

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

ANÁLISE DA SEGURIDADE SOCIAL *em* 2019



Setembro/2020
20ª edição



ANFIP. União e Trabalho!



Setembro/2020
20ª Edição

Análise da Seguridade Social em 2019

20ª edição

Copyright © 2020 – ANFIP – Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos Tributários e da Seguridade Social

Também disponível em: www.ANFIP.org.br

Tiragem desta edição: 2.000 exemplares

Impresso no Brasil/ Printed in Brazil

Capa e editoração eletrônica: Antônio Rubens

Equipe Técnica:

Crésio Pereira de Freitas

Eucélia Maria Agrizzi Mergár

Flávio Tonelli Vaz

Margarida Lopes de Araújo

Vanderley José Maçaneiro

Coordenador:

Vanderley José Maçaneiro

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

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

Análise da Seguridade Social 2019 / ANFIP – Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos Tributários e da Seguridade Social – Brasília: ANFIP, 2020

160p.

ISBN: 978-65-88726-00-6

1. Seguridade Social. 2. Previdência Social. 3. Saúde. 4. Assistência Social. 5. Constituição Federal. I. ANFIP. II. Fundação ANFIP de Estudos Tributários e da Seguridade Social. III. Vaz, Flávio Tonelli. IV. Freitas, Crésio Pereira de. V. Mergár, Eucélia Maria Agrizzi VI. Araújo, Margarida Lopes de. VII. Maçaneiro, Vanderley José.

CDU 336.14=369

SUMÁRIO

Índice de Tabelas e Gráficos	5
Índice do Anexo de Dados	8
Glossário de Abreviaturas	9
Apresentação	13
Introdução	15
1. A execução do Orçamento da Seguridade Social em 2019	19
1.1. Os efeitos das renúncias tributárias crescem em 2019.....	20
1.2. Mais um ano perdido para a recuperação da economia.....	25
1.3. Os efeitos da EC nº 93 - A desvinculação de 30% das contribuições sociais.....	32
1.4. O teto de gastos – EC nº 95 – e outras medidas de ajuste fiscal que afetaram a Seguridade Social em 2019.....	34
1.5. Os grandes números da execução do Orçamento da Seguridade Social em 2019.....	36
1.6. Construindo o déficit da Seguridade Social.....	44
2. As receitas da Seguridade Social.....	51
2.1. As contribuições sociais sobre o faturamento.....	54
2.1.1. As receitas da Cofins	55
2.1.2. As receitas do PIS.....	57
2.2. A tributação sobre o lucro	58
2.3. Receitas provenientes dos concursos de prognósticos, de outras contribuições e as receitas próprias dos órgãos da Seguridade Social.....	60
3. As contribuições previdenciárias e o mercado de trabalho.....	65
3.1. A contribuição previdenciária.....	65

3.2. As renúncias previdenciárias.....	72
3.3. Reverter os efeitos da crise e da precarização no mercado de trabalho na arrecadação previdenciária	76
3.4. A arrecadação das contribuições previdenciárias	85
4. As despesas da Seguridade Social	89
4.1. Os programas de benefícios assistenciais de prestação continuada.....	95
4.2. O Bolsa Família e outras transferências de natureza assistencial	99
4.3. As despesas com ações e serviços de saúde	104
4.3.1. Análise das despesas com ações e serviços públicos de saúde em 2019	104
4.4. Assistência Social Geral	109
4.5. Previdência Social - despesas com pessoal e outras despesas administrativas da Previdência Social	111
4.6. As despesas do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT	113
4.7. Outras ações da Seguridade Social.....	116
5. As despesas com os benefícios e o resultado do RGPS em 2019.....	119
5.1. As receitas e as despesas do Regime Geral de Previdência Social para o subsistema urbano	124
5.2. As receitas e as despesas do Regime Geral de Previdência Social para o subsistema rural	131
Considerações finais	135
Anexo de dados	141

ÍNDICE DE TABELAS E GRÁFICOS

Tabela 1:	Desonerações instituídas e o impacto das medidas no quadriênio	22
Tabela 2:	Gastos tributários.....	23
Tabela 3:	Renúncias tributárias em contribuições sociais.....	24
Tabela 4:	Variação real do PIB	28
Tabela 5:	Variação real do PIB e da receita média anual de contribuições sociais	30
Tabela 6:	Receitas de contribuições sociais desvinculadas pela DRU.....	33
Tabela 7:	A EC nº 95 e o teto de gastos do governo federal.....	35
Tabela 8:	Receitas do Orçamento da Seguridade Social	37
Tabela 9:	Despesas e Resultado do Orçamento da Seguridade Social.....	39
Tabela 10:	Receitas, despesas e o resultado da Seguridade Social, o resultado do governo federal e as despesas com juros	40
Tabela 11:	Receitas da Seguridade Social em valores constantes.....	41
Tabela 12:	Receitas e Despesas do Orçamento da Seguridade Social, em % do PIB.....	43
Tabela 13:	Receitas da Seguridade Social desconsideradas pelos cálculos do governo	47
Tabela 14:	Contribuições para os regimes próprios de previdência dos servidores civis da União e a dos militares.....	48
Tabela 15:	Programações estranhas ao conceito constitucional de Seguridade incluídas pelo governo no Orçamento da Seguridade Social.....	49
Tabela 16:	Resultado apresentado para a Seguridade após redução das receitas e acréscimos de Programações estranhas ao conceito constitucional de Seguridade incluídas pelo governo no Orçamento da Seguridade Social.....	50
Tabela 17:	Receitas de contribuições sociais, em relação ao PIB	52
Tabela 18:	Arrecadação, receitas de parcelamentos, juros, multas, dívida ativa e renúncias das contribuições sociais Cofins, PIS e CSLL.....	53

Tabela 19:	Médias anuais e variações dos índices de produção industrial (PMI), de volume de serviços (PMS) e de volume de vendas (PMC).....	55
Tabela 20:	Receitas da Cofins e estimativa de renúncias	56
Tabela 21:	Receitas da Contribuição para o PIS e estimativa de renúncias.....	57
Tabela 22:	Receitas da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL e estimativa de renúncias	59
Tabela 23:	Receitas provenientes dos concursos de prognósticos e receitas próprias dos órgãos da Seguridade Social	61
Tabela 24:	Total de trabalhadores empregados em ocupações formais ao final de cada exercício e a População Economicamente Ativa (PEA), a População Ocupada (PO), a Desocupada e a Subutilização da mão de obra.....	68
Tabela 25:	Simples Nacional e MEI – Número de optantes e arrecadação	74
Tabela 26:	Variações do saldo de contratações e do estoque de trabalhadores empregados com vínculo ao final de cada exercício, e a variação média anual dos registros de ocupações formais de trabalho	76
Tabela 27:	População Total, em Idade Ativa, Ocupada e Desocupada; trabalhadores por posição na ocupação e contribuintes para a Previdência.....	82
Tabela 28:	Rendimento médio real do trabalho principal, por mês, do empregado, com e sem carteira, do trabalhador por conta própria e do empregador, com e sem registro e a massa salarial dos empregados.....	84
Tabela 29:	Arrecadação do RGPS, por tipo de contribuição	86
Tabela 30:	Despesas com benefícios da Seguridade Social entregues às pessoas	90
Tabela 31:	Evolução do salário mínimo, reajustes nominais e reais, em relação à variação real do PIB e o correspondente em cestas básicas	94
Tabela 32:	Requerimentos de Benefícios em Análise pelo INSS por pendência	95
Tabela 33:	Benefícios de Prestação Continuada (BPC) previstos na LOAS e da RMV para idosos e para deficientes, total de benefícios e valores orçamentários	98
Tabela 34:	Média mensal de Benefícios de Prestação Continuada (BPC) concedidos.....	99
Tabela 35:	Bolsa Família, famílias beneficiadas, benefícios básicos e variáveis, e valores orçamentários.....	100
Tabela 36:	Situação de famílias e pessoas cadastradas no CadÚnico, em relação ao recebimento do Bolsa Família.....	102
Tabela 37:	Famílias cadastradas no CadÚnico em situação de pobreza e de extrema pobreza aptas a receber benefício em dezembro de 2019 e os benefícios concedidos em janeiro de 2020	102
Tabela 38:	Gasto público em saúde, em países selecionados	106
Tabela 39:	Despesas de saúde, em valores nominais, reais, per capita e a sua proporção com a Receita Corrente Líquida	108
Tabela 40:	Perdas para o SUS em função do congelamento do piso de aplicação pela EC 95.....	108
Tabela 41:	Despesas com ações e serviços de assistência social	110
Tabela 42:	Despesas relacionadas com a Previdência Social, excetuados os benefícios	112

Tabela 43:	Pagamentos realizados com benefícios do FAT e as despesas das outras ações do Fundo	115
Tabela 44:	Evolução das despesas em outras ações da Seguridade Social realizadas em diversos órgãos	117
Tabela 45:	Receitas e despesas do Regime Geral de Previdência Social, conforme valores divulgados pelo governo e, no destaque, as despesas com juros do governo federal	121
Tabela 46:	Receitas e despesas do Regime Geral de Previdência Social, com compensação das renúncias e integralização das perdas com a desoneração da folha	122
Tabela 47:	Receitas, Renúncias e Despesas do Regime Geral de Previdência Social, do subsistema urbano	124
Tabela 48:	Receitas, Renúncias e Despesas do subsistema urbano do RGPS e o Saldo	125
Tabela 49:	Benefícios concedidos em aposentadorias por tempo de contribuição	128
Tabela 50:	Mortes e afastamentos decorrentes de notificações de acidente de trabalho e doenças profissionais ...	129
Tabela 51:	Valores sonegados e a inadimplência em contribuições previdenciárias	131
Tabela 52:	Evolução de receitas, despesas e renúncias do RGPS do subsistema rural	133
Gráfico 1:	Brasil, PIB real	26
Gráfico 2:	Indicadores mensais de comportamento da produção industrial, do comércio varejista e dos serviços	27
Gráfico 3:	Receitas de contribuições sociais do governo federal	29

ÍNDICE DO ANEXO DE DADOS

Anexo I:	Receitas da Seguridade Social, de 2005 a 2019.....	142
Anexo II:	Despesas e o Saldos da Seguridade Social, de 2005 a 2019	143
Anexo III:	Receitas da Seguridade Social e a parcela desviada pela DRU, 2005 a 2019	144
Anexo IV:	Receitas e renúncias do RGPS, 2005 a 2019	145
Anexo V:	Renúncias em Contribuições Previdenciárias e em Cofins, de 2005 a 2019.....	147
Anexo VI:	Detalhamento de Receitas Cofins, CSLL e PIS, de 2005 a 2019	149
Anexo VII:	Receitas e despesas da Seguridade Social em % PIB, 2005 a 2019.....	150
Anexo VIII:	Desvinculação de recursos no Orçamento da Seguridade Social, pela DRU, de 2005 a 2019	151
Anexo IX:	Trabalhadores registrados, População Economicamente Ativa (PEA), População Ocupada (PO); Desocupação e Subutilização de Mão de Obra	152
Anexo X:	Despesas classificadas como Saúde, valores empenhados, 2005 a 2019.....	153
Anexo XI:	Evolução das Despesas da Saúde, 2005 a 2019.....	154
Anexo XII:	Despesas classificadas como Previdência Social, valores empenhados, 2005 a 2019	155
Anexo XIII:	Despesas classificadas como Assistência Social, valores empenhados, 2005 a 2019	156
Anexo XIV:	Benefícios e Outras Despesas do FAT, Valores empenhados, 2005 a 2019.....	157
Anexo XV:	Despesas classificadas enquanto Outras Ações da Seguridade Social, 2005 a 2019.....	158

GLOSSÁRIO DE ABREVIATURAS

ASPS	Ações e Serviços Públicos em Saúde
BB	Banco do Brasil S.A
BC	Banco Central
BCE	Banco Central Europeu
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CadÚnico	Cadastro Único
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CAT	Comunicação de Acidente de Trabalho
CEF	Caixa Econômica Federal
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
Cofins	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
Copom	Comitê de Política Monetária
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CRAS	Centros de Referência de Assistência Social
CREAS	Centros de Referência Especializada de Assistência Social
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
DF	Distrito Federal
DPVAT	Seguro Obrigatório - Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre
DRU	Desvinculação das Receitas da União
EC	Emenda Constitucional
ECR	Emenda Constitucional de Revisão
EPU	Encargos Previdenciários da União

EUA	Estados Unidos da América
ESF	Estratégia Saúde da Família
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPE	Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FRGPS	Fundo do Regime Geral de Previdência Social
FSE	Fundo Social de Emergência
Fundaf	Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
GDF	Governo do Distrito Federal
GFIP	Guia de Recolhimento do FGTS e de Informações à Previdência Social
GINI	Medida de desigualdade criada por Corrado Gini
IBGE	Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IOF	Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguros ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IR	Imposto de Renda IRPJ Imposto de Renda da Pessoa Jurídica
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
IRSM	Índice de Reajuste do Salário Mínimo
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
ME	Ministério da Economia
MEC	Ministério da Educação
MF	Ministério da Fazenda
MP	Medida Provisória
MPS	Ministério da Previdência Social

MS	Ministério da Saúde
MTPS	Ministério do Trabalho e Previdência Social
OCDE	Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organização Não Governamental
OSS	Orçamento da Seguridade Social
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
Pasep	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PEA	População Economicamente Ativa
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PIB	Produto Interno Bruto
PIM	Pesquisa Industrial Mensal (IBGE)
PIS	Programa de Integração Social
PL	Projeto de Lei
PLR	Participação nos Lucros e Resultados
PMC	Pesquisa Mensal de Comércio (IBGE)
PME	Pesquisa Mensal de Emprego (IBGE)
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNE	Plano Nacional de Educação
PO	População Ocupada
PPA	Plano Plurianual
PREVIC	Superintendência Nacional de Previdência Complementar
Pronatec	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RCL	Receita Corrente Líquida
RFB	Secretaria da Receita Federal do Brasil
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RMV	Renda Mensal Vitalícia
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
RREO	Relatório Resumido de Execução Orçamentária
SAT	Seguro de Acidentes do Trabalho
Selic	Sistema Especial de Liquidação e de Custódia
SF	Senado Federal
Siafi	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal

Simplex	Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte
Siops	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde
STF	Supremo Tribunal Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União
TST	Tribunal Superior do Trabalho
UPAS	Unidades de Pronto Atendimento

APRESENTAÇÃO

E stamos vivendo tempos bem obscuros. Fomos alcançados por uma pandemia vinda do oriente que nos trouxe o chamado “novo corona vírus”. Isto tem servido aos Governadores e Prefeitos para, em nome dessa pandemia, aprovar projetos que precarizam as relações dos seus comandados, extinguindo cargos e aumentando contribuições que atingem servidores públicos estaduais.

No caso dos servidores federais a Emenda Constitucional 103, publicada em 13 de novembro de 2019, trouxe inúmeras modificações que atingem todos os servidores públicos federais, cujas novas regras de aposentadorias, pensões e demais benefícios se assemelham aos trabalhadores do setor privado, vinculados ao Regime Geral de Previdência Social.

Nesse sentido, o livro *Análise da Seguridade Social em 2019*, na sua 20ª edição, reflete os esforços despendidos pela Anfp e sua Fundação, para entender os mecanismos engendrados pelos Governos que tentam, por todas as formas, mostrar que o Orçamento da Seguridade Social já não suporta conceder tantos benefícios à população carente de um país corroído pela corrupção e constantemente saqueado por maus gestores e políticos descompromissados com a Pátria.

Há 20 anos este trabalho tem servido de norte para estudiosos, pesquisadores, operadores do Direito e também aos políticos sérios que observam a degradação das políticas públicas e sociais ao longo do tempo.

É certo que a Seguridade Social se manteve superavitária por um longo período, assim comprovam as análises apresentadas durante estes vinte anos. No entanto, a partir de 2016, começaram a aparecer os déficits. Os estudos provam que houve uma subtração sistemática das receitas da seguridade social sendo desviadas para outros seguimentos e, com o agravamento da crise econômica no país, fica cada vez mais difícil essa recuperação.

Para o setor econômico do Governo o discurso do déficit na área da seguridade social atende bem o objetivo de socializar os prejuízos e diminuir cada vez mais a cobertura dos benefícios sociais, promovendo a exclusão dos mesmos, diminuindo o papel do Estado como provedor e financiador de uma boa parte da seguridade social em total desacordo com a Constituição Cidadã de 1988.

Este trabalho analisa profundamente os problemas que têm levado os governos brasileiros a reduzirem seus investimentos sociais sob a ótica do equilíbrio financeiro e demonstra claramente como isto é feito de forma equivocada, pois quanto mais se reduz a capacidade contributiva dos trabalhadores, maior o empobrecimento e a dificuldade de recuperação do orçamento da seguridade social.

Não por acaso que um parágrafo desta excelente Análise esclarece que “O governo, por conveniência, exclui receitas e incha artificialmente as despesas para forjar o resultado deficitário”.

E, desta forma, A Análise da Seguridade Social em 2019, apresenta números muito diferentes, adota o modelo constitucional do Orçamento da Seguridade Social e procura, com base nos próprios dados governamentais, desmistificar essas contas, fato importante para a defesa dos direitos sociais, principalmente os direitos previdenciários dos trabalhadores.

Este é o grande objetivo e o valor incontestado dessa Análise que, usando dados, números, tabelas e documentos do próprio Governo disponíveis, inclusive nas mídias sociais e ao alcance do público, apresenta uma visão mais adequada dos grandes números da Seguridade Social e prova que estes números bem manipulados podem servir aos mais diversos interesses.

Boa leitura a todos!

ANFIP e Fundação ANFIP

INTRODUÇÃO

A Análise da Seguridade Social em 2019 está inserida em um paulatino processo de perda de direitos trabalhistas e sociais verificado desde que os ideais de cidadania, justiça social e de redução de desigualdades foram insculpidos na Constituição Federal de 1988. Restrições orçamentárias, mudanças em diversos programas e a reforma da Previdência Social atingiram os pilares da Seguridade Social. O resultado deste processo é a diminuição do guarda-chuva social moldado pelo constituinte originário.

Desde 2017, o Orçamento da Seguridade Social ficou submetido ao regramento disposto na EC nº 95, que estabeleceu o teto para os gastos públicos. Em 2019, a Seguridade Social como um todo, ou seja, seus programas, seu orçamento, os direitos e benefícios que assegura, os serviços que presta à sociedade, foi exposta a um incisivo processo de mudança.

Subordinada às chamadas políticas de austeridade e às prioridades de um redirecionamento do papel do Estado, a Seguridade Social tem sido vítima de um acelerado processo de construção de um modelo de estado mínimo para o povo. Esse redirecionamento minimiza a necessidade de políticas sociais, relativiza o princípio da universalidade de cobertura, precariza serviços públicos, privatiza e endeusa a eficácia do mercado para suprir todas as demandas criadas pelo enxugamento estatal. Muitas políticas são alteradas e direitos são simplesmente suprimidos.

São muitos os exemplos.

Não bastassem as profundas mudanças determinadas nas normas legais, dentre as quais o maior exemplo foi a reforma da previdência, o ano de 2019 foi marcado pelo corte sistemático de verbas, resultado do congelamento do teto de gastos no exercício, pelo agressivo enxugamento do Programa Mais Médicos, e de tudo o que ele significava para a cobertura da atenção básica em saúde nos menores municípios, distritos sanitários indígenas e periferias das grandes cidades; pela inexplicada retenção de benefícios previdenciários, assistenciais e trabalhistas; pelo desmonte tanto das estruturas que mantinham em funcionamento o Cadastro Único, fundamental para o pleno funcionamento das políticas e programas sociais do governo, quanto das estruturas de conselhos, conferências, controle social da ação governamental e até mesmo de órgãos internos de controle dos gastos e das políticas públicas. A qualidade das informações sobre o conjunto das políticas públicas apresentou expressiva redução, especialmente, no acesso aos benefícios, serviços e demais direitos.

O resultado de todo esse processo culminou em um ambiente de dificuldades para a ação pública no enfrentamento às crises sanitária e social de 2020, geradas pela pandemia do Coronavírus.

As mudanças na prestação dos diversos serviços, as restrições aplicadas aos programas sociais e aos direitos a benefícios sociais relativos aos gastos sociais, foram acobertados por medidas administrativas e moralizadoras, com alterações em critérios e requisitos, congelamento de valores, entre outras.

O discurso de 2019 é o de que o nível atual de gastos públicos impede a retomada da economia e a geração de empregos. A argumentação dos anos anteriores se repete, aprofundando os seus efeitos. Os baixos índices de crescimento econômico do último triênio não alteraram significativamente os altos índices de desemprego, tampouco melhoraram a qualidade de vida das famílias mais pobres.

Isto é o resultado da combinação de duas crenças. A primeira defende que as soluções dos problemas sociais dependem exclusivamente do mercado. A segunda sustenta que os agentes econômicos privados encontrarão todas as soluções para a economia tão logo sejam contidos os gastos públicos e lhes sejam abertos nichos de atuação. Ledo engano. Os agentes de mercado agem em prol do lucro e se movem em atenção a demandas. Na atual crise, persistente aliás, com desemprego em alta, aumento da miséria a deprimir a demanda doméstica e incertezas limitando as demandas externas, o afastamento do Estado é um retrocesso. Sua ação se faz absolutamente necessária.

Ao longo do último quadriênio, adversidades nos campos político, econômico, fiscal e social conduziram o país a um grande e articulado esforço pela desconstrução dos avanços. Escondidos sob bandeiras de austeridade, direitos sociais, programas e serviços públicos são considerados incompatíveis com o orçamento.

Na verdade, trata-se de uma opção política, que busca minimizar a participação do povo em suas demandas na disputa pelos recursos públicos e reverter direitos conquistados, seja no acesso a bens e serviços públicos, na redução da pobreza ou de eventuais avanços no mercado de trabalho.

Desenha-se um novo papel para o Estado brasileiro, que trilha em direção oposta às políticas sociais que vinham sendo praticadas, entendendo ser desnecessária uma maior atuação do Estado em políticas de distribuição de renda e de redução de desigualdades regionais e sociais, buscando a construção de um estado mínimo com redução de direitos e com a redução da oferta de serviços públicos como os de saúde, assistência social, educação e segurança; reduzindo os investimentos públicos em logística e saneamento, criando demandas para o setor privado; precarizando a capacidade estatal de exploração de riquezas minerais e privatizando as empresas públicas; fragilizando a cobrança de tributos e as tarefas de fiscalização, inclusive as de natureza sanitária, trabalhista e ambiental; enfim, percebe-se que as políticas praticadas provocam a redução da interferência estatal.

Em 2016, a promulgação da Emenda Constitucional do teto de gastos – EC nº 95, criou um ambiente propício para justificar a inação estatal, o congelamento de gastos. Isto suprime a capacidade do Estado de alavancar políticas públicas de geração de emprego com vistas a aliviar o sofrimento de segmentos sociais, notadamente, os desocupados e subocupados. Em consequência, o país assiste ao crescimento da quantidade de pobres e a dos mais ricos. É o resultado de um teto de gastos que integra esse novo consenso antissocial, em contraposição à Carta de 1988.

Os grandes cortes orçamentários promovidos no último triênio em programas e ações da Seguridade aliados à diminuição de direitos imposta nos campos previdenciário, assistenciais e trabalhista apresentam o porvir para os vinte anos de limitações aos gastos públicos.

Será o resultado previsível da imposição de um limite de despesas que tem como parâmetro os gastos de 2016 – um exercício em meio a uma grande crise econômica. O teto não tem como referência a capacidade econômica do país, que pode melhorar, tampouco as disponibilidades fiscais do Estado, que podem ser

construídas. No fundamental, a EC nº 95, ao exigir cortes drásticos nas despesas públicas, se insurge contra o papel redistributivo da política fiscal e aprisiona a sociedade no cenário da inevitabilidade de profundas reformas para cortar direitos e precariza as mais diversas políticas públicas.

Desde então, as saídas para a crise se resumem a ataques aos direitos sociais, fazendo recair o ônus sobre as parcelas mais pobres da sociedade. Direta ou indiretamente, o governo age desconstruindo políticas, com cortes no financiamento e reformulações, e se permite agir até desconsiderando o marco legal. Em contrapartida, foram aprovadas leis que resultaram em perda de arrecadação, favorecendo grandes empresas. Somente ao longo dos últimos exercícios foram aprovadas inúmeras regras com perdão de dívidas para com a União, tanto tributárias quanto não-tributárias. Enquanto dificulta o acesso à aposentadoria rural, o governo parcela dívidas e diminui as alíquotas de contribuição previdenciária para a agroindústria e para o agronegócio. Somente durante a tramitação da Reforma da Previdência, PEC nº 6, de 2019, parcela expressiva do parlamento e do próprio executivo defendeu e atuou abertamente para impedir que a tributação previdenciária alcançasse as empresas exportadoras de produtos in natura, resultando em perdas de R\$ 80 bilhões na próxima década.

Em continuidade a essa construção, sob a hegemonia desse roteiro ortodoxo, o país pôs fim a prioridades políticas de redistribuição de renda e a um modelo mais audacioso de expansão econômica, com ampliação da indústria nacional por meio de oportunidades geradas pela exploração de riquezas do pré-sal e da ampliação do conteúdo nacional em amplos segmentos industriais e de serviços. Depois desse marco, em diversos segmentos industriais e, especialmente, na exploração do pré-sal avançou a desnacionalização.

O discurso de que os direitos trabalhistas se opõem ao emprego gerou em 2017 duas mudanças legais. Uma nova lei de terceirização (Lei nº 13.429, de 2017), que acabou com a dicotomia entre atividade fim e atividade meio, permitiu a terceirização integral e a conseqüente existência de empresas sem qualquer categoria de trabalhador. E a reforma trabalhista (Lei nº 13.467, de 2017), com novas formas de contratação, precarização de diversos direitos trabalhistas e a possibilidade de os acordos individuais se sobreponem aos coletivos e ambos substituírem preceitos legais, mesmo quando prejudiciais ao trabalhador. Desde então, o que se viu foi uma precarização generalizada, a redução do emprego, o aumento da ocupação informal e do número de trabalhadores que atuam sob o império de plataformas digitais, especialmente em transporte e entrega de encomendas; e o aumento de trabalhadores subutilizados, que somente conseguem ocupações em jornadas parciais, de baixa remuneração e sem direitos trabalhistas e sem a cobertura dos benefícios sociais.

Para a geração da demanda agregada, a atual política desconsidera o papel de compras governamentais, de investimentos em infraestrutura e de linhas de créditos ao setor produtivo e ao consumo; de políticas em prol do desenvolvimento e daquelas que ampliam a renda e o consumo das famílias (como as de assistência social; as de geração de emprego e de aumentos reais para o salário mínimo). E ignora até mesmo a importância de políticas de expansão de serviços públicos essenciais, como saúde, educação, entre outros que ampliam a renda disponível das famílias.

É preciso ressaltar que no período anterior, notadamente entre 2012 e 2014, o país abdicou de receitas com a política de desonerações; foi negligente no tratamento a sonegadores e fraudadores, e distribuiu uma infinidade de créditos tributários presumidos, tudo em prol de ampliar o investimento privado. Apenas considerando as desonerações instituídas naquele triênio, mais de trezentos bilhões de reais deixaram de entrar nos cofres federais, com grandes repercussões também para estados e municípios.

Uma parcela significativa dessa retração na arrecadação decorreu de mudanças em propostas encaminhadas pelo Executivo ao Congresso Nacional. Mas, seja em função das denominadas pautas-bomba,

seja porque, em parte, o governo considerava o cenário econômico altamente positivo para tolerar aquelas ampliações, a explosão de renúncias não foi enfrentada a contento, mesmo quando evidenciada a falência do modelo em relação aos seus objetivos iniciais. Como consequência houve uma crescente incapacidade do Estado em cumprir as tarefas necessárias para manter o ritmo de crescimento e, posteriormente, veio a crise fiscal, quando o país parou de crescer, acumulando perdas na arrecadação.

Nos governos que se seguiram houve críticas a esse processo, mas foram insuficientes para reverter esse quadro, a maior parte das ações empreendidas foi ineficaz. O país enfrentava problemas fiscais e nenhum movimento significativo se somou para que a ampliação das receitas integrasse o rol de soluções. Quase a integralidade das medidas apontaram para corte dos gastos, de serviços públicos e de direitos sociais. Para a população em geral, especialmente a que perdeu emprego e renda, restou apenas mais uma conta a pagar. O efeito dessas renúncias é discutido na Seção 2.1 e nos Capítulos 3 e 4.

Em 2019 foi aprovada a Emenda à Constituição que cortou direitos e privatizou, em parte, a cobertura dos direitos previdenciários, tanto do regime geral quanto dos regimes próprios. E, quanto ao financiamento, essa emenda aumentou exigências contributivas dos segurados e ampliou imunidades de importantes segmentos econômicos. No fundamental, precarizou parte das fontes vinculadas e exclusivas da Seguridade Social.

A Análise da Seguridade Social de 2019 está sendo produzida para a defesa dos direitos e das conquistas sociais resultantes das frutíferas lutas e construções do movimento social, democrático e desenvolvimentista verificadas no momento constituinte. Nos detalhamentos que apresenta, tanto das receitas quanto das despesas, mostra-se um importante instrumento para a discussão das medidas governamentais de corte de gastos e das propostas de reformas.

No Capítulo 1, são apresentados e discutidos os principais números das receitas e despesas da Seguridade Social e como se vinculam aos resultados da crise econômica e da inação governamental em medidas para a superação da crise. Como um elemento importante para o debate sobre as contas da Seguridade Social é contraposta a fórmula de cálculo que o governo apresenta para a Seguridade Social, como, ao arripio dos mandamentos constitucionais, são subtraídas receitas e acrescidas despesas, para criar um cenário de déficit estrutural para a Seguridade que indique o corte de direitos como única solução para o problema.

No Capítulo 2, estão dados relativos às contribuições sociais que incidem sobre o lucro, o faturamento e as receitas dos diversos órgãos que integram a Seguridade Social. São analisados como os efeitos da crise econômica e as renúncias contribuíram para o desfinanciamento da Seguridade.

As receitas previdenciárias estão discutidas no Capítulo 3, onde também constam análises do mercado de trabalho, do processo de desoneração da folha de pagamentos e de outras renúncias, e os efeitos da reforma trabalhista sobre o direito dos trabalhadores e das trabalhadoras, até mais duramente atingidas, e a arrecadação previdenciária.

No Capítulo 4, são apresentadas as despesas da Seguridade Social, com análises sobre os programas da saúde, da assistência social, do Fundo de Amparo ao Trabalhador; e as despesas com benefícios e ações identificadas com a Seguridade Social, desenvolvidas nos mais diversos órgãos governamentais.

O Capítulo 5 está dedicado ao Regime Geral de Previdência Social, apresentando despesas com benefícios e as contas de resultado do RGPS. São abordados, em separado, os subsistemas urbano e rural.

1. A EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL EM 2019

Tanto a execução do Orçamento da Seguridade Social quanto a própria economia sofreram, no ano de 2019, grande influência pela forte contração do PIB verificada nos anos de 2015 e 2016, que somou mais de 7,5% em perdas acumuladas na produção nacional de bens e serviços. Em 2017 e 2018, a economia já havia patinado, alcançando o fundo do poço, com uma flutuação próxima de 1%, em ambos os exercícios. E, em 2019, não foi muito diferente. Os números de cada trimestre foram inferiores a todos as taxas trimestrais de 2018. O resultado anual (1,14%) ficou abaixo dos diminutos valores de 2017 e 2018 (ambos 1,32%). Com um acúmulo de incertezas e nem sempre boas notícias nos diversos frentes, no começo de 2020, houve nova queda. A variação trimestral foi de -0,3% e o acumulado em quatro trimestres, 0,9%. A economia em 2019 não demonstrou mais do que uma retomada lenta, gradual e incerta¹.

Isto porque, desde 2016 os governos seguem o mesmo receituário. Não estão dispostos a adotar medidas para aliviar a situação dos mais pobres que ampliaram o seu sofrimento com a crise, ou para recolocar a economia em rota de crescimento, por meio da ação estatal. Defendem a inação do Estado.

O ano de 2019 foi o terceiro de vigência da EC nº 95. E, a cada ano, as despesas orçamentárias, para cada órgão ou Poder, precisam ser inferiores ou iguais ao limite do exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA².

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF – também contém limitações para a expansão das despesas, mas excetua da obrigação de compensação a concessão de benefício a quem satisfaça as condições de habilitação previstas na legislação pertinente e a expansão quantitativa do atendimento e dos serviços prestados³. A LRF também permite que as despesas cresçam segundo uma margem de expansão a ser coberta pelo aumento da arrecadação. Com a EC nº 95 não há essas exceções. Todas as despesas primárias devem estar contidas nos limites e compensado todo e qualquer aumento.

1 Os efeitos da crise, as fragilidades da recuperação econômica no último biênio e os problemas sociais dela decorrentes são analisados na Seção 2.2. Esses números estão de acordo com os dados republicados em agosto de 2020.

2 A EC determina utilizar o IPCA ou outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.

3 LC nº 101, de 2000; art. 24.

Como consequência, há precarização dos serviços, porque nenhum aumento da demanda pode ser atendido. Como o desemprego e o subemprego avançam, há aumento da pobreza e mais pessoas buscam serviços na saúde pública; fazem jus a benefícios assistenciais (existe um recorte de renda como requisito para ingresso tanto no Bolsa Família quanto nos benefícios da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS) e trabalhistas (como o Seguro Desemprego).

Todo esse aumento de demanda precisa ser compensado por cortes efetivos em gastos ou na qualidade, porque a ampliação permitida (a correção inflacionária) não é capaz de arcar com o crescimento das despesas decorrentes do aumento de custos e da demanda, do reajuste legal do valor dos benefícios e do crescimento vegetativo dos que cumprem os requisitos e passam a ter direito a eles.

Para complicar ainda mais, os gastos do Executivo, de 2017 a 2019, foram comprimidos adicionalmente para compensar excessos de gastos realizados pelo Poder Judiciário. Assim, o total de despesas do Executivo sequer foi mantido em seus valores reais.

A EC 95 é discutida na Seção 2.3, e os seus efeitos sobre as despesas da Seguridade Social são mapeados ao longo dos Capítulos 5 e 6.

Em suma, as opções governamentais para o enfrentamento da crise miram os direitos sociais, afetando sobremaneira os mais pobres. Assim foi na reforma trabalhista, ironicamente propagandeada para enfrentar o desemprego. Assim é na opção pelas medidas de enfrentamento à crise fiscal.

Vale ressaltar que a crise perpetuada pelas ações governamentais, somada ao congelamento de gastos, é utilizada como mote para a aprovação de reformas estruturais, como a reforma da previdência, e para as inúmeras ações de desestruturação dos mais diversos programas sociais.

Foi exatamente para cortar gastos que o governo patrocinou combinações restritivas como o aumento de requisitos para o Seguro Desemprego em um momento onde quase dois milhões de postos de trabalho formal foram extintos; promoveu a exclusão de um milhão e meio de famílias do Bolsa Família, quando a renda familiar estava em declínio. E, ainda, várias ações e programas da educação e da saúde perderam recursos.

1.1. OS EFEITOS DAS RENÚNCIAS TRIBUTÁRIAS CRESCEM EM 2019

O Brasil não tem um bom histórico no uso das renúncias tributárias, custam sempre mais do que o anunciado e geram externalidades menores do que o pretendido⁴. Ressalte-se que em determinados momentos o uso desse instrumento foi acertado, como na construção de espaços de desenvolvimento ou de ações anticíclicas, para superação de crises⁵. Mas, em grande parte, foram benefícios instituídos de forma permanente, com baixo ou nenhum nível de controle sobre os seus resultados e impactos. Assim, o efeito econômico dessas renúncias mais esteve a serviço dos interesses de seletos segmentos econômicos com influência sobre os governos, do que para o conjunto da economia ou da sociedade.

4 Sobre esse tema há vários estudos. Indicamos como uma das referências a publicação *A Reforma Tributária Necessária*, disponível em <https://www.anfip.org.br/livros/#>

5 Usadas adequadamente, as renúncias podem ser um importante instrumento temporário para equacionar problemas, incentivar a economia. Durante a crise 2008-2009, o governo utilizou crédito, incentivos fiscais, programas sociais, um enorme pacote de investimentos em infraestrutura dos Orçamentos Fiscal e das Estatais para impedir que a maior parte de seus efeitos atingisse o país. O resultado foi bom. Entre 2007 e 2011, incluindo o biênio da crise, o PIB subiu 4,5% na média anual. E com a economia, cresceram os empregos.

Vale dizer que os recursos relativos às renúncias estão submetidos a processos menos transparentes de alocação. Eles não ‘passam’ pelo Orçamento público e muitas vezes as decisões de sua instituição, prorrogação ou ampliação estão pautadas em dados irreais quanto ao seu impacto, seja na arrecadação daquele tributo, seja na capacidade fiscal do Estado. Somente recentemente, as renúncias estão sendo apresentadas como um ‘gasto tributário’, recursos públicos estes que são politicamente alocados em determinados segmentos econômicos e sociais ou em atividades antes de serem arrecadados e terem o seu uso determinado pelas leis orçamentárias anuais.

Outra face desse debate é a burla que se estabelece em relação às vinculações de receitas dos diversos impostos e contribuições a programas e ações de governo. Milhões em renúncias, por exemplo, no Imposto de Renda das empresas, reduzem os recursos que estavam vinculados à saúde e educação em estados e municípios.

Na Seguridade Social não é diferente. As renúncias continuam sendo instituídas sem grandes controles. Em comparação com 2018, em 2019 houve crescimento das renúncias em relação a todas as contribuições sociais – no caso da Cofins, cuja arrecadação caiu de R\$ 251,5 bilhões para R\$ 238,6 bilhões, as renúncias cresceram de R\$ 67,2 bilhões para R\$ 70,2 bilhões⁶. Mas, como os dados das renúncias nunca acompanham os números que o governo divulga sobre a Seguridade Social, o que aparece para a sociedade são os discursos da incapacidade do modelo de financiamento e a necessidade de mais e mais cortes de despesas, direitos e benefícios.

Mesmo para o curto período pós constituinte, o acompanhamento histórico das renúncias enfrenta muitos obstáculos, dada a precariedade dos relatórios de estimativas de renúncias⁷.

As primeiras duas décadas foram marcadas por momentos de desequilíbrios das contas públicas, que exigiram políticas fiscais restritivas. Como resultado, a participação das desonerações fiscais no volume da arrecadação federal apresentou um comportamento decrescente entre 1989 e 2002. A média de 23,2% da arrecadação total (1989-1994) caiu para 16,5% (1995-1998) e depois para 11,7% (1999-2002). Nesse último período, as renúncias representaram 1,6% do PIB⁸.

Somente quase ao final dessas duas décadas, há uma reversão. Em 2006, já com base no Relatório de Gastos Tributários Estimados por Bases Efetivas, as renúncias cresceram para 3,2% do PIB e em 2007, chegaram a 3,8% do PIB⁹. Neste período foram aumentadas as renúncias relacionadas a micro e pequenas empresas, investimentos privados, infraestrutura, cesta básica, previdência rural, medicamentos, entre outras.

A partir de 2008, o uso das renúncias passou a integrar o rol de medidas para o enfrentamento da crise, mas o seu uso é limitado. Em linhas gerais, as renúncias caíram entre 2007 e 2010, crescendo a partir daí. A partir de 2011, subiram de patamar: passaram a responder à agenda econômica, porque o país precisava se contrapor a um volume descomunal de moedas que as grandes economias liberaram para sair de suas crises. Com moedas fortes em profusão, o real se valorizou, dificultando a produção local. O governo optou por utilizar renúncias fiscais para financiar direta ou indiretamente a economia, o emprego, as exportações e os investimentos das empresas.

6 Esses dados estão detalhados nos Anexos I (receitas) e V (renúncias).

7 O relatório determinado pela Constituição integra a proposta de LDO. São estimativas realizadas no 1º quadrimestre de um ano, estimando o efeito de renúncias já aprovadas para o exercício seguinte. Além de variações metodológicas, em vários exercícios, o efeito inflacionário distorce os dados. O Relatório de Gastos Tributários Estimados por Bases Efetivas somente acompanha dados posteriores a 2006 e somente é divulgado após 24 meses do ocorrido.

8 GOULARTI, Juliano Giassi; A Trajetória da Política Fiscal de Desoneração Tributária no Brasil (1966-2016), publicado em A Reforma Tributária Necessária, disponível em <https://www.anfip.org.br/livros/#>

9 Esses dados podem ser acompanhados no Anexo V, ao final desta publicação.

A Tabela 1 permite acompanhar a instituição de novas renúncias de 2010 a 2019. Entre 2012 e 2014, os efeitos dessas novas renúncias, instituídas a partir de 2010, acumularam mais de R\$ 224 bilhões em perdas de arrecadação, uma média anual superior a R\$ 74 bilhões. Trata-se de um valor muito significativo porque o total das renúncias em 2011 foi de R\$ 152 bilhões (vide Anexo V).

TABELA 1
DESONERAÇÕES INSTITUÍDAS E O IMPACTO DAS MEDIDAS NO QUADRIÊNIO

Valores correntes, em R\$ milhões

Início de vigência	Desonerações instituídas e Ano de Impacto das medidas ⁽¹⁾													Impacto Acumulado
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
2010	2.509	5.780	1.727	2.607										12.623
2011		2.989	29.398	12.010	13.628									58.025
2012			15.413	47.091	52.358	27.758								142.621
2013				14.593	32.916	24.687	22.985							95.181
2014					2.550	40.039	23.771	26.338						92.698
2015						5.412	8.854	11.380	16.333					41.980
2016							627	1.372	1.442	916				4.357
2017								739	16.366	18.668	21.245			57.019
2018									4.166	10.374	9.983	5.341		29.865
2019										183	9.935	14.726	14.439	39.283
Soma dessas renúncias	2.509	8.769	46.538	76.301	101.452	97.897	56.237	39.829	38.307	30.141	41.162	20.067	14.439	534.367

Notas ⁽¹⁾ Apenas o impacto das perdas de arrecadação no ano de aprovação das medidas e a dos três anos posteriores.

Fonte: RFB - Desonerações instituídas, última edição a relativa a 2019

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

O processo de aprovação dessas medidas no Congresso Nacional resultou em uma expansão descontrolada dos volumes de recursos envolvidos. O resultado não foi eficaz para evitar menores níveis de crescimento (entre 2012 e 2014, o PIB subiu apenas 1,8% na média anual), mas reduziu a capacidade de o Estado financiar o conjunto de suas despesas e inviabilizou outros instrumentos que poderiam ser mais úteis para combater os efeitos negativos da crise sobre a economia. Em especial, as renúncias subtraíram do Estado a capacidade de investir em infraestrutura e de adotar outras medidas essenciais para um maior dinamismo da economia.

Segundo a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil – RFB, os valores envolvidos¹⁰ em renúncias aprovadas triplicaram em 2011, frente às de 2010, passando de um valor menor que R\$ 12,6 bilhões para R\$ 58 bilhões. Cresceram ainda mais em 2012, para R\$ 142,6 bilhões e continuaram aumentando. Entre 2013 e 2014, foram quase R\$ 100 bilhões em cada ano. Em 2015 e 2016, já em curso os novos elementos da política fiscal, o ritmo de aprovação de novas renúncias diminuiu, e em 2016, foi apenas residual. Mas 2017, cresceu muito e somou R\$ 57 bilhões. Em 2018, totalizou quase R\$ 30 bilhões, aliás, esse foi o valor médio do triênio 2016-2018. Em 2019, cresceu novamente para R\$ 39 bilhões, um aumento de 30% em relação ao triênio anterior. Assim, a renúncia crescerá ainda mais para os próximos anos.

10 Considerando os seus efeitos no ano em que foi instituída e nos três exercícios subsequentes

É importante ressaltar que em 2016 foi promulgada a EC nº 95, do teto de gastos. Foram criados mecanismos inibidores para a aprovação de despesas e também de renúncias. Ocorre que em relação às renúncias, quase nunca são obedecidos, porque a lógica do teto de gastos parte do princípio de que as saídas para a crise fiscal seriam dirigidas para o corte de despesas e de direitos sociais. Recuperar os níveis de arrecadação perdeu parte de sua importância.

A Tabela 2 apresenta o efeito, acumulado por exercício, de todos os gastos tributários, conforme Relatório de Gastos Tributários Estimados por Bases Efetivas, da RFB. O total desses gastos representou em 2006 3,2% do PIB e 16,1% das receitas administradas, incluídas as contribuições previdenciárias. Em 2010, caíram levemente para 3% do PIB e 15,8% da receita administrada. Em 2019, essas proporções cresceram e foram de 4,3% e 22,7%, respectivamente – valores levemente inferiores aos de 2015.

TABELA 2
GASTOS TRIBUTÁRIOS

Valores correntes, em R\$ milhões

	2006	2010	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Renúncia total do exercício	77.687	117.135	223.310	257.223	269.994	268.417	287.936	295.600	308.362
Soma arrecadação	482.709	743.174	1.027.340	1.076.681	1.115.409	1.177.889	1.210.348	1.296.234	1.359.414
Renúncia (em % PIB)	3,22	3,01	4,19	4,45	4,50	4,28	4,37	4,29	4,25
Renúncia (em % da receita)	16,1	15,8	21,7	23,9	24,2	22,8	23,8	22,8	22,7

Nota: Ao final desta Publicação, nos Anexos de Dados (Anexo A-V), encontra-se uma tabela completa das desonerações das Contribuições Sociais de 2005 a 2019.

Fonte: para renúncias, RFB - Gastos Tributários Estimados por Bases Efetivas, diversas edições, sendo a mais recente a de 2017 série 2015-2020; para receitas, valores líquidos de restituições e compensações, STN-ME

Organização: Anfp e Fundação Anfp.

Em 2019, o conjunto das renúncias cresceu nominalmente, de R\$ 296 bilhões para R\$ 308 bilhões, mas, variou muito pouco em relação ao PIB, de 4,29% para 4,25%. Em relação às receitas, de 22,8% para 22,7%. O maior efeito dessas renúncias deu-se em relação às Contribuições Sociais, afetando diretamente o financiamento da Seguridade Social.

Na Tabela 3, estão apresentados os dados de renúncias em relação às contribuições sociais.

Em valores relativos às receitas realizadas das contribuições sociais, elas cresceram até 2015, quando comprometeram 22,5% do financiamento exclusivo da Seguridade. Em 2017 e 2018 estiveram na casa dos 19%. Em 2019, as renúncias em Contribuições Sociais cresceram, passando de 19% para 19,6% da arrecadação dessas contribuições, recuperando o patamar de 2017.

As cifras relacionadas às renúncias são bilionárias e o volume de recursos perdoados nos mais diversos parcelamentos de débitos tributários e não-tributários também não é pequeno. Somente ao longo de 2017, várias leis foram aprovadas. E, durante a tramitação, os benefícios ofertados aos devedores sempre aumentaram, em muitos casos totalizando 100% dos juros e das multas.

No parcelamento das dívidas rurais para com a previdência¹¹, os benefícios foram tão grandes que incluíram ampliação de perdão e dos descontos, aumento dos prazos, redução da alíquota da contribuição a ser

¹¹ Esse parcelamento tramitou, inicialmente como a MP 793, de 2017, que perdeu a eficácia por não ter sido apreciada. Mas, foi aprovado ao final do mesmo ano, pela tramitação do PL 9.206/17, gerando a Lei nº 13.606 de 2018. Os vetos apostos a essa lei foram derrubados em abril de 2018.

paga e ainda descontos em várias linhas de crédito agrícola. Vale ressaltar que até os descontos em linhas de crédito que impliquem em aumento dos subsídios têm impacto orçamentário e qualquer incremento limita outras despesas públicas (por conta da EC nº 95, que limita por 20 anos as despesas do governo federal, onde os subsídios estão incluídos). Em 2018, o Congresso derrubou o conjunto dos vetos aprovados nessa legislação.

TABELA 3
RENÚNCIAS TRIBUTÁRIAS EM CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS

Valores correntes, em R\$ milhões

	Estimativas Bases Efetivas							Projeções	
	2006	2010	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Contribuição para a Previdência Social	12.290	17.938	44.769	57.956	65.068	56.551	60.549	59.913	62.116
Simples Nacional	6.143	8.809	18.267	19.535	22.495	23.766	25.669	24.034	24.957
Desoneração da Folha de Salários	-	75	12.284	22.107	25.199	14.547	13.704	12.362	9.774
Entidades Filantrópicas	3.832	6.368	8.720	10.428	9.755	10.236	12.348	12.150	12.616
Exportação da Produção Rural	1.853	2.685	4.484	4.638	5.941	6.040	6.558	7.500	8.189
Funrural	-	-	-	-	-	-	-	1.104	3.223
MEI - Microempreendedor Individual	-	-	786	991	1.404	1.676	2.061	2.562	3.148
Outras	462	0	227	256	274	286	209	202	210
COFINS	18.431	31.272	54.767	60.433	62.387	61.039	65.381	67.237	70.222
Desoneração Cesta Básica	3.639	5.913	11.512	12.303	12.951	11.890	12.209	13.254	13.905
Entidades Filantrópicas	2.597	2.908	3.693	4.471	4.741	5.066	5.328	5.948	6.540
Simples Nacional	5.499	10.704	17.237	18.969	18.809	18.637	18.667	19.606	20.569
Zona Franca Manaus	1.736	4.006	5.546	5.044	5.625	5.531	4.827	5.993	6.190
Outras	4.960	7.740	16.779	19.646	20.261	19.915	24.350	22.436	23.017
CSLL	3.499	6.137	9.046	9.857	9.070	9.668	9.797	10.310	11.182
Simples Nacional	2.057	4.013	6.389	7.005	6.710	6.554	6.523	6.851	7.187
Entidades Filantrópicas	1.313	1.256	1.707	1.824	1.163	1.933	2.067	2.171	2.278
Inovação Tecnológica	59	453	433	463	487	356	497	602	631
PROUNI	37	61	75	98	174	186	346	407	430
Outras	32	354	443	467	536	639	364	279	655
Contribuição Social para o PIS-PASEP	3.748	6.067	10.870	12.010	12.363	11.966	12.778	13.106	13.697
Desoneração Cesta Básica	827	1.281	2.497	2.669	2.809	2.581	2.651	2.878	3.019
Simples Nacional	1.455	2.387	3.848	4.226	4.193	4.156	4.161	4.371	4.585
Zona Franca de Manaus	377	869	1.181	1.072	1.201	1.194	1.035	1.288	1.343
Outras	1.089	1.530	3.343	4.043	4.159	4.035	4.931	4.569	4.749
Soma dessas renúncias	37.968	61.413	119.452	140.256	148.887	139.224	148.506	150.567	157.217
Soma das renúncias em outras receitas	39.719	55.722	103.858	116.967	121.106	129.193	139.430	145.033	151.145
Total das renúncias	77.687	117.135	223.310	257.223	269.994	268.417	287.936	295.600	308.362
% Renúncias Seguridade sobre o total	48,9	52,4	53,5	54,5	55,1	51,9	51,6	50,9	51,0
% Renúncias sobre essas receitas	12,7	13,9	18,5	20,6	22,5	20,2	19,7	19,0	19,6

Nota: Ao final desta Publicação, nos Anexos de Dados (Anexo A-V), encontra-se uma tabela completa das desonerações das Contribuições Sociais de 2005 a 2019.

Fonte: RFB - Gastos Tributários Estimados por Bases Efetivas, diversas edições, sendo a mais recente a de 2017 série 2015-2020.

Organização: Anfp e Fundação Anfp.

Durante a Reforma da Previdência, com a orientação favorável do governo, foi suprimida do texto do relatório a modificação para o § 11, do art. 195. O novo texto vedaria a moratória, o parcelamento por prazo superior a 60 meses e somente por lei complementar poderiam ser instituídas remissão e anistia em relação a créditos das contribuições previdenciárias. Essa modificação tornaria inviável o perdão da dívida relacionada à previdência rural que é pretendida pelo setor.

Ao final de 2019, o governo editou a MP 899, com novos parcelamentos de até 84 meses. Tudo com redução de juros, multas e de encargos legais, permitidos o diferimento e a moratória. Durante a tramitação, a medida ganhou um importante acréscimo, que sancionado, acabou com a figura do voto de desempate previsto para o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais - CARE, da Receita Federal do Brasil. Dora-vante, como cada junta tem composição paritária entre contribuintes e Administração, no caso de empate, ganhará o contribuinte.

1.2. MAIS UM ANO PERDIDO PARA A RECUPERAÇÃO DA ECONOMIA

O ano de 2019 foi mais um ano perdido para a recuperação da economia, dos empregos e da arrecadação. Mais de 60 meses depois da crise que se iniciou no começo de 2015 e a economia ainda está longe de recuperar o seu estado anterior. Dados do IBGE apontam que, ao final de 2019, ainda persistem quedas de 12% na indústria, 10% nos serviços e 4% no comércio.

Entre 2004 e 2013, o crescimento do PIB foi de 48,2%, uma variação média anual de 4,1%, apesar dos reflexos da primeira fase da crise internacional terem afetado negativamente os anos de 2008 e 2009. Em 2014, o país viveu uma paralisia e o PIB apresentou resultado positivo de 0,5%. Em 2015, iniciou-se um período de queda acentuada que se prolongou por 2016, caiu 3,6% e 3,3%, respectivamente. Desde 2017, a economia parou de cair, flutuando positivamente pouco acima de 1% em todos os exercícios.

O Gráfico 1 permite visualizar a evolução do PIB desde 2005. A crise de 2008-2009 promoveu uma queda na produção que nem de perto se compara ao ocorrido em 2015-2016 e ainda permitiu uma recuperação mais rápida.

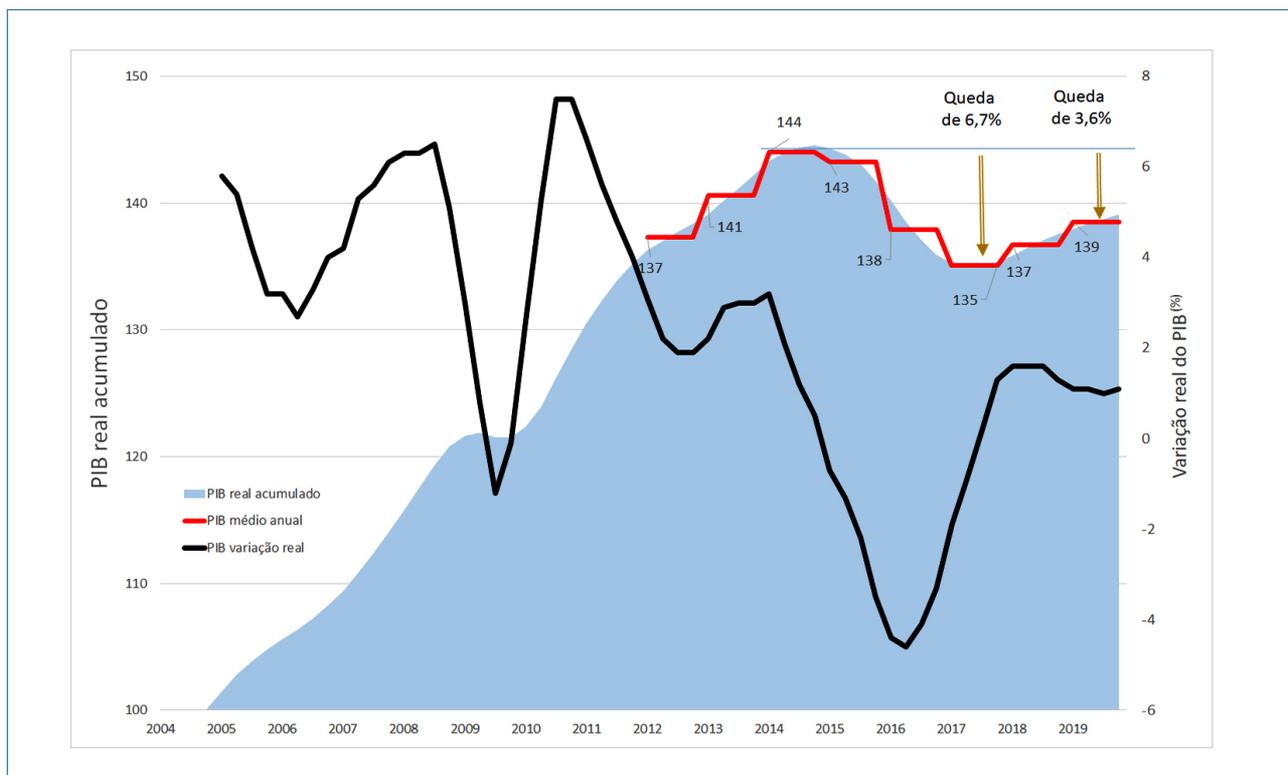
A crise iniciada em 2015 destruiu 7,3% da produção nacional e a pequena recuperação de 2017 a 2019 fez com que essas perdas fossem reduzidas para 3,6%, em valores médios anuais. Ao final de 2019, os níveis de produção situavam-se em patamares inferiores aos valores médios de 2013.

Em relação ao desempenho anual, vê-se a diferença entre as crises de 2008-2009 e de 2015-2017. A primeira, menos aguda e rapidamente ultrapassada, sendo que, em 2010, o alto nível de crescimento permitiu superar rapidamente os seus efeitos negativos. A segunda, maior e mais duradoura e ainda sem que os níveis anteriores da produção tenham sido recuperados, pois os índices de desempenho do PIB continuam muito baixos. E, em relação a esse indicador, o ano de 2019 está longe de representar o fim da crise, eis que apresentou índices de crescimento inferiores ao ano anterior.

A queda na produção que o gráfico identifica pode ser compreendida pelo comportamento dos diversos setores da economia, medido pelas pesquisas mensais do IBGE sobre o desempenho da Indús-

tria (PMI), do Comércio (PMC) e dos Serviços (PMS). Esses elementos, que compõem a produção, representam 82% do PIB¹².

GRÁFICO 1
BRASIL, PIB REAL



Nota: No destaque, os valores do PIB médio anual.

