

ANÁLISE DA SEGURIDADE SOCIAL EM 2016

Seguridade



Fundação ANFIP de Estudos
Tributários e da Seguridade Social



ANFIP

Associação Nacional dos Auditores-Fiscais
da Receita Federal do Brasil

Outubro/2017
17ª edição

ANFIP: Inovação e Luta!

ANÁLISE DA SEGURIDADE SOCIAL - 2016

A Anfip e a Fundação Anfip publicam esta 17ª edição da Análise da Seguridade Social, com dados do ano de 2016, contendo estudos e pesquisas para subsidiar o debate político entre a sociedade, as entidades civis e o governo.

O compromisso dessas entidades com a Previdência Social pública brasileira é confirmado pela constante preocupação em preservar os direitos dos trabalhadores brasileiros, divulgando informações reais sobre as receitas e as despesas da Seguridade Social, em contraponto às afirmações de que o país não suporta os dispêndios sociais.

No cenário político e sócio econômico atual, minado de projetos de reformas legislativas, com algumas já aprovadas e implantadas recentemente, é primordial manter coerência e prioridades. A pesquisa, a análise e o estudo de dados orçamentários e de arrecadação pública são imprescindíveis para que os leitores conheçam a realidade do Orçamento da Seguridade Social conforme previsto na Constituição Federal, como forma de lutar em defesa do Estado Social e pela manutenção dos direitos já conquistados.

A ANFIP e a Fundação ANFIP têm se distinguido por manter grupos de estudos e publicações que apontam as discrepâncias e propostas quando estas não se concretizam em benefícios para a sociedade brasileira. Apoiam boas práticas legislativas e administrativas, prestam inestimável e reconhecido serviço à sociedade com suas publicações especializadas em Previdência Social e Tributação.

Este livro é uma importante contribuição na apresentação de dados verídicos, que não poderiam ficar dispersos ou afastados dos interessados e especialistas, que o buscam para se municiar de conhecimentos raramente divulgados pela grande imprensa.

Boa Leitura!

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 2016



Fundação ANFIP de Estudos
Tributários e da Seguridade Social



Associação Nacional dos Auditores Fiscais
da Receita Federal do Brasil

Outubro/2017
17ª edição

ANFIP: Inovação e Luta!

Copyright @ 2017 – 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: 4.000 exemplares

Impresso no Brasil / Printed in Brazil

17ª edição

Capa e editoração eletrônica: Antonio Rubens

Equipe Técnica:

Décio Bruno Lopes

Cesar Roxo Machado

Vanderley José Maçanero

Flavio Tonelli Vaz

Colaboradores:

Aurora Maria Miranda Borges

Maria Beatriz Fernandes Branco

Maria Inez Rezende dos Santos Maranhão

Neiva Renck Maciel

Teresinha Fernandes Meziat

Vilson Antônio Romero

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./Fundação ANFIP de Estudos Tributários da Seguridade Social.

Análise da Seguridade Social 2016./ANFIP - Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil/Fundação ANFIP de Estudos Tributários e da Seguridade Social – Brasília - Brasília: ANFIP, 2017.
192p.

ISBN: 978-85-62102-26-4

1. Seguridade Social - Brasil. 2. Previdência Social. 3. Saúde. 4. Assistência Social. 5. ANFIP - Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil. I. Título. II. Vanderley José Maçaneiro (Coordenador.) III. César Roxo Machado IV. Décio Bruno Lopes V. Flávio Tonelli Vaz. (Organizadores.).

CDU 336.14=369

SUMÁRIO

Sumário.....	3
Índice de Tabelas, Gráficos e Quadros	5
Glossário de Abreviaturas	9
Apresentação	13
Introdução	17
1. A execução do Orçamento da Seguridade Social em 2016.....	23
1.1. Os efeitos das renúncias tributárias.....	24
1.2. Os efeitos da queda do PIB.....	27
1.3. O ajuste fiscal de 2016 e as medidas que afetam a Seguridade Social	33
1.4. A Emenda Constitucional nº 95 – a limitação das despesas.....	35
1.5. Efeitos esperados da terceirização e da reforma trabalhista sobre os direitos dos trabalhadores e as contas da Previdência Social	40
1.6. A reforma da Previdência	42
1.7. Os efeitos da Emenda Constitucional nº 93 - desvinculação das contribuições sociais - DRU.....	44
1.8. Os grandes números da execução do Orçamento da Seguridade Social em 2016	45
1.9. Construindo o <i>deficit</i> da Seguridade Social.....	57
2. As receitas da Seguridade Social.....	71
2.1. As contribuições sociais sobre o faturamento.....	78
2.1.1. As receitas da Cofins	80
2.1.2. As receitas da Contribuição para o PIS/Pasep.....	82
2.2. A tributação sobre o lucro	83
2.3. Receitas provenientes dos concursos de prognósticos, de outras contribuições e as receitas próprias dos órgãos da Seguridade Social.....	86

3. As contribuições previdenciárias.....	91
3.1. A crise no mercado de trabalho e a arrecadação previdenciária.....	100
4. As despesas da Seguridade Social	111
4.1. Os programas de benefícios assistenciais de prestação continuada.....	117
4.2. O Bolsa-Família e outras transferências de natureza assistencial.....	120
4.3. As despesas com ações e serviços de saúde	124
4.4. Assistência Social Geral	129
4.5. Previdência Social - despesas com pessoal e outras despesas administrativas da Previdência Social.....	131
4.6. As despesas do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT	133
4.7. Outras ações da Seguridade Social.....	136
5. As despesas com os benefícios e o resultado do Regime Geral de Previdência Social - RGPS em 2016	139
5.1. As receitas e as despesas do RGPS para o subsistema urbano	147
5.2. As receitas e as despesas do RGPS para o subsistema rural	157
Considerações finais	161
Anexo - Metodologia de apuração dos dados	171
Metodologia para apuração e classificação das receitas do Orçamento da Seguridade Social	173
Metodologia para apuração e classificação das despesas do Orçamento da Seguridade Social	175
As diversas classificações de despesas utilizadas na Análise da Seguridade Social	177
Anexo - Dados	184

ÍNDICE DE TABELAS, GRÁFICOS E QUADROS

Tabela 1	Valores das renúncias totais e o das novas renúncias adotadas, a partir de 2010.....	25
Tabela 2	Receitas, Despesas e Resultado do Orçamento da Seguridade Social, em 2005, 2010 e de 2013 a 2016	48
Tabela 3	Receitas, despesas e o resultado da Seguridade Social, de 2005 a 2016	54
Tabela 4	Receitas da Seguridade Social em valores constantes, de 2013 a 2016 e as diferenças em relação a 2016	55
Tabela 5	Receitas e Despesas do Orçamento da Seguridade Social, em % do PIB, em 2005, 2010 e de 2013 a 2016.....	56
Tabela 6	Parcelas das receitas de contribuições sociais desvinculadas pela DRU, em 2005, 2008, 2010 e de 2013 a 2016.....	63
Tabela 7	Receitas da Seguridade Social desconsideradas pelos cálculos do governo, em 2005, 2008, 2010 e de 2013 a 2016	65
Tabela 8	Contribuições para os regimes próprios de previdência dos servidores civis da União e a dos militares, em 2005, 2008, 2010 e de 2013 a 2016.....	66
Tabela 9	Programações estranhas ao conceito constitucional de Seguridade Social incluídas pelo governo no Orçamento da Seguridade Social, em 2005, 2008, 2010 e de 2013 a 2016	67
Tabela 10	Resultado apresentado para a Seguridade Social após redução das receitas e acréscimos de Programações estranhas ao conceito constitucional de Seguridade incluídas pelo governo no Orçamento da Seguridade Social, em 2005, 2008, 2010 e de 2013 a 2016	69
Tabela 11	Receitas de contribuições sociais, em relação ao PIB, de 2005 a 2016	72

Tabela 12	Arrecadação, receitas de parcelamentos, juros, multas, dívida ativa e renúncias fiscais referentes à contribuição social para o PIS/Pasep, à Cofins e à CSLL, em 2005, 2008, 2010 e 2013 a 2016.....	76
Tabela 13	Médias anuais e variações dos índices de produção industrial (PMI), de volume de serviços (PMS) e de volume de vendas (PMC), de 2012 a 2016.....	79
Tabela 14	Receitas da Cofins, em valores correntes, % do PIB e estimativa de renúncias, em valores nominais e em % da Receita da arrecadação, em 2005, 2008, 2010 e de 2013 a 2016.....	81
Tabela 15	Receitas da Contribuição para o PIS/Pasep, em valores correntes, em % do PIB e a estimativa de renúncias, em 2005, 2008, 2010 e de 2013 a 2016	83
Tabela 16	Receitas da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL, em valores correntes, em % do PIB e a estimativa de renúncias, em 2005, 2008, 2010 e de 2013 a 2016	85
Tabela 17	Receitas provenientes dos concursos de prognósticos e receitas próprias dos órgãos da Seguridade Social, valores correntes, em 2005, 2008, 2010 e de 2013 a 2016.	88
Tabela 18	Total de trabalhadores empregados em ocupações formais ao final de cada exercício e a População Economicamente Ativa (PEA) e a População Ocupada (PO), em exercícios e períodos selecionados.....	94
Tabela 19	Número de empresas optantes no Simples Nacional e a arrecadação federal dessas empresas, de 2010 a 2016.....	98
Tabela 20	Saldo de contratações e estoque de trabalhadores empregados com vínculo ao final de cada exercício, de 2000 a 2016.	101
Tabela 21	Renda real e quantitativos de empregados com carteira assinada no setor privado; quantitativos de trabalhadores ocupados e de empregados sem carteira, por trimestres de 2012 a 2017	104
Tabela 22	População em idade ativa, economicamente ativa, ocupada e desocupada, proporção de desempregados, empregados, com e sem carteira, remuneração média e massa de rendimentos dos trabalhadores empregados com carteira, em valores reais; e contribuintes para a previdência, de 2012 a 2016	107

Tabela 23	Arrecadação do RGPS, por tipo de contribuição, em 2005, 2008, 2010 e de 2013 a 2016	109
Tabela 24	Despesas com benefícios da Seguridade Social entregues às pessoas, em valores nominais e como percentual do PIB, da receita líquida e da arrecadação em contribuições sociais, em 2005, 2008, 2010 e de 2013 a 2016	112
Tabela 25	Evolução do salário mínimo, reajustes nominais e reais, em relação à variação real do PIB e o correspondente em cestas básicas, de 2002 a 2017.	116
Tabela 26	Benefícios de Prestação Continuada (BPC) previstos na LOAS e da RMV para idosos e para pessoas com deficiência, de 2005 a 2016.	119
Tabela 27	Bolsa-Família, benefícios básicos e variáveis, e valores orçamentários, de 2011 a 2016.....	123
Tabela 28	Evolução das despesas do Ministério da Saúde com ações e serviços de saúde pública em relação a diversos indicadores, de 2005 a 2016.	126
Tabela 29	Despesas do Ministério da Saúde, com ações e serviços de saúde pública, em 2005, 2008, 2010 e de 2013 a 2016	127
Tabela 30	Evolução das despesas de investimento do Ministério da Saúde, em 2005, 2008, 2010 e de 2013 a 2016	129
Tabela 31	Despesas do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, com ações e serviços de Assistência Social, em 2005, 2008, 2010 e de 2013 a 2016.	130
Tabela 32	Despesas relacionadas com a Previdência Social, excetuados os benefícios, em 2005, 2008, 2010 e de 2013 a 2016	132
Tabela 33	Pagamentos realizados com benefícios do FAT e as despesas das outras ações do Fundo, em 2005, 2008, 2010 e de 2013 a 2016.....	136
Tabela 34	Evolução das despesas em outras ações da Seguridade Social realizadas em diversos órgãos, em 2005, 2008, 2010 e de 2013 a 2016	137
Tabela 35	Receitas e despesas do RGPS, conforme valores divulgados pelo governo, em 2004, 2005, 2007, 2008, 2010 e de 2012 a 2016.....	142

