

Classificação	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Conc Prognósticos	1.578,27	1.956,00	2.431,48	2.054,30	2.497,50	3.148,44
Recursos Próprios FAT	9.527,96	9.092,87	9.360,72	10.307,67	10.998,18	11.385,05
Recursos Próprios MDS	117,32	109,61	85,96	161,47	218,76	360,79
Recursos Próprios MPS	1.044,10	843,28	1.016,62	1.685,83	580,33	314,36
Recursos Próprios MS	1.055,14	1.510,70	2.442,23	3.009,20	3.057,09	3.086,82
Taxas MPS	8,88					25,20
Taxas MS	266,95	272,24	304,32	326,61	383,70	419,13
Soma	13.598,6	13.784,7	15.641,3	17.545,1	17.735,6	18.739,8

Fonte: Siga Brasil. Elaboração ANFIP e Fundação ANFIP.

Quando tomadas em valores constantes, deflacionadas pelo INPC, essas receitas apresentaram um comportamento muito estável. Os valores de 2008 a 2010 são muito equivalentes. É o que demonstra a Tabela 10.

As despesas do Orçamento da Seguridade Social em 2010 somaram R\$ 400,5 bilhões, superando as de 2009 em R\$ 40,6 bilhões, um aumento de 11,3%. Com esses valores, as despesas apresentaram variação inferior à das receitas (R\$ 65,8 bilhões) e caíram frente ao PIB, de 11,45% (em 2009) para 10,90%. Esse movimento reflete a grande variação do PIB de 2010: foram 7,1% em termos reais e 16,9% em termos nominais.

Tabela 10: Receitas de contribuições sobre concursos de prognósticos e de receitas próprias dos órgãos da Seguridade, 2005 a 2010, valores constantes.

Valores constantes (INPC) em R\$ milhões de dez/2010

Classificação	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Conc Prognósticos	2.052,33	2.464,04	2.941,87	2.329,36	2.697,80	3.238,96
Recursos Próprios FAT	12.419,78	11.474,27	11.332,95	11.738,59	11.916,33	11.775,79
Recursos Próprios MDS	151,83	138,01	104,12	183,92	238,03	374,17
Recursos Próprios MPS	1.371,24	1.069,47	1.230,34	1.909,15	626,60	326,58
Recursos Próprios MS	1.376,42	1.905,40	2.958,73	3.429,06	3.313,11	3.183,53
Taxas MPS	11,60					25,87
Taxas MS	346,69	342,70	367,88	370,39	414,44	430,58
Soma	17.729,9	17.393,9	18.935,9	19.960,5	19.206,3	19.355,5

Fonte: Siga Brasil. Elaboração ANFIP e Fundação ANFIP.

3 As despesas da Seguridade Social

Tal como ocorrido nos exercícios anteriores, a expansão do salário mínimo esteve entre os itens de maior impacto global sobre as despesas da seguridade, repercutindo na Previdência e em programações da assistência social e do trabalho.

A Tabela 11 apresenta os dados relativos ao aumento do salário mínimo desde 2003. E mostra como os reajustes reais concedidos, especialmente a partir de 2005, totalizaram mais de 50%. Esse percentual superou inclusive o aumento real do PIB no período, de 36%.

Tabela 11: Evolução do salário mínimo, reajustes nominais e reais, INPC e aumento real do PIB, 2002 a 2010.

	Valor do sal. mínimo	reajuste nominal	INPC	Reajuste 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
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: IPEA-Data. Org: ANFIP e Fundação ANFIP

Esse ciclo de crescimento, mesmo considerando os efeitos da crise de 2009, apresenta particularidades interessantes para as quais há uma profunda contribuição das despesas do Orçamento da Seguridade Social.

As médias de crescimento do PIB são superiores às encontradas em exercícios anteriores. Para se ter uma idéia, o país cresceu a uma média anual de 1,9%, entre 1990 e 2002. Essa média foi de 2,5%, entre 2003 e 2006, e cresceu ainda mais, para 4,5%, entre 2007 e 2010. E, mesmo sem a pretensão de identificar os fatores determinantes desse processo, é importante discutir alguns pontos.

Até 2004, um discurso muito frequente associava qualquer aumento real para o salário mínimo ao caos na Previdência Social, no FAT e nas contas dos benefícios de prestação continuada. Era praticamente impossível qualquer política de recuperação. Tanto assim que, entre 1990 e 2002, auge desse discurso neoliberal, o valor real do salário mínimo perdeu 13,8%.

Todavia, a partir de 2005, o salário mínimo foi submetido a constantes reajustes reais (42,4%). O Orçamento da Seguridade Social demonstrou estar à altura dessa tarefa. Financiou a imensa maioria das despesas das programações orçamentárias da União que está relacionada com o salário mínimo: benefícios previdenciários, urbanos e rurais do RGPS; assistenciais, da LOAS e da RMV; e do FAT, seguro desemprego e abono salarial. E ainda apresentou superávits vigorosos em todos esses anos.

Mas qual é o efeito do aumento do salário mínimo e dos gastos sociais no crescimento econômico?

O IPEA elaborou um estudo sobre a influência dos gastos sociais no crescimento econômico, analisando o efeito, sobre a economia e sobre a renda das famílias, do aumento de 1% dos gastos em diversas programações dos gastos sociais¹².

Os gastos públicos em geral têm um efeito positivo sobre a economia. Um por cento a mais dessas despesas faz a economia crescer 1,37%. Um bom efeito multiplicador. Mas, com os programas sociais, os efeitos são muito maiores. Um por cento a mais nesses programas faz a renda das famílias crescer em média 1,87% - e, por sua vez, a renda das famílias constituiu 81% do PIB em 2006.

O aumento dos gastos com saúde e com educação também tem boas

12 IPEA – Comunicados do IPEA nº 75 - Gastos com a Política Social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda. 03/02/2011.

repercussões no PIB. Para 1% de aumento, o PIB cresce 1,78%, e a renda das famílias, 1,56%. Para o programa Bolsa Família, os valores são de 1,44% e de 2,25%. Para os benefícios do RGPS, de 1,23% e de 2,10%. Para os benefícios de prestação continuada, de 1,38% e de 2,20%.

As despesas da Seguridade Social cresceram muito nesse período recente, seja em decorrência do aumento do salário mínimo, seja pela expansão da cobertura e dos valores dos programas assistenciais. Pode-se deduzir, portanto, que esse aumento das despesas da Seguridade Social esteve profundamente ligado ao resultado econômico altamente positivo do período.

Valorização do trabalho, formalização do emprego, aumento dos gastos sociais, entre outros fatores, produziram uma profunda redução da miséria em nosso país. Segundo o IPEA, em 2003, 21,2% da população brasileira era de pobres. Ao final de 2008, esse valor tinha caído para a metade, 10,4% (IPEA, 2010, p.50).

E como redução da miséria e crescimento econômico se relacionam?

O Banco Mundial¹³ reconheceu em 2006 que crescimento econômico e o combate à miséria têm profundas relações. Identificou que cada aumento de 1% na economia reduz 1,25% na pobreza da região. Até aí, poucas novidades. Vários economistas reconhecem essa relação, inclusive aqueles que priorizam crescer o bolo para depois dividi-lo. O que sobressaiu do documento foi a previsão de que a queda de dez por cento no nível geral da pobreza promove um crescimento econômico de 1% do PIB e que, em sentido oposto, o aumento da pobreza reduz o investimento na economia.

Se o Brasil reduziu a pobreza em 50%, isto possibilitou que o PIB crescesse 5 pontos percentuais entre 2003 e 2008.

E, mais uma vez, os gastos do Orçamento da Seguridade Social e a sua expansão estiveram vinculados ao bom resultado econômico desse período recente.

3.1 Os programas de benefícios assistenciais de prestação continuada

A assistência social é desenvolvida por políticas públicas no âmbito da Seguridade Social. Está voltada ao atendimento a quem dela necessitar. São ações voltadas para a proteção à família, maternidade, infância, adolescência

13 Relatório do Banco Mundial para América Latina e Caribe divulgado em 14/02/2006

e velhice; o amparo às crianças e aos adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e a reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária.

Há ainda a garantia de um benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso, que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. Esse benefício tem o valor do salário mínimo.

Em relação aos idosos, pelo conjunto de exigências e de carências, os benefícios da LOAS são basicamente dedicados à população urbana¹⁴ e cobrem exatamente a parcela mais pobre que, pelas mais diversas razões e condições de trabalho, foi excluída dos benefícios previdenciários. Esses benefícios assistenciais e os da aposentadoria por idade urbana e rural respondem pelo imenso resultado da diminuição da pobreza em idade avançada e pelo sustento de um grande número de famílias que têm nesses idosos uma importante, senão a principal e mais estável, fonte de renda.

Em 2010, as despesas com os benefícios da LOAS cresceram 20,8%. Esse índice reflete a combinação dos seguintes fatores: o reajuste de 9,7% do salário mínimo e 7% de aumento no quantitativo de benefícios emitidos no exercício. Vale ressaltar: o aumento real do salário mínimo impacta o valor dos benefícios e, ainda, permite que mais famílias se enquadrem dentro dos limites de renda do programa.

A Tabela 12 mostra a evolução desses benefícios assistenciais de prestação continuada, tanto para o número de benéficos emitidos, quanto para os valores gastos nessas programações.

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.

¹⁴ 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 de 55, se mulher).