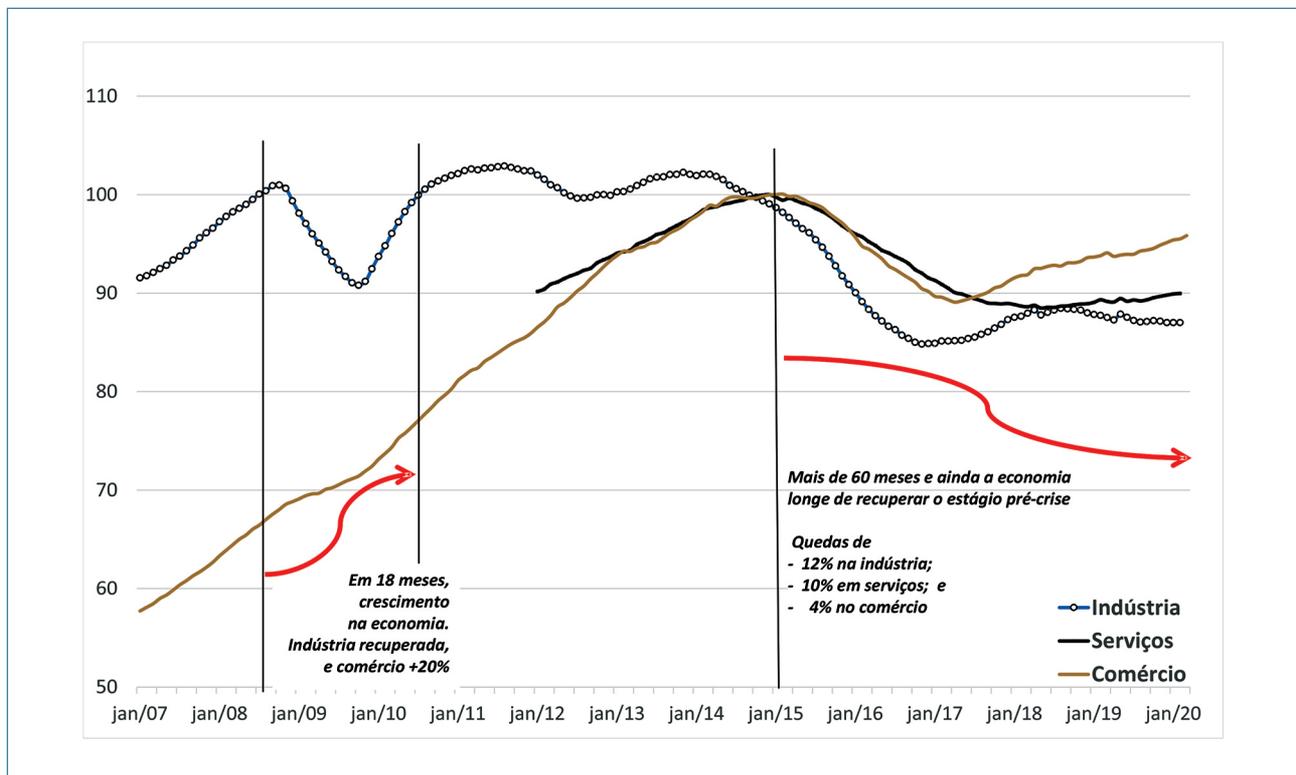
Fonte: IBGE – Sistema de Contas Trimestrais. Evolução do PIB real trimestral com ajuste sazonal, média de 2004 = 100, variação real do PIB (Taxa acumulada em 4 Trimestres, relação aos 4 anteriores).

Elaboração ANFIP e Fundação ANFIP.

Os dados setoriais relativos à indústria, aos serviços e ao comércio podem ser acompanhados no Gráfico 2, que também permite comparar o transcurso de tempo entre os momentos mais agudos de cada crise com os períodos de sua superação.

Tomando-se por base o ano de 2007, a indústria cresceu até 2010, com período de queda em 2008 e 2009, ficando praticamente estabilizada até 2014. A partir daí, experimentou uma queda de 15% até 2017, viu seu pior momento no último trimestre de 2016 e, desde então, patinou, crescendo apenas 4% até o final de 2018. O comércio, respondendo aos estímulos da economia, praticamente ignorou a crise 2008-2009. Subiu ano após ano desde 2005, mas retrocedeu em 2015 e 2016, caindo 12%. Ao final de 2018, apesar de uma lenta recuperação, acumulava ainda 7% de perdas. Os serviços começaram a ser medidos em separado a partir de 2012, cresceram até 2014, ficaram estáveis em 2015, caíram em 2016 e 2017. Em 2018, ficaram praticamente estabilizados e acumularam perdas de 9%.

12 Os 18% restantes são compostos pela produção agropecuária e pelos impostos que incidem sobre os preços.

GRÁFICO 2INDICADORES MENSAIS DE COMPORTAMENTO DA PRODUÇÃO INDUSTRIAL,
DO COMÉRCIO VAREJISTA E DOS SERVIÇOS

Notas: Foi adotada escala móvel de 12 meses para diminuir os efeitos da sazonalidade. Indústria: Produção Física Industrial; PMI-IBGE; Índice de base fixa com ajuste sazonal (Base: média de 2012 = 100); Serviços: Índice de volume de serviços; PMS-IBGE; Índice base fixa com ajuste sazonal (2014=100); Comércio: Índice de volume de vendas no comércio varejista ampliado; PMC-IBGE; Índice base fixa com ajuste sazonal (2014=100).

Fonte: IBGE

Org. Anfip e Fundação Anfip

Há uma grande diferença entre o ocorrido com a grande crise mundial de 2008-2009, com a situação que o país vive desde 2015.

Um dos elementos que diferencia esses momentos é a ação governamental. No primeiro caso, foram utilizados diversos instrumentos para reaquecer a economia, como expansão do crédito para pessoas e empresas, aumento da renda das famílias, reduções tributárias, ampliação de políticas sociais e dos investimentos do governo e de suas estatais, novas políticas de adensamento industrial etc. Assim, decorridos 18 meses desde setembro de 2008, a economia estava recuperada. A indústria havia retomando o patamar anterior ao da crise e o comércio apresentava uma expansão de 20%. Em 2010, o PIB cresceu 7,5%, parte derivado de uma base comparativa fraca (em 2009, caiu 0,1%), mas principalmente pelo resultado conjunto dos setores público e privado na superação dos problemas.

Na crise atual, vigoraram as políticas de austeridade e a desconstrução de vários mecanismos de ação anticíclica. A aposta se concentra em privatizações, corte em investimentos e programas sociais, diminuição do crédito, redução dos índices de exigência de conteúdo nacional para a exploração de petróleo e de serviços públicos, entre outros. O governo confiou em uma recuperação espontânea da economia, onde

bastava o anúncio de medidas de ajuste fiscal do setor público para que os agentes de mercado reconquistassem a confiança e a capacidade de recuperar a economia, vencendo os problemas internos e externos.

A segunda diferença é a confiança gerada pelo governo para induzir as ações e iniciativas do setor privado. Em 2008, o governo apostou no enfrentamento dos efeitos da interiorização da crise na economia nacional e o setor privado respondeu prontamente. Desde 2016, os governos, em uma eterna crise política, não despertaram a confiança necessária nos agentes econômicos para uma tarefa ainda mais difícil, uma saída da crise sendo eles os protagonistas.

A economia parou de cair em 2017, mas a recuperação não se generalizou e dados positivos foram sendo sucedidos por informações contraditórias. Essas idas e vindas vêm desde 2017.

Os números de 2019, analisados sob diversos fatores, foram ainda piores do que os de 2018, quando o crescimento foi de apenas 1,3%. A Tabela 4 mostra como os números de cada trimestre de 2019 foram piores do que os correspondentes de 2018. Em sua maioria, os números do 4º trimestre de 2018 já foram inferiores aos do 3º trimestre daquele ano, e a situação foi se agravando. Os primeiros dados de 2019 (1º trimestre) foram menores do que os do final de 2018. E assim sucessivamente.

TABELA 4
VARIACÃO REAL DO PIB - %

Período	PIB			Consumo das famílias			Consumo do governo			Investimentos (FBCF)			Exportações		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
I Trim	1,59	1,10	0,93	2,95	1,59	1,28	-0,17	0,23	-0,44	-0,74	3,58	3,01	5,72	2,42	-2,68
II Trim	1,63	1,11		3,01	1,59		0,23	-0,13		1,86	4,27		4,44	3,43	
III trim	1,60	1,02		2,62	1,67		0,70	-0,76		4,11	3,05		3,14	1,59	
IV Trim	1,32	1,14		2,06	1,84		0,36	-0,44		3,91	2,24		4,00	-2,54	

Nota: Variação do PIB, acumulados em 4 trimestres contra os 4 trimestres anteriores. Os valores do 4º (IV) Trimestre representam os números oficiais do PIB para o exercício.

Fonte: IBGE – Sistema de Contas Trimestrais.

Elaboração ANFIP e Fundação ANFIP.

O estudo da deterioração da economia em 2019 ajuda a entender melhor os fatos de que a pandemia em 2020 interrompeu um ciclo mais vigoroso da recuperação. A redução paulatina e consistente do consumo das famílias, que responde por mais de 60% do PIB, mostra o resultado do processo de precarização do trabalho e dos altos índices de desemprego, e determina o comportamento da economia. Sem consumo interno, a produção não tem como crescer em uma economia em que as exportações representam menos de 15% do PIB. O consumo do governo (20% do PIB) apresentou um comportamento similar à renda das famílias, porque há uso reiterado de políticas fiscais restritivas. E também tem pressionado o PIB para baixo. Com uma produção decrescente, a ociosidade da economia está maior. Menos investimento na expansão da produção, redução de investimentos públicos e a quase paralisação do programa MCMV ditaram os dados dos investimentos (FBCF).

Os números do primeiro trimestre de 2020, divulgados ao final de maio, refletem a tendência de queda e apenas parcialmente os efeitos do isolamento social iniciado em março. Os números do 2º trimestre apresentam quedas mais incisivas por medirem a produção e o consumo em período com maiores efeitos da paralisação. Os números retratam uma queda de 13,5% no consumo das famílias, medindo os efeitos da

perda de rendimentos de amplos setores sociais, de milhões de famílias que perderam renda pelo desemprego, de milhões de trabalhadores por conta própria que ficaram impedidos de buscar o sustento, tendo em vista a dificuldade do governo em responder rápida e eficazmente com programas econômicos e sociais para salvar empresas, empregos e renda.

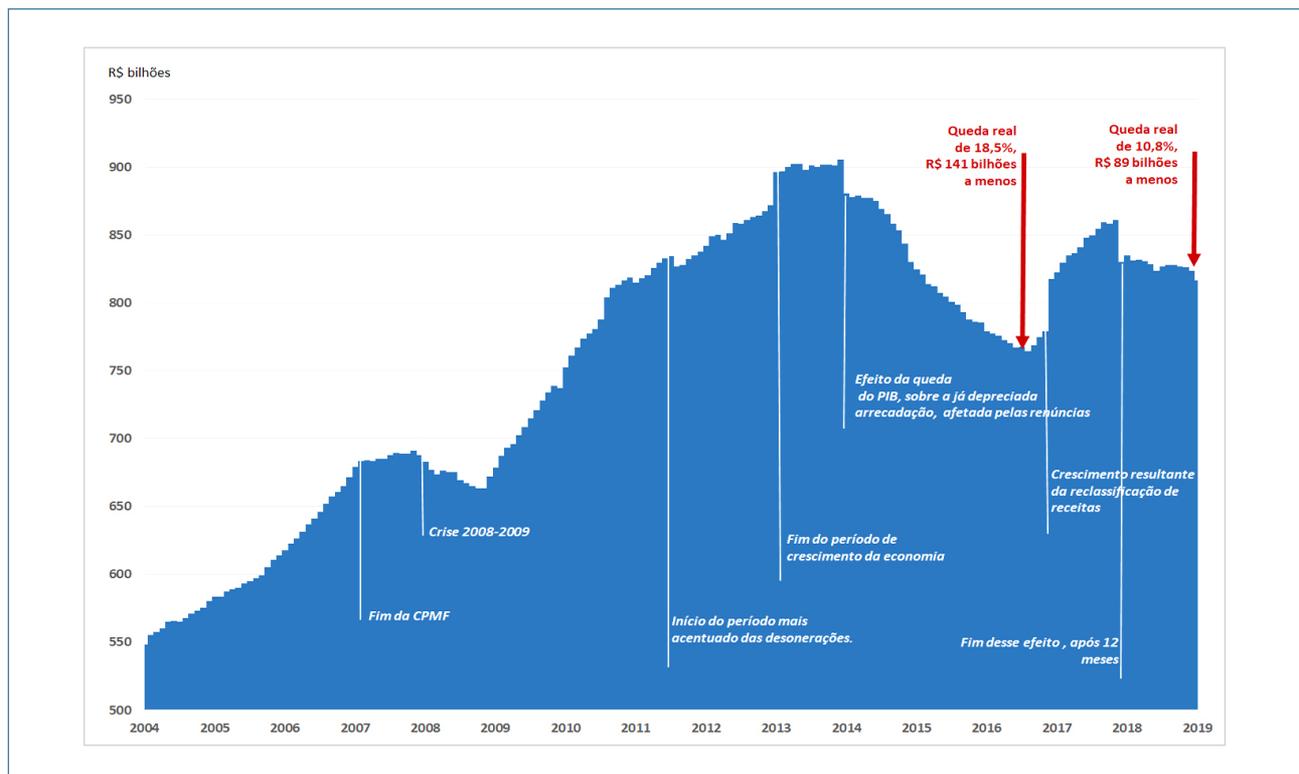
Os dados do mercado de trabalho respondem a essa evolução da economia e às medidas de informalização em curso desde a reforma trabalhista de 2017. Esses números estão detalhados no Capítulo 4.

É nesse contexto que são analisadas as receitas da Seguridade Social em 2019.

A queda na produção e na circulação de bens e serviços tem um efeito muito grande e imediato na arrecadação em nosso país, já que a maior parte é provida por tributos indiretos, que incidem diretamente sobre esses fatores. A diminuição na arrecadação poderia ser menor se, como na maior parte dos países desenvolvidos, houvesse maior participação de tributos calculados sobre a propriedade e a renda financeira.

GRÁFICO 3

RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS DO GOVERNO FEDERAL



Fonte: STN-ME; em valores constantes de dezembro de 2019 (IPCA).

Organização: Anfp e Fundação Anfp.

A receita das contribuições sociais pode ser acompanhada no Gráfico 3. Os dados expressam a cada mês a soma em valores constantes (corrigidos pelo IPCA) da arrecadação acumulada pelos últimos doze meses. São também apresentados eventos importantes que determinaram o comportamento da arrecadação, como os momentos de crise e o início do período de aceleração acentuada das desonerações. A partir de

2014, a queda da arrecadação reflete o efeito combinado de recessão e essas desonerações. O crescimento em 2018 não decorre de fatores econômicos, mas de uma correção¹³, que incorporou às respectivas fontes, valores que foram objeto de parcelamentos tributários, valores recebidos, mas que não haviam sido classificados nos tributos de origem, desrespeitando inclusive vinculações constitucionais. O período final mostra como as receitas de contribuições sociais estagnaram ao longo de 2019, com ligeira queda. O pequeno crescimento real da previdência, de 1,8%, não foi capaz de compensar a queda na Cofins, que, em termos reais, caiu vertiginosamente 8,5%. Os dados da receita de contribuições sociais, em valores constantes, podem ser visualizados na tabela do Anexo III.

A tributação responde com elasticidade em relação à economia, crescendo e diminuindo, acompanhando o PIB, mas quase sempre em ritmos mais acelerados. Quando a capacidade econômica do contribuinte cresce, é mais vantajoso estar em dia com o fisco. Ao contrário, nos momentos de crise, as empresas agem no sentido oposto.

Os dados da Tabela 5 reforçam essa afirmação ao permitirem a comparação entre a variação real do PIB e o crescimento real da arrecadação das contribuições sociais.

Para o segundo triênio, de 2008 a 2010, que compreende a crise de 2008-2009, os dados mostram que até em função da rápida recuperação, a economia cresceu 12,9% e as receitas um pouco menos. Contribuíram para esse resultado o fim da CPMF a partir de 2008¹⁴ e, naturalmente, alguns efeitos da crise (compensação de prejuízos, na base de cálculo da contribuição sobre os lucros).

TABELA 5

VARIÇÃO REAL DO PIB E DA RECEITA MÉDIA ANUAL DE CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS

Períodos determinados	Variação real do PIB	Variação Real da Receita média mensal de contribuições sociais ⁽¹⁾					Soma das contribuições sociais - Crescimento real ⁽³⁾
		Previdência (RGPS) ⁽²⁾	Cofins	PIS/Pasep	CSLL	CPMF	
2005-2007	13,8	29,9	13,6	16,7	50,0	19,8	24,0
2008-2010	12,9	29,6	17,5	27,4	15,7		10,8
2011-2014	9,7	25,5	10,9	7,1	10,3		17,0
2015-2019	-3,6	-7,1	-8,9	-6,5	-4,1		-7,3

%

Nota: ⁽¹⁾ Em valores constantes, corrigidos pelo IPCA, de dezembro de 2019, na origem. ⁽²⁾ Para as receitas da Previdência Social não estão incluídos os valores não repassados da desoneração da folha de pagamentos das empresas. ⁽³⁾ Crescimento real da soma de todas as contribuições sociais, em relação ao ano anterior ao início de cada período. Ao final desta Publicação, nos Anexos de Dados, no Anexo III, há a evolução anual das receitas de Contribuições Sociais de 2005 a 2019, em valores constantes.

Fonte: IBGE, SCT, para o PIB e Relatório fiscal do STN-ME, para as receitas de contribuições sociais.

Organização: Anfip e Fundação Anfip.

O primeiro período destacado, o triênio de 2005 a 2007, apresenta um alto crescimento do PIB, de 13,8%. E em resposta, um aumento significativo da arrecadação real, que se elevou em 24%, quase o dobro. Para compor esse aumento real, a arrecadação de todas as contribuições sociais cresceu.

13 O crescimento da arrecadação verificado em novembro de 2017 representa os efeitos da reclassificação de receitas promovido pela RFB. Valores recolhidos nos mais diversos parcelamentos não vinham sendo classificados conforme o tributo que deu razão ao parcelamento. Recursos vinculados não foram, ao longo desses anos, repassados a estados, municípios, Seguridade Social, educação entre outros. Em relação à Seguridade, contribuições sociais pagas relativas a diversos exercícios anteriores foram creditadas naquele mês.

14 Em valores atualizados, essas receitas representavam cerca de R\$ 73 bilhões ao ano ou um valor médio mensal de R\$ 6,1 bilhões.

Para o terceiro período, de 2011 a 2014, a economia diminuiu o ritmo de crescimento. No acumulado, o PIB aumentou 9,7% nesses quatro anos, e a receita, 17%. E, como nos períodos anteriores, o grande destaque positivo foi o comportamento da contribuição previdenciária¹⁵ que aumentou 25,5%, respondendo à redução dos índices de desemprego e a melhores índices de formalização do trabalho. Mais e melhores empregos, e não o corte de direitos, sempre foi o grande remédio para os maiores problemas da Previdência Social e da falta de cobertura ao financiamento. Somente nesse período, o crescimento do número de vagas registradas na RAIS – vínculos ativos ao final de cada exercício –, foi de cinco milhões e meio de novos postos de trabalho formalizados. Potencializando esse efeito, o rendimento médio real dos trabalhadores cresceu 7% pela diminuição do desemprego e houve um aumento real de aproximadamente 12% concedido ao salário mínimo¹⁶.

Na ausência de leis que ampliem a arrecadação (alterando alíquotas ou base de cálculo), o crescimento real dos valores de contribuições, na imensa maioria dos períodos apontados na Tabela 5, é resultado direto da ampliação da economia. Não há fatores como elevação de alíquotas que pudessem justificar esse resultado. O modelo de crescimento adotado, com maior distribuição de renda, ampliação do emprego, formalização da economia, das empresas e do trabalho, com aumentos reais na renda das famílias e com diminuição da miséria, acelerou também a arrecadação.

Outro elemento importante para análise dos dados da Tabela 5 é o crescimento da participação da contribuição previdenciária no financiamento total da Seguridade. Esse aumento decorre tanto da expansão do emprego e da sua formalização, quanto do aumento das renúncias adotadas nas demais contribuições sociais.

No quarto período analisado, de 2015 a 2019, o país viveu dois anos de recessão seguidos de outros três de pequena recuperação. A economia teve variação negativa de 3,6% e as receitas de contribuições sociais, de -7,3%, em termos reais, na média de todo o quinquênio.

A matriz dos problemas de financiamento do Orçamento da Seguridade está no comportamento da economia e na leniência em relação a sonegação e fraude tributárias, que resultam em queda da arrecadação. O modelo de pluralidade de fontes é correto e apropriado. Esse sistema de contribuições próprias e exclusivas, que abrange uma multiplicidade de fatos geradores, incidindo sobre a folha de pagamentos dos trabalhadores, o faturamento e o lucro das empresas, foi capaz de financiar uma ampla rede de serviços públicos e de benefícios e, exceto no último biênio, mostrou-se superavitário, como será mais adiante demonstrado.

No Brasil, além das dificuldades econômicas das pessoas e empresas, contribuem para a queda da arrecadação fatores como a prescrição do crédito tributário, que se dá em apenas cinco anos, estabelecendo um tratamento privilegiado para essa apropriação dos recursos públicos.

Somam-se à lentidão dos processos administrativos e judiciais de cobrança, os reincidentes processos de parcelamento de dívidas, com perdão de juros e multas e inúmeras outras vantagens. Ou a Receita Federal do Brasil - RFB descobre a sonegação e constitui o crédito tributário em cinco anos ou o Estado perde o direito aos tributos devidos que serão apropriados pelos devedores. Se a Receita autua, o Estado é obrigado a exaurir toda a esfera administrativa antes da ação judicial. E, vale sempre lembrar, que basta o pagamento do débito (ou mesmo o seu parcelamento, com os benefícios de perdão de juros e multas) para afastar ou suspender o eventual processo criminal correspondente. São facilidades adicionais para sonegadores e fraudadores, caracterizadas em última instância até pela extinção da ação penal se o agente

15 As contribuições previdenciárias são analisadas no Capítulo 4

16 Esses números relativos a RAIS e o comportamento do salário real e do salário mínimo estão detalhados no Capítulo 4

promover o pagamento do tributo e seus acessórios, antes do recebimento da denúncia. E nem precisa quitar todo o débito, a justiça tem entendimento de que apenas o pagamento inicial das prestações é suficiente para a suspensão da punibilidade.

Outro ponto se vincula aos reiterados refinanciamentos e parcelamentos dos débitos tributários que hoje, infelizmente, se transformaram em rotina, como que integrados ao calendário tributário. De tempos em tempos, com crescentes níveis de perdão de multas e com generosas condições de parcelamento, esses refinanciamentos vêm se repetindo. Já houve casos de parcelamentos direcionados a segmentos econômicos que, condenados em decisões judiciais em última instância, ganharam direito a procedimentos especiais para pagamento de suas dívidas tributárias.

Recentemente, o governo concedeu facilidades a devedores das contribuições previdenciárias rurais. E, em contraposição, no mesmo período, pela reforma da previdência, atentou contra o direito previdenciário do trabalhador rural e do segurado especial que atua em regime de economia familiar. Concedeu benefícios e diminuiu a contribuição patronal no campo, alegou o subfinanciamento do subsetor rural e cortou direitos de aposentadoria do trabalhador rural.

Esse conjunto listado acima não exaure todos os expedientes e instrumentos que constroem a triste realidade: em nosso país, o crime tributário compensa.

1.3. OS EFEITOS DA EC Nº 93 – A DESVINCULAÇÃO DE 30% DAS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS

Em 2019, a Desvinculação de Receitas da União – DRU operou pelo último exercício subtraindo 30% das contribuições sociais. Em 2016, quando foi promulgada a EC nº 93, a DRU foi renovada até 2023¹⁷. Ao final do 2019, a reforma da previdência, EC nº 103, extinguiu os seus efeitos sobre as contribuições sociais. De 2020 a 2023, período remanescente previsto pela EC 93, vai, em relação ao Orçamento da Seguridade Social, apenas incidir sobre as taxas cobradas, pelo exercício do poder de polícia, pelos órgãos e entidade da Seguridade Social, que atuam nas áreas de Saúde e da Previdência.

A DRU, sob as mais diversas denominações, vem desde 1994, subtraindo recursos para desmontar o aspecto superavitário do Orçamento da Seguridade Social. Esse sempre foi o principal alvo da desvinculação. Essa subtração de recursos da Seguridade passou de uma média de R\$ 62,7 bilhões, entre 2013 e 2015, para R\$ 99,2 bilhões, em 2016, R\$ 113,3 bilhões, em 2017 e R\$ 120,1 bilhões, em 2018. Em 2019, foram R\$ 116,6 bilhões.

A Tabela 6 apresenta os dados da DRU em diversos exercícios¹⁸.

17 Com a EC nº 93, a DRU, que desvinculava 20% das receitas de contribuições sociais, exceto a previdenciária, foi ampliada para 30%. São recursos que deixam de compor o financiamento do Orçamento da Seguridade Social e podem ser gastos em outras áreas a critério do governo federal. E, pela primeira vez, também são desvinculados 30% das receitas de taxas.

18 Os valores divergem em pequena margem em relação ao total apresentado pelo governo, porque nas Tabela que acompanham essa publicação, a integralidade das receitas de juros e multas é incorporada à Receita das Contribuições, como dispõe a Lei nº 8.212/1991. O governo não considera essas receitas como integradas às receitas das contribuições, diminuindo seu valor total e, assim, a desvinculação também é apresentada em valor ligeiramente inferior.

Mas por que desvincular 20% ou 30% dos recursos da Seguridade Social? Porque, historicamente o Orçamento da Seguridade Social sempre foi superavitário. Para se ter uma ideia, entre 2005 e 2016, o superávit médio anual foi de R\$ 50,1 bilhões. Coincidência, ou não, nesse mesmo período, entre 2005 e 2016, o valor médio de recursos desviados da Seguridade Social afastados pela DRU foi de R\$ 52,4 bilhões, ou seja, da mesma ordem de grandeza da média dos superávits da Seguridade no mesmo período.

Sem a DRU, a exposição pública dessa sobra de recursos incentivaria os projetos de reajuste de aposentadorias, de aumento da aplicação de recursos na Saúde ou na Assistência Social, ente outros, dificultando os cortes de direitos.

TABELA 6
RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS DESVINCULADAS PELA DRU

Valores correntes, em R\$ milhões

	2005	2010	2013	2014	2015	2016 ⁽¹⁾	2017	2018	2019
Cofins	17.919	28.005	39.882	39.183	40.185	61.404	70.728	75.440	71.609
CSLL	5.246	9.151	12.509	12.639	11.933	20.443	22.695	23.565	24.606
PIS/Pasep	4.417	8.074	10.213	10.355	8.464	16.168	18.673	19.837	19.425
Outras contribuições ⁽²⁾	4.914	630	811	954	1.085	920	981	984	637
Taxas de órgãos da Seguridade ⁽¹⁾						286	232	281	300
RECEITAS desvinculadas pela DRU⁽³⁾	32.496	45.860	63.415	63.131	61.667	99.221	113.309	120.107	116.577
Valor médio subtraído da Seguridade Social⁽⁴⁾	65.094								

Notas: Ao final desta Publicação, nos Anexos de Dados, encontra-se uma tabela completa das desvinculações promovidas pela DRU em Contribuições Sociais de 2005 a 2019. ⁽¹⁾ Até 2015, a DRU era calculada aplicando-se 20% às receitas das contribuições sociais, exceto para a contribuição previdenciária, onde não se aplica desde 2000. A partir de 2016, a alíquota de desvinculação passou a ser de 30% e a atingir as taxas em adição às contribuições sociais. ⁽²⁾ Até 2007, em Outras contribuições constavam as receitas da CPMF, extinta naquele ano. A incidência da DRU na CPMF era parcial, não incidindo sobre a fração destinada ao Fundo de Erradicação da Pobreza. ⁽³⁾ Os valores divulgados pelo governo para as desvinculações de recursos da Seguridade são diferentes, por vários motivos, entre os principais estão: a) o governo não reconhece a integralidade da receita do PIS como sendo da Seguridade, descontando a parcela aplicada no BNDES; b) o relatório considera a desvinculação de contribuições previdenciárias dos regimes próprios, que não entram na tabela. No Relatório Resumido de Execução Orçamentária, relativo a 2019, por exemplo, o governo reconhece apenas a desvinculação de R\$ 109,6 bilhões. ⁽⁴⁾ O valor médio é calculado sobre todo o intervalo e não apenas sobre os valores mostrados na tabela.

Fonte: Siga Brasil - SF.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Se, ao longo dos anos, os superávits não tivessem sido desviados da Seguridade Social, poderiam ter financiado melhores benefícios previdenciários e assistenciais e a expansão de serviços nas áreas da Saúde e Assistência Social, promovendo, assim, uma melhor distribuição de renda na sociedade. Os superávits, ainda, poderiam ter sido utilizados para constituir uma grande reserva com o objetivo de dar solidez à Seguridade Social e serem usados em momentos de crise como o que o país vive atualmente.

No período entre 2005 e 2015, as receitas desvinculadas pela DRU foram, em média, de R\$ 47,9 bilhões. Se apresentados em valores constantes (INPC, de dezembro de 2019 – vide Anexo III), entre 2005 e 2015, quando a alíquota era de 20%, foram desviados em média R\$ 79 bilhões ao ano. Esses valores subiram para R\$ 112 bilhões em 2016, com o aumento da alíquota de desvinculação. Entre 2017 e 2019, a desvinculação foi em média de R\$ 123,7 bilhões.

Ao longo desses quinze anos, um trilhão e trezentos e cinquenta e um bilhões de reais desses recursos da Seguridade foram contabilizados como sendo recursos do Orçamento Fiscal¹⁹.

É preciso ressaltar que o fim da DRU sobre as contribuições sociais não significa que o governo desistiu de apropriar-se de uma parcela considerável das receitas do Orçamento da Seguridade Social. Quase todas as propostas de reforma tributária em tramitação no Congresso pretendem extinguir as contribuições sociais incorporando-as a impostos que incidem sobre os respectivos fatos geradores. Sob o discurso de simplificação tributária, o Orçamento da Seguridade Social pode perder as suas fontes exclusivas (restaria apenas, no que sobreviver, a contribuição previdenciária). Nestas condições, o OSS passaria a ser financiado por transferências. Algo como uma DRU de 100% das contribuições sociais.

1.4. O TETO DE GASTOS – EC Nº 95 – E OUTRAS MEDIDAS DE AJUSTE FISCAL QUE AFETARAM A SEGURIDADE SOCIAL EM 2019

Ao final de 2016, foi promulgada a Emenda à Constituição nº 95 – a emenda do teto de gastos. Limita despesas orçamentárias e cria um Regime Fiscal que abrange todos os Poderes da União e os órgãos com autonomia administrativa e financeira, integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Esses limites correspondem, em cada ano, às despesas realizadas no ano anterior, corrigidas pelo IPCA verificado no exercício²⁰.

Esse novo Regime Fiscal fixou limites para as despesas primárias. A LRF tem restrições para o aumento de despesas, em especial, para as despesas obrigatórias e as de duração continuada. A EC do teto vai além. Proíbe qualquer aumento de despesa que não seja compensado por corte equivalente em outra despesa. Pela LRF, uma ampliação de despesas pode ser aprovada quando há novo financiamento, por exemplo. E uma nova despesa obrigatória, quando financiada pelo incremento permanente de receitas. Pela EC nº 95, somente a redução real de outras despesas obrigatórias ou por novas restrições às despesas discricionárias pode legitimar o aumento de despesas.

O teto não admite exceções nem se alarga se a economia melhorar, nem se a arrecadação permitir, nem se a sociedade assim o exigir nas urnas. Há uma inversão do modelo constitucional: ao contrário de estabelecer gastos mínimos para defender direitos de cidadania, como o fez o constituinte originário, o Novo Regime Fiscal estabelece gastos máximos.

Para a Seguridade Social, a LRF não exigia compensações quando o aumento da despesa decorria da concessão de benefício a quem satisfizesse as condições de habilitação; de expansão quantitativa do atendimento e dos serviços prestados; ou do reajustamento de valor do benefício ou serviço, a fim de preservar o seu valor real. A EC do teto não permite exceção para o aumento decorrente da ampliação

19 Os dados anuais, em valores constantes desviados pela DRU podem ser vistos na Tabela do Anexo A_III, ao final do livro.

20 Excluem dos limites os valores das transferências constitucionais de royalties, fundos de participação (Fundo de Participação dos Municípios - FPM e Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE) e outras repartições constitucionais de receitas, inclusive as do salário-educação; as despesas do Fundo Constitucional do Governo do Distrito Federal - GDF; a complementação para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb (para complementação do valor mínimo por aluno); créditos extraordinários (criados por Medidas Provisórias); despesas com a realização de eleições; transferências obrigatórias derivadas de vinculação de receitas; e despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

quantitativa de benefícios ou de serviços em função de variação demográfica. Nem mesmo para cumprir o mandamento constitucional da manutenção do valor real de aposentadorias e pensões. O conjunto das despesas está limitado ao teto.

Embora as regras do teto estejam associadas a um reajuste inflacionário, há parâmetros extra orçamentários que também interferem nesse resultado e que, desde 2017, reduzem ainda mais o total de despesas que a Lei orçamentária pode abrigar.

A Tabela 7 apresenta a evolução do teto, desde que foi implantado, limitando o Orçamento de 2017. À época, o teto significava 19,9% do PIB do ano. Já no Orçamento de 2019, o teto significou 19,4% do PIB. Decorridos apenas dois exercícios, perdeu meio ponto percentual do PIB. Mantida essa proporção, ao final das duas décadas previstas para a vigência da EC nº 95, as despesas orçamentárias estariam reduzidas a aproximadamente 15% do PIB.

TABELA 7**A EC Nº 95 E O TETO DE GASTOS DO GOVERNO FEDERAL**

Valores correntes, R\$ milhões

%

	Teto de Gastos	Teto de Gasto após ajustes	Aumento nominal do teto	Varição frente ao ano anterior	Teto de Gastos (% PIB)
2017	1.308.662	1.308.662			19,9
2018	1.347.881	1.332.462	23.800	1,82	19,6
2019	1.407.052	1.394.773	62.311	4,68	19,4
2020	1.454.470	1.442.320	47.547	3,41	

Nota: O teto em cada ano é calculado pela correção inflacionária do valor do ano anterior. Depois de feita essa correção, são adotados ajustes que consideram valores pagos, restos a pagar e outras variáveis.

Fonte: Propostas de Lei Orçamentária, nos termos dos respectivos pareceres preliminares aprovados.

Organização: ANFIP e Fundação Anfip

A redução das despesas frente ao PIB não é um efeito secundário do novo regime fiscal. Trata-se do seu principal objetivo. Para os seus defensores, essa redução vai permitir diminuições sucessivas da carga tributária nacional. Naturalmente que ao custo de direitos sociais, da precarização dos serviços públicos e inúmeras privatizações que se serão impostas à sociedade brasileira em função do limite de gastos.

Para o Orçamento de 2019, o teto de gastos foi fixado em R\$ 1,39 trilhão, permitindo, em relação a 2018, um aumento de R\$ 62 bilhões nas despesas programadas, 4,7%. Somente o aumento das programações que refletem o reajuste do salário mínimo (Previdência Social, benefícios da LOAS e do FAT) cresceram, em 2019, R\$ 45 bilhões.

Com o novo regime fiscal, não há como manter os direitos sociais existentes; não há como corresponder às demandas relacionadas à prestação dos serviços públicos; não há como equacionar os gargalos de infraestrutura; não há como o Estado exercer as suas funções distributivas, alocativas ou mesmo estabilizadoras. Uma grande quantidade de demandas por serviços públicos, obras de infraestrutura e outras ações governamentais serão obrigatoriamente delegadas aos instrumentos de mercado.

As despesas com saúde e educação, que possuíam percentuais definidos para alocação perderam essas garantias, ou seja, haverá apenas a atualização pelo índice estabelecido. Vale lembrar que essas programações estavam protegidas com a alocação de gastos mínimos que cresciam com o aumento nominal da receita.

A Seguridade Social descrita na Constituição é um “conjunto integrado de ações (...) para assegurar direitos relativos à saúde, à previdência social e à assistência social”. A EC 95 transforma a Seguridade Social em um sistema para garantir superávits. Além de uma inversão total do mandamento do constituinte é uma involução civilizatória, como demonstrado a seguir.

O efeito do teto nas diversas áreas da Seguridade será detalhado nas respectivas seções.

1.5. OS GRANDES NÚMEROS DA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL EM 2019

As receitas do Orçamento da Seguridade em 2019 totalizaram R\$ 831 bilhões, superando em apenas R\$ 10,1 bilhões os valores de 2018, 1,2% de acréscimo em relação ao exercício anterior.

Ao longo dos últimos dois anos, o país apresentou uma base econômica fraca e deprimida, os números do PIB desde 2017 apresentaram um aumento insignificante de apenas 1% para cada ano, apesar de bases comparativas achatadas, resultantes de uma queda do PIB de quase 7%, entre 2015 e 2016.

Como mostrado anteriormente sob os mais diversos aspectos, a economia em 2019 retrocedeu mesmo frente a 2018, que já foi um ano ruim. E, esse fraco desempenho da economia gerou um quadro fiscal de dificuldades, especialmente em relação à arrecadação das diversas contribuições sociais²¹.

Agrava essa situação, o fato de serem ignoradas as possibilidades de recompor receitas, tributando os segmentos mais afortunados e tornando mais justo o sistema tributário nacional ou equacionando o grande acúmulo de créditos tributários a receber²². Ao contrário, remanesce um comportamento ainda mais leniente em relação à sonegação e à fraude, com fraco ou nenhum esforço pela efetiva recuperação das dívidas tributárias.

É notório que, em função da EC do teto de gastos, cresceu a despreocupação com a recuperação da receita. Vários projetos de lei já apontam para uma redução da carga tributária, naturalmente desvinculados de qualquer propósito de justiça tributária. A história recente mostra que os diversos países que reduziram a carga tributária em momentos de redução do Estado e dos serviços públicos o fizeram na direção de ampliar a injustiça tributária. E é fácil compreender o porquê.

A mesma maioria que impõe à sociedade perda de direitos e de serviços públicos, que defende a redução do papel do Estado na economia nacional, também é hermética em relação aos reclamos de justiça social, da necessidade de políticas públicas para reduzir as desigualdades sociais e regionais. As grandes empresas, seus proprietários e o capital financeiro conseguem traduzir os seus interesses nas mudanças tributárias que são implementadas.

Em suma, desde 2015, o grande esforço governamental se resume ao corte de gastos: propostas de redução de direitos (como a reforma da previdência); uso de diversos mecanismos de gestão (como recadas-

21 A repercussão dos fatores econômicos e de alterações legais na arrecadação é analisada nos Capítulos 2 e 3.

22 Em abril de 2019, o governo encaminhou o PL 1646, com medidas para o combate ao devedor contumaz e de fortalecimento da cobrança da dívida ativa, mas com a prioridade concedida à tramitação da Reforma da Previdência esse projeto encontra-se parado. Em função da EC do teto de gastos, cresce a despreocupação com a recuperação da receita.

tramentos e revisões de benefícios), que são utilizados em desvio de finalidade, com o propósito finalístico de reduzir o conjunto de beneficiários. Houve também o corte sistemático das dotações orçamentárias destinadas aos mais diversos programas e ações dos gastos sociais e dos investimentos públicos. Cortes inconsequentes que se demonstraram insensíveis aos objetivos e beneficiários das mais diversas políticas.

No ano de 2019, como nos anteriores, em relação às receitas do Orçamento da Seguridade Social, a maior arrecadação foi a da contribuição previdenciária, com R\$ 413,3 bilhões²³. Um aumento de 5,7%.

Em 2019, com a Contribuição Social sobre o Lucro das Empresas – CSLL, foram arrecadados R\$ 82 bilhões, um aumento de 4,4% em relação aos 78,5 bilhões de 2018. Foram R\$ 3,5 bilhões a mais.

TABELA 8
RECEITAS DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

RECEITAS REALIZADAS	Valores correntes, R\$ milhões							%	
	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019	Diferença em relação a 2018	
1. Receita de contribuições sociais	277.045	441.266	663.169	689.454	753.343	792.241	801.983	9.743	1,2
Receita Previdenciária ⁽¹⁾	108.434	211.968	354.833	358.137	374.785	391.182	413.331	22.149	5,7
Arrecadação Previdenciária	108.434	211.968	352.553	358.137	374.785	391.182	413.331	22.149	5,7
Urbana	105.086	207.154	345.471	350.217	365.485	381.262	404.960	23.698	6,2
Rural	3.348	4.814	7.081	7.920	9.300	9.920	8.372	-1.549	-15,6
Compensações não repassadas ⁽²⁾			2.281	nd	nd	nd	nd		
Cofins	89.597	140.023	200.926	204.679	235.759	251.466	238.696	-12.770	-5,1
CSLL	26.232	45.754	59.665	68.143	75.651	78.549	82.019	3.470	4,4
PIS/Pasep	22.083	40.372	42.322	53.895	62.243	66.125	64.752	-1.373	-2,1
Outras contribuições ⁽³⁾	30.699	3.148	5.423	4.600	4.905	4.919	3.185	-1.734	-35,2
2. Receitas de entidades da Seguridade	11.220	14.607	20.853	27.611	24.904	26.643	26.735	92	0,3
Recursos Próprios da Assistência Social	97	374	220	231	222	159	223	63	39,7
Recursos Próprios da Previdência Social	268	68	502	1.202	1.615	3.301	3.101	-200	-6,1
Recursos Próprios do MS	983	2.990	4.335	4.315	3.805	3.240	2.444	-796	-24,6
Recursos Próprios do FAT	9.507	10.649	14.745	20.666	18.223	18.672	18.447	-225	-1,2
Recursos Próprios dos HU ⁽⁴⁾	106	80	301	147	106	179	214	34	19,0
Parcela dos Royalties para a Saúde			0	11	30	91	340	250	275,3
Recursos próprios da Seguridade	nd	nd	79	86	130	63	968	905	1.435,5
Taxas, multas e juros da Fiscalização	260	447	670	953	773	937	998	61	6,5
3. Contrapartida do Orç. Fiscal para EPU ⁽⁵⁾	1.052	1.535	2.226	1.976	2.047	2.029	2.247	218	10,7
Receitas da Seguridade Social	289.317	457.408	686.248	719.040	780.294	820.913	830.965	10.052	1,2

Notas: ⁽¹⁾ receitas e despesas previdenciárias líquidas acrescidas das compensações pela desoneração da folha de pagamentos; ⁽²⁾ compensação pela desoneração da folha de pagamentos não repassada; ⁽³⁾ inclui receitas provenientes dos concursos de prognósticos e as receitas da CPMF, extinta em 2007; ⁽⁴⁾ receitas dos hospitais universitários com a prestação de serviços de saúde, é legalmente da Seguridade porque essas unidades integram exclusivamente o Orçamento da Seguridade Social. Elas correspondem às despesas realizadas por essas unidades, computadas em Outras ações da Seguridade Social; ⁽⁵⁾ corresponde às despesas com os Encargos Previdenciários da União – EPU, de responsabilidade do Orçamento Fiscal.

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI - extração Siga Brasil – SF; para os dados do RGPS, o fluxo de caixa do FRGPS; e para as compensações não repassadas, ANFIP.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

23 Em edições anteriores da Análise da Seguridade Social, esses valores incluíram a compensação pela perda de receitas da desoneração da folha de pagamentos, mas desde 2016 esses cálculos relativos à parcela não repassada estão indisponíveis, por dificuldades no acesso às informações pertinentes. Para os dados relativos a 2014 e 2015, veja Nota Técnica da ANFIP – Desoneração da Folha de Pagamentos: Impactos no Financiamento da Previdência Social, 2015.

As receitas da Cofins e da Contribuição para o PIS/Pasep apresentaram queda na arrecadação em 2019. Para a Cofins, houve uma queda de R\$ 12,8 bilhões, e para a do PIS, de R\$ 1,4 bilhão. A arrecadação dessas contribuições ficou em R\$ 238,7 bilhões e R\$ 64,8 bilhões, respectivamente.

Outras receitas da Seguridade²⁴ somaram R\$ 26,7 bilhões, um valor muito próximo dos R\$ 26,6 bilhões de 2018. A maior parte dessas receitas vem de aplicações financeiras do FAT, que somaram R\$ 18,4 bilhões em 2019. A parcela dos royalties que é destinada à Saúde vem crescendo na proporção do aumento da exploração dos campos licitados posteriormente a 2013. Essa receita, que em 2018 foi de R\$ 91 milhões, já atingiu a marca de R\$ 340 milhões.

A Tabela 8 apresenta os dados das receitas da Seguridade Social.

No lado das despesas do Orçamento da Seguridade Social, em 2019, foram realizados R\$ 927,2 bilhões, um aumento de R\$ 52,9 bilhões frente aos R\$ 874,3 bilhões de 2018, o que representou um incremento de 6,1%. A maior parte corresponde aos benefícios previdenciários, trabalhistas e da assistência social, que somaram R\$ 772,7 bilhões. Somente com essas programações, as despesas cresceram R\$ 48,1 bilhões, em relação a 2018.

A Tabela 9 apresenta os dados relativos às despesas e ao resultado da Seguridade. Estão incluídos neste conjunto as programações com saúde, previdência, trabalho e assistência social.

As despesas de Saúde totalizaram R\$ 125,1 bilhões e representaram um aumento de R\$ 5,4 bilhões em relação aos R\$ 119,7 bilhões de 2018. Mas, submetidas às regras da EC 95 (teto de gastos), as programações em saúde perderam quase R\$ 11 bilhões, frente ao valor devido de 15% das receitas correntes líquidas, valor mínimo estabelecido antes das regras do teto.

Em benefícios assistenciais (LOAS e Bolsa Família), as despesas também não correspondem às necessidades. Vigoraram em 2019 processos de retenção de benefícios e de exclusão de beneficiários para ambos os programas, demonstrando total insensibilidade para com os resultados do desemprego e da precarização do trabalho para o aumento da pobreza e da miséria que vem ocorrendo desde 2016.

Da mesma forma, os benefícios do Seguro Desemprego não conseguem acompanhar os problemas do mercado de trabalho. Há países como os EUA, onde o melhor indicador do mercado de trabalho é o número semanal de pedidos de Seguro Desemprego. Aqui no Brasil, a maior parte dos trabalhadores que perde o emprego em demissões involuntárias não está apta para demandar o benefício, em função das novas formas de contratação e por não cumprir as carências mínimas, majoradas em 2015. As despesas relativas a Benefícios do FAT espelham esse desencontro. Em 2019, cresceram apenas 2,4%, abaixo da inflação do período.

Em 2019, as receitas exclusivas do Orçamento da Seguridade somaram R\$ 831 bilhões e as despesas, R\$ 927,2 bilhões. Assim, a Seguridade Social apresentou um resultado negativo de R\$ 96,2 bilhões.

O acompanhamento das receitas e despesas desde 2005 permite identificar que esse resultado negativo espelha problemas econômicos vivenciados no último período, a recessão de 2015 e 2016, a letargia da recuperação a partir de 2017.

A Análise da Seguridade Social sistematiza nesta publicação os dados desde 2005. Integraliza quinze exercícios de dados acumulados sob a mesma metodologia. Ao contrário do que os governos reafirmam, os resultados negativos do Orçamento da Seguridade Social são exceção, não regra.

24 Outras Receitas da Seguridade englobam receitas próprias de órgãos e entidades que integram exclusivamente o Orçamento da Seguridade Social. São recursos da Saúde, da Previdência, da Assistência Social, dos hospitais universitários, do FAT, das taxas de fiscalização da Vigilância Sanitária, da Saúde Complementar e da Previdência Complementar e as devoluções de convênios firmados com esses órgãos relativos a exercícios anteriores.

TABELA 9

DESPESAS E RESULTADO DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

DESPESAS REALIZADAS	Valores correntes, R\$ milhões									%
	2005	2010	2013	2015	2016	2017	2018	2019	Diferença em relação a 2018	
1. Benefícios Previdenciários ⁽¹⁾	146.010	254.859	357.003	436.087	507.871	557.235	586.379	626.510	40.132	6,8
Previdenciários urbanos	118.626	197.444	274.652	336.293	394.222	434.887	459.726	493.083	33.357	7,3
Previdenciários rurais	27.384	56.089	80.355	98.041	111.310	120.041	123.729	130.068	6.339	5,1
Compensação previdenciária ⁽²⁾	0	1.325	1.996	1.753	2.339	2.307	2.924	3.360	436	14,9
2. Benefícios assistenciais ⁽³⁾	9.335	22.234	33.869	41.798	47.970	53.148	55.160	58.656	3.495	6,3
Assistenciais Idosos - LOAS e RMV	4.067	10.365	15.916	18.460	21.040	23.145	23.944	25.505	1.561	6,5
Assistenciais Deficientes - LOAS e RMV	5.268	11.869	17.953	23.338	26.930	30.003	31.216	33.150	1.934	6,2
3. Bolsa família e outras transferências	6.769	13.493	24.004	26.921	27.492	27.784	29.426	32.615	3.189	10,8
4. EPU - Benefícios de Legislação Especial ⁽⁴⁾	1.052	1.535	1.782	2.226	1.976	2.047	2.029	2.247	218	10,7
5. Saúde: despesas do MS ⁽⁵⁾	34.517	61.193	84.175	100.837	107.117	116.366	119.695	125.093	5.399	4,5
6. Assistência social: outras despesas ⁽⁶⁾	1.716	3.992	6.225	5.388	5.318	9.813	10.472	9.791	-681	-6,5
7. Previdência social: outras despesas ⁽⁶⁾	3.404	5.759	6.565	7.306	7.702	2.503	2.339	2.385	46	2,0
8. Outras ações da seguridade social	2.454	7.584	11.972	11.655	12.009	13.617	14.622	14.511	-111	-0,8
9. Benefícios FAT	11.378	29.204	46.561	48.180	55.704	54.236	53.627	54.912	1.285	2,4
10. Outras ações do FAT	543	551	505	506	551	561	542	468	-74	-13,6
Despesas da Seguridade Social	217.179	400.404	572.661	680.904	773.710	837.310	874.291	927.188	52.898	6,1
Resultado da Seguridade Social	72.138	57.004	88.795	5.343	-54.670	-57.016	-53.378	-96.223		

Notas: ⁽¹⁾ Despesas previdenciárias líquidas, acrescidas de compensações entre outros regimes previdenciários. ⁽²⁾ Compensações com outros regimes previdenciários. ⁽³⁾ As despesas com benefícios de prestação continuada (LOAS e RMV) estão agrupadas entre os relativos a idosos e a pessoas com deficiência. ⁽⁴⁾ Corresponde às despesas com Encargos Previdenciários da União – EPU, de responsabilidade do Orçamento Fiscal. ⁽⁵⁾ Incluem despesas de pessoal ativo e todas as demais relativas ao custeio e investimento. ⁽⁶⁾ A partir de 2017, reformas administrativas extingiram o Ministério da Previdência e transferiram essas despesas para o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, e posteriormente ao da Cidadania. A identificação nessa publicação atende a classificação funcional programática das despesas.

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI - extração Siga Brasil – SF; para os dados do RGPS, o fluxo de caixa do FRGPS.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Na Tabela 10 estão apresentados os dados das receitas, despesas e o resultado da Seguridade Social e do Governo Federal de 2005 a 2019. São também elencados os valores relativos às despesas com juros da dívida pública, conjunto importante para o debate fiscal dos Orçamentos do Governo Federal.

Em relação à Seguridade, de 2005 a 2019, os únicos resultados negativos foram os do último quadriênio. Os demais foram superavitários. Foram produzidos superávits anuais médios de R\$ 28,6 bilhões. No mesmo período, o resultado primário do governo federal, que engloba os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, também foi quase sempre positivo, exceto nos últimos seis exercícios. Mas, os valores médios foram inferiores, de R\$ 3,4 bilhões.

Na prática, os superávits do Orçamento da Seguridade Social sustentaram os resultados positivos do governo federal. Na média de todos esses anos, foi o resultado da Seguridade o fator determinante, permitindo que os resultados positivos da Seguridade Social sejam transferidos para o Orçamento Fiscal, por meio da desvinculação de receitas da União - DRU.

TABELA 10

RECEITAS, DESPESAS E O RESULTADO DA SEGURIDADE SOCIAL, O RESULTADO DO GOVERNO FEDERAL E AS DESPESAS COM JUROS

Valores correntes, R\$ bilhões

	Receitas			Despesas			Resultado da Seguridade Social		Resultado do Governo Federal		Despesas com juros do governo federal
	Contribuições sociais	Outras receitas	Total de Receitas	Benefícios	Outras despesas	Total de despesas	Anual	Resultado médio	Anual	Resultado Médio	
2005	277,0	12,3	289,3	173,5	43,7	217,2	72,1	28,6	52,7	3,4	129,0
2006	298,5	12,6	311,0	199,9	51,1	251,0	60,1		48,7		125,8
2007	340,4	14,0	354,4	225,7	58,7	284,3	70,0		57,7		119,0
2008	359,8	14,8	374,6	246,5	62,4	308,9	65,7		71,4		96,2
2009	375,9	15,2	391,1	282,6	74,9	357,5	33,6		39,4		149,8
2010	441,3	16,1	457,4	319,8	80,6	400,4	57,0		77,9		124,5
2011	508,1	18,2	526,3	357,5	91,2	448,7	77,6		91,9		180,6
2012	578,5	21,6	600,1	407,4	103,7	511,1	89,1		85,0		147,3
2013	644,3	17,2	661,5	461,4	111,2	572,7	88,8		72,2		185,8
2014	680,1	20,9	701,0	509,8	120,2	630,0	71,0		-23,5		251,1
2015	663,2	23,1	686,2	553,0	127,9	680,9	5,3		-120,5		397,2
2016	689,5	29,6	719,0	639,0	134,7	773,7	-54,7		-161,3		318,4
2017	753,3	27,0	780,3	692,4	144,9	837,3	-57,0		-124,3		340,9
2018	792,2	28,7	820,9	724,6	149,7	874,3	-53,4		-120,2		310,3
2019	802,0	29,0	831,0	772,7	154,5	927,2	-96,2		-95,1		310,1

Nota: foram apenas sistematizados os dados das Tabelas 8 e 9 e dos Anexos I e II, desta publicação.

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI - extração Siga Brasil – SF; para os dados do RGPS, o fluxo de caixa do FRGPS; para as compensações não repassadas, ANFIP; e STN-ME, para o resultado do Governo Federal; para juros, BC

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

À exceção do período relacionado a essa atual crise, as receitas desse Orçamento sempre superaram as despesas. A insistência em aprovar e renovar periodicamente as desvinculações de receitas da União, focadas na desvinculação das contribuições sociais, é uma prova incontestável disto. A Tabela 6, que apresenta os dados da desvinculação das receitas da Seguridade Social, mostra que também ao longo desses 15 anos, houve uma subtração de receitas importando, em média, de R\$ 65,1 bilhões anuais, em valores correntes. A ampliação, em 2016, de 20% para 30% das receitas das contribuições sociais (exceto previdenciárias), responde às maiores demandas governamentais que vêm sendo equacionadas pelo uso dos recursos exclusivos da Seguridade Social, confirmando a situação estruturalmente superavitária.

Os resultados negativos verificados nos últimos quatro anos resultam de perdas na arrecadação do Orçamento da Seguridade Social. Em valores reais, ficou próxima da estagnação em 2014 e caiu no biênio seguinte 7,6%. Depois, com crescimentos de pouco mais de 1% ao ano, a economia não conseguiu recuperar o cenário pré-crise. A tributação sobre a produção, a circulação de bens e serviços, os salários e as rendas estão inferiores aos valores de 2013. Em termos reais, em relação ao INPC, a arrecadação do conjunto das contribuições sociais em 2019 foi R\$ 75,6 bilhões inferior. A perda dessa arrecadação explica a maior parte do resultado negativo de 2019, de R\$ 96 bilhões.

O Orçamento da Seguridade Social apresentou resultados negativos somente a partir de 2016, foram em média de R\$ 65 bilhões. Esse foi o valor que o Tesouro contribuiu, nesse curto período de tempo, para financiar o conjunto das ações e benefícios de saúde, assistência social e de previdência social. Recursos para garantir direitos de cidadania e financiar um dos maiores programas de distribuição de renda. Em todos os outros anos, desde 2005, foram os próprios recursos da Seguridade que ajudaram a financiar o Tesouro. A Tabela 10 também mostra as despesas com juros desde 2005. Apenas em 2008, foram inferiores a R\$ 100 bilhões e nos últimos cinco anos (2015 a 2019), foram em média de R\$ 335 bilhões. O país gasta silente o quántuplo em juros, mas faz inúmeras críticas e quer evitar, subtraindo direitos e serviços, o uso dos recursos do Orçamento Fiscal na Seguridade Social. Esse modelo não pode estar certo.

A Tabela 11 permite acompanhar, em valores constantes, os valores arrecadados pelas contribuições sociais.

TABELA 11
RECEITAS DA SEGURIDADE SOCIAL EM VALORES CONSTANTES

Valores constantes, R\$ milhões

Receitas da Seguridade Social	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Diferenças de 2019 em relação a		
								2013	2014	2018
Receita de Contribuições sociais	896.477	889.851	810.818	773.619	820.369	838.807	818.408	-78.069	-71.443	-20.399
Contribuição previdenciária RGPS	445.995	466.407	431.883	401.497	408.102	413.926	421.441	-24.554	-44.966	7.515
COFINS	283.114	262.617	246.591	229.699	256.677	266.258	243.613	-39.501	-19.004	-22.645
CSLL	89.051	85.006	73.751	76.756	82.472	83.375	83.947	-5.104	-1.059	573
PIS/Pasep	72.547	69.422	51.954	60.501	67.773	70.033	66.099	-6.448	-3.323	-3.935
Outras contribuições sociais	5.770	6.399	6.639	5.166	5.345	5.216	3.308	-2.462	-3.091	-1.907
Outras receitas da Seguridade	22.003	25.707	25.852	31.159	27.191	28.291	24.479	2.476	-1.228	-3.812
Total de receitas da Seguridade Social (a)	918.480	915.557	836.671	804.778	847.560	867.098	842.887	-75.593	-72.671	-24.211
Diferença frente ao exercício anterior		-2.923	-78.887	-31.893	42.782	19.538	-24.211			
Receitas da Seguridade Social, com crescimento real de 1% ao ano a partir de 2013 (b)	918.480	927.665	936.941	946.311	955.774	965.332	974.985			
Ganho real na arrecadação (b-a)	0	12.107	100.271	141.533	108.214	98.234	132.098			

Nota: valores atualizados pelo INPC de dezembro de 2019. Sistematização dos dados do Anexo III, desta publicação.

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

Organização: Anfp e Fundação Anfp

Na tabela, há duas sequências de dados que merecem atenção.