Tabela 36	Receitas e despesas do RGPS, com compensação das renúncias e integralização das perdas com a desoneração da folha, em 2005, 2007, 2010 e de 2012 a 2016	145
Tabela 37	Receitas, renúncias e despesas do RGPS do subsistema urbano, em 2005, 2008 a 2010 e de 2012 a 2016.....	148
Tabela 38	Aposentadorias por tempo de contribuição concedidas, de 2011 a 2016	152
Tabela 39	Mortes e afastamentos decorrentes de comunicações de acidente de trabalho e de doenças profissionais, de 2012 a 2016.....	155
Tabela 40	Valores sonogados e inadimplência em contribuições previdenciárias, de 2011 a 2015	157
Tabela 41	Evolução de receitas, despesas e renúncias do RGPS, subsistema rural; valores correntes e % do PIB, em 2005, 2008, 2010 e de 2012 a 2016	160
Gráfico 1	PIB real do Brasil, evolução trimestral, com ajuste sazonal, de 2004 a 2016, e as médias anuais de último triênio	28
Gráfico 2	Indicadores mensais de comportamento da produção industrial, do comércio varejista e dos serviços, de 2012 a 2016.....	29
Gráfico 3	Receitas primárias do governo federal, em valores constantes, de 2005 a 2016	30
Gráfico 4	Remuneração real média do trabalho das pessoas empregadas no setor privado, com carteira assinada, nas regiões metropolitanas, de 2002 a 2016.....	102

GLOSSÁRIO DE ABREVIATURAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
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 do Trânsito - Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre

DRU	Desvinculação das Receitas da União
EC	Emenda Constitucional
ECR	Emenda Constitucional de Revisão
EPU	Encargos Previdenciários da União
EUA	Estados Unidos da América
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPE	Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FSE	Fundo Social de Emergência
Fundaf	Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
GDF	Governo do Distrito Federal
GFIP	Guia de Recolhimento do FGTS e de Informações à Previdência Social
Gini	Medida de desigualdade criada por Corrado Gini
IBGE	Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IOF	Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguros ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IR	Imposto de Renda
IRPJ	Imposto de Renda da Pessoa Jurídica

ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
IRSM	Índice de Reajuste do Salário Mínimo
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
Loas	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MEC	Ministério da Educação
MF	Ministério da Fazenda
MP	Medida Provisória
MPS	Ministério da Previdência Social
MS	Ministério da Saúde
MTPS	Ministério do Trabalho e Previdência Social
OCDE	Organização para a Cooperação e para o Desenvolvimento Econômico
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)
PMI	Pesquisa Mensal da Indústria (IBGE)

PMS	Pesquisa Mensal de Serviços (IBGE)
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNE	Plano Nacional de Educação
PO	População Ocupada
PPA	Plano Plurianual
Previc	Superintendência Nacional de Previdência Complementar
Pronatec	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RCL	Receita Corrente Líquida
RFB	Secretaria da Receita Federal do Brasil
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RMV	Renda Mensal Vitalícia
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
SAT	Seguro Acidente de Trabalho
Selic	Sistema Especial de Liquidação e de Custódia
Siafi	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
Simplex	Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte
STF	Supremo Tribunal Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
Susep	Superintendência de Seguros Privados
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União
TST	Tribunal Superior do Trabalho
Unctad	United Nations Conference on Trade and Development
Upa	Unidade de Pronto Atendimento

APRESENTAÇÃO

A ANFIP e a Fundação ANFIP vêm ao longo dos anos desenvolvendo estudos sistêmicos relativos à Seguridade Social, com a finalidade de subsidiar estudos, debates e discussões cada vez mais acirrados, nos diversos segmentos da sociedade brasileira.

Os Estudos ora apresentados, nesta 17ª edição da Análise da Seguridade Social, vêm trazer à tona características fundamentais e até mesmo inéditas, acuradas por especialistas e técnicos doutos nas tratativas apresentadas neste comento, que retrata com clareza e fidedignidade a situação atual da Seguridade Social Brasileira, nos âmbitos político e financeiro.

A Constituição Federal expressa um amplo pacto pela cidadania e de resgate de direitos individuais e coletivos, tendo o Estado como real garantidor dos diversos direitos sociais. Para tanto, prevê fontes de financiamento desse estado de bem-estar social. É importante esclarecer que a maior crise que o Brasil passa, não decorre dos benefícios e serviços da Seguridade Social, mas resulta de descontroles fiscais e de um cenário político com muitas desconfianças, por parte da sociedade, quanto à credibilidade de seus representantes. Os direitos fundamentais estão sendo cada vez mais vilipendiados e até a defesa da Constituição é apresentada como algo revolucionário.

A crise política que se instalou no país nos anos de 2015 e 2016 foi determinante para a economia brasileira, culminando em decisões e alterações legislativas prejudiciais ao sistema de Seguridade Social, em cortes nos mais diversos programas e ações garantidoras de direitos sociais além de pro-

postas de uma ampla reforma nos regimes previdenciários públicos, o geral e os próprios de servidores. É inaceitável imputar-se à Previdência Social, isoladamente, ou aos gastos sociais a responsabilidade pela deterioração das contas públicas. Estamos diante de uma poderosa articulação para favorecer interesses envolvendo o capital em detrimento da cidadania e do bem-estar social, consubstanciados em políticas sociais.

Diante disso, conforme detalhado nesta edição, pela primeira vez, em meio a tantas intempéries, nos defrontamos com um *deficit* nas contas da Seguridade Social. No entanto, diferentemente do que é divulgado pela grande mídia, nem a Previdência Social nem o modelo da Seguridade Social está em crise. A economia nacional, sim.

É a crise econômica que determina as alegadas dificuldades da previdência; não o contrário. A Previdência Social depende do crescimento econômico e do mercado de trabalho. É inaceitável que o ônus da crise, agravada sob as políticas neoliberais e pelo descontrole no trato com o dinheiro arrecadado da sociedade, recaia sobre o pagamento de benefícios do Regime Geral de Previdência Social e sobre a previdência dos servidores públicos. Em relação ao propalado *deficit*, é acintoso dizer que ele, em grande parte, é decorrente da inexistência de contribuição do trabalhador rural (o que não é verdade), ou da benevolência dos benefícios da assistência social (o que também não é verdade), das despesas com pensões, ou mesmo do reajuste do salário mínimo.

A Previdência Social, assim como todas as políticas públicas, pode e deve, periodicamente, sofrer alterações para ser adequada a novas conjunturas sócio-econômicas. Mas, a reforma desejada deve ser aquela que concebe a previdência como direito dos trabalhadores e como parte integrante da Seguridade Social, expressão de um pacto coletivo e solidário e que, portanto, resiste à privatização. Que assegure a renda substitutiva do trabalho aos mais diversos segmentos sociais a ela filiados, respeitando-se a sua capacidade contributiva. Que consolide o Estado Democrático de Direito, honrando compromissos e respeitando contratos com os trabalhadores, que não imponha novas perdas aos segurados por meio de fatores de confisco (como se pretende com a pensão por morte), que equacione piso e teto, parâmetros e padrões, na esfera do direito social, portanto, na arena do interesse público,

sem reduzir tudo a produtos segundo a lógica mercantil, sabidamente reprodutora da desigualdade social.

Esta obra reúne informações e dados de suma importância sobre a Seguridade Social. Dados, esses, úteis a estudiosos dessa área e à sociedade de uma maneira geral, pois servem de subsídio para a reflexão sobre os desafios a serem enfrentados nos próximos anos, que não dizem respeito apenas às questões previdenciárias, mas ao futuro da Nação. Os estudos que compõem este volume serão de grande importância para o debate social e para a defesa dos direitos, neste período tão conturbado.

ANFIP e Fundação ANFIP

INTRODUÇÃO

A Análise da Seguridade Social 2016 defronta-se com uma realidade adversa, nos campos político, econômico, fiscal e social.

Os anos de 2016 e 2017 concentram um conjunto de ações orquestradas pelo desmonte dos direitos sociais e dos programas voltados à distribuição de renda e redução de desigualdades sociais e regionais. Novas maiorias, onde juntam-se mídia, grandes empresas, membros dos Poderes, foram formadas e agem atacando direitos sociais e propondo saídas para a crise onde todo o ônus recai sobre as parcelas mais pobres da sociedade. Direta ou indiretamente, o governo age desconstruindo políticas, cortando orçamentos, promovendo profundas reformulações e até fazendo das leis, letra morta.

No campo econômico, uma recessão sem precedentes e de difícil superação constrói dificuldades das mais diversas ordens: explode o desemprego, corrói o tecido social, deteriora a renda das famílias. As empresas retraíram investimentos e apostam na precarização do trabalho como variável de ajuste de custos e de recomposição de seus lucros.

Com a recessão e sob as consequências de um grande volume de desonerações tributárias promovidas no período anterior, as contas fiscais dos governos não fecham. Um país acostumado a praticar entre 2% e 3% de superávit primário¹, acumula *deficits* fiscais de grande magnitude, pressionando ainda mais os gastos sociais.

1 Desconta as receitas financeiras e as despesas com juros.

No campo social, avanços obtidos desde 2000 na diminuição da miséria e na redução das desigualdades estão ameaçados e já denotam sinais de sua reversão.

No Brasil e em vários países do mundo, a crise econômica ainda exhibe suas consequências. Depois de uma década do seu início, em 2007 nos EUA, somente agora alguns países apresentam sinais positivos em suas economias, mas, mesmo assim, sem demonstrarem a reversão dos graves problemas sociais decorrentes dela, tais como: o crescimento do desemprego, a queda na renda do trabalho, o aumento das desigualdades, a perda de direitos e a precarização do trabalho. A julgar pelos cenários descritos nos mais recentes documentos de organismos internacionais, que apontam panoramas de baixo crescimento econômico nos próximos anos, não se vislumbra que esses graves problemas sociais sejam equacionados em um curto espaço de tempo.

Até 2013, o país conseguiu vencer a interiorização dos efeitos da crise internacional. Uma verdadeira agenda anticíclica permitiu expandir os empregos e a renda do trabalho em ritmos suficientemente altos para reduzir as desigualdades e continuar retirando importantes segmentos da pobreza e da pobreza extrema.

Essas ações governamentais caminharam na direção oposta às que o país seguiu nas crises anteriores, ocorridas no período de 1990 a 2002, em que as ações adotadas foram: aumento do juros; aumento da carga tributária; congelamento ou corte de direitos e salários; e diminuição dos gastos públicos, especialmente os de natureza social.

De 2008 para cá, as ações governamentais ocorreram em sentido oposto. As medidas adotadas foram: renúncias fiscais; criação e ampliação de subsídios; crescimento do crédito e dos gastos públicos em infraestrutura; aumento dos programas sociais em quantidade e qualidade; e política de valorização do salário mínimo.

Em várias partes do mundo, os efeitos sociais da crise apresentam-se piores. Em países com economia mais desenvolvida, as ações dos diversos governos em resposta à crise priorizaram a salvação de seus mercados financeiros, mantendo a produção quase estagnada e reduzindo os direitos dos trabalhadores. Ocorre que, em um período longo de baixos níveis de produção, as empresas reduzem investimentos e, conseqüentemente, o de-

semprego cresce, deixando muitas famílias sem renda e sem capacidade de consumo. Países que adotaram essas políticas aumentaram desproporcionalmente as moedas em circulação visando dar às suas instituições financeiras maior liquidez em relação a ativos contaminados pelo descrédito advindo dos efeitos da desregulamentação dos mercados. Essas ações, entretanto, ao invés de resolver os problemas advindos da crise, socializaram uma parcela dos encargos e prejuízos gerados por ela.