Tabela 12: Benefícios da LOAS emitidos e despesas orçamentárias por exercício, para idosos e para deficientes; 2005 a 2010, valores correntes

	Benefícios emitidos (milhares)			Valores liquidados (R\$ milhões)		
	Total LOAS	Idosos	Deficientes	Total LOAS	Idosos	Deficientes
2005	2.277,4	1.065,6	1.211,8	7.540,0	3.480,9	4.059,2
2006	2.477,5	1.183,8	1.293,6	9.678,7	4.562,0	5.116,7
2007	2.680,8	1.295,7	1.385,1	11.566,5	5.555,6	6.010,9
2008	2.934,5	1.423,8	1.510,7	13.747,8	6.666,5	7.081,3
2009	3.166,8	1.541,2	1.625,6	16.864,4	8.163,5	8.700,9
2010	3.401,5	1.623,2	1.778,3	20.379,7	9.876,3	10.503,4
	Benefícios emitidos (milhares)			Valores liquidados (R\$ milhões)		
	Total RMV	Idosos	Deficientes	Total RMV	Idosos	Deficientes
2005	498,6	157,9	340,7	1.795,2	586,6	1.208,5
2006	446,4	135,6	310,8	1.892,0	582,7	1.309,3
2007	400,0	116,0	284,0	1.901,8	577,3	1.324,4
2008	362,1	100,9	261,1	1.892,7	528,0	1.364,7
2009	324,7	86,0	238,7	1.847,8	511,5	1.336,3
2010	287,7	71,8	215,9	1.854,5	489,0	1.365,5

Nota: benefícios emitidos em dezembro de cada ano. Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social e Resultado do RGPS em 2009, para benefícios emitidos e STN para valores. Org. ANFIP.

3.2 O Bolsa-família e outros benefícios de natureza assistencial

O Programa Bolsa Família – PBF – é um programa de transferência direta de renda condicionada ao cumprimento de obrigações relacionadas à educação e à saúde.

Além da atenção às condicionalidades, as famílias atendidas pelo Bolsa Família precisam ter renda per capita inferior a R\$ 140,00. Os valores influem R\$ 22,00 para cada criança ou adolescente (de 5 a 15 anos) na escola, até um limite de três pessoas por família. Para os adolescentes com idade de 15 a 17 anos na escola, a família pode receber mais R\$ 33,00 por filho. As famílias que ganham menos de R\$ 70,00 recebem ainda o benefício básico de R\$ 68,00. O total repassado por família está limitado a R\$ 200,00, com a permanência de cinco pessoas na escola.

Além da distribuição de benefícios, o PBF integra o Fome Zero, um conjunto de ações, desenvolvidas por diversos ministérios, para promoção da segurança alimentar e nutricional, erradicação da extrema pobreza e conquista da cidadania. Entre os programas complementares estão geração de trabalho e renda, alfabetização de adultos, reforço escolar e qualificação profissional, desenvolvimento rural e fortalecimento da agricultura familiar, linhas especiais de microcrédito, de fornecimento de registro civil e de demais documentos.

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

Os valores alocados nessas programações vêm crescendo anualmente. Somente quanto ao Bolsa Família, várias inovações foram aprovadas, unificando os benefícios, cadastros e critérios, elevando os valores repassados, ampliando o quantitativo de famílias beneficiadas e, ainda, o público alvo, até atingir os adolescentes de 15 a 17 anos.

A Tabela 13 mostra a evolução dos valores dos benefícios de natureza assistencial, para diversos exercícios, desde 2005, em valores correntes, atualizados pelo INPC e também em relação ao PIB.

Tabela 13: Evolução das despesas com as transferências de renda, com condicionalidades – Bolsa Família, 2005 a 2010, em valores correntes, constantes (INPC dez/2010) e % do PIB.

Valores correntes e constantes (INPC dez/2010), em R\$ milhões

	Valores correntes	Valores constantes	% PIB
2005	6.784,6	9.042,9	0,32
2006	7.800,9	9.916,7	0,33
2007	8.943,1	10.815,9	0,34
2008	10.525,9	11.949,3	0,35
2009	11.850,8	12.804,6	0,38
2010	13.493,3	13.879,1	0,37

Fonte: Siga Brasil. Elaboração ANFIP e Fundação ANFIP.

Em valores nominais, essas despesas praticamente dobraram (+97%) e, em valores corrigidos pelo INPC, aumentaram 53%, demonstrando a importância que esse programa de redução da pobreza recebeu. Em relação ao PIB, os valores também apresentam leve crescimento.

O governo prepara agora um novo programa complementar para erradicação da miséria. Segundo os dados do MDS, construídos a partir do Censo 2010, o público alvo serão os 16 milhões de brasileiros (8,6% da população, distribuídos em 7% dos domicílios) com renda mensal de até R\$ 70,00. O plano também conterà transferências de renda e ações para acesso a serviços públicos e inclusão produtiva.

A maior parte já recebe o Bolsa Família, mas a associação entre miséria e altos índices de analfabetismo dificulta modificações mais significativas nessa condição. (Dos brasileiros com 15 anos ou mais, nessa faixa de renda, e que vivem na zona rural, 30,3% são analfabetos. Na área urbana, esse índice é de 22%.)

Em razão desse analfabetismo, da baixa escolaridade e da ausência de formação profissional, a metade dos brasileiros mais pobres tem até 19 anos de idade e as crianças de até 14 anos representam um quarto das pessoas em extrema pobreza.

3.3 As despesas com ações e serviços de saúde

A Avaliação da Seguridade Social adota como definição para as despesas com as ações e programas de saúde como sendo aquelas realizadas no âmbito exclusivo do Sistema Único de Saúde – SUS e as demais despesas de custeio e de pessoal ativo do Ministério. São excluídas despesas com juros, encargos e amortizações de dívida e ainda despesas com benéficos de transferência de renda. Essa definição segue as determinações das Leis de Diretrizes Orçamentárias.

A partir de 2000, os serviços públicos de saúde ganharam uma proteção constitucional. Ficaram estabelecidos com a Emenda Constitucional n.º 29 (EC 29) limites mínimos de gastos com ações e serviços públicos de saúde para a União, estados, DF e municípios. Entretanto, não há ainda regulamentação do que pode ser considerado como ações e serviços de saúde. Estados e municípios inflam essas despesas com programações diversas, diminuindo os

gastos efetivos em saúde e complicando os controles externo e social sobre essas despesas.

O Congresso Nacional discute a regulamentação da EC 29 contida no Projeto de Lei Complementar - PLP nº 306, de 2008, em tramitação na Câmara dos Deputados, e a sua aprovação é um passo importante. Esse projeto amplia os recursos que a União vai alocar na Saúde, e regulamenta as despesas, impedindo que os recursos financiem ações estranhas à saúde em estados e em municípios. O resultado é duplamente favorável ao crescimento real das programações em ações e em programas de saúde pública. São ainda instituídos mecanismos sociais de controle e coibidas práticas hoje reiteradas para o desvio dos recursos.

Embora falte apenas uma votação¹⁵ para encerrar a tramitação na Câmara, as dificuldades em avançar nessa regulamentação estão divididas em dois grandes blocos: enquanto o governo federal busca a criação de uma nova fonte de recursos, a Contribuição Social para a Saúde, para assumir maiores encargos com o financiamento, há a oposição ao projeto, principalmente de muitos governos estaduais, que se sentem confortáveis diante da ausência da regulamentação quanto aos serviços de saúde.

É premente discutirmos o processo de financiamento da saúde pública, pois os graves problemas que a sociedade enfrenta no que se refere à saúde pública não se resolverão exclusivamente melhorando a gestão do sistema. Faltam recursos e, além disso, uma parcela do dinheiro que deveria ser gasto em ações de saúde é desviada pela falta de uma regulamentação adequada que discipline essas despesas.

A Tabela 14 apresenta os dados desde 2005 das despesas do Ministério da Saúde, discriminando os seus principais itens. O comparativo entre 2009 e 2010 apresenta um aumento insignificante de 4,9%, incapaz de repor as perdas inflacionárias. Isto porque as regras de vinculação dos recursos da União associam os recursos mínimos de 2010 à evolução nominal do PIB de 2009 – que cresceu muito pouco, uma variação real negativa e um deflator muito pequeno. Pelo mesmo motivo, as despesas de 2009 cresceram bastante, pois o PIB de 2007 apresentou uma variação nominal de 12,3%, derivada de um crescimento real de 6,1% e de um deflator de mesma ordem de grandeza. As despesas para 2012 também crescerão mais, pois a referência será o PIB de 2010, que cresceu 16,9% (7,5%, em termos reais).

15 Para a *ultimação* da votação do PLP 306/2008, falta apenas um destaque relacionado à Contribuição Social para a Saúde.

Tabela 14: Evolução das despesas do Ministério da Saúde, com ações e serviços de saúde pública, de 2005 a 2010, valores correntes, e a variação percentual entre 2010 e 2005.