A primeira apresenta a diferença, em termos reais, entre a receita de um exercício e do ano anterior. Esses números ajudam a entender por que a partir de 2016 a Seguridade Social passou a apresentar necessidades de cobertura do Orçamento Fiscal. Em 2015, houve uma diminuição de R\$ 78,9 bilhões nas receitas. No ano seguinte, 2016, uma nova perda de R\$ 31,9 bilhões. Depois de perder mais de R\$ 110 bilhões em um biênio, não deveria ser estranho que em 2016 fosse o primeiro ano em que o resultado da Seguridade Social apresentasse esses resultados negativos. Em 2017 e 2018, houve crescimentos em

relação ao período anterior. Mas, nunca foi recuperado o nível de receitas de 2013. Em 2019, houve nova redução demais R\$ 24,2 bilhões na arrecadação da Seguridade. Esses números deveriam ser suficientes para que as discussões fossem centradas em medidas para recuperar a economia e as receitas, não para a diminuição dos direitos.

A segunda sequência que merece destaque é a que simula o que ocorreria se as receitas apresentassem um insignificante aumento real de 1% ao ano a partir de 2013, decorrente de maior eficiência na arrecadação em relação aos débitos ou à recuperação dos valores da dívida ativa. Esse pequeno exercício permite verificar que, nessas condições, em 2019, as receitas somariam R\$ 975 bilhões, R\$ 132,1 bilhões a mais do que o verificado naquele exercício. Com esse volume de arrecadação extra, a Seguridade teria apresentado um resultado positivo de R\$ 36 bilhões.

Em defesa das despesas do Orçamento da Seguridade Social, é preciso sempre destacar a importância de serviços e benefícios em relação à renda das famílias e às garantias mínimas de cidadania.

Em relação ao PIB, em 2019, as receitas da Seguridade e despesas da Seguridade Social corresponderam a 11,5% e 12,8%, respectivamente. Desde 2010, as receitas têm ficado entre 11,5% e 12,4%. Por sua vez, as despesas cresceram neste período, de 10,3% para 12,8%.

A maior parte das despesas correspondem aos valores dispendidos com benefícios previdenciários, assistenciais e trabalhistas da Seguridade Social que representaram 10,6%, em 2019. Esse valor está estável desde 2017, quando na prática o salário mínimo deixou de receber aumentos reais (primeiro em função da queda do PIB, fator que determinava os aumentos reais, depois pelo abandono dessa política). Até 2015, esse crescimento esteve relacionado diretamente aos aumentos reais do salário mínimo²⁵.

Entre 2005 e 2015, o salário mínimo cresceu quase 75% em termos reais e a maior parte dos benefícios pagos com recursos da Seguridade tem o seu valor equivalente ao valor do mínimo. No entanto, esse aumento real não se refletiu na mesma proporção no aumento da participação da soma desses benefícios frente ao PIB. No mesmo período, eles passaram de 8% para 9,2%, ou seja, o aumento dessas despesas foi absorvido pelo aumento da produção de bens e serviços.

Primeiro, porque a política de reajustes reais para o salário mínimo está exatamente pautada no aumento real da economia que somente depois de dois exercícios é transferido para os benefícios²⁶. Segundo, porque essas alocações têm um grande efeito multiplicador no PIB e, maior ainda, na renda das famílias, ampliando a capacidade de consumo dos seus beneficiários diretos e indiretos.

Vale lembrar, ainda, que as despesas com benefícios fazem com que uma parcela importante da arrecadação da União seja devolvida diretamente às pessoas, redistribuindo renda. A receita corrente líquida da União em 2018, descontadas as transferências constitucionais a estados e municípios, segundo a Secretaria do Tesouro Nacional – STN, correspondeu a 18% do PIB. O valor das transferências em benefícios da Seguridade Social, com 10,6% representou 59% e, portanto, superou a metade desse montante.

Essas transferências são um importante agente redistributivo da renda em nosso país. E o combate às desigualdades seria mais expressivo se a arrecadação caminhasse na mesma direção. Hoje, a nossa tributação é essencialmente regressiva, o que penaliza a população com menor capacidade econômica. E, se ao invés de uma queda da receita provocada por uma economia sem rumo, as receitas da Seguridade tivessem crescido a

25 Em 2017 e 2018, os reajustes ao salário mínimo foram inferiores ao INPC do período, em franco descumprimento ao mandamento constitucional.

26 Segundo a legislação, o aumento real do salário mínimo de um ano é determinado pelo aumento real do PIB de dois anos anteriores.

uma irrisória taxa de 1% real ao ano, de 2014 a 2019, seja fruto de crescimento econômico, da formalização de empresas e empregos, da recuperação de créditos, e do combate à sonegação, em 2019, teriam sido arrecadados R\$ 975 bilhões, R\$ 132 bilhões a mais. Um valor suficiente para arcar com todas as despesas, garantir reajustes maiores para o salário mínimo, expandir e qualificar os serviços de saúde etc.

A Tabela 12 apresenta receitas e despesas da Seguridade Social em relação ao PIB.

TABELA 12
RECEITAS E DESPESAS DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

	% do PIB							
RECEITAS REALIZADAS	2005	2010	2013	2015	2016	2017	2018	2019
1. Receita de contribuições sociais	12,76	11,36	12,08	11,06	11,00	11,44	11,50	11,05
Receita Previdenciária	5,00	5,45	6,14	5,92	5,71	5,69	5,68	5,70
Cofins	4,13	3,60	3,74	3,35	3,26	3,58	3,65	3,29
CSLL	1,21	1,18	1,17	1,00	1,09	1,15	1,14	1,13
PIS/Pasep	1,02	1,04	0,96	0,71	0,86	0,95	0,96	0,89
Outras contribuições	1,41	0,08	0,08	0,09	0,07	0,07	0,07	0,04
2. Receitas de entidades da Seguridade	0,52	0,38	0,29	0,35	0,44	0,38	0,39	0,37
3. Contrapartida do Orç. Fiscal para EPU	0,05	0,04	0,03	0,04	0,03	0,03	0,03	0,03
Receitas da Seguridade Social	13,33	11,77	12,41	11,45	11,47	11,85	11,92	11,45
DESPESAS REALIZADAS	2005	2010	2013	2015	2016	2017	2018	2019
1. Benefícios Previdenciários	6,73	6,56	6,70	7,27	8,10	8,46	8,51	8,63
2. Benefícios assistenciais	0,43	0,57	0,64	0,70	0,77	0,81	0,80	0,81
3. Bolsa família e outras transferências	0,31	0,35	0,45	0,45	0,44	0,42	0,43	0,45
4. EPU - Benefícios de Legislação Especial	0,05	0,04	0,03	0,04	0,03	0,03	0,03	0,03
5. Saúde: despesas do MS	1,59	1,57	1,58	1,68	1,71	1,77	1,74	1,72
6. Assistência social: outras despesas	0,08	0,10	0,12	0,09	0,08	0,15	0,15	0,13
7. Previdência social: outras despesas	0,16	0,15	0,12	0,12	0,12	0,04	0,03	0,03
8. Outras ações da seguridade social	0,11	0,20	0,22	0,19	0,19	0,21	0,21	0,20
9. Benefícios FAT	0,52	0,75	0,87	0,80	0,89	0,82	0,78	0,76
10. Outras ações do FAT	0,03	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Despesas da Seguridade Social	10,01	10,30	10,74	11,36	12,34	12,72	12,69	12,78
Resultado da Seguridade Social	3,32	1,47	1,67	0,09	-0,87	-0,87	-0,77	-1,33
Despesas com benefícios da Seguridade ⁽¹⁾	7,99	8,23	8,65	9,22	10,19	10,52	10,52	10,65

Nota: ⁽¹⁾ Incluem os benefícios previdenciários do RGPS, assistenciais (LOAS e Bolsa Família) e trabalhistas (Abono e Seguro Desemprego) à publicação do 1º trimestre de 2020.

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

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

A elevação das despesas – direitos e serviços públicos financiados no programa da Seguridade Social – nunca foi o principal elemento para explicar a necessidade de financiamento da Seguridade Social que hoje se apresenta.

1.6. CONSTRUINDO O DÉFICIT DA SEGURIDADE SOCIAL

Durante os debates sobre a reforma da previdência, os governos sempre editam versões de documentos atestando o déficit histórico do balanço da Seguridade Social.

Em 2019, para justificar a sua reforma da previdência, não foi diferente. Ainda em janeiro, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO – apontava que o déficit do Orçamento da Seguridade Social em 2018 teria sido de R\$ 280,6 bilhões. Segundo o relatório foram R\$ 713,1 bilhões em receitas e R\$ 977,6 bilhões em despesas. Os estudos apresentados apontavam cenários catastróficos para os próximos exercícios.

Apresentar a conta do Orçamento da Seguridade Social como deficitária tornou-se um dos principais argumentos utilizados pelos defensores da reforma da previdência e de qualquer movimento pela redução dos direitos da Seguridade.

A Análise da Seguridade Social apresenta números muito diferentes, adota o modelo constitucional do Orçamento da Seguridade Social. O governo, por conveniência, exclui receitas e incha artificialmente as despesas para forjar o seu resultado. Assim, desmistificar essas contas é muito importante para a defesa dos direitos sociais, principalmente os direitos previdenciários dos trabalhadores.

A Constituição define o Orçamento da Seguridade Social e ainda determina que os órgãos responsáveis pela saúde, previdência e assistência social sejam os elaboradores da proposta de Orçamento da Seguridade Social. Isto nunca foi obedecido, muito menos o mandamento que assegura a cada uma dessas áreas a gestão de seus recursos²⁷.

Os governos utilizam metodologias, distintas do estabelecido na Constituição Federal, que fabricam déficit da Seguridade Social para questionar o crescimento dos gastos sociais e sua inviabilidade frente à economia e ao conjunto das receitas públicas. Se, ao contrário os números demonstrassem os sucessivos superávits da Seguridade, a sociedade entraria em luta permanente para ver esse superávit ser aplicado em mais recursos para a Saúde ou na ampliação dos direitos sociais. Em relação à previdência, ao invés de cortes em benefícios, ganhariam força os embates pela universalização da cobertura ou por maiores reajustes para os aposentados e pensionistas.

Nesse processo, fogem dos conceitos e determinações contidos na Constituição de 1988. A Seguridade Social é uma criação desse pacto social, definida como um conjunto integrado de ações destinadas a assegurar direitos relativos à saúde, à previdência social e à assistência social. Nos termos da Carta, o principal instrumento para garantia desses direitos é o Orçamento da Seguridade Social. O art. 165 determina que o orçamento da Seguridade Social abrange todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta, indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. Somente as despesas desses órgãos e entidades podem constar do Orçamento da Seguridade Social. Não há espaço para outras despesas.

Para financiar esse Orçamento, foram indicadas como fontes de recursos as contribuições sociais e os aportes de recursos da União, dos estados, do DF e dos municípios. Foram especificadas as contribuições sociais incidentes sobre a folha de pagamentos, o faturamento e sobre o lucro das empresas, os salários e rendimentos dos segurados da Previdência Social, a receita de concursos de prognósticos e do importador de bens e serviços. Como a Constituição faculta a criação de novas contribuições sociais, entre 1996 e 2007,

²⁷ Todos esses dispositivos integram os artigos 165 e 195 da CF.

tivemos a vigência da Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira – CPMF; e há propostas, como a criação da Contribuição Social sobre Grandes Fortunas, para a Saúde.

Além de detalhar esse conjunto de contribuições sociais de aplicação exclusiva na Seguridade Social, o constituinte instituiu uma pluralidade de fontes, que recaem sobre os mais diversos fatos econômicos de modo a assegurar recursos para a plena garantia dos direitos relativos à saúde, assistência social e previdência social.

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

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

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

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

A ANFIP e a Fundação ANFIP, na Análise da Seguridade Social, seguem esses preceitos. Os resultados do Orçamento da Seguridade Social, compreendendo o conjunto das receitas da Seguridade e as despesas do seu Orçamento, estão apresentados nas Tabelas 8 e 9, respectivamente. Para 2019, as receitas da Seguridade não se resumiram aos valores apontados no RREO (R\$ 713,1 bilhões), elas totalizaram R\$ 831 bilhões. Foram R\$ 118 bilhões a mais. E, em relação às despesas, elas não foram de R\$ 977,6 bilhões, como apontadas no RREO, mas de R\$ 827,2 bilhões, R\$ 150 bilhões a menos.

Mas, como o governo faz para construir esses dados?

Em relação às receitas, promove duas operações de subtração de valores.

A primeira envolve a Desvinculação de Receitas da União – DRU. Esse dispositivo transitório, mas vigente desde 1994, permitiu ao governo federal, até 2015, desvincular 20% das receitas das contribuições sociais²⁸ e, no último quadriênio, 30%. Ressalte-se que, desde 2000, por decisão da Comissão Mista de Orçamento, com base no texto constitucional, a DRU não atinge as contribuições previdenciárias.

A partir de 2016, o percentual foi majorado para 30% e, como mostrado na Tabela 13, a desvinculação de R\$ 61,7 bilhões, em 2015, passou para R\$ 99,2 bilhões. Em 2018, foram R\$ 120,1 bilhões e em 2019, em função da queda da arrecadação, R\$ 116,6 bilhões. Com a DRU, todos esses recursos desvinculados pelos quadros orçamentários deixam de constar no Orçamento da Seguridade Social e aparecem no Orçamento Fiscal.

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

Deve-se reconhecer que sucessivas Emendas Constitucionais determinam a desvinculação, mas essa subtração de valores, que permite uma maior flexibilidade no uso dos recursos, não pode ser utilizada como instrumento para fabricar o déficit da Seguridade.

A segunda operação de subtração envolve desconhecer várias receitas da Seguridade que simplesmente deixam de constar no Orçamento da Seguridade Social. Entram nesse rol recursos de receitas próprias, inclusive as resultantes de aplicação financeira dos diversos órgãos da Seguridade, as compensações pela desoneração da folha de pagamentos e a parcela dos recursos do PIS/Pasep destinada a aplicações financeiras da Seguridade no BNDES.

No caso do PIS, a Constituição determina que essa contribuição seja financiadora do programa de Seguro Desemprego, no Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT. Estabelece ainda que 40% dessa arrecadação seja transferida ao BNDES, para compor recursos que serão utilizados em programas de crédito às empresas voltadas para a geração de emprego e renda, uma programação que visa exatamente diminuir o desemprego.

Ocorre que o governo não considera como recurso da Seguridade a parcela de 40% da Contribuição que é investido no BNDES. A CF/88 não desvincula esses recursos da Seguridade, pelo contrário, os vincula a um empréstimo ao BNDES. São recursos do FAT, que aplicados no BNDES, permanecem no patrimônio do Fundo, e por eles, recebe remunerações, porque são, de fato, de sua titularidade. Ao aportar recursos de contribuições sociais para um investimento a cargo do BNDES, realiza-se um superávit primário e, no caso concreto, trata-se de um superávit efetivado pela Seguridade, não pelo Tesouro. A utilização junto ao BNDES não desnatura a fonte desses recursos, são provenientes da Contribuição Social do PIS/Pasep.

As autarquias, as fundações e os Fundos da Seguridade Social possuem autorização legal para receberem recursos próprios relativos às suas ações, como as prestações de serviços, ou recursos patrimoniais, entre eles, as aplicações de seus saldos financeiros e os rendimentos dessas aplicações. Podem utilizar esses recursos para cobrir parte de seus encargos, como de fato o fazem, conforme expresso em cada lei orçamentária anual.

Na Seguridade Social, o caso mais significativo é o FAT, que recebe recursos de suas aplicações no BNDES e em outras instituições financeiras. Somente em 2019, essa subtração dos recursos relativos às aplicações financeiras envolveu R\$ 18,1 bilhões no conjunto da Seguridade Social. E, outros R\$ 3,2 bilhões em recursos próprios, resultado direto da ação dos diversos órgãos da Seguridade, deixaram de ser computados, reduzindo o total.

Para a Análise da Seguridade Social, esses valores são contabilizados na Seguridade Social porque estão vinculados a órgãos ou entidades que integram exclusivamente o Orçamento da Seguridade. Assim também determinam todos os textos das Lei de Diretrizes Orçamentárias. Nas contas que o governo apresenta, é como se o Tesouro Nacional deles pudesse se assenhorar, prejudicando patrimonialmente autarquias, fundações e fundos públicos da Seguridade.

O governo também não considera a compensação integral pela desoneração da folha de pagamentos. Segundo os estudos da Anfip e da Fundação Anfip uma fração dessas compensações determinadas legalmente não é repassada e corresponde à diferença entre o custo total da desoneração da folha e a compensação realizada pelo governo. Esses valores podem ser acompanhados nas tabelas do Capítulo 3, que apresenta e detalha as receitas do RGPS.

A Tabela 13 apresenta os dados das receitas desvinculadas e as não consideradas relativas aos rendimentos financeiros, as compensações pela desoneração da folha e a parcela do PIS/Pasep destinada ao BNDES²⁹.

TABELA 13

RECEITAS DA SEGURIDADE SOCIAL DESCONSIDERADAS PELOS CÁLCULOS DO GOVERNO

	Valores correntes, R\$ milhões						
	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019
Recursos Desvinculados pela DRU	32.496	45.860	61.667	99.221	113.309	120.107	116.577
Receitas financeiras do FAT	9.327	10.212	13.514	19.200	17.580	18.091	18.092
Contrapartida do Orçamento Fiscal para EPU	1.052	1.535	2.226	1.976	2.047	2.029	2.247
Outras receitas próprias de natureza financeira ⁽¹⁾	607	176	635	933	401	361	361
Outras receitas próprias de natureza não-financeira ⁽¹⁾	1.576	3.294	2.066	2.008	2.183	3.214	3.214
Compensações da desoneração da folha não repassadas			2.281	nd	nd	nd	nd
Parcela do PIS/Pasep destinada ao BNDES	8.833	16.149	16.929	21.558	24.897	26.450	25.901
Soma	53.891	77.226	99.318	144.895	160.417	170.252	166.391

Nota: ⁽¹⁾ Relativas aos órgãos e entidades que integram exclusivamente o Orçamento da Seguridade Social.

Fonte: Para as receitas, inclusive do FAT, Siga Brasil - SF; para as compensações não repassadas, ANFIP e Fundação ANFIP.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Ao todo, como mostrado na Tabela 13, foram subtraídos do orçamento da Seguridade R\$ 166,4 bilhões, para promover o discurso de uma Seguridade Social deficitária.

Para produzir os seus números, o governo também atua no campo das despesas, inflando o Orçamento da Seguridade com despesas estranhas ao conceito constitucional. A principal delas é a inclusão dos regimes previdenciários próprios de servidores e de militares nas contas da Seguridade Social.

O regime previdenciário dos servidores tem natureza contributiva. A ele são devidas contribuições de servidores ativos, aposentados e pensionistas. E a contribuição patronal corresponde, para fins de cálculo de resultado, ao dobro da contribuição dos ativos. Mesmo assim, pela inexistência de um fundo com a acumulação das reservas, não é possível exigir que as receitas superem todas as despesas desse regime.

Por sua vez, o regime previdenciário dos militares não prevê contribuição para o benefício de aposentadorias (reformas), há apenas contribuição para as pensões. Isto porque o “regime previdenciário dos militares” não tem carácter contributivo. O pagamento das aposentadorias (reformas) é um ônus público que não tem natureza previdenciária propriamente dita. É importante que a sociedade se aproprie dessas informações para as discussões sobre a aplicação dos recursos públicos; mas, a diferença entre receitas e despesas com o regime militar não constituem resultado previdenciário, porque esse regime não está sujeito a regras de equilíbrio, nem financeiro, nem atuarial. Independentemente das razões que justifiquem o regime dos militares e suas regras de contribuição, os dados desse regime nunca poderiam ser somados às contas da Seguridade Social. Muito menos que suas receitas e despesas sejam utilizadas para cálculos de equilíbrio de regimes previdenciários.

29 Na identificação de receitas e despesas da Seguridade Social, o governo acrescenta receitas e despesas dos regimes previdenciários de servidores e de militares. A Análise da Seguridade Social não considera nem as receitas, nem as despesas desses regimes. Naturalmente, o governo soma as receitas dos regimes próprios para também somar as respectivas despesas, que são muito superiores.

Isto porque, para a Análise da Seguridade Social, nem o regime previdenciário dos servidores nem o dos militares integra o Orçamento da Seguridade Social. Para a Constituição, a previdência prevista no art. 195 é a organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, conforme expressamente disposto.

A Tabela 14 apresenta os dados das contribuições dos regimes próprios dos servidores e a dos militares.

TABELA 14
CONTRIBUIÇÕES PARA OS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA
DOS SERVIDORES CIVIS DA UNIÃO E A DOS MILITARES

	Valores correntes, R\$ milhões						
	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019
Contribuição RPPS - Ativos	3.199	6.485	8.954	9.269	10.040	9.750	9.962
Contribuição RPPS - Inativos e pensionistas	990	2.087	2.970	3.172	3.592	3.725	3.737
Contribuição RPPS - Juros e multas	0	1	4	5	nd	nd	nd
Contribuição patronal RPPS	6.398	12.971	17.909	18.538	20.080	19.500	19.924
Soma RPPS	10.587	21.545	29.837	30.985	33.712	32.975	33.623
Contribuição para Pensões militares	849	1.495	2.120	2.874	2.173	2.691	2.361
Soma contribuições dos regimes próprios de servidores e militares	11.436	23.040	31.957	33.859	35.885	35.666	35.984

Fonte: Siga Brasil – SF e Boletim Relatório Resumido de Execução Orçamentária – diversas edições.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Quando o governo soma despesas de três regimes diferenciados, torna-se impossível fechar as contas. Nem mesmo se cortarmos drasticamente os direitos previdenciários dos trabalhadores ou se reduzirmos as despesas com a Saúde ou a Assistência Social, seria possível economizar o suficiente para financiar as despesas de aposentadorias de servidores e militares. O constitucionalmente correto é apresentar separadamente todas as contas, ressaltando-se que no Orçamento da Seguridade Social devem constar apenas as relativas ao RGPS. As demais devem figurar no Orçamento Fiscal.

A Tabela 15 apresenta esse conjunto de despesas que o governo enquadra nas contas da Seguridade Social. Em relação às despesas consideradas como da Seguridade Social há muitas inclusões, muitas questionáveis, porque incompatíveis com o ordenamento constitucional. Junto com as despesas dos diversos regimes previdenciários, estão também na conta da Seguridade Social as relativas aos inativos e pensionistas de servidores e policiais militares pagos à conta do Fundo Constitucional do DF e também de servidores dos ex-territórios³⁰.

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

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

³⁰ Existem pagamentos relativos aos ex-territórios de RO, RR, AC e AP e do RJ

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

Em Outras Programações Estranhas, há múltiplas ações que, por erro ou simples desvio, estão enquadradas no Orçamento da Seguridade Social. Os valores são pequenos se comparadas ao total de despesas. Mas, em 2015, por exemplo, foram incluídos nessa conta os pagamentos relativos ao Fundo de Pensão Aëros, resultante de uma sentença judicial de natureza indenizatória. A contribuição patronal para os fundos de pensão complementar dos servidores públicos, com certeza, não é uma despesa da Seguridade Social, mas é usada para inflar artificialmente as despesas e reforçar a tese de déficit.

TABELA 15

PROGRAMAÇÕES ESTRANHAS AO CONCEITO CONSTITUCIONAL DE SEGURIDADE
INCLUÍDAS PELO GOVERNO NO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

Valores correntes, R\$ milhões

Programações	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019
EPU - Poderes e civis	26.559	47.044	65.930	69.462	77.970	83.175	88.214
EPU - Militares (1)	14.303	24.797	35.157	17.336	19.125	20.570	22.028
EPU - Transferências	1.675	11.153	4.771	2.989	3.476	2.011	2.354
Outras transferências DF e ex-territórios	26	78	235	254	4.591	3.299	4.280
Soma RPPS e militares	42.563	83.072	106.093	90.040	105.162	109.054	116.875
Assistência ao servidor	720	1.529	5.181	8.114	6.143	6.706	7.023
Assistência ao militar	701	1.485	2.512	2.675	2.895	3.224	3.224
Outras programações estranhas	3.196	26	21	39	482	457	1.106
Soma Outras Programações estranhas	4.617	3.040	7.714	10.828	9.520	10.387	11.353
Total Geral	47.180	86.112	113.808	100.868	114.682	119.441	128.228

Fonte: Siga Brasil - SF

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP

Como resultado de todos esses enxertos, que basicamente retiraram receitas e acrescentaram despesas, o governo consegue alicerçar o seu discurso de déficit da Seguridade Social.

Na Tabela 16 estão apresentados e sistematizados esse conjunto de dados que figuram nas Tabelas de 13 a 15.

Não é possível apresentar com exatidão os números divulgados pelo governo, porque a memória de cálculo não é disponibilizada. A tabela busca uma aproximação com os dados publicados e com outros documentos do Tesouro Nacional, que retratam, a seu modo, os resultados da Seguridade Social³¹.

31 Ressalte-se que a diferença entre a Tabela acima e os dados apresentados pelo governo é inferior a 1% na receita total.

TABELA 16

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

Valores correntes, R\$ milhões

		2005	2010	2015	2017	2018	2019	
Constituição Federal	Receitas da Seguridade Social (a)	289.317	457.408	686.248	780.294	820.913	830.965	
	Despesas regulares da Seguridade Social (b)	217.179	400.404	680.904	837.310	874.291	927.188	
Saldo real da Seguridade Social (c) = (a) - (b)		72.138	57.004	5.343	-57.016	-53.378	-96.223	
Governo Receitas da Seguridade	Receitas da Seguridade Social (a)	289.317	457.408	686.248	780.294	820.913	830.965	Governo retira R\$ 131 bilhões das receitas da Seguridade
	Receitas da Seguridade desvinculadas pela DRU ou desconsideradas pelo governo (d)	-53.891	-77.226	-99.318	-160.417	-170.252	-166.391	
	Receitas dos Regimes de previdência de servidores e militares (e)	11.436	23.040	31.957	35.885	35.666	35.984	
	"Receitas apresentadas pelo governo (f) = (a) + (d) + (e)"	246.863	403.223	618.887	655.762	686.327	700.558	
Governo Despesas da Seguridade	Despesas regulares da Seguridade Social (b)	217.179	400.404	680.904	837.310	874.291	927.188	Governo acrescenta R\$ 128 bilhões em despesas na Seguridade
	Despesas estranhas à Seguridade apresentadas pelo governo (Regimes próprios e outras) (g)	47.180	86.112	113.808	114.682	119.441	128.228	
	Despesas apresentadas pelo governo para a Seguridade (h) = (b) + (g)	264.359	486.516	794.712	951.992	993.732	1.055.416	
Saldo pela metodologia utilizada pelo governo para a Seguridade (j) = (f) - (h)		-17.496	-83.294	-175.825	-296.230	-307.405	-354.858	

Fonte: Siga Brasil - SF

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP

2. AS RECEITAS DA SEGURIDADE SOCIAL

O modelo constitucional de financiamento da Seguridade Social baseia-se em dois fatores. O primeiro é uma pluralidade de fontes, que incidem sobre uma multiplicidade de fatos geradores; com recursos de fontes próprias exclusivas e transferências orçamentárias. O segundo são condições mais flexíveis, com várias disposições constitucionais menos restritivas do que as existentes para os impostos. Para as contribuições sociais, há maior facilidade para ampliação das alíquotas, que ainda podem ser diferenciadas em razão do tamanho das empresas ou seus ramos de atividade³². Assim, por exemplo, é possível elevar as alíquotas de tributação para o lucro das instituições financeiras. Há também disposições expressas dificultando a concessão de remissão ou anistia. Tudo para proteger o financiamento desse sistema.

O acerto desse modelo tem permitido manter um adequado ritmo de financiamento exatamente pela sua flexibilidade. Trata-se de um sistema arquitetado para assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social, como inscrito no art. 194 da CF/88. O texto determina que a Seguridade seja financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta; com repasses orçamentários e mediante recursos das contribuições sociais incidentes sobre o faturamento, a folha de pagamentos, o lucro das empresas, os importadores de bens e serviços e os salários dos trabalhadores³³.

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

A Tabela 17 apresenta dados relativos à arrecadação das contribuições sociais em relação ao PIB, distinguindo-se a contribuição previdenciária das demais.

Em 2005, a soma dessas receitas representava 12,8% do PIB. A economia cresceu e a arrecadação, pelos efeitos positivos da elasticidade, ainda mais. Mas esses efeitos positivos foram prejudicados pelo fim da CPMF e por inúmeras leis de renúncias fiscais ou com regimes tributários especiais que resultaram em diminuição das receitas em contribuições sociais.

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

33 Até 2007 ainda vigorou a CPMF, que incidia sobre a movimentação financeira.

TABELA 17
RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS, EM RELAÇÃO AO PIB

RECEITAS REALIZADAS	2005	2010	2013	2015	2016	2017	2018	2019	% PIB
Contribuições sociais	12,8	11,4	12,1	11,1	11,0	11,4	11,5	11,1	
Contribuições sociais, exceto previdenciária	7,8	5,9	5,9	5,1	5,3	5,8	5,8	5,4	
Contribuição previdenciária	5,0	5,5	6,1	5,9	5,7	5,7	5,7	5,7	

Notas: Valores do PIB anual conforme publicação do IBGE relativa ao 1º T de 2020. A diminuição da receita de contribuições verificada entre 2005 e 2010, na receita de contribuições sociais em sua maior parte está associada ao fim da CPMF

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

Organização ANFIP e Fundação ANFIP.

A partir de 2008, com o fim da CPMF e o aumento das renúncias, essas receitas caíram de 7,8 %, em 2005, para 5,3%, em 2016. A partir de 2017, receitas extraordinárias e a queda da economia elevaram ligeiramente essa proporção.

Até 2013, o efeito dessas desonerações sobre o conjunto das contribuições sociais somente não foi maior pelo crescimento da arrecadação da contribuição previdenciária. A combinação virtuosa de formalização do emprego, geração de novos postos de trabalho e políticas de crescimento do valor real do salário mínimo, resultantes de prioridades governamentais, determinou um crescimento das receitas do RGPS. Esse efeito positivo compensou em parte a diminuição das receitas das demais contribuições.

A criação do Simples Nacional, a progressiva ampliação de segmentos beneficiados e maiores faixas de enquadramento canalizaram muitas empresas para este sistema aumentando as renúncias envolvidas. Se de um lado há uma maior adequação à capacidade econômica do contribuinte, por outro as novas regras podem desvirtuar o modelo, pela ampliação dos critérios. Os dados do Anexo V permitem verificar que essas renúncias cresceram desde 2006, de R\$ 15,2 bilhões para R\$ 57,3 bilhões em 2019.

Além dos problemas relacionados às dificuldades na recuperação da economia, ao crescimento das renúncias e ao crescimento da informalidade e ao agravamento do desemprego que afetaram negativamente a arrecadação de contribuições sociais, os números de 2019 carregam ainda repercussões da nova legislação sobre compensações tributárias.

A Lei nº 13.670, de 2018, trouxe novas regras sobre compensação tributária, afetando substantivamente os valores compensados. Até outubro de 2019, os valores dessas compensações já somavam R\$ 85 bilhões, superando em R\$71 bilhões em relação a 2018³⁴.

Como resultado dessas compensações, as receitas realizadas em 2019 apresentaram uma singular diferença entre os dados informados pela RFB³⁵ e os valores que chegaram nas contas do Tesouro. Segundo a RFB, as receitas com a Cofins foram de R\$ 251,3 bilhões, 3,7% acima dos valores de 2017. Mas, efetivamente em relação a essa contribuição, apenas R\$ 238,7 bilhões ingressaram nos cofres públicos. Ao invés de um aumento, um valor inferior aos R\$ 251,6 bilhões de 2018; 5,1% a menos. Somente na soma das contribuições sociais da Cofins, do PIS e da CSLL, essa diferença, em 2019, totaliza R\$ 21,9 bilhões.

34 Valor Econômico de 09/12/2019, com dados da RFB.

35 Os dados da RFB estão em <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/relatorios-do-resultado-da-arrecadacao/arrecadacao-2019/2019-relatorios-do-resultado-da-arrecadacao-anos-anteriores-cap>

Na página da RFB, a informação sobre os valores dessas compensações é recente e somente abrange os dados de 2020 e ainda assim, identificam os impostos e contribuições impactados. Esse crescimento de valores envolvidos em compensações tributárias deve merecer estudos posteriores que identifiquem as razões que levaram a esse resultado, debilitando o financiamento público, em especial da Seguridade Social.

Como consequência desse conjunto de fatores, as receitas do Orçamento da Seguridade Social, em 2019, foram de R\$ 831 bilhões, apenas R\$ 10 bilhões acima dos R\$ 820,3 bilhões de 2018; acréscimo de apenas 1,2%.

A maior parcela dessas receitas é o conjunto das Contribuições Sociais, que somou R\$ 802 bilhões, pouco acima dos R\$ 792,2 bilhões do exercício anterior. As receitas do Regime Geral de Previdência Social – RGPS registraram R\$ 413,3 bilhões, 5,7% maiores dos R\$ 391,2 bilhões de 2018. Em relação à Cofins, à CSLL e ao PIS/Pasep, os valores de 2019, R\$ 385,5 bilhões, foram inferiores aos 396,1 bilhões, de 2018. O comportamento da arrecadação de cada uma dessas contribuições é detalhado em seções seguintes desta publicação.

A Tabela 18 apresenta os dados da arrecadação das contribuições sociais da Cofins, do PIS e da CSLL em diversos exercícios³⁶.

TABELA 18

ARRECAÇÃO, RECEITAS DE PARCELAMENTOS, JUROS, MULTAS, DÍVIDA ATIVA E
RENÚNCIAS DAS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS COFINS, PIS E CSLL

Valores correntes, em R\$ milhões

	2005	2010	2013	2015	2016	2017	2018	2019
Principal	130.702	223.556	300.238	298.906	321.168	352.768	381.800	384.724
Principal - Parcelamento (*)	2.076	287	2.387	1.088	nd	nd	3.036	-7.039
Juros e Multas	2.148	1.545	1.800	1.608	3.673	17.328	8.038	5.959
Juros e Multas - Parcelamento	1.737	39	202	90	nd	nd	350	-317
Dívida Ativa	241	610	7.127	650	1.004	1.831	1.468	720
Dívida Ativa - Parcelamentos	268	45	1.005	451	nd	nd	98	796
Dívida Ativa - Juros e Multas	458	7	79	29	nd	nd	405	212
Dívida Ativa - Juros e Multas - Parc.	283	59	183	91	871	1.726	944	412
Soma da receita realizada	137.913	226.149	313.020	302.913	326.717	373.653	396.140	385.467
Renúncias	8.750	43.475	74.684	83.819	82.673	87.957	90.654	95.101
Principal (% PIB)	6,0	5,8	5,6	5,0	5,1	5,4	5,5	5,3
Soma receita parcelamentos	4.363	431	3.777	1.720	nd	nd	4.429	-6.148
Renúncias (% da receita realizada)	6,3	19,2	23,9	27,7	25,3	23,5	22,9	24,7
Soma da receita realizada (% PIB)	6,4	5,8	5,9	5,1	5,2	5,7	5,8	5,3
Soma receitas + renúncias (% do PIB)	6,8	6,9	7,3	6,5	6,5	7,0	7,1	6,6

Nota: Os valores negativos em 2019 em contas relativas a parcelamentos apontam o resultado de compensações tributárias. Mudanças no plano de contas deixaram de discriminar as receitas de parcelamentos em 2016 e 2017, misturando-as na receita do principal.

Fonte: Para a arrecadação: Siga Brasil - SF. Para as renúncias: Relatório de Gastos Tributários da RFB, para 2005 e Demonstrativo dos Gastos Tributários Estimativas Bases Efetivas, diversas edições, sempre o dado mais recente para cada exercício. A última edição publicada, relativa a 2017, apresentou dados desde 2014 e projeções para os exercícios de 2018 a 2020.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

36 Os dados da Tabela 18 estão submetidos a muitas variáveis que dificultam o acompanhamento de uma série histórica. Mudanças no plano de contas deixaram de discriminar as receitas de parcelamentos em 2016 e 2017, misturando-as na receita do principal.

No conjunto de fatores que compõe esse resultado, vale sempre ressaltar o efeito negativo dos sucessivos parcelamentos dos débitos tributários. Desde 2009, o chamado “Refis da Crise” (Lei nº 11.941, de 2009) concedeu condições muito generosas de refinanciamento do débito tributário³⁷. Em 2013 e 2014, tivemos reabertura de prazos, novos parcelamentos e muitos perdões. O ano de 2019 começa com o parcelamento das dívidas com a previdência rural. E não parou por aí. Desde o início do exercício, o governo abandonou o seu projeto que estabeleceria um tratamento mais rigoroso com o “devedor contumaz”, para falar na implantação de um modelo diferente para tratar a sonegação, com a criação da figura do “contribuinte legal”, com um modelo contínuo de parcelamento e de regularização tributária e de outras dívidas com os mais diversos órgãos governamentais.

E basta a notícia de que o governo ou o Congresso Nacional discutem um novo refinanciamento para diminuir a arrecadação, aumentar a sonegação e a inadimplência. Em outubro, o governo editou a MP 899, criando um novo parcelamento com perdão de dívidas, juros e multas e novas modalidades de transação dos débitos. E, novamente durante a tramitação, maiores benefícios foram aprovados na conversão da MP na Lei nº 13.988, sancionada sem vetos.

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

2.1. AS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS SOBRE O FATURAMENTO

O sistema tributário nacional acumula muitas críticas sobre a iniquidade da tributação indireta. Ainda assim, o faturamento das empresas vem crescendo de importância como base de incidência de impostos e contribuições econômicas e sociais.

Regimes especiais de tributação, como o do lucro presumido, o das micro e pequenas empresas, já fazem incidir um conjunto de tributos sobre o faturamento – inclusive os que deveriam incidir sobre o resultado das empresas. Com a desoneração da contribuição previdenciária sobre a folha de pagamentos, expressiva parcela de diversos segmentos vem se somar às micro e pequenas empresas numa situação em que mais um tributo, a contribuição patronal para a previdência, é calculado sobre o faturamento dessas empresas e não mais sobre as respectivas folhas de pagamentos.

Uma grande expansão do Simples foi aprovada em 2014. As mudanças permitiram o enquadramento da quase totalidade dos segmentos econômicos no sistema e ampliaram instrumentos de desburocratização para essas empresas. Os limites de faturamento passaram a ser o principal critério para a entrada no Simples.

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

Em 2017, a arrecadação dessas contribuições foi influenciada por quedas acentuadas na produção e venda de bens, que ocorreram desde 2014 e que a pequena recuperação de 2017 foi incapaz de devolver

³⁷ Por diversos problemas, principalmente operacionais, uma parcela maior dessa arrecadação se realizou a partir de 2012.

aos níveis anteriores, como mostrado no Gráfico 2. Os resultados da indústria, dos serviços e do comércio, medidos respectivamente pelos índices PMI, PMS e PMC do IBGE, apresentados em suas médias anuais, podem ser acompanhados pelos dados da Tabela 19.

TABELA 19
MÉDIAS ANUAIS E VARIAÇÕES DOS ÍNDICES DE PRODUÇÃO INDUSTRIAL (PMI),
DE VOLUME DE SERVIÇOS (PMS) E DE VOLUME DE VENDAS (PMC)

	Índice médio			Variação frente ano anterior		
	Indústria	Serviços	Comércio	Indústria	Serviços	Comércio
2012	100,0	93,7	93,8			
2013	102,1	97,5	97,8	2,1	4,1	4,3
2014	99,1	100,0	100,0	-2,9	2,6	2,2
2015	90,9	96,4	95,7	-8,3	-3,6	-4,3
2016	84,9	91,6	89,7	-6,6	-5,0	-6,3
2017	87,3	89,0	91,6	2,9	-2,8	2,1
2018	88,0	88,9	93,7	0,8	0,0	2,3
2019	87,0	89,8	95,4	-1,1	1,0	1,9
2019/2013 (%)	-14,8	-7,9	-2,5			

Notas: Para a Indústria, a Produção Física Industrial (PMI); para os Serviços, o Índice de volume de serviços (PMS); para o Comércio, Índice de volume de comércio (PMC).

Fonte: IBGE, Produção Física Industrial; PMI-IBGE; Índice de base fixa com ajuste sazonal (Base: média de 2012 = 100). Serviços: Índice de volume de serviços; PMS-IBGE; Índice base fixa com ajuste sazonal (2014=100). Comércio: Índice de volume de vendas no comércio varejista ampliado; PMC-IBGE; Índice base fixa com ajuste sazonal (2014=100)

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

A economia em 2019, medida pela evolução dos índices de acompanhamento da produção industrial (PMI), do volume de serviços (PMS) e do volume das vendas do comércio ampliado (PMC), expressa uma pequena recuperação no comércio (1,9%) e, menor ainda, nos serviços (1%). Mas, em relação a 2013, a indústria acumula perdas de 14,8%, os serviços, de 7,8% e o comércio, de 2,5%.

2.1.1. AS RECEITAS DA COFINS

A Cofins foi criada em 1988 e incidia em cascata sobre todas as etapas da produção com uma alíquota única de 2%. De 1998 a 2004, houve sucessivos movimentos que elevaram substancialmente essa arrecadação³⁸. A partir de 2004, ao contrário do que ocorreu entre 1995 e 2003, as leis tributárias, em sua maioria, estiveram voltadas à concessão de benefícios tributários.

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

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

A Tabela 20 permite acompanhar a evolução da receita e das renúncias da Cofins, em vários exercícios, inclusive a comparação com o PIB³⁹. Como visto na seção anterior, as compensações tributárias foram o fator novo a influenciar negativamente a arrecadação. Os valores negativos em 2019 espelham o crescimento dessas compensações. Mas eles não representam o valor total das compensações havidas no exercício. Elas são muito maiores do que esses números indicam. A forma com que os dados de arrecadação são disponibilizados permitem apenas acesso aos saldos mensais. Não ao comportamento das parcelas e fatores que compõem a arrecadação.

TABELA 20
RECEITAS DA COFINS E ESTIMATIVA DE RENÚNCIAS

Valores correntes, em R\$ milhões

Grupos de arrecadação	2005	2010	2013	2015	2016	2017	2018	2019
Principal	85.015	138.427	191.765	198.755	200.944	220.706	242.237	240.667
Principal - Parcelamentos	1.517	209	1.359	589	0	0	2.735	-6.275
Juros e Multas - Principal	1.084	918	923	919	2.477	12.861	5.000	2.220
Juros e multas - Parcelamento	1.206	28	100	53	0	0	0	641
Dívida Ativa	145	372	4.421	196	573	964	586	190
Dívida Ativa - Juros e multas	178	28	693	335	0	0	0	229
Dívida Ativa - Parcelamento	290	4	45	24	0	0	405	890
Dívida Ativa - Juros e multas - parcelamento	163	38	104	53	685	1.228	503	136
Soma da receita realizada	89.597	140.023	199.410	200.926	204.679	235.759	251.466	238.696
Renúncias	5.411	31.272	54.767	62.387	61.039	65.381	67.237	70.222
Principal (% PIB)	3,9	3,6	3,6	3,3	3,2	3,4	3,5	3,3
Soma receita parcelamentos ⁽¹⁾	3.175	278	1.609	720	685	1.228	3.238	-6.139
Renúncias (% da receita realizada)	6,0	22,3	27,5	31,0	29,8	27,7	26,7	29,4
Soma da receita realizada (% PIB)	4,1	3,6	3,7	3,4	3,3	3,6	3,7	3,3
Soma receitas + renúncias (% do PIB)	4,4	4,4	4,8	4,4	4,2	4,6	4,6	4,3

Nota: ⁽¹⁾ A totalização apenas envolve os dados disponíveis. Os valores negativos em 2019 apontam o resultado de compensações tributárias. Mudanças no plano de contas deixaram de discriminar as receitas de parcelamentos em 2016 e 2017, misturando-as na receita do principal.

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

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

As renúncias cresceram continuamente, em relação à receita da contribuição, de 2008 a 2015. Em 2008 somavam 20,5%; em 2013, já alcançavam 27,5%; em 2014, 30,8% e, em 2015, 31%. Pode-se verificar quedas em 2016 e 2017, mas há uma estabilidade em 2018.

A arrecadação total da Cofins em 2017 somou R\$ 235,8 bilhões. Houve um crescimento de R\$ 31 bilhões, 15% em relação a 2016, determinado pelos motivos já expostos⁴⁰. Em 2018, a receita realizada com essa contribuição foi de R\$ 251 bilhões, um aumento de 6,6% em relação a 2017. Segundo a RFB, parte desse aumento pode ser creditado ao aumento da alíquota aplicável ao diesel e à gasolina, ocorrido ainda em 2017, mas com efeito durante todo o exercício de 2018. Em 2019, a arrecadação caiu. Foram R\$1,6 bilhão

39 A Tabela do Anexo V apresenta os dados de renúncia para a Cofins de 2005 a 2019 e detalha a arrecadação desta Contribuição para todo o período.

40 Em sua maior parte, esse crescimento está relacionado com uma reclassificação de arrecadação relativa a parcelamentos realizados em exercícios anteriores.

a menos em relação ao principal e R\$ 12,8 bilhões no total. As receitas de parcelamentos, juros e multas que, em 2018 somaram R\$ 9,2 bilhões, em 2019, R\$ 2 bilhões, compõem um resultado que pode ser creditado a compensações realizadas pelos contribuintes.

2.1.2. AS RECEITAS DO PIS

As receitas da Contribuição para o PIS apresentam um comportamento bastante similar ao da Cofins. No ajuste fiscal, pós 1998, elas cresceram. Essa contribuição também deixou de ser cumulativa para a maior parte das transações. Por ter fatos geradores muito similares à Cofins, o comportamento da arrecadação foi muito similar.

Entre 2005 e 2013, houve um crescimento quase continuado das renúncias, que chegaram a representar 21,3% da arrecadação. Em 2015, esse percentual foi a 29,2%, novamente em função do menor valor de ingresso. A partir de 2016, recuperada a arrecadação, essa proporção caiu e foi decrescente até 2018. Em 2019, voltou a subir para 21,2%, o que, provavelmente, decorre da queda da arrecadação nesse exercício.

Esses números estão apresentados na Tabela 21. Nota-se que em 2016 e 2017 há uma enorme restrição de informações, impedindo desagregar a receita realizada. Embora em menor valor, repete-se o mesmo efeito relacionado às compensações.

TABELA 21
RECEITAS DA CONTRIBUIÇÃO PARA O PIS E ESTIMATIVA DE RENÚNCIAS

Valores correntes, em R\$ milhões

Grupos de arrecadação	2005	2010	2013	2015	2016	2017	2018	2019
Principal	21.015	39.967	49.383	41.819	53.895	62.243	64.649	64.505
Principal - Parcelamentos	281	41	342	135	0	0	301	-764
Juros e Multas - Principal	318	246	284	224	0	0	540	1.263
Juros e multas - Parcelamento	262	5	27	13	0	0	350	-836
Dívida Ativa	44	93	795	55	0	0	46	73
Dívida Ativa - Juros e multas	42	9	183	63	0	0	98	203
Dívida Ativa - Parcelamento	70	1	19	0	0	0	0	37
Dívida Ativa - Juros e multas - parcelamento	50	10	32	14	0	0	141	271
Soma da receita realizada	22.083	40.372	51.065	42.322	53.895	62.243	66.125	64.752
Renúncias	1.317	6.067	10.870	12.363	11.966	12.778	13.106	13.697
Principal (% PIB)	1,0	1,0	0,9	0,7	0,9	0,9	0,9	0,9
Soma receita parcelamentos (1)	664	57	421	161	nd	nd	792	-1.328
Renúncias (% da receita realizada)	6,0	15,0	21,3	29,2	22,2	20,5	19,8	21,2
Soma da receita realizada (% PIB)	1,0	1,0	1,0	0,7	0,9	0,9	1,0	0,9
Soma receitas + renúncias (% do PIB)	1,1	1,2	1,2	0,9	1,1	1,1	1,2	1,1

Nota: Mudanças no plano de contas deixaram de discriminar as receitas de parcelamentos em 2016 e 2017, misturando-as na receita do principal. A totalização apenas envolve os dados disponíveis. (1) Os valores negativos em 2019 em contas relativas a parcelamentos apontam o resultado de compensações tributárias.

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

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

A arrecadação da Contribuição Social para o PIS foi de R\$ 62,2 bilhões em 2017, frente aos R\$ 53,9 bilhões de 2016. O crescimento foi de R\$ 8,3 bilhões, 15,5%. Em 2018, a arrecadação cresceu aproximadamente R\$ 2,4 bilhões, chegando a R\$ 64,6 bilhões. Em 2019, os valores ficaram praticamente estáveis, com ligeira queda nominal. Foram arrecadados R\$ 64,5 bilhões.

Essas receitas vêm se mantendo constantes em relação à economia em todo o período, situando-se em torno de 1% do PIB.

Mesmo quando são somados a receita realizada e o volume estimado de renúncias mantêm-se a tendência, com uma média de 1,1% do PIB e com oscilações entre 1,2% e 0,9% nesse indicador.

2.2. A TRIBUTAÇÃO SOBRE O LUCRO

A Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL cumpre papel importante ao financiar a Seguridade Social e como instrumento de justiça tributária, por ter dupla e complementar função para a distribuição de renda: na tributação, por se tratar de um tributo direto; e na alocação de recursos, por estar associada diretamente aos gastos sociais.

Em relação à justiça tributária, a CSLL tem vantagens adicionais sobre o IRPJ. Os impostos, por determinação constitucional, não podem instituir tratamento desigual, distinguindo-se o contribuinte da ocupação ou função exercida. Guardadas as proporções, significa que as empresas que apresentam um mesmo lucro estão sujeitas às mesmas alíquotas e pagam o mesmo imposto. Mas, essa restrição está prevista apenas para os impostos e taxas. Para as contribuições sociais não há essa restrição. Ao contrário, a Constituição Federal estabelece que as contribuições, sobre a folha de pagamentos, o lucro ou o faturamento, podem ter alíquotas diferenciadas, em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão de obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho.

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

Sobre esse aspecto, oportuno verificar a decisão do STF, em junho de 2020, quando esteve em discussão o aumento da alíquota aplicável ao setor financeiro ainda em 2008 (Lei nº 11.727). No julgamento da ADI 5.485, a decisão adotada referendou a possibilidade de tributação diferenciada por segmento, e o relator, em seu voto, justificou a carga maior a que foram submetidas essas entidades: “Em se tratando de um sistema bancário concentrado como o brasileiro, há estudos que asseguram que, por exemplo, a demanda por crédito para consumo é razoavelmente inelástica. Ou seja, falando sob o aspecto tributário, a demanda é imune a calibragens mais pesadas na tributação que modifiquem o custo desse crédito”.

No começo de 2015, o governo foi muito questionado por dirigir as medidas de ajuste fiscal majoritariamente para o corte de benefícios e de direitos. Assim, em maio, editou a MP 675, convertida na Lei nº 13.169, de 2015, para ampliar a taxa sobre o lucro dos bancos. A medida ampliava a alíquota de 15% para 20%. Mesmo sendo o setor financeiro um dos poucos – senão o único – a manter altos índices de lucratividade durante toda a crise, membros do Congresso Nacional não concordavam com essa

medida. E, durante a tramitação da MP, essa ampliação tributária tornou-se apenas provisória. A majoração da alíquota para 20% (vinte por cento), ficou restrita aos lucros auferidos entre setembro de 2015 e dezembro de 2018, retornando à alíquota de 15% ao final desse período⁴¹.

Esse aumento em 2015, que vigorou por apenas um trimestre, foi compensado pelos efeitos diretos da crise econômica sobre a lucratividade das empresas e da incorporação de muitas empresas ao Simples Nacional. Esse conjunto, provocou a queda da arrecadação da CSLL. Os valores de R\$ 59,7 bilhões foram inferiores aos de 2014 e de 2013.

Em 2016, a tributação sobre o lucro das entidades financeiras teve efeito integral no exercício. Somente neste segmento, passou de R\$ 10,6 bilhões para R\$ 16,8 bilhões⁴², e garantiu um crescimento nas receitas da CSLL para R\$ 68,1 bilhões. Uma elevação de 14,2%. Em 2017, a arrecadação foi afetada pela diminuição dos lucros em decorrência da prolongada crise econômica, mas o resultado foi influenciado por incremento de receitas de juros e multas e por medidas administrativas de reclassificação de receitas de parcelamentos de anos anteriores. Ou seja, há ingressos relativos a exercícios anteriores. O resultado final do exercício foi R\$ 75,7 bilhões, 11% acima do ano anterior. Em 2018, a melhoria dos resultados de empresas não-financeiras e mudanças na legislação que restringiram compensações tributárias determinaram um pequeno aumento da arrecadação da CSLL. Foram 3,8% acima do verificado no ano anterior, totalizando R\$ 78,5 bilhões.

TABELA 22

RECEITAS DA CONTRIBUIÇÃO SOCIAL SOBRE O LUCRO LÍQUIDO – CSLL E ESTIMATIVA DE RENÚNCIAS

Valores correntes, em R\$ milhões

Grupos de arrecadação	2005	2010	2013	2015	2016	2017	2018	2019
Principal	24.671	45.162	59.090	58.332	66.329	69.820	74.914	79.553
Principal - Parcelamentos	278	38	686	364	0	0	0	0
Juros e Multas - Principal	746	381	593	465	1.196	4.466	2.498	2.476
Juros e multas - Parcelamento	269	6	75	24	0	0	0	-122
Dívida Ativa	52	145	1.911	398	431	867	836	457
Dívida Ativa - Juros e multas	48	8	129	53	0	0	0	365
Dívida Ativa - Parcelamento	98	1	15	5	0	0	0	-715
Dívida Ativa - Juros e multas - parcelamento	70	12	47	24	187	498	301	5
Soma da receita realizada	26.232	45.754	62.545	59.665	68.143	75.651	78.549	82.019
Renúncias	2.022	6.137	9.046	9.070	9.668	9.797	10.310	11.182
Principal (% PIB)	1,1	1,2	1,1	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1
Soma receita parcelamentos	715	57	822	417	187	498	301	5
Renúncias (% da receita realizada)	7,7	13,4	14,5	15,2	14,2	13,0	13,1	13,6
Soma da receita realizada (% PIB)	1,2	1,2	1,2	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1
Soma receitas + renúncias (% do PIB)	1,3	1,3	1,3	1,1	1,2	1,3	1,3	1,3

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

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

41 E, para o caso das cooperativas de crédito, essa majoração foi para 17%, também pelo mesmo período.

42 RFB: Análise da Arrecadação das Receitas Federais.

Em 2019, apesar do baixo desempenho da economia, o lucro das entidades financeiras voltou a crescer. Segundo dados da RFB, a arrecadação do IRPJ sobre esse segmento superou em 16% os valores de 2018. Mas, esse resultado não chegou a CSLL, porque a alíquota voltou a cair e a arrecadação nesse segmento permaneceu inalterada. Assim, o resultado final, de 79,6 bilhões, foi apenas 4,4% superior ao de 2018.

A Tabela 22 apresenta os dados relativos à arrecadação e renúncias da CSLL em diversos exercícios.

A tabela também mostra como as renúncias cresceram. Entre 2010 e 2015, passaram de 13,4% para 15,2%. Em 2017 e 2018, ficaram na casa de 13%. Mas, em 2019, aumentaram ligeiramente.

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

Além das principais contribuições sociais, a Constituição Federal também estabelece que as receitas de concursos de prognósticos devem financiar a Seguridade Social.

Essas receitas acumulam o maior nível de aplicações em desacordo com o mandamento constitucional. Definidas enquanto receitas do Orçamento da Seguridade Social, a maior parte da alocação desses recursos encontra-se no Orçamento Fiscal, financiando clubes de futebol, cultura, esporte de alto rendimento, fundo penitenciário, segurança pública, entidades privadas, financiamento educacional (Programa de Crédito Educativo), entre outros. Em 2018, o governo editou a MP 841⁴³, para consolidar a legislação de rateio dos recursos de loterias determinando que quase a integralidade desses recursos fosse destinada ao setor de segurança pública. Essa MP não foi votada, mas ainda em 2018, outra MP, a MP 846 alterou novamente a distribuição desses recursos, determinando critérios de alocação que vigoraram ainda em 2018 e novos percentuais que passaram a vigorar em 2019. No conjunto, para a Seguridade Social destinou apenas valores ínfimos, com percentuais entre 0,4% e 17% da receita de cada uma das diversas modalidades. A MP, convertida na Lei nº 13.756, de 2018, inverte o mandamento constitucional deslocando a maior parte dos recursos para as áreas de segurança pública.

Em 2016, a arrecadação sobre concursos de prognósticos somou R\$ 4,6 bilhões, diminuindo 15,2% em relação a 2015. Em 2017 e 2018, houve pequena recuperação, e essa receita foi de R\$ 4,9 bilhões, para ambos os exercícios. Em 2019, essa receita caiu fortemente, perdendo um terço da sua arrecadação. Foram apenas R\$ 3,2 bilhões, o mesmo valor nominal de 2010.

Por disposição legal, também integram o financiamento do Orçamento da Seguridade Social as receitas próprias de todos os órgãos e entidades que participam desse Orçamento. São receitas que derivam de atividades operacionais (industriais, comerciais e serviços), receitas patrimoniais (como rendimentos de aplicações, aluguéis, alienações), e doações específicas, entre outras.

No âmbito dos Ministérios que cuidam da Saúde e da Previdência Social encontram-se ainda receitas

43 A MP perdeu eficácia, porque promovia um desfinanciamento de segmentos como esporte e cultura.

resultantes da ação de fiscalização desses órgãos. São as taxas pelo exercício do poder de polícia em entidades da Seguridade Social, cobradas pelas Agências fiscalizadoras do Ministério da Saúde e pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar – PREVIC. Estão incluídos nessa conta os valores relativos às multas e aos juros decorrentes das ações de fiscalização.

Também estão incluídas as receitas dos hospitais universitários com a prestação de serviços de saúde que, embora integrem o Ministério da Educação, estão incluídas no Orçamento da Seguridade Social. Essas receitas correspondem às despesas realizadas por essas unidades, analisadas e incluídas em Outras Ações da Seguridade Social.

A Tabela 23 apresenta esses números nos diversos exercícios.