Em 2014, à agenda das desonerações somou-se o impasse eleitoral e ao final do ano iniciou-se uma crise política sem precedentes na história recente do país. A desoneração excessiva retirou a capacidade do Estado de investir e de auxiliar no crescimento econômico e não foi possível para o governo federal reverter a paralisia do setor produtivo. Esses fatores, aliados a problemas políticos, denúncias de corrupção, estagnação dos investimentos privados e interiorização dos efeitos da crise internacional, acabaram criando um ambiente ainda mais hostil para a recuperação da economia.

Já ao final de 2014, o governo brasileiro alterou em parte o rumo das suas políticas econômicas e fiscais. Em 2015, aprofundou-se nesse caminho, mas foram mantidas as prioridades no campo social. Observe-se que a política de valorização do salário mínimo foi revigorada por mais quatro anos, a regra 85/95 foi aprovada como opção ao fator previdenciário e, durante sua tramitação no Congresso, medidas de ajuste foram adotadas para atenuar seus efeitos.

Mas, no conjunto, a partir do final de 2014, ao contrário das medidas que vinham sendo adotadas desde 2008, o governo optou por uma política de ajuste fiscal, com corte de subsídios, aumento da carga tributária, redução dos gastos públicos e aumento das metas de *superavit*, o que acentuou a queda da economia – em uma recessão que perdura desde 2015 – e com grandes repercussões no mercado de trabalho. Se em 2014 notou-se uma paralisia na geração de empregos, desde então houve destruição líquida de ocupações formais e informais nas regiões metropolitanas e no interior do país.

Os anos de 2015 e 2016 foram marcados por uma queda abrupta na produção de bens e serviços, especialmente em segmentos importantes da economia.

Tendo o ajuste fiscal e as privatizações como norte, as medidas adotadas pelo governo para enfrentar a crise geram saídas que parecem desconhecer o seu próprio tamanho ou as repercussões para os segmentos que já se encontram atingidos pelos seus múltiplos efeitos. As consequências sociais, materializadas na perda de emprego, de renda e no aumento da miséria das famílias, vão se avolumando.

Desde 2016, não bastasse o quadro negativo da economia e do emprego, a Seguridade Social passou a sofrer a consequência de novas investidas desestruturantes. E elas foram várias, entre as quais algumas devem ser destacadas:

- a) a ampliação de 20% para 30% da parcela de recursos que é desviada da Seguridade Social, mediante subtração de parte das receitas das contribuições sociais, exceto da contribuição previdenciária (a chamada Desvinculação de Receitas da União - DRU);
- b) a promulgação de uma emenda constitucional limitando as despesas orçamentárias aos valores pagos no ano anterior corrigidos pela inflação, por um período de vinte anos²;
- c) a reforma trabalhista, que afeta diretamente a arrecadação previdenciária sobre a folha de salários;
- d) a reforma da previdência³, ainda em tramitação, que contém como horizontes, a ampliação de requisitos e carências e a subtração de direitos; e
- e) um projeto que exclui a possibilidade de acesso aos benefícios à parcela considerável dos segurados e incentiva a busca de alternativas privadas para a cobertura previdenciária.

Essas mudanças nos marcos constitucionais e legais foram acompanhadas por muitas alterações no marco regulatório infralegal, em sua imensa maioria também para desconstruir as mais diversas políticas de prestação de serviços e de concessão de benefícios. Como medida complementar, a execução dos mais diversos programas e ações ficou subordinada aos sistemáticos cortes orçamentários.

2 EC nº 95, de 2016

3 PEC nº 287, de 2016

A Análise da Seguridade Social em 2016, no detalhamento que faz, tanto das receitas, quanto das despesas, é um importante instrumento para a discussão e o enfrentamento dessas medidas.

No Capítulo 1 são apresentadas e discutidas as receitas e despesas que compõem o Orçamento da Seguridade Social. São também contrapostas as metodologias utilizadas pelo governo para criar um quadro deficitário para a Seguridade Social. Esse quadro nada realista de caos no financiamento da Seguridade é o principal argumento, sempre reiterado para justificar reformas para corte de direitos. Estão incluídos nesse Capítulo os dados do desvio de recursos da Seguridade Social resultantes da DRU, discussões sobre os efeitos das reformas trabalhista e previdenciária na Seguridade Social e informações sobre os regimes próprios de previdência dos servidores e de militares. Esses regimes, constitucionalmente, não integram a Seguridade Social, mas o governo insiste em apresentar esses dados sempre que pretende camuflar as contas da Seguridade Social.

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

No Capítulo 3 são discutidas as receitas previdenciárias, feitas análises do mercado de trabalho, do processo de desoneração da folha de pagamentos, dos efeitos da reforma trabalhista sobre o direito dos trabalhadores e apresentados dados relativos à arrecadação previdenciária.

No Capítulo 4 são apresentadas as despesas da Seguridade Social, com análises abordando os programas da Saúde, da Assistência Social, do Fundo de Amparo ao Trabalhador e outras ações identificadas com a Seguridade Social, desenvolvidas nos mais diversos órgãos governamentais.

O Capítulo 5 está dedicado ao Regime Geral de Previdência Social - RGPS. Nele são apresentadas as despesas com benefícios e as contas de resultado do RGPS. São analisados, em separado, os subsistemas urbano e rural. Há detalhamentos sobre as renúncias fiscais e um tratamento especial sobre a desoneração da folha de pagamentos, mostrando tanto a parcela de ressarcimento do Tesouro Nacional que é repassada à Previdência Social, como também a parcela sonogada dessa compensação.

Em seguida, há um Anexo que explica a metodologia de apuração de dados utilizada neste trabalho e um Anexo de dados com os principais valores que envolvem o Orçamento da Seguridade Social e a Previdência Social de 2005 a 2016.

1. A EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL EM 2016

Em 2016, a execução do Orçamento da Seguridade Social foi marcada por um conjunto de fatores relacionados às profundas crises econômica e política, com graves reflexos sociais.

Na economia, a forte contração do PIB verificada em 2015, de 3,8%, aliada a um novo período igualmente recessivo em 2016, acarretou outra queda de 3,6% no PIB, o que resultou uma queda acumulada 7,5% no biênio. Para exemplificar algumas dimensões dessa crise, esses resultados representam, para a sociedade, a eliminação de alguns milhões de empregos; e para os governos, cerca de R\$ 150 bilhões a menos em receitas.

Do ponto de vista fiscal, combinaram-se, reduzindo a arrecadação, o efeito perverso da queda da economia, com inúmeras renúncias tributárias concedidas no período anterior e uma política econômica restritiva, com cortes em gastos e investimentos públicos. Mesmo neste cenário, o governo optou por uma política monetária com viés igualmente recessivo.

Uma das consequências dessa escolha foi a queda na arrecadação, que resultou na diminuição de repasses para diversos programas da Seguridade Social. Outra, foi o uso político dessa deterioração das finanças públicas, diga-se ocasional, como mote para a aprovação de reformas estruturais, tais como o congelamento das despesas públicas em 20 anos (Emenda Constitucional nº 95, de 2016), as reformas na legislação previdenciária (Lei nº 13.183, de 2015) e as inúmeras ações de desestruturação dos mais diversos programas sociais.

Foi exatamente para cortar gastos que o governo patrocinou combinações ruins como o aumento de requisitos para o seguro desemprego em um momento em que quase dois milhões de postos de trabalho formal foram extintos e promoveu a exclusão de um milhão e meio de famílias do Bolsa-Família, quando a renda familiar estava em declínio. Várias ações e programas da educação e da saúde perderam recursos.

Como elementos importantes para o entendimento de questões envolvendo o Orçamento da Seguridade Social e a sua execução em 2016, são destacados os efeitos dessa grande recessão sobre receitas e despesas da Seguridade, as renúncias tributárias e as medidas fiscais adotadas ao longo do ano. Os efeitos da economia sobre o mercado de trabalho estão detalhados no Capítulo 5.

1.1. OS EFEITOS DAS RENÚNCIAS TRIBUTÁRIAS

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

Mas, o processo de aprovação dessas medidas no Congresso Nacional, com uma expansão descontrolada de desonerações, diminuiu a capacidade de o Estado arcar com suas despesas e inviabilizou outros instrumentos que poderiam ser úteis para combater os efeitos negativos da crise sobre a economia.

Basicamente, as renúncias subtraíram do Estado a capacidade de investir na infraestrutura e de adotar outras medidas essenciais para um maior dinamismo da economia.

Segundo a Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB, os valores decorrentes de renúncias aprovadas a partir de 2010 cresceram muito entre 2011 e 2012, passando de menos de R\$ 10 bilhões para mais de R\$ 46 bilhões em apenas um exercício; e continuaram aumentando. Em 2014, esses valores superaram a marca de R\$ 100 bilhões. Em 2015 e 2016, já com novos elementos da política fiscal, o ritmo de aprovação de novas renúncias diminuiu, todavia os valores envolvidos continuaram crescendo.

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

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

Valores correntes, R\$ bilhões

		Ano de Impacto das medidas										Impacto (1)
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Início de vigência	2010	2,51	5,78	1,73	2,61	2,95	2,11	1,26				12,62
	2011		2,99	29,40	12,01	13,63	8,58	9,13				58,03
	2012			15,41	47,09	52,36	27,76	24,78				142,62
	2013				14,59	32,92	24,69	22,99				95,18
	2014					2,55	40,04	23,77	26,34			92,70
	2015						5,41	8,85	11,38	16,33		41,98
	2016							0,63	0,81	0,84	0,91	3,19
Somadessas renúncias(2)		2,51	8,77	46,54	76,30	104,41	108,59	91,40	38,53	17,17	0,91	446,32
Renúncia total do exercício(3)		135,9	152,4	181,7	223,3	257,2	277,1	270,9	275,9			
Soma arrecadação		743,2	874,8	923,3	1.027,3	1.076,7	1.115,4	1.177,9				
Renúncia em % PIB		3,5	3,5	3,8	4,2	4,5	4,6	4,3				
Renúncia em % da arrecadação		18,3	17,4	19,7	21,7	23,9	24,8	23,0				

Fonte: RFB - Desonerações instituídas, diversas edições e Gastos Tributários Estimados por Bases Efetivas, diversas edições, sendo a mais recente a de 2014 série 2012-2017. Para a arrecadação líquida, relatórios fiscais da STN.

Notas (1) Apenas o impacto das perdas de arrecadação no ano de aprovação das medidas e a dos três anos posteriores. (2) Dados dos relatórios de desonerações instituídas. (3) Dados dos relatórios de Gastos Tributários Estimados por Bases Efetivas, a informação mais recente para cada exercício.

Org: ANFIP e Fundação ANFIP

O último estudo de renúncias estimadas por bases efetivas (diferem um pouco das estimativas divulgadas quando a renúncia é aprovada)⁴ revelou que, em 2012, o conjunto dessas renúncias totalizou R\$ 182 bilhões, o que corresponde a 20% da arrecadação e a 3,8% do PIB. Em 2015, esses valores já eram de R\$ 277 bilhões, 25% e 4,6%, respectivamente.

Esses dados permitem constatar a grande consequência das medidas adotadas a partir de 2012. As desonerações totalizaram R\$ 427 bilhões no período de 2012 a 2016, ficando bastante concentradas entre 2014 e 2016.

A Receita Federal ainda informa que, em 2016, o conjunto das renúncias totalizou R\$ 271 bilhões. Comparativamente ao verificado em 2015, esse valor representa um aumento sobre a arrecadação e sobre o conjunto da economia. Desse total, aproximadamente um terço, R\$ 91,4 bilhões, resultam de medidas aprovadas posteriormente a 2010. Nos últimos anos, a renúncia cresceu em relação ao PIB, principalmente em função da recessão, mas diminuiu em proporção à receita realizada, pelas mudanças ocorridas no último biênio⁵.

O sistema tributário nacional acumula muitas distorções, a maior parte delas identificadas com uma insuportável distribuição dos tributos que afrontam a capacidade econômica do contribuinte. Mas, a maior parte das renúncias nunca esteve vinculada à superação dessas distorções.