Valores correntes, em R\$ milhões

Subfunção	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2010/ 2005 (%)
Assist. Hospitalar e Ambulatorial	18.154,5	20.088,6	23.069,7	25.494,3	28.964,8	30.754,2	69,4
Atenção Básica	5.933,5	6.649,6	7.822,8	8.602,3	9.370,4	10.246,2	72,7
Administração Geral	3.406,4	4.817,8	4.994,9	5.891,4	6.962,6	7.761,0	127,8
Suporte Profilático e Terapêutico	2.970,0	3.787,5	4.304,0	4.751,0	6.057,8	5.998,9	102,0
Vigilância Epidemiológica	1.850,8	2.217,4	2.074,7	2.217,9	3.392,1	2.976,5	60,8
Saneamento Básico Urbano	655,6	928,7	1.301,5	898,3	950,4	780,2	19,0
Vigilância Sanitária	185,5	257,9	249,8	272,5	291,2	281,5	51,8
Saneamento Básico Rural	83,8	177,5	253,3	294,3	323,2	177,9	112,4
Outras programações	1.268,2	1.815,3	1.719,7	1.842,5	1.948,8	2.119,3	67,1
Total geral	34.508,2	40.740,3	45.790,4	50.264,5	58.261,4	61.095,8	77,0

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

Em relação a esse período desde 2005, as despesas cresceram nominalmente 77%, quando as receitas de contribuições sociais aumentaram 59%, depois de computadas as perdas da CPMF. Dois terços dessas programações estão associados a transferências para estados e municípios em ações voltadas para a atenção básica e para o atendimento hospitalar e ambulatorial.

Mesmo com toda a expansão da atenção básica, onde estão as equipes de saúde das famílias, os postos de saúde, laboratórios para exames e outros pontos de entrada dos usuários para atendimento no SUS, os valores aportados são muito baixos. São serviços prestados quase que exclusivamente pelos municípios e, além do subfinanciamento, há muitos outros problemas que envolvem as dificuldades de universalização e de interiorização dos serviços, a precarização das relações de trabalho dos profissionais, etc.

Já as despesas com Atendimento Hospitalar e Ambulatorial significam quase a metade das despesas com a saúde. Aí está incluída a maior parte das ações de alto custo, procedimentos complexos, muitas vezes prestadas por particulares.

A Tabela 15 apresenta a evolução dessas despesas atualizadas pelo INPC.

Tabela 15: Evolução das despesas do Ministério da Saúde, com ações e serviços de saúde pública, de 2005 a 2010, valores constantes, e a variação percentual entre 2010 e 2005.

Valores constantes (INPC) em R\$ milhões de dez/2010

Subfunção	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2010/ 2005 (%)
Assist. Hospitalar e Ambulatorial	24.197,3	25.537,0	27.804,8	28.799,5	31.238,3	31.566,2	30,5
Atenção Básica	7.908,5	8.453,1	9.432,7	9.718,0	10.097,3	10.511,8	32,9
Administração Geral	4.540,2	6.124,5	6.030,3	6.662,5	7.514,9	7.953,5	75,2
Suporte Profilático e Terapêutico	3.958,5	4.814,8	5.175,8	5.348,2	6.516,0	6.125,5	54,7
Vigilância Epidemiológica	2.466,8	2.818,8	2.485,5	2.491,6	3.632,5	3.032,6	22,9
Saneamento Básico Urbano	873,8	1.180,6	1.536,6	995,7	1.011,9	780,8	-10,6
Vigilância Sanitária	247,2	327,9	298,7	307,4	313,2	286,9	16,0
Saneamento Básico Rural	111,7	225,7	299,3	326,2	344,1	178,0	59,4
Outras programações	1.690,3	2.307,6	2.063,5	2.068,1	2.093,5	2.158,3	27,7
Total geral	45.994,4	51.789,9	55.127,3	56.717,2	62.761,6	62.593,6	63,1

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

Tomadas em valores constantes, como citado anteriormente, as despesas de 2010 foram inferiores às de 2009. Mas, no período de 2005 a 2010, elas cresceram 36%.

Mesmo assim, gastamos muito pouco em saúde pública. Segundo a Organização Mundial da Saúde – OMS –, sistemas de cobertura universal, como o brasileiro, demandam 6,5% do PIB (a saúde universal em Cuba custa 10% do PIB); entretanto, somando-se os gastos das três esferas, chega-se a 3,7%, um valor pouco superior à metade do necessário.

Dados da Organização Pan Americana de Saúde¹⁶ indicam países onde sequer há a cobertura universal e que gastam muito mais, como EUA (7,8%),

¹⁶ Os dados estão disponíveis em *Situación de Salud en las Américas. Indicadores Básicos 2009*.

Canadá, (7,5%), México (4,9%), Argentina (4,6%), Chile (4,0%), Uruguai (9,0%).

No orçamento há outras ações de saúde. As desenvolvidas nos hospitais universitários são despesas da Seguridade, porque estão vinculados ao SUS. Não entram na conta dos recursos mínimos da Saúde, por serem despesas no âmbito do Ministério da Educação. Assim, estão na seção relativa às 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.

3.4 Assistência Social Geral

Os benefícios de ação continuada e os do Bolsa Família, embora representem a maior parte das despesas da assistência social, não equacionam o conjunto dos problemas do setor. É necessário ainda um conjunto de ações, visando à construção da cidadania e à geração de renda dos segmentos sociais mais pobres da sociedade.

A associação de políticas da Seguridade, como construção de cisternas e a aquisição de alimentos dos assentamentos rurais, a outras ações do Orçamento Fiscal, como o Luz no Campo, permitiu um aumento da renda própria de segmentos sociais antes altamente desprotegidos.

A Tabela 16 apresenta a evolução recente das despesas do MDS, com o detalhamento dos principais programas assistenciais, em valores correntes.

O conjunto das programações vem crescendo dada a importância governamental para as ações e serviços de assistência. A partir do Orçamento de 2006, as determinações do Programa Nacional de Assistência Social e as programações do Sistema Único de Assistência Social aparecem identificadas. No detalhamento, percebe-se o grande avanço na execução dessas despesas.

Tabela 16: Evolução das despesas do Ministério do Desenvolvimento Social, com ações e serviços de assistência social, em valores correntes, milhões de reais

Valores correntes, em R\$ milhões

Subfunção	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2010/ 2005 (%)
Assistência à Criança e ao Adolescente	526,4	248,3	279,9	483,9	618,3	664,3	26,2
Assistência Comunitária	435,5	1.297,0	1.315,7	1.356,3	1.323,2	1.333,8	206,3
Alimentação e Nutrição	348,1	384,3	403,6	531,5	544,2	663,0	90,5
Saneamento Básico Rural	64,3	62,0	65,8	76,4	82,4	156,1	142,9
Outras programações	324,4	190,4	235,7	229,4	202,8	281,5	-13,2
Total geral	1.698,6	2.181,9	2.300,8	2.677,6	2.771,0	3.098,8	82,4

Detalhamento dos principais programas	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Erradicação trabalho infantil	212,6	198,4	215,8	241,6	284,0	260,4
Acesso à alimentação	150,8	583,5	619,0	683,5	735,5	905,3
Proteção social básica		535,6	674,6	635,3	578,3	520,8
Proteção social especial		95,4	117,1	184,5	165,8	146,8
Pró Jovem				149,7	252,7	335,1
Soma	363,3	1.412,9	1.626,5	1.894,6	2.016,3	2.168,4

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

3.5 Previdência Social, pessoal e outras despesas do MPS

Esse grupo de despesas analisa programações administrativas e operacionais do MPS, já que a arrecadação das contribuições previdenciárias foi deslocada após a criação da Secretaria da Receita Federal do Brasil, e as despesas com benefícios estão em outras seções. Assim, preponderam as despesas com pessoal ativo¹⁷, modernização tecnológica e instalação e funcionamento das unidades de atendimento.

¹⁷ As despesas de pessoal, incluídas na Tabela 17 como de Administração geral, diferem das lançadas no Fluxo de caixa do INSS. Primeiro, pelo critério de apuração, nessa Tabela estão lançados os valores liquidados e não os pagos pelo regime de caixa. Segundo, porque aqui não estão computadas as despesas com servidores inativos e pensionistas. Nos estudos da ANFIP, essas despesas são agregadas em regimes próprios.

Tabela 17: Evolução das despesas do Ministério da Previdência Social, em valores correntes, milhões de reais

Valores correntes, em R\$ milhões

Especificação	2005	2006	2007	2008	2009	2010
previdência eletrônica, cadastro e modernização tecnológica	311,8	485,7	514,0	539,0	598,6	645,6
Funcionamento e instalação de unidades	376,7	459,5	517,8	600,0	976,7	721,8
precatórios, exceto benefícios	282,0	578,5	343,1	354,9	773,3	356,4
Administração e outras despesas	2.389,5	3.010,2	3.381,2	3.258,1	3.913,7	4.754,1
Total	3.359,9	4.533,9	4.756,2	4.751,9	6.262,3	6.478,0

Fonte: STN. Org. ANFIP.

O item de despesa que mais cresce tem sido o de instalação e funcionamento de agências, fruto da expansão e da interiorização da rede própria de atendimento. Atualmente, são 1.209 Agências da Previdência Social e, entre essas, 10 para Benefícios por Incapacidade, 17 para Demandas Judiciais e 68 unidades móveis (PREVMóvel), sendo 64 carros e 4 barcos.

Além da expansão das unidades, promovida em 2009, têm ganhado destaque as despesas com a modernização tecnológica e com a Previdência eletrônica. A central de atendimento telefônico e até mesmo os serviços disponibilizados pela página têm proporcionado maior agilidade no atendimento.

3.6 Outras ações da Seguridade Social

A programação da Seguridade inclui ações e programas executados em outros 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 legalmente financiada com recursos das contribuições sociais.

Em 2010, merece destaque o crescimento das ações de merenda escolar e dos hospitais universitários (HU). As despesas com a merenda aumentaram 50% e passaram a atender a toda a educação básica, inclusive o segundo grau. E os hospitais universitários vêm merecendo uma atenção especial, por parte do MEC, em ações de reestruturação e de revitalização. O aumento das

despesas com os HU foi muito significativo. Os valores de 2010 foram cinco vezes superiores aos de 2008.