TABELA 23
RECEITAS PROVENIENTES DOS CONCURSOS DE PROGNÓSTICOS E
RECEITAS PRÓPRIAS DOS ÓRGÃOS DA SEGURIDADE SOCIAL

Valores correntes, em R\$ milhões

Grupos de arrecadação	2005	2010	2013	2015	2016	2017	2018	2019
Outras contribuições sociais ⁽¹⁾	30.699	3.148	4.056	5.423	4.600	4.905	4.919	3.185
Recursos Próprios	10.961	14.161	14.899	20.183	26.658	24.131	25.706	25.737
Recursos Próprios do FAT	9.507	10.649	8.919	14.745	20.666	18.223	18.672	18.447
Recursos Próprios da Assistência Social	97	374	340	220	231	222	159	223
Recursos Próprios da Previdência Social	268	68	1.324	502	1.202	1.615	3.301	3.101
Recursos Próprios do MS	983	2.990	4.110	4.335	4.315	3.805	3.240	2.444
Recursos Próprios da Seguridade			14	79	86	130	63	968
Recursos Próprios dos HU	106	80	192	301	147	106	179	214
Parcela dos Royalties para a Saúde	0	0	0	0	11	30	91	340
Taxas, multas e juros da Fiscalização	260	447	520	670	953	773	937	998
da Previdência Complementar	0	25	47	53	39	41	48	47
da Vigilância Sanitária e da Saúde Complementar	260	422	473	617	914	732	890	951
Contrapartida do Orç. Fiscal para EPU ⁽¹⁾	1.052	1.535	1.782	2.226	1.976	2.047	2.029	2.247
Total geral	42.971	19.292	21.256	28.502	34.187	31.856	33.591	32.167
% PIB	2,0	0,5	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4

Nota: ⁽¹⁾ Em 2005, os valores da CPMF, extinta em 2007, estão incluídos em Outras contribuições sociais. ⁽¹⁾ Correspondem aos valores de despesas realizadas com Encargos previdenciários da União, de caráter indenizatório, como anistia, internamento compulsório, portadores da síndrome da Talidomida; soldados da borracha etc.

Fonte: Siga Brasil - SF.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Também integram as receitas da Seguridade as parcelas de royalties que foram designadas para a saúde. A Lei nº 12.858, de 2013, determinou que 25% da receita de royalties dos contratos assinados posteriormente a 03/12/2012 fosse destinada à saúde, em adição aos valores mínimos. Determinou ainda que esses valores fossem acrescidos ao valor mínimo a ser gasto pela União, estados e municípios.

Esses contratos estão em fase de maturação, poucos em produção. Os valores dos royalties destinados à saúde ainda são pequenos. Mas devem aumentar no curto prazo⁴⁴. Antes mesmo que esses valores cresces-

44 Esses valores crescem com o desenvolvimento da produção dos poços envolvidos nesses contratos recentes e com o aumento dos valores dos royalties, em recuperação desde 2017.

sem, a EC nº 86, que estabeleceu regras para a execução obrigatória das emendas parlamentares e alterou a metodologia de cálculo para a aplicação dos recursos mínimos em ações e serviços públicos de saúde, determinou em seu art. 3º, que as parcelas da União oriunda da participação no resultado ou em royalties de petróleo e gás fossem computadas para o cumprimento do mínimo constitucional de recursos que a União deve aplicar em ações e serviços públicos de saúde. Desta forma, essa parcela de 25% dos royalties que ficam com a União precisa ser alocada em saúde, não acresce a aplicação mínima de recursos no setor, mas se incorpora ao Orçamento da Seguridade Social como uma nova fonte de recursos.

Em 2016, esses valores somaram R\$ 11 milhões; R\$ 30 milhões em 2017. Em 2018, foram R\$ 91 milhões e em 2019, R\$ 340 milhões. Eles vêm triplicando a cada ano, desde que instituídos⁴⁵.

As receitas próprias dos órgãos que executam programas da Seguridade totalizaram R\$ 25,7 bilhões em 2019, um valor muito próximo dos R\$ 25,7 bilhões de 2018, e ligeiramente superior aos R\$ 24,1 bilhões de 2017.

A maior parte desses recursos foi recebida pelo FAT. Esses recursos próprios, em 2019, somaram R\$ 18,4 bilhões, valores praticamente estáveis desde 2017. Vale lembrar que a redução desses repasses determinada pela DRU reduz o valor das aplicações financeiras, diminuindo também os valores relacionados à sua rentabilidade.

No Ministério da Saúde, as duas maiores fontes de recursos são o ressarcimento das operadoras de planos de saúde pelos atendimentos de seus clientes realizados nas unidades do SUS, evitando um lucro abusivo por parte dos planos, e a participação no Seguro DPVAT⁴⁶. Em relação ao ressarcimento das operadoras de saúde, os valores cresceram em 2019 para R\$ 1,2 bilhão. Em 2018, eram de R\$ 783 milhões e em 2017, R\$ 585 milhões. Mas em relação ao DPVAT, o movimento é decrescente. Em 2019, a receita foi de apenas R\$ 921 milhões; quando em 2016, esses valores chegaram a R\$ 3,8 bilhões e caíram progressivamente: R\$ 3 bilhões em 2017; R\$ 2,1 bilhões em 2018. Em função desses movimentos, os recursos próprios da Saúde estão em queda desde 2015.

Desde 2017, mudanças administrativas alteraram substantivamente os órgãos responsáveis pelas ações de previdência social e de assistência social. Em relação à Previdência Social, hoje há uma divisão, para o âmbito do Ministério da Fazenda (em 2019, Ministério da Economia) foram as secretarias relativas à Previdência Social e a de regimes próprios; para o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (em 2019, Cidadania) as ações relativas ao pagamento de benefícios e de atendimento aos segurados. Em atenção à série histórica, a Análise da Seguridade Social passou a adotar o critério da classificação de cada despesa em substituição à classificação organizacional. Para as receitas, as dificuldades foram menores.

As receitas associadas às ações de previdência, exceto as contribuições previdenciárias, representam o conjunto das receitas associadas a prestação desses serviços. Em 2019, somaram R\$ 3,1 bilhões, ligeiramente inferior aos R\$ 3,3 bilhões de 2018. As principais receitas associadas a essa conta são as de cessão para a rede bancária dos direitos de operacionalização de pagamento dos benefícios⁴⁷, e as relativas à restituição de pa-

45 Mesmo assim, nem todos esses valores foram aplicados em sua finalidade, uma parcela deles sequer foi utilizada. Em 2015, de R\$ 9,9 milhões arrecadados e vinculados à saúde, nenhum centavo foi aplicado nessa finalidade. Em 2016, dos R\$ 11 milhões, apenas R\$ 230 mil foram aplicados e desses apenas R\$ 140 mil foram pagos. E, em 2017, dos R\$ 30 milhões arrecadados, nenhuma aplicação foi feita. Em 2018, dos R\$ 91 milhões arrecadados, apenas R\$ 56 milhões foram aplicados. A parcela não utilizada, que neste triênio somou R\$ 76 milhões, acaba produzindo superávits primários, reduzindo o déficit fiscal do governo federal. Em 2019, R\$ 300 milhões, dos R\$ 340 milhões, foram aplicados em saúde.

46 Corresponde à metade dos valores cobrados dos proprietários de veículos, a título do seguro obrigatório, e é destinado ao SUS para ressarcimento parcial de inúmeras despesas prestadas pelo SUS nos casos de acidentes de trânsito.

47 Estão incluídos nessa conta os benefícios previdenciários e assistenciais.

gamentos relativos aos anos anteriores. Em 2019, somente as receitas relativas a essa cessão foram de R\$ 1,5 bilhão, crescendo em relação aos valores dos anos anteriores (R\$ 1,3 bilhão, R\$ 1,1 bilhão e R\$ 0,7 bilhão, em 2018, 2017 e 2016, respectivamente). A restituição de pagamentos relativos a exercícios anteriores foi de R\$ 1,2 bilhão frente ao R\$ 1 bilhão de 2018, sem paralelos com o verificado nos anos anteriores.

Igualmente, as receitas associadas à Assistência Social, eram antes as receitas dos órgãos responsáveis por essas ações, hoje são receitas relativas a esses serviços. Em 2019, os valores dessas receitas foram de R\$ 223 milhões e não apresentam grandes flutuações frente aos valores médios de R\$ 211 milhões verificados desde 2015.

Em recursos próprios da Seguridade Social estão, por exemplo, valores relativos à restituição de convênios da Seguridade Social que, no sistema, não estão associados diretamente a nenhuma das áreas específicas da Seguridade Social (saúde, previdência social ou assistência Social). Em 2019, essas restituições somaram R\$ 961 milhões. Não há na série histórica paralelo para essas restituições.

As receitas das taxas e multas pelo exercício da fiscalização na Seguridade Social foram de R\$ 1 bilhão, valor muito próximo do realizado em anos anteriores. Desde 2016, uma parcela considerável desse valor está associada ao pagamento de dívida ativa, juros e multas, que totalizam aproximadamente R\$ 400 milhões ao ano, em valores apropriados no âmbito do Ministério da Saúde.

3. AS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS E O MERCADO DE TRABALHO

3.1. A CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA

A Análise da Seguridade Social dedica atenção especial às contribuições previdenciárias porque também permitem acompanhar a realidade do mercado de trabalho. O emprego e a renda do trabalho, a formalização das empresas e do trabalho, o avanço das formas precarizadas de ocupação são fatores que determinam essas contribuições. Assim, as análises aqui apresentadas sobre as contribuições previdenciárias associam fatores como mercado de trabalho e também desonerações, renúncias e sonegação.

Nunca é demais repetir que o modelo de financiamento da previdência não se restringe às contribuições de empregadores e trabalhadores. A Constituição Federal, através do Orçamento da Seguridade Social e, ainda mais explicitamente, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei específica que “Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências” (Lei nº 8.212, de 1991) determinam a contribuição da União como parte do financiamento da previdência social.

O caput do art. 195 da CF/88 deixa expresso que:

“A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:”

A Seguridade é, portanto, financiada mediante recursos do Orçamento da União e dos recursos das contribuições sociais.

Assim, os recursos das contribuições sociais e ainda do Orçamento Fiscal designados pela Lei Or-

çamentária para custear despesas com benefícios da previdência social, da saúde e da assistência social, representam nos termos constitucionais a parcela do financiamento indireto de toda a sociedade. E, quando financiam as despesas com benefícios previdenciários representam a contribuição da União, que se soma à contribuição dos trabalhadores e das empresas para formar o tripé contributivo.

A EC nº 20, de 1998, ainda incluiu o art. 250, no “Título IX – Das Disposições Constitucionais Gerais”. Este artigo determina que para “*assegurar recursos para o pagamento dos benefícios concedidos pelo regime geral de previdência social, em adição aos recursos de sua arrecadação, a União poderá constituir fundo integrado por bens, direitos e ativos de qualquer natureza*”.

Essa redação consagra o entendimento da responsabilidade da União, como parte integrante do sistema de financiamento do RGPS, podendo destinar valores, bens, direitos e ativos em adição aos recursos de sua arrecadação para assegurar os direitos previdenciários.

Qualquer cálculo ou argumentação que pretenda restringir o financiamento da Previdência tão somente às contribuições diretas de trabalhadores e empregadores está em desacordo com o preceito constitucional.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000) – LRF – ao regulamentar o Fundo criado pelo referido art. 250, da Constituição, determina que o Fundo será constituído, entre outros, de recursos provenientes do orçamento da União⁴⁸. Mesmo o texto da LRF, que estabelece inúmeras restrições e dificuldades para o desempenho de gastos e programas sociais e que inibe a criação e a expansão de direitos, reconhece várias outras fontes para o financiamento da Previdência Social, em adição às contribuições previdenciárias, entre elas os “recursos provenientes do orçamento da União” (parágrafo 1º, art. 68 da LC nº 101, de 2000).

No mesmo sentido, estabelece a Lei nº 8.212, de 1991, escrita pela primeira legislatura pós-constituente, ainda composta por diversos parlamentares que participaram diretamente da elaboração da Carta ou que vivenciaram aquele forte movimento. O art. 11, dessa Lei, ao disciplinar a composição de fonte do Orçamento da Seguridade, mantido inalterado deste a sua sanção e estabelece em seu inciso I: “receitas da União”.

As receitas da União abrem o rol de itens que compõem o Orçamento da Seguridade Social, tal a importância creditada pelo legislador a esse item do financiamento da Seguridade. Somente em segunda posição há referência à fonte exclusiva das contribuições sociais, havendo ainda a possibilidade de outras receitas.

Não restam dúvidas de que no modelo constitucional a “*seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social*” (grifamos). E como assegura o art. 193, integra uma ordem social, que “*tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.*”⁴⁹

Determinar que a Previdência Social seja financiada exclusivamente pelas contribuições dos trabalhadores e das empresas, afronta a Constituição e as leis, ignora o aspecto tripartite de financiamento, onde o governo é uma das partes. Esse caráter tripartite está previsto na Constituição, na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Legislação previdenciária. A insistência em apresentar os dados de forma contrária às disposi-

48 LC 101, art. 68, §1º, inciso VI.

49 Nos termos do texto original da Constituição Federal de 1988, o conjunto das contribuições sociais financiava indistintamente todos os programas e ações de saúde, previdência social e assistência social do Orçamento da Seguridade Social. Às receitas próprias e exclusivas desse Orçamento, se somavam outros recursos do Tesouro Nacional, sempre que necessário, para cobrir o conjunto dessas despesas e assegurar os direitos. A reforma da previdência de 1998 alterou esse marco legal e determinou que as contribuições sobre a folha de pagamentos estivessem dedicadas exclusivamente ao pagamento dos benefícios do RGPS. Mas, em nenhum dispositivo ficou estabelecido que ela deveria ser financiada exclusivamente pelas contribuições previdenciárias.

ções constitucionais e legais, a vontade de se assenhorar desses recursos, de excluir os direitos do povo do orçamento público, contribuem para desconstruir o caráter que fez nossa carta maior ser conhecida como Constituição Cidadã.

Ao fixarem, equivocadamente, o conceito do déficit nas receitas das contribuições previdenciárias, alimentam um cenário de crise da previdência sempre que há queda dessa arrecadação. Em cada crise do mercado do trabalho, o aumento do desemprego e a precarização do trabalho resultam em perdas na arrecadação das contribuições previdenciárias e podem ser declaradas abertas as possibilidades de investidas pela retirada de direitos. Nem de longe são capazes de idealizar uma proposta que considere a recuperação dos empregos, da formalização do trabalho ou da arrecadação. Em 2017 e em 2019, agiram da mesma forma.

A Análise da Seguridade Social segue o roteiro constitucional e avalia as receitas previdenciárias, não para determinar infundados déficits nem para justificar corte em direitos. Pretende identificar o mercado de trabalho e a necessidade e efetividade das políticas públicas de geração de emprego e renda e de formalização e valorização do trabalho. Incorpora como elemento inafastável o combate à sonegação e à fraude e promove o debate sobre a redução de renúncias e benefícios tributários.

A Tabela 24 mostra dados do registro de trabalhadores na RAIS (Ministério do Trabalho), faz uma comparação com os números da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, com os números da População Economicamente Ativa – PEA, da População Ocupada – PO, de informalidade e do desemprego. O Anexo IX, ao final dessa Edição, apresenta a tabela completa, para todos os exercícios.

A diferença entre PEA e PO mede os desocupados (antes desempregados). Pelo conceito atualizado de PEA, desocupado é apenas aquele que está procurando emprego. Aquele que desiste ou não tem condições para procurar emprego está em situação de desalento. Os inativos são todos aqueles que nem estão ocupados, nem procuram emprego (inclusive os em desalento), como os com incapacidade laboral, idade avançada, aposentados etc.

A partir de 2012, a PNAD foi substituída pela PNAD-Contínua, com maior base territorial (com todas as capitais e suas regiões metropolitanas) e periodicidade mensal (em substituição à anual, da PNAD, realizada sempre em setembro de cada ano)⁵⁰.

Em 1986, logo após o fim da ditadura militar, dos 56,8 milhões de trabalhadores ocupados, apenas 22,2 milhões (39% da população economicamente ativa) estava registrada em ocupações formais. Entre os 61% restantes, uma pequena parcela era simplesmente desempregada, uma imensa maioria estava ocupada trabalhando por conta própria, como autônomos registrados, ou eram informais. E um expressivo contingente não remunerado participava de ocupações não remuneradas de autoconsumo e autoprodução. A imensa maioria não possuía a proteção previdenciária e, portanto, também estava excluída de acesso ao serviço público de saúde, que só adquiriu caráter universal com a Constituição de 1988.

Essa situação, que já não era boa, piorou muito no período que se seguiu, entre 1986 e 1993. Foi um momento de desestatização, a quantidade de trabalhadores que atuavam nas administrações públicas, nas três esferas (inclusive autarquias e fundações) foi reduzida em quase meio milhão de pessoas. Mas, proporcionalmente, no setor privado as condições de trabalho apresentaram um desempenho pior. A economia não cresceu o suficiente para incorporar os desempregados e ainda absorver todas as demais pessoas que atingiam a idade para trabalhar. No período a População Economicamente Ativa – PEA cresceu 14,1 milhões; a População Ocupada – PO, apenas 11,1 milhões e os registros formais de emprego (público e privado), tão

50 Para diminuição das margens de erro, os dados da PNAD-C são sempre apresentados trimestralmente, a cada mês incorporando o bimestre anterior.

somente um milhão. O desemprego cresceu (4 milhões) e a informalidade explodiu⁵¹ (mais 10 milhões). O percentual de empregados na população ocupada, que já era baixo (40%) caiu para 35%.

TABELA 24

TOTAL DE TRABALHADORES EMPREGADOS EM OCUPAÇÕES FORMAIS AO FINAL DE CADA EXERCÍCIO E A POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA (PEA), A POPULAÇÃO OCUPADA (PO) A DESOCUPADA E A SUBUTILIZAÇÃO DA MÃO DE OBRA

	milhares			%			milhares		%		milhares		%	
	Trabalhadores ativos ao final de cada exercício (RAIS)			PEA (PNAD)	PO (PNAD)	% de empregos na PO	Desocupação		Desocupação e Subutilização					
Total	Total, setor privado e estatais	% setor privado e estatais	pessoas				%	pessoas	%					
1986	22.164	17.529	79,1	56.816	55.436	40,0	1.380	2,4						
1993	23.165	19.026	82,1	70.965	66.570	34,8	4.396	6,2						
2005	33.239	25.419	76,5	96.142	87.189	38,1	8.953	9,3						
2011	46.311	36.702	79,3	100.223	93.724	49,4	6.499	6,5						
2012 *	47.459	38.172	80,4	96.122	89.064	53,3	7.058	7,3	18.704	19,5				
2013 *	48.948	39.184	80,1	97.226	90.302	54,2	6.924	7,1	16.693	17,2				
2014 *	49.572	39.670	80,0	98.336	91.638	54,1	6.699	6,8	15.385	15,6				
2015 *	48.061	38.302	79,7	100.216	91.685	52,4	8.531	8,5	18.080	18,0				
2018 *	46.631	36.973	79,3	104.360	91.571	50,9	12.790	12,3	27.247	26,1				
2019 *	nd	nd	nd	105.965	93.390		12.575	11,9	27.585	26,0				
Variações por Intervalo *														
1987-1993	1.001	1.498	149,6	14.149	11.134		3.015		nd					
1994-2005	10.074	6.392	63,5	25.177	20.620		4.557		nd					
2006-2011	13.072	11.283	86,3	4.081	6.535		-2.454		nd					
2013-2014	2.113	1.498	70,9	2.215	2.573		-359		-3.319					
2015-2018	-2.941	-2.696	91,7	6.024	-67		6.091		11.863					
2019	nd	nd	nd	1.604	1.819		-215		338					

Nota: Para 2019, ainda não há dados publicados da RAIS. O IBGE considera a Subutilização (apenas disponível na PNAD-C) "como a soma dos segmentos de trabalhadores desempregados; de subempregados, que gostariam, estão dispostos e procuram formas de aumentar a sua jornada de trabalho"; e os em desalento. ⁽¹⁾ A partir de 2012, os dados são da PNAD-Contínua, em suas médias anuais. Em Variações por Intervalo, não são apresentadas comparações entre os períodos anteriores e posteriores a 2012, em respeito às mudanças metodológicas da pesquisa. Os dados para todos os exercícios estão apresentados no Anexo de Dados, Tabela IX.

Fonte: RAIS-MT (em 2019, Ministério da Economia) e PNAD, PNAD-C, ambas do IBGE.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP

Entre 1993 e 2005, a economia avançou muito pouco e o desemprego cresceu, de 6,2% para 9,3%, praticamente dobrando o número de desocupados. Em um momento em que a população ocupada expandiu mais de 20 milhões, o número de empregados aumentou apenas a metade disso (10 milhões), as demais ocupações eram precárias.

De 1986 a 2005, um período de 20 anos, o número de trabalhadores com carteira assinada – o emprego formal é o de maior vínculo com a Previdência Social – cresceu 11 milhões, e o de ocupados,

51 Mais de dez milhões de pessoas passaram a condição de informais, empregados sem carteira, pequenos empresários ou autônomos (registrados ou não), ou simplesmente em ocupações não remuneradas.

32 milhões. Em 2005, a participação dos empregados na força de trabalho era de 38%, inferior à existente em 1986!

Essas transformações impostas ao mercado de trabalho determinaram uma grande explosão da desproteção previdenciária, via desemprego ou informalidade, e, por consequência, de problemas relacionados ao financiamento direto do sistema previdenciário⁵².

Entre 1995 e 1998, tramitou a reforma previdenciária que resultou na EC nº 20, de 1998. Desconhecendo que a matriz dos problemas era o crescimento do desemprego e da precarização do mercado de trabalho, os discursos foram centrados nos problemas de financiamento do programa. Reformar a previdência, para cortar direitos, passou a ser um imperativo.

Neste período, o mundo enfrentou diversas crises e todas repercutiram no Brasil. Os problemas derivavam do modelo de inserção da nossa economia, da abertura descontrolada e seu injusto sistema de trocas, da utilização do câmbio como âncora para a inflação e dos problemas decorrentes dessa política cambial. Mas, os debates culminaram em medidas para reduzir direitos.

Os anos de 1997 e 1998, anos finais dos debates da Reforma da Previdência na Câmara e no Senado Federal, “coincideram” com o Brasil em sua própria crise cambial, necessitando de empréstimos do FMI, que exigia a submissão do país a metas e ajustes, entre eles, a reforma da previdência. Desse período, nasce o mitológico déficit previdenciário com mudanças no conceito de financiamento (ignorando o aspecto tripartite).

A partir de 2004, um conjunto de políticas de geração de emprego, de formalização das empresas e das relações de trabalho e de ampliação da renda passou a determinar um novo mercado de trabalho. Essa tendência foi influenciada negativamente pela crise de 2008-2009, mas, ao contrário do que ocorreu no resto do mundo, no Brasil, o desemprego e a informalidade continuaram caindo até 2014.

Com políticas públicas que priorizaram a formalização do emprego e das empresas, de 2006 a 2011, a PEA cresceu 4,1 milhões; a PO, 6,5 milhões, diminuindo o desemprego em 2,5 milhões de pessoas, e o número de ocupações formais, 13,1 milhões, reduzindo substantivamente a informalidade.

Em 2013 e 2014⁵³, já com os dados da PNAD-C, mesmo diante de menores índices de crescimento econômico, o aumento da população ocupada superou ao da PEA e o desemprego continuou em queda. Mas, os números já indicavam o crescimento da informalidade, porque o crescimento dos postos formais de trabalho (2,1 milhões) foi inferior ao da PO, de 2,6 milhões.

Foi o crescimento do emprego, enquanto forma principal de ocupação, reflexo da formalização do trabalho e da economia, que permitiu ampliar as receitas das contribuições previdenciárias. Elas cresceram em ritmo mais acelerado do que o restante da arrecadação federal.

A reversão desse quadro positivo em relação ao financiamento previdenciário começa em 2015. Os números daquele exercício espelham como as crises políticas e econômica determinaram uma desestruturação do mercado de trabalho. Os números da RAIS mostram que entre 2016 e 2018, o quantitativo de trabalhadores registrados e com emprego caiu 3 milhões, de 49,6 milhões para 46,3 milhões.

52 O crescimento da PEA em proporção superior ao da ocupação formal, nos setores público ou privado, representa um aumento do desemprego e da informalidade, ambos caminham juntos com a desproteção previdenciária. O empregado sem carteira é, geralmente, um excluído dessa proteção. O empresário e o autônomo possuem um pequeno grau de filiação previdenciária, mesmo diante da obrigação legal e, quando o fazem, a contribuição é calculada, via de regra, sobre o salário mínimo, bem abaixo da remuneração real

53 Os dados de 2012, ano de transição entre as PNAD-s, não estão sendo comparados com o período anterior para evitar a mistura de dados entre a PNAD e a PNAD-Contínua.

Essa diminuição ocorreu enquanto a PEA cresceu 6 milhões, agravando o problema do desemprego, mais 6,3 milhões. Com a falta de alternativas, cresceu em quase 12 milhões o número de trabalhadores em situações de desocupação e subutilização (com jornadas de trabalho e de renda inferiores). Esse é outro dado novo trazido pela PNAD-C que ajuda a compreender outra dimensão do desemprego e da precarização do emprego.

Trata-se de um conjunto de trabalhadores que estão desocupados ou em desalento (pessoas que não estão procurando emprego na semana da pesquisa, porque desistiram, não têm condições materiais para tanto, ou se acham inadequadas ou incapacitadas para as ocupações existentes) ou ainda, se ocupadas, declaram estar a procura de novos trabalhos para complementar a renda ou a jornada de trabalho.

Vale lembrar que o IBGE considera ocupado aquele que trabalha pelo menos uma hora na semana anterior à da pesquisa⁵⁴ mesmo que sem retribuição em dinheiro (mesmo quando os “pagamentos” se dão em produtos, mercadorias ou benefícios, como moradia, alimentação, roupas, treinamento etc.). E até mesmo trabalho sem remuneração direta, em ajuda à atividade econômica de membro do domicílio ou, ainda, as pessoas que tinham trabalho remunerado do qual estavam temporariamente afastadas nessa semana. Se trabalhou, mesmo nas piores condições, uma hora na semana, não é desempregado.

Assim, é muito importante analisar o nível e a qualidade da ocupação. Trabalhar apenas uma hora na semana não equaciona a sobrevivência do trabalhador e da sua família. Receber retribuição que não seja em dinheiro remete a formas antigas de ocupação, anteriores ao modelo capitalista, ou, pior, muito mais modernas, próprias de uma superexploração.

Os dados da subutilização são disponíveis apenas para os anos da PNAD-C. Em 2012, havia 18,7 milhões de trabalhadores nessa situação. Isto revela que mesmo a grande geração de ocupações e de formalização do emprego realizada entre 2003 e 2011 foi insuficiente para equacionar todos os problemas do mercado de trabalho. Além dos 7 milhões de desocupados encontrados na média anual, outros 11 milhões estavam disponíveis para trabalhar (em situação de desalento) ou gostaria de novas ocupações para aumentar a renda ou a jornada.

Ao final de 2014, esse quantitativo diminuiu em 3,3 milhões de pessoas, apontando uma tendência positiva a ser determinada pelo acúmulo de mais um período de ampliação e formalização do mercado de trabalho. Mas, esse cenário foi abortado a partir de 2015 e desde então não mais apresentou qualquer melhora significativa.

O ano de 2019, sob esse aspecto, continuou na mesma tendência. A ínfima diminuição do desemprego em 215 mil trabalhadores deu-se pelo aumento em mais de 500 mil da quantidade de trabalhadores em subutilização. A aprovação da reforma trabalhista contribuiu para essa subutilização, com o aumento da terceirização, das ocupações em tempo parcial e os contratos intermitentes, onde não há qualquer garantia de jornadas ou de salários. Nesse triênio cresceu o que os americanos denominam “economia do bico” (*gig*

54 Segundo a metodologia da PNAD-C, são classificadas como ocupadas na semana de referência as pessoas que, nesse período, trabalharam pelo menos uma hora completa em trabalho remunerado em dinheiro, produtos, mercadorias ou benefícios (moradia, alimentação, roupas, treinamento etc.) ou em trabalho sem remuneração direta, em ajuda à atividade econômica de membro do domicílio ou, ainda, as pessoas que tinham trabalho remunerado do qual estavam temporariamente afastadas nessa semana. Consideram-se como ocupadas temporariamente afastadas de trabalho remunerado as pessoas que não trabalharam durante pelo menos uma hora completa na semana de referência por motivo de: férias, folga, jornada de trabalho variável, licença maternidade e fatores ocasionais. Assim, também foram consideradas as pessoas que, na data de referência, estavam, por período inferior a 4 meses: afastadas do trabalho em licença remunerada por motivo de doença ou acidente da própria pessoa ou outro tipo de licença remunerada; afastadas do próprio empreendimento sem serem remuneradas por instituto de previdência; em greve ou paralisação. Além disso, também, foram consideradas ocupadas as pessoas afastadas por motivos diferentes dos já citados, desde que tivessem continuado a receber ao menos uma parte do pagamento e o período transcorrido do afastamento fosse inferior a 4 meses. Fonte IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - Notas Metodológicas

economy). Aqui são em grande parte ocupações associadas a serviços de aplicativos de transporte ou a empreendimentos informais de alimentação (quase sempre elaborados e vendidos no varejo, pela própria família).

Além da precarização das ocupações, essa política determina uma radical diminuição da renda do trabalho.

Pesquisa divulgado pela Consultoria Idados⁵⁵, com as informações da PNAD-C, identifica que a proporção de chefes de família que recebem até um salário mínimo diminuiu anualmente de 28,2% em 2012 para 23,8% em 2015. Já em 2016, essa proporção subiu para 26,8%, e, em 2017, chegou a 27,5%. Em 2018, caiu ligeiramente para 26,3%, e em 2019, subiu para 26,6%. Para demonstrar o retrocesso, basta verificar que, nesse último quadriênio, os percentuais situaram-se acima dos valores de 2013 (25,8%). Em números, em 2019, havia 43,4 milhões trabalhadores classificados como “chefes de domicílio”, desses 11,5 milhões ganham um salário mínimo ou menos. Ou seja, mais de um em cada quatro chefes de família no país dispunham de R\$ 998 ou menos para as despesas de casa⁵⁶.

A recessão que se inicia em 2016 interrompeu um ciclo positivo para a renda dos chefes de famílias, deslocando parcelas crescentes de trabalhadores para as ocupações informais, exigindo que outros membros dessas famílias, inclusive jovens em idade escolar, fossem buscar outras ocupações informais e de baixo rendimento para contribuir no sustento.

É exatamente neste cenário de crescimento da informalidade e de queda da renda do trabalho, que a proposta de reforma da previdência pretendia aumentar a carência para o benefício da aposentadoria. A reforma da previdência, EC nº 103, de 2019, não aprovou essa mudança, mas constitucionalizou a exigência de 15 anos para os atuais segurados. Antes, essa era uma definição infraconstitucional, que poderia ser alterada para acomodar situações econômicas e sociais precárias resultantes de longos períodos de crise ou de baixo crescimento como o que estamos vivenciando hoje e sem horizonte para terminar. O Japão foi obrigado a reduzir de 25 anos para dez anos o tempo mínimo contributivo para a aposentadoria em 2016 para diminuir um colapso social⁵⁷ e, ainda com o tempo reduzido, calcularam que 260 mil trabalhadores idosos continuam fora das exigências.

A pretensão de aumento de carências não foi totalmente derrotada. Pelo menos em dois dispositivos esse efeito vai aparecer para prejudicar o direito aos benefícios previdenciários.

O primeiro diz respeito ao cálculo dos benefícios. O valor base passa a considerar 100% de todas as contribuições⁵⁸ e não apenas as 80% maiores, como antes. Isto irá reduzir bastante o valor. Mas, é apenas parte do problema, somente fará jus a esse valor já reduzido, salvo raras exceções⁵⁹, o trabalhador que contar com 40 anos de contribuições (480 contribuições mensais).

O segundo dispositivo determina que somente serão validadas as contribuições do segurado que sejam iguais ou superiores à contribuição mínima mensal exigida para sua categoria, assegurado o agrupamento de contribuições. Exigir uma contribuição mínima está mais adequado ao modelo do contrato emprego por tempo integral e remuneração mínima de um salário mínimo, pois, após a precarização do trabalho,

55 Valor Econômico de 21/11/2019

56 Os dados da pesquisa referem-se aos dados do 2º trimestre de cada um dos anos de 2012 a 2019. Não foi encontrada pesquisa com dados mais recentes.

57 <https://mundo-nipo.com/noticias-2/19/11/2016/japao-reduz-para-10-anos-aposentadoria-por-tempo-de-contribuicao/#:~:text=0%20Parlamento%20Japon%C3%AAs%20aprovou%20uma,25%20anos%20para%2010%20anos.>

58 Desde a competência julho de 1994 ou desde o início da contribuição, se posterior àquela competência.

59 Como acidente de trabalho e algumas doenças ocupacionais.

com milhões de trabalhadores ocupados por conta própria, com diminutas remunerações e precarização do emprego, com a uma enormidade de contratos por jornada parcial e contratos intermitentes, não se tem a garantia de uma remuneração de um salário mínimo mensal. Esses trabalhadores terão enorme dificuldade para comprovar os 15 anos mínimos exigidos para o direito à aposentadoria e até para cumprir carências menores exigidas para cada tipo de benefício.

Qualquer análise da arrecadação previdenciária desconhecendo essas mudanças no mercado de trabalho pode levar a conclusões equivocadas ou parcialmente construídas. Sobre o financiamento do RGPS, os debates que hoje se colocam perante os defensores da Previdência Social estão situados na necessidade de ampliar a cobertura do sistema, nas renúncias e nos efeitos da nova legislação sobre terceirização e novas formas de contratação mais precárias do trabalho.

A ampliação da cobertura previdenciária é um imperativo para tornar eficaz um dos direitos constitucionais de cidadania. E, ainda há muito a ser feito. Uma parcela significativa, e infelizmente crescente, dos trabalhadores, inclusive empregados sem registro, ainda não contribui para a previdência, especialmente em alguns setores da economia, como comércio, serviços, construção civil e trabalho doméstico. Se por um lado, a regularização dos microempreendedores e na economia familiar, buscou diminuir o quantitativo desses informais, a crise e a reforma trabalhista atuaram em sentido contrário.

3.2. AS RENÚNCIAS PREVIDENCIÁRIAS

A análise das renúncias do RGPS é muito importante para o acompanhamento das contas previdenciárias. Não apenas pelo volume dos valores envolvidos, mas pela assimetria de decisões políticas que determinam corte em direitos dos trabalhadores sob a constante alegação de déficit e aprovam e renovam menores encargos para as empresas.

Há pelo menos três pontos importantes nessa agenda: a desoneração da folha de pagamentos, o tratamento tributário do SIMPLES e as renúncias do setor agrícola. O maior problema, em todos os casos, é a sua quantificação, elemento importante para avaliar os seus resultados.

No caso do Simples, este debate é urgente. Entre 2015 e 2017, foram aprovadas alterações que expandiram os critérios de enquadramento. Quase todos os segmentos da economia podem fazer parte do sistema e houve ainda o alargamento dos limites de faturamento. E posteriormente, foram determinadas menores alíquotas, aumentando a renúncia. Várias atividades foram reclassificadas, sempre na direção de menores faixas de tributação. Os valores de enquadramento nas faixas foram ampliados e uma nova sistemática de cálculo tributário foi aprovada, onde as alíquotas são aplicadas sobre o faturamento e o tributo a ser pago é subordinado a uma dedução correspondente à tributação aplicável às faixas inferiores. Em 2019, foi permitido o reingresso de empresas que haviam sido excluídas por sonegação ou inadimplência.

Fruto dessas transformações na legislação do Simples, o quantitativo de empresas enquadradas no sistema e a renúncia têm crescido. Os números contidos na Tabela 25 demonstram que em 2015, o número de empresas optantes cresceu 150%, em relação a 2010. Esse aumento não representa necessariamente o surgimento de novas microempresas, mas a transferências de empresas de outros regimes de tributação que passam a poder optar pelo Simples, naturalmente em função de menores encargos tributários. Em 2016 e 2018, esse crescimento foi menor, muito em razão da crise e do fechamento de diversos desses empreendi-

mentos. Mesmo assim, no biênio, aderiram 2 milhões de empresas, e ao final de 2018, havia 12,8 milhões de optantes do Simples. Em 2019, em função da permissão para reingresso no sistema de empresas antes inadimplentes, a quantidade de optantes aumentou significativamente. Ao final do exercício havia 14,5 milhões dessas opções, um aumento de 13,8% em relação a 2018.

A possibilidade de retorno de empresas excluídas por inadimplência não aumenta efetivamente as renúncias. Mas a ampliação das faixas de enquadramento e dos segmentos econômicos aptos a fazer a opção, aumenta em muito.

A expansão dos critérios do Simples, a nova legislação sobre terceirização e quarteirização de mão de obra e a abertura indiscriminada para contratação direta de trabalhadores sob a forma de pessoas jurídicas está diminuindo a contribuição sobre a folha de pagamentos em relação ao conjunto das receitas patronais para a Previdência Social. Segundo os dados da RAIS de 2018, última disponível, 23% dos trabalhadores empregados estão em empresas optantes pelo regime do Simples. Entre 2005 e 2010, essas proporções ficaram estáveis, a uma média de 20%; depois foram crescendo. Em 2019, embora ainda não tenham sido divulgados os números da RAIS, pode-se esperar mais um incremento, em função da elevação do número de empresas optantes.

Fazer a discussão sobre as renúncias do Simples não significa negar que esse regime tributário foi criado para a simplificação, com redução da carga de impostos e das obrigações fiscais acessórias. Naturalmente, para responder ao princípio da capacidade contributiva tem que estabelecer níveis inferiores de tributação para as micro e pequenas empresas frente às demais.

Mas, é preciso reconhecer que ao longo do tempo, perdeu adesão ao princípio da seletividade e passou a alcançar quase todos os segmentos econômicos. Esse alargamento permitiu a entrada no Simples de empresas que somente se prestam à terceirização de mão de obra, por exemplo. Em seu nascedouro, esse era um dos critérios que afastavam o enquadramento para evitar que a terceirização substituísse com tantas facilidades o emprego direto. Um dos elementos de análise das políticas públicas é a externalidade gerada. Neste aspecto, o Simples, que sempre foi um elemento importante para a formalização do emprego, passou também a ser um instrumento da sua precarização.

A arrecadação relativa ao Simples aumenta em termos reais como mostrado na Tabela 25, mas nem de longe acompanha a expansão econômica do sistema. Em quase todo o período, o crescimento das empresas envolvidas foi superior ao aumento da arrecadação, mesmo havendo a cada mudança uma grande incorporação de maiores empresas, com maiores faturamentos e maior capacidade econômica. E, em 2018, sob o efeito de mudanças recentes, houve uma incorporação ao sistema de várias dessas empresas. A elevação das receitas arrecadadas pelo Simples em aproximadamente 15% corresponde à diminuição em maior escala da arrecadação nos demais regimes tributários, especialmente em relação à receita previdenciária.

Mesmo com o tratamento diferenciado, o sistema não está imune à sonegação. Em setembro de 2018, a RFB notificou 717 mil empresas inscritas no Simples Nacional para cobrar dívidas que somavam R\$ 19,5 bilhões. Em janeiro de 2019, foram excluídas do sistema Simples 521 mil que estavam em débito e não regularizaram as pendências. Ao todo, somente esses débitos somavam mais de R\$ 14,4 bilhões. Em junho de 2019, a LC nº 168 autorizou o retorno dessas e de outras empresas excluídas por inadimplência e ainda permitiu a opção no interim do exercício financeiro e com efeitos retroativos.

TABELA 25**SIMPLES NACIONAL E MEI – NÚMERO DE OPTANTES E ARRECADAÇÃO**

	milhares	%	Valores correntes, R\$ milhões	valores constantes, R\$ milhões	%	milhares		
	Quantidade empresas	% em relação ao ano anterior	Arrecadação de receitas federais	Arrecadação de receitas federais	% em relação ao ano anterior	Micro Empreendedor Individual		
						Optantes	Adimplentes	%
2010	4.340		26.698	44.444		760		
2011	5.631	29,7	31.916	49.887	12,2	1.636		
2012	7.075	25,6	35.258	52.070	4,4	2.624		
2013	8.236	16,4	41.415	57.749	10,9	3.601		
2014	9.513	15,5	47.342	62.039	7,4	4.578		
2015	10.661	12,1	53.170	62.957	1,5	5.590		
2016	11.588	8,7	54.446	60.654	-3,7	6.538		
2017	12.706	9,6	58.461	63.263	4,3	6.732		
2018	12.764	0,5	74.074	77.264	22,1	7.739	4.210	54,4
2019	14.526	13,8	80.691	80.691	4,4	9.430	5.047	53,5

Fonte: RFB.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP

Em um cenário em que cresce a quantidade de empresas, inclusive prestadoras de serviços a outras empresas, a diminuição da contratação direta, incentivada pela reforma trabalhista, inclusive quanto a terceirização integral da mão de obra, deve aumentar ainda mais o conjunto das renúncias previdenciárias associadas ao Simples. E, na outra ponta da precarização, a reforma trabalhista, como discutido anteriormente, expandiu em muito as possibilidades de contratação de trabalhadores transformados em pessoas jurídicas – como o microempreendedor individual ou titular de empresa individual.

Outra renúncia importante é a relacionada à desoneração da folha de pagamentos. Mas, diferentemente das demais renúncias, para a desoneração da folha de pagamentos há previsão expressa de cobertura pelo Tesouro dos valores envolvidos. Legalmente, essa renúncia não deveria ser responsável por nenhuma perda de arrecadação. Instituída pela Lei nº 12.546, de 2011, substituiu contribuições patronais previdenciárias incidentes sobre a folha de pagamentos, por uma alíquota calculada sobre a receita bruta ajustada. Essa legislação foi profundamente alterada ao longo dos últimos anos. A sua versão atual é determinada pela Lei nº 13.670, de 2018, e vigora até 2020⁶⁰.

A justificativa para a essa desoneração foi reduzir os encargos da folha de pagamentos para as empresas que enfrentavam concorrência conjuntural em função da relação cambial. Assim, inicialmente era provisória.

A partir de 2014, foi transformada em definitiva e a sua aplicação, generalizada pelos mais diversos segmentos da economia. Em função dos altos níveis de renúncia envolvidos, em 2015, foi editada a MP 669, para ampliar as alíquotas da contribuição patronal sobre o faturamento⁶¹. Mas, essa MP não avançou e foi revogada pela MP 671. Em substituição, o governo enviou o Projeto de Lei⁶², convertido na Lei nº 13.161, de 2015. A desoneração passou a operar com várias alíquotas. Para os segmentos de

60 A extensão da data de vigência foi aprovada e vetada. Ao final dessa edição, o veto aguardava análise pelo CN.

61 Para diversas áreas de serviços de 2% para 4,5% e da indústria de 1% para 2,5%

62 PL 863/2015

serviços, algumas empresas passaram a contribuir com 4,5%, outras com 3%. Para a indústria, havia empresas submetidas a 2,5%, 1,5% e 1%.

Em 2017, o governo buscou reduzir mais uma vez essas renúncias. E editou a MP 774, que reordenava a contribuição previdenciária sobre o faturamento bruto, excluindo diversos segmentos dessa modalidade tributária e os devolvendo para a contribuição patronal sobre a folha de pagamentos. Diante das mais diversas pressões do setor empresarial, de repercussões no Congresso e da incapacidade de fazer tramitar a MP, foi revogada pela MP 794, quando iria perder a sua eficácia por não ter sido aprovada. E, de novo, a matéria voltou a tramitar sob a forma de projeto de lei⁶³, sendo modificada e aprovada em 2018, sob a forma da Lei nº 13.670, entrando em vigor no mesmo exercício. O governo⁶⁴ esperava um aumento de arrecadação com as mudanças de R\$ 4,8 bilhões, em 2017 e de R\$ 12,6 bilhões, a partir de 2018.

Pelo menos dois pontos podem ser ressaltados: 1) o governo não alcançou o seu objetivo de diminuir essas renúncias ao longo de 2017; 2) os efeitos da mudança da legislação ao longo de 2018 foram questionados judicialmente, porque o regime é anual. Todavia, em relação ao ressarcimento do Tesouro dos valores envolvidos na renúncia, o governo agiu como se houvesse obtido a reversão pretendida: reduziu os repasses em 2017⁶⁵.

Desde a sua instituição, a análise da desoneração da folha permite verificar que a mudança na contribuição patronal, da folha de pagamentos para o faturamento das empresas, envolveu um volume muito alto de renúncias para o conjunto das empresas optantes. Como a alíquota sobre o faturamento acabou menor do que a necessária para equiparar à contribuição patronal sobre a folha, esse modelo deixou de ser uma redução do custo de contratação e passou a ser um grande benefício fiscal às empresas, fugindo dos seus objetivos iniciais. E, quando esse subsídio não é integralmente coberto pelo Tesouro Nacional, há diminuição das contribuições previdenciárias e, conseqüentemente, perda de recursos para o financiamento da Seguridade Social.

Desonerar a folha é uma antiga reivindicação dos mais diversos segmentos econômicos e, pasmem, dos trabalhadores. Significa reduzir o custo do trabalho sem reduzir os salários. Além dos impostos e contribuições sociais, há muitas outras parcelas calculadas sobre a folha de pagamentos. Somente as parcelas (contribuições para fiscais) para o Sistema S somaram, em 2019, segundo a Receita Federal, R\$ 22,2 bilhões⁶⁶.

É muito importante ressaltar que a opção por efetivar a contribuição patronal sobre o lucro ou o faturamento das empresas não pode ser descartada. Alargar o espectro da tributação, levando para a Previdência Social o modelo tributário já existente para a Seguridade Social pode ser uma alternativa para assegurar financiamento diante de inovações tecnológicas. Nas grandes empresas, há hoje duas grandes tendências, a automação e a terceirização, incluída aí a pejetização. A folha de pagamentos tende a se inferiorizar frente a capacidade econômica, o faturamento e o lucro dessas empresas. Vale lembrar ainda a situação das empresas agropecuárias, inclusive da indústria alimentícia, que não são tributadas para a previdência social. É preciso instituir uma alíquota excedente na CSLL dessas empresas para fazer face a esse encargo patronal.

Estabelecer contribuições alternativas não pode significar a desoneração das empresas, como foi praticado no caso da desoneração da folha. A alteração do fato gerador não pode resultar em um gasto tributário, em uma renúncia. Trata-se apenas de uma adequação a novos horizontes econô-

63 O PL 8.456, de 2017, foi convertido na Lei nº 13.670, de 2018.

64 O governo afirmou, quando da edição da MP “que a redução da renúncia fiscal (...) para o ano de 2017 está orçada em R\$ 4,75 bilhões e para o ano de 2018 está orçada em R\$ 12,55 bilhões”.

65 Para maiores detalhes, ver a Análise da Seguridade Social 2017.

66 Conforme Exposição de Motivos da MP 932/2020

nicos. Não construir essas alternativas tributárias que reequilibrem as contas da previdência e da Seguridade Social é coonestar o eterno jogo das reformas pelo corte de direitos.

3.3. REVERTER OS EFEITOS DA CRISE E DA PRECARIZAÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO NA ARRECADAÇÃO PREVIDENCIÁRIA

Nos dez anos que antecederam 2015, a arrecadação das contribuições previdenciárias cresceu acima da inflação, apresentando um aumento real que superou o crescimento real do PIB no período. De 2005 a 2015, essa arrecadação passou de 5% para 5,9 % do PIB (vide Tabela 12). Esse resultado decorre de evoluções positivas do mercado de trabalho, onde o emprego formal cresceu em quantidade de postos e na renda. Como essa forma de ocupação cresceu em relação às demais, o emprego formal como proporção do total de pessoas ocupadas passou de 38% para 52%, como mostrado na Tabela 24.

Ao final de 2000, a RAIS indicava a existência de 26,2 milhões de postos de trabalho ativos. E ao final de 2018, último número divulgado, havia 46,6 milhões. A Tabela 26 mostra que nesse período foram criados 20 milhões de postos formais de trabalho, nos setores público (inclui vínculos estatutários e de militares) e privado (somente relações de emprego), um crescimento médio de 2,8% ao ano.

TABELA 26

VARIAÇÕES DO SALDO DE CONTRAÇÕES E DO ESTOQUE DE TRABALHADORES EMPREGADOS COM VÍNCULO AO FINAL DE CADA EXERCÍCIO, E A VARIAÇÃO MÉDIA ANUAL DOS REGISTROS DE OCUPAÇÕES FORMAIS DE TRABALHO

Variações acumuladas por intervalo	CAGED		RAIS		
	Saldo	Média Anual	Vínculos ao final de cada período	Variação de Vínculos em cada período	Variação média Anual da RAIS no período
2000	658	658	26.229		
De 2001 a 2003	2.433	811	29.545	3.316	4,05
De 2004 a 2014	17.470	1.588	49.572	20.027	4,82
De 2015 a 2017	-2.947	-982	46.282	-3.290	-2,26
De 2004 a 2018	15.032	1.002	46.631	17.086	3,09
2018	509	509	46.631	350	0,76
2019	675	675	nd	nd	nd

Notas: Os números do CAGED incluem as declarações efetivadas fora do prazo, atualizando inclusive os dados referentes a exercícios anteriores. Os dados para todos os exercícios estão apresentados no Anexo de Dados, Tabela IX. Para o CAGED, o saldo de contratações e demissões. Para a RAIS os vínculos ativos ao final de cada exercício. Para 2019, ainda não há os dados da RAIS.

Fonte: Bases Estatísticas RAIS-CAGED.

Elaboração: ANFIP e Fundação ANFIP.

No período de 2000 a 2018, estão compreendidas a crise 2007-2009 e a crise infinda de 2015-2019. Em 2008 e 2009, o ritmo de crescimento do emprego formal diminuiu, mas nunca chegou a ser negativo⁶⁷.

67 Os dados da RAIS e do CAGED de emprego, desemprego e subutilização da mão de obra estão no Anexo IX.

Mas, entre 2015 e 2017 foram perdidos 3,3 milhões de postos formais de emprego, pelos números da RAIS. O saldo de 20 milhões de postos formais de emprego resulta da melhoria no mercado de trabalho verificada entre 2004 e 2014.

Pelos dados da tabela, no período 2004 a 2014, os vínculos registrados na RAIS passaram de 29,5 milhões para 49,6 milhões, originando uma variação positiva de 20 milhões. Foi uma taxa média anual de 4,8% superando o aumento médio anual de 3,3% do PIB. E pelos dados da Previdência, a arrecadação cresceu em valores reais (INPC), no mesmo período, de R\$ 206,5 bilhões para R\$ 448,2 bilhões, 117% acima da inflação. Isto é resultado de políticas de geração de empregos, de formalização da ocupação, de crescimento da renda do trabalho e da fiscalização (tributária e trabalhista), entre outros. Foi um período onde vigoraram políticas públicas para o crescimento econômico e para a melhoria das condições sociais, com inclusão produtiva de amplos setores, com emprego formal, valorização do salário mínimo, criação e incorporação de direitos da assistência social, na saúde, na educação, em diversas áreas de governo.

E, nem de longe, esses direitos sociais afetaram negativamente as contas públicas. De 2005 a 2015, o Orçamento da Seguridade Social apresentou resultados positivos em todos os anos, uma média anual de R\$ 63 bilhões. Nem o crescimento das renúncias que incidem sobre as contribuições sociais, de R\$ 38 bilhões, em 2006, para R\$ 157 bilhões, em 2019, abalou esses resultados positivos⁶⁸.

A partir de 2015, pelas mais diversas razões, problemas políticos e econômicos, mas também novas orientações para as políticas econômica e social, há uma alteração de rumos, que vem se aprofundando desde então. Os direitos sociais foram transformados no grande problema para a economia e para as contas públicas. Orçamentos das áreas sociais foram cortados; políticas públicas e programas de governo, modificados; foram promovidas mudanças constitucionais e legais, e muitas outras regulamentações, mesmo ao arrepio da lei. Tudo com o nítido objetivo de cortar os mais variados direitos.

Se entre 2004 e 2014, as políticas associavam crescimento e melhorias sociais, depois de 2015, os direitos e conquistas sociais foram apresentados como empecilho ao crescimento, ao emprego e à recuperação do equilíbrio das contas públicas.

A partir da EC nº 95, o governo passou a desconstruir os mais diversos instrumentos públicos para a recuperação da economia e das empresas, inclusive o crédito. E, por meio de outros mecanismos, contribuiu para reduzir a renda das famílias, com precarização do emprego e das ocupações (e a conseqüente diminuição da renda do trabalho) e com muitas restrições para acesso aos programas sociais, mesmo diante do aumento do desemprego e do subemprego.

A reforma trabalhista⁶⁹ partiu exatamente da falsa contraposição entre direitos e empregos. Extinguiu e flexibilizou direitos, buscou inibir a associação classista, mas não gerou empregos. E, igualmente nocivo, contribuiu para precarizar as contas da previdência social. O texto final foi uma síntese de pretensões do setor empresarial. Legalizou e regrou várias formas de contratação para reduzir os custos para as empresas a partir da supressão de direitos e garantias dos trabalhadores. Facilitou as demissões e diminuiu as garantias de quitação dos débitos trabalhistas. Não bastasse isso, alterou diversas disposições que, direta ou indiretamente, atuavam na proteção da saúde do trabalhador. A legislação criada pela reforma, além de desconstruir direitos legalmente estabelecidos, promoveu alterações que visaram desconstruir acórdãos e entendimentos já pacificados na Justiça do Trabalho. Trata-se de um amplo conjunto de medidas desestruturantes de direitos e de garantias.

68 Como mostram os dados do Anexo V.

69 A Lei nº 13.467, entrou em vigor em novembro de 2017.

Para facilitar a sua aprovação no Senado Federal, o governo prometeu promover algumas correções por Medida Provisória, mas a MP nº 808 caducou sem ser votada.

Entre as novas formas de contratação, a do trabalho intermitente cria uma relação onde a empresa pode ou não convocar o trabalhador para o serviço; não há jornada previamente estabelecida; não há garantia de uma remuneração mensal; e nem é necessário demiti-lo e arcar com as verbas rescisórias, basta nunca mais convocá-lo.

Na Inglaterra, esse contrato é denominado “*zero hours contracts*”, ou “contratos de zero horas”, uma denominação bem mais realista e mais transparente, porque não há qualquer compromisso da empresa em ocupar e pagar o trabalhador. Previsto na legislação inglesa desde 2000, tinha uso residual até 2012 (0,8%), mas com a longa duração da crise, em 2013, passou a representar 1,9% dos contratos⁷⁰, mais do que dobrando (de 252 mil contratos para 585 mil contratos). Ao final de 2019, era quase um milhão de contratos (3% da força de trabalho), 68% em contratos de tempo parcial. Mesmo assim, há uma grande preocupação com a expansão desse modelo de contratações. As estatísticas permitem comparar a expansão trimestral, desses contratos, por idade, gênero, profissões, nacionalidade do trabalhador, setor da economia, carga horária, remuneração horária, entre outros.

No Brasil, em apenas dois anos, o uso desses contratos já se destacou. Em 2018, segundo o CAGED⁷¹, o saldo de contratações e demissões de trabalhadores em contrato intermitente foi de 47,5 mil. Mais de 10% do saldo total de contratações, que foi de 421,1 mil. Em 2019, o saldo dos contratos intermitentes cresceu para 81,3 mil, 71% a mais. Com esses números, a proporção entre o saldo dessas contratações precárias, praticamente sem direitos, frente o saldo total atingiu a marca de 14,5% dos 559,6 mil do conjunto de contratações e demissões do ano. O crescimento desses contratos no Brasil é uma verdadeira avalanche, capaz de desestruturar rapidamente o mercado de trabalho, a renda do trabalho e até mesmo a cobertura previdenciária.

Outra medida da reforma criou o desligamento por acordo, com menores encargos para a empresa e menos direitos para o trabalhador. Em 2018, foram realizados 163.777 desligamentos decorrentes de acordo entre empregador e empregado. Em 2019, 220,6 mil dessas demissões, onde o conjunto das verbas rescisórias não é pago, foram feitas.

Outras modalidades de contratação foram alteradas de tal forma que se transformaram em outros institutos. O novo contrato de trabalho em tempo parcial pode ter duração de até 30 horas semanais. O contrato temporário pode se dar por prazo muito mais longo e abranger quase toda a força de trabalho de uma empresa.

A reforma amplia as possibilidades de contratação de pessoa jurídica, para substituição dos empregados e novas regras de trabalho autônomo passam a admitir relação de exclusividade e continuidade – características próprias da relação de emprego.

A terceirização tornou-se irrestrita e até as exigências de capital social da empresa de terceirização de mão de obra foram diminuídas. E é sempre bom lembrar que as figuras da pessoa jurídica individual e do Microempreendedor Individual aplicadas à terceirização representam o próprio trabalhador sem direitos trabalhistas.

Nesse contexto, o contrato de trabalho por tempo indeterminado, base da relação previdenciária dos trabalhadores, tem seus dias contados.

Formas dissimuladas de expansão da jornada de trabalho também diminuirão a remuneração efetiva do trabalhador. O sobreaviso, o teletrabalho, as formas precarizadas de registro de entrada e saída, o aumento das jornadas à disposição do empregador, entre outros, são instrumentos que implicam redução das parcelas identificadas como hora-extra e relativizam as regras de proteção da saúde.

70 Office for National Statistic (UK)

71 Para consulta a contratos intermitentes, o CAGED não inclui os dados apresentados fora do prazo, resultando em números ligeiramente inferiores ao total.

Direitos e garantias estabelecidas legalmente podem ser suprimidos pelos acordos coletivos e, por absurdo, até mesmo acordos individuais podem suplantar disposições presentes em convenções coletivas.

Foram também criadas formas declaratórias de quitação dos débitos trabalhistas. Há formas individualizadas, sem o apoio sindical, e que são efetivadas ainda durante a relação de trabalho, quando o trabalhador ainda está sob o jugo de uma subordinação e a ameaça do desemprego passa a ser instrumento de coação para que desista de todas as suas pretensões de recuperar seus eventuais direitos. Até mesmo ao participar de planos de demissão voluntária ou incentivada, perderá o direito de pleitear débitos porventura existentes em sua relação de trabalho com a empresa.

Todo esse conjunto, de precarizações do emprego e do trabalho e de oficialização do subemprego, implicará na redução das parcelas remuneratórias, sobre as quais incidem as contribuições previdenciárias. A substituição do emprego por outras formas de contratação, especialmente sob as modalidades de pessoa jurídica, significa dissimular as relações de trabalho, diminuindo as contribuições patronais e as dos segurados para a previdência social.