Os pobres e a classe média estão submetidos a uma maior carga tributária em relação a sua menor capacidade econômica. E, infelizmente, o governo e o Congresso ainda resistem em aumentar a progressividade do sistema, com medidas como a tributação sobre grandes fortunas e sobre a distribuição de lucros e dividendos, por exemplo.

Pelas mais diversas razões, o financiamento do Estado sempre privilegiou a tributação indireta, ao invés de alcançar a renda e a propriedade. Isso ocorre tanto em nível federal, quanto estadual. Aliás, o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS (o tributo com maior arrecadação nacional) provoca distorções em relação aos princípios da justiça

4 Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária – Gastos Tributários. Estimativas Bases Efetivas Ano Calendário 2014 – Série 2012 a 2017.

5 No Capítulo 2 são analisadas as renúncias e desonerações que atingem o Orçamento da Seguridade Social, referentes a cada uma das contribuições sociais, exceto no que diz respeito à desoneração da folha de pagamentos, que é tratada no Capítulo 3.

tributária, não somente por ser indireto, incidente sobre o consumo, mas também porque apresenta uma concentração desproporcional em serviços públicos, como energia, telefonia, água e saneamento.

Esse quadro de regressividade tributária foi agravado ao final da década de 90. Atendendo aos acordos firmados com o Fundo Monetário Internacional – FMI, o governo optou por elevar a carga tributária para fazer frente às novas metas de *superavit* primário. E, afastando ainda mais o sistema brasileiro do rumo da justiça tributária, determinou que os principais aumentos se dessem em contribuições que incidem sobre o faturamento das empresas, ou seja, na Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins, e na Contribuição para os Programas de Integração Social – PIS e de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP.

A opção por aumentar a arrecadação através de contribuições sociais objetivou, basicamente, a concentração de mais recursos na esfera federal - uma vez que as receitas decorrentes dessas contribuições não estão sujeitas à repartição com os demais entes da federação como ocorre, obrigatoriamente, com outros tributos. Todavia, se por um lado o governo aumentou a arrecadação das contribuições sociais, por outro, desde 1994, vem desviando recursos da Seguridade Social com base no disposto no art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, que permite a desvinculação de receitas da Seguridade Social para serem usadas em outras finalidades; a chamada DRU - Desvinculação das Receitas da União. Inicialmente a DRU era de 20%, mas em 2016, passou a ser de 30% (EC nº 93, de 2016).

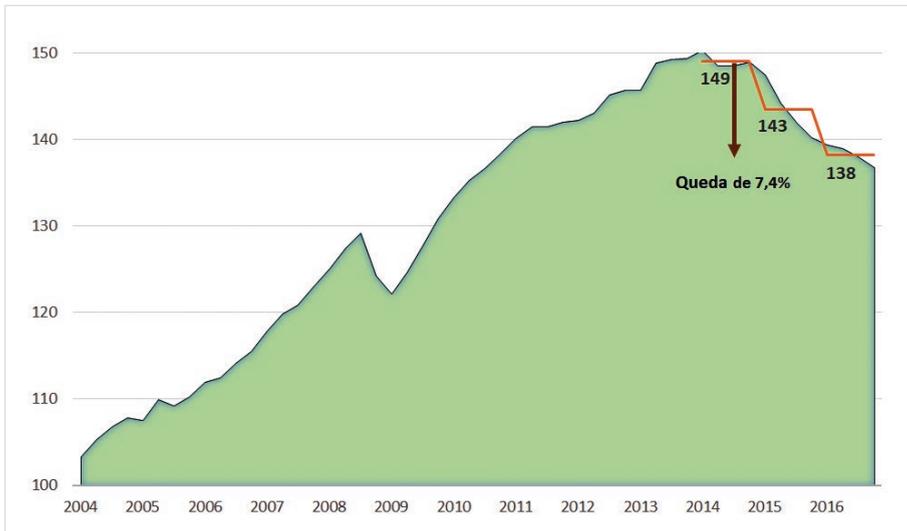
1.2. OS EFEITOS DA QUEDA DO PIB

Entre 2004 e 2013, o crescimento do PIB foi de 49,0%, 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 paralisa e o PIB apresentou resultado positivo de 0,5%. Em 2015, iniciou-se um período de queda acentuada que se prolongou por 2016 e já contamina 2017. No último biênio, em 2015 e 2016, o PIB apresentou resultados negativos de 3,8% e 3,6%, respectivamente.

O Gráfico 1 permite visualizar a evolução do PIB, desde 2004.

GRÁFICO 1

PIB REAL DO BRASIL, EVOLUÇÃO TRIMESTRAL, COM AJUSTE SAZONAL, DE 2004 A 2016, E AS MÉDIAS ANUAIS DE ÚLTIMO TRIÊNIO



Fonte: IBGE – Sistema de Contas Trimestrais. Evolução do PIB trimestral com ajuste sazonal; real, média de 2003 = 100. Elaboração ANFIP e Fundação ANFIP.

A simples observação do Gráfico permite observar que os níveis de produção ao final de 2016 situavam-se em patamares inferiores aos valores médios de 2011. Em apenas dois anos de recessão, houve um retrocesso de três anos na produção nacional.

A aguda queda na produção que o gráfico identifica pode ser compreendida pelo comportamento dos diversos setores da economia, medido pelas pesquisas mensais do IBGE sobre a Indústria (PMI), o Comércio (PMC) e os Serviços (PMS). Esses elementos, que compõem a produção, representam 82% do PIB⁶.

A produção dos segmentos industriais vem caindo desde 2013; a atividade no comércio vem caindo desde 2014; e a atividade nos serviços, desde 2015. No último biênio, a queda do PIB reflete o comportamento decres-

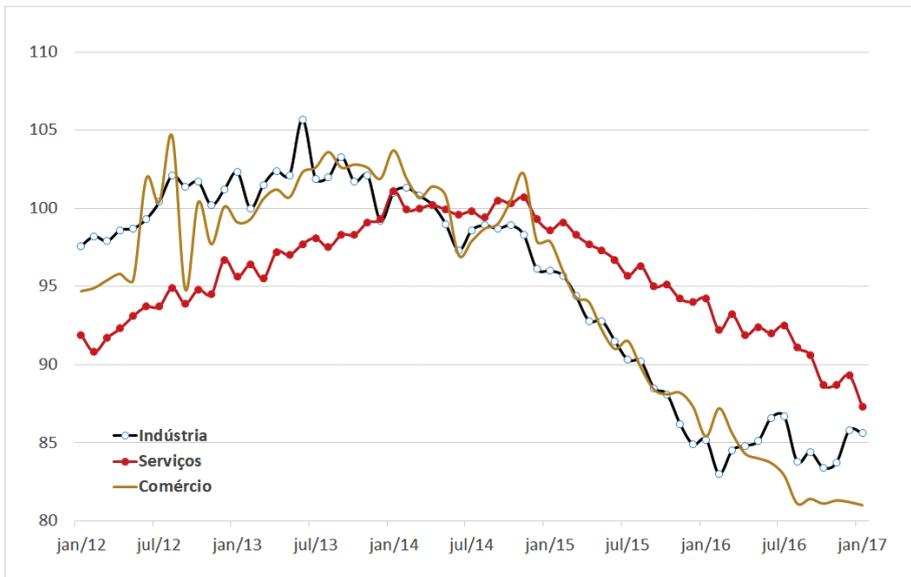
6 Os 18% restantes são compostos pela produção agropecuária e pelos impostos que incidem sobre os preços.

cente e simultâneo da indústria, dos serviços e do comércio. No conjunto do último biênio, a indústria caiu 17%, os serviços, 9% e o comércio, 20%. Em 2016, a queda do PIB foi determinada pelo simultâneo comportamento decrescente desses fatores, como mostra o Gráfico 2.

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 da arrecadação decorre de tributos indiretos, que incidem diretamente sobre esses fatores. A queda na arrecadação poderia ser menor se, como na maior parte dos países desenvolvidos, houvesse maior participação de tributos incidentes sobre a propriedade e a renda.

GRÁFICO 2

INDICADORES MENSAIS DE COMPORTAMENTO DA PRODUÇÃO INDUSTRIAL, DO COMÉRCIO VAREJISTA E DOS SERVIÇOS, DE 2012 A 2016



Notas: 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).

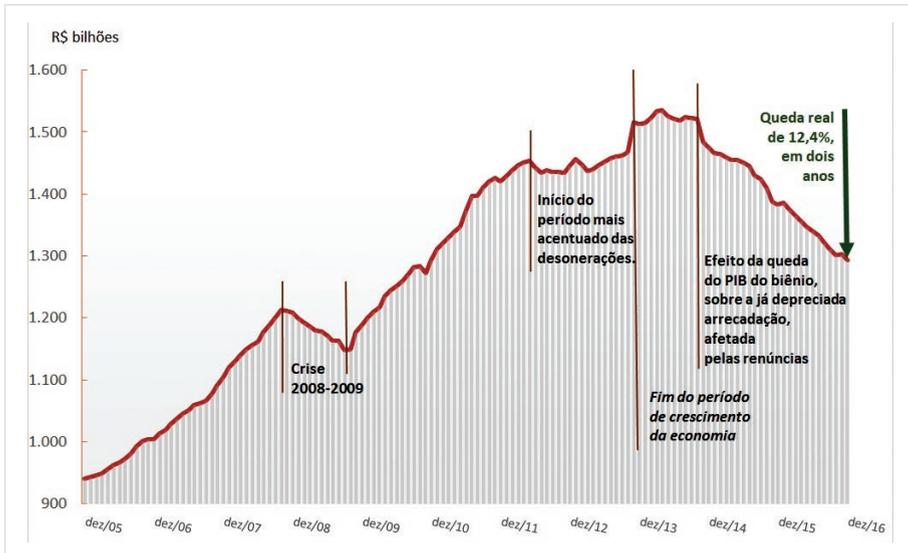
Org. ANFIP e Fundação ANFIP

A queda na arrecadação pode ser acompanhada pelos dados da receita total realizada pelo governo federal, descontadas as fontes de origem financeira e, naturalmente, a receita extraordinária promovida em função da repatriação de valores enviados irregularmente ao exterior (Lei nº 13.254, de 2016), porque não se apoiam nas variáveis da produção nacional.

O Gráfico 3 mostra esses valores e a cada mês está apontada a soma dessa arrecadação acumulada pelos últimos doze meses. Os números correspondem à receita tributária, inclusive a de contribuições sociais, e à realizada pelos mais diversos órgãos da administração direta e indireta do governo federal, exceto estatais. A opção pela apresentação em valores constantes (INPC⁷ de dezembro de 2016) permite acompanhar as variações reais ocorridas em cada período.

GRÁFICO 3

RECEITAS PRIMÁRIAS DO GOVERNO FEDERAL, EM VALORES CONSTANTES DE 2005/2016



Nota: Total de receitas primárias do governo federal, exceto valores, em 2016, da repatriação de ativos (Lei nº 13.254), em valores acumulados em 12 meses.

Fonte: STN-MF; em valores constantes de dezembro de 2016 (INPC).

Org: ANFIP e Fundação ANFIP

7 A opção pelo INPC acompanha o melhor índice para a contribuição previdenciária, a maior fonte de financiamento da Seguridade Social.

A tributação responde com elasticidade em relação à economia, crescendo e diminuindo, acompanhando o PIB, mas quase sempre em ritmos mais acelerados do que este. Quando a capacidade econômica do contribuinte cresce, é mais vantajoso estar em dia com o fisco. Por outro lado, nos momentos de crise, os contribuintes agem no sentido oposto. No Brasil, há motivos especiais para essa queda: prescrição e decadência em apenas cinco anos; tratamento criminal privilegiado para sonegação; e lentidão dos processos administrativos e judiciais de cobrança e os reincidentes processos de parcelamento de dívidas, com perdão de juros e multas e inúmeras outras vantagens.

As renúncias, a queda do PIB e o efeito elasticidade das receitas não são suficientes para explicar toda a queda da arrecadação; há outros fatores.