Tabela 18: Evolução das despesas em outras ações da Seguridade Social, realizadas em diversos órgãos, valores correntes, em milhões de reais

Valores correntes, em R\$ milhões

Especificação	2005	2006	2007	2008	2009	2010
ações junto à infância e adolescência	32,3	28,2	73,9	89,1	116,8	52,4
ações saneamento	33,7	54,2	1.554,9	1.780,5	3.020,2	1.718,5
assistência e alimentação do educando	1.235,8	1.487,0	1.526,1	1.513,0	2.025,0	3.041,4
hospitais de ensino	366,3	403,3	196,2	496,8	1.999,2	2.672,9
outras ações de seguridade social	72,4	18,9	13,7	14,3	12,4	6,4
Soma	1.740,5	1.991,7	3.364,7	3.893,7	7.173,7	7.510,4

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

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

As discussões sobre estar ou não o FAT na Seguridade Social - o conjunto de ações de saúde, Previdência e assistência social – são ponto pacífico. Vale lembrar que a Constituição definiu ser a proteção ao 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 fonte de financiamento exclusiva do Orçamento da Seguridade Social.

Em atenção aos mandamentos das Leis de Diretrizes Orçamentárias também as receitas financeiras do FAT integram o Orçamento da Seguridade.

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 na 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 meses¹⁸. O valor do benefício corresponde a uma fração dessa média, calculado por faixas, limitado a um teto. O abono salarial é devido aos trabalhadores que estiveram registrados, no ano anterior, com uma média salarial inferior a dois salários mínimos. O valor desse benefício é um salário mínimo.

Em 2009, as despesas com os benefícios do seguro desemprego cresceram muito. Além do grande número de demissões ocorridas no último trimestre de 2008, principalmente em dezembro, foram instituídos prestações adicionais a esses trabalhadores demitidos. Também foi utilizada, nesse período, a suspensão do contrato de trabalho, mediante negociação, tendo o trabalhador direito a uma bolsa qualificação, vinculada a sua participação em programas de qualificação e de treinamento, paga pelo FAT.

Em 2010, as despesas voltaram à normalidade e os valores pagos em seguro desemprego cresceram muito pouco, apenas 3,5%.

A Tabela 19 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.

Mesmo depois de anos sucessivos de geração e de formalização do emprego, as despesas com pagamento do seguro desemprego são altas, em função da grande rotatividade presente no mercado de trabalho. Para se ter uma idéia, 2010 foi o ano em que o resultado de mercado de trabalho foi o maior de toda a série do CAGED. O ano terminou com 2.137 mil trabalhadores empregados a mais com carteira assinada. Mas, para chegar a esse valor, as empresas contrataram 19,2 milhões de trabalhadores e demitiram outros 17,1 milhões.

Também merece destaque na Tabela a pequena cobertura do seguro desemprego dos trabalhadores domésticos. Isto é resultado de um modelo onde a maior parte desses trabalhadores são precarizados e mesmo aqueles que têm carteira assinada para fazerem jus ao benefício é preciso que sejam incluídos no FGTS. Infelizmente os contratantes não são obrigados a fazê-lo.

¹⁸ 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.

Tabela 19: Evolução dos pagamentos realizados com benefícios do FAT e as despesas das principais ações do Fundo, de 2005 a 2010.

Valores correntes, em R\$ milhões

Especificação	2005	2006	2007	2008	2009	2010
abono salarial	2.755,1	3.957,2	5.096,3	5.975,3	7.564,5	8.758,2
seguro desemprego	8.396,3	10.601,0	12.353,0	14.152,6	18.583,3	19.234,6
seguro desemprego trab doméstico	8,9	10,5	12,6	15,1	16,6	20,4
seguro desemprego pescador	212,4	331,1	484,4	540,4	908,3	1.179,1
seguro desemprego resgate trab. escravo	1,8	4,2	5,0	6,1	4,4	3,0
Total benefícios	11.374,5	14.904,0	17.951,4	20.689,6	27.077,1	29.195,5
Outras ações do FAT	546,0	682,9	684,1	724,4	666,4	416,7
Total de benefícios e outras ações do FAT	11.920,5	15.586,9	18.635,4	21.414,0	27.743,5	29.612,2

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

4 A Previdência Social em 2009

Os bons números apresentados pela Previdência Social demonstram o acerto de contextualizar qualquer análise dentro da Seguridade Social e do chamado mundo do trabalho.

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

Como uma política responsável por assegurar aos trabalhadores uma renda substitutiva para os momentos de incapacidade laboral, precisa estar em sintonia com condições demográficas, população em idade ativa, taxas de ocupação de mão-de-obra, desemprego e desalento, massa salarial, salário médio, produtividade do trabalho etc. As condições de financiamento, o sistema de carências e requisitos e a definição dos valores de benefícios dependem de todos esses fatores, para assegurar o acesso dos trabalhadores ao vínculo previdenciário e aos seus benefícios.

Em 2010, os números do mercado de trabalho foram muito bons para a geração de emprego e até mesmo para a remuneração dos trabalhadores. Mas essas melhorias que vêm ocorrendo há vários anos ainda são insuficientes para romper com os frutos acumulados da desestruturação do mercado de trabalho promovida ao longo dessas quase duas décadas de neoliberalismo.

Embora o desemprego esteja nos níveis mais baixos desde que a atual série passou a ser medida, o desalento, a quantidade de pessoas que sequer estão procurando emprego ainda é alta, especialmente entre os jovens. Ressalte-se que, segundo o IPEA¹⁹, esse desalento decorre de uma percepção do

19 Sistema de Indicadores de Percepção Social, fevereiro de 2011

trabalhador de que as exigências para a ocupação das vagas estão acima das suas possibilidades, faltando-lhe escolaridade ou experiência exigidas.

4.1 A Previdência Social e o mercado de trabalho em 2010

Desde 2004, a necessidade de aporte de outros recursos da Seguridade Social para cobrir despesas previdenciárias tem uma tendência de queda em relação ao PIB. E mesmo em valores nominais tem se comportado em relativa estabilidade. Figura como ponto fora dessa curva o ano de 2009, quando o ritmo de geração de emprego caiu.

É o resultado direto de melhorias na economia e no mercado de trabalho, maior número de contratações e queda da informalidade. Nesse período, as receitas das contribuições previdenciárias cresceram em percentuais acima da evolução das despesas. O recorde de empregos gerados em 2010 (2,1 milhões) ajuda a ilustrar esse bom momento.

Tabela 20: Saldo de contratações e demissões do mercado formal de trabalho, 1995 a 2010, em milhares de postos

Saldo em milhares de postos de trabalho

	1995-1998	1999-2002	2003-2007	2007	2008	2009	2010
até 1,0	608,7	869,0	1.324,9	517,9	26,7	490,8	728,7
1,01 a 1,5	625,2	1.661,7	3.249,5	1.018,3	515,8	1.060,6	1.410,1
1,51 a 2,0	151,6	834,7	1.163,2	286,3	1.040,0	8,8	301,5
2,01 a 3,0	-171,1	129,4	13,9	-39,4	174,9	-245,9	-127,8
3,01 a 4,0	-532,3	-376,9	-269,1	-46,3	-118,5	-111,1	-74,3
4,01 a 5,0	-420,6	-312,3	-214,6	-47,1	-71,9	-63,5	-38,6
5,01 a 7,0	-565,1	-407,7	-278,8	-37,9	-40,9	-63,1	-37,6
7,01 a 10,0	-399,3	-284,6	-166,9	-16,6	-47,8	-38,9	-12,5
10,01 a 20,0	-420,5	-257,5	-153,4	-19,6	-24,8	-37,6	-18,4
MAIS DE 20,0	-186,3	-111,3	-79,5	-11,5	-6,5	-20,3	-8,9
IGNORADO	201,3	41,6	33,9	13,2	-11,8	15,4	14,7
Total do período	-1.108,6	1.786,2	4.623,1	1.617,4	1.435,2	995,1	2.136,9
Média anual	-277,1	446,5	1.155,8	1.617,4	1.435,2	995,1	2.136,9

Fonte: CAGED - MTE. Org. ANFIP e Fundação ANFIP.

A partir de 2007, com maiores índices de crescimento econômico e de

formalização da economia e das empresas, o país aumentou muito o ritmo de contratações, salvo pela crise de 2009, que impactou o último trimestre de 2008 e todo o exercício de 2009.

Mas a tabela também mostra como os saldos positivos de contratação estão concentrados nas menores faixas de renda, de até um e meio salário mínimo.

Naturalmente que a política de aumentos reais para o salário mínimo favorece essa concentração, mas, para explicar todo esse resultado, é preciso compreender que, no atual momento, o padrão mundial de comparação de remuneração está muito baixo, parametrizado pela expansão do sudeste asiático (especialmente China e Índia) e do leste europeu (nos novos países).

A Tabela 21 apresenta os dados de receitas e de despesas do Regime Geral de Previdência Social desde 2004. Os números permitem acompanhar os valores oficialmente divulgados, que ignoram a existência das renúncias previdenciárias, e os valores com a compensação de renúncias e a reposição da parcela da CPMF que financiava parte da Previdência rural.

A Tabela mostra como o saldo que aparece sem considerar o efeito das renúncias vem caindo em relação ao PIB, desde 2008. O resultado dessa conta simplificada é anunciado mensalmente, e se presta a manter aceso o eterno discurso do déficit.