A MP 808, que pretendia corrigir disposições da reforma trabalhista, não foi sequer votada. Perdeu eficácia e os abusos da reforma permaneceram intactos. Mas, um de seus dispositivos merece ser destacado porque relaciona o novo mundo do trabalho que a reforma constrói com a Previdência Social. A MP pretendia acrescentar um novo artigo na CLT, o Art. 911-A, com dois parágrafos. O primeiro estabelecia que, diante da possibilidade de os segurados enquadrados como empregados receberem, no somatório de remunerações auferidas de um ou mais empregadores no período de um mês, independentemente do tipo de contrato de trabalho, uma remuneração inferior ao salário mínimo mensal, poderiam recolher aos cofres da Previdência a diferença até que integralizada a sua contribuição relativa ao salário mínimo. O segundo, determinava que, na ausência dessa complementação, o período trabalhado e essa contribuição parcial seriam desconsiderados para fins de aquisição e manutenção de qualidade de segurado e para cumprimento dos períodos de carência para concessão dos benefícios previdenciários. Esse artigo perdeu a validade junto com a MP, mas esses mesmos dispositivos integram a reforma da previdência aprovada em 2019.

Com eles, o governo reconhece que, com a reforma trabalhista, até os trabalhadores empregados, mesmo com vários empregos de tempo parcial, podem somar ao final do mês uma remuneração inferior ao salário mínimo. Trata-se de um nefasto resultado para a qualidade de vida dos trabalhadores e de suas famílias. Fosse essa hipótese apenas representativa de casos isolados não mereceria ser incorporado à Constituição. Reforça-se a hipótese de ser um resultado bastante recorrente do mercado de trabalho modelado pela reforma trabalhista, resultando em um confisco da contribuição insuficiente. Pelo texto, ou o trabalhador realiza um esforço adicional para complementar a contribuição às suas expensas - algo impensável para quem sequer ganhou o equivalente ao mínimo - ou deve aglutinar vários meses reduzindo-os a apenas um, afastando-se do seu direito à aposentadoria. Da forma como votado na reforma previdenciária, poderão ser estabelecidos valores mínimos de contribuição para todas as categorias de segurados, inclusive os rurais.

Para esses casos, o governo poderia ter optado por determinar uma contribuição mínima do empregador, tendo o salário mínimo como referência, para as situações de jornada diminuta que resultassem ao trabalhador uma remuneração inferior ao mínimo. Mas, não. No horizonte fiscalista e insensível do governo, o trabalhador, que sequer recebeu um salário mínimo no mês trabalhado, deve complementar as contribuições para fazer jus aos seus direitos previdenciários. Caso contrário, aquele período não seria contado para fins de aquisição e manutenção de qualidade de segurado e para cumprimento dos períodos de carência para concessão dos benefícios previdenciários.

Perder a condição de segurado ou ter o período desconsiderado para fins de aquisição de direitos previdenciários, estando o trabalhador empregado, seria mais uma perversidade aplicada em conjunto pelas re-

formas trabalhista (que cria a realidade) e previdenciária (que confisca a contribuição inferior ao mínimo). Na prática, um grande confisco.

Desnecessário apontar que a reforma trabalhista contém diversos pontos controversos. Formas abusivas de contratação, mecanismos inibidores de acesso à justiça, regras completamente desequilibradas em prol do empregador. Aliás, em relação ao acesso à Justiça, também a reforma da previdência avança para afastar o segurado do acesso à Justiça Estadual quando inexistente Vara Federal em seu local de domicílio.

O desmonte da CLT já vem sendo conhecido pelos enormes prejuízos que promove nos direitos dos trabalhadores. Alguns efeitos são diretos e determinam uma perda quase integral de direitos e garantias típicas da relação formal de emprego. Outros, serão indiretos, resultados do crescimento da terceirização. E há ainda os reflexos da flexibilização de contratos de trabalho, que podem resultar na redução do número de horas trabalhadas. Ao todo, como um dos objetivos declarados da reforma é a redução do custo do trabalho, haverá diminuição da massa salarial e o aumento das formas de remuneração que não contribuem para a Previdência Social.

Portanto, é preciso apontar que a reforma determinará um grande movimento de desfinanciamento da Previdência Social – e, nesse ponto, os efeitos estão apenas começando. O Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho – CESIT, da Unicamp, publica desde 2017, vários estudos sobre a reforma trabalhista. Em um deles, analisa essas repercussões “Reforma Trabalhista e Financiamento da Previdência Social: simulação dos impactos da pejetização e da formalização”⁷².

Foram feitas simulações com base nos dados da RAIS, PNAD e do Anuário Estatístico da Previdência Social, de 2015, para “captar o impacto na arrecadação previdenciária de três fenômenos frequentemente apontados como efeitos possíveis da reforma trabalhista: (1) a pejetização; (2) a formalização do trabalhador conta-própria e (3) a formalização do trabalhador assalariado sem carteira assinada”.

Percebe-se que o estudo avalia os efeitos da reforma pelo que gera de precarização das relações de trabalho (Pejetização), mas também os ganhos resultantes de uma possível regularização dos trabalhadores, já que um dos discursos da reforma é que com menos direitos, haveria incentivos para a formalização do emprego sem carteira e sem as amarras para a terceirização, haveria até a regularização do trabalho por conta própria.

Com a pejetização, empregados com carteira do setor privado (celetista do RGPS), passam a contribuir pelos regimes do SIMPLES ou MEI, de acordo com sua faixa de renda. Com esse processo, segundo o estudo, a Previdência Social perde, em média, R\$ 3.727, de contribuição por ano por trabalhador, valor calculado pela média ponderada, decorrente das contribuições médias por faixas, multiplicadas por sua participação no total.

Pelos dados de 2015, quando o setor privado tinha em torno de 40 milhões de trabalhadores registrados, o RGPS perderia R\$ 1,5 bilhão, para cada 1% do total da força de trabalho celetista do setor privado, que fosse transformado em pessoa jurídica. As perdas no mundo real são maiores porque o estudo parte do pressuposto que o trabalhador pejetizado será sempre formal e que manterá as suas contribuições em dia.

Tomando-se as perdas de R\$ 1,5 bilhão para cada 400 mil trabalhadores, pode-se calcular que a diminuição de 2,5 milhões de empregados com carteira, verificada de 2015 a 2017, é responsável pela diminuição da arrecadação previdenciária em valores superiores a R\$ 9,4 bilhões (a preços de 2015), porque essa conta considera que todas as vagas de empregados com registro em carteira que deixaram de existir nesse período

72 <http://www.cesit.net.br/wp-content/uploads/2017/11/Texto-de-discuss%C3%A3o-7-Financiamento-da-Previdencia-e-Reforma-Trabalhista.pdf>
(<https://goo.gl/PSRTdj>)

foram preenchidas com outras formas formalizadas de ocupação. Não foi o caso porque a população ocupada diminuiu e o número de desocupados aumentou consideravelmente no período.

Por sua vez, poderá haver ganhos com a formalização dos atuais trabalhadores ocupados por conta própria e do empregado sem carteira, que até então não contribuía para a Previdência Social. Mas, a arrecadação decorrente dessas formalizações resulta em valores *per capita* bem menores do que as perdas com a precarização, porque a maior parte desses empregos estarão vinculados ao SIMPLES ou serão ocupações de MEI que implicam em menores recolhimentos.

Para o trabalhador por conta própria, essa formalização proporciona um ganho médio para a previdência de R\$ 441 ao ano. Atingindo 1% desse grupo, o ganho de arrecadação será de R\$ 67 milhões. Já para o assalariado, que passa a ter carteira assinada, os resultados para a Previdência Social são maiores. O estudo calcula que essa formalização resulta em um acréscimo médio anual de R\$ 2.220 per capita. E se alcançar 1% dos trabalhadores sem carteira, a arrecadação da Previdência aumenta em R\$ 118 milhões.

A formalização de um trabalhador hoje empregado sem carteira ou daquele que atua por conta própria resulta em ganhos menores do que as perdas decorrentes da destruição do posto formal de emprego, que absorve o trabalhador via pejotização. Esse resultado, aparentemente contraditório, decorre do fato de que esses novos empregados contribuintes poderão estar atuando em empresas onde há contribuição patronal sobre a folha de pagamentos, mas também em empresas optantes pelo SIMPLES ou ainda empregados de MEI. As empresas optantes pelo SIMPLES têm menores incentivos financeiros para a pejotização, basta lembrar que a contribuição patronal dessas empresas é calculada pelo seu faturamento e sua razão social, independentemente do número de trabalhadores que possuem.

A partir de simulações que combinam resultantes de pejotização e formalização, o estudo constrói três cenários para avaliar os impactos líquidos da reforma trabalhista.

No Cenário 1 há pejotização intensa (20% dos trabalhadores assalariados do Regime Geral) e formalização tímida (5% dos trabalhadores por conta própria e 5% dos sem carteira, que não contribuía para a previdência). Em um cenário onde o efeito negativo da pejotização predomina, a previdência deixaria de arrecadar em torno de R\$ 30 bilhões ao ano.

No Cenário 2, intermediário, onde a pejotização se limita a 10% dos empregados e há igual taxa de formalização (10% conta própria e 10% dos empregados sem carteira), a perda de arrecadação é de R\$ 13,5 bilhões anuais.

No Cenário 3, é analisado um avanço tímido da pejotização de apenas 5%, acompanhado de altos graus de formalização (20% conta própria e 20% dos empregados sem carteira). Mesmo com esse cenário positivo, as perdas com essa pejotização não conseguem ser compensadas com os ganhos da formalização e o resultado final ainda é negativo em quase R\$ 4 bilhões para os cofres da previdência no ano.

Nesse contexto, conclui o estudo, os exercícios de simulação apresentados destacam que a reforma trabalhista impõe um enorme desafio para o financiamento da Previdência Social.

E a realidade pode ser ainda pior. Dados do IBGE⁷³, sobre o mercado de trabalho de 2019, apontam que ao todo a informalidade aumentou. O número de empregos sem carteira cresceu 4% e entre os trabalhadores domésticos, 1,8%. A quantidade de trabalhadores por conta própria sem CNPJ aumentou 3,1% e o de subempregados, 6,3%. Esse resultado, de substituição dos postos de trabalho formais por informais

73 IBGE PNAD-Contínua Retrospectiva 2012-2018 - Brasil

vai na contramão do que previam muitos defensores da reforma trabalhista. A hipótese de flexibilizar as regras dos contratos de trabalho e de reduzir os custos com a mão de obra para estimular a formalização não vai se verificando.

Ao contrário, a reforma trabalhista foi bastante eficaz ao prejudicar o poder de organização e de negociação dos trabalhadores, ao reforçar a estagnação dos salários. Seja pela redução da renda do trabalho seja pelas mudanças nas formas de contratação, todos os cenários importam em redução do financiamento da Previdência Social, pela simples razão de que a formalização que a reforma pode proporcionar determina menores ganhos do que os efeitos da pejotização que ela incentiva. Sem falar nas perdas que advirão de uma terceirização sem limites.

TABELA 27

POPULAÇÃO TOTAL, EM IDADE ATIVA, OCUPADA E DESOCUPADA;
TRABALHADORES POR POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO E CONTRIBUINTES PARA A PREVIDÊNCIA

milhares

Indicadores	Estimativa						2018	2019	
	2012	2013	2014	2015	2016	2017			
População em idade ativa (+14 anos)	156.521	158.704	161.199	163.527	165.601	167.669	169.376	171.034	
População Ocupada	89.064	90.302	91.638	91.685	89.975	90.294	91.571	93.390	
População desocupada	7.058	6.924	6.699	8.531	11.696	13.176	12.790	12.575	
% desocupação	7,3	7,1	6,8	8,5	11,5	12,7	12,3	11,9	
Empregado no setor privado ¹	Total	45.179	45.966	46.762	45.575	44.261	43.898	43.996	44.798
	Com carteira	34.157	35.196	36.450	35.557	34.174	33.248	32.863	33.219
	Sem carteira	11.022	10.770	10.313	10.019	10.088	10.650	11.133	11.579
Trabalhador doméstico	Total	6.109	5.956	5.944	6.050	6.144	6.155	6.224	6.249
	Com carteira	1.925	1.841	1.893	1.953	2.047	1.867	1.819	1.764
	Sem carteira	4.184	4.115	4.051	4.097	4.098	4.288	4.405	4.484
Empregado no setor público ²	11.121	11.118	11.378	11.357	11.160	11.234	11.506	11.587	
Empregador	Total	3.537	3.711	3.768	4.001	3.897	4.225	4.409	4.404
	Sem CNPJ				668	650	829	901	832
Conta própria	Total	20.347	20.784	21.183	22.123	22.409	22.586	23.263	24.221
	Sem CNPJ				18.438	18.116	18.361	18.749	19.335
Trabalhador familiar auxiliar	2.773	2.769	2.604	2.579	2.105	2.197	2.173	2.132	
Contribuintes para a previdência ³	quantitativo	55.086	56.823	59.187	59.657	58.981	57.926	58.093	58.716
	% sobre ocupados	61,8	62,9	64,6	65,1	65,6	64,2	63,4	62,9
Trabalho precário ⁴	quantitativo	38.326	38.438	38.150	38.818	38.698	39.721	40.974	42.416
	% sobre ocupados	43,0	42,6	41,6	42,3	43,0	44,0	44,7	45,4
Subocupado por insuficiência de horas trabalhadas ⁵	quantitativo	6.003	4.994	4.504	4.886	4.733	5.910	6.573	6.990
	% sobre ocupados	6,7	5,5	4,9	5,3	5,3	6,5	7,2	7,5

Nota: Valores médios anuais. ⁽¹⁾ Empregados do setor privado não inclui trabalhadores domésticos. ⁽²⁾ Inclui servidores e militares. ⁽³⁾ Em qualquer trabalho, para qualquer previdência. ⁽⁴⁾ Inclui empregados sem carteira, trabalhador por conta própria e trabalhador familiar auxiliar. ⁽⁵⁾ Trabalhadores ocupados, com menos de 40 horas semanais, que gostariam, poderiam e estão procurando outras ocupações.

Fonte: IBGE PNAD-Contínua

Organização: Anfp e Fundação-Anfp

A Tabela 27 mostra os dados anuais da ocupação e do emprego, da PNAD-C, com destaques para o trabalhador com carteira assinada no setor privado, os que contribuem para o RGPS e os subocupados por insuficiência de jornada de trabalho. A inflexão ocorrida em 2015 pode ser nitidamente observada. Entre os anos de 2013 e 2014, a ocupação cresceu em 1,3 milhão de trabalhadores, o desemprego diminuiu em 225 mil pessoas, chegando ao patamar mais baixo da série, 6,8%. O número de trabalhadores com carteira no setor privado cresceu em 2,6 milhões e os contribuinte para a Previdência Social em 4,6 milhões e as pessoas subocupadas por insuficiência de horas trabalhadas⁷⁴ diminuiu em 1,5 milhão.

Já entre 2015 e 2019, a realidade foi invertida. A ocupação ficou praticamente estagnada (+1,9%). Como a população em idade ativa cresceu 9,8 milhões, o número de trabalhadores sem ocupação, procurando o que fazer, cresceu 5,9 milhões e uma parcela considerável do restante, de 3,9 milhões, foi para o desalento. O número de empregados com carteira caiu 3,2 milhões. O número de empregados sem carteira aumentou em 1,3 milhão e o dos que trabalham por conta própria, em 3 milhões. Ao final de 2019, havia 42,4 milhões de trabalhadores em situação de trabalho precário (empregados sem carteira ou empresários e trabalhadores por conta própria sem CNPJ). Esse número quase empatou com o quantitativo de empregados registrados (setores público, inclusive militares, e privado) de 46,6 milhões. E, outro viés da precarização, os trabalhadores subocupados por insuficiência de horas trabalhadas somaram 7 milhões.

Além da perda líquida do quantitativos de trabalhadores filiados à previdência, a receita caiu como consequência da variação das diversas formas de ocupação.

A Tabela 28 apresenta as variações entre as remunerações habitualmente recebidas, em valores reais, para diferentes tipos de ocupação. Inclusive entre os empregados do setor privado, com e sem carteira e os que atuam por conta própria ou com empregador, com e sem registro.

Em média, os empregados do setor privado com carteira assinada ganham 60% a mais do que os sem carteira. Mas, essa proporção disponibilizada pelo IBGE não considera o número de horas trabalhada, trata-se apenas de uma relação entre as respectivas remunerações mensais. A remuneração dos trabalhadores por conta própria é em média inferior ao do empregado com carteira. E o que atua por conta própria sem registro recebe praticamente igual ao trabalhador empregado sem carteira. Esses números ajudam a afastar a ideia de que a ocupação por conta própria revela aspectos do empreendedorismo, mas se aproxima, em média, de uma busca precária por sobrevivência. Dados do Dieese⁷⁵, a partir dos microdados da PNAD-C indicam que essas ocupações resultam de uma grande precarização, são uma alternativa à falta de outras rendas do trabalho. Ao longo desse período, muitos trabalhadores para se manterem ocupados ou para enfrentarem o longo período de desemprego foram obrigados a atuar por conta própria, em ocupações menos protegidas, menos qualificadas e com menores remunerações.

A ocupação por conta própria não é necessariamente fruto do empreendedorismo. Entre os que trabalhavam nessa condição há menos de dois anos, 61% não tinham CNPJ (nem como microempreendedor individual) nem contribuía para a Previdência Social. Os trabalhadores que estavam nessa condição há mais de dois anos estavam em condições um pouco menos precárias. Uma parcela significativa desses

74 O IBGE considera como subocupados por insuficiência de horas trabalhadas aqueles que, estando ocupados, sob as mais diversas formas, trabalhando menos de 40 horas semanais, procuram novas ocupações para complementar a sua jornada e a sua renda. Esse é um dado relevante para analisar grandezas como os níveis de ocupação e desocupação, porque, vale lembrar, para o IBGE, trabalhador ocupado é aquele que trabalha pelo menos uma hora por semana, sendo retribuído em dinheiro, produtos, mercadorias ou benefícios (moradia, alimentação, treinamento etc.). Com essas definições de jornadas e formas de retribuição pelo trabalho, estar simplesmente ocupado pode não assegurar renda para a sua sobrevivência.

75 Dieese, Boletim Emprego em Pauta, nº 8 – julho de 2018

trabalhadores atua nos segmentos de transporte, especialmente sob a forma de Uber, e de alimentação (na venda de lanches e comidas como ambulantes). Somente no Uber⁷⁶, em 2017, havia 500 mil motoristas do aplicativo. Um ano antes, eram 50 mil.

TABELA 28

RENDIMENTO MÉDIO REAL DO TRABALHO PRINCIPAL, POR MÊS, DO EMPREGADO, COM E SEM CARTEIRA, DO TRABALHADOR POR CONTA PRÓPRIA E DO EMPREGADOR, COM E SEM REGISTRO E A MASSA SALARIAL DOS EMPREGADOS

Valores constantes (IPCA de dez/2019), R\$

Indicadores		Estimativa ⁽¹⁾							
		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Empregado no setor privado ²	média	1.936	1.992	2.046	2.028	2.001	2.025	2.031	2.027
	Com carteira	2.138	2.192	2.241	2.221	2.197	2.245	2.244	2.232
	Sem carteira	1.307	1.341	1.356	1.341	1.334	1.334	1.396	1.435
Conta própria	média	1.733	1.805	1.848	1.776	1.717	1.707	1.724	1.722
	Com CNPJ	nd	nd	nd	3.235	3.262	3.206	3.279	3.176
	Sem CNPJ	nd	nd	nd	1.394	1.350	1.362	1.349	1.354
Proporção entre a remuneração do empregado sem e com carteira (%)		61,1	61,2	60,5	60,4	60,7	59,4	62,2	64,3
Proporção entre a remuneração do ocupado por conta própria sem e com CNPJ (%)		nd	nd	nd	43,1	41,4	42,5	41,1	42,6
Massa de rendimento do trabalho pelas pessoas ocupadas como Empregado ³ (R\$ milhões)		130.189	135.363	141.653	137.955	134.070	135.284	137.916	140.186

Nota: Valores médios mensais ao longo do ano. ⁽¹⁾ Rendimento médio real do trabalho principal, habitualmente recebido por mês, com rendimento de trabalho. ⁽²⁾ Exclui trabalhadores domésticos. ⁽³⁾ Massa de rendimento do trabalho principal, habitualmente recebido por mês, pelas pessoas de 14 anos ou mais de idade, ocupadas como Empregado, na semana de referência, com rendimento de trabalho.

Fonte: IBGE PNAD-Contínua 2012-2019 - Brasil

Organização: Anfp e Fundação-Anfp

O trabalho em plataforma digital aumentou em quantidade e em variedade de serviços prestados. Desde 2015, transporte de pessoas, entregas de mercadorias, inclusive alimentação, são apenas os tipos mais comuns. Uma análise produzida pelo IPEA⁷⁷ sobre os trabalhadores por conta própria nos segmentos de transporte terrestre e entrega, analisando os dados da PNAD-C, identificou que entre 2012 e 2014, a taxa média de crescimento do quantitativo de trabalhadores nessas ocupações foi de 0,6 % ao ano; entre 2015 e 2019, essa taxa foi de 9,6%. Antes do crescimento do desemprego, até 2014, a expansão para o quantitativo desses trabalhadores foi inferior ao aumento do total de trabalhadores por conta própria (1,9% ao ano, entre 2012 e 2014). Para o segundo momento, pós 2014, a taxa em relação ao conjunto dos trabalhadores por

76 Informação surgida em outubro de 2017, quando da votação de uma lei sobre essa modalidade de transporte. Valor Econômico, 5/jan/2018, p. A12. “Desempregado se vira e busca conta própria como solução”

77 Boletim Mercado de Trabalho, 68, de abril de 2020, box 2, Trabalhadores por conta-própria nos segmentos de transporte terrestre e entrega.

conta própria permaneceu praticamente igual a 2% ao ano. Como nesse período os trabalhadores em plataforma digital de transporte e entrega cresceram 9,6%, o estudo associa esse volume expressivo à ocupação disponível para diversos segmentos que não alcançaram alternativas.

Esse serviço vem sendo entendido como de contratações muito precárias, de remuneração baixa, sem direitos ou garantias, uma verdadeira relação disruptiva de trabalho.

Em meio a essa crise, mesmo a figura do empregador esconde um componente de precarização. Dados do IBGE (PNAD-C) apontam que, em 2016, 83% dos empregadores atuavam em empreendimentos com registro no CNPJ. Em 2017, essa proporção caiu para 80%.

Outro dado a ser observado, seja fruto do crescimento da pejetização, seja em função das demais transformações do mercado de trabalho, é a evolução da massa de rendimentos do trabalho pelas pessoas ocupadas como empregados com e sem carteira. Em 2018, esses valores foram inferiores ao verificado em 2014.

3.4. A ARRECADAÇÃO DAS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS

O atual ritmo de recuperação da economia e de desarranjo do mercado de trabalho não equaciona os problemas da Previdência Social, não privilegia o emprego formal, base do financiamento do RGPS, nem a formalização das empresas. Ao contrário, favorece a terceirização e a informalidade. São vários os instrumentos legais que foram adotados nesse sentido: a reforma trabalhista e seus complementos, como a carteira verde-amarela; a destruição da fiscalização do trabalho; a desarticulação das entidades sindicais e dos acordos e negociações coletivos; mudanças nos processos de rescisões trabalhistas; a dificuldade de acesso à Justiça do Trabalho; entre outros. É nesse cenário e com esse horizonte que devem ser analisadas as receitas de contribuições previdenciárias.

A Tabela 29 apresenta os dados da arrecadação do RGPS para diversos exercícios desde 2005. Até 2015, os valores estão agrupados distinguindo-se as contribuições que são referentes aos segurados, às empresas e as demais. Neste último grupo, estão incluídas receitas como a compensação do Tesouro Nacional pela renúncia associada à desoneração da folha de pagamentos das empresas e outras formas de arrecadação que não permitem distinguir quais parcelas são relativas aos segurados ou às empresas, como sub-rogação, reclamatórias trabalhistas, parcelamentos, juros, multas etc.

Entre 2016 e 2018, a redução do plano de contas da União unificou quase todas as formas de contribuição, seja do segurado, seja das empresas. Os dados apenas distinguem as parcelas relativas a multas, juros, recuperação de benefícios etc. Todos os demais itens foram agrupados, perdendo-se uma memória histórica importante para o acompanhamento das contas de receitas da Previdência social⁷⁸. Para 2019, o plano de contas apresenta dados um pouco mais desagregados, mas a nova não é compatível com a série histórica.

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

TABELA 29
ARRECAÇÃO DO RGPS, POR TIPO DE CONTRIBUIÇÃO

Valores correntes, em R\$ milhões

Contribuição previdenciária	2005	2010	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Contribuição dos segurados	22.738	46.190	69.230	69.367	314.539	334.695	335.062	338.401
contribuinte assalariado	20.005	42.304	60.698	60.232				
contribuinte individual	2.177	3.153	6.977	7.487				
contribuinte facultativo	550	727	1.548	1.640				
segurado especial	6	7	7	8				
Contribuição patronal	63.586	134.828	204.329	215.232				
empresas - assalariados	43.069	81.996	106.664	110.056				
empresas - Simples	4.981	17.653	29.517	32.010				
empresas - sobre faturamento			18.530	18.194				
entidades e órgãos públicos	8.350	18.093	28.073	31.391				
entidades filantrópicas	1.147	1.944	3.054	3.259				
espetáculos desportivos	32	55	119	145				
empregadores domésticos	1.200	2.263	2.986	2.360				
SAT	4.807	12.824	15.387	17.817				
Contribuição - outras	22.110	30.950	90.892	70.234				
empresas - subrogação	7.547	16.752	23.374	21.921				
reclamatórias trabalhistas	1.042	1.737	2.514	2.519				
depósitos judiciais	2.046	1.659	1.094	919				
produção rural	1.699	2.558	3.540	3.814				
compensação pela desoneração			18.052	25.407				
comp. p/ desoneração não repassada			13.474	2.281	nd	nd	nd	nd
Outras ⁽¹⁾	9.775	8.244	28.844	13.373	26.005	26.189	42.586	64.735
Soma	108.434	211.968	364.452	354.833	358.137	374.785	391.182	413.331
% PIB	5,00	5,45	6,31	5,92	5,71	5,69	5,68	5,70

Nota: ⁽¹⁾ Inclui dívida ativa, parcelamentos, juros, multas, recuperação de benefícios previdenciários e outras contribuições.

Fonte: SIGA Brasil - SF.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Um dado relevante apontado pela Tabela 29⁷⁹ é a queda da arrecadação da contribuição previdenciária em relação ao PIB – a despeito da diminuição em termos reais do PIB. Nos últimos quatro anos, essa proporção tem se mantido na casa dos 5,7%. Somente essa diferença representa uma perda de arrecadação superior a R\$ 44 bilhões.

Nessas condições adversas do mercado de trabalho e da economia em geral, a receita previdenciária em 2018 arrecadou R\$ 391,2 bilhões. Em 2019, cresceu para R\$ 413,3 bilhões. Esse valor corresponde a um aumento de 5,6% em relação aos números de 2018. Em relação a 2014, o aumento foi de 13,4%,

79 Para melhor compreensão dos dados da Tabela 29, é preciso salientar que, de 2012 a 2015, além dos valores da compensação do Tesouro Nacional pela desoneração da folha de pagamentos das empresas que foram devidamente repassados, estão incluídos os valores não repassados calculados pela Anfip e pela Fundação Anfip.

enquanto a inflação desse período, medida pelo INPC foi de 30,8% e pelo IPCA, de 31%. Ou seja, há uma grande queda em termos reais das receitas previdenciárias.

Em relação à inflação, somente para recuperar o valor real de 2014, as contribuições previdenciárias deveriam ter sido de R\$ 476 bilhões, R\$ 63 bilhões a mais.

É preciso retomar as políticas para a formalização do trabalho e do emprego e de recuperação da renda do trabalho, é preciso enfrentar a questão dos subsídios, é preciso combater a sonegação e a fraude. Sem essas determinações, os direitos previdenciários estarão sempre na berlinda.

4. AS DESPESAS DA SEGURIDADE SOCIAL

Em 2019, as despesas com os benefícios, serviços e ações da Seguridade Social alcançaram R\$ 927,2 bilhões. Em 2018, esses valores foram de R\$ 874,2 bilhões. O acréscimo de R\$ 53 bilhões está, em grande parte, associado ao aumento dos valores relativos a benefícios pecuniários transferidos às famílias pela Seguridade Social – previdenciários, assistenciais e de natureza trabalhista. Esses benefícios somaram R\$ 692,4 bilhões, em 2017, R\$ 724,6 bilhões, em 2018. Em 2019, foram de R\$ 772,7 bilhões, um crescimento de R\$ 48,1 bilhões.

Os benefícios da Seguridade representaram em 2018 uma parcela de 91,5% dos recursos arrecadados em contribuições sociais. Entre 2005 e 2008, essa proporção era de 66%. Entre 2009 e 2014, esteve na casa dos 72%. A crise na economia; as perdas na arrecadação decorrentes da diminuição da produção e da circulação de bens e serviços; a destruição de postos de trabalho formal e o aumento das renúncias ajudam a explicar o porquê de, entre 2016 e 2018, essa proporção ter ficado perto dos 92%. Em 2019, esse valor foi de 96,3%, quase todos os recursos das contribuições sociais, mesmo com os pequenos reajustes concedidos ao salário mínimo.

A Tabela 30 mostra esses dados sobre o pagamento de benefícios, permitindo perceber que embora cresçam em relação às contribuições sociais e ao PIB, diminuem em proporção da Receita Líquida do governo federal. A explicação para esse resultado é que o governo vem aumentando o recebimento de receitas patrimoniais (dividendos e participações), de permissões e concessões, ao invés de recuperar as receitas pela recomposição tributária de impostos e contribuições. Esses valores somaram R\$ 29 bilhões, em 2018, e R\$ 114 bilhões, em 2019⁸⁰. A opção por essas receitas de permissões, concessões, dividendos e participações decorre do fato de não estarem vinculadas à educação ou à Seguridade Social ou repartidas com estados e municípios. São livres para qualquer uso. O governo vai assim, mais uma vez, desfinanciando os gastos sociais.

Os benefícios da Seguridade Social exercem um papel importante para a cidadania, a consecução dos objetivos distributivos e para o bem-estar e a justiça social, princípios básicos contidos no texto constitucional. Vale ressaltar que eles representam um contraponto importante para um modelo tributário altamente regressivo. Redirecionar uma parcela importante dos recursos públicos para os segmentos sociais presentes nos menores quartis da renda nacional contrapõe os efeitos perversos da tributação indireta e regressiva praticada no país. Segmentos esses que estão submetidos às mais altas cargas tributárias.

80 Boletins STN-ME.

TABELA 30

DESPESAS COM BENEFÍCIOS DA SEGURIDADE SOCIAL ENTREGUES ÀS PESSOAS

Valores correntes, R\$ milhões

Benefícios da Seguridade Social às pessoas	2005	2010	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Total (R\$ milhões)	173.493	319.790	509.793	552.986	639.038	692.403	724.592	772.692
Benefícios Previdenciários RGPS	146.010	254.859	394.201	436.087	507.871	557.235	586.379	626.510
Benefícios assistenciais (LOAS e RMV)	9.335	22.234	37.597	41.798	47.970	53.148	55.160	58.656
Bolsa-Família	6.769	13.493	26.162	26.921	27.492	27.784	29.426	32.615
Benefícios FAT	11.378	29.204	51.833	48.180	55.704	54.236	53.627	54.912
Total, exceto previdência social	27.483	64.932	115.592	116.899	131.166	135.168	138.213	146.182
Total (% PIB)	7,99	8,23	8,82	9,22	10,19	10,52	10,52	10,65
Benefícios Previdenciários RGPS	6,73	6,56	6,82	7,27	8,10	8,46	8,51	8,63
Benefícios assistenciais (LOAS e RMV)	0,43	0,57	0,65	0,70	0,77	0,81	0,80	0,81
Bolsa-Família	0,31	0,35	0,45	0,45	0,44	0,42	0,43	0,45
Benefícios FAT	0,52	0,75	0,90	0,80	0,89	0,82	0,78	0,76
Total, exceto previdência social	1,27	1,67	2,00	1,95	2,09	2,05	2,01	2,01
Total (% contribuições sociais)	62,6	72,5	75,0	83,4	92,7	91,9	91,5	96,3
Total (% Receita Líquida)	42,6	40,7	49,8	53,0	58,7	60,0	59,0	57,4

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

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

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

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

Desconhecem as grandes vantagens dos programas e seus impactos sociais. Aos efeitos focalizados do Bolsa Família se somaram os benefícios da LOAS, os resultados da geração de emprego e do aumento da renda do trabalho para reduzir a extrema pobreza em 28% entre 2002 e 2012. O percentual da população vivendo com renda mensal inferior a R\$ 70 caiu de 4,9% para 3,6%, conforme dados da PNAD. E, somente o Bolsa Família respondeu, de forma relativa, por 12,2% da queda na concentração de renda medida pelo índice de Gini⁸¹. Nesse período, a renda real média entre os 10% mais pobres no país avançou 120%, contra 26% entre os 10% mais ricos. Segundo o IPEA, cada real gasto pelo programa gera um benefício social 5,2 vezes maior.

Outro aspecto importante a ser analisado em relação a essas despesas é o seu significado econômico. Esses benefícios representam um ingresso importante no PIB, dado o seu efeito multiplicador sobre a economia.

81 Medida de desigualdade desenvolvida por Corrado Gini

Segundo o IPEA⁸², cada aumento nos gastos sociais promove uma elevação muito maior no PIB e tem um efeito ainda maior na renda das famílias. O Bolsa Família representa menos de 0,5% do PIB e cada aumento de 1% nas despesas desse Programa tem um efeito multiplicador de 1,44% na economia e de 2,25% na renda das famílias. Da mesma forma, os Benefícios de Prestação Continuada da LOAS custam pouco mais de 0,6% do PIB e os seus efeitos multiplicadores são, respectivamente, de 1,38% e 2,20%. E para os benefícios do RGPS, 1,23% e 2,10%.

Nem todas as despesas públicas apresentam esse mesmo resultado. As despesas com os juros da Dívida Pública, transformadas em algo tão prioritário pelas políticas monetaristas e fiscalistas, resultam em apenas 0,71%, no PIB, ou seja, o aumento dessas despesas não melhora o desempenho do PIB.

E, os efeitos desses gastos vão ainda além. As despesas com benefícios na redução das desigualdades produzem outros resultados positivos. Segundo o IPEA, no mesmo estudo, as famílias que recebem o Bolsa Família estão submetidas a uma desigualdade menor, equivalente a uma redução de 2,2% no índice de Gini (em relação à sua renda sem esse benefício). Para as famílias que recebem os Benefícios de Prestação Continuada, essa redução é de 2,3% e, para os que recebem os benefícios do RGPS, 1,2%.

Estudos do FMI⁸³ relacionam a desigualdade excessiva da renda como um fator que reduz a taxa de crescimento e torna esse crescimento menos sustentável com o tempo. Esse foi o eixo da palestra proferida por Christine Lagarde, Diretora-Geral do FMI, em Bruxelas (2015)⁸⁴. Segundo os estudos do Fundo, “elevar em 1% a parcela da renda dos pobres e da classe média aumenta o crescimento do PIB de um país em até 0,38 ponto percentual em cinco anos. Em contrapartida, elevar em 1% a parcela da renda dos ricos reduz o crescimento do PIB em 0,08 ponto percentual. Uma explicação possível para isso é que os ricos gastam uma fração menor de sua renda, o que poderia reduzir a demanda agregada e enfraquecer o crescimento”.

Nos últimos anos, cresceu o significado econômico desses benefícios. O aumento pode ser visto em relação ao PIB, ao conjunto das receitas de contribuições sociais ou mesmo da receita líquida da União. Até 2015, a política de aumentos reais para o salário mínimo foi um importante fator para explicar esse crescimento. Mas, entre 2017 e 2018, não houve aumentos reais para o salário mínimo. E, em 2019, um pequeno acréscimo pouco superior a 1%.

Desde 2017, mesmo havendo dotações consignadas nos respectivos orçamentos para assegurar reajustes maiores para o salário mínimo, o governo sistematicamente, e sempre por decreto, optou por estabelecer índices que resultaram inferiores à inflação do período. Descumpriu o mandamento constitucional que assegura a manutenção do poder de compra do salário mínimo⁸⁵.

Em 2019, o reajuste real do salário mínimo foi ligeiramente acima da inflação, apenas o limite para suprir as irregularidades dos dois anos anteriores. Em 2020, o valor definido para o salário mínimo teve que ser corrigido alguns dias depois, porque também foi reajustado abaixo dos limites constitucionais.

Além dos reajustes do salário mínimo, dois outros fatores impactam as despesas com benefícios. Primeiro, a recessão. O aumento do desemprego faz crescer a demanda pelos benefícios trabalhistas (para o Seguro Desemprego) e a queda da renda familiar amplia o público alvo dos benefícios assistenciais. Tanto

82 Comunicado nº 75, Gastos com a Política Social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda, 03/02/2011.

83 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2011/sdn1108.pdf> (<https://goo.gl/viFehH>)

84 <http://www.imf.org/external/lang/portuguese/np/speeches/2015/061715p.pdf> (<https://goo.gl/uKN5pe>)

85 Como mostrado na tabela, em 2017, o salário mínimo foi corrigido por apenas 6,48%, quando a inflação do ano anterior foi de 6,58%, ocasionando uma perda real de 0,10%. Esse fato se repetiu em 2018, quando a correção do salário mínimo por apenas 1,81% foi igualmente inferior à inflação do ano anterior, de 2,07%, ocasionando uma perda real adicional de 0,25%.

o Bolsa Família quanto os benefícios da LOAS têm a renda familiar como critério de acesso. Segundo, a própria discussão da reforma previdenciária, as infindáveis ameaças a direitos e menores perspectivas do mercado de trabalho levaram centenas de milhares de pessoas a antecipar a aposentadoria, como um porto seguro, para a renda e seus direitos – esse tema será melhor detalhado no Capítulo 5, que analisa as despesas e o resultado previdenciário.

Em 2019, o governo colocou em cena um novo fator para conter o número de beneficiários para todos os benefícios: a fila de espera. Milhões de pessoas que tinham direito a benefícios ficaram esperando por meses para receber os recursos. Com o mesmo intuito, o governo não reajustou os benefícios do Bolsa Família para recuperar as perdas da inflação, congelou ao mesmo tempo o valor dos benefícios e os limites das faixas de renda que permitem o acesso ao programa. Somente com esse congelamento muitas famílias pobres perderam acesso ao programa.

Além dos efeitos positivos para a elevação do PIB e para a redução das desigualdades de renda, os benefícios sociais cumprem um papel importante na redução das desigualdades regionais – resalte-se que essa redução é também um preceito constitucional. Por atingir um grande quantitativo de famílias, distribuídas regionalmente e com uma grande capilaridade, esse conjunto de benefícios compõe uma alocação interiorizada de volumoso aporte de recursos públicos.

Estudos do MDS⁸⁶, com base nos dados de 2017, retratam que os beneficiários do Bolsa Família sustentavam 21% dos brasileiros. Em 11 estados da Federação, eles representam mais de um terço da população. No Maranhão, essa proporção chega a 48%, quase a metade. No Acre e no Piauí, 41%. Em alguns municípios, esse percentual é significativo. Essa grande injeção de recursos nas economias municipais apresenta resultados muito positivos.

Segundo o estudo, entre 2000 e 2010, na média, a taxa de crescimento no IDH municipal das cidades brasileiras foi de 26%. Mas esse comportamento foi muito desigual demonstrando uma relação direta entre a melhoria dos índices do IDH-M e uma maior penetração do benefício entre os municípios. Nas cidades onde os beneficiários representam menos da metade da população local, o crescimento foi de 22%. Nos municípios em que os beneficiários são mais da metade, a taxa foi de 43%. Entre as cidades onde mais de dois terços vivem do programa, a taxa atingiu 58%.

Uma matéria publicada pelo Jornal Estadão, em 2017⁸⁷, ouvindo diversos especialistas, aponta que em 2016, em 187 municípios, os valores recebidos pelas famílias com o programa superavam os valores do FPM. Desses, 174 estavam nas regiões norte e nordeste.

E se essa mesma conta for feita com os benefícios da Previdência Social os números serão ainda mais impressionantes. Em 2019, a ANFIP publicou uma nova edição sobre *A previdência Social e a Economia dos Municípios*⁸⁸, onde foram cotejados os dados sobre transferências do Fundo de Participação dos Municípios – FPM –, com os valores transferidos em benefícios previdenciários aos moradores dos diversos municípios. A pesquisa, com os dados de 2017, demonstrou que o montante dos benefícios pagos foi superior ao valor do FPM em 4.100 municípios; em 2010, esse quantitativo era de 3.875.

86 Benefícios do Bolsa Família sustentam 21% da população do país. Valor Econômico, edição de 5 de fevereiro de 2018, p. A3.

87 Bolsa Família evita o colapso de cidades. Estadão edição online de 05 de fevereiro de 2017

88 Disponível em <https://www.anfip.org.br/publicacoes/a-previdencia-social-e-a-economia-dos-municipios-2/>

Entre os fatores que determinam esse resultado estão os valores correspondentes a cada uma dessas transferências. Segundo dados do Tesouro Nacional⁸⁹, entre 2010 e 2017, enquanto os valores do FPM cresceram 72%, os benefícios previdenciários, 118%.

Ampliando esse estudo para o conjunto dos benefícios da Seguridade, Previdência, LOAS, Bolsa Família e até Seguro Desemprego (em todas as suas modalidades), muito provavelmente deve ser identificada uma grande dependência entre a economia da imensa maioria dos municípios e da quase totalidade dos pequenos e médios, aos valores transferidos pela Seguridade.

Os benefícios da Seguridade não geram apenas cidadania e ampliam as economias locais. Também têm reflexo na arrecadação de impostos e contribuições, realimentando os recursos públicos. Ao elevarem a produção e a circulação de bens e serviços, fazem crescer a arrecadação e uma parcela considerável dos recursos públicos aplicados retorna. Esse retorno nunca é levado em conta por aqueles que consideram um desperdício esses gastos públicos. Ao fazerem as contas da Previdência Social, por exemplo, olham apenas receitas e despesas previdenciárias, ignorando as demais contas de arrecadação de outros tributos envolvidas nesse complexo sistema.

A então Secretaria de Política Econômica, do Ministério da Fazenda, publicou estudos sobre a carga tributária líquida com os dados a partir de 2002. Ao contrário dos relatórios que apenas analisam a carga tributária bruta, esse permitiu acompanhar o significado das transferências diretas às pessoas e de determinados subsídios, que representam um retorno direto à sociedade.⁹⁰

A edição mais recente permite acompanhar de 2002 a 2017 e revela que a carga tributária bruta era em 2002 de 32,1%, em 2017, 32,5%, permanecendo praticamente inalterada. No entanto, quando se descontam os impostos as transferências em benefícios às pessoas e os subsídios, os resultados indicam que a carga tributária líquida está decaindo. Em 2002, era de 18,1%; em 2017, 14,4%. Esses números são importantes e podem auxiliar os debates sobre a reforma tributária, porque a simples redução da carga tributária pode representar restrições ao acesso a benefícios e programas de governo.

O salário mínimo é outro importante item da agenda de discussão das contas públicas e em especial da Seguridade Social. A Tabela 31 permite acompanhar a política de valorização real do salário mínimo.

A política de reajustes reais iniciou-se em 2005, quando o salário mínimo recebeu 10,9% acima da inflação. No acumulado desde 2002, o salário mínimo teve 423% de reajuste, 79% acima da inflação acumulada (192%, medida pelo INPC). O aumento real foi superior ao crescimento real do PIB (52%) e permitiu que o salário mínimo ganhasse poder de compra em relação à cesta básica. Em 2002, representava o custo de 1,4 cesta e, em fevereiro de 2020, já podia comprar pouco mais de duas cestas básicas.

O orçamento da Seguridade Social assegurou o impacto fiscal do crescimento real do salário mínimo. Financiou, na prática, essa política do ponto de vista dos gastos federais.

Em 2018 e 2019, um importante fator a determinar a redução dessas despesas foi a postergação da concessão de novos benefícios, procedimento utilizado em larga escala, conforme mostram os dados sobre benefícios concedidos, do Boletim Estatístico da Previdência Social - BEPS, editado mensalmente. O governo constrói uma covarde fila com pessoas pobres e miseráveis à espera de um benefício assistencial.

89 Boletins Resultado do Tesouro Nacional

90 O estudo pode ser encontrado em <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/politica-fiscal/atuacao-spe/carga-tributaria-liquida/carga-tributaria-liquida> (acessado em setembro de 2020)

Inúmeras matérias de jornal, denunciando o crescimento dessa fila e até mesmo uma investigação do TCU surgiram neste período. Segundo o TCU, o tempo de análise de 45 dias (um mês e meio) chegou a 251 dias (oito meses e meio) para a concessão do benefício às pessoas com deficiência.

TABELA 31
EVOLUÇÃO DO SALÁRIO MÍNIMO, REAJUSTES NOMINAIS E REAIS,
EM RELAÇÃO À VARIAÇÃO REAL DO PIB E O CORRESPONDENTE EM CESTAS BÁSICAS

	Valor do Salário Mínimo (R\$)	Reajuste nominal (%)	Evolução INPC do ano anterior (%)	Reajuste real do Salário Mínimo (%)	PIB Variação real ano anterior (%) ⁽¹⁾	Valor cesta básica (R\$) ⁽²⁾	Relação SM e cestas básicas
Abril de 2002	200,00				1,4	137,47	1,45
Abril de 2003	240,00	20,00	18,54	1,23	3,1	167,28	1,43
Mai de 2004	260,00	8,33	7,06	1,19	1,1	172,38	1,51
Mai de 2005	300,00	15,38	6,61	8,23	5,8	178,75	1,68
Abril de 2006	350,00	16,67	3,21	13,04	3,2	176,99	1,98
Abril de 2007	380,00	8,57	3,30	5,10	4,0	193,37	1,97
Março de 2008	415,00	9,21	4,98	4,03	6,1	235,87	1,76
Fevereiro de 2009	465,00	12,05	5,92	5,79	5,1	229,82	2,02
Janeiro de 2010	510,00	9,68	3,45	6,02	-0,1	247,90	2,06
Março de 2011 ⁽³⁾	545,00	6,86	6,47	0,37	7,5	268,57	2,03
Janeiro de 2012	622,00	14,13	6,08	7,59	4,0	295,58	2,10
Janeiro de 2013	678,00	9,00	6,20	2,64	1,9	328,85	2,06
Janeiro de 2014	724,00	6,78	5,56	1,16	3,0	348,88	2,08
Janeiro de 2015	788,00	8,84	6,23	2,46	0,5	393,06	2,00
Janeiro de 2016	880,00	11,68	11,28	0,36	-3,6	456,48	1,93
Janeiro de 2017	937,00	6,48	6,58	-0,10	-3,3	434,88	2,15
Janeiro de 2018	954,00	1,81	2,07	-0,25	1,3	444,49	2,15
Janeiro de 2019	998,00	4,61	3,43	1,14	1,3	490,36	2,04
Janeiro de 2020	1.039,00	4,11	4,48	-0,36	1,1	535,01	1,94
Fevereiro de 2020 ⁽⁴⁾	1.045,00	4,71	4,48	0,22	1,1	535,01	1,95
Variação acumulada entre abr/02 e fev/20		422,5	192,0	79,0	50,4	289,2	

Notas: Em destaque os reajustes concedidos ao salário mínimo inferiores ao INPC. (1) As leis de aumento real do salário mínimo tiveram como referência o crescimento real do PIB de dois anos antes. (2) Foi considerado o valor médio anual da cesta básica de São Paulo, por ser a maior do país. Em 2020, a média até agosto. Série recalculada no original. (3) Um valor maior para o salário mínimo para 2011 foi definido em março, quando da votação da Lei n.º 12.382, de 2011, passando de R\$ 540 em janeiro para R\$ 545 em março. (4) Também em fevereiro de 2020, um novo valor foi definido para o salário mínimo, em função do valor atribuído em janeiro ser inconstitucional, porque não garantia o poder de compra. Os índices de reajustes real e nominal dessa linha estão referenciados no valor do salário mínimo de dez/2019.

Fonte: Ipeadata; Valor da cesta básica. Dieese

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP

Os números de benefícios à espera de definição tomaram um rumo desproporcional. Parte desse problema é resultado do desmonte das estruturas estatais de servidores responsáveis pelas diversas tarefas. Mas, seja porque o governo não quer contratar servidores para repor o quadro de pessoal, seja porque não quer gastar com benefícios, o resultado desastroso é exatamente o mesmo.

Os números do INSS, responsável pelo pagamento dos benefícios previdenciários e assistenciais de prestação continuada da LOAS, para processos em andamento, espelham essa fila de pedidos de benefícios. E o que pareceu catastrófico em 2019, foi agravado em 2020. A quantidade de processos com pendências cresceu muito em 2019, e mais ainda no começo de 2020, como mostra a Tabela 32.

TABELA 32

REQUERIMENTOS DE BENEFÍCIOS EM ANÁLISE PELO INSS POR PENDÊNCIA

	Aguardando INSS			Aguardando Segurado			Até 45 Dias	Acima de 45 Dias	Total	% de atraso superior a 45 dias de responsabilidade do INSS
	Até 45 Dias	Acima de 45 Dias	Total INSS	Até 45 Dias	Acima de 45 Dias	Total Segurado				
fev/20	351,4	1.065,4	1.416,7	301,2	145,3	446,6	652,6	1.210,7	1.863,3	88,0
jan/20	653,2	1.024,2	1.677,4	191,4	163,3	354,7	844,6	1.187,5	2.032,1	86,2
dez/19	195,8	493,5	689,3	3,9	85,5	89,3	199,7	579,0	778,7	85,2
jun/19	235,1	270,2	505,2	15,7	61,4	77,1	250,8	331,5	582,3	81,5
dez/18	302,9	276,3	579,2	15,5	60,7	76,1	318,3	337,0	655,3	82,0
jun/18	314,3	228,4	542,7	35,3	73,0	108,3	349,6	301,4	651,0	75,8
dez/17	352,3	298,3	650,6	26,6	85,6	112,2	379,0	383,9	762,9	77,7
jun/17	350,2	309,1	659,3	38,7	119,6	158,3	389,0	428,7	817,6	72,1
dez/16	346,3	259,8	606,1	28,3	91,5	119,8	374,6	351,3	725,9	74,0
jun/16	331,3	211,8	543,1	34,4	70,1	104,5	365,7	281,9	647,6	75,1

Nota: Em destaque os períodos onde houve aumento do número de processos aguardando despachos do INSS acima de 45 dias.

Fonte: Boletins Estatísticos da Previdência Social.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Impressiona como o quantitativo de processos aguardando o INSS em período acima de 45 dias aumenta em 2019. De 270 mil em junho, para 494 mil em dezembro e se multiplicam para 1,1 milhão em janeiro de 2020, antes da pandemia, portanto. Nessa data, 88% dos processos com mais de 45 dias de atraso, o que representa sete em cada oito processos, estão submetidos a uma demora injustificada de resposta do poder público. Não há dados posteriores publicados. Esse um milhão de trabalhadores e suas famílias, que em janeiro aguardavam por um direito, foram surpreendidos na pandemia sem contar com essa importante, e talvez única, fonte de renda.

Isto resulta naturalmente da opção pelas políticas de austeridade e de contenção de gastos do governo federal.

4.1. OS PROGRAMAS DE BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

A Assistência Social integra a Seguridade Social com políticas públicas para o atendimento a quem dela necessitar. Promove ações voltadas para a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência

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

Para os benefícios de prestação continuada, a CF/88 em seu art. 203, inciso V, determina a “garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei”.

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

Durante o período das reformas econômicas e sociais do final da década de 90, apareceram muitos questionamentos em relação a essa vinculação ao salário mínimo. À época, essas propostas foram derrotadas, mas a cada período eleitoral retornam, como no artigo publicado no Valor Econômico⁹¹, de autoria de Fábio Giambiagi. Criticando a utilização do salário mínimo como valor dos benefícios de prestação continuada, afirma: “*quem contribuiu durante anos para a Previdência Social merece, na terceira idade, receber um rendimento do INSS maior do que o indivíduo que nunca contribuiu*”. Defendeu mudanças na Constituição para que esses benefícios da assistência social fossem menores. A despeito da posição do autor, resta afirmar que a capacidade contributiva não é critério de elegibilidade para benefícios assistenciais. Pelo contrário, a necessidade e os critérios constitutivos da cidadania o são. Fossem os benefícios calculados pelo critério da capacidade contributiva – quem pode mais recebe mais – seriam ínfimos os resultados distributivos da ação desses programas estatais.

De fato, em 2017, ao enviar a proposta de reforma para a previdência social, o governo propôs retirar a referência do salário mínimo para os benefícios assistenciais e para benefícios previdenciários, como a pensão por morte. No texto aprovado pela comissão especial na Câmara dos Deputados, essa supressão não foi aprovada. Em 2019, a nova proposta de reforma da previdência suprimia do texto o princípio da necessidade, descaracterizando com restrições para o acesso, tanto para o idoso quanto para a pessoa com deficiência, e ainda pretendia elevar a idade mínima de acesso ao BPC de 65 anos para 70 anos.

A reforma aprovada não promoveu essas mudanças. Mas, infelizmente, o governo não pretende abandonar esses pontos. E novas investidas relacionadas ao fim do BPC, do abono salarial, do Seguro Desemprego na modalidade de auxílio defeso, entre outros, sempre são mencionados quando o governo é pressionado a ampliar os valores e a abrangência do Bolsa Família. Esse caminho que quer trilhar o governo é nada mais nada menos do que retirar recursos de segmentos de baixa renda, para destiná-los a segmentos de renda inferior, deixando intocáveis os recursos de que se apropriam os segmentos de maior renda.

Os benefícios de prestação continuada previstos pela Constituição de responsabilidade da Seguridade Social são devidos àqueles que, por idade avançada ou pela presença de pessoa com deficiência na família, não possuem meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. E, como critério econômico, a Lei estabeleceu a renda *per capita* inferior a um quarto do salário mínimo. Todavia o Supremo Tribunal Federal – STF tem determinado outros critérios e meios de prova que podem ser utilizados para comprovar a necessidade do benefício.

91 Valor Econômico, 11 de junho de 2014.

Ao longo de 2020, a Lei nº 11.664, de 2008, que regula o Sistema Único de Assistência Social – SUAS e define os critérios para acesso ao BPC, foi alterada pela Lei nº 13.981, para elevar o limite de renda familiar de $\frac{1}{4}$ para $\frac{1}{2}$ salário mínimo. O texto foi vetado e o veto derrubado. Contra essa mudança recorreu o presidente da República por meio da ADPF 662. Em decisão ainda preliminar, o Min. Gilmar Mendes suspendeu a eficácia dessa mudança⁹².

Em uma tentativa de acordo, o Congresso aprovou a Lei nº 13.982. Essa foi a lei que regulamentou o auxílio emergencial de R\$ 600 (seiscentos reais) em função da pandemia em saúde. O texto manteve o limite de $\frac{1}{4}$ de renda per capita em 2020 e determinou que esse patamar fosse majorado para $\frac{1}{2}$ salário mínimo a partir de 2021. Essa majoração foi igualmente vetada. Com o veto, apenas está disciplinada a renda mínima em 2020, a partir daí vigora o que se dispuser em legislação infralegal (decretos e portarias). Não seria estranho que o governo, em função do ímpeto de desconstrução das políticas sociais e da primazia da austeridade, reduzisse esse limite e, com ele, o conjunto de idosos e pessoas com deficiência que pudessem fazer jus ao BPC.

Essa mudança tentada pelo governo na reforma da previdência para restringir o critério de acesso aos benefícios assistenciais, pode tornar-se efetiva pela redução das linhas de corte de renda per capita das famílias que demandam o benefício.

Os benefícios assistenciais e os da aposentadoria por idade urbana e rural são responsáveis pela diminuição da pobreza em idade avançada e pelo sustento de um grande número de famílias que têm nesses idosos uma importante e estável fonte de renda.

A Tabela 33 mostra a evolução dos benefícios assistenciais de prestação continuada, tanto para o número de benefícios concedidos, quanto para os valores gastos com esses programas⁹³.

Em relação à quantidade de benefícios ativos em dezembro de cada ano, a última grande expansão se deu em relação a 2013 e resultou do processo de busca ativa realizado em 2012. Entre 2014 e 2017, o crescimento vegetativo do número de beneficiários foi em média de 2,9% ao ano. Mas, em 2018, foi de apenas 1,9% e em 2019, houve uma redução de quase 1% no número de beneficiários. Essa redução não condiz com os dados de envelhecimento populacional nem com o aumento da precarização social em nosso país.

Desde 2017, os beneficiários dos programas sociais vêm sendo submetidos a controles que buscam economizar recursos. Uma queixa reiterada do governo esteve associada às dificuldades de cortar os benefícios de prestação continuada. Em maior medida, pelo aspecto constitucional desse direito. Mesmo havendo um limite legal de renda máxima, de um quarto do salário mínimo per capita para as famílias terem acesso aos benefícios, decisões judiciais asseguram a participação, desde que seja demonstrada a necessidade, mesmo quando esse limite é marginalmente ultrapassado.

Em agosto de 2018, o governo editou o Decreto nº 9.462 alterando disposições relativas aos benefícios de prestação continuada da LOAS. Com as mudanças, o governo pode suspender benefícios diante de “inconformidades cadastrais”, mesmo antes de notificar o beneficiário para que realize a regularização das informações, como faz com os benefícios do Bolsa Família.

92 Concedo, em parte, a medida cautelar postulada, ad referendum do Plenário, apenas para suspender a eficácia do art. 20, § 3º, da Lei 8.742, na redação dada pela Lei 13.981, de 24 de março de 2020, enquanto não sobrevier a implementação de todas as condições previstas no art. 195, §5º, da CF, art. 113 do ADCT, bem como nos arts. 17 e 24 da LRF e ainda do art. 114 da LDO. (...)”

93 Desde 2015, as ações previstas no orçamento já não diferenciam os benefícios da LOAS dos remanescentes da RMV. Esses últimos significaram menos de 4% do total de benefícios emitidos e não era mais significativo representar essa distinção. Mas, ainda é possível verificar os dados individualizados desses benefícios no MDS.