O primeiro fator está associado à decadência e à prescrição do crédito tributário em apenas cinco anos. Esse é um elemento importante para que a sonegação seja tão significativa. Ou a RFB descobre a sonegação em cinco anos e lança o crédito ou o Estado perde o direito à sua cobrança. Se a sonegação não for identificada e autuada em cinco anos, os tributos devidos são transformados em lucro para as empresas.

O segundo fator diz respeito às múltiplas facilidades existentes para sonegadores e fraudadores. De acordo com a legislação vigente, extingue-se a punibilidade por crime contra a ordem tributária, se o agente promover o pagamento do tributo e de seus acessórios, antes do recebimento da denúncia pelo Ministério Público. Pois bem, se a RFB descobre um suposto sonegador, só poderá fazer a representação fiscal para fins penais ao Ministério Público após o esaurimento da via administrativa. Ocorre que, nesse período de tempo, que muitas vezes é longo, os tributos, juros e multas forem pagos, não haverá nenhuma ação penal a ser instaurada. E o pior é que o Judiciário tem entendimento de que apenas o pagamento inicial das prestações basta para a extinção da punibilidade penal.

O terceiro fator vincula-se aos reiterados refinanciamentos e parcelamentos de débitos tributários, que hoje, infelizmente, transformaram-se em rotina, como que integrados ao calendário tributário. De tempos em tempos, com crescentes níveis de perdão de juros e multas e com generosas condições de parcelamento, esses refinanciamentos vêm se repetindo. Já houve casos de parcelamentos direcionados a determinadas

decisões judiciais que, em última instância, decidiram em favor da cobrança de determinado tributo. De toda forma, tornaram-se uma nova modalidade de acerto de contas.

Somente em 2017 duas medidas provisórias, a MP 766 e a MP 783⁸, ambas de 2017, instituíram refinanciamentos. A primeira não foi apreciada. Mas, ambas durante a tramitação, tiveram as regras de refinanciamento alteradas para ampliar as vantagens aos envolvidos. Nos termos das modificações aprovadas na Comissão Mista designada para a apreciação da MP, haverá redução de juros e multas em até 99%, permitindo que o valor principal (sem juros e multas), inclusive as dívidas já renegociadas, seja parcelado em até 240 meses, ou seja, em até 20 anos. As perdas, pelos cálculos do governo, somente de 2017 a 2020, passarão de R\$ 35 bilhões para R\$ 84 bilhões.

E há outras medidas provisórias em tramitação.

Para o refinanciamento de dívidas previdenciárias de estados e municípios, que somam R\$ 90 bilhões, o governo editou a MP 778⁹. Em resumo, considerando-se as reduções de juros (80%) e de multas (25%), o valor perdoado que o governo federal abre mão alcança quase 40 bilhões e o restante do débito pode ser parcelado em até 200 meses, ou seja: em mais de 15 anos.

Para as dívidas de produtores rurais pessoas físicas e adquirentes de produção, a MP 793 permitiu o parcelamento em até 186 prestações, com perdão integral de juros e de 25% das multas de mora e de ofício.

Para as dívidas não-tributárias devidas pelas mais diversas entidades da administração indireta, a MP 780¹⁰ permitiu o parcelamento em até 240 meses. O perdão dos encargos de juros e multas pode ser de 30%, 60% ou de até 90% de acordo com o número de parcelas: 20, 60 ou duas respectivamente.

Essas medidas de parcelamento, como grande parte das anteriores,

8 A MP 766 foi editada em janeiro de 2017 e a vigência encerrada em junho, por não ter sido apreciada pelo Congresso Nacional. A MP 783, editada em maio, estava em tramitação em agosto de 2017.

9 A MP 778, na versão que irá a voto em agosto de 2017, permite o parcelamento em até 200 parcelas, limitadas a 1% da RCL de cada devedor. E depois dos quase 17 anos desse parcelamento, havendo saldo devedor, será parcelado em outros 60 meses. Serão quase 25 anos de parcelamento. Haverá perdão de 80% dos juros e 40% das multas.

10 A MP 780 estava em tramitação em agosto de 2017; podendo ser alterada para beneficiar os devedores, como tem sido a praxis.

não exigem que o beneficiado pelo perdão de juros e multas se mantenha adimplente e ainda permitem ao devedor refinanciar dívidas já parceladas anteriormente, sejam as parcelas em mora ou as remanescentes. Os parcelamentos têm se aproximado dos 20 anos de prazo, mas a cada quinquênio novos parcelamentos são anunciados. Percebe-se, pois, que sonegar ou tornar-se inadimplente, parcelar e ficar em mora, bem como fazer novo parcelamento, sempre com um grande perdão de juros e multas, tornou-se um excelente negócio.

O quarto e inusitado fator diz respeito à persecução judicial das dívidas tributárias. Em abril de 2016, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) decidiu suspender a cobrança judicial dos contribuintes devedores de até R\$ 1 milhão¹¹. Esse procedimento foi muito diferente dos realizados anteriormente por conta do expressivo valor envolvido. Há sete anos, apenas as dívidas iguais ou inferiores a R\$ 10 mil tinham os seus processos judiciais suspensos. Sequer foi apresentada pela Procuradoria a estimativa de quanto seria a perda por suspender essas cobranças.

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

1.3. O AJUSTE FISCAL DE 2016 E AS MEDIDAS QUE AFETAM A SEGURIDADE SOCIAL

A execução do Orçamento da Seguridade Social em 2016 foi marcada pela ação de elementos variados: a implementação de muitas medidas associadas ao corte e ao desmonte dos direitos sociais e o agravamento da crise econômica, com muitos reflexos negativos no emprego e nas condições de vida especialmente da parcela da sociedade mais desprotegida.

Duas emendas constitucionais voltadas exclusivamente ao ajuste fiscal implementado pelo governo foram promulgadas, atingindo diretamente a Seguridade Social.

¹¹ Os débitos, segundo a PGFN, poderão ser inscritos no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin), protestados em cartório e inscritos em cadastros restritivos de crédito. O limite de R\$ 1 milhão será aplicado se não envolver fraude, dívida de FGTS e que não constem, nos autos, informações de falência ou recuperação judicial da pessoa jurídica devedora.

A primeira, EC nº 93, de 2017, promulgada em setembro, prorrogou a desvinculação das receitas da União¹². Nessa última versão, que vigorará até 2023, serão subtraídos da Seguridade Social 30% das receitas das contribuições sociais, exceto as previdenciárias, e das taxas de fiscalização. Anteriormente a desvinculação era de 20% e não alcançava as taxas. Um dispositivo concedeu caráter retroativo à prorrogação e os seus efeitos retroagiram a janeiro de 2016.

A segunda, EC nº 95, de 2016, criou o Novo Regime Fiscal no âmbito do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, com início em 2017 e duração de 20 anos. Com ele, o valor das despesas de um exercício fica limitado ao valor executado no ano anterior acrescido da correção inflacionária. Naturalmente que essas limitações aplicam-se somente às chamadas despesas primárias, que são praticamente o orçamento gasto com a sociedade, tais como despesas com benefícios, serviços, educação, justiça, segurança e investimentos diversos. Quanto às despesas com juros e com outros encargos da dívida pública, não há qualquer restrição. Por óbvio que essa medida afeta, de forma direta ou indiretamente, os gastos mínimos que devem ser realizados pelo governo federal nas áreas da educação e Seguridade Social¹³, entre outras.

E esse novo marco jurídico exigirá muitas outras mudanças para total adequação a tantos limites. Várias manifestações do Ministério da Saúde apontam para discussões sobre a universalidade do SUS e sobre a materialidade de “a Saúde como direito de todos e dever do Estado” e de como essa previsão deve estar circunscrita aos limites orçamentários do novo estado mínimo em construção. Na Assistência Social, são muitas as iniciativas para desconstruir a atenção social, seja nas programações relativas a benefícios e transferências de renda, seja nas ações de construção e reafirmação da cidadania.

A própria reforma da previdência atende muito mais às exigências do teto de despesas do que o falso discurso do deficit. Nesse mesmo dia-

12 Os débitos, segundo a PGFN, poderão ser inscritos no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin), protestados em cartório e inscritos em cadastros restritivos de crédito. O limite de R\$ 1 milhão será aplicado se não envolver fraude, dívida de FGTS e que não constem, nos autos, informações de falência ou recuperação judicial da pessoa jurídica devedora.

13 Na seção 1.3, está detalhado o conteúdo da EC nº 95 e os seus efeitos sobre a seguridade social.

passão, pelo segundo ano consecutivo surgem propostas para extinguir o abono salarial.

Em relação ao pagamento de benefícios, o ano de 2016 iniciou-se já sob o efeito direto de duas novas Leis: a Lei nº 13.134, de 2015 (conversão da MP nº 665, de 2014); e a Lei nº 13.135, de 2015 (conversão da MP nº 664, de 2014). A primeira estabeleceu novas regras para o seguro desemprego; ampliou as carências e exigências e reduziu o número de prestações. A segunda, nessa mesma linha, limitou o valor do auxílio-doença à média simples dos 12 últimos meses e alterou as regras para concessão da pensão por morte, estabelecendo maiores carências e menores prestações. Em relação a esse benefício, é importante observar que o Congresso rejeitou a proposta de redução pela metade do seu valor (proposta esta que o governo quer ressuscitar na reforma da previdência), mas em contrapartida criou regras que reduzem sua duração¹⁴.

Embora o discurso principal fosse realizar correções nos sistemas, as MP foram anunciadas pelo Ministro da Fazenda no pacote de medidas do ajuste fiscal para 2015, já identificando a enorme economia de R\$ 18 bilhões pretendida com as mudanças. Fossem as correções a motivação principal das mudanças, o instrumento dessas alterações seriam projetos de lei.

Ao longo desse processo, foram discutidas exclusivamente as despesas relativas a esses direitos; nem o governo nem a maioria do parlamento enfrentou as questões envolvendo alta rotatividade do trabalho, sonegações ou renúncias tributárias. Todo o ajuste praticado foi feito à custa da redução de direitos previdenciários e trabalhistas.

1.4. A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95 – A LIMITAÇÃO DAS DESPESAS

Em 2016, foi promulgada a EC nº 95, de 2016. Proposta pelo governo, essa emenda limitou as despesas orçamentárias e criou um novo Regime Fiscal, abrangendo as despesas de todos os Poderes da União e dos órgãos com autonomia administrativa e financeira integrantes dos

¹⁴ Essa redução ainda não produziu efeitos financeiros, porque o tempo mínimo de percepção do benefício é de três anos (antes todos os benefícios para cônjuges eram permanentes)

Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Esses limites correspondem, em cada ano, às despesas realizadas no ano anterior, corrigidas pelo IPCA verificado no exercício¹⁵.

Trata-se de um extremado grau de limitação para os próximos governos. Os tetos não admitem exceções e não se alargam se a economia melhorar ou se a arrecadação aumentar, ainda que a sociedade assim o exija. E, nesse aspecto, ocorre uma inversão total de princípios; ao invés da Constituição estabelecer gastos mínimos em defesa dos direitos de cidadania, estabelece gastos máximos.

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; e não há como o estado exercer em plenitude as suas funções. Uma grande quantidade de demandas por serviços públicos, obras de infraestrutura e outras ações governamentais serão obrigatoriamente delegadas aos agentes de mercado.

As despesas com saúde e educação, que possuem critérios específicos de proteção, perdem essas garantias e serão reajustadas pela inflação. Ou seja, não haverá mais expansão dos gastos sociais, ainda que haja o inevitável crescimento da população, apenas a sua correção.

Esse conjunto de obrigações não consegue ser suportado pelo limite de despesas criado. Atualmente já é impossível cumprir esses mandamentos, muito menos a meta do Plano Nacional de Educação – PNE que estabelece o compromisso de o país aplicar 10% do PIB nos programas educacionais. Hoje aplicamos pouco mais de 6,6% e chegar a 10% significaria crescer mais que a economia. Limitados ao crescimento da inflação, os gastos em educação nunca chegarão a esse patamar. Pior, decrescerão frente ao PIB.