Ora, na imensa maioria dos países, essas contas são feitas considerando um tripé contributivo, incluindo também recursos do Tesouro. No Brasil, em 2010, as contribuições previdenciárias (segurados e empregadores), corresponderam à imensa maioria dos gastos previdenciários. Para cobrir todos esses benefícios urbanos e rurais, os aportes do Tesouro foram de apenas R\$ 44,2 bilhões (1,2% do PIB e 17% do total dos benefícios). Segundo o IPEA²⁰, na média dos países da União Europeia membros da OCDE, os recursos do Tesouro respondem por 36% das despesas previdenciárias – o dobro do verificado no Brasil.

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

Tabela 21: Receitas e despesas do Regime Geral de Previdência Social, com e sem compensação de renúncias, valores correntes de 2004 a 2010.

Valores correntes, R\$ milhões

		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Valores divulgados	Receitas	93.766,0	108.434,1	123.520,2	140.411,8	163.355,3	182.008,4	211.968,4	
	Despesas	128.742,6	146.010,1	165.585,4	185.293,4	198.949,8	223.849,5	254.858,6	
	Compensação previdenciária					612,2	1.026,1	1.325,2	
	Saldo	-34.976,6	-37.576,0	-42.065,2	-44.881,6	-36.206,7	-42.867,2	-44.215,4	
	Saldo % PIB	-1,80%	-1,75%	-1,78%	-1,69%	-1,20%	-1,36%	-1,20%	
Valores com CPMF e compensação de renúncias	Receitas	Previdenciárias	93.766,0	108.434,1	123.520,2	140.411,8	163.355,3	182.008,4	211.968,4
		CPMF-CSLL 1	6.997,4	7.663,2	8.420,1	9.574,3	5.884,5	9.032,6	8.936,9
		Renúncias	11.083,7	12.789,3	14.048,4	14.934,4	15.242,4	17.905,5	18.183,8
		Total	111.847,1	128.886,6	145.988,7	164.920,5	184.482,2	208.946,5	239.089,2
	Despesas	Benefícios	125.641,8	141.922,0	161.273,7	180.161,6	193.491,0	217.343,0	247.389,6
		Sentenças	3.100,8	4.088,1	4.311,7	5.131,8	5.458,8	6.506,5	7.469,0
		Compensação					612,2	1.026,1	1.325,2
		Total	128.742,6	146.010,1	165.585,4	185.293,4	199.562,0	224.875,6	256.183,8
	Saldo		-16.895,5	-17.123,5	-19.596,7	-20.372,9	-15.079,8	-15.929,1	-17.094,6
	Saldo % PIB		-0,87%	-0,80%	-0,83%	-0,77%	-0,50%	-0,51%	-0,47%

Nota: Até 2007, os valores da parcela da CPMF que era constitucionalmente associada do RGPS. Após 2008, a parcela da CSLL cobrada das instituições financeiras, elevada para compensar o fim da CPMF. Fonte: MPS e SRFB. Org. ANFIP e Fundação ANFIP.

Aqui, esses aportes têm diminuído ano a ano. Em relação ao PIB, eram de 1,8% em 2004 e de 1,2% em 2008. E serão ainda menores em 2011: o mercado de trabalho ainda está aquecido e não foi concedido aumento real para o salário mínimo e despesas com benefícios. Mesmo o valor apurado em meio à crise de 2009 (1,4%) foi ainda menor do que em 2007.

Quando são consideradas as renúncias, como determinado no Fórum de Previdência Social (2007), os valores caem para mais da metade.

O fim da CPMF prejudicou a conta da Previdência, especialmente para o subsistema dos trabalhadores rurais. Até 2007, a parcela da CPMF corre-

spondente a 0,10%²¹ 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 perdidas²². 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 ANFIP apresentam para discussão a proposta de considerar a CSLL do setor financeiro como associada ao subsistema rural, em substituição à CPMF perdida.

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.

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

A formalização da economia e dos empregos e o aumento dos postos de trabalho, especialmente nas áreas urbanas, justificam os resultados muito positivos apresentados para esse subsistema.

Não se trata apenas de um resultado econômico. O aumento do emprego formal acarreta uma ampliação da cobertura previdenciária e retirou forças do movimento por reformas na Previdência, que pretendia impor mais cortes de direitos, como a implantação da idade mínima.

Como mostra a Tabela 22, a receita realizada em contribuições previdenciárias superou benefícios pagos aos segurados urbanos em R\$ 7,7 bilhões. Quando são consideradas as renúncias, especialmente as das micro e pequenas empresas, as receitas superam as despesas em mais de R\$ 22,6 bilhões. Aliás, considerando as renúncias, o saldo positivo vem se repetindo desde 2007.

A partir do segundo semestre de 2008, desrespeitando as decisões tomadas no Fórum de Previdência Social, os relatórios mensais de Resultado

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

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

da Previdência Social passaram a não mais apresentar os valores relativos às renúncias previdenciárias, muito provavelmente porque os saldos positivos passaram a ser bastante significativos. Mesmo já sob os impactos da crise, que diminuiu o ritmo de contratações e resultou em centenas de milhares de demissões a partir de setembro de 2008, o saldo ainda foi positivo. Naquele momento, tanto quanto agora, a divulgação dos saldos positivos certamente alteraria 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. São lutas que 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.

Tabela 22: Receitas, renúncias e Despesas do Regime Geral de Previdência Social, subsistema urbano, 2005 a 2010

Valores correntes em R\$ bilhões

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Receitas	115,73	131,41	148,78	171,33	192,92	222,09
Previdenciárias	105,09	119,72	136,17	158,38	177,44	207,15
Renúncias	10,64	11,69	12,61	12,95	15,47	14,93
Despesas	118,63	133,22	147,39	159,56	179,00	199,46
Saldo (R\$ bilhões)	-2,90	-1,81	1,39	11,77	13,92	22,63
Saldo (% PIB)	-0,13	-0,08	0,05	0,39	0,44	0,62

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

Em 2007, ao considerar essas renúncias, a revelação de um pequeno saldo positivo (R\$ 1,4 bilhão) foi suficiente para os discursos de déficit.

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

O primeiro ponto da agenda diz respeito à 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 à aposentadoria por idade.

O atual ciclo de formalização e de contratações amplia a cobertura pre-

videnciária, como mostram os números da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD. Os dados de 2009, últimos disponíveis, indicam que, dos 92,7 milhões de trabalhadores ocupados, 49,6 milhões contribuíam para qualquer regime de Previdência, 53,5%. Em 2008 eram 52,1%. Mas até 2005, menos da metade possuía direitos previdenciários.

Mesmo que o aumento do emprego continue nessa tarefa da inclusão previdenciária, muitos dos segurados poderão estar impedidos de se aposentar por não contarem com 15 anos de contribuição, porque ficaram submetidos a situações de precarização durante uma parte importante de sua vida laboral.

O segundo ponto da agenda é a luta por reajustes acima da inflação para os reajustes dos benefícios que superam o valor do salário mínimo.

Mesmo compreendendo que os benefícios previdenciários recebem a correção inflacionária, a percepção generalizada do segurado é de que vem sendo excluído dos ganhos e das vantagens presentes no mercado de trabalho, principalmente da agenda de valorização do trabalho.

É verdade que a Constituição Federal proíbe a vinculação ao salário mínimo. Mas o regime de repartição contempla a solidariedade entre ativos e inativos. Assim, não seria nenhum absurdo que os reajustes dos aposentados e dos pensionistas que recebem benefícios acima do mínimo sejam maiores do que a inflação. É justo que os inativos percebam ganhos reais, o mais próximo possível, dos conquistados pelos trabalhadores ativos.

Vale lembrar que, 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 isso foi fruto de um acordo entre parlamentares e entidades sindicais e de aposentados. Esse foi um dos maiores aumentos reais já concedidos aos benefícios.

O aumento votado pelos parlamentares representou um acréscimo de despesas da ordem de R\$ 1,1 bilhão e, ainda assim, como mostrou a Tabela 22, o subsistema urbano – que recebe o impacto desses reajustes – foi muito superavitário.

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

O terceiro item da agenda é a luta contra o fator previdenciário. Instituído como um instrumento para reduzir o valor das aposentadorias consid-

eradas como precoces, o fator tem um efeito muito nocivo especialmente para as trabalhadoras. Hoje é cada vez mais importante o retorno à mesa de negociações para construir uma solução para esse impasse que leve à extinção do fator, sem substituí-lo por um requisito de idade mínima, como querem alguns. Uma boa negociação poderia resultar numa fórmula mista que incluísse reajustes acima da inflação para os atuais aposentados e outros mecanismos para o cálculo dos benefícios para os futuros aposentados.

É muito importante apressar as ações por essas ou por outras agendas de interesse dos trabalhadores. A cada dia cresce o discurso das grandes empresas pela diminuição de sua carga tributária, agora dirigida à contribuição patronal sobre a folha de salários.

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 tributária²³.

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. Mas, para que os trabalhadores possam extrair vantagens dessa agenda, deveriam entrar no acordo itens como a redução da terceirização ou a melhoria na regularidade fiscal e trabalhista das empresas.

Vale ressaltar que a maioria das empresas paga as suas contribuições previdenciárias calculadas pelo faturamento por estarem incluídas na legislação do chamado Simples-Nacional. De fato, os números indicam que, com a implantação do Sistema Simples, a contribuição patronal já vem sendo diminuída. A imensa maioria das empresas já paga a contribuição patronal em valores inferiores ao que resultaria do cálculo sobre a folha de salários. A renúncia relativa às contribuições previdenciárias das empresas integrantes do Simples em R\$ 9,6 bilhões²⁴ equivale ao total arrecadado em contribuições patronais das empresas do Simples. Na prática, portanto, para esse conjunto de 3,1 milhões de empresas, a contribuição patronal já está reduzida à metade.