TABELA 33**BENEFÍCIOS DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC) PREVISTOS NA LOAS E DA RMV PARA IDOSOS E PARA DEFICIENTES, TOTAL DE BENEFÍCIOS E VALORES ORÇAMENTÁRIOS**

	(milhares)				Valores correntes, em R\$ milhões			
	Total benefícios LOAS e RMV				Total despesas LOAS e RMV			
	Benefícios	Acréscimo (%)	Deficientes	Idosos	Benefícios	Acréscimo (%)	Deficientes	Idosos
2005	2.776		1.552	1.223	9.335		5.268	4.067
2006	2.924	5,3	1.604	1.319	11.571	23,9	6.426	5.145
2007	3.081	5,4	1.669	1.412	13.468	16,4	7.335	6.133
2008	3.297	7,0	1.772	1.525	15.641	16,1	8.446	7.195
2009	3.489	5,8	1.863	1.626	18.712	19,6	10.037	8.675
2010	3.689	5,7	1.994	1.695	22.234	18,8	11.869	10.365
2011	3.850	4,4	2.103	1.747	25.116	13,0	13.579	11.537
2012	3.999	3,9	2.199	1.800	30.324	20,7	16.006	14.318
2013	4.166	4,2	2.302	1.863	33.869	11,7	17.953	15.916
2014	4.310	3,5	2.400	1.911	37.597	11,0	19.882	17.715
2015	4.403	2,2	2.456	1.947	41.798	11,2	23.338	18.460
2016	4.552	3,4	2.555	1.997	47.970	14,8	26.930	21.040
2017	4.673	2,7	2.634	2.039	53.148	10,8	30.003	23.145
2018	4.761	1,9	2.699	2.062	55.160	3,8	31.216	23.944
2019	4.722	-0,8	2.665	2.057	58.656	6,3	33.150	25.505

Fonte: para o número de beneficiados, os valores ativos de dezembro de cada ano, Ministério da Cidadania, sistema VIS; para os dados da RMV de 2007 e 2016, foram apresentados os números de janeiro do exercício seguinte; para os valores, Siga-Brasil - SF.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

A aplicação desses expedientes contribuiu em muito para reduzir as despesas já em 2018. Elas somaram R\$ 55,2 bilhões, apenas 3,8% acima dos valores de 2017, R\$ 53,1 bilhão. Essa diferença correspondeu à pequena expansão do quantitativo de beneficiários em 2018, apenas 1,9%, praticamente igual ao reajuste de 1,8% concedido ao salário mínimo, base do valor do benefício. Pelas mais diversas razões, o volume de novos benefícios concedidos cai pelo terceiro ano consecutivo. Foi de 343 mil em 2016, 325 mil em 2017 e de 312 mil em 2018. Em direção oposta cresce o número de benefícios cessados: 153 mil em 2016; 165 mil em 2017; 159 mil em 2018⁹⁴.

A Tabela 34 apresenta os dados da média mensal de benefícios concedidos relativamente ao BPC desde 2015. Exceto a determinação política de reter benefícios, não há outro fato relevante que justifique que a quantidade de benefícios para pessoas com deficiência tenha caído de 14 mil na média mensal em 2017 para menos de 10 mil nos primeiros sete meses de 2019 e, depois, para 8,5 mil, nos primeiros meses de 2020. Mais inexplicável ainda é a redução dos benefícios concedidos aos idosos, em uma sociedade que envelhece e que acumula crescentes índices de exclusão previdenciária, de 12,9 mil novos benefícios mensais em 2017, para 8,5 mil na primeira metade de 2019.

94 Dados do Boletim Estatístico de Previdência Social, diversas edições.

TABELA 34

MÉDIA MENSAL DE BENEFÍCIOS DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC) CONCEDIDOS

(milhares)

	2015	2016	2017	2018	2019 jan-jul	2019 ago-dez	2020 jan-mar
LOAS - pessoa com deficiência	11.577	15.111	14.070	13.683	9.970	10.318	8.506
LOAS - pessoa idosa	12.071	13.502	13.051	12.353	8.511	22.640	18.800
Total LOAS	23.648	28.613	27.121	26.036	18.481	32.958	27.306

Fonte: Boletins Estatísticos da Previdência Social

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP

A tabela ainda aponta que em relação aos idosos, talvez em função das discussões da reforma da previdência, houve alguma recuperação em relação aos processos paralisados a partir de agosto de 2019. Mas para as pessoas com deficiência, apesar da maior articulação social e política, os números são catastróficos.

4.2. O BOLSA FAMÍLIA E OUTRAS TRANSFERÊNCIAS DE NATUREZA ASSISTENCIAL

Em 2017, as despesas com o Bolsa Família somaram R\$ 27,8 bilhões. Os valores foram praticamente iguais aos de 2016, R\$ 27,5 bilhões, apenas 1,1% acima. E, também muito próximas dos gastos em 2015, R\$ 26,9 bilhões. Em 2018, houve uma ampliação da cobertura em relação às famílias beneficiadas, em dezembro de cada ano. Ao final de 2016, havia 13,6 milhões; e, em 2017, 13,8 milhões. Mas, há uma diminuição em relação a dezembro de 2015, com 13,9 milhões e a dezembro de 2014, 14 milhões.

Em 2019, a política aplicada foi de desconstrução, o Bolsa Família terminou o ano beneficiando apenas 13,2 milhões de famílias, o menor número desde 2010! Um número que não corresponde a atual fase de estagnação e desproteção do trabalho. O número de famílias que receberam o benefício em dezembro de 2019, pela primeira vez, foi, por si só, inferior ao número de famílias situadas na faixa de extrema pobreza do Cadastro Único, que à data, era de 13,5 milhões. E, no Cadastro ainda havia outras 2,8 milhões de famílias em situação de pobreza, que também se enquadram nos critérios do programa Bolsa Família. Sem falar que há outro público alvo, no CadÚnico, que são as famílias de baixa renda, onde entre 15% e 20% historicamente fazem jus a parcela dos benefícios.

A Tabela 35 permite acompanhar a evolução de famílias, benefícios concedidos e valores dispendidos com o programa desde 2011. Merece destaque o crescimento da quantidade de famílias em situação de extrema pobreza e de pobreza desde 2016. Somente entre 2016 e 2019, há um incremento de quase 2 milhões de famílias na faixa de extrema pobreza. Neste mesmo período, o número total de famílias beneficiadas caiu 342 mil.

TABELA 35

BOLSA FAMÍLIA, FAMÍLIAS BENEFICIADAS, BENEFÍCIOS BÁSICOS E VARIÁVEIS,
E VALORES ORÇAMENTÁRIOS

									milhares	R\$ milhões	
	Total de famílias beneficiadas	Famílias em extrema pobreza	Famílias em pobreza	Total de Benefícios Básicos	Total de Benefícios Variáveis	Total de BVJ	Total de BVN	Total de BVG	Total de BSP	Valores gastos com o Bolsa Família ⁽¹⁾	Aumento nominal (%)
dez/11	13.361	nd	nd	12.575	20.229	3.321	264	270	Não existia	16.767	
dez/12	13.902	13.161	5.311	12.496	21.570	3.620	206	167	3.452	20.543	22,5
dez/13	14.086	13.355	5.397	12.651	21.467	3.221	178	183	4.884	24.004	16,8
dez/14	14.003	14.095	5.325	12.951	20.801	3.596	274	262	5.289	26.162	9,0
dez/15	13.937	12.335	4.269	12.441	20.319	3.479	282	277	5.024	26.921	2,9
dez/16	13.570	11.720	3.849	11.555	19.961	3.355	329	363	5.373	27.492	2,1
dez/17	13.829	12.548	3.460	12.105	19.087	3.107	389	446	5.785	27.784	1,1
dez/18	14.143	12.751	3.007	12.586	18.600	2.875	348	431	6.269	29.426	5,9
dez/19	13.228	13.521	2.854	nd	nd	2.720	301	476	6.113	32.615	10,8

Notas: BVJ – Benefício Variável Vinculado ao Adolescente; BVN – Benefício Variável Nutriz; BVG – Benefício Variável Gestante e BSP – Benefício para Superação da Extrema Pobreza. ⁽¹⁾ Valores orçamentários anuais

Fonte: MDS e Ministério da Cidadania, para dados do Bolsa Família, e Siga Brasil - SF, para valores orçamentários

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP

A despeito da redução de famílias em 2019, houve aumento de despesas com o programa. O orçamento ao ser construído idealizou ser concedido um reajuste para o valor dos benefícios que ampliasse a cobertura e o valor das prestações. O último reajuste foi em 2018, de 5,67%, correspondente à inflação acumulada desde 2016. Mas, mesmo havendo previsão orçamentária, o governo em 2019 optou por não fazer reajustes, concedeu um 13º benefício e, assim, cortou o programa de duas formas.

O primeiro corte decorre da perda de valor dos benefícios determinando menor eficácia do programa. Com o congelamento dos benefícios, as famílias ganham menos.

O segundo ocorre na cobertura do programa. Quando os benefícios são reajustados, sobem na mesma proporção os valores de referência da renda familiar que permite enquadrá-las nos diversos benefícios e as habilita para receberem. Quando há congelamento, pequenas variações na renda das famílias, inclusive as incapazes de alterar o seu quadro de pobreza ou de extrema pobreza, podem excluir essas famílias do programa. Congelar os valores é, portanto, apequenar ainda mais os conceitos de pobreza e de extrema pobreza, diminuir o público alvo do programa. Com o congelamento dos valores de referência de renda, menos famílias fazem jus ao benefício.

E o governo não satisfeito, foi além e criou uma enorme fila de famílias que ainda faziam jus e ficaram aguardando sem receber os seus direitos. Segundo os relatórios do próprio governo, desde 2017, o aumento da demanda vem sendo controlado por ações administrativas, visando o corte de despesas, e não o aprimoramento do programa. Recadastramento e bloqueios de benefícios são medidas ordinárias, corriqueiras, atendem ao mandamento legal. Mas, ao longo de 2016, havia uma média mensal de 480 mil benefícios bloqueados (entre benefícios básicos e variáveis), esse número cresceu para 609 mil, em 2017, e 690 mil, em 2018. Em 2019, a média foi de 401 mil, mas em setembro, havia 801 mil bloqueados. Da mesma forma, aumentaram os cancelamentos de benefícios. Em 2018, houve uma média mensal de 690

mil deles. Em, 2017, 609 mil. E entre 2014 e 2015, esses cancelamentos eram de 188 mil ao mês. E se, 2019, a média de bloqueios foi menor, o número de cancelamentos aumentou para 1,3 milhão ao longo do ano.⁹⁵

Os recadastramentos são legalmente periódicos⁹⁶ e importantes, porque manter o programa restrito ao seu público alvo ajuda a afastar falsos argumentos que se opõem à ação de combate à pobreza. Mas os recadastramentos estão sendo motivados pela prioridade de corte de gastos. Em novembro de 2016, ao anunciar os resultados desse recadastramento, o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário afirmou⁹⁷ que esses recursos voltariam para a área social para atender às famílias que aguardavam na fila. De fato, em janeiro de 2018, foram concedidos 463 mil benefícios, contra uma média mensal de apenas 204 mil em 2016.

A existência de uma “fila” de beneficiários aguardando para serem atendidos por folgas orçamentárias não condiz com a legislação do programa. É assegurado o benefício a todas as famílias que satisfaçam as exigências e condicionalidades do programa. Não pode haver uma fila como que esperando uma vaga.

Em prol dos resultados do programa, seria importante relevar até mesmo situações momentâneas de renda acima dos limites do programa, porque essa oscilação resulta de uma das características da pobreza no Brasil: a instabilidade da renda dessas famílias. Especialmente em momentos de crise, o acesso a maiores rendas do trabalho não é constante, mas, infelizmente ocasional⁹⁸.

Com o aumento do desemprego e a queda na renda das famílias, o quantitativo dos beneficiários do Bolsa Família deveria ter aumentado muito mais. Isto não ocorreu. Uma das explicações possíveis pode ser exatamente o controle burocrático do ingresso por meio de uma fila, como vem sendo apontado em matérias da grande imprensa⁹⁹. Ao final de 2016, 500 mil famílias esperavam “uma vaga”. Em maio de 2017, outras 422 mil famílias pleiteavam o benefício. A prática de retenção de acesso das famílias mais pobres ao benefício contrapõe-se às prioridades de combate aos perversos efeitos da crise econômica.

Ao final de dezembro de 2019, os dados do CadÚnico indicavam que 2,4 milhões de famílias em situação de extrema pobreza, com plenas condições de receber benefícios, não recebiam o Bolsa Família. E 1,2 milhão de famílias situadas na faixa de pobreza estavam na mesma situação. Esse conjunto de 3,6 milhões de famílias impedidas de receber contém nada menos do que 8,4 milhões de pessoas que o governo deixou sem cobertura. A Tabela 36 mostra essa realidade ao final de 2019.

A denúncia dessa situação no começo de 2020 levou o governo a anunciar que convocaria novas famílias a receber benefícios. Mas, efetivamente, a fila não andou. O governo concedeu benefícios em janeiro para 100 mil novas famílias. Algo insignificante e inferior a 3% do total represado. Governadores, na reabertura do Congresso, em fevereiro denunciaram essa questão expondo inclusive a regionalização dos benefícios concedidos.

95 OS dados sobre o Programa Bolsa Família e o Cadastro único dessa seção são do Ministério da Cidadania, disponíveis em <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/data-explorer.php#> (acessado em 7/9/2020)

96 Em 2016, foram incorporadas seis novas bases do governo federal para cruzamento de dados: Relação Anual de Informações Sociais (Rais), Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), Sistema de Controle de Óbitos (Sisobi), Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) e Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ).

97 Notícia publicada pelo MDS em: <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2016/novembro/pente-fino-no-bolsa-familia-encontra-irregularidades-em-1-1-milhao-de-beneficios>

98 Segundo Leticia Bartholo, Secretária Adjunta Nacional de Renda e Cidadania do MDS.

99 <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/03/02/mesmo-com-crise-bolsa-familia-reduz-485-mil-beneficiarios-em-3-anos.htm> e <http://www.valor.com.br/politica/5023234/temer-suspende-aumento-do-bolsa-familia-por-falta-de-dinheiro>

TABELA 36

SITUAÇÃO DE FAMÍLIAS E PESSOAS CADASTRADAS NO CADÚNICO, EM RELAÇÃO AO RECEBIMENTO DO BOLSA FAMÍLIA

milhares

	Recebe PBF	Faixa da renda familiar per capita					TOTAL
		Extrema Pobreza	Pobreza	Sub total	Baixa Renda	Acima de 1/2 salário mínimo	
Famílias	Não	2.390	1.183	3.573	5.551	6.533	15.657
	Sim	11.131	1.671	12.802	426	0	13.228
	TOTAL	13.521	2.854	16.375	5.977	6.533	28.885
Pessoas	Não	5.437	3.043	8.480	15.880	11.046	35.407
	Sim	33.655	5.934	39.589	1.423	0	41.012
	TOTAL	39.091	8.978	48.069	17.303	11.046	76.419

Nota: Situação em dezembro de 2019

Fonte: Ministério da Cidadania

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP

Somente considerando as faixas de pobreza e extrema pobreza, havia ao final de 2019, 3,6 milhões de famílias (vide Tabela 37). Na região nordeste, residiam 37% dessas famílias, 1,3 milhão, que aguardavam benefícios. Mas, apenas 3 mil foram beneficiadas, o que representou 0,2% delas. No outro extremo, na região Sul, dos 308 mil que aguardavam, quase 30 mil foram contemplados, 9,5%.

A Tabela 37, com os dados compilados dos Secretários de Assistência Social entregues na Câmara dos Deputados em fevereiro de 2020, aponta que a distribuição dos novos benefícios não correspondeu ao tamanho da fila, nem a qualquer proporcionalidade. A diferença entre os benefícios distribuídos no Nordeste (0,2% da demanda) e na região Sul (9,5% da demanda) nunca foi explicada.

TABELA 37

FAMÍLIAS CADASTRADAS NO CADÚNICO EM SITUAÇÃO DE POBREZA E DE EXTREMA POBREZA APTAS A RECEBER BENEFÍCIO EM DEZEMBRO DE 2019 E OS BENEFÍCIOS CONCEDIDOS EM JANEIRO DE 2020

Região	Famílias em lista de espera				Benefícios concedidos jan/2020	% liberado frente demanda	Distribuição %
	Extrema Pobreza	Pobreza	Soma	%			
Nordeste	939.594	375.308	1.314.902	36,8	3.035	0,2	3,0
Norte	264.915	160.456	425.371	11,9	6.857	1,6	6,9
Centro Oeste	130.629	104.418	235.047	6,6	15.037	6,4	15,0
Sudeste	868.253	420.552	1.288.805	36,1	45.763	3,6	45,8
Sul	186.724	122.150	308.874	8,6	29.308	9,5	29,3
Brasil	2.390.115	1.182.884	3.572.999	100	100.000	2,8	100

Fonte: Documento produzido pelos secretários estaduais de Assistência Social do Nordeste e apresentado na Câmara dos Deputados em fevereiro de 2020

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP

Esse cenário, de fevereiro de 2020, onde quase 3,5 milhões de famílias ainda aguardavam para receber o seu direito ao Bolsa Família, é a porta de entrada do país na pandemia, com quase 25 milhões de trabalhadores ocupados por conta própria e outros 12 milhões de empregados sem carteira. Ao todo, havia 38 milhões de trabalhadores informais¹⁰⁰. As medidas de isolamento social e a bruta recessão que se seguiram encontraram, por parte do governo, a mesma insensibilidade social: a primeira parcela do benefício assistencial somente foi paga ao final de abril.

Documento do Banco Mundial¹⁰¹, anterior à pandemia, relaciona a expansão da pobreza na América Latina e no Caribe à incapacidade de devolver cenários de crescimento econômico na região. Para o Brasil, o relatório aponta como um dos fatores para o baixo desempenho o aumento da pobreza monetária de aproximadamente 3 pontos percentuais entre 2014 e 2017. Ressalta, da mesma forma, a acentuada redução da pobreza verificada durante a “Década de Ouro” (2003-2013), e como a atual fase transformou parte dos ganhos sociais em temporários. Além do crescimento econômico, o Banco Mundial associa esse resultado de redução da pobreza (em um percentual de 35%) a políticas redistributivas, com transferências monetárias condicionadas (TMC), a exemplo do Bolsa Família. Essas transferências (TMC) “são desenhadas como programas sociais “estruturais” que visam a reduzir a pobreza de longo prazo (e intergeracional) por meio de transferências monetárias efetuadas em troca de investimentos das famílias em saúde e capital humano/educação”. Como a maior parte dos efeitos da redução da pobreza esteve associada ao ciclo econômico, era de se esperar que esses ganhos sociais não fossem permanentes, exigindo atenção especial dos governos. Segundo o documento, a maioria dos países da região conta com TMC sofisticadas que continuam a contribuir para a redução da pobreza. Mas, ressalta a ausência (ou insuficiência) de programas sociais, tais como Seguro Desemprego, “destinados a ajudar os pobres e vulneráveis durante os aumentos cíclicos da pobreza. Esses “absorvedores de choque” (ou amortecedores cíclicos) têm ampla presença nos países desenvolvidos e constituem uma agenda social pendente para a região.”

O “congelamento” do Bolsa Família, nesta fase de queda do PIB e de baixo crescimento, e os ataques governamentais a ele dirigidos ignoram a precarização do quadro social brasileiro e o quanto isso pode ser desagregador, prejudicando gerações.

Esse estudo reitera outra publicação de 2017 do próprio Banco Mundial¹⁰², que já alertava para o aumento da pobreza e da pobreza extrema (em 2016 e, em patamares superiores em 2017) em função da recessão. À época, em um cenário mais otimista, que não se realizou, o número de pessoas extremamente pobres cresceria de 6,8 milhões em 2015 para 8,3 milhões em 2016 e para 8,5 milhões em 2017, elevando a proporção de pessoas extremamente pobres de 3,4% em 2015 para 4,1% em 2016 e 4,2% em 2017. Os moderadamente pobres aumentam de 17,3 milhões em 2015 para 19,6 milhões em 2016 e 19,8 milhões em 2017. Assim, as pessoas pobres passam de 8,7% para 9,7% em 2016. No cenário mais pessimista, que se demonstrou mais próximo da realidade, a taxa de pobreza extrema continuaria crescendo, chegando a 4,6% em 2017, um crescimento de 2,6 milhões no número de pessoas extremamente pobres entre 2015 e 2017. Não é de se estranhar que o número de famílias que passaram a fazer jus ao benefício variável da superação da pobreza (BSP) tenha crescido em 1,3 milhão (de 5 milhões para 6,3 milhões) nesse período (como mostrado na Tabela 35).

100 Somando-se empregados sem carteira, domésticos não registrados, trabalhadores por conta própria e empregadores sem registro. Dados da PNAD-C relativa ao trimestre terminado em fev/2020.

101 Relatório semestral - Como o ciclo econômico afeta os indicadores sociais na América Latina e no Caribe? (<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31483>)

102 https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/02/NovosPobresBrasil_Portuguese.pdf

O relatório já sugeria que o programa Bolsa Família fosse ampliado em seus critérios de acesso e dotações orçamentárias para impedir que os ganhos de combate à pobreza fossem tão brutalmente revertidos. Mas, atender a essa recomendação não foi uma das prioridades do governo federal.

4.3. AS DESPESAS COM AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE

A Análise da Seguridade Social acompanha a evolução das despesas com ações e serviços públicos de saúde em um processo de aproximação às determinações da Lei Complementar n.º 141, de 2012, que regulamentou, entre outras questões, a aplicação mínima de recursos para o setor.

Na edição de 2018 foi abordado¹⁰³, o histórico processo de subfinanciamento do setor, que se agravou nesse terceiro ano de aplicação das disposições da EC n.º 95 – do teto de gastos. Nesta Edição convidamos três pesquisadores da área da Saúde pública para contribuir com o debate. As tabelas com os dados históricos da Análise da Seguridade Social encontram-se no Anexo de Dados, ao final desta Edição.

4.3.1. ANÁLISE DAS DESPESAS COM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE EM 2019

SILVANA SOUZA DA SILVA PEREIRA ¹⁰⁴

BRUNO MORETTI ¹⁰⁵

GILBERTO PUCCA ¹⁰⁶

BREVE HISTÓRICO DO FINANCIAMENTO DO SUS

Antes do Sistema Único de Saúde - SUS, o sistema de saúde brasileiro era segmentado, excludente e focalizado. Poucas ações eram universais e únicas em todo o país, o que tornava a atenção à saúde pública e privada descoordenada e, sobretudo, desigual.

Nessa época, uma parcela significativa da população não tinha direito à assistência à saúde e disputava os poucos recursos dos orçamentos públicos destinados ao Ministério da Saúde e secretarias de saúde de estados e municípios, ou dependiam de recursos provenientes da caridade, aplicados em serviços prestados por entidades religiosas ou filantrópicas. Apenas os trabalhadores com carteira de trabalho dispunham de assistência à saúde, oriunda de seus vínculos trabalhistas.

Entre as décadas de 1970 e 1980, algumas iniciativas foram implantadas no sentido de levar serviços de saúde à população mais desassistida, dentre as quais, podemos destacar o Programa de Interiorização de

¹⁰³ No texto de Francisco Funcia, “Sistema Único de Saúde – 30 Anos: Do subfinanciamento crônico para o processo de desfinanciamento decorrente da Emenda Constitucional 95/2016”

¹⁰⁴ Odontóloga, mestre e doutoranda em Saúde Pública pela Escola Nacional de Saúde Pública

¹⁰⁵ Economista pela UFF, mestre em Economia pela UFRJ, Doutor e Pós-Doutor em Sociologia pela UnB

¹⁰⁶ Especialização em saúde pública (1987), mestrado em Epidemiologia do Envelhecimento pela Escola Paulista de Medicina (1998) e doutorado em Ciências da Saúde pela UNB (2013). Professor da Faculdade de Ciências da Saúde da UnB

Ações de Saúde e Saneamento (Pias), as Ações Integradas de Saúde (AIS) e o Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde (SUDS). Esses foram os principais embriões para a criação do SUS.

Contudo, a exclusão da parcela da população mais pobre ainda era bastante significativa no final dos anos 1980. Como o Brasil não contava com um sistema público universal, os resultados eram pouco alvissareiros. Os dados de mortalidade infantil, por exemplo, sinalizam que as ações universais de saúde ainda eram tímidas.

Por meio de forte participação e mobilização da sociedade, a saúde foi inscrita na Constituição Federal de 1988 como direito de todos e dever do Estado. Além da universalidade, a Carta Magna estabeleceu entre os princípios e diretrizes do SUS a integralidade da atenção e a descentralização das ações. Bem como, declarou a saúde como integrante da Seguridade Social, junto com a previdência e a assistência social.

A Constituição Federal de 1988, criando a Seguridade Social, definiu que ela deveria ser financiada com recursos dos orçamentos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, bem como de contribuições sociais.

Após a perda de receita provocada pela subtração dos recursos previdenciários ao financiamento da saúde, foram iniciados movimentos da sociedade organizada e do Congresso Nacional que visavam garantir a vinculação de recursos financeiros para o SUS. Uma iniciativa de vinculação de recursos foi apresentada em meados de 1993 e teve como autores os deputados Waldir Pires (BA) e Eduardo Jorge (SP), constituindo a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 169/1993.

Em movimento contínuo, outras proposições foram apresentadas no Congresso Nacional entre 1993 e 1999, sendo aglutinadas e dando origem à Emenda Constitucional nº 29, de 2000. Essa emenda definiu montantes mínimos a serem aplicados pela União, estados e municípios em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS).

Quanto à União, os recursos a serem aplicados no ano 2000 deveriam ser o total empenhado no exercício de 1999 acrescido de, no mínimo, 5%. A partir daí, o valor mínimo seria o aplicado no ano anterior, corrigido pela variação nominal do PIB. Os estados e o Distrito Federal deveriam aplicar, no mínimo, 12% da receita de impostos, ao passo que os municípios deveriam aplicar 15%, admitido, para os entes subnacionais, o alcance do valor estabelecido de forma gradual. A definição de Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) contabilizada nos valores mínimos de aplicação constou na LC nº 141, de 2012.

Entre 2000 e 2015, foi possível perceber a inovação e a ampliação substantivas em políticas de saúde. Houve um esforço das três esferas governamentais, embora com recursos ainda insuficientes. Mas apenas pelo fato de ser um financiamento estável permitiu aos entes federados planejarem suas ações com resultados mais efetivos.

A Estratégia Saúde da Família (ESF), que tinha uma cobertura de 32% em 2000, passou para 63,4% em 2019. O Brasil Sorridente, também inexistente até 2003, atingiu uma cobertura populacional de 40%, priorizando os mais pobres. Diversos programas foram criados, como o Farmácia Popular, o Mais Médicos e o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – SAMU, materializando as diretrizes constitucionais relativas ao SUS.

Do ponto de vista do financiamento, os avanços foram possíveis em razão da Emenda Constitucional nº 29, de 2000, que induziu o aumento real dos gastos de saúde de todos os entes. No entanto, o crescimento dos estados e, sobretudo, dos municípios foi mais intenso que o da União, de modo que a participação desta, no gasto público de saúde passou de 58% em 2000 para 43% em 2015. A rigor, a

participação da União ficou estável e girando em torno de 1,7% do Produto Interno Bruto (PIB) entre 2000 e 2015, enquanto a participação dos demais entes federados aumentou 1 ponto percentual do PIB.

Portanto, a aprovação da EC nº 29 teve impactos diferenciados em cada ente da federação e pode ser considerada bem-sucedida na busca do objetivo de atender ao Princípio Constitucional da Descentralização, ampliando a participação de estados e municípios no financiamento das ações e serviços de saúde. Além disso, garantiu algum planejamento para os gestores de saúde, tendo em vista a vinculação dos recursos, previamente definida.

Contudo, mesmo diante da vinculação de recursos, em 2015 o gasto público em saúde encontrava-se em torno de 3,8% do PIB, percentual muito inferior àquele aplicado por outros países que possuem sistemas universais de saúde. No Reino Unido, por exemplo, o gasto público de saúde corresponde a quase 8% do PIB, mais que o dobro do Brasil. Ademais, apesar de cerca de $\frac{3}{4}$ da população depender exclusivamente do SUS, os gastos públicos representam menos da metade das despesas totais de saúde do país.

Considerando que aproximadamente 24% da população é beneficiária dos planos privados de assistência à saúde e que mais da metade do gasto do setor é destinado a esse público, manifesta-se a iniquidade na aplicação dos recursos em saúde no Brasil.

Outro dado relevante para demonstrar os reduzidos investimentos governamentais em saúde no Brasil, em comparação internacional, é o gasto público per capita no setor, ajustado em função da paridade do poder de compra. Enquanto o Brasil despendia, em 2017, US\$ 617, países como Chile, Grécia, Argentina e Uruguai aplicaram mais de US\$ 1.000. O Reino Unido, país com sistema universal de saúde, gastou US\$ 5.139, quase seis vezes mais que o valor aplicado em saúde pública no Brasil. Esses dados estão relacionados na Tabela 38.

TABELA 38

GASTO PÚBLICO EM SAÚDE, EM PAÍSES SELECIONADOS

País	Gasto público com saúde em US\$ PPP
Brasil	617
Chile	1.116
Grécia	1.381
Argentina	1.388
Uruguai	1.489
Portugal	1.933
Espanha	2.450
Itália	2.675
Inglaterra	3.445
Canadá	3.633
França	3.863
Alemanha	4.600
Estados Unidos	5.139

Nota: Dados relativos a 2017. Purchasing power parity - PPP, Paridade do Poder de Compra – PPC, em português.

Fonte: Organização Mundial de Saúde.

Organização: Autores.

Diante do quadro de subfinanciamento crônico do SUS, diversas entidades criaram o Movimento Saúde + 10, que defendeu a aprovação de proposta para que a União passasse a aplicar 10% da Receita Corrente Bruta – RCB no setor. O projeto coletou quase 2 milhões de assinaturas em todo o Brasil. No entanto, o Congresso Nacional aprovou uma EC com previsão de recursos significativamente menor. A EC nº 86, promulgada em 2015, previa que a União aplicaria 15% da Receita Corrente Líquida – RCL em saúde, índice que seria alcançado ao longo de cinco anos. A crise econômica afetou fortemente a RCL da União, de modo que o novo piso sequer garantia, em 2016, a manutenção dos patamares já aplicados em 2015. Além dos baixos valores mínimos de aplicação, a EC 86 estabelecia que as emendas individuais impositivas e os recursos dos royalties de petróleo seriam contabilizados no piso de saúde (e não como gastos adicionais), agravando o financiamento do setor.

Para piorar o quadro, em 2016, foi aprovada nova regra constitucional, que congelava, por vinte anos, o valor mínimo obrigatório de gastos federais de saúde em 15% da RCL de 2017. A próxima seção mostrará os efeitos da nova regra sobre o financiamento do SUS, com destaque para o ano de 2019.

O impacto da EC 95 sobre o SUS em 2019

Em 2017, entrou em vigor o Novo Regime Fiscal – NRF, aprovado pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016. O NRF determinou que, em 2017, o limite da despesa primária seria dado pelo valor pago em 2016, inclusive os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigido em 7,2%. A partir de 2018, o teto da despesa primária seria equivalente ao limite do exercício anterior, atualizado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.

A EC 95 também criou um novo valor mínimo obrigatório para as ações e serviços públicos de saúde, congelando-o em 15% da RCL de 2017. A partir de 2018, o mínimo seria atualizado pelo IPCA.

O teto de gastos se aplica ao conjunto das despesas primárias (por Poder ou órgão autônomo). Na medida em que o PIB tenha algum crescimento real (conforme ocorreu entre 2017 e 2019), limitar as despesas ao IPCA significa prever que elas sofrerão redução como proporção do PIB. Isto é, a EC 95 não implica apenas um congelamento da despesa, mas sua redução em relação ao PIB. Para operar esta redução, o governo federal se vale de instrumentos, entre eles, o próprio congelamento do piso de saúde, que permite que os gastos do setor já não acompanhem o crescimento da RCL.

A Tabela 39 mostra a evolução das despesas de saúde entre 2013 e 2019, em termos nominais, reais, per capita e como proporção da RCL. Especialmente, vale destacar a queda das despesas de saúde de 15,8% para 13,5% da RCL, materializando o objetivo central da EC 95: os acréscimos de receita não devem ser repassados ao financiamento dos serviços públicos demandados pela população, diante do teto de gastos. Estima-se que, até 2036, as despesas de saúde poderão representar cerca de 10% da RCL.

Ademais, percebe-se que, entre 2017 e 2019, houve redução dos valores reais per capita aplicados em saúde pelo governo federal de R\$ 594 para R\$ 582, mesmo com a pressão crescente de recursos em razão da elevada inflação do setor, da transição epidemiológica, demográfica e nutricional, da incorporação tecnológica, entre outros fatores.

TABELA 39

DESPESAS DE SAÚDE, EM VALORES NOMINAIS, REAIS, PER CAPITA E A SUA PROPORÇÃO COM A RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

Ano	R\$ milhões			Despesas nominais/RCL	%
	Despesas nominais	Despesas reais ⁽¹⁾	Despesas reais per capita ⁽¹⁾		
2013	83.053	116.467	579	12,70	
2014	91.899	121.200	598	14,30	
2015	100.055	121.029	592	14,80	
2016	106.235	118.177	573	15,00	
2017	114.701	123.343	594	15,80	
2018	116.821	121.182	581	14,50	
2019	122.270	122.270	582	13,50	

Nota: ⁽¹⁾ Em valores reais, pelo IPCA médio de ano.

Fonte: Siops - Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde para despesas; RREO, para RCL; IBGE, para o IPCA médio e população.

Elaboração dos autores.

Os dados mostram, sob diferentes ângulos, a redução dos recursos federais de saúde entre 2017 e 2019. No entanto, vale indagar: qual o tamanho da perda de recursos do SUS em 2019 em razão do congelamento do piso de aplicação do setor pela EC 95? Uma maneira de responder é cotejar o valor efetivamente aplicado com o piso anteriormente vigente, dado pela EC 86. Considerando a liminar concedida pelo Ministro Ricardo Lewandowski, do Supremo Tribunal Federal, no âmbito da ADI 5.595, se não estivesse em vigor a EC 95, o valor mínimo obrigatório de aplicação em saúde seria de 15% da RCL a partir de 2018.

A Tabela 40 mostra a comparação, em 2018 e 2019, entre o valor executado em saúde e o piso da EC 86, demonstrando-se uma perda acumulada de R\$ 17,6 bilhões para o SUS em 2018 e 2019. Apenas em 2019, R\$ 13,58 bilhões deixaram de ser alocados no orçamento federal de saúde em razão do congelamento do piso pela EC 95.

TABELA 40

PERDAS PARA O SUS EM FUNÇÃO DO CONGELAMENTO DO PISO DE APLICAÇÃO PELA EC 95

Ano	Valores correntes, em R\$ milhões			
	RCL	Despesa empenhada de saúde	Piso EC 86 (15% da RCL)	Perda SUS (Despesa - Piso EC 86)
2018	805.348	116.821	120.802	3.981
2019	905.659	122.270	135.849	13.579
TOTAL	1.711.007	239.091	256.651	17.560

Fonte: Fonte: Siop e RREO.

Elaboração dos autores.

Os números contrastam com as previsões dos defensores do NRF, segundo os quais os gastos de saúde não seriam afetados, já que o teto de gastos se aplica ao conjunto das despesas primárias. No entanto, diante do congelamento do piso de saúde pela EC nº 95, a nova regra permitiu que os gastos de saúde fossem reduzidos como proporção da RCL.

Além desta perda, cumpre assinalar que, dentro dos valores aplicados em saúde, estão compreendidos recursos crescentes alocados por parlamentares. Em 2019, este valor representou 10% do orçamento de ações e serviços públicos de saúde. Neste sentido, o ano de 2019 é marcado pelo desfinanciamento do setor de saúde, mas também por uma crescente “parlamentarização” da despesa, reduzindo ainda mais o espaço de gastos definidos conforme os critérios e as instâncias de gestão do SUS, já que a destinação de parcela dos recursos passa a depender de variáveis próprias à política, e não de fatores sanitários.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O SUS é um sistema cronicamente subfinanciado. O Brasil é o único caso no mundo de país com sistema universal em que os gastos públicos representam menos da metade das despesas totais do setor. A isso se soma o desfinanciamento do setor pela EC 95, justamente num contexto de maior pressão por recursos para financiar serviços públicos de saúde. Esse quadro ocorre em meio a um contexto de piora recente da mortalidade infantil, volta do sarampo e aumento de quase 500% nos casos de dengue entre 2018 e 2019, para citar algumas questões. A própria pandemia do coronavírus implica maior demanda pelos serviços da rede pública de saúde.

Vale lembrar que 75% da população utiliza exclusivamente o SUS e, diante da crise econômica, milhões de pessoas já perderam acesso à saúde suplementar. Ante o exposto, conclui-se pela urgência de alterar as regras de financiamento da saúde no Brasil, especialmente as relativas à EC 95/2016. Do contrário, as perdas orçamentárias para o SUS verificadas em 2019 se estenderão por todo o período de vigência da EC 95, inviabilizando a saúde como dever do Estado e direito universal, conforme disposto na Constituição Federal de 1988, e afetando frontalmente os indicadores de saúde da população brasileira.

4.4. ASSISTÊNCIA SOCIAL GERAL

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

Desde 2012, estão em curso políticas para reafirmar o Sistema Único de Assistência Social – SUAS e a expansão e interiorização das redes de Centros de Referência da Assistência Social - CRAS e de Centros de Referência Especializada da Assistência Social - CREAS. O aumento das despesas com investimentos verificado entre 2012 e 2015 aponta nessa direção. A queda que pode ser observada nessas programações desde 2016 responde à política de contenção de gastos do governo federal.

Em 2019, as despesas com ações e serviços de assistência social foram de R\$ 9,8 bilhões, um valor inferior aos R\$ 10,5 bilhões de 2018 e aos de 2017. A Tabela 41 apresenta a evolução recente das despesas do MDS, excetuadas as relativas ao pagamento de benefícios do Bolsa Família e dos de prestação continuada da LOAS e RMV. Ressalte-se que em 2017, há um aparente crescimento dessas despesas que pode ser

explicado pela junção das despesas relacionadas à incorporação do Ministério da Previdência Social. Essa reforma administrativa transferiu para as contas do MDS despesas que estavam no INSS.

Para facilitar o acompanhamento da série histórica, a Tabela 41 apresenta um somatório de despesas onde são excetuadas aquelas que se expandiram pelos efeitos das incorporações ministeriais. Basicamente são subtraídas as despesas com pagamento de servidores (remuneração, auxílios e outras vantagens), permitindo acompanhar a evolução de despesas dos diversos programas e ações assistenciais. Em 2014, essa soma¹⁰⁷ era de R\$ 6,8 bilhões e a sua série é majoritariamente decrescente até 2017. Os crescimentos ocorridos em 2018 e 2019 não permitiram recuperar as despesas nominais de 2014.

TABELA 41
DESPESAS COM AÇÕES E SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Áreas de atuação governamental	Valores correntes, em R\$ milhões								%
	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2019/2018	
Abastecimento, alimentação e Nutrição	348	687	510	563	313	324	292	-9,9	
Aquisição e distribuição de alimentos	267	637	495	525	288	298	259	-13,0	
Assistência Comunitária ⁽¹⁾	1.132	2.865	3.108	3.178	3.026	3.351	3.954	18,0	
Ações de proteção básica ⁽²⁾	nd	553	1.472	1.549	1.391	1.597	1.800	12,7	
Ações de proteção especial ⁽²⁾	nd	191	748	833	681	726	637	-12,2	
Restruturação da rede do SUAS ⁽²⁾							397		
Saneamento Básico Rural	64	159	186	130	49	171	67	-60,7	
Outras áreas de governo	172	281	1.584	1.448	6.424	6.627	5.478	-17,3	
Despesas com pessoal ativo ⁽³⁾	13	44	73	71	4.950	4.804	3.975	-17,3	
Total geral	1.716	3.992	5.388	5.318	9.813	10.472	9.791	-6,5	
Investimentos nas diversas áreas	163	358	172	240	217	584	375	-35,8	
Total, exceto Administração e benefícios aos servidores ⁽⁴⁾	1.650	3.821	5.209	5.139	4.637	5.151	5.975	16,0	

Nota: Os valores relativos a investimentos estão incluídos na totalização e nas diversas programações a que fazem parte. Em outras áreas estão incluídas as despesas operacionais do ministério responsável em cada exercício. Para 2018, são incluídos em Ações de Proteção Básica os R\$ 400 milhões distribuídos pela MP 815. (1) Assistência Comunitária inclui as programações de Assistência ao Idoso, à Pessoa com Deficiência e à Criança e ao Adolescente. (2) Detalhamento que integra o total em Assistência Comunitária. (3) Detalhamento incluído em Outras Áreas de Governo, em 2017, há o reflexo da transferência de despesas operacionais da Previdência Social e em 2019, do grande número de aposentadorias nas agências de serviços. (4) Em 2017, o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário passou a acumular funções de previdência e de desenvolvimento agrário. Em 2019, essas ações passaram para o Ministério da Cidadania. Para acompanhar a série histórica, foram excluídas as despesas resultantes dessa fusão (despesas com Administração e com benefícios aos servidores).

Fonte: Siga Brasil - SF.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

A tabela mostra como algumas despesas típicas da assistência social ligadas às questões de segurança alimentar (especialmente a aquisição de alimentos da agricultura familiar) e do saneamento básico rural têm uma tendência decrescente ao longo de diversos exercícios.

Em relação à aquisição de alimentos da agricultura familiar, os valores nominais de 2019, R\$ 259 milhões, são inferiores aos de 2005, R\$ 267 milhões; são inclusive inferiores à metade do realizado em 2010. Essas aquisições são importantíssimas para assegurar maiores rendimentos para a agricultura familiar, distribui e interioriza renda em nosso país, alcançando segmentos sociais mais pobres.

107 Como pode ser visto nos dados do Anexo VIII Assistência Social, ao final desta publicação.

Outra queda substantiva de recursos está associada a ações relacionadas ao acesso à água, para consumo e produção, também fundamentais para a cidadania, o desenvolvimento e a inclusão produtiva de comunidades tradicionais e dos vários outros segmentos populacionais do campo. Essas ações estão incluídas em Saneamento Básico Rural. Elas cresceram muito desde 2010, quando atingiram a marca de R\$ 160 milhões. Em 2013, alcançou R\$ 817 milhões. Elas inclusive respondem ao agravamento da seca, especialmente no Nordeste. Em 2017, foram aplicados apenas R\$ 49 milhões nessas programações. Em 2018, cresceram para R\$ 149 milhões, mas em 2019, foram apenas R\$ 67 milhões. Desde 2008, esses números somente não foram piores do que em 2017.

Em assistência comunitária, estão programações que contribuem para o financiamento da estruturação da rede de serviços de proteção social, são transferências fundo a fundo para estados e municípios, para o funcionamento dos núcleos de atendimento dos CRAS e CREAS, entre outros. De 2014 a 2017, há uma sistemática queda em relação aos anos anteriores, o que demonstra a inversão de prioridades determinada pelo governo e ainda uma insensibilidade frente ao aumento da pobreza, quando o crescimento da demanda pelos serviços assistenciais, própria dos momentos de crise, vem sendo ignorada.

Outro ponto que merece ser abordado em 2019 é a drástica redução das despesas com pessoal ativo decorrente da aposentadoria de servidores das agências e postos de atendimento previdenciário. Os valores caíram de R\$ 4,8 bilhões, em 2018, para R\$ R\$ 4 bilhões, 17,3%¹⁰⁸. Essa corrida à aposentadoria responde à reforma da previdência, aprovada ao final de 2019, que pelas regras de transição aprovadas, praticamente não deixou alternativas aos servidores. Essa queda do pessoal ativo trouxe muitos problemas para o atendimento e para a concretude do direito à aposentadoria e aos benefícios sociais, especialmente da LOAS. É um dos elementos que resultaram na construção de uma enorme fila de pessoas que não alcançaram os seus direitos. Em relação a esse fato, não se pode desresponsabilizar o governo que não adotou medidas permanentes para a recomposição dos quadros de pessoal.

Os investimentos nessa área também foram reduzidos. Em 2019, eles somaram R\$ 375 milhões, uma queda de 36% em relação aos valores de 2018. Essa redução acompanha basicamente a queda das despesas em investimento no saneamento rural, que caíram de R\$ 127 milhões para apenas R\$ 47 milhões¹⁰⁹.

4.5. PREVIDÊNCIA SOCIAL - DESPESAS COM PESSOAL E OUTRAS DESPESAS ADMINISTRATIVAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Esse grupo de despesas analisa programações administrativas e operacionais da Previdência Social, já que as despesas com pagamento de benefícios estão abordadas em outros capítulos. Assim, até 2016, preponderam as despesas com pessoal ativo¹¹⁰, modernização tecnológica e com instalação e funcionamento das unidades de atendimento. A partir de 2017, há uma diminuição em virtude das transferências das despesas

¹⁰⁸ Essa diminuição das despesas com pessoal ativo corresponde a um aumento das despesas com inatividade de servidores, dentro da Função Assistência Social de R\$ 5,9 bilhões para R\$ 6,6 bilhões.

¹⁰⁹ O Anexo XIII – Assistência Social apresenta com detalhes toda a série de investimentos.

¹¹⁰ As despesas de pessoal, incluídas na Tabela 35 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.

administrativas para o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, e em 2019, para o Ministério da Cidadania, que assumiram a rede de atendimentos do INSS e outras ações relacionadas à prestação dos serviços aos segurados da Previdência.

A Tabela 42 apresenta as despesas administrativas e operacionais desses serviços, exceto as despesas com benefícios. Para facilitar o acompanhamento da série histórica, no destaque foram subtraídas as despesas relacionadas com pessoal, vencimentos, auxílios e outros benefícios, que acabaram deslocados para outra estrutura administrativa. Assim, a resultante é um conjunto de outras despesas operacionais, importantes para a prestação dos serviços previdenciários.

TABELA 42

DESPESAS RELACIONADAS COM A PREVIDÊNCIA SOCIAL, EXCETUADOS OS BENEFÍCIOS

Valores correntes, em R\$ milhões %

Áreas de atuação governamental	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2019/2018
Previdência Básica	520	862	1.084	1.047	1.058	1.129	1.098	-2,8
Normalização, qualidade, fiscalização, inteligência e tecnologia de informação	381	569	540	968	566	559	587	4,9
Administração	1.975	3.588	4.683	4.694	55	53	169	221,4
Outras atividades	528	741	1.000	994	824	598	532	-11,1
Total	3.404	5.759	7.306	7.702	2.503	2.339	2.385	2,0
Investimentos nas diversas áreas	72	156	25	55	34	35	36	2,9
Total, exceto despesas deslocadas com a fusão de ministérios ⁽¹⁾	1.226	1.859	2.266	2.543	2.019	2.134	1.880	-11,9

Nota: Os valores relativos a investimentos estão incluídos na totalização e nas diversas programações a que fazem parte. (1) A partir de 2017, parte dessas despesas está apropriada no grupo Assistência Social, porque o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário passou a acumular essas funções e, da mesma forma o Ministério da Cidadania em 2019. Para manter uma série histórica, foram subtraídas as despesas deslocadas desse quadro com a fusão (associadas a Administração e benefícios aos seus servidores)

Fonte: SIAFI – extração Siga Brasil - SF.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Vale sempre ressaltar que as despesas com pessoal relacionadas aos postos de atendimento e outras despesas correlatas são fundamentais para a prestação de serviços e o atendimento aos segurados. Mas, como essas despesas foram deslocadas na estrutura orçamentária, para o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, em 2016, é instrutivo construir uma sequência de dados que permita comparações.

Em Previdência Básica, estão os valores relacionados às despesas com perícias médicas, reabilitação, reconhecimento de direitos etc. Em 2018, essas programações receberam R\$ 1,1 bilhão, mantendo o valor em 2019, praticamente os mesmos valores desde 2013.

Em Normalização, Qualidade, Fiscalização, Inteligência e Tecnologia de Informação estão as despesas com processamentos de dados, cadastro, modernização da tecnologia da informação, auditoria, previsão e monitoramento das contribuições previdenciárias. Nesse conjunto de programações, foram gastos em 2018 R\$ 559 milhões, valor inferior ao aplicado em 2016 e em 2017. Em 2019, foram R\$ 587 milhões, menores do que o de 2016.

Em seu conjunto, descontadas as despesas com pessoal ativo e benefícios a esses servidores, as despesas com ações e serviços de previdência social somaram em 2019 R\$ 1,9 bilhão, 12% a menos

do que em 2018, igualando-se em valores nominais ao realizado em 2010. A redução dessas despesas acompanha a precarização dos atendimentos no setor e a construção de filas intermináveis de beneficiários que não alcançam os seus direitos.

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

As despesas do FAT integram o Orçamento da Seguridade Social. O Seguro Desemprego, por exemplo, a maior despesa do FAT, tem, constitucionalmente, caráter substitutivo da renda do trabalho. E o inciso III do art. 201 da Constituição Federal define esse programa como previdenciário, embora não seja operacionalizado pelo INSS. Mantendo essa coerência, a principal receita do FAT é a Contribuição Social para o PIS, incidente sobre o faturamento das empresas. Essa é uma das fontes exclusivas do Orçamento da Seguridade Social.

As despesas do FAT estão divididas em benefícios, que são o Seguro Desemprego e o abono salarial, e as demais ações do Fundo voltadas para a intermediação do emprego, qualificação profissional e desenvolvimento de diversas políticas na área do trabalho.

O FAT também financia os diversos sistemas de registro e controle do emprego, como a Relação Anual de Informações Sociais - RAIS, o Cadastro de Empregados e Desempregados - CAGED e a Pesquisa Mensal de Emprego - PME (hoje incorporada à PNAD-C).

O Seguro Desemprego garante a assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa. Também é beneficiado, independentemente de qualquer vínculo anterior, o trabalhador resgatado de regime de trabalho forçado ou da condição análoga à de escravo. Nos períodos de defeso, quando o pescador ou marisqueiro estão impedidos de exercer sua profissão, também é concedido o benefício. Doravante, com a regulamentação da Emenda Constitucional n.º 72, de 2013, todos os trabalhadores domésticos passaram a fazer jus ao benefício.

Em momentos de crise de empregabilidade setorial ou territorial, há ainda uma bolsa de qualificação para auxiliar os trabalhadores na busca ou na preservação de emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissionais. Os benefícios são concedidos, em sua maioria, em valores pouco superiores a um salário mínimo. Hoje, são destinados a trabalhadores que têm o seu contrato de trabalho suspenso.

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

Em 2015, as principais despesas do FAT foram bastante afetadas pela MP 665, convertida na Lei nº 13.134, de 2015. As mudanças reduziram o direito tanto ao Seguro Desemprego, quanto ao abono salarial. E esses efeitos foram visíveis. No Seguro Desemprego, mesmo com o aumento da desocupação, as despesas cresceram apenas 4,7%, o que não corresponde sequer ao aumento concedido ao salário mínimo, importante referência para esse benefício.

A redução do direito ao Seguro Desemprego foi construída pela diminuição das prestações e pelo aumento das carências exigidas para o acesso ao benefício.

Antes, era exigido que o trabalhador estivesse empregado por seis meses entre as requisições do benefício. Com a MP, o governo pretendia regras mais rígidas para a sua concessão. Durante a tramitação, a carência exigida diminuiu, mas ainda assim, muitos desempregados continuaram afastados do benefício. Nos termos da Lei nº 13.134, para pedir o benefício pela primeira vez o trabalhador precisa ter estado empregado por 12 meses consecutivos nos 18 meses anteriores à demissão. Para a segunda vez, serão exigidos nove meses de trabalho nos 12 meses anteriores à demissão. Nas demais solicitações, serão necessários seis meses ininterruptos de trabalho antes da demissão.

A legislação também foi alterada no quantitativo de benefícios a que o trabalhador faz jus. Com a regra anterior, o trabalhador tinha direito a três parcelas para cada doze meses de trabalho formal. Com a nova legislação, na melhor das hipóteses, para as duas primeiras solicitações, o trabalhador teria direito a cinco parcelas a cada dois anos, na hipótese de ter trabalho registrado em 23 dos últimos 24 meses. Uma raridade. Se não, teria direito a apenas quatro prestações a cada biênio, se lograr nesse intervalo pelo menos 6 meses de emprego formal.

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

Em relação ao Seguro Desemprego, em suas várias modalidades, em 2015, essas despesas somaram R\$ 38,1 bilhões. Em 2016, essa soma caiu para R\$ 37,8 bilhões. Em 2017, foram R\$ 38 bilhões. Em 2018 e 2019, ficaram praticamente estabilizadas em R\$ 36,3 bilhões, um valor inferior a 2015. Desnecessário reafirmar a incompatibilidade entre essas despesas e o crescimento do desemprego desde então. Assim, esses resultados correspondem a um descompasso entre os requisitos para obtenção do benefício e a realidade do mercado de trabalho.

Primeiro, há uma grande exclusão da maioria dos trabalhadores ocupados, que não estão empregados com carteira em contratos por prazo indeterminado. A desocupação para esses trabalhadores não encontra socorro no programa do Seguro Desemprego. A rotatividade do mercado de trabalho e o crescimento do número de contratos temporários ou por prazo determinado não permitem, mesmo para aqueles empregados, o pleno acesso ao benefício, quando há o término dos seus contratos.

E, ainda assim, a quantidade de prestações a que o trabalhador tem direito não corresponde ao alongado tempo de recolocação existente hoje. Um estudo da Fundação Seade-Dieese na região metropolitana de São Paulo indica que em março de 2018, a média era de 47 semanas, quase um ano. No mesmo mês de 2015, foi de 24 semanas. Assim, em três anos, o período praticamente dobrou. No mesmo sentido, a pesquisa “O desemprego e a busca por recolocação profissional no Brasil”, realizada pelo Serviço de Proteção ao Crédito (SPC Brasil) e pela Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas (CNDL), em fevereiro de 2018, em todas as capitais, mostra que o tempo médio de desemprego já chega a 14 meses entre os entrevistados. Em 2016, esse tempo era de 12 meses. Depois de recebidas as prestações a que tem direito (5 ou menos), esse trabalhador que permanece desempregado ou que se ocupa em posições precárias ou por conta própria deixa de fazer jus a qualquer benefício do FAT. Foi excluído do orçamento público.

O estudo do Banco Mundial¹¹¹ publicado em abril de 2019 sobre “Como o ciclo econômico afeta os indicadores sociais na América Latina e no Caribe?” identifica a ausência de eficácia, em muitos países, e

111 Relatório semestral - Como o ciclo econômico afeta os indicadores sociais na América Latina e no Caribe? (<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31483>)

pode-se dizer, inclusive o Brasil, de programas sociais, destinados a ajudar os pobres e vulneráveis durante os aumentos cíclicos da pobreza. Esses “absorvedores de choque” (ou amortecedores cíclicos) têm ampla presença nos países desenvolvidos e constituem uma agenda social pendente para a região. No Brasil, atualmente, o Seguro Desemprego não consegue cumprir esse papel.

Para as despesas com o abono salarial, os valores caíram em 2015 (em 2014, foram R\$ 15,9 bilhões¹¹²), em função das mudanças legislativas e normativas (parte das despesas foi postergada). Naquele ano, o pagamento de vários benefícios foi adiado, por uma agenda diferenciada de pagamentos. Somente foram pagos 13,7 milhões de benefícios dos 23,6 milhões devidos. Em 2016, retomado o fluxo normal, foram gastos R\$ 17,9 bilhões em abono. Em 2017, as despesas caíram para R\$ 16,2 bilhões; e em 2018, R\$ 17,3 bilhões. Em 2019, foram de 17,5 bilhões, inferiores aos valores aplicados em 2016.

Pesa sobre esse resultado a diminuição dos trabalhadores que estiveram registrados no ano anterior. O aumento do desemprego e da informalidade diminuiu a quantidade de trabalhadores aptos a receber o benefício.

A Tabela 43 apresenta esse conjunto de despesas nos diversos exercícios.

TABELA 43

PAGAMENTOS REALIZADOS COM BENEFÍCIOS DO FAT E AS DESPESAS DAS OUTRAS AÇÕES DO FUNDO

	Valores correntes, em R\$ milhões								%
	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2019/2018	
Seguro-Desemprego	8.396	19.235	38.054	37.772	38.007	36.289	37.389	3,0	
Seguro-Desemprego ao Pescador Artesanal	212	1.179	38.054	37.772	38.007	36.289	37.389	3,0	
Seguro-Desemprego ao Trabalhador Doméstico	9	20							
Seguro-Desemprego ao Trabalhador Resgatado de Condição Análoga à de Escravo	2	3							
Bolsa de Qualificação Profissional para Trabalhador com Contrato de Trabalho Suspenso	4	9							
Abono Salarial	2.755	8.758	10.126	17.932	16.229	17.338	17.523	1,1	
Soma benefícios	11.378	29.204	48.180	55.704	54.236	53.627	54.912	2,4	
Outras Ações do FAT	543	551	506	551	561	542	468	-13,6	
Funcionamento de unidades descentralizadas	59	84	158	147	157	158	137	-13,2	
Manutenção do cadastro	92	58	99	177	130	198	179	-9,8	
Renumeração de agentes financeiros	88	42	31	38	7	0	0	147,4	
Outras despesas administrativas	134	150	124	113	154	135	109	-19,1	
Fiscalização, Empregabilidade e fomento ao trabalho	169	216	94	76	113	51	43	-15,4	
Benefícios e outras ações do FAT	11.922	29.755	48.686	56.255	54.797	54.169	55.380	2,2	

Nota: A partir de 2015, as designações orçamentárias não permitem distinguir as diversas modalidades do seguro-desemprego.

Fonte: Siga Brasil - SF.

Organização ANFIP e Fundação ANFIP.

112 Tabela completa no Anexo XIV - FAT

Em Outras Ações do FAT, os valores de 2019, R\$ 468 milhões foram inferiores aos de 2005! Neste conjunto de ações estão tarefas importantes que vêm sendo ignoradas ou negligenciadas pelo governo, como empregabilidade, fiscalização e fomento ao trabalho, que somaram apenas R\$ 43 milhões, o menor valor desde 2005. Logo em seguida à crise de 2008, entre 2008 e 2009, o dispêndio com essas ações chegaram a R\$ 247 milhões na média anual. Entre 2010 e 2014, foram, em média, R\$ 182 milhões. Os valores de 2019, significam que menos da décima parte das despesas em Outras Ações do FAT esteve empregada em atividades finalísticas do FAT, em um total desvio de finalidade. Mais de 90% desses recursos estão empregados em despesas administrativas, que deveriam estar sendo suportadas por outros recursos orçamentários. Ainda mais porque o trabalho e os trabalhadores andam demandando atenções e intervenções governamentais¹¹³.