15 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; despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

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”. Essa EC quer transformar a Seguridade Social em um sistema para assegurar *superavits* primários. Além de uma inversão total do mandamento do constituinte, essa EC é uma involução civilizatória.

Na Previdência Social, ter como parâmetro que as despesas apenas sejam corrigidas pela inflação exigirá a adoção de muitas medidas redutoras de direitos, pois essa limitação de gastos é incompatível com várias garantias constitucionais. Não é por outro motivo que o governo encaminhou a sua proposta de reforma previdenciária. As medidas promovem ampliação de carências e exigências em patamares que levarão a uma grande exclusão do direito previdenciário. Também reduzem o valor dos benefícios dos que passarem pelos filtros da exclusão.

Além de afetar o próprio direito previdenciário dos trabalhadores, o teto de gastos inviabiliza a política de valorização do salário mínimo e, por conseguinte, a imposição constitucional prevista no art. 170 da Constituição Federal de valorização do trabalho humano, assegurando a todos existência digna, conforme ditames da justiça social. Observe-se, ainda, que alguns desses fundamentos estão reafirmados como princípios da ordem social no art. 193 da Carta Magna.

Na Saúde, a limitação à reposição inflacionária agravará o quadro de subfinanciamento. Se os gastos com saúde nos próximos vinte anos permanecerem constantes, apenas corrigidos pela variação do IPCA do ano anterior, o aumento populacional nas próximas duas décadas fará com que os valores *per capita* aplicados em saúde sejam cada vez menores.

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

Uma das consequências do teto sobre os recursos para a saúde pode ser observada no processo de vetos aplicados à LDO 2018. O texto aprovado no Congresso previa, para a execução orçamentária de 2018, a garantia de aplicação equivalente, no mínimo, ao montante apurado pela correção inflacionária acrescida da taxa de crescimento populacional¹⁶. Para vetar essa importante determinação, o governo alegou que os gastos com a saúde já seriam corrigidos pela inflação, sendo “indesejável incluir também o aumento populacional como indexador”.

A fixação de um teto vinculado à inflação colide com outros importantes parâmetros definidores das políticas públicas. No caso da Saúde, o teto de gastos se contrapõe a solução de problemas sanitários e epidemiológicos e ignora a questão populacional, seja no aspecto quantitativo, seja no aspecto etário. Esses são pontos fundamentais para assegurar a cidadania da universalização do direito à saúde.

A limitação dos gastos em saúde agrava o subfinanciamento e representa a negação da saúde como direito de todos e dever do Estado, nos termos estabelecidos no art. 196 da Constituição Federal. Essa medida representa uma rápida precarização dos serviços de saúde, uma afronta ao princípio da universalidade da cobertura e do atendimento, determinado no art. 195, I da Carta Magna.

Negar o atendimento público em um serviço imprescindível é criar uma reserva de mercado para o setor privado de saúde.

Na Assistência Social não será diferente. As mudanças também destroem a cidadania. Ao invés de a necessidade ser o parâmetro definidor da ação estatal, essa mudança constitucional coloca um limitador orçamentário. E o governo pressionará por mudanças para que os benefícios da Lei Orgânica da Assistência Social não continuem vinculados ao salário mínimo – como o fez na proposta da reforma da previdência. Nos últimos dez anos, o total de pessoas que recebem esses benefícios cresceu de 2,8 milhões para 4,4 milhões, o que representa um acréscimo de 58% de famílias amparadas pela Assistência Social.

16 Redação do § 7º do Art. 38, vetado. O veto ainda não foi apreciado pelo Congresso. Disposição semelhante foi aprovada para a educação e igualmente vetada.

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

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

Para o equacionamento dos problemas fiscais, pelo menos outros três pontos precisam ser ressaltados.

Primeiro, o governo insiste em fazer os ajustes fiscais quase que exclusivamente pela redução de direitos e por restrições aos serviços públicos prestados à sociedade. Esses gastos representam a maior parte das despesas primárias, que estão sendo limitadas. O principal efeito desse congelamento é assegurar mais recursos para os gastos financeiros, que não sofrem qualquer limitação pela emenda proposta. Essa opção condena os segmentos sociais mais desprotegidos ao pagamento dos custos de saída da crise. São esses os que mais vão perder direitos e os maiores prejudicados pelas restrições impostas às políticas públicas.

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

Terceiro, os gastos financeiros – e não os benefícios e serviços que devem ser assegurados à população – representam o maior gargalo das contas públicas. A dívida pública brasileira não é grande quando comparada com a dos demais países. Todavia, a nossa conta de juros é desproporcional, afinal o Brasil lidera de forma fácil o ranking entre as maiores taxas de juros do mundo. Em 2013, o país pagou R\$ 248,9 bilhões em juros; em 2014, essa conta foi de R\$ 311,4 bilhões; e em 2015, aumentou 61%, passando para

R\$ 501,8 bilhões. Em relação ao PIB, esses números passaram de 4,83%, em 2013, para 8,50%, em 2015. Em 2015, a despesa com juros superou as despesas com benefícios previdenciários, que foi de R\$ 436,1 bilhões. Em 2016, elas somaram R\$ 407 bilhões, o que representou 6,5% do PIB.

1.5. EFEITOS ESPERADOS DA TERCEIRIZAÇÃO E DA REFORMA TRABALHISTA SOBRE OS DIREITOS DOS TRABALHADORES E AS CONTAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

A reforma trabalhista, aprovada pelo Congresso¹⁷, foi construída a partir de uma série de pretensões do setor empresarial. Ela legalizou e regrou várias formas de contratação objetivando reduzir custos para as empresas e, conseqüentemente, retirando direitos e garantias dos trabalhadores. Ela facilitou as demissões e diminuiu as garantias de quitação dos débitos trabalhistas. Não bastasse isso, alterou diversas disposições que, direta ou indiretamente, atuam na proteção da saúde do trabalhador.

A reforma não se ateu em modificar a legislação. Várias alterações visaram desconstruir acórdãos e entendimentos já pacificados na Justiça do Trabalho. Trata-se de mais um conjunto de medidas desestruturantes de direitos e de garantias.

A Análise da Seguridade Social apresenta, nesta seção, uma avaliação inicial sobre como essas mudanças impactam a própria Seguridade Social e, em especial, a Previdência Social.

Entre as novas formas de contratação, a do trabalho intermitente cria uma relação em que 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.

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 ocorrer por prazo muito mais longo e abranger quase toda a força de trabalho de uma empresa.

¹⁷ Transformada na Lei nº 13.467, de 2017

A terceirização passou a ser 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 a do microempendedor aplicadas à terceirização representam o próprio trabalhador sem direitos trabalhistas.

Sem dúvida, essas novas regras de trabalho autônomo admitem relações de exclusividade e de continuidade, que sempre foram típicas da relação de emprego.

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

Formas dissimuladas de expansão da jornada de trabalho também diminuirão a remuneração 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.

Direitos e garantias estabelecidas legalmente podem ser suprimidos pelos acordos coletivos e mesmo pelos acordos individuais, que podem suplantam disposições presentes nas convenções coletivas.

Foram também criadas novas 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 há os efeitos da subordinação. Até mesmo a participação em planos de demissão voluntária ou incentivada representa a desistência por parte do trabalhador de qualquer outro direito em relação à empresa.

Todo esse conjunto, de precarizações do emprego, 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.

1.6. A REFORMA DA PREVIDÊNCIA

A reforma da previdência, que tramita na Câmara dos Deputados, não pretende equacionar os verdadeiros problemas que a Previdência Social hoje enfrenta.

A exclusão previdenciária que hoje já alcança um terço dos trabalhadores ocupados sem cobertura previdenciária, entre eles os mais de 10,6 milhões de empregados sem carteira assinada¹⁸ deve aumentar, seja pelos efeitos da reforma trabalhista, seja pelos efeitos da própria reforma da previdência, como veremos.

O subfinanciamento determinado pela imunidade das grandes empresas rurais exportadoras acabou intocado, embora a PEC 287 pretenda excluir essa imunidade para as contribuições previdenciárias.

O tratamento privilegiado concedido a fraudadores e sonegadores das contribuições previdenciárias vai permanecer. E, para dar continuidade a esse tratamento, o governo enviou para o Congresso, em 2017, três programas de parcelamento de dívidas previdenciárias, inclusive um para as contribuições do campo, com altos índices de perdão de juros e multas e com prazos de vinte anos. Como invariavelmente essas medidas viram leis, a sanção governamental convalida o conjunto das benesses.

Em contrapartida para os segurados, a reforma reserva maiores contribuições, mais exigências e menores benefícios.

A reforma estabelece exigências e carências que não correspondem à realidade do mercado de trabalho. Hoje, um terço dos trabalhadores ocupados não contribui para qualquer regime previdenciário. Com essa reforma, essa exclusão vai crescer.

Para muitos trabalhadores as novas regras exigem condições inalcançáveis. A reforma impõe 25 anos de contribuição (300 contribuições) como requisito mínimo para a aposentadoria. Quase 30% dos segurados do RGPS¹⁹ possuem menos de seis contribuições em cada ano e precisariam mais de 50 anos de trabalho para completar essa exigência. Do total de trabalhado-

18 Segundo dados da PNAD-C, de junho de 2017. Entre os empregados sem carteira, estão excluídos os empregados domésticos.

19 Segundo a Base de Dados Históricos da Previdência Social, em uma média entre 2003 e 2015.

res segurados, 42% apresentam nove ou menos contribuições por ano. Esse conjunto possui apenas 4,9 contribuições de média anual. Nessas condições, mantida a mesma frequência contributiva, completar 300 contribuições exige seis décadas no mercado de trabalho. Isto é uma média nacional. Nas pequenas cidades, na periferia das metrópoles, para as mulheres, para os segmentos de menor escolaridade, a exclusão será maior, considerando a dificuldade de inserção no mercado de trabalho.

A reforma construirá uma legião de sem-aposentadorias. E, naturalmente, esse fato será um grande incentivo para a informalidade.

E os benefícios serão menores. Para que o trabalhador tenha acesso a um benefício equivalente à sua média de contribuições, a reforma exigirá 40 anos de contribuições. Se a exigência de 25 anos (300 contribuições) já é excessiva para a grande maioria dos trabalhadores, 40 anos (480) é um escárnio. Essa reforma apresenta um total descompasso com a realidade do mercado de trabalho brasileiro.

A reforma, que aumenta o tempo de contribuição dos trabalhadores para 25 anos no mínimo e para 40 anos para a aposentadoria integral, é a mesma que mantém inalterado em cinco anos o tempo de decadência e prescrição das dívidas previdenciárias das empresas.

O incentivo à privatização da cobertura previdenciária é grande.

Para os regimes próprios de previdência dos servidores, esse efeito pode ser imediato, pois a reforma acabou com as exigências de que a previdência complementar tenha que ser feita por entidades fechadas de natureza pública. Planos promovidos por entidades abertas são exatamente os oferecidos pelos bancos e outras entidades financeiras.

Para o RGPS, as novas exigências e as incertezas promovidas pelas mudanças passam uma percepção de que a saída, para os que podem, está nos planos de previdência privada. Se em janeiro de 2017, os prêmios arrecadados pelos diversos planos privados²⁰ somaram R\$ 1,6 bilhão, em junho do mesmo ano, esse valor já era de R\$ 1,8 bilhão – um aumento de 12%. Os “incentivos” da reforma da previdência diminuem os efeitos da crise para esse segmento.