Qualquer redução linear da cota patronal, sem critérios ou contrapartidas, privilegia as grandes empresas que já têm diminuído, pela automação, a quantidade de trabalhadores envolvidos na produção de bens e de serviços.

23 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%.

24 Demonstrativo de Gastos Tributários 2009, SFRB

Assim, proporcionalmente ao seu faturamento ou ao seu lucro, essas empresas pagam muito pouco para a Previdência, apropriando-se dos ganhos de produtividade do trabalho.

O IPEA, em 2008²⁵, 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.

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

É preciso sempre reafirmar que os benefícios previdenciários rurais são contributivos, para negar-lhes qualquer natureza assistencial. São previdenciários 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. Integram o mesmo regime geral de repartição, com a solidariedade entre cidade e campo e são financiados pela mesma pluralidade de fontes.

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

A figura do segurado especial rural atende plenamente às condições econômicas e do mercado de trabalho do campo brasileiro. Além de proprietários e assalariados, ainda vigoram inúmeras relações de trabalho não-assalariadas; uma grande presença de pequenos produtores, arrendatários e meeiros; processos econômicos baseados em relações familiares, e onde se

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

misturam relações mercantis mais avançadas com produções para autoconsumo, associativismo, cooperativismo e troca.

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

A Tabela 23 apresenta os dados de receitas, despesas e renúncias do subsistema rural de previdência. As renúncias relacionadas pela SRFB referem-se tão somente às relativas à imunidade do setor exportador. O fato da contribuição sobre a produção rural resultar inferior ao devido pela contribuição sobre a folha não é considerado renúncia, mas somente um critério alternativo de contribuição.

Tabela 23: Evolução de receitas, despesas e renúncias do RGPS, subsistema rural, 2005 a 2010, valores correntes e % do PIB.

Valores correntes em R\$ bilhões

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Receitas	13,16	14,58	16,15	13,15	16,03	17,00
Previdenciárias	3,35	3,81	4,25	4,97	4,56	4,81
CPMF - CSLL	7,66	8,42	9,57	5,88	9,03	8,94
Renúncias	2,15	2,36	2,33	2,29	2,43	3,25
Despesas	27,39	32,37	35,19	40,00	44,85	55,73
Saldo (R\$ bilhões)	-14,23	-17,79	-19,04	-26,85	-28,82	-38,72
Saldo (% PIB)	-0,66	-0,75	-0,72	-0,89	-0,92	-1,05

Importante: a CPMF foi extinta em 2007, para 2008 e 2009, foram utilizada a CSLL relativa ao setor financeiro. Fonte: MPS para receitas e despesas previdenciárias; SRFB para renúncias e receita da CSLL relativa ao setor financeiro. Org. Anfip e Fundação Anfip.

A realidade demonstra que a contribuição que recai sobre as relações de comercialização da produção agrícola não é capaz de financiar os benefícios que surgem das relações de trabalho no campo. Vários fatores contribuem para esse resultado.

A fragmentação e a dispersão dessas transações comerciais dificultam

a fiscalização e o controle e facilitam a sonegação da contribuição rural sobre a comercialização.

Os dados do IBGE demonstram que a produção agrícola decaiu no PIB desde a década de 70, quando correspondia a 12% do PIB. Hoje equivale a 5,1%. E, ainda, é preciso considerar que a contribuição previdenciária rural não incide sobre a renda proveniente da exportação. Ou seja, as regras excluem do dever de contribuir exatamente a parcela mais avançada e mais rentável da produção agropecuária.

Também diminuiu a participação da força de trabalho rural da população ocupada. A PNAD indica que 18,3% da força de trabalho ocupada estão em atividades rurais, mas em 1970, 44% dos trabalhadores eram rurais. Isto significa que as aposentadorias e pensões que são pagas decorrem desse quantitativo de trabalhadores, proporcionalmente muito maior que existiu nesses últimos 30 anos. 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, na média entre 2007 e 2008, caiu mais ainda para 35,8%.

A solução está em equacionar o alto grau de sonegação previdenciária e aprofundar as políticas que visam melhorias das condições de vida no campo.

5 Pela não renovação da Desvinculação das Receitas da União

A Desvinculação das Receitas da União, criada em 1994, pela Emenda Constitucional de Revisão (ECR) n° 1, foi uma das várias medidas de ajuste fiscal preparatórias para o Plano Real.

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.

Iniciou-se como Fundo Social de Emergência (FSE) e recebia, além de outras parcelas, 20% da arrecadação total dos impostos e contribuições, à época inclusive as contribuições previdenciárias.

Em 1996, foi renovado (EC n.º 10) 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. E novamente, por mais dois anos, em 1997. Em 2000, transfigurou-se em Desvinculação de Receitas da União (DRU), pela EC n.º 27, renovada pelas Emendas Constitucionais n.º 42, de 2003, e 56, de 2007. A partir do Orçamento de 2000, a desvinculação deixou de atingir as contribuições previdenciárias.

Esse conjunto transitório-permanente já durou 18 anos. Mas, se nenhuma emenda constitucional for apresentada e aprovada, a vigência da DRU encerra-se em 2011.

A Tabela 24 apresenta os efeitos dessa desvinculação para o Orçamento da Seguridade Social.

Tabela 24: Receita de contribuições sociais selecionadas e os efeitos da desvinculação promovidos pela DRU

Valores correntes, em R\$ milhões

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Receita de contribuições sociais	168.611	175.870	200.408	196.484	193.879	229.298
Cofins	89.597	90.341	101.835	120.094	116.759	140.023
CPMF	29.120	32.493	36.382	1.004	0	0
CSLL	26.232	27.266	33.644	42.502	43.592	45.754
PIS / PASEP	22.083	23.815	26.116	30.830	31.030	40.373
Outras contribuições	1.578	1.956	2.431	2.054	2.497	3.148
Valores desvinculados	32.496	33.806	38.550	39.255	38.776	45.860

Fonte: dados da STN. Org. ANFIP.

Na esfera federal, além da Seguridade Social, era afetada a Educação.

Para a Educação, a DRU acabou antes. Desde 2009, a desvinculação vem diminuindo por força da EC 59. A educação perdia muito com a DRU. A metodologia de cálculo da desvinculação utilizada pela Secretaria do Tesouro ampliava 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, da qual, do total de impostos arrecadados, são subtraídas as transferências por repartição²⁶. Até 1994, as desvinculações de impostos atingiam tanto a educação quanto as transferências. Em 1995, deixaram 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 25.

Em 2008, a DRU retirou da educação R\$ 9,2 bilhões. Com a perda parcial dos seus efeitos a partir de 2009, os desvios caíram para R\$ 5,5 bilhões. Em 2010, último ano dessa transição, eram de R\$ 2,6 bilhões. Em 2011, a educação pode contar com a integralidade da vinculação constitucional de 18% da receita líquida de impostos.

26 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

Tabela 25: Evolução da receita de impostos, a parcela vinculada à educação, os recursos vinculados ao Fundeb e as desvinculações da DRU; de 2005 a 2011

Valores correntes em R\$ bilhões

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
18% dos imp. à educação - Sem a DRU	16,1	17,7	24,3	27,4	26,5	31,9	37,3
% DRU sobre vinculação educação (EC 59)	20,0%	20,0%	20,0%	20,0%	12,5%	5,0%	0,0%
Sob os efeitos da DRU	10,5	11,6	17,0	18,2	21,0	29,2	37,3
Perdas com a DRU	5,6	6,1	7,2	9,2	5,5	2,6	0,0
Recursos impostos vinculados à educação	16,2	19,7	24,3	28,3	36,7	48,5	
Transferências obrigatórias pelo Fundeb				4,6	8,2	11,5	

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. Org. ANFIP.

Some-se a esse fato a criação, em 2006, do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica – Fundeb –, que substituiu o Fundef. Ele determina a ampliação dos recursos federais na educação básica, ao contrário do que ocorria no Fundef. Os valores são significativos e ampliam os gastos mínimos do governo central na educação. Isto explica, em parte, o bom momento de financiamento dessas ações.

A luta contra a renovação da DRU é um passo importante, que deve ser acompanhado pela ampliação de recursos para as ações de saúde, Previdência e assistência social.

6 Os regimes previdenciários próprios de servidores e de militares

Os regimes próprios de Previdência de servidores e de militares enfrentam duras críticas, sempre pautadas no grande volume de despesas a eles relacionadas. Embora sejam regimes previdenciários distintos, sempre apresentam em conjunto os dados dos dois regimes, para reforçar as idéias do seu tamanho.

Sendo diferentes, devem ser analisados em separado, sob critérios atuariais e financeiros, como determina a 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 Fazenda²⁷, sobre a execução orçamentária agregam os dois regimes, apresentando um único resultado. Também 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 nessa associação. Primeiro, os militares não são servidores públicos desde a Emenda Constitucional n.º 18, de 1998. Segundo, não há um único regime englobando servidores públicos e militares; cada segmento possui o seu próprio regime previdenciário. Um relatório construído dessa maneira, desinformando, tornou-se um instrumento pela manutenção,

²⁷ 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_orcamentaria.asp

por exemplo, da contribuição de aposentados e pensionistas durante a tramitação da Proposta de Emenda à Constituição n.º 555, de 2006.