4.7. OUTRAS AÇÕES DA SEGURIDADE SOCIAL

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

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

A Tabela 44 apresenta essas despesas agrupadas para melhor compreensão. Em 2015, essas ações somaram R\$ 11,7 bilhões e foram crescendo até 2018, quando chegaram a R\$ 14,6 bilhões. Em 2019, caíram ligeiramente para R\$ 14,5 bilhões.

Como vem ocorrendo desde 2015, a única despesa que cresce continuamente é a relativa a Hospitais universitários e à residência médica. Em 2019, esses valores chegaram a R\$ 9,8 bilhões.

A segunda maior conta desse conjunto é Alimentação do Educando, a Merenda Escolar. As despesas com as ações de alimentação do educando cresceram quando as políticas públicas passaram a atender da creche ao ensino médio. Primeiro, com a inclusão do ensino médio e, posteriormente, com o aumento das vagas públicas da educação infantil, creches e pré-escolas e com o aumento da educação integral. Em 2018, foram R\$ 4 bilhões e caíram ligeiramente em 2019 (-1,5%).

113 Os dados para todos os exercícios estão no Anexo XV.

TABELA 44
EVOLUÇÃO DAS DESPESAS EM OUTRAS AÇÕES DA SEGURIDADE SOCIAL
REALIZADAS EM DIVERSOS ÓRGÃOS

Especificação	Valores correntes, em R\$ milhões							%
	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019	
Assistência à Criança e ao Adolescente	33	89	46	51	43	72	144	100,7
Ações de saneamento urbano	34	1.744	1.093	553	856	914	515	-43,7
Alimentação do educando	1.227	3.039	3.771	3.477	3.906	4.042	3.980	-1,5
Hospitais de ensino e residência	983	2.673	6.619	7.806	8.652	9.406	9.780	4,0
Outras ações de seguridade social	178	39	126	122	160	188	92	-50,9
Total Geral	2.454	7.584	11.655	12.009	13.617	14.622	14.511	-0,8
Investimentos								
Assistência à Criança e ao Adolescente	9	53	27	38	27	-	126	
Hospitais de ensino e residência	48	114	178	354	301	240	195	-18,9
Saneamento Básico Urbano	34	1.741	1.077	536	854	914	515	-43,7
Outras Subfunções	13	7	2	1	2	0	7	
Total investimentos	105	1.915	1.284	929	1.184	1.155	843	-27,0

Nota: Os valores relativos a investimentos estão incluídos na totalização e nas diversas programações a que fazem parte. Em Ações de saneamento estão programações relativas a saneamento urbano, em localidades com população superior a 50 mil habitantes. As ações de saneamento em pequenas localidades e em áreas rurais são realizadas pela Funasa, entidade do Ministério da Saúde.

Fonte: Siga Brasil - SF.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Em ações de saneamento urbano, foram utilizados R\$ 914 milhões em 2018; um valor 6,7% superior aos gastos em 2017, que somaram R\$ 856 milhões. Esses valores já eram muito inferiores aos R\$ 2,9 bilhões de 2013, como mostrado no Anexo XV, ao final da publicação. Mas, em 2019, essas despesas somaram R\$ 515 milhões e caíram a quase metade dos valores de 2018 e a quase um sexto dos valores de 2013.

Também em Outras Ações da Seguridade Social, há uma diminuição histórica dos gastos em investimentos. Essas despesas estão concentradas em programações de saneamento básico urbano, para municípios com mais de 50 mil habitantes, e em obras e equipamentos nos hospitais universitários. Esses valores foram de R\$ 3,2 bilhões em 2013, e caíram em movimento quase contínuo. Em 2017 e 2018, foram de aproximadamente R\$ 1,2 bilhão; em 2019, caíram para R\$ 843 milhões.

5. AS DESPESAS COM OS BENEFÍCIOS E O RESULTADO DO RGPS EM 2019

As receitas previdenciárias, o processo de desoneração da folha de pagamentos das empresas e o mercado de trabalho foram discutidos em seções anteriores. Neste Capítulo são discutidas as despesas previdenciárias e a sua intrínseca relação com o mundo do trabalho, notadamente a adequação de carências e critérios de elegibilidade aos benefícios à realidade fática do mercado de trabalho. Também são apresentados os dados sobre o resultado do RGPS. Nesse aspecto a maior motivação é contribuir para a defesa da previdência.

A imensa maioria dos ataques à Previdência Social parte de uma construção que aponta a incapacidade presente e futura de financiamento dos benefícios. Não por acaso, as conclusões sempre apontam para a necessidade de reformas que ampliam carências e reduzem direitos. Foi assim com a reforma da previdência de 2019, será novamente assim quando, com a regulamentação das leis ordinárias e complementares, maiores restrições virão com a ampliação de exigências. Julgam ser necessário suprimir direitos dos trabalhadores. Estes, afirmam a incapacidade de a previdência arcar com o custo dos benefícios, que a questão demográfica é determinante e que há uma generosidade nas regras e condições para alcançar os benefícios. Esse discurso obriga a Previdência Social a cobrir as despesas com benefícios com as receitas próprias das contribuições previdenciárias. Ignora que os modelos previdenciários ao redor do mundo sempre fizeram previsões de aportes governamentais completando o tripé contributivo: governo, trabalhadores e empresas sustentam a previdência.

Em defesa da Previdência Social, há os que reafirmam o modelo de 1988. Alegam que os problemas atuais da previdência são conjunturais, resultado direto de problemas no mercado de trabalho; que o Estado pode e deve intervir na realidade econômica para dinamizar o mercado de trabalho, formalizar ocupações, aumentar a remuneração e a participação desses rendimentos na renda nacional. Que há o direito à previdência social e pública, como instrumento substitutivo da capacidade laborativa. Nestas condições, desenvolvem-se melhores condições de a previdência arcar com direitos de cidadania dos trabalhadores. Defendem, ainda, que é preciso aprofundar a inclusão de mais trabalhadores no sistema, elevar ainda mais o nível de formalização.

No Capítulo 3 ficou demonstrado como a desestruturação do mercado de trabalho foi importante para a construção do discurso do déficit previdenciário. Isto aconteceu durante toda a década de 1990.

Antes mesmo de ser regulamentado o conjunto dos direitos previstos no texto constitucional já eram propagadas as necessidades de reformas para restrição de direitos. E voltou a ocorrer neste último triênio, com a tramitação de duas propostas de reformas para cortar drasticamente os direitos previdenciários.

O Fórum Nacional da Previdência Social, em 2007, ocorreu quando o crescimento do emprego recuperava o RGPS, notadamente o subsistema urbano. Ficou demonstrado, mesmo tomadas isoladamente, que as contribuições previdenciárias possuíam a capacidade de cobrir as despesas com benefícios. Que os problemas financeiros e de exclusão haviam sido provocados pela precarização do mundo do trabalho, ocorrida na década de 1990. Reconheceu-se a condição superavitária da previdência urbana. Para o subsetor rural, a precarização do trabalho no campo, as sonegações, renúncias e imunidades fabricavam o chamado déficit. Foram afastados, assim, os inúmeros argumentos por mais reformas para suprimir ou diminuir direitos de natureza previdenciária. Sob um governo mais sensível aos debates do mundo do trabalho, ficou acordado que as contas previdenciárias deveriam ser divulgadas incluindo-se as renúncias e outros benefícios tributários que reduzem as receitas do sistema.

Na realidade pós 2015, reina a inação estatal, e com ela, a incapacidade de os agentes econômicos adotarem as medidas necessárias para a superação da crise, enquanto cresce a informalidade nas ocupações. Mesmo assim, as questões do trabalho, do emprego, das contribuições previdenciárias e do financiamento estatal não foram a tônica dos debates da proposta de reforma da previdência. Deveria haver uma discussão em conjunto de previdência e mercado de trabalho.

Do ponto de vista financeiro, as receitas exclusivas do RGPS estão aviltadas por inúmeras razões. Desde 2014, o crescimento do desemprego, das renúncias, da sonegação e da inadimplência afetam de forma simultânea e negativa as contribuições previdenciárias. Vários desses fatores atuaram alternadamente, mas, desde 2015, atuaram em conjunto, em uma mesma direção, diminuindo a arrecadação.

Vale lembrar que, em 2007, a Seguridade Social perdeu uma significativa fonte de financiamento com o fim da CPMF¹¹⁴. Somente da Previdência Social foram suprimidos R\$ 9,5 bilhões (em valores de 2007), o equivalente a 7% das receitas previdenciárias daquele ano – o que correspondia ao dobro da contribuição rural. Assim, o subsistema rural perdeu dois terços de seu financiamento. Somente esses valores significariam, em 2019, cerca de R\$ 22 bilhões¹¹⁵.

A Tabela 45 apresenta os resultados da Previdência Social, conforme o principal quadro divulgado mensalmente pelo governo.

Parte desses números é repetida mensalmente nos relatórios da Previdência, do Tesouro Nacional e do Banco Central. Eles não consideram o efeito das renúncias e de outros fatores que afetam diretamente a arrecadação do sistema. E, partem do pressuposto de que as contas da previdência devem se limitar a suas contribuições específicas, desconhecem o seu modelo tripartite de financiamento e o papel do Estado e da Seguridade Social na composição das receitas e na garantia dos direitos relativos à Previdência Social.

114 Em 1999, quando a alíquota da CPMF foi ampliada para 0,38% pela EC n.º 21, ficou estabelecido que a parcela da arrecadação correspondente à majoração da alíquota em 0,10% seria destinada ao custeio da Previdência Social. Como à época o subsistema urbano era superavitário, essa parcela da CPMF passou a compor o financiamento do subsistema rural.

115 Em 2008, para compensar as perdas da CPMF, o governo elevou as alíquotas do IOF e da CSLL das instituições financeiras, mas não houve vinculação dessas novas receitas à Previdência Social – nenhuma compensação ao RGPS foi feita.

TABELA 45

RECEITAS E DESPESAS DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL, CONFORME VALORES DIVULGADOS PELO GOVERNO E, NO DESTAQUE, AS DESPESAS COM JUROS DO GOVERNO FEDERAL

valores correntes, em R\$ milhões

	2005	2010	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Receitas	108.434	211.968	282.835	317.163	350.978	352.553	358.137	374.785	391.182	413.331
Despesas	146.010	254.859	316.589	357.003	394.201	436.087	507.871	557.235	586.379	626.510
Saldo	-37.576	-42.890	-33.754	-39.840	-43.224	-83.534	-149.734	-182.450	-195.197	-213.179
Saldo % PIB	-1,7	-1,1	-0,7	-0,7	-0,7	-1,4	-2,4	-2,8	-2,8	-2,9
Média de todos os exercícios	-1,6									
% benefícios cobertos por outros recursos da Seguridade	25,7	16,8	10,7	11,2	11,0	19,2	29,5	32,7	33,3	34,0
Média de todos os exercícios	21,6									
Juros nominais pagos pelo governo federal	129.025	124.509	147.268	185.846	251.070	397.240	318.362	340.907	310.307	310.115
em % PIB	5,9	3,2	3,1	3,5	4,3	6,6	5,1	5,2	4,5	4,3
Média de todos os exercícios	4,5									

Nota: Esses valores, para os anos posteriores a 2012, diferem dos apresentados na Tabela 2 e no Anexo I porque os dados divulgados pelo Ministério da Previdência não incluem a compensação integral pela Desoneração da Folha de Pagamentos, conforme apontado nos estudos da ANFIP e da Fundação ANFIP. O governo também não incorporava nesses dados a parcela da CPMF até 2007, constitucionalmente vinculada à Previdência Social.

Fonte: Secretaria de Previdência Social; BCB, para os juros

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Os números da tabela mostram como, entre 2005 e 2010, um período que inclui a crise de 2007-2009, o saldo negativo caiu, em relação ao PIB, de - 1,7% para -1,1%. E a capacidade de a Previdência Social pagar todos os benefícios com, exclusivamente, as contribuições previdenciárias subiu de 74,3% para 83,2%. Mesmo com a crise, o Tesouro, através dos próprios recursos da Seguridade Social nunca foi chamado a alocar a sua terça parte do financiamento.

Entre 2012 e 2014, no auge da formalização do emprego, da recuperação do poder de compra do salário mínimo e de aumento dos salários, a necessidade de aportes financeiros da Seguridade ficou constante em 0,7% do PIB, isso significava também que 90% dos benefícios de aposentadoria e pensões para dezenas de milhões de trabalhadores e seus dependentes era custeado com as receitas exclusivas do RGPS.

Menos de 1% do PIB é um diminuto investimento da sociedade brasileira no maior programa de distribuição de renda do país, responsável pelo sustento de milhões de famílias. Um importante instrumento de redução das desigualdades sociais e regionais; capaz de fazer girar a economia de milhares de municípios; com um grande efeito multiplicador na economia e que devolve aos cofres públicos, sob a forma dos mais diversos impostos, uma parcela significativa desse investimento.

Essa situação não poderia se manter diante da degradação da economia e do mercado de trabalho, o triênio 2017-2019 foi um período em que o país saiu da crise, mas não a superou, mantendo altos níveis de desemprego e informalidade. Os que defenderam a reforma da previdência agem como se não fosse possível promover um novo ciclo de emprego, de distribuição de renda ou de redução de desigualdades.

Essa referência toma como futuro um cenário onde o conjunto dos trabalhadores e a sociedade estejam fadados ao desemprego e as iniquidades sociais.

Nesse triênio, o aporte de recursos da Seguridade Social para a Previdência, pelos critérios expostos na tabela, ou seja, as despesas com benefícios que ultrapassaram as receitas de contribuições previdenciárias, ficaram estáveis em 2,8% do PIB e representaram 66% do financiamento. O valor nominal cresceu, mas o seu significado econômico não.

O que marca a diferença entre esses triênios 2012-2014 e 2017-2019? Entre eles, há uma grande crise em que o PIB perdeu mais quase 7%, o país perdeu 3 milhões de empregos formais, a desocupação cresceu para mais de 6 milhões de trabalhadores e a previdência acompanhou uma queda de 1,7 milhão de contribuintes. Não bastassem essas questões, a renúncia e a sonegação aumentaram.

A Tabela 46 apresenta os números de receitas e despesas do RGPS, considerando-se as renúncias e a integralização das perdas com a desoneração da folha.

TABELA 46

RECEITAS E DESPESAS DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL, COM COMPENSAÇÃO DAS RENÚNCIAS E INTEGRALIZAÇÃO DAS PERDAS COM A DESONERAÇÃO DA FOLHA

Valores correntes, em R\$ milhões

	2005	2010	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Receitas	128.887	229.906	400.301	396.121	401.253	418.826	441.620	467.891
Previdenciárias	108.434	211.968	350.978	352.553	358.137	374.785	391.182	413.331
Compensações pela desoneração não repassada			13.474	2.281	nd	nd	nd	nd
CPMF ¹	7.663							
Renúncias, exceto desoneração da folha ²	12.789	17.938	35.849	41.288	43.116	44.041	50.438	54.560
Despesas	146.010	254.859	394.201	436.087	507.871	557.235	586.379	626.510
Benefícios	141.922	246.304	382.892	424.715	493.935	541.659	568.336	604.896
Sentenças	4.088	7.229	9.351	9.619	11.597	13.269	15.119	18.254
Compensação previdenciária		1.325	1.958	1.753	2.339	2.307	2.924	3.360
Saldo Encontrado	-17.124	-24.952	6.100	-39.966	-106.618	-138.409	-144.759	-158.619
Saldo % PIB	-0,79	-0,64	0,11	-0,67	-1,70	-2,10	-2,10	-2,19
Valor médio do saldo (% PIB)	-0,90							
Saldo sobre total de despesas (%)	-11,73	-9,79	1,55	-9,16	-20,99	-24,84	-24,69	-25,32
Valor médio do saldo (% despesas)	-11,79							

Notas: ⁽¹⁾ a CPMF foi extinta em 2007. Os conflitos de informações de receitas e despesas do RGPS foram resolvidos pela opção do dado mais recente. ⁽²⁾ O valor das renúncias, nesta tabela, são os divulgados pelos Boletins do RGPS.

Fonte: Boletins Resultado do Regime de Previdência Social, da Secretaria de Previdência; Anfip, para as Compensações pela desoneração não repassada.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

As duas últimas tabelas apontam que há uma tendência de queda da necessidade de cobertura do Regime Geral determinada pela expansão da economia e do emprego, tanto em relação ao PIB, quanto em função do conjunto dos benefícios pagos. Considerando-se ou não as renúncias, recuperação e for-

malização dos empregos e salários produziram contribuições previdenciárias em volume suficiente para financiar os benefícios do sistema. Esses resultados foram produzidos diante de uma audaciosa política de valorização do salário mínimo que repercutiu fazendo aumentar o valor dos benefícios. O aumento real de 77% concedido ao mínimo, no período de abril de 2002 a janeiro de 2018, foi plenamente absorvido e as receitas cresceram ainda mais do que as despesas, a ponto de reduzir o chamado déficit, inclusive nominalmente entre 2010 e 2012.

A Tabela 46 mostra, ainda, que em 2014, as receitas, quando compensadas das renúncias, superaram as despesas com benefícios em R\$ 6,1 bilhões, 0,11% do PIB. Políticas públicas em defesa do emprego e da renda do trabalho asseguraram, ao mesmo tempo, cidadania, distribuição de renda e ainda equacionaram as contas da Previdência Social. É o que apontam os dados a partir de 2015: uma economia muito mais fraca, a retração do emprego e o aumento das renúncias reverteram a necessidade de financiamento do RGPS.

De toda forma, a parcela de benefícios que não é financiada exclusivamente pelas contribuições previdenciárias é pequena e absorvível em função dos resultados positivos em relação à distribuição de renda e da garantia que se concede ao direito constitucional à previdência. Compensando-se as renúncias, como mostrou a Tabela 46, de 2005 a 2019, em uma média que pondera todos os exercícios (e não apenas os mostrados na tabela), o valor médio dessa necessidade de financiamento é inferior a 12%. E mesmo ignorando o efeito negativo das renúncias nas receitas (dados da Tabela 45), a necessidade de recursos da Seguridade é de apenas 22%, muito abaixo da terça parte do modelo.

O RGPS demanda recursos extras, mas muito menores do que os praticados internacionalmente. Segundo o IPEA¹¹⁶, na média dos países da União Europeia membros da OCDE, os recursos do Tesouro respondiam por 36% das despesas previdenciárias – em valores antes da crise que se iniciou em 2008. Isto representa mais do que o dobro do verificado aqui em 2015 e mais de uma vez e meia a média verificada de 2005 a 2019.

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

É preciso aprofundar o debate sobre o conjunto das renúncias previdenciárias. Em sua maioria, essas renúncias não mais correspondem a políticas de inclusão previdenciária ou representam ajustes à capacidade contributiva das empresas ou pessoas. Nesses últimos anos, renúncias previdenciárias foram estabelecidas ou ampliadas em função de outras políticas, como em resposta à desindustrialização, problemas cambiais, entre outros, ou favorecimentos a determinados grupos de pressão.

E, nesses casos, o RGPS deveria ser integralmente ressarcido. Não se pode exigir equilíbrio financeiro e atuarial, como previsto legalmente, sem a integral e pronta compensação desses valores.

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

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

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

As receitas previdenciárias do subsistema urbano estão, em parte, vinculadas à remuneração do emprego formal. Os segurados pagam sobre os salários, limitados ao teto de contribuição. A maior parte das contribuições das empresas incide sobre a folha de pagamentos (mais de 50%, como mostra a Tabela 26).

As contas do subsistema urbano foram beneficiadas pelo processo de geração de empregos formais, com elevação da renda do trabalho. O quantitativo de trabalhadores registrados, segundo a RAIS, passou de 26,3 milhões ao final de 2000 para 49,6 milhões em 2014. Entre 2015 e 2017, caiu para 46,3 milhões. Em 2018, cresceu muito pouco, passando para 46,6 milhões. Ainda assim, o crescimento do emprego formal desde 2000 foi de 20,4 milhões de postos, como detalhado na Tabela 29 e no Anexo IX. Mais do que resultado econômico favorável, a ampliação da cobertura previdenciária implica maiores espaços de cidadania.

TABELA 47

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

Valores correntes, em R\$ milhões

	2005	2010	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Receitas	115.728	222.407	375.518	380.819	387.293	403.992	424.199	452.253
Total das receitas previdenciárias	105.086	207.154	344.307	345.471	350.217	365.485	381.262	404.960
Previdenciárias	105.086	207.154	330.833	343.191	350.217	365.485	381.262	404.960
Compensações pela desoneração não repassadas			13.474	2.281	nd	nd	nd	nd
Renúncias	10.642	15.253	31.210	35.347	37.076	38.507	42.937	47.293
Simples		8.809	19.535	22.495	23.282	24.181	26.374	29.419
Filantrópicas	-	6.368	10.428	11.170	11.562	12.008	12.687	12.054
Outras	10.642	75	1.247	1.682	2.232	2.319	3.877	5.821
Despesas	118.626	198.770	305.499	338.046	396.561	437.194	462.650	496.443
Benefícios	118.626	197.444	303.541	336.293	394.222	434.887	459.726	493.083
Compensações previdenciárias	0	1.325	1.958	1.753	2.339	2.307	2.924	3.360
Saldo Encontrado ⁽¹⁾	-2.898	23.637	70.019	42.772	-9.268	-33.202	-38.451	-44.190
Saldo acumulado de 2005 a 2019	186.607							
Receitas % PIB ⁽¹⁾	5,33	5,72	6,50	6,35	6,18	6,14	6,16	6,23
Despesas % PIB	5,47	5,12	5,29	5,64	6,33	6,64	6,72	6,84
Saldo ⁽¹⁾ % PIB	-0,13	0,61	1,21	0,71	-0,15	-0,50	-0,56	-0,61
Saldo divulgado pelo governo ⁽²⁾	-13.540	8.384	38.809	7.425	-46.344	-71.710	-81.388	-91.483

Notas: Despesas com benefícios urbanos incluem as despesas com a Compensação Previdência. As renúncias com o Micro Empreendedor Individual estão incluídas em Outras Renúncias.

⁽¹⁾ Considerando as renúncias, conforme determinado pelo Fórum Nacional de Previdência. ⁽²⁾ Saldo ignorando o efeito das renúncias, conforme divulgado pelo governo.

Fonte: Boletins Resultado do Regime de Previdência Social, da Secretaria de Previdência, para receitas e despesas, e RFB, Relatórios de Gastos Tributários – Bases Efetivas, para os dados de 2006 a 2017, sempre o valor mais recente de cada ano, para as renúncias.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Mesmo desconsiderando as renúncias envolvidas, as contribuições previdenciárias urbanas cresceram e passaram a ultrapassar despesas com os respectivos benefícios em 2008. E, esse saldo positivo contribuiu para o financiamento dos benefícios do subsistema rural.

Esses e outros dados podem ser acompanhados na Tabela 47.

Em 2014, a receita realizada com a arrecadação das contribuições previdenciárias do subsistema urbano, quando consideradas as renúncias e a compensação integral pelas perdas com a desoneração da folha, superaram as despesas com benefícios em R\$ 70 bilhões, 1,2% do PIB. Em 2015, esse saldo que vinha crescendo, ano após ano, diminuiu para R\$ 42,8 bilhões, representando 0,7% do PIB.

O resultado em 2015 foi inferior ao verificado nos anos anteriores. Mas, alcançar um saldo positivo, depois de três anos de baixo crescimento econômico e do agravamento do desemprego, demonstrou a correção do modelo de financiamento do sistema. Em 2016, pela primeira vez desde 2008, as despesas com benefícios do setor urbano, de R\$ 398,9 bilhões, ultrapassaram o valor dessas contribuições, de R\$ 350,2 bilhões, ou R\$ 387,3 bilhões, desconsiderando ou não as renúncias, respectivamente. Em 2017, depois de dois anos de profunda crise, o resultado negativo cresceu, atingindo a cifra de R\$ 33,2 bilhões, -0,5% do PIB. Em 2018, cresceu para R\$ 81,4 bilhões, representando -0,6% do PIB.

Os dados da tabela podem ser divididos em três períodos distintos. O primeiro, de 2005 a 2014, que inverteu as contas e permitiu um resultado positivo de R\$ 70 bilhões ao final do período. O segundo, nos anos de 2015 e 2016, período de queda acentuada do PIB, que anulou os ganhos e reverteu os resultados. O terceiro, de 2017 a 2019, quando depois da crise, o PIB saiu do estado de recessão, mas não se recupera, frente as perdas. A Tabela 48 detalha a evolução de receitas, despesas, renúncias e resultado nesses períodos.

TABELA 48

RECEITAS, RENÚNCIAS E DESPESAS DO SUBSISTEMA URBANO DO RGPS E O SALDO

Período	Receitas	Renúncias	Despesas	Saldo subsistema urbano	
				Valores correntes, R\$ milhões	
				Início do período	Final do período
2006-2014	14,0	12,7	11,1	-2.898	70.019
2015-2016	1,6	9,0	13,9	70.019	-9.268
2017-2019	5,3	8,5	7,8	-9.268	-44.190

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

Fonte: Boletins Resultado do Regime Geral de Previdência Social, da Secretaria de Previdência, para receitas e despesas, e RFB, Relatórios de Gastos Tributários – Bases Efetivas, para os dados de 2006 a 2017, sempre o valor mais recente de cada ano, para as renúncias.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

No primeiro período, as despesas cresceram 11,1% ao ano, na média anual. As renúncias aumentaram ainda mais, 12,7%. Ainda assim, com as respostas favoráveis ao emprego e à renda do trabalho, as receitas evoluíram a uma média anual de 14%. Com esses números, o sistema saiu de uma necessidade de financiamento de R\$ 3 bilhões, ao final de 2005, para um superávit de R\$ 70 bilhões, no ano de 2014.

No segundo período, o aumento das despesas foi, em média um pouco superior ao do período anterior, de 13,9%, mas trata-se de um período de profunda crise e as receitas ficaram praticamente estáveis,

com apenas 1,6% de acréscimo ao ano. Esses números não sustentaram os resultados. E o resultado anual, que encerra o ano de 2014 (R\$ 70 bilhões) é transformado em uma necessidade de financiamento de R\$ 9,3 bilhões, ao final de 2016.

No terceiro período, entre os exercícios de 2017 e 2019, o PIB e os empregos apresentaram evoluções marginalmente positivas, incapazes de recompor a produção e os níveis de ocupação. Também coincide com a vigência das regras do teto de gastos, que impedem uma ação estatal mais firme em defesa da economia, pela solução dos problemas criados pela crise. O crescimento nominal das despesas foi de 7,8% ao ano, o menor entre os três períodos. As receitas cresceram 5,3% ao ano. Mas, essa aparente pequena diferença construiu uma necessidade de financiamento de R\$ 44,2 bilhões.

Verificando o ocorrido nesses três períodos, o grande diferencial é o comportamento das receitas, que refletem o mundo do trabalho, a destruição do emprego, pela ação combinada da crise, da reforma trabalhista e as medidas posteriores de precarização das relações de trabalho, da diminuição da fiscalização do trabalho e diversas outras medidas que foram na mesma direção.

Deve-se também analisar por que as despesas do RGPS cresceram diferentemente em cada período.

Há três fatores básicos que determinam esses resultados: a reposição da inflação do ano anterior; aumentos reais concedidos ao salário mínimo; e crescimento vegetativo do número de benefícios emitidos. Em condições normais da economia e do mercado de trabalho, a correção inflacionária atua elevando na mesma proporção receitas e despesas.

Os aumentos reais para o salário mínimo decorrem de crescimentos reais do PIB. Uma maior geração da riqueza ocorrida no exercício anterior, o que normalmente vem acompanhada de mais empregos e maiores rendas do trabalho. Quanto isso ocorre, o aumento do PIB, que eleva o salário mínimo e o piso dos benefícios previdenciários, repercute positivamente nas despesas, mas também eleva as receitas. E o período de 2004 a 2014 demonstra que o crescimento dessas receitas se dá acima dos percentuais de aumento do PIB real e até das despesas.

O terceiro fator, o crescimento vegetativo dos benefícios, resulta de diversos componentes: aspectos demográficos, do mercado de trabalho e questões subjetivas, relacionadas às percepções dos segurados no que podem postergar ou antecipar uma aposentadoria em busca de melhores benefícios ou na incapacidade de ser manter ativo no mercado de trabalho.

Embora seja apontado como algoz do nosso sistema previdenciário e do direito dos trabalhadores, o Brasil não vive nem está perto de viver qualquer crise demográfica.

Em 2016, entre as faixas etárias de 16 a 23 anos – identificadas como sendo as mais propícias para a entrada no mercado de trabalho, nas diversas fases de escolarização – existiam 27,4 milhões de brasileiros. Na faixa oposta¹¹⁷, de 58 a 65 anos, havia 13,9 milhões, menos da metade. Segundo o IBGE, daqui a 10 anos, essas mesmas faixas conterão 25,6 milhões e 18,1 milhões. Em todo esse período há mais brasileiros para entrar no mercado de trabalho do que para sair dele. A principal demanda econômica e social é, portanto, a de mais e melhores empregos para todos esses brasileiros.

Somente a partir de 2037, os números dessas faixas se invertem. E mesmo assim, nesse ano, 62% da população brasileira terá entre 16 e 64 anos, teremos quase dois terços da população em idade laboral. Em 2060, último ano da estimativa do IBGE, ainda teremos 60% da população nessa faixa de idade laboral.

117 As faixas etárias de 16 a 23 anos e de 58 a 65 anos possuem, ambas, oito anos de intervalo para facilitar a comparação dos números.

Para se ter uma ideia, em 1980, o percentual da população entre 15 e 64 anos (adotando as faixas publicadas pelo IBGE¹¹⁸) era de 57,6%, inferior ao que teremos em 2060. Isto significa, proporcionalmente, menos pessoas em idade para participar da produção de bens e serviços. Se à época existiam muito menos idosos, outros 38% da população, entre crianças e adolescentes, tinham menos de 15 anos, em idade não-ativa.

O brasileiro vive mais hoje do que em 1980, e viverá mais ainda. Mas, a produtividade é muito maior do que então e pode ser maior, especialmente no Brasil, que se encontra ainda defasado das maiores economias na produção e na incorporação de tecnologias ao trabalho e ao capital. Esse aumento de produtividade e de riqueza gerada pelo trabalho precisa ser, em parte, alocada na distribuição da renda do trabalho e de direitos para a sociedade. Caso contrário, será unicamente apropriada pelo lucro das empresas, satisfazendo exclusivamente aos seus proprietários.

Os idosos e aposentados não são, nem serão, os vilões dos direitos dos trabalhadores e das contas públicas. Mas, são utilizados para criar um clima catastrófico na sua busca incessante de cortar direitos e afastar o povo e os seus interesses da disputa alocativa do dinheiro público pelos que defendem outras prioridades, mas não ousam explicitá-las.

Nestes últimos anos, os aspectos demográficos não foram os mais importantes fatores a pressionar o crescimento vegetativo das despesas com benefícios; o mercado de trabalho, sim. O aumento do desemprego, especialmente nas maiores faixas etárias aumentou substancialmente entre 2014 e 2016. Segundo os dados do Dieese, que publica os índices de desemprego desagregados por faixa etária, o desemprego para quem tem entre 50 e 59 anos, em 2014 e 2016, passou de 3,9% para 6,6%; de 4,8% para 7,2% e de 2% para 4,5%, nas regiões metropolitanas de São Paulo, Salvador e Porto Alegre, respectivamente¹¹⁹. Com quase o dobro de desemprego e com menores perspectivas, muitos se refugiaram na aposentadoria, perdendo ou não valores com o Fator Previdenciário.

Esse foi um importante aspecto para explicar o maior número de novos benefícios concedidos em aposentadorias por tempo de contribuição, em 2016. O valor de 436 mil superou em quase 33% os 328 mil de 2015. Essa proporção não encontra, nem de longe, as variações ocorridas desde 2011.

A Tabela 49 mostra os números de benefícios concedidos nos diversos tipos de aposentadoria por tempo de contribuição de 2011 a 2019.

Entre 2011 e 2015, foram concedidos, em média, 315 mil aposentadorias por tempo de contribuição a cada ano. Os números crescem, mas a uma razão de 1,8% ao ano. Mas em 2016, foram concedidos 435 mil desses benefícios, 38% acima da média e uma variação de 33% em relação ao ano anterior. Em 2017, foram concedidos 470 mil, quase 9% acima dos valores de 2016.

Pelo menos dois fatores podem ajudar a explicar esse aumento. As condições do mercado de trabalho para as mais altas faixas etárias da população ocupada, onde faltam alternativas de trabalho ou a diminuição da renda do trabalho, deslocam as pessoas que podem se aposentar para a inatividade. Outro aspecto a considerar está relacionado com a expectativa do trabalhador, que avaliando a deterioração das condições de aposentadoria antecipa o benefício.

O fator subjetivo tem muita relevância quando o trabalhador tem opção de continuar trabalhando ou formalizar o seu pedido e garantir o seu direito de aposentadoria. Tome-se o exemplo da Lei nº 13.183, de

118 A Retroprojeção populacional do IBGE apresenta números de 1980 a 2000, por faixas quinquenais de idade.

119 Somente para essas regiões metropolitanas os dados divulgados permitem a desagregação para essas faixas etárias.

2015, que estabeleceu condições mais favoráveis para a aposentadoria por tempo de contribuição¹²⁰. Criando um cenário de maiores benefícios e com empregos à disposição dos trabalhadores, muitos postergaram os seus pedidos, aumentando receitas e diminuindo despesas. No período de 2017 a 2019, ocorreu o oposto em relação a essas duas variáveis, faltavam empregos e as reformas (a pretendida em 2017 e a aprovada em 2019), aumentavam exigências e diminuíaam os valores dos benefícios. É plenamente justificável a retenção dos pedidos em 2015 e a corrida no período seguinte.

TABELA 49

BENEFÍCIOS CONCEDIDOS EM APOSENTADORIAS POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO

	Milhares		%
	Total	Diferença Ano anterior	
2011	297,7		
2012	298,1	0,1	
2013	314,3	5,4	
2014	338,8	7,8	
2015	328,1	-3,1	
2016	435,7	32,8	
2017	470,0	7,9	
2018	368,7	-21,6	
2019	420,6	14,1	

Notas: Os dados incluem benefícios concedidos aos segurados urbanos e rurais, mas estes representam menos de 0,4% do total, a cada ano, para esses benefícios, conforme histórico extraído dos Anuários Estatísticos da Previdência Social.

Fonte: Boletins de Resultado do Regime Geral de Previdência Social; Secretaria de Previdência

Não é a primeira vez que esse fenômeno acontece. Durante a reforma da previdência da década de 1990 a corrida foi a mesma¹²¹. Nos dois últimos anos que antecederam a sua aprovação pelo Congresso, com a antecipação dos pedidos, o número de benefícios concedidos para as aposentadorias por tempo de contribuição foi de 319 mil, em 1996, e de 416 mil, em 1997. Depois, eles caíram para 297 mil, em 1998, ano da promulgação da EC nº 20, e 143 mil, um ano depois.

Também foi tema muito recorrente nos debates da reforma da previdência o volume de despesas associadas aos gastos com benefícios acidentários. Para o governo, trata-se de impropriedade ou ineficácia de instrumentos de perícia e de definição de afastamento dos trabalhadores. Várias medidas foram implementadas para modificar as regras e os procedimentos a serem adotados.

Mas, há uma omissão em todo esse debate, caracterizada pelo fato de as condições de trabalho em nosso país colocá-lo como um dos recordistas dos acidentes e agravos decorrentes do trabalho em todo o mundo. Pelos dados da OIT¹²², no Brasil ocorrem 7,4 mortes no trabalho para cada 100 mil trabalhadores

120 Em substituição ao fator previdenciário, que subtrai uma parcela considerável do valor da aposentadoria por tempo de contribuição, foi criada a fórmula 85/95 progressiva.

121 As reformas administrativa e da previdência aprovadas em 1998, EC nº 19 e 20, respectivamente, determinaram corridas às aposentadorias nos regimes do INSS e nos regimes próprios de servidores. Os regimes próprios conviveram com o mesmo efeito em 2002/2003. E, agora, a atual reforma igualmente promoveu corrida às aposentadorias no RGPS e nos regimes próprios.

122 Ilostat.org; com dados de 2011 – único ano da série 2004 a 2015 em que aparecem dados relativos ao Brasil.

por ano. Embora haja países onde essa estatística revele piores cenários, aqui, a situação é mais grave do que a encontrada em países como Alemanha (1,8); Canadá (2,1); Chile (5,5); França (2,9); Itália (3,2); Reino Unido (0,6) ou EUA (3,5).

E, há subnotificações. O contingente de servidores ocupados na fiscalização é muito baixo comparativamente a países com menor extensão territorial. No trabalho, a fiscalização é igualmente diminuta. Segundo a OIT, enquanto no Brasil há 0,3 fiscais do trabalho para cada 10 mil trabalhadores, no Chile há 1,8; França, 0,8; Alemanha, 1,5; Portugal 0,9; Reino Unido, 0,5.

Se o governo considera que as despesas com benefícios acidentários são altas, deveria verificar os fatos geradores dessa situação. A Tabela 50 apresenta dados compilados das notificações de acidentes de trabalho realizados pelo Ministério Público do Trabalho – MPT.

TABELA 50
MORTES E AFASTAMENTOS DECORRENTES DE NOTIFICAÇÕES DE
ACIDENTE DE TRABALHO E DOENÇAS PROFISSIONAIS

Eventos		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Mortes		2.561	2.675	2.659	2.388	2.156	1.992	2.022
Afastamentos por agravos	Acidentes	193.577	191.811	179.180	127.168	150.578	131.453	126.079
	Doenças	109.586	109.843	98.108	67.097	74.829	61.394	61.019
	Outras Causas	1.657	1.724	1.761	1.261	1.478	1.219	878
Afastamentos por acidentes graves	Fraturas	112.068	112.506	106.707	78.083	93.404	78.499	79.413
	Traumatismos	26.585	26.385	24.337	16.297	19.072	16.313	15.311
	Luxações	20.858	20.549	19.088	13.403	16.226	14.595	12.802
	Ferimentos	17.463	16.137	14.708	9.208	10.430	8.161	7.581
	Amputações	8.501	8.602	7.481	5.520	6.076	4.462	5.910
Afastamentos por doenças	Osteomuscular e Tecido Conjuntivo	77.410	76.478	67.856	45.946	50.264	40.292	39.564
	Mentais e Comportamentais	11.565	12.645	11.750	8.873	10.588	9.373	9.894
	Nervosas	6.280	6.485	5.838	4.222	4.635	4.239	4.363
	Aparelho Digestivo	4.465	4.530	3.925	2.574	2.826	2.239	2.285
	Circulatórias	2.893	2.936	2.603	1.558	1.892	1.431	1.393
Doenças	Dorsalgia	26.037	24.805	21.579	14.222	15.624	12.192	11.892
	Lesões do ombro	16.870	18.289	16.689	11.910	13.187	10.885	10.607
	Sinovite e tenossinovite	11.009	10.130	8.740	5.818	6.043	4.521	4.186
	Mononeuropatias	5.770	5.960	5.417	3.934	4.278	3.910	4.054
	Outras	49.900	50.658	45.682	31.213	35.693	29.886	30.280

Nota: Os dados de 2019 ainda não estão disponíveis.

Fonte: Observatório Digital de Saúde e Segurança do Trabalho - Ministério Público do Trabalho (<https://observatoriosst.mpt.mp.br/>).

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Uma análise acurada sobre essas informações deve apontar que as empresas pagam muito pouco no adicional relativo ao Seguro Acidente de Trabalho, que esses valores não cobrem os afastamentos, as despesas do SUS, a reabilitação, os auxílios, as pensões etc.

Basta ver que, nos dados da Tabela 50, em 2017, há quase 2 mil mortes decorrentes de acidentes e

doenças do trabalho. No entanto, no relatório Resultado do RGPS, para esse mesmo exercício somente estão computadas a concessão de 298 pensões acidentárias. Em 2018, a discrepância também é muito grande. Há 2022 mortes por acidente de trabalho e apenas 212 pensões acidentárias registradas. Em nenhum ano desde 2012, há mais de 500 delas. E para todos esses anos há em média 2.350 mortes identificadas nas respectivas CAT como decorrentes de acidentes ou doenças profissionais.

Os benefícios provavelmente foram concedidos, mas não estão registrados como de natureza acidentária e aparecem na estatística como um simples benefício previdenciário. Esse e outros descompassos nos lançamentos, ao esconder a natureza de risco de determinados casos, inflam as demais contas, livram empresas da responsabilidade e ajudam a distorcer o debate sobre a previdência¹²³. Desnaturalizada a origem dos diversos benefícios, é mais fácil fazer crer que as regras brasileiras são benevolentes e estão em desacordo com exigências e carências estabelecidas em outros países.

Ainda para o debate sobre benefícios, está em curso uma política de sonegação de direitos, que se realiza na formação das filas de benefícios. A Tabela 32 mostrou como essa fila de pessoas à espera de um benefício tem se acumulado. Somente considerando os processos aguardando manifestações do INSS, há mais de 45 dias, em junho de 2019, havia 270 mil processos nessa condição. Em dezembro, com 494 mil nessa mesma condição, esse número já havia dobrado. Em janeiro de 2020, essa conta já passava de um milhão de processos! Dobraram em um mês e eram 1.024 mil. Em fevereiro, último dado divulgado¹²⁴, cresceu um pouco mais para 1.065 mil.

Outro aspecto que influencia as contas da previdência, também negligenciadas nesse debate, é a diminuição da capacidade de arrecadar. Ao centrar todas as soluções para o problema de caixa no corte de despesas, o governo ignora a arrecadação.

Além da recuperação da economia, que gera mais e melhores empregos e renda para os trabalhadores, é preciso que se dê atenção especial para a recuperação dos créditos previdenciários. Em 2015, os dados revelados pelo governo no Fórum de Emprego e Previdência indicaram que somente a Previdência Social deixou de receber R\$ 26,4 bilhões. Na CPI da Previdência do Senado Federal, a ordem de grandeza desses dados foi confirmada por diversos expositores que chegaram a apontar que entre sonegação e inadimplência em 2015, somavam-se R\$ 30 bilhões.

Os valores da sonegação são apenas os já apurados em ação fiscal. E, portanto, podem ser muito maiores. Dados do Boletim de Pessoal, do Ministério do Planejamento (hoje Ministério da Economia) indicam que, em dezembro de 2016, havia em atividade 10.045 auditores-fiscais da RFB, aproximadamente mil e trezentos a menos do que em dezembro de 2012, quando esse número era de 11.350.

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

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

123 No caso de morte por acidente, por exemplo, como não são tratadas como acidentárias e são computadas como uma pensão normal, ficam distorcidas informações como idade de concessão, duração do benefício. E, faz parecer que as regras de concessão da pensão são generosas.

124 Boletins Estatísticos da Previdência Social, várias edições.

A Tabela 51 apresenta informações sobre a sonegação e a inadimplência das contribuições previdenciárias de 2011 a 2015, últimos dados disponíveis.

TABELA 51
VALORES SONEGADOS E A INADIMPLÊNCIA EM CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS

Valores correntes, R\$ bilhões

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

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

Em 2019, o governo enviou à tramitação projeto de lei (PL 1.646/2019) para combater a inadimplência reiterada de tributos, considerada como aquela conduta capaz de resultar em débitos tributários em valor igual ou superior a R\$ 15 milhões. Trata-se de volume substantivo de recursos. O governo estima que do total de R\$ 2,2 trilhões de dívida ativa, R\$ 1,4 trilhão são devidos por apenas 16 mil grandes devedores, assim consideradas as pessoas físicas ou jurídicas cujo débito consolidado supera R\$ 15 milhões. Esse PL ainda não foi transformado em lei.

Auditoria do TCU¹²⁵ identificou deficiências na gestão entre os problemas que impactam o resultado da previdência e que resultam no crescimento da inadimplência: a inexistência de estudos atualizados sobre o nível de sonegação, o baixo nível de recuperação da dívida ativa previdenciária e deficiências de contabilização do RGPS.

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

A análise do subsistema previdenciário rural permite identificar as inúmeras diferenças entre os segurados rurais e urbanos. Entre elas estão a capacidade econômica, a forma de retribuição, a regularidade da renda do trabalho e particularidades do ambiente laboral. Nada mais justo que tenham requisitos de carência e forma de cálculo dos benefícios apropriados à sua situação.

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

Mesmo para os demais agentes econômicos do campo, o modelo contributivo é pouco justo ao determinar a alíquota de contribuição previdenciária, calculada sobre a renda da comercialização da produção rural. A partir de 2018, foram determinadas duas alterações na contribuição sobre a comercialização.

125 PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL - Situação financeira, estrutura e gestão dos regimes federais. Brasília, 2017. Principais conclusões que resultaram no Acórdão 1295/2017 – TCU – Plenário

Para a grande empresa rural, a sua alíquota foi reduzida de 2,4% para 1,7%. Para os fazendeiros (PF), a alíquota foi equiparada ao que paga uma família que trabalha em regime de economia familiar, 1,2%.

Enquanto aprovava uma reforma para acabar com os direitos previdenciários do trabalhador rural, sob a alegação de incapacidade financeira do sistema, o governo reduziu as alíquotas das contribuições previdenciárias das maiores empresas rurais. Essa modificação se deu na mesma lei que decidiu pelo parcelamento das dívidas previdenciárias desse setor. Além de um enorme perdão de juros e multas, a base do governo reduziu a tributação do segmento.

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

Ressalte-se que, ainda assim, o benefício rural tem natureza previdenciária. Não é assistencial. É contributivo. A figura do segurado especial, criada pelo constituinte, atende plenamente às condições econômicas e do mercado de trabalho do campo brasileiro. Além de proprietários e assalariados, ainda vigoram inúmeras relações de trabalho não-assalariadas, uma grande presença de pequenos produtores, arrendatários e meeiros, processos econômicos baseados em relações familiares, e onde se misturam relações mercantis mais avançadas com produções para autoconsumo, associativismo, cooperativismo e troca.

Ao estabelecer contribuições sobre a comercialização da produção, o modelo é adequado a uma renda baseada em safras, colheitas e comercialização que tem aspectos continuados e sazonais. Essa adequação à capacidade econômica e à renda dos diversos tipos de segurados respeita a justiça tributária e o preceito constitucional de equidade na forma de participação no custeio.

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

Assim, existem diferentes formas de contribuição previdenciária, algumas de responsabilidade do segurado, outras recaem sobre o adquirente da produção rural, é o caso da grande maioria dos segurados, os beneficiários estão inscritos como segurados e comprovam a sua condição de contribuinte apenas pelo exercício da atividade rural.

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

A Tabela 52 apresenta os dados de receitas, despesas e renúncias do subsistema rural de previdência.

Um aspecto importante revelado pela Tabela 52 está relacionado ao fim da CPMF. Uma parcela dessa arrecadação, correspondente a 0,10 da alíquota de 0,38%, era constitucionalmente vinculada ao RGPS e convencionou-se associar essa arrecadação ao financiamento parcial do subsistema rural.

A partir de 2007, com a extinção da CPMF, o RGPS perdeu essa fonte de financiamento. Para o subsistema rural ela correspondia ao dobro das contribuições específicas da área rural. E, como foi visto nos itens anteriores, nenhuma fonte substitutiva foi vinculada à Previdência Social para repor esses recursos.

TABELA 52**EVOLUÇÃO DE RECEITAS, DESPESAS E RENÚNCIAS DO RGPS DO SUBSISTEMA RURAL**

Valores correntes, em R\$ milhões

	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019
Receitas	13.158	7.500	13.022	13.960	14.834	17.421	15.638
Previdenciárias	3.348	4.814	7.081	7.920	9.300	9.920	8.372
CPMF	7.663						
Renúncias	2.147	2.685	5.941	6.040	5.534	7.500	7.267
Despesas	27.384	56.089	98.041	111.310	120.041	123.729	130.068
Saldo Encontrado	-14.226	-48.590	-85.019	-97.350	-105.207	-106.308	-114.429
Receitas, % PIB	0,61	0,19	0,22	0,22	0,23	0,25	0,22
Despesas, % do PIB	1,26	1,44	1,64	1,78	1,82	1,80	1,79
Saldo, % do PIB	-0,66	-1,25	-1,42	-1,55	-1,60	-1,54	-1,58

Nota: a CPMF foi extinta em 2007. Os valores arrecadados em 2008 referem-se a fatos geradores de 2007.

Fonte: Boletins de Resultado do Regime Geral de Previdência Social – Secretaria de Previdência.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

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

Primeiro, porque a fragmentação e a dispersão dessas transações comerciais dificultam a fiscalização e o controle e facilitam a sonegação da contribuição previdenciária sobre a comercialização do produto rural. Segundo, porque o setor primário agrícola diminuiu a sua participação no PIB, pelo aumento do setor terciário, de comércio e de serviços. Terceiro, porque os segmentos rurais com maior capacidade contributiva não recolhem contribuição previdenciária sobre a produção exportada, nem têm essa contribuição deslocada para qualquer outro fato gerador como, por exemplo, o lucro.

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

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados e discussões apresentados nesta edição de Análise da Seguridade Social 2019 apontam que o país vive um profundo desmonte do modelo de Seguridade, esse conjunto de serviços e direitos da cidadania construídos a partir do processo constituinte de 1988. Esse desmonte pode ser visto pela precarização dos diversos serviços de assistência social e à saúde e pela diminuição do direito aos benefícios, acumulando desconstruções do marco legal e até a simples desconsideração estatal dos direitos dos cidadãos.

Esse processo está sustentado em três pontos.

Uma regra de teto de gastos que é única no mundo. Construída para divorciar o gasto público de princípios básicos como o equilíbrio entre a demanda exigida pelas necessidades e pela sociedade, titular da cidadania, e as possibilidades pelo seu atendimento, ditadas pelas receitas públicas (capacidade de financiamento estatal) ou pelo crescimento econômico (capacidade econômica). O teto de gastos da EC 95, vinculado ao passado, é insensível a necessidades e possibilidades e somente atende aos interesses do mercado financeiro. Se antes da pandemia, o teto manteria o país na armadilha da estagnação, das desigualdades sociais e dos desequilíbrios regionais; muito mais agora. As condições econômicas e sociais se deterioraram e as demandas pela ação estatal cresceram, seja para impulsionar a recuperação da economia, das empresas e do emprego, seja para enfrentar a iminente crise social que a pandemia desnudou, relacionada ao longo período de baixo crescimento econômico, à precarização do trabalho e aos efeitos nocivos da reforma trabalhista e do sistemático subfinanciamento de serviços públicos e de despesas em infraestrutura.

Um desmonte do modelo de financiamento dos gastos sociais. Desde 1988, vinculações de receitas, fontes próprias e fundos públicos e de uso exclusivo para esses gastos deram suporte à construção de importante conjunto de serviços e direitos sociais. Nos últimos anos, desproporcionais concessões de renúncias e benefícios tributários, processos lenientes de cobranças tributárias e favorecimento a sonegadores e fraudadores impedem o autofinanciamento de ações, serviços e pagamento de benefícios sociais. Negado o autofinanciamento, revigoram-se os discursos sobre o tamanho dos gastos, sobre a necessidade de reduzir direitos e a oportunidade de privatização dos serviços. Esse desmonte se acelera com a tramitação de propostas de reforma tributária, que ao invés de mirarem a justiça tributária, cobrando mais das altas rendas e dos grandes patrimônios, mantém-se fiel à perpetuação das desigualdades. Simultaneamente, mudanças no equilíbrio da federação abandonam ideias de descentralização de recursos da União, para estados e municípios, criando bases federativas mais equilibradas. Todo esse conjunto desconstrói o Orçamento da Seguridade e diminui o espaço de direitos e serviços públicos nos orçamentos, sob as máximas

de Desvincular, Desobrigar e Desindexar, para reduzir o tamanho dos gastos públicos com a cidadania e disponibilizar fatias crescentes de recursos públicos para os gastos financeiros e para reduzir diminuir os impostos pagos pelos detentores do grande capital.

Esses pontos se somam a determinações políticas que buscam negar o papel do Estado na solução dos diversos conflitos causados por um modelo econômico que produz mais desigualdades do que bens e serviços; que atende a interesses mais imediatistas do que estratégicos; que raras vezes valorizou a construção de uma sociedade mais justa ou apoiou um projeto de desenvolvimento para o país. Seguindo nessa direção política, o Estado não cumpriria o papel constitucional de direcionar os agentes econômicos privados, de fiscalizar e normatizar a atividade econômica e de corrigir as assimetrias, distorções e as desigualdades geradas pelo modelo. Para esses senhores, o Estado não tem papel a desempenhar para a retomada do crescimento econômico, senão o de se afastar do processo. Partem da crença de que o mercado é autossuficiente e o instrumento mais eficaz para organizar a produção e distribuição dos rendimentos. Se as expectativas para o PIB de 2020, com queda de pelo menos 5%, e para 2021 e 2022, de pequenos crescimentos, se confirmarem, somente ao final de 2022, o país recupera o PIB de 2019, que em termos reais, foi inferior ao de 2014. Se esse cenário pode significar uma redução do suplício das empresas, manterá a ocupação e o emprego em níveis muito baixos, com grandes prejuízos à renda das famílias e à cidadania.

Esses três pontos formam um novo tripé das políticas de austeridade. E os seus efeitos na Seguridade Social ao longo de 2019 foram: as medidas para desfinanciar e precarizar ainda mais os serviços de saúde pública; a desconstrução do Sistema Único de Assistência Social e de suas políticas de construção de cidadania; a desregulamentação dos direitos a benefícios previdenciários, assistenciais e trabalhistas; e a negativa pura e simples de direitos ocultada por ajustes de cunho administrativo.

E, o teto de gastos tem uma importância capital desse conjunto de pontos: assegura que efetivamente não haverá recursos para as diversas políticas públicas e para os direitos; impõe a redução dos direitos e a privatização de serviços e do patrimônio público como únicas saídas; impede a busca de alternativas para que o Estado possa agir para a recuperação da economia, a redução de desigualdades sociais e regionais e mesmo para o atendimento das diversas demandas sociais.

A execução do Orçamento da Seguridade Social de 2019 reflete o terceiro ano de vigência das regras, com cortes de financiamento em todas as áreas.

No financiamento da Saúde, a troca dos valores de referência de 15% da Receita Correta Líquida para o valor executado em 2016, acrescido de variação inflacionária, resultou em uma perda de quase R\$ 4 bilhões em 2018 e de R\$ 13,6 bilhões em 2019 (Tabela 40). Essa redução dos valores aplicados em ações e serviços públicos de saúde foi acompanhada pela interrupção do programa mais médicos que precarizou o direito à saúde de dezenas de milhões de pessoas que, vivendo em áreas isoladas ou nas periferias das grandes cidades, tinham com esse programa uma das raras oportunidades de acesso a equipes médicas de atenção básica.

O aumento das despesas realizadas na Saúde em 2019 não esteve vinculado a nenhum projeto de saúde pública. O total de despesas passou de R\$ 119,7 bilhões em 2018 para R\$ 125,1 bilhões em 2019, e a diferença, de R\$ 5,6 bilhões, está praticamente localizada em uma única rubrica. A ação para “Incremento temporário do custeio dos serviços de assistência à saúde” (2E90), que executou R\$ 5,1 bilhões, esteve associada a retribuições a parlamentares, segundo notícias fartamente divulgadas pela imprensa, para o apoio à aprovação da reforma da previdência. Descontados esses valores, o total das despesas em saúde ficou congelado, nem sequer foi submetido ao reajuste mínimo da inflação assegurado pelas regras da EC do teto de gastos para as despesas do setor.

As regras do teto de gastos também impuseram a reforma da previdência, com seus efeitos funestos em relação ao direito à previdência de amplos setores dos trabalhadores, que dificilmente conseguirão completar as exigências para alcançarem os seus direitos e ainda verão os valores de seus benefícios serem reduzidos aos valores mínimos. Os resultados da reforma trabalhista, com as suas novas formas de contratação, com incentivos à precarização e à transformação dos trabalhadores em pessoas jurídicas, criam relações econômicas e sociais que antagonizam com os direitos previdenciários.

A reforma da previdência aprovada em 2019 caminhou na direção contrária às necessidades de universalizar a cobertura do direito previdenciário diante das novas formas de ocupação. Ampliou desmedidamente as exigências desconsiderando o novo cenário do trabalho, reduziu valores dos benefícios ignorando o papel da previdência social na distribuição da renda aos que perdem ou veem diminuída a sua capacidade laboral. O rol de maldades incluiu a negativa de cômputo de contribuição previdenciária para os períodos em que o trabalhador empregado tenha recebido menos de um salário mínimo. Isto é muito prejudicial para os que têm contratos intermitentes, que em sua maioria recebem abaixo do salário mínimo mensal, os que têm jornada parcial e até mesmo para muitos que são contratados ao longo do mês e receberão salários proporcionais nesse período. Em um contrato temporário, que não se inicia no dia primeiro do mês, por exemplo, o trabalhador pode perder o cômputo da contribuição do primeiro e do último mês do contrato. Pelas regras, resta ao trabalhador, complementar a contribuição, o que é economicamente inviável e totalmente injusto. Nessas condições, como alcançar os 40 anos de contribuição que a reforma exige para acesso a maiores benefícios? Diante dos altos índices de rotatividade do mercado de trabalho e dessas regras draconianas, ficará difícil cumprir os 15 anos contributivos da carência mínima.

Com um discurso de corte de privilégios, as medidas adotadas para cortar benefícios e ampliar carências permitem concluir que, para o governo, o trabalhador que ganha até dois salários mínimos é privilegiado e que poderia perder o direito ao abono salarial; da mesma forma a viúva, que esteve perto de perder a garantia de uma pensão com pelo menos um salário mínimo. Combater os privilégios foi determinar que o trabalhador ao se aposentar receba somente pouco mais da metade de sua renda média de toda a vida laboral. Foi ao longo desse debate que se descobriu que o trabalhador que atua em condições insalubres é também um privilegiado que, portanto, precisa trabalhar muito mais, expondo a sua saúde e a sua vida.

Para o governo e os defensores da reforma, privilegiados são os trabalhadores que tinham direito à uma previdência e que agora estarão submetidos a exigências e carências inalcançáveis. Repetiu-se o mesmo discurso que pautou a reforma trabalhista, quando ter carteira assinada e as garantias da CLT também eram privilégios a serem combatidos, porque “prejudicavam o conjunto dos trabalhadores”.