20 Dados da Susep-MF - SES - Sistema de Estatísticas da Susep

1.7. OS EFEITOS DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 93 - DESVINCULAÇÃO DAS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS - DRU

Em 2016, foi promulgada a EC nº 93, que restabeleceu a DRU – Desvinculação de receitas da União até 2023. Com ela, 30% das receitas de contribuições sociais, exceto a previdenciária, deixam de compor o financiamento da Seguridade Social e podem ser gastas em outras áreas a critério do governo federal. Também são desvinculados 30% das receitas de taxas. Apesar de a publicação ocorrer em setembro de 2016, uma cláusula especial de vigência fez com que os efeitos dessa subtração de recursos retroagissem a 1º de janeiro de 2016.

Até 2015, esse percentual de desvinculação era de 20%. Com a elevação do percentual de 20% para 30%, a subtração de recursos da Seguridade passou de uma média de R\$ 63,4 bilhões, entre 2013 e 2015, para R\$ 99,4 bilhões em 2016²¹.

Por que desvincular 20% ou 30% dos recursos da Seguridade Social? Porque historicamente o Orçamento da Seguridade Social sempre foi superavitário. Para dar uma ideia, entre 2005 e 2016, o *superavit* médio anual foi de R\$ 50,1 bilhões²².

A histórica renovação da DRU, sob as mais diversas denominações, desde 1994, demonstra o aspecto superavitário do Orçamento da Seguridade Social, que sempre foi o principal alvo da desvinculação.

Coincidência, ou não, nesse mesmo período, entre 2005 e 2016, o valor médio de recursos desviados da Seguridade Social pela DRU foi de R\$ 52,4 bilhões²³, ou seja, da mesma ordem de grandeza da média dos superávits da Seguridade no mesmo período.

Se, ao longo dos anos, os *superavits* não tivessem sido desviados da Seguridade Social, poderiam ter servido para melhorar o valor dos benefícios previdenciários e assistenciais, bem como os serviços nas áreas da Saúde e Assistência Social, promovendo, assim, uma melhor distribuição de renda na sociedade. Os *superavits*, ainda, poderiam ter sido utilizados para constituir

21 Vide Tabela 6.

22 Vide Tabela 3.

23 Vide Tabela 6.

uma grande reserva com o objetivo de dar solidez à Seguridade Social ou serem usados em momento de crise como o que o país vive atualmente.

Assim além de contribuir para a criação do artificial discurso de *deficit* da Seguridade, a DRU promove a subtração de recursos disponíveis para a disputa alocativa no processo de elaboração do Orçamento da Seguridade Social e evita a constituição de um fundo de reserva que contribuiria para compensar perdas de arrecadação em momentos de crise.

1.8. OS GRANDES NÚMEROS DA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL EM 2016

As receitas do Orçamento da Seguridade Social em 2016 totalizaram R\$ 719,0 bilhões, superando em R\$ 24,5 bilhões as de 2015. Esse aumento de 3,5% é inferior ao aumento nominal do PIB, de 4,4%²⁴.

A receita de todas as contribuições sociais somou R\$ 689,5 bilhões. O aumento nominal de R\$ 18,0 bilhões representou 2,7%, frente ao exercício anterior e apenas 3,4% superiores aos de 2014.

Esse resultado demonstra o efeito, sobre as receitas, de uma combinação ruínosa de queda na economia, redução das políticas anticíclicas, um grande acúmulo de renúncias e um comportamento governamental mais leniente em relação à sonegação e à fraude, com fraco ou nenhum esforço pela recuperação das dívidas tributárias.

A maior arrecadação foi a da contribuição previdenciária, com R\$ 358,1 bilhões²⁵. Em função do crescimento do desemprego, esses valores vêm praticamente se mantendo constantes, em valores nominais, desde 2014. Em relação a 2015, o aumento foi de apenas 1,6%; e em relação a 2014, a variação foi de 2,0%. Desde 2005, somente nestes últimos dois anos, a arrecadação previdenciária cresceu menos do que a variação nominal do PIB e foi até mesmo inferior à inflação desses exercícios.

24 Os números históricos do PIB foram revistos, conforme os dados da publicação relativa ao 1º trimestre de 2017.

25 Esses valores incluem a compensação pela perda de receitas da desoneração da folha de pagamentos, mas, em 2016, não inclui cálculos relativos à parcela não repassada, 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.

O destaque positivo na arrecadação das contribuições sociais foi a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Empresas – CSLL. Em 2016, esses valores chegaram a R\$ 68,1 bilhões. Em relação a 2015, os valores cresceram R\$ 8,5 bilhões, um aumento de 14,2%. Mas, vale lembrar que, naquele ano, essa arrecadação havia sido inferior aos valores de 2014 e de 2013 e o alto percentual de aumento em 2016 incorpora elementos desse efeito estatístico, decorrente de um baixo nível de comparação e também a majoração de alíquotas aplicáveis aos lucros do setor financeiro.

As receitas da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins praticamente repetiram os valores do ano anterior. Em ambos os casos, o aumento foi de apenas 1,9%. Essa estagnação vem se repetindo desde 2013. De 2013 a 2016, o aumento nominal da arrecadação dessas contribuições foi de 5,5% e 2,4%, respectivamente. São percentuais muito inferiores aos da inflação acumulada no período de, aproximadamente, 26%.

Embora não sejam significativos, em termos de valor, há duas inovações nas contas apresentadas neste ano. A primeira, diz respeito à mudança da legislação relativa a royalties e ao fundo social do Pré-Sal. Embora a mudança legal seja de 2013, os seus efeitos econômicos começaram em 2015. Desde então, há uma parcela dos royalties e participações vinculadas à saúde.

A segunda mudança decorre de inovações do novo plano de contas da União. Várias contas de classificação de receitas foram aglutinadas, diminuindo a transparência das informações.

As despesas do Orçamento da Seguridade Social, em 2016, totalizaram R\$ 776,0 bilhões; R\$ 92,9 bilhões acima dos valores de 2015, o que representou um incremento de 13,6%. A maior parte dessas despesas corresponde a benefícios, que somaram R\$ 639,0 bilhões. Somente essa conta superou os valores de 2015 em R\$ 86,0 bilhões, absorvendo quase que a integralidade do aumento das despesas totais da Seguridade.

Os benefícios previdenciários, assistenciais e trabalhistas corresponderam a 10,2% do PIB em 2016. Esse percentual era de 8,0%, 8,3%, 8,7%, 8,8%, 8,9% do PIB, respectivamente, em 2005, 2010, 2013, 2014 e 2015. Nos anos anteriores, esse crescimento estava relacionado diretamente aos aumentos reais do salário mínimo. Nos últimos dois anos, a elevação desses percentuais corresponde à estagnação e à redução real do PIB.

E mesmo com as políticas que determinaram significativos reajustes reais ao salário mínimo, o crescimento econômico permitia absorver esses aumentos. Mas nesses três últimos anos, desde 2014, quando não houve aumentos reais para o salário mínimo, o principal fator que determinou o crescimento dessas despesas em relação ao PIB foi o desempenho negativo da economia – foi a própria queda real do PIB.

Esse maior volume de despesas em benefícios significa que uma parcela importante da arrecadação da União é devolvida diretamente às pessoas. Segundo a Secretaria do Tesouro Nacional – STN, em 2016, a receita líquida da União, descontadas as transferências constitucionais a estados e municípios, correspondeu a 17,6% do PIB. Nesse mesmo ano, as transferências em benefícios da Seguridade Social representaram 10,2% do PIB, equivalentes a 58% da receita líquida.

Essas transferências são um importante elemento redistributivo da renda em nosso país. O combate às desigualdades seria mais expressivo se a arrecadação caminhasse no mesmo sentido. Hoje, a nossa tributação é essencialmente regressiva, o que penaliza a população com menor capacidade econômica.

Desde 2013, a Previdência Social está sob os efeitos da desoneração da folha de pagamentos. A legislação exige que haja compensação integral dessas perdas. Mas, nos termos de estudos da ANFIP e da Fundação ANFIP, as compensações repassadas ao RGPS não integralizam as perdas. Assim, passou-se a considerar a diferença entre os repasses efetivos do Tesouro no exercício e a totalidade das perdas da arrecadação com o processo de desoneração da folha como valor das compensações não repassadas ao RGPS.

A Tabela 2 apresenta esses números, identificando as receitas das principais contribuições sociais e as demais fontes de financiamento do Orçamento da Seguridade Social e as despesas com saúde, previdência e assistência social, que serão detalhadas nos capítulos seguintes.

TABELA 2

RECEITAS, DESPESAS E RESULTADO DO ORÇAMENTO DA
SEGURIDADE SOCIAL, EM 2005, 2010 E DE 2013 A 2016

(Continua)

Valores correntes, R\$ milhões %

RECEITAS REALIZADAS	2005	2010	2013	2014	2015	2016	Diferença 2016 / 2015	
1. Receita de contribuições sociais	277.045	441.266	634.239	666.637	671.478	689.455	17.977	2,7
Receita Previdenciária ⁽¹⁾	108.434	211.968	317.163	350.978	352.553	358.137	5.585	1,6
Arrecadação Previdenciária	108.434	211.968	307.146	337.503	350.272	358.137	7.865	2,2
Urbana	105.086	207.154	300.990	330.833	343.191	350.217	7.026	2,0
Rural	3.348	4.814	6.156	6.670	7.081	7.920	839	11,8
Compensações não repassadas ⁽²⁾			10.017	13.474	2.281	nd	nd	nd
Cofins	89.597	140.023	199.410	195.914	200.926	204.679	3.753	1,9
CSLL	26.232	45.754	62.545	63.197	59.665	68.143	8.478	14,2
PIS/Pasep	22.083	40.372	51.065	51.774	52.904	53.895	991	1,9
Outras contribuições ⁽³⁾	30.699	3.148	4.056	4.775	5.430	4.602	-829	-15,3
2. Receitas de entidades da Seguridade	11.688	14.815	15.455	19.903	20.792	27.554	6.762	32,5
Recursos Próprios do MDS	97	374	340	327	220	231	11	5,0
Recursos Próprios do MPS	798	267	819	608	1.078	1.202	124	11,5
Recursos Próprios do MS	947	2.700	4.110	4.710	4.335	4.356	20	0,5
Recursos Próprios do FAT	9.485	10.978	9.550	13.584	14.160	20.666	6.506	45,9
Recursos Próprios dos HU ⁽⁴⁾	102	50	103	117	238	91	-148	-61,9
Parcelados Royalties para a Saúde					11	11	0	0,5
Recursos próprios da Seguridade	nd	nd	12	2	79	86	6	7,9
Taxas, multas e juros da Fiscalização	260	447	520	553	670	912	242	36,2
3. Contrapartido do Orç. Fiscal para EPU (5)	1.052	2.136	1.782	1.835	2.226	1.976	-251	-11,3
Receitas da Seguridade Social	289.786	458.217	651.475	688.375	694.497	718.985	24.489	3,5

(Continuação)

DESPESAS REALIZADAS	2005	2010	2013	2014	2015	2016	Diferença 2016 / 2015	
1. Benefícios Previdenciários ⁽¹⁾	146.010	254.859	357.003	394.201	436.087	507.871	71.784	16,5
Previdenciários urbanos	118.626	197.444	274.652	303.541	336.293	394.222	57.929	17,2
Previdenciários rurais	27.384	56.089	80.355	88.703	98.041	111.310	13.270	13,5
Compensação previdenciária ⁽⁶⁾	0	1.325	1.996	1.958	1.753	2.339	586	33,4
2. Benefícios assistenciais ⁽⁷⁾	9.335	22.234	33.869	37.598	41.798	47.970	6.172	14,8
Assistenciais Idosos - LOAS e RMV	4.067	10.365	15.916	17.715	18.460	21.040	2.581	14,0
Assistenciais Deficientes - LOAS e RMV	5.268	11.869	17.953	19.882	23.338	26.930	3.592	15,4
3. Bolsa família e outras transferências	6.769	13.493	24.004	26.162	26.921	27.492	570	2,1
4. EPU - Benefícios de Legislação Especial	1.052	2.136	1.782	1.835	2.226	1.976	-251	-11,3
5. Saúde: despesas do MS ⁽⁸⁾	34.517	62.329	85.429	94.235	102.206	108.489	6.283	6,1
6. Assistência Social: despesas do MDS ⁽⁸⁾	1.716	3.994	6.227	7.020	5.389	5.326	-63	-1,2
7. Previdência Social: despesas do MPS ⁽⁸⁾	3.404	6.482	7.401	7.828	8.197	8.596	398	4,9
8. Outras ações da Seguridade Social	2.384	7.584	11.871	10.859	11.547	12.009	462	4,0
9. Benefícios FAT	11.378	29.204	46.561	51.833	48.180	55.704	7.524	15,6
10. Outras ações do FAT	543	551	505	522	506	551	45	8,8
Despesas da Seguridade Social	217.110	402.866	574.653	632.092	683.058	775.983	92.926	13,6
Resultado da Seguridade Social	72.676	55.352	76.822	56.283	11.439	-56.998		

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI - extração Siga Brasil - Senado Federal; para os dados do RGPS, o fluxo de caixa do Ministério da Previdência Social - MPS; e para as compensações não repassadas, ANFIP.