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

6.1 O Regime Próprio de Previdência dos Servidores federais

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

O regime carrega um grande estoque de benefícios concedidos anteriormente e várias reformas de desmonte do Estado deixaram um descompasso entre ativos e inativos. E a cada reforma, a desproporção se amplia, pois mais e mais servidores antecipam a sua aposentadoria para escapar dos efeitos das mudanças.

A evolução recente de suas receitas e despesas demonstra que, à exceção de 2009 - o valor do PIB do ano da crise distorce tanto receitas quanto despesas -, as receitas crescem em patamares superiores ao PIB, ao contrário das despesas, que têm uma tendência de queda. Em consequência, a necessidade de cobertura do regime cai frente ao PIB. A Tabela 26 apresenta esses números de 2005 a 2010. A Tabela mostra como, nesses seis anos, as receitas cresceram 104%, e as despesas, 63%

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.

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.

Tabela 26: Receitas, despesas e necessidade de cobertura, do Regime Próprio de Previdência dos Servidores federais, 2005 a 2010, em valores correntes e % do PIB

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

Classificação	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Contribuição de segurados	4.189,3	4.908,0	5.648,8	6.627,5	7.558,6	8.574,2
Ativos	3.199,2	3.668,0	4.224,9	5.000,1	5.724,0	6.487,1
Inativos	769,4	928,6	1.059,9	1.211,2	1.368,8	1.565,6
Pensionistas	220,6	311,4	364,0	416,2	465,8	521,4
Contribuição patronal	8.378,6	9.815,9	11.297,6	13.254,9	15.117,1	17.148,5
Total de receitas	16.757,2	19.631,9	22.595,3	26.509,8	30.234,2	34.296,9
% PIB	0,59%	0,62%	0,64%	0,66%	0,72%	0,70%
Despesas com benefícios	26.558,3	28.604,6	31.278,9	34.473,2	39.570,8	43.480,0
% PIB	1,24%	1,21%	1,18%	1,15%	1,26%	1,18%
Necessidade de cobertura	-13.990,4	-13.880,7	-14.332,5	-14.590,9	-16.895,1	-17.757,3
% PIB	0,65%	0,59%	0,54%	0,49%	0,54%	0,48%

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

Outro fator que precisa ser analisado para compreensão da disparidade entre os quantitativos de ativos e de inativos está relacionado à própria estrutura do Estado. Em decorrência de mudanças dessa natureza, alguns órgãos federais acomodam uma grande desproporção, porque foram transformados. No Ministério das Comunicações, por exemplo, há pouco mais de 2000 servidores ativos e 31 mil inativos, porque há aposentadorias e pensões relativas a servidores dos Correios, antes de serem transformados em empresa pública. Hoje, os atuais trabalhadores da ECT são filiados ao RGPS e, portanto, situações bem similares podem ser encontradas nos Ministérios dos Transportes, Saúde, Integração Nacional e Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Seja porque foram em parte extintos, privatizados ou municipalizados (como a prestação de serviços de saúde – antes INAMPS, hoje SUS), esses órgãos contavam no passado com estrutura muito maior do que a atual. Esses cinco Ministérios têm 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.

O servidor não pode responder por essa desproporção. 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.

O maior problema é que a diferença entre receitas e despesas vai aumentar tão logo seja aprovado o regime de Previdência complementar do servidor. Do ponto de vista das receitas, o novo servidor passa a contribuir para o RPPS somente o valor do teto do RGPS. Sem a Previdência complementar contribuiria sobre a integralidade da sua remuneração. Também a União vai contribuir efetivamente para o Fundo de Previdência e isso vai aumentar as despesas com encargos da folha de salários. Hoje a contribuição patronal é apenas contábil e somente uma pequena parcela aparece nas despesas. A natureza privada do Fundo vai exigir a transferência desse montante.

Isto significa que as contribuições dos servidores ativos para o RPPS vão diminuir, na medida em que o quadro de pessoal for sendo recomposto, e as despesas com pessoal vão crescer pela imposição de mais um encargo. Esclarecer essa situação é fundamental para afastar desde já interpretações que busquem sacrificar direitos dos servidores ou aposentados para corrigir essa situação.

Vale lembrar que regras de contribuição, requisitos e exigências para a aposentadoria dos servidores já são maiores do que as aplicáveis aos trabalhadores do RGPS. Além da idade mínima para os servidores que ingressaram no setor público posteriormente a 1998, há determinação de tempos mínimos de efetivo exercício no serviço público (25 anos), na carreira (15 anos) e no cargo (5 anos). Como resultado desse conjunto de mudanças, em 2009, a idade média dos servidores aposentados foi de 61,5 anos, e das servidoras, de 58 anos²⁸. Essas idades são superiores às idades mínimas exigidas pelo texto constitucional, o que deveria ser suficiente para afastar as críticas que apontam privilégios nesse regime.

E, mesmo assim, um servidor contratado posteriormente a 2004 não tem direito nem à integralidade nem à paridade. O seu benefício será calculado pela sua média contributiva e corrigido pelos índices aplicáveis ao RGPS.

28 Segundo o **Boletim Estatístico de Pessoal, Ministério do Planejamento**.

Considerações finais

A Seguridade Social apresentou em 2010 um saldo muito expressivo. As receitas superaram as despesas em R\$ 58 bilhões. Não foram criadas receitas novas, nem ampliadas alíquotas das contribuições sociais. O salário mínimo, que é um dos fatores que mais impactam as despesas, recebeu 9,7% de reajuste, além da inflação, foram 5,8% de reajuste real. Os benefícios previdenciários de valor acima do salário mínimo também foram reajustes acima da inflação. Os benefícios do bolsa-família foram ampliados.

A explicação para o aumento do saldo não foi um acréscimo da carga tributária nem o corte de direitos. Mas, o grande crescimento econômico de 2010, que repercutiu positivamente na arrecadação.

Essa percepção é muito importante. Uma economia que cresce e se desenvolve viabiliza o financiamento dos programas de governo. Permite a expansão dos direitos e dos serviços públicos. Possibilita a realização dos investimentos necessários à expansão da própria economia.

Durante muitos anos, o país esteve condenado a apresentar baixos níveis de crescimento econômico, até mesmo inferiores às médias mundial e da América Latina. Isto foi resultado direto de políticas construídas dentro de um receituário que priorizava outros interesses.

A partir de 2005, um novo ciclo se iniciou. O país cresceu muito mais, por vários anos. Não cresceu concentrando renda, mas distribuindo. Vários preceitos contidos na Constituição Federal começaram a sair do papel. Foi dada importância ao desenvolvimento regional e à desconcentração da produção. O combate à miséria foi estruturado em ações de transferência de recursos diretamente às parcelas mais pobres da sociedade e acompanhado de vários programas voltados à geração de renda.

Ao invés da precarização das relações de trabalho, foi implementada uma vigorosa política de valorização do salário mínimo e foram gerados mais de 10 milhões de empregos formais. O desemprego caiu e a renda do trabalho subiu, recuperando perdas.

O Estado passou a assumir maior responsabilidade no planejamento e na implantação de infraestrutura produtiva. A indução ao investimento privado ganhou novos instrumentos e uma maior dimensão.

Os investimentos públicos cresceram. O papel das estatais foi reafirmado. E um novo cenário se cria com as mudanças no marco regulatório para exploração do petróleo, que afirmou o papel da Petrobrás no Pré-Sal e criou a Pré-Sal Petróleo SA, uma empresa estatal responsável pela administração das reservas e dos contratos de exploração dessa riqueza. Inovações como o Fundo Social, que receberá parte dos recursos obtidos com a produção do pré-sal, e o sistema de partilha da produção, a espinha dorsal do modelo, permitirão ao Estado brasileiro ditar o ritmo de exploração e a instituir mecanismos para uma apropriação social para dessas grandes riquezas.

Mesmo os bons resultados obtidos na formalização da economia, das empresas e dos empregos, em que pese a importância das mudanças ocorridas nos marcos legais, decorrem, em grande medida, do vigor da expansão econômica.

Apenas com esse ciclo de crescimento econômico com distribuição de renda, o Brasil cumpriu com antecedência uma das dez metas do milênio, lançadas pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), de reduzir pela metade o número de pessoas vivendo em extrema pobreza até 2015. O percentual caiu de 25,6% em 1990 e 12% em 2003 para 4,8% em 2008.

Agora devemos partir para a erradicação da pobreza que exige ampliar programas de transferência de renda, incluir as pessoas no ciclo produtivo e assegurar acesso a serviços públicos como água, luz, saneamento e educação.

O atual processo de crescimento econômico que o Brasil experimenta, com tantos resultados positivos nos campos econômicos e sociais, está longe de ser um limite. É apenas um começo. Não é ainda um processo de desenvolvimento, com todas as características defendidas por autores como Celso Furtado.

Mas, é uma partida, para uma longa jornada, que busca enfrentar problemas estruturais que entravam o nosso desenvolvimento.

É preciso projetos para uma tributação mais justa, que cumpra uma dupla função: i) contribua ativamente para financiar o Estado na construção da cidadania e nesse novo papel de garantir direitos, prestar serviços públicos com qualidade e assegurar as condições para o desenvolvimento da economia; e ii) que seja um instrumento ativo para a justiça social, que promova a redução das desigualdades e a distribuição da renda.

O projeto demanda um conjunto de políticas universais para promoção da cidadania, serviços públicos com eficiência, qualidade e resolutividade. É preciso propostas ainda mais ousadas para a valorização do trabalho e dos salários. O Brasil não se desenvolverá sem erradicar a miséria e reduzir ainda mais drasticamente a concentração da renda e da riqueza.