O texto aprovado não contemplou todas as pretensões do governo ao propô-la: não conseguiu o seu intento de privatizar, via capitalização, a previdência social; nem acabar com os benefícios assistenciais de prestação continuada conquistados em 1988; nem com o direito do piso de benefício equiparado ao salário mínimo. Mas, os trabalhadores somaram muitas derrotas nesse processo, diante de um parlamento que se demonstrou insensível a argumentos sociais, optando por ceder ouvidos ao discurso da inevitabilidade das mudanças diante das regras do teto de gastos.

As medidas adotadas pelo governo para conter os gastos sociais atenderam aos mesmos cânones da austeridade fiscal, muitas vezes ultrapassaram as exigências das regras de teto. Um exemplo bem marcante dessas ações em 2019 foi a paralisia em relação à concessão de benefícios. Esses efeitos foram sentidos em relação ao Bolsa Família, aos benefícios de idosos e pessoas com deficiência e na previdência social. Direitos constitucionalmente protegidos foram desconsiderados.

As regras do teto cumprem um papel importante na desestruturação dos serviços públicos. Se diante da reforma da previdência, um conjunto muito grande de servidores e de trabalhadores optaram pela aposentadoria, para fugir dos efeitos das novas regras, há a inequívoca opção política pelo desmonte do setor público. A redução do quantitativo de servidores alcança até funções-chaves voltadas para o planejamento, a arrecadação e a fiscalização, inviabilizando ou prejudicando a execução das grandes políticas do setor público e a sua capacidade de reconhecer e viabilizar os direitos da cidadania que ao setor público incumbe assegurar.

Se esse desmonte afetou negativamente os processos de concessão de benefícios, não faltaram esforços, nem compensações financeiras, para encaminhar e acelerar os processos de cancelamentos de benefícios.

A mesma lógica que impôs à sociedade brasileira um impraticável teto de gastos para o orçamento público exige que o Estado desista de equacionar os grandes problemas econômicos e sociais. Se entre 2015 e 2016, uma crise de grande proporção derrubou a economia brasileira em 6,7%, pode-se, em grande parte, responsabilizar a inação estatal pelas suas duradouras consequências, que mantiveram a economia praticamente estagnada de 2017 a 2019. Nesse triênio, o crescimento foi pouco superior ao da população. Ao não adotar medidas para a reversão das perdas, o PIB per capita manteve-se quase inalterado, muito abaixo dos índices de 2014. Outra consequência dessa inação foi chegar ao fim de 2019, após sete anos, com uma produção de bens e serviços ainda inferior, em termos reais, aos níveis verificados em 2014.

Foi com essas precariedades que o país iniciou 2020, com o desafio de enfrentar a maior crise econômica, social e sanitária em décadas. E, longe de aprender com os erros, querem equacionar saídas para essa situação sob as mesmas regras do teto de gastos, que já inviabiliza o país em uma situação muito menos aguda.

A queda e a letargia na recuperação do PIB de 2015 a 2019 determinaram uma diminuição real da arrecadação em contribuições sociais que chegou a R\$ 141 bilhões em 2017 e que ainda era de R\$ 90 bilhões ao final de 2019 (Gráfico 2).

Se os governos tivessem agido para a reversão desse quadro e viabilizado resultados melhores, nesses últimos exercícios, a arrecadação poderia ter alcançado um patamar superior (na Tabela 11, com um exercício de aumento de apenas um por cento real ao ano a partir de 2013, em 2019, seriam mais R\$ 132 bilhões somente na Seguridade Social). E mesmo assim, a arrecadação poderia ter caído frente ao PIB, bastando para isso que o aumento da produção fosse superior a esses míseros 1% ao ano.

Nessas condições, os resultados do Orçamento da Seguridade Social continuariam positivos, como desde 2005, quando esse acompanhamento iniciou com a Análise da Seguridade Social. E a sociedade brasileira contaria com mais recursos e melhores condições para enfrentar a pandemia em 2020.

O alto e persistente desemprego, que ao final de 2019 já era visto com características estruturais, ganhou nova roupagem em 2020, quando trabalhadores ocultos sob as diversas formas de ocupações precárias perderam as condições de trabalho e somaram dezenas de milhões a buscar um auxílio assistencial. As previsões para 2021 não são nada alvissareiras. Ao contrário.

Pequenas expansões econômicas, como as que o governo projeta para o próximo biênio, não equacionam o mercado de trabalho, como se verificou de 2017 a 2019. Assim, as taxas de desocupação, de precarização e de subutilização da mão de obra devem permanecer altíssimas.

A pandemia em 2020 demonstrou a grandeza da Seguridade Social.

O SUS, com sua rede descentralizada e espalhada por todo o território nacional foi capaz de sustentar bons níveis de atenção básica e a hospitalar. Poderia ter tido mais estrutura, não fossem as políticas de auste-

ridade que desfinanciaram o setor nos últimos anos e até mesmo durante a pandemia. Se o governo federal tivesse cumprido o seu papel na formulação e implementação de melhores políticas para o enfrentamento à pandemia, o país estaria em melhores condições e muitas mortes poderiam ter sido evitadas.

Também a Assistência Social, com a experiência do Cadastro Único e a capilaridade da rede pagadora do Bolsa Família, permitiu um grande acesso ao benefício emergencial. Houvesse o governo sido mais ágil e mais eficaz na atualização dos cadastros e na liberação dos recursos, o sofrimento das famílias que ficaram mais dois meses sem renda e sem o socorro dos benefícios teria sido menor.

Nessas condições, a defesa da Seguridade Social, dos direitos sociais e dos avanços socioeconômicos passou a ter uma importância fundamental para a cidadania. E, garantir o financiamento desse modelo ganhou muito mais relevância.

É preciso revigorar as campanhas em defesa da Seguridade Social e do seu Orçamento, das suas ações, de seus benefícios; romper com os limites do teto de gastos, para ampliar a Saúde, porque problemas da pandemia devem permanecer em 2021, e implantar um maior benefício de renda mínima, capaz de garantir a renda e a cidadania, enquanto não se reestruturam as empresas e o mercado de trabalho.

É preciso inverter a supremacia das políticas de ajuste e implementar projetos para que o país possa avançar nos campos econômicos e sociais, aprofundar as medidas de diminuição das desigualdades sociais e regionais e reencontrar os rumos do crescimento econômico.

Retirar o país das crises econômica e social não será fácil. Trata-se de uma agenda que não se efetiva sem um bom projeto e muito menos sob as regras do teto de gastos. A agenda que o país deseja é de mais e melhores empregos, de incorporar tecnologia para aumentar a produtividade do trabalho, defender a indústria, a sua produção e os seus empregos. As medidas que o país precisa adotar nessas direções não passam pela diminuição dos salários, precarização das relações de trabalho ou redução de direitos.

A ANFIP e todas as entidades e organizações sociais que promulgam um país socialmente mais justo e economicamente mais desenvolvido defendem que as reformas, inclusive a tributária, que já está em curso, precisam visar a construção de um país melhor, com redução de desigualdades sociais e regionais; privilegiar a produção, o trabalho e a sua renda e combater rentismo, que sempre foi uma enorme barreira ao desenvolvimento e ao progresso.

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

ANEXO DE DADOS

ANEXO I – RECEITAS DA SEGURIDADE SOCIAL, DE 2005 A 2019

RECEITAS REALIZADAS	Valores correntes, em R\$ milhões														
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1. Receita de contribuições sociais	277.045	298.472	340.391	359.934	375.888	441.266	508.096	578.490	644.256	680.107	663.169	689.454	753.343	792.241	801.983
Receita Previdenciária (1)	108.434	123.520	140.512	163.355	182.009	211.968	245.892	288.116	327.180	364.452	354.833	358.137	374.785	391.182	413.331
Atrecação Previdenciária	108.434	123.520	140.512	163.355	182.009	211.968	245.892	282.835	317.163	350.978	352.553	358.137	374.785	391.182	413.331
Urbana	105.086	119.715	136.167	158.383	177.445	207.154	240.536	277.072	311.007	344.307	345.471	350.217	365.485	381.262	404.960
Rural	3.348	3.805	4.345	4.973	4.564	4.814	5.356	5.763	6.156	6.670	7.081	7.920	9.300	9.920	8.372
Compensações não repassadas (2)								5.281	10.017	13.474	2.281	nd	nd	nd	nd
Cofins	89.597	90.341	101.835	120.094	116.759	140.023	159.625	181.555	199.410	195.914	200.926	204.679	235.759	251.466	238.696
CSLL	26.232	27.266	33.644	42.502	43.592	45.754	57.582	57.316	62.545	63.197	59.665	68.143	75.651	78.549	82.019
PIS/Pasep	22.083	23.815	26.116	30.830	31.031	40.372	41.584	47.738	51.065	51.774	42.322	53.895	62.243	66.125	64.752
CPMF	29.120	31.996	36.382	1.004											
Outras contribuições (3)	1.578	1.534	1.891	2.049	2.498	3.148	3.414	3.765	4.056	4.770	5.423	4.600	4.905	4.919	3.185
2. Receitas de entidades da Seguridade	11.220	11.351	12.229	13.354	13.941	14.607	16.578	19.865	15.419	19.050	20.853	27.611	24.904	26.643	26.735
Recursos Próprios da Assistência Social	97	110	64	161	217	374	163	173	340	327	220	231	222	159	223
Recursos Próprios da Previdência Social	268	300	382	467	103	68	362	360	1.324	341	502	1.202	1.615	3.301	3.101
Recursos Próprios do MS	983	1.460	2.035	2.588	2.803	2.990	3.599	3.720	4.110	4.710	4.335	4.315	3.805	3.240	2.444
Recursos Próprios do FAT	9.507	9.093	9.332	9.708	10.367	10.649	11.829	15.006	8.919	12.896	14.745	20.666	18.223	18.672	18.447
Recursos Próprios dos HU	106	124	117	106	66	80	104	116	192	220	301	147	106	179	214
Parcela dos Royalties para a Saúde															
Recursos próprios da Seguridade					0	-1	1	-10	14	2	79	86	130	63	968
Taxas, multas e juros da Fiscalização	260	265	300	324	385	447	521	500	520	553	670	953	773	937	998
da Previdência Complementar						25	41	43	47	49	53	39	41	48	47
da Vigilância Sanitária e da Saúde Complementar	260	265	300	324	385	422	481	457	473	504	617	914	732	890	951
3. Contrapartida do Orç. Fiscal para EPU (4)	1.052	1.221	1.766	1.456	1.307	1.535	1.662	1.774	1.782	1.835	2.226	1.976	2.047	2.029	2.247
Receitas da Seguridade Social	289.317	311.044	354.376	374.645	391.136	457.408	526.336	600.129	661.456	700.992	686.248	719.040	780.294	820.913	830.965

ANEXO II - DESPESAS E O SALDOS DA SEGURIDADE SOCIAL, DE 2005 A 2019

Valores correntes, em R\$ milhões

DESPESAS REALIZADAS	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1. Benefícios Previdenciários ⁽¹⁾	146.010	165.585	185.294	199.562	224.876	254.859	281.438	316.589	357.003	394.201	436.087	507.871	557.235	586.379	626.510
Previdenciários urbanos	118.626	133.216	148.611	159.652	174.805	197.444	218.616	243.954	274.652	303.541	336.293	394.222	434.887	459.726	493.083
Previdenciários rurais	27.384	32.369	36.683	39.910	49.045	56.089	61.435	71.135	80.355	88.703	98.041	111.310	120.041	123.729	130.068
Compensação previdenciária ⁽⁵⁾					1.027	1.325	1.387	1.500	1.996	1.958	1.753	2.339	2.307	2.924	3.360
2. Benefícios assistenciais ⁽⁶⁾	9.335	11.571	13.468	15.641	18.712	22.234	25.116	30.324	33.869	37.597	41.798	47.970	53.148	55.160	58.656
Assistenciais idosos - LOAS e RMV	4.067	5.145	6.133	7.195	8.675	10.365	11.537	14.318	15.916	17.715	18.460	21.040	23.145	23.944	25.505
Assistenciais Deficientes - LOAS e RMV	5.268	6.426	7.335	8.446	10.037	11.869	13.579	16.006	17.953	19.882	23.338	26.930	30.003	31.216	33.150
3. Bolsa família e outras transferências	6.769	7.801	8.943	10.605	11.877	13.493	16.767	20.543	24.004	26.162	26.921	27.492	27.784	29.426	32.615
4. EPU - Benefícios de Legislação Especial	1.052	1.221	1.766	1.456	1.307	1.535	1.662	1.774	1.782	1.835	2.226	1.976	2.047	2.029	2.247
5. Saúde: despesas do MS ⁽⁷⁾	34.517	40.041	45.124	49.443	57.329	61.193	71.113	78.897	84.175	92.943	100.837	107.117	116.366	119.695	125.093
6. Assistência social: despesas do MDS ⁽⁷⁾	1.716	2.183	2.301	2.599	2.745	3.992	4.031	5.657	6.225	7.015	5.388	5.318	9.813	10.472	9.791
7. Previdência social: despesas do MPS ⁽⁷⁾	3.404	4.088	4.326	4.291	5.692	5.759	5.995	6.392	6.565	6.952	7.306	7.702	2.503	2.339	2.385
8. Outras ações da seguridade social	2.454	2.898	4.481	3.922	7.244	7.584	7.875	10.410	11.972	10.965	11.655	12.009	13.617	14.622	14.511
9. Benefícios FAT	11.378	14.910	17.957	20.694	27.135	29.204	34.173	39.950	46.561	51.833	48.180	55.704	54.236	53.627	54.912
10. Outras ações do FAT	543	677	680	722	607	551	565	541	505	522	506	551	561	542	468
Despesas da Seguridade Social	217.179	250.976	284.338	308.935	357.525	400.404	448.736	511.077	572.661	630.025	680.904	773.710	837.310	874.291	927.188
Resultado da Seguridade Social	72.138	60.068	70.037	65.710	33.611	57.004	77.600	89.052	88.795	70.967	5.343	-54.670	-57.016	-53.378	-96.223
Resultado da Seguridade Social, média de 2005 a 2018	28.603														

ANEXO III – RECEITAS DA SEGURIDADE SOCIAL E A PARCELA DESVINCULADA PELA DRU, 2005 A 2019

Classificação	valores constantes (INPC-dez/2019), R\$ milhões													Diferença 2019 - 2014		
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017		2018	2019
Soma de contribuições sociais	583.304	608.107	678.227	672.917	670.105	748.007	808.326	861.287	896.477	889.851	810.818	773.619	820.369	838.807	818.408	-71.443
Contrib previdenciária RGPS	221.005	243.907	278.646	304.166	323.907	358.544	390.090	414.870	432.428	448.157	428.794	401.497	408.102	413.926	421.441	-26.716
Contrib não repassada (desoneração folha)	-	-	-	-	-	-	-	7.152	13.567	18.250	3.089	nd	nd	nd	nd	nd
Soma contribuição previdenciária RGPS	221.005	243.907	278.646	304.166	323.907	358.544	390.090	422.022	445.995	466.407	431.883	401.497	408.102	413.926	421.441	-44.966
COFINS	192.461	188.049	203.565	225.299	208.367	237.846	254.474	274.440	283.114	282.617	246.591	229.699	256.677	266.258	243.613	-19.004
CPMF	62.577	66.584	72.725	1.936	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
CSLL	56.418	56.798	67.295	79.840	77.980	77.868	92.011	86.946	89.051	85.006	73.751	76.756	82.472	83.375	83.947	-1.059
PIS/Pasep	47.451	49.576	52.213	57.837	55.392	68.396	66.305	72.183	72.547	69.422	51.954	60.501	67.773	70.033	66.099	-3.323
Conc Prognósticos	3.392	3.193	3.783	3.839	4.458	5.353	5.447	5.696	5.770	6.399	6.639	5.166	5.345	5.216	3.308	-3.091
Soma de Recursos Próprios da Seguridade	24.166	23.666	24.477	25.147	24.971	24.957	26.553	30.201	22.003	25.707	25.852	31.159	27.191	28.291	24.479	-1.228
Recursos Próprios do FAT	20.479	18.962	18.672	18.284	18.571	18.209	18.974	22.813	12.795	17.429	18.334	23.342	19.909	19.831	18.992	1.563
Recursos Próprios do MDS	209	228	129	304	389	640	259	262	486	440	268	259	241	168	228	-212
Recursos Próprios da Previdência Social	574	624	765	876	184	116	572	547	1.849	457	614	1.347	1.758	3.507	236	-221
Recursos Próprios do MS	2.119	3.043	4.080	4.877	5.020	5.097	5.751	5.647	5.862	6.343	5.356	4.866	4.150	3.440	2.499	-3.845
Recursos Próprios Seguridade	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	97	96	142	67	989	989
Royalties Saúde	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	12	32	95	346	346	346
Serviços hospitalares dos HU	228	258	234	199	118	136	166	176	272	296	368	166	116	190	217	-78
Taxas, juros e multas da Fiscalização da Previdência Complementar	-	-	-	-	-	43	65	65	67	67	66	44	45	51	1	-65
Taxas, juros e multas da Fiscalização do MS	557	551	598	607	687	716	765	691	671	675	750	1.027	797	942	971	295
Total de receitas da Seguridade Social	607.470	631.772	702.704	698.063	695.075	772.964	834.879	891.488	918.480	915.557	836.671	804.778	847.560	867.098	842.887	-72.671
DRU em valores constantes	72.460	72.840	79.916	73.750	69.239	77.893	83.647	87.853	90.096	84.689	75.787	111.958	123.933	127.762	119.382	

ANEXO IV – RECEITAS, DESPESAS E SALDO DO RGPS, DE 2005 A 2019

Valores correntes, R\$ milhões

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Receitas	128.887	143.439	164.129	179.177	199.025	229.906	266.325	309.884	349.648	386.826	393.841	401.253	418.826	441.620	467.891
Receitas do subsetor urbano, com renúncias	117.875	129.425	147.985	171.363	191.903	222.407	257.682	300.238	339.008	375.518	380.819	387.293	403.992	424.199	452.253
Arrecação subsistema urbano com compensação integral da desoneração da folha (H+d)	105.086	119.715	136.167	158.383	177.445	207.154	240.536	277.072	311.007	344.307	345.471	350.217	365.485	381.262	404.960
Arrecadação líquida total do subsistema urbano I = (a+b+c)	105.086	119.715	136.167	158.383	177.445	207.154	240.536	271.792	300.990	330.833	343.191	350.217	365.485	381.262	404.960
Arrecadação Líquida Urbana (a)	105.086	119.715	136.167	158.383	177.444	207.153	240.534	269.989	291.967	312.775	317.742	332.622	351.584	367.727	394.736
Compensações previdenciárias (b)					1	1	2	13	3	6	42	1	0	0	29
Compensação pela Desoneração da folha (c)								1.790	9.020	18.052	25.407	17.593	13.901	13.535	10.195
Compensação pela Desoneração da folha não repassada (d)								5.281	10.017	13.474	2.281	nd	nd	nd	nd
Renúncias fiscais, exceto desoneração da folha	12.789	9.710	11.818	12.980	14.458	15.253	17.146	23.166	28.000	31.210	35.347	37.076	38.507	42.937	47.293
Simplex		5.110	6.880	7.965	8.723	8.809	9.737	14.441	18.267	19.535	22.495	23.282	24.181	26.374	29.419
Filantrópicas		4.314	4.410	4.984	5.703	6.368	7.109	8.099	8.720	10.428	11.170	11.562	12.008	12.687	12.054
Microempreendedor individual							200	501	786	991	1.404	1.676	2.061	2.562	2.362
Outros		286	528	31	32	75	100	125	227	256	278	556	558	1.315	3.459
Receitas do Subsetor rural	11.011	14.014	16.145	7.815	7.121	7.500	8.643	9.645	10.640	11.309	13.022	13.960	14.834	17.421	15.638
Arrecadação líquida rural	3.348	3.805	4.345	4.973	4.564	4.814	5.356	5.763	6.156	6.670	7.081	7.920	9.300	9.920	8.372
CPMF	7.663	8.420	9.574	264											
Renúncias fiscais	0	1.789	2.225	2.578	2.557	2.685	3.287	3.882	4.484	4.638	5.941	6.040	5.534	7.500	7.267
Exportação da produção rural		1.789	2.225	2.578	2.557	2.685	2.641	3.882	4.484	4.638	5.941	6.040	5.534	7.500	7.267

CONTINUA

ANEXO V - RENÚNCIAS EM CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS, DE 2005 A 2019

Valores correntes, em R\$ milhões

	PLOA	Estimativas em Bases Efetivas													Projeções			
		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Contribuição para a Previdência Social	12.789	12.290	14.044	15.558	17.016	17.938	20.438	30.664	44.769	57.956	65.068	56.551	60.549	59.913	62.116	65.785		
Simples Nacional		6.143	6.880	7.965	8.723	8.809	9.737	14.441	18.267	19.535	22.495	23.766	25.669	24.034	24.957	26.120		
Desoneração da Folha de Salários				31	32	75	100	3.616	12.284	22.107	25.199	14.547	13.704	12.362	9.774	10.400		
Entidades Filantrópicas		3.832	4.410	4.984	5.703	6.368	7.109	8.099	8.720	10.428	9.755	10.236	12.348	12.150	12.616	13.204		
Exportação da Produção Rural		1.853	2.226	2.578	2.557	2.685	3.287	3.882	4.484	4.638	5.941	6.040	6.558	7.500	8.189	9.174		
Funrural									-	0	0	0	0	1.104	3.223	3.373		
MEI - Microempreendedor Individual						200	501	786	991	1.404	1.676	2.061	2.562	3.148	3.294			
Outras		462	528	0	0	6	125	227	256	274	286	209	202	210	219			
% Renúncias em relação à arrecadação	11,8	9,9	10,0	9,5	9,3	8,5	8,3	10,6	13,7	15,9	18,3	15,8	16,2	15,3	15,0	nd		
COFINS	5.411	18.431	22.586	24.641	26.359	31.272	34.999	42.951	54.767	60.433	62.387	61.039	65.381	67.237	70.222	72.598		
Desoneração Cesta Básica		3.639	5.398	6.020	5.941	5.913	6.732	7.716	11.512	12.303	12.951	11.890	12.209	13.254	13.905	14.392		
Alcool									614	1.126	1.205	1.066	0	0	0	0		
Cadeira de Rodas e Aparelhos Assistidos							88	161	182	405	538	570	599	628	650	650		
Embarcações e Aeronaves	35	121	121	361	318	419	444	649	693	729	790	2.007	2.155	2.260	2.340	2.340		
Entidades Filantrópicas	1.287	2.597	2.648	2.908	3.066	3.489	3.693	4.471	4.741	5.066	5.328	5.948	6.540	6.869	7.206	7.458		
Gás Natural Liquefeito						43	62	558	741	487	122	130	249	166	172	172		
Inclusão digital			826	1.125	1.037	1.063	1.598	2.460	4.790	4.866	4.114	0	0	0	0	0		
Livros		131	152	177	190	227	260	274	206	220	526	723	920	813	853	883		
Medicamentos	1.153	2.832	1.747	1.901	2.205	2.346	2.389	2.896	2.882	3.734	3.898	5.817	9.416	7.454	7.820	8.093		
Minha casa Minha Vida					5	126	190	244	236	279	228	168	118	112	92	17		
Petroquímica	485	259	294	347	226	288	348	448	959	1.055	703	480	325	249	216	224		
Prorrogação Cumulat. Construção Civil		458	1.003	281	373	442												
Produtos Químicos e Farmacêuticos		433	624	648	643	634	560	562	712	429	1.565	2.033	2.704	3.400	3.567	3.692		
ProUni		56	114	162	198	206	217	289	326	348	366	559	596	625	662	0		
REIDI				47	498	1.001	1.117	1.731	1.825	1.950	2.051	1.005	1.232	565	593	613		
REPENEC						93	317	150	274	288	10	0	0	0	0	0		
Reporto		12	22	55	22	59	74	88	120	110	134	136	166	125	131	136		
Simples Nacional	2.215	5.499	6.739	7.206	8.488	10.704	12.140	15.397	17.237	18.969	18.809	18.637	18.667	19.606	20.569	21.289		
Termoeletricidade	235	46	54	60	54	102	72	162	301	458	541	361	399	430	401	415		
Transporte Coletivo								610	1.155	1.268	436	453	410	430	445	445		
Zona Franca Manaus		1.736	2.486	3.118	2.812	4.006	4.163	4.743	5.546	5.044	5.625	5.531	4.827	5.993	6.190	6.407		
Outras	0	611	360	224	282	346	801	559	633	1.430	1.167	4.789	4.103	4.331	4.531	5.371		
% Renúncias em relação à arrecadação	6,0	20,4	22,2	20,5	22,6	22,3	21,9	23,7	27,5	30,8	31,0	29,8	27,7	26,7	29,4	nd		

CONTINUAÇÃO

Valores correntes, em R\$ milhões

	PLOA	Estimativas em Bases Efetivas														Projeções			
		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020		
CSLL	2.022	3.499	3.905	4.332	5.038	6.137	6.687	8.186	9.046	9.857	9.070	9.668	9.797	10.310	11.182	12.298			
Simplex Nacional	792	2.057	2.507	2.570	3.185	4.013	4.521	5.717	6.389	7.005	6.710	6.554	6.523	6.851	7.187	7.439			
Entidades Filantrópicas	1.154	1.313	1.080	1.260	1.104	1.256	1.329	1.610	1.707	1.824	1.163	1.933	2.067	2.171	2.278	2.358			
Inovação Tecnológica	36	59	224	402	357	453	373	391	433	463	487	356	497	602	631	653			
Informática e automação																877			
Previdência Privada Fechada					274	236	248	219	193	206	216	228	155	109	86	89			
PROUNI		37	53	61	91	84	75	98	174	186	346	407	430	452	474	491			
Rota 2020											0	0	0	0	0	296			
Outras	40	32	41	40	27	95	140	153	151	174	147	190	124	126	119	95			
% Renúncias em relação à arrecadação	7,7	12,8	11,6	10,2	11,6	13,4	11,6	14,3	14,5	15,6	15,2	14,2	13,0	13,1	13,6	nd			
Contribuição Social para o PIS-PASEP	1.317	3.748	4.551	4.916	5.122	6.067	6.817	8.413	10.870	12.010	12.363	11.966	12.778	13.106	13.697	14.159			
Simplex Nacional	875	1.455	1.680	1.769	1.913	2.387	2.690	3.441	3.848	4.226	4.193	4.156	4.161	4.371	4.585	4.746			
Embarcações e Aeronaves							91	93	132	141	149	172	425	455	477	494			
Desoneração Oesta Básica		827	1.173	1.308	1.291	1.281	1.401	1.674	2.497	2.669	2.809	2.581	2.651	2.878	3.019	3.125			
Gás Natural Liquefeito							9	60	121	161	106	27	28	54	36	37			
Inclusão digital				244	225	231	347	534	1.040	1.057	893	0	0	0	0	0			
Medicamentos	245	601	370	403	468	498	507	614	611	792	827	1.247	2.028	1.598	1.677	1.735			
Petroquímica							75	97	208	229	153	104	70	54	47	48			
Produtos Químicos e Farmacêuticos		93	135	139	140	136	121	116	133	80	329	432	582	731	767	793			
REIDI				10	108	217	242	376	393	420	442	218	267	123	129	133			
Transporte Coletivo									137	259	275	94	98	89	93	96			
Zona Franca de Manaus		377	551	676	610	869	903	1.021	1.181	1.072	1.201	1.194	1.035	1.288	1.343	1.390			
Outras	197	396	642	366	366	448	430	387	567	904	987	1.741	1.433	1.466	1.523	1.560			
% Renúncias em relação à arrecadação	6,0	15,7	17,4	15,9	16,5	15,0	16,4	17,6	21,3	23,2	29,2	22,2	20,5	19,8	21,2	nd			
Soma das renúncias nessas contribuições sociais	21.539	37.968	45.086	49.446	53.535	61.413	68.852	90.213	119.452	140.256	148.887	139.224	148.506	150.567	157.217	164.840			
% Renúncias em relação à arrecadação	7,8	12,7	13,2	13,7	14,2	13,9	13,6	15,6	18,5	20,6	22,5	20,2	19,7	19,0	19,6	nd			
Soma das renúncias em outras receitas	9.749	39.719	57.587	65.309	62.563	55.722	83.588	91.534	103.858	116.967	121.106	129.193	139.430	145.033	151.145	155.959			
Total das renúncias (R\$ milhões)	31.288	77.687	102.673	114.755	116.098	117.135	152.441	181.747	223.310	257.223	269.994	288.417	287.936	295.600	308.362	320.799			
Total das renúncias (% PIB)	1,44	3,22	3,77	3,69	3,48	3,01	3,48	3,77	4,19	4,45	4,50	4,28	4,37	4,29	4,25	nd			
% Renúncias Seguridade sobre o total	68,8	48,9	43,9	43,1	46,1	52,4	45,2	49,6	53,5	54,5	55,1	51,9	51,6	50,9	51,0	nd			

ANEXO VI - DETALHAMENTO DE RECEITAS COFINS, CSLL E PIS, DE 2005 A 2019

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
COFINS	89.597	90.341	101.835	120.094	116.759	140.023	159.625	181.555	199.410	195.914	200.926	204.679	235.759	251.466	238.744
1. Principal	85.015	88.368	99.918	117.682	114.208	138.427	157.988	169.102	191.765	192.270	198.755	200.944	220.706	242.237	240.667
1.1 Principal - Parcelamento	1.517	728	637	749	516	209	179	5.524	1.359	1.282	589			2.735	-6.275
2. Juros e Multas	1.084	719	550	716	673	918	899	931	923	866	919	2.477	12.861	5.000	2.220
2.1 Juros e Multas - Parcelamento	1.206	290	83	107	70	28	24	274	100	103	53				641
3. Dívida Ativa	145	206	391	592	1.123	372	458	865	4.421	621	196	573	964	586	190
3.1 Dívida Ativa - Parcelamento	178	96	153	149	93	28	26	4.539	693	643	335				229
3.2 Dívida Ativa - Juros e Multas - Parc.	290	-147	22	22	14	4	4	192	45	42	24			405	890
3.3 Dívida Ativa - Juros e Multas	163	80	81	77	63	38	47	128	104	87	53	685	1.228	503	136
CSLL	26.232	27.266	33.644	42.502	43.592	45.754	57.582	57.316	62.545	63.197	59.665	68.143	75.651	78.549	82.826
1. Principal	24.671	26.441	33.070	41.527	42.725	45.162	56.930	53.772	59.090	61.289	58.332	66.329	69.820	74.914	79.553
1.1 Principal - Parcelamento	278	106	113	137	84	38	35	1.836	686	598	364				
2. Juros e Multas	746	497	265	478	429	381	437	443	593	486	465	1.196	4.466	2.498	2.476
2.1 Juros e Multas - Parcelamento	269	47	19	25	15	6	6	116	75	65	24				-122
3. Dívida Ativa	52	93	111	259	280	145	137	494	1.911	542	398	431	867	836	457
3.1 Dívida Ativa - Parcelamento	48	22	36	32	21	8	7	539	129	152	53				365
3.2 Dívida Ativa - Juros e Multas - Parc.	98	26	5	5	3	1	1	52	15	17	5				-715
3.3 Dívida Ativa - Juros e Multas	70	34	24	41	34	12	29	65	47	48	24	187	498	301	5
PIS/Pasep	22.083	23.815	26.116	30.830	31.031	40.372	41.584	47.738	51.065	51.774	42.322	53.895	62.243	66.125	61.171
1. Principal	21.015	23.067	25.639	30.178	30.327	39.967	41.115	44.596	49.383	50.830	41.819	53.895	62.243	64.649	64.505
1.1 Principal - Parcelamento	281	321	140	149	112	41	38	1.756	342	301	135			301	-764
2. Juros e Multas	318	222	172	240	210	246	259	305	284	234	224			540	1.263
2.1 Juros e Multas - Parcelamento	262	56	20	21	15	5	5	76	27	27	13			350	-836
3. Dívida Ativa	44	73	83	177	310	93	143	234	795	171	55			46	73
3.1 Dívida Ativa - Parcelamento	42	33	39	39	27	9	7	705	183	177	63			98	203
3.2 Dívida Ativa - Juros e Multas - Parc.	70	16	6	6	4	1	1	33	19	0	0				37
3.3 Dívida Ativa - Juros e Multas	50	26	16	22	25	10	16	33	32	32	14			141	271

Valores correntes, em R\$ milhões

ANEXO VII – RECEITAS E DESPESAS DA SEGURIDADE SOCIAL EM % PIB, 2005 A 2019

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
RECEITAS REALIZADAS															
1. Receita de contribuições sociais	12,76	12,39	12,51	11,57	11,28	11,36	11,61	12,01	12,08	11,77	11,06	11,00	11,44	11,50	11,05
Receita Previdenciária	5,00	5,13	5,17	5,25	5,46	5,45	5,62	5,98	6,14	6,31	5,92	5,71	5,69	5,68	5,70
Cofins	4,13	3,75	3,74	3,86	3,50	3,60	3,65	3,77	3,74	3,39	3,35	3,26	3,58	3,65	3,29
CSLL	1,21	1,13	1,24	1,37	1,31	1,18	1,32	1,19	1,17	1,09	1,00	1,09	1,15	1,14	1,13
PIS/Pasep	1,02	0,99	0,96	0,99	0,93	1,04	0,95	0,99	0,96	0,90	0,71	0,86	0,95	0,96	0,89
Outras contribuições	1,41	1,39	1,41	0,10	0,07	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,09	0,07	0,07	0,07	0,04
2. Receitas de entidades da Seguridade	0,52	0,47	0,45	0,43	0,42	0,38	0,38	0,41	0,29	0,33	0,35	0,44	0,38	0,39	0,37
3. Contrapartida do Orç. Fiscal para EPU	0,05	0,05	0,06	0,05	0,04	0,04	0,04	0,04	0,03	0,03	0,04	0,03	0,03	0,03	0,03
Receitas da Seguridade Social	13,33	12,91	13,03	12,05	11,74	11,77	12,03	12,46	12,41	12,13	11,45	11,47	11,85	11,92	11,45
DESPESAS REALIZADAS															
1. Benefícios Previdenciários	6,73	6,87	6,81	6,42	6,75	6,56	6,43	6,58	6,70	6,82	7,27	8,10	8,46	8,51	8,63
2. Benefícios assistenciais	0,43	0,48	0,50	0,50	0,56	0,57	0,57	0,63	0,64	0,65	0,70	0,77	0,81	0,80	0,81
3. Bolsa-Família e outras Transferências	0,31	0,32	0,33	0,34	0,36	0,35	0,38	0,43	0,45	0,45	0,45	0,44	0,42	0,43	0,45
4. EPU - Benefícios de Legislação Especial	0,05	0,05	0,06	0,05	0,04	0,04	0,04	0,04	0,03	0,03	0,04	0,03	0,03	0,03	0,03
5. Saúde: despesas do IMS	1,59	1,66	1,66	1,59	1,72	1,57	1,62	1,64	1,58	1,61	1,68	1,71	1,77	1,74	1,72
6. Assistência social: despesas do MDS	0,08	0,09	0,08	0,08	0,08	0,10	0,09	0,12	0,12	0,12	0,09	0,08	0,15	0,15	0,13
7. Previdência social: despesas do MPS	0,16	0,17	0,16	0,14	0,17	0,15	0,14	0,13	0,12	0,12	0,12	0,12	0,04	0,03	0,03
8. Outras ações da seguridade social	0,11	0,12	0,16	0,13	0,22	0,20	0,18	0,22	0,22	0,19	0,19	0,19	0,21	0,21	0,20
9. Benefícios FAT	0,52	0,62	0,66	0,67	0,81	0,75	0,78	0,83	0,87	0,90	0,80	0,89	0,82	0,78	0,76
10. Outras ações do FAT	0,03	0,03	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Despesas da Seguridade Social	10,01	10,42	10,45	9,93	10,73	10,30	10,25	10,61	10,74	10,90	11,36	12,34	12,72	12,69	12,78
Resultado da Seguridade Social	3,32	2,49	2,57	2,11	1,01	1,47	1,77	1,85	1,67	1,23	0,09	-0,87	-0,87	-0,77	-1,33
Despesas com benefícios da Seguridade (1)	7,99	8,30	8,30	7,93	8,48	8,23	8,17	8,46	8,65	8,82	9,22	10,19	10,52	10,52	10,65

ANEXO IX - TRABALHADORES REGISTRADOS, POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA (PEA), POPULAÇÃO OCUPADA (PO); DESOCUPAÇÃO E SUBUTILIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA

	milhares			%		milhares		%		milhares		%	
	Trabalhadores ativos ao final de cada exercício (RAIS)			PEA (PNAD)	PO (PNAD)	Desocupação		Subutilização					
	Total	Total, setor privado e estatais	% setor privado e estatais			pessoas	%	pessoas	%		%		%
1986	22.164	17.529	79,1	56.816	55.436	1.380	2,4						
1990	23.199	18.425	79,4	64.468	62.100	2.368	3,7						
1993	23.165	19.026	82,1	70.965	66.570	4.396	6,2						
1998	24.492	18.639	76,1	76.886	69.963	6.923	9,0						
2002	28.684	21.686	75,6	85.598	77.793	7.805	9,1						
2003	29.545	22.323	75,6	86.056	78.180	7.876	9,2						
2004	31.408	24.067	76,6	92.860	84.596	8.264	8,9						
2005	33.239	25.419	76,5	96.142	87.189	8.953	9,3						
2006	35.155	26.954	76,7	97.528	89.318	8.210	8,4						
2007	37.607	28.932	76,9	98.846	90.786	8.060	8,2						
2008	39.442	30.704	77,8	99.088	92.078	7.010	7,1						
2009	41.208	31.985	77,6	100.829	92.502	8.327	8,3						
2010	44.068	34.669	78,7	nd	nd	nd	nd						
2011	46.311	36.702	79,3	100.223	93.724	6.499	6,5						
2012 *	47.459	38.172	80,4	96.122	89.064	7.058	7,3	18.704	49,4				
2013 *	48.948	39.184	80,1	97.226	90.302	6.924	7,1	16.693	18,5				
2014 *	49.572	39.670	80,0	98.336	91.638	6.699	6,8	15.385	16,8				
2015 *	48.061	38.302	79,7	100.216	91.685	8.531	8,5	18.080	19,7				
2016 *	46.060	36.674	79,6	101.670	89.975	11.696	11,5	22.481	25,0				
2017 *	46.282	36.544	79,0	103.470	90.294	13.176	12,7	26.347	29,2				
2018 *	46.631	36.973	79,3	104.360	91.571	12.790	12,3	27.247	29,8				
2019 *	nd	nd	nd	105.965	93.390	12.575	11,9	27.585	29,5				
Variações por Intervalo													
1987-1993	1.001	1.498	149,6	14.149	11.134	3.015		nd					
1994-2003	6.380	3.297	51,7	15.090	11.610	3.480		nd					
1994-2005	10.074	6.392	63,5	25.177	20.620	4.557		nd					
2006-2011	13.072	11.283	86,3	4.081	6.535	-2.454		nd					
2013-2014	2.113	1.498	70,9	2.215	2.573	-359		-3.319					
2015-2018	-2.941	-2.696	91,7	6.024	-67	6.091		11.863					
2019	nd	nd	nd	1.604	1.819	-215		338					

ANEXO X - DESPESAS CLASSIFICADAS COMO SAÚDE, VALORES EMPENHADOS, 2005 A 2019

Área de atuação governamental	Valores correntes, em R\$ milhões														
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
122 Administração Geral	3.408	4.113	4.322	5.065	6.022	6.654	7.507	8.159	8.599	9.344	9.567	10.560	13.883	15.972	8.699
126 Tecnologia da Informação	150	134	96	136	232	185	223	262	368	455	392	631	458	453	316
128 Formação de Recursos Humanos	151	163	172	191	211	241	263	231	838	1.167	1.055	898	968	1.023	1.191
131 Comunicação Social	111	104	66	101	118	115	153	203	251	197	169	197	267	284	204
301 Atenção Básica	5.994	6.650	7.823	8.603	9.371	10.349	13.075	14.463	15.526	19.056	19.256	20.599	21.609	21.650	27.558
302 Assistência Hospitalar e Ambulatorial	18.155	20.089	23.070	25.495	28.966	31.622	36.334	39.294	40.119	44.514	48.331	49.165	53.133	52.504	60.097
303 Suporte Profilático e Terapêutico	2.970	3.788	4.305	4.751	6.058	6.063	7.031	8.648	9.872	10.201	12.999	14.468	13.839	14.675	13.944
304 Vigilância Sanitária	186	258	250	273	292	282	309	333	333	347	320	330	334	331	330
305 Vigilância Epidemiológica	1.851	2.218	2.075	2.218	3.393	2.995	3.362	3.722	4.370	4.252	5.475	6.373	7.037	7.518	8.507
331 Proteção e Benefícios ao Trabalhador	70	83	92	94	76	82	77	77	77	496	512	639	614	598	547
364 Ensino Superior	93	144	187	138	150	154	204	346	0	0	0	0	0	0	0
423 Assistência aos Povos Indígenas	4	274	302	284	341	327	307	732	998	1.116	1.343	1.256	1.730	1.496	1.470
511 Saneamento Básico Rural	84	178	253	294	323	182	104	184	171	168	126	272	418	163	205
512 Saneamento Básico Urbano	656	929	1.302	898	950	861	1.169	958	1.149	610	458	612	849	755	689
571 Desenvolvimento Científico	139	180	197	261	238	229	272	319	337	374	346	411	485	558	590
572 Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia	38	43	28	26	6	15	5	226	279	237	151	270	272	330	224
845 Outras Transferências	22	27	28	0	0	0	0	0	0	0	0	0	34	1.034	16
846 Outros Encargos Especiais	123	208	117	178	133	110	115	157	135	194	122	228	162	157	300
Outras Subfunções	371	459	440	438	448	727	604	581	751	213	214	208	273	195	207
Total geral	34.517	40.041	45.124	49.443	57.329	61.193	71.113	78.897	84.175	92.943	100.837	107.117	116.366	119.695	125.093
Investimentos	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
301 Atenção Básica	306	203	247	240	407	323	979	1.268	1.204	2.246	1.176	1.251	1.836	1.267	614
302 Assistência Hospitalar e Ambulatorial	708	482	712	800	1.293	1.388	1.425	1.871	1.676	1.623	1.332	2.073	3.008	2.148	2.163
303 Suporte Profilático e Terapêutico	78	93	65	56	132	167	73	329	220	103	346	239	262	79	71
511 Saneamento Básico Rural	76	163	240	294	323	182	104	184	171	168	108	253	391	138	185
512 Saneamento Básico Urbano	642	895	1.277	898	939	823	1.126	922	1.132	582	425	574	820	745	679
Outras Subfunções	292	358	370	375	401	353	483	580	687	688	358	625	566	766	490
Total geral	2.103	2.194	2.910	2.664	3.495	3.237	4.190	5.153	5.089	5.410	3.747	5.015	6.884	5.144	4.204

ANEXO XI - EVOLUÇÃO DAS DESPESAS DA SAÚDE, 2005 A 2019

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Valores nominais (R\$ bilhões)	34,5	40,0	45,1	49,4	57,3	61,2	71,1	78,9	84,2	92,9	100,8	107,1	116,4	119,7	125,1
Valores constantes (R\$ bilhões de dez/2018 - IPCA)	69,4	78,1	84,3	87,2	96,9	97,7	106,6	111,7	112,5	116,8	114,5	114,4	120,7	119,7	119,9
Em relação ao PIB (%)	1,59	1,66	1,66	1,59	1,72	1,57	1,62	1,64	1,58	1,61	1,68	1,71	1,77	1,74	1,72
Em relação às Receitas de contribuições sociais (%)	12,46	13,42	13,26	13,74	15,25	13,87	14,00	13,64	13,07	13,67	15,21	15,54	15,45	15,11	15,60
Em relação às receitas das Contribuições sociais, exceto RGPS (%)	20,47	22,89	22,58	25,16	29,57	26,69	27,12	27,17	26,55	29,44	32,70	32,33	30,74	29,84	32,19
Em relação à Receita Corrente Líquida (%)	11,39	11,62	11,67	11,54	13,11	12,24	12,73	12,79	12,83	14,49	14,95	15,09	16,00	14,86	13,81
Despesas do Exercício pagas ⁽¹⁾ (R\$ bilhões)	31,2	35,7	39,5	43,8	48,7	54,5	62,7	70,4	75,4	85,2	92,6	99,0	101,5	107,0	113,3
Despesas de exercícios anteriores Pagas (R\$ bilhões)		2,3	3,5	3,3	4,1	6,4	5,1	6,4	6,8	7,6	6,4	8,6	6,5	12,4	11,3
Soma de valores pagos corrigidos ⁽²⁾ (R\$ bilhões de dez/2019, IPCA)	62,8	74,1	80,3	82,9	89,3	97,3	101,7	108,8	109,9	116,6	112,3	114,9	112,0	119,4	119,4
Gasto per capita ano ⁽²⁾ (R\$ de dez/2019, IPCA)	341	397	437	437	466	510	529	561	547	575	549	558	539	573	568

ANEXO XII – DESPESAS CLASSIFICADAS COMO PREVIDÊNCIA SOCIAL, VALORES EMPENHADOS, 2005 A 2019

Área de atuação governamental	Valores correntes, em R\$ milhões															
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
122 Administração Geral	1.975	2.304	2.402	2.441	3.015	3.588	3.900	3.993	4.347	4.581	4.683	4.694	55	53	169	
125 Normalização e Fiscalização	28	2	10	2	2	3	2	2	2	4	3	3	6	6	4	
126 Tecnologia da Informação	338	481	611	465	518	548	582	442	306	336	362	703	421	411	440	
128 Formação de Recursos Humanos	10	16	18	33	33	24	18	18	15	13	5	9	1	1	7	
131 Comunicação Social	6	1	6	16	21	10	19	19	12	17	13	8				
183 Informação e Inteligência								141	95	108	168	254	129	132	135	
271 Previdência Básica	520	463	680	740	1.091	862	849	1.124	1.032	1.081	1.084	1.047	1.058	1.129	1.098	
272 Previdência do Regime Estatutário	7	5	9	5	1	9	1	1		22	2	3				
273 Previdência Complementar	1	0						1	0	1	1	1	1	1	1	
274 Previdência Especial																
301 Atenção Básica	98	91	97	91	101	132	140	137	157	151	138	197	168	152	135	
306 Alimentação e Nutrição	68	69	68	64	63	140	139	139	181							
331 Proteção e Benefícios ao Trabalhador	34	38	43	38	34	36	36	36	37	218	219	268	260		201	
665 Normalização e Qualidade	14	15	7	9	11	18	9	11	9	11	7	8	10	10	7	
846 Outros Encargos Especiais	282	579	343	355	773	361	271	295	338	383	593	475	393	444	154	
Outras Subfunções	24	23	30	32	30	30	30	34	33	28	29	33	0	0	35	
Total Geral	3.404	4.088	4.326	4.291	5.692	5.759	5.995	6.392	6.565	6.952	7.306	7.702	2.503	2.339	2.385	
Total, exceto despesas deslocadas com a fusão de ministérios (1)	1.226	1.580	1.711	1.653	2.475	1.859	1.776	2.083	1.838	2.003	2.266	2.543	2.019	2.134	1.880	
Investimentos																
126 Tecnologia da Informação	32	55	13	40	49	56	14	0	0	0	0		0		21	
271 Previdência Básica	4	55	51	55	368	91	66	194	114	108	22	52	32	30	8	
Outras Subfunções	35	5	6	41	27	9	4	3	3	7	3	3	1	1	1	
Total Geral	72	115	70	136	444	156	84	197	117	114	25	55	34	31	30	

ANEXO XIII – DESPESAS CLASSIFICADAS COMO ASSISTÊNCIA SOCIAL, VALORES EMPENHADOS, 2005 A 2019

Área de atuação governamental	Valores correntes, em R\$ milhões															
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
092 Representação Judicial e Extrajudicial	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	30	31	0
122 Administração Geral	66	79	96	122	122	171	192	166	178	185	175	175	5.170	5.068	3.811	
125 Normatização e Fiscalização	1	4	8	11	12	13	13	18	21	25	18	19	27	28	33	
126 Tecnologia da Informação	22	29	46	40	47	41	59	61	62	73	66	67	69	67	66	
131 Comunicação Social	10	8	8	7	14	10	12	23	20	14	10	2	20	12	25	
241 Assistência ao Idoso	52	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
242 Assistência ao Portador de Deficiência	102	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	
243 Assistência à Criança e ao Adolescente	542	248	280	405	592	775	652	278	289	0	0	0	212	407	359	
244 Assistência Comunitária	436	1.297	1.316	1.356	1.323	2.090	1.483	2.672	3.215	3.637	3.108	3.178	2.814	2.942	3.595	
306 Alimentação e Nutrição	0	0	1	518	529	672	783	944	631	819	510	563	313	324	292	
331 Proteção e Benefícios ao Trabalhador	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	4	5	5	253	6	
334 Fomento ao Trabalho	0	0	0	0	0	0	20	108	0	0	0	0	0	0	0	
365 Educação Infantil	0	0	0	0	0	0	0	210	497	808	419	140	40	7	7	
366 Educação de Jovens e Adultos	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
423 Assistência aos Povos Indígenas	0	0	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
511 Saneamento Básico Rural	64	62	66	76	82	159	455	801	817	573	186	130	49	171	67	
512 Saneamento Básico Urbano	0	0	0	0	0	0	0	0	25	10	1	3	3	7	0	
605 Abastecimento	348	384	403	14	15	15	12	9	0	0	0	0	0	0	0	
846 Outros Encargos Especiais	0	0	0	0	0	37	346	356	453	849	880	1.032	1.047	1.134	1.516	
Outras Subfunções	25	13	12	9	7	8	5	14	17	18	10	5	13	20	14	
Total Geral	1.716	2.183	2.301	2.599	2.745	3.992	4.031	5.657	6.225	7.015	5.388	5.318	9.813	10.472	9.791	
Total, exceto Administração e benefícios aos servidores (1)	1.650	2.104	2.205	2.476	2.623	3.821	3.840	5.492	6.047	6.826	5.209	5.139	4.637	5.151	5.975	
Investimentos																
244 Assistência Comunitária	44	80	79	67	91	211	57	286	220	183	35	98	157	268	308	
306 Alimentação e Nutrição				13	13	11	13	3	37	56	7	19	12	40	15	
511 Saneamento Básico Rural	48	46	53	53	72	130	414	618	619	408	121	111	33	127	47	
Outras Subfunções	71	42	39	41	6	7	7	28	35	18	8	12	15	150	5	
Total geral	163	168	171	174	183	358	490	935	912	665	172	240	217	584	375	

ANEXO XIV – BENEFÍCIOS E OUTRAS DESPESAS DO FAT, VALORES EMPENHADOS, 2005 A 2019

	Valores correntes, em R\$ milhões														
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Seguro-Desemprego	8.396	10.601	12.353	14.153	18.583	19.235	22.488	25.690	29.940	33.462					
Seguro-Desemprego ao Pescador Artesanal	212	331	484	540	908	1.179	1.264	1.893	1.892	2.400					
Seguro-Desemprego ao Trabalhador Doméstico	9	10	13	15	17	20	23	27	32	34					
Seguro-Desemprego ao Trabalhador Resgatado de Condição Análoga a de Escravo	2	4	5	6	4	3	3	4	4	3	38.054	37.772	38.007	36.289	37.389
Bolsa de Qualificação Profissional para Trabalhador com Contrato de Trabalho Suspenso	4	6	5	4	58	9	15	-	34	57					
Abono Salarial	2.755	3.957	5.096	5.975	7.565	8.758	10.379	12.336	14.659	15.877	10.126	17.932	16.229	17.338	17.523
Soma benefícios	11.378	14.910	17.957	20.694	27.135	29.204	34.173	39.950	46.561	51.833	48.180	55.704	54.236	53.627	54.912
Outras Ações do FAT	543	677	680	722	607	551	565	541	505	522	506	551	561	542	468
Benefícios e outras ações do FAT	11.922	15.588	18.636	21.416	27.742	29.755	34.738	40.491	47.066	52.354	48.686	56.255	54.797	54.169	55.380

ANEXO XV – DESPESAS CLASSIFICADAS ENQUANTO OUTRAS AÇÕES DA SEGURIDADE SOCIAL, 2005 A 2019

Área de atuação governamental	Valores correntes, em R\$ milhões														
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
243 Assistência à Criança e ao Adolescente	33	34	66	66	87	89	48	51	122	104	46	51	43	72	144
244 Assistência Comunitária	64	0	0	0	0	0	0	463	1.024	513	0	0	0	0	0
302 Assistência Hospitalar e Ambulatorial	979	1.186	1.247	493	1.998	2.672	3.041	3.119	3.858	4.389	6.013	7.108	7.901	8.652	9.023
306 Alimentação e Nutrição	1.227	1.481	1.522	1.490	2.023	3.039	3.058	3.313	3.548	3.704	3.771	3.477	3.906	4.042	3.980
364 Ensino Superior	4	5	10	1	1	1	0	693	346	442	607	698	751	754	757
512 Saneamento Básico Urbano	34	54	1.555	1.781	3.019	1.744	1.641	2.639	2.928	1.681	1.093	553	856	914	515
Outras Subfunções	114	138	81	91	116	39	87	131	147	131	126	122	160	188	92
Total Geral	2.454	2.898	4.481	3.922	7.244	7.584	7.875	10.410	11.972	10.965	11.655	12.009	13.617	14.622	14.511
Investimentos															
243 Assistência à Criança e ao Adolescente	9	12	27	40	42	53	12	30	89	79	27	38	27	0	126
302 Assistência Hospitalar e Ambulatorial e Residência	48	61	82	27	49	114	206	443	234	241	178	354	301	240	195
512 Saneamento Básico Urbano	34	40	1.533	1.761	3.015	1.741	1.641	2.637	2.917	1.677	1.077	536	854	914	515
Outras Subfunções	13	1	2	45	70	7	42	7	2	2	2	1	2	0	7
Total Geral	105	113	1.644	1.873	3.175	1.915	1.901	3.117	3.242	1.999	1.284	929	1.184	1.155	843

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

CONSELHO EXECUTIVO

Décio Bruno Lopes

Presidente

Márcio Humberto Gheller

Vice-Presidente Executivo

Eucélia Maria Agrizzi Mergár

Vice-Presidente de Assuntos Fiscais

José Arinaldo Gonçalves Ferreira

Vice-Presidente de Política de Classe e Política Salarial

Crésio Pereira de Freitas

Vice-Presidente de Assuntos da Seguridade Social

Tereza Liduína Santiago Félix

Vice-Presidente de Aposentadorias e Pensões

Albenize Gatto Cerqueira

Vice-Presidente de Cultura Profissional e Relações Interassociativas

Ariovaldo Cirelo

Vice-Presidente de Serviços Assistenciais

Maria Beatriz Fernandes Branco

Vice-Presidente de Assuntos Jurídicos

Cesar Roxo Machado

Vice-Presidente de Estudos e Assuntos Tributários

João Alves Moreira

Vice-Presidente de Administração, Patrimônio, Cadastro e Tecnologia da Informação

Carlos Alberto de Souza

Vice-Presidente de Planejamento e Controle Orçamentário

Luiz Mendes Bezerra

Vice-Presidente de Finanças

Benedito Cerqueira Seba

Vice-Presidente de Comunicação Social

Maria Aparecida Fernandes Paes Leme

Vice-Presidente de Relações Públicas

José Avelino da Silva Neto

Vice-Presidente de Assuntos Parlamentares

ASSESSORIA DE ESTUDOS SOCIECONÔMICOS

Vanderley José Maçaneiro

Vilson Antonio Romero

CONSELHO FISCAL

Assunta Di Dea Bergamasco

Maria Inez Rezende dos Santos Maranhão

Maria Gorete de Sousa Ramalho Medeiros

CONSELHO DE REPRESENTANTES

AC - Heliomar Lunz

AL - Dinah Vieira Marinho

AM - Miguel Arcanjo Simas Nôvo

AP - Emir Cavalcanti Furtado

BA - Maria Urânia da Silva Costa

CE - Gilson Fernando Ferreira de Menezes

DF - Maria José de Paula Moraes

ES - Rozinete Bissoli Guerini

GO - Carlos José de Castro

MA - Mairla Silva Gomes de Oliveira

MG - Afonso Ligório de Faria

MS - Isabel Nascimento Elias Pereira

MT - Ana Pereira Leite

PA - Maria Oneyde Santos

PB - Maria dos Remédios Bandeira

PE - Paulo Correia de Melo

PI - Osmar Escórcio de Carvalho

PR - Josemar Jorge Cecatto Santos

RJ - Leila Souza de Barros Signorelli de Andrade

RN - Jonilson Carvalho de Oliveira

RO - Francisco Raia

RR - André Luiz Spagnuolo Andrade

RS - Luiz Carlos Santos da Silva

SC - Antonio Carlos Silveira

SE - Jorge Lourenço Barros

SP - Genesio Denardi

TO - José Carlos Rego Moraes

FUNDAÇÃO ANFIP DE ESTUDOS TRIBUTÁRIOS E DA SEGURIDADE SOCIAL

DIRETORIA EXECUTIVA

Margarida Lopes de Araújo

Diretora Presidente

Maria Geralda Vitor

Diretora Administrativa Financeira

Luiz Carlos Correa Braga

Diretor de Eventos, Cursos e Publicações

Nilza Garutti

Diretora de Estudos, Planejamento e Projetos

CONSELHO CURADOR

Décio Bruno Lopes

Cesar Roxo Machado

Crésio Pereira de Freitas

Floriano José Martins

José Arinaldo Gonçalves Ferreira

Márcio Humberto Gheller

Vanderley José Maçaneiro

SUPLENTES

Benedito Cerqueira Seba

1º Suplente

Carlos José de Castro

2º Suplente

Tereza Liduína Santiago Félix

3º Suplente

Rita de Cássia Cavalcanti Couto

4º Suplente

SUPLENTES

Edna Cordeiro Rosa

1º Suplente

Amauri Soares de Sousa

2º Suplente

Neiva Renck Maciel

3º Suplente

CONSELHO FISCAL

Ercília Leitão Bernardo

José Tibúrcio Tabosa

Paulo José Vieira da Silva

SUPLENTES

Teresinha Fernandes Meziat

1º Suplente

Antônio Luiz Barbosa

2º Suplente