Não são tarefas impossíveis. Nem se pode alegar falta de recursos para a sua implementação. O Orçamento da Seguridade Social não foi criado para ser superavitário. A sobra de recursos que ocorre hoje está na contramão das carências, das precariedades e das tarefas que se colocam para o conjunto de ações que ele financia.

A construção dessa agenda de longo prazo não pode descuidar das lutas imediatas.

Ainda neste ano, o governo apresentará um novo roteiro para a sua reforma tributária. Pelas apresentações iniciais, mantém como eixos a desoneração, inclusive sobre a folha de salários, e a simplificação tributária. A sociedade brasileira precisa lutar muito para impedir mudanças que prejudiquem o financiamento dos gastos sociais, inclusive o Orçamento da Seguridade Social e para incluir itens importantes como medidas voltadas para a justiça fiscal e a tributação das grandes fortunas nessa reforma.

Outro problema candente, no campo da Seguridade Social, é o subfinanciamento da Saúde. Inadmissível, que com um superávit tão substantivo, o setor acumule tantas carências. A precariedade dos serviços de saúde são incompatíveis com a construção da cidadania. A regulamentação da EC 29, com a definição de novos padrões de financiamento para o governo federal e da regulamentação do que sejam ações e serviços de saúde, que coíba os desvios de recursos, é fundamental para qualquer avanço. Novos modelos de gestão podem ajudar, mas não suprem os recursos necessários para o pleno desenvolvimento dos serviços. A defesa do SUS, da sua universalidade, essa importante conquista do povo brasileiro, passa por equacionar os seus diversos problemas. A 13ª Conferência Nacional de Saúde, que ocorrerá ainda neste ano, cumprirá um importante papel nas discussões e na definição de

políticas que associem a saúde, como fundamentais para a qualidade de vida e o novo projeto de desenvolvimento.

Nesse tema, lutar contra a renovação da Desvinculação das Receitas da União, que se extingue em 2011, está na ordem do dia. A DRU subtraiu da Seguridade em 2010 R\$ 45 bilhões. São recursos que faltam, por exemplo, para equacionar os problemas da saúde.

Para a educação, os efeitos positivos da exclusão da DRU puderam ser sentidos. Os gastos federais foram ampliados significativamente e viabilizaram, por exemplo, a expansão e interiorização de universidades e redes de ensino técnico e profissionalizante.

E esses avanços impulsionaram mais lutas em defesa da educação pública de qualidade. Durante as discussões e votação do novo Plano Nacional da Educação, ganha força a exigência de que o financiamento da educação pública chegue a 10% do PIB, até 2022.

Todas essas tarefas e projetos passam pela reafirmação da importância de um projeto nacional de desenvolvimento, com distribuição de renda e valorização do trabalho, com redução das desigualdades sociais e regionais, que reafirme a soberania e a cidadania.

Naturalmente, incluem-se nessa agenda a defesa e o aprimoramento do modelo de Seguridade inscrito na Constituição Federal e a manutenção do seu modelo de financiamento, com a pluralidade de fontes exclusivas. Integrar ações e programações da saúde, assistência e previdência social e garantir os recursos necessários para esse sistema moldado para assegurar direitos são fundamentais para a construção de uma ordem social que tem como base o primado do trabalho e como objetivo o bem-estar e a justiça social.

ANEXO I

Receitas e Despesas da Seguridade Social - 2005-2010

Receitas realizadas	Acumulado no exercício (R\$ milhões)						Diferença	Variação Percentual		% PIB			
	2005	2006	2007	2008	2009	2010		2009/08	2010/09	2008	2009	2010	
Classificação													
1. Receita de contribuições sociais	277.045	299.391	340.820	359.840	375.887	441.266	65.379	4,5	17,4	11,87	11,80	12,01	
Receita Previdenciária Líquida RGPS (1)	108.434	123.520	140.412	163.355	182.008	211.968	29.960	11,4	16,5	5,39	5,71	5,77	
Cofins	89.597	90.341	101.835	120.094	116.759	140.023	23.264	-2,8	19,9	3,96	3,67	3,81	
CPMF (2)	29.120	32.493	36.382	1.004	0	0				0,03	0,00	0,00	
CSLL	26.232	27.266	33.644	42.502	43.592	45.754	2.162	2,6	5,0	1,40	1,37	1,25	
PIS / PASEP	22.083	23.815	26.116	30.830	31.030	40.373	9.342	0,6	30,1	1,02	0,97	1,10	
Outras contribuições (3)	1.578	1.956	2.431	2.054	2.497	3.148	651	21,6	26,1	0,07	0,08	0,09	
2. Receitas de entidades da Seguridade	11.990	11.829	13.181	15.191	14.923	15.224	300	-1,8	2,0	0,50	0,47	0,41	
Recursos próprios do MDS	117	110	86	161	219	361	142	35,5	64,9	0,01	0,01	0,01	
Recursos próprios do MPS	1.044	843	1.017	1.686	580	314	-266	-65,6	-45,8	0,06	0,02	0,01	
Recursos próprios do MS	1.055	1.511	2.442	3.009	3.057	3.087	30	1,6	1,0	0,10	0,10	0,08	
Recursos próprios do FAT (4)	9.507	9.093	9.332	10.008	10.683	11.017	334	6,7	3,1	0,33	0,34	0,30	
Taxas de Órgãos e entidades	267	272	304	327	384	444	61	17,5	15,8	0,01	0,01	0,01	
3. Contrapartida do Orçamento Fiscal p/EPU	1.092	1.294	1.766	2.048	2.015	2.136	121	-1,6	6,0	0,07	0,06	0,06	
Receita Total (1+2+3)	290.127	312.513	355.767	377.079	392.826	458.626	65.800	4,2	16,8	12,44	12,33	12,48	

Despesas liquidadas	Acumulado no exercício (R\$ milhões)					Variação Percentual		% PIB			
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2009/08	2010/09	2008	2009	2010
	Classificação						2009/08	2010/09	2008	2009	2010
1. Benefícios Previdenciários	142.488	165.585	182.575	199.562	225.096	254.859	12,8	13,2	6,58	7,07	6,93
Previdenciários urbanos	115.298	133.216	147.386	158.953	178.999	198.061	12,6	10,6	5,24	5,62	5,39
Previdenciários rurais	27.190	32.369	35.189	39.997	44.850	55.473	12,1	23,7	1,32	1,41	1,51
Compensação previdenciária(5)	-	-	-	612	1.246	1.325	79	103,6	6,3	0,02	0,04
2. Benefícios assistenciais	9.335	11.571	13.468	15.641	18.712	22.234	3.522	19,6	18,8	0,52	0,59
Assistenciais - LOAS	7.540	9.679	11.567	13.748	16.864	20.380	3.515	22,7	20,8	0,45	0,53
Assistenciais - RMV	1.795	1.892	1.902	1.893	1.848	1.854	7	-2,4	0,4	0,06	0,06
3. Bolsa-Família e outras Transferências de Renda	6.785	7.801	8.943	10.526	11.851	13.493	1.642	12,6	13,9	0,35	0,37
4. EPU - Benefícios de Legislação Especial	1.092	1.294	1.766	2.048	2.015	2.136	121	-1,6	6,0	0,07	0,06
5. Saúde: despesas do MS (inclui pessoal) (6)	34.508	40.740	45.790	50.265	58.261	61.096	2.834	15,9	4,9	1,66	1,83
6. Assistência social: despesas do MDS (inclui pessoal) (6)	1.699	2.182	2.301	2.678	2.771	3.099	328	3,5	11,8	0,09	0,09
7. Previdência social: despesas do MPS (inclui pessoal) (6)	3.402	4.547	4.789	4.752	6.262	6.478	216	31,8	3,4	0,16	0,20
8. Outras ações da seguridade social	1.741	1.992	3.365	3.894	7.174	7.510	337	84,2	4,7	0,13	0,23
9. Benefícios FAT	11.374	14.904	17.951	20.690	27.077	29.195	2.118	30,9	7,8	0,68	0,85
10. Outras ações do FAT	546	683	684	724	666	417	-250	-8,0	-37,5	0,02	0,01
Despesa Total (1+2+3+4+5+6+7+8+9+10)	212.969	251.298	281.632	310.779	359.886	400.517	40.631	15,8	11,3	10,25	11,30
Saldo da Seguridade Social (RGPS)	77.158	61.215	74.135	66.300	32.940	58.109	25.169	-50,3	76,4	2,19	1,03
											1,58

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

Pedro Dittrich Junior - SC
Coordenador

Rozinete Bissoli Guerini - ES
Vice-Coordenadora

Maria Aparecida F. Paes Leme - RN
Secretária

Lucimar Ramos de Lima Ramalho - PB
Secretária-Adjunta

AC - HELIOMAR LUNZ
AL - ANDRÉ VILAÇA DOS SANTOS
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 - JOÃO BARROS PADILHA
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 - MARGARIDA LOPES DE ARAUJO
TO - FRANCISCO RAIA

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 Chuves
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

Pedro Augusto Sanches
Presidente

José Geraldo de Oliveira Ferraz
Relator

Givanildo Aquino da Silva
Membro

MEMBROS SUPLENTE DO CONSELHO FISCAL

Durval Azevedo de Sousa
1º Suplente

Rubens Moura Carvalho
2º Suplente

CONSELHO CURADOR

Membros Titulares
Jorge Cezar Costa
Presidente
Rosana Escudero de Almeida
Secretaria

MEMBROS

Floriano José Martins
Maria do Carmo Costa Pimentel
Amauri Soares de Souza
Décio Bruno Lopes
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