Notas: ⁽¹⁾ receitas e despesas previdenciárias líquidas acrescidas das compensações pela desoneração da folha de pagamentos; ⁽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 saúde, embora essa receita não seja típica da Seguridade Social, corresponde às despesas realizadas por essas unidades, computadas em Outras ações da Seguridade Social; ⁽⁵⁾ corresponde às despesas com Encargos Previdenciários da União - EPU, de responsabilidade do Orçamento Fiscal; ⁽⁶⁾ compensações com outros regimes previdenciários; ⁽⁷⁾ as despesas com benefícios de prestação continuada (LOAS e RMV) estão hoje agrupadas entre benefícios relativos a idosos e a pessoas com deficiência; ⁽⁸⁾ incluem despesas de pessoal ativo e todas as demais relativas ao custeio e investimento.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Esta Análise da Seguridade Social segue a legislação que determina a compensação integral à Previdência Social pelas perdas da desoneração²⁶. E, para corrigir esse descumprimento legal, na Tabela 2, são acrescentados, em “Compensações não repassadas”, os valores correspondentes à parcela não integralizada.

Ao longo de 2016, o Tesouro repassou ao RGPS R\$ 17,6 bilhões por conta dessas desonerações. Mas, diferentemente dos anos anteriores, não foi possível calcular o valor exato que a Previdência Social perdeu com essas renúncias fiscais. Segundo os cálculos da ANFIP²⁷ realizados em anos anteriores, sempre houve discordâncias entre o valor total da renúncia fiscal desse processo e a compensação realizada à Previdência. O governo sempre subestimou essa conta.

Na área da Saúde, esta publicação acompanha as programações executadas no Ministério da Saúde, desconsiderando algumas despesas, a exemplo do pagamento de inativos²⁸ e despesas com encargos da dívida.

Para a Saúde, o ano de 2016 foi marcado por regras de financiamento determinadas pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015. Promulgada em março, essa EC ampliou os gastos federais em ações e serviços públicos na área da saúde para, no mínimo, 15% da sua Receita Corrente Líquida – RCL. Os valores seriam inferiores aos defendidos pelo movimento Saúde+10²⁹, mas mesmo assim representaram um avanço.

Em dezembro de 2016, a EC nº 95, de 2016, revogou essas regras de transição, deixando tão somente no texto constitucional a obrigação de aplicar 15% da RCL.

As aplicações em Saúde foram inferiores a esse mínimo. Em um exercício de diminuição real do PIB e de queda da arrecadação, as aplicações do

26 Os números constantes dos relatórios de resultado do RGPS não detalham as perdas não integralizadas, diminuindo a arrecadação e inflando a necessidade de cobertura do sistema. Isto somente favorece o falso discurso do *deficit* previdenciário.

27 Vide nota 7.

28 Desde 2012, está em vigor uma nova legislação determinando os gastos mínimos em saúde - Lei Complementar nº 141, de 2012. Essa legislação determina uma relação de programações um pouco mais restrita do que a metodologia aqui adotada. A diferença é que, enquanto a Lei Complementar está direcionada para identificar as ações e serviços de saúde pública, a Análise da Seguridade Social busca excluir tão somente as programações estranhas à Seguridade.

29 Esse movimento defendia que 10% das receitas correntes da União estivessem vinculadas às despesas com ações e serviços públicos de saúde.

governo federal alcançaram a marca dos 14% da RCL, segundo os dados da STN³⁰. Mesmo assim, somente foram maiores do que em 2015, em resposta às mobilizações em defesa do aumento do financiamento.

O Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT é responsável pelo pagamento de dois importantes benefícios: o Seguro-Desemprego e Abono Salarial³¹.

Pois bem, as despesas decorrentes do pagamento desses benefícios também foram impactadas pela MP nº 665, de 2014. E muito embora algumas das medidas idealizadas pelo governo tenham sido atenuadas quando da sua conversão na Lei nº 13.134, de 2015, ainda assim, carências resultaram maiores e o número de prestações do seguro desemprego menores.

Com maiores dificuldades para o trabalhador alcançar os direitos, essas despesas em 2016 estão em descompasso com o crescimento do desemprego no período. Em um ano marcado por uma maior deterioração no mercado de trabalho formal, maiores exigências afastaram uma parcela significativa dos trabalhadores desse direito. Assim, as despesas com a modalidade tradicional do seguro desemprego³² não acompanharam esse cenário. A despeito do aumento do desemprego, a despesa diminuiu para R\$ 37,8 bilhões. Em 2015, ela havia sido de R\$ 38,1 bilhões.

Essas despesas com os benefícios do FAT, em 2016, foram de R\$ 55,7 bilhões; no ano anterior, os valores somaram R\$ 48,2 bilhões. Essa diferença resulta de um artifício³³ utilizado em 2015 que postergou, para 2016, parte dos pagamentos do Abono Salarial. Em 2015, os valores pagos chegaram a ser inferiores aos R\$ 51,8 bilhões de 2014.

Em 2016, foram pagos de Abono Salarial a parcela de benefícios adiados de 2015, naturalmente calculados sobre o salário mínimo do ano anterior e, novamente, foi paga apenas a metade dos benefícios anteriormente

30 Relatório Resumido da execução Orçamentária de 2016.

31 O Abono Salarial corresponde a no máximo um salário mínimo a que têm direito os trabalhadores que comprovem que, no ano anterior, tiveram a Carteira de Trabalho e Previdência Social – CTPS assinada por empregador contribuinte do PIS ou do Pasep por pelo menos 30 dias e que tenham recebido por mês, em média, até dois salários mínimos.

32 Além do seguro desemprego clássico, há ainda benefícios para trabalhadores com contrato de trabalho suspenso, resgatados do trabalho escravo e para pescadores, no período do defeso.

33 Resolução Codefat 748, de 2/7/2015

previstos para 2016³⁴. Foram gastos R\$ 17,9 bilhões. Em 2014, esses pagamentos foram de R\$ 15,9 bilhões e apenas R\$ 10,1 bilhões, em 2015. Esse deslocamento vem sendo reiterado. Em 2017, o Decreto nº 9.111 manteve esse expediente.

Para as despesas com os pagamentos dos benefícios da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, a lei orçamentária anual passou a apresentar os valores separando os benefícios entre idosos e famílias com pessoas com deficiência. Anteriormente, as programações orçamentárias separavam os pagamentos relativos à Renda Mensal Vitalícia – RMV dos da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. Como a RMV é um benefício em extinção, agrupar pela finalidade é mais razoável. Para que se possa acompanhar os valores retroativamente, esta Análise da Seguridade Social apresenta nessa mesma classificação os dados dos exercícios anteriores.

Entre 2014 e 2015, com o processo de busca ativa³⁵, houve uma elevação da cobertura do programa do Bolsa-Família. Mas, em 2016 mesmo durante uma enorme recessão, ao invés de uma busca ativa, o governo retirou 1,1 milhão de famílias do programa, segundo as informações do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário.

Assim, mesmo com o aumento do desemprego, que acarreta diminuição da renda das famílias, o quantitativo de famílias beneficiadas ao final de 2016 foi de 14,0 milhões, praticamente o mesmo de 2014.

Mudanças na execução do programa, como o fim da busca ativa, provocaram uma variação marginal nas despesas do Bolsa-Família. Em 2016, foram R\$ 27,5 bilhões, valor levemente superior aos R\$ 26,9 bilhões registrados em 2015 (+2,1%, menos do que a inflação do período). Essa elevação pode ser creditada ao aumento dos valores dos benefícios determinado ainda em maio de 2016³⁶. O aumento do valor dos benefícios foi compensado com a redução do número de beneficiários.

34 As parcelas que seriam pagas no segundo semestre de 2016 foram adiadas para 2017.

35 A busca ativa amplifica os efeitos do Brasil Sem Miséria – um Plano para superação da extrema pobreza e para universalização das políticas sociais. Com ela o Estado busca pessoas que muitas vezes sequer sabem dos seus direitos. É uma forma mais eficiente para assegurar que o benefício esteja à disposição de quem tem direito.

36 O Dec. 8.747, de 5 de maio de 2016 estabeleceu novos valores e permitia ao próprio ministérios reajustar valores de benefícios e os patamares de renda per capita utilizados pelo programa. Ao final de junho, o Dec. Nº 8.794 revogou o decreto de maio. Praticamente manteve os valores, mas revogou a competência do Ministério para fixar os reajustes.

Além das despesas diretamente vinculadas ao pagamento de benefícios previdenciários e assistenciais e ao pagamento de serviços nas áreas da saúde, previdência social e assistência social, a Seguridade Social conta ainda com diversos programas e ações que potencializam os seus efeitos, executados no âmbito dos Ministérios próprios da Seguridade Social e em diversos outros órgãos, como algumas secretarias da Presidência da República, das programações de saneamento básico, do funcionamento dos hospitais universitários, alimentação do educando, entre outros.

Considerando-se as receitas e as despesas de 2016, R\$ 718,9 bilhões e de R\$ 776,0 bilhões, respectivamente, percebe-se que a Seguridade Social apresentou um resultado negativo de R\$ 57,0 bilhões nesse ano.

O acompanhamento das receitas e das despesas nos últimos 12 anos permite identificar os números de 2016 como resultantes de fatores conjunturais. É o que mostra a Tabela 3. De 2005 a 2016, os números da Seguridade Social produziram, em média, R\$ 50,2 bilhões de superavit anuais, mesmo considerando o resultado negativo de 2016 – único da série.

Os resultados da Seguridade Social sempre foram superavitários. As receitas desse Orçamento sempre superaram as despesas. A insistência em renovar periodicamente as Desvinculações de Receitas da União, focadas nas contribuições sociais, é uma prova cabal, que se soma aos números da Tabela 3.

Apesar de o resultado ter sido negativo em 2016, a Seguridade é estruturalmente superavitária. Os números variam ano a ano. As receitas crescem mais ou menos em resposta à economia. As despesas atendem às prioridades políticas; determinando mais ou menos gastos sociais, seja pela definição do salário mínimo, pelo nível de gastos em saúde ou pela criação de novos programas e ações. Mas, de 2005 a 2016, apenas no último ano não houve superavit.

TABELA 3
RECEITAS, DESPESAS E O RESULTADO DA SEGURIDADE SOCIAL,
DE 2005 A 2016

Valores correntes, R\$ milhões

	Receitas			Despesas			Resultado da Seguridade Social	
	Contribuições sociais	Outras receitas	Total de Receitas	Benefícios	Outras despesas	Total de despesas	Anual	Resultado médio
2005	277.045	12.740	289.786	173.493	43.617	217.110	72.676	50.185
2006	298.472	12.916	311.388	199.867	50.004	249.871	61.516	
2007	340.381	14.394	354.774	225.662	59.742	285.403	69.371	
2008	359.834	15.993	375.827	246.501	64.318	310.819	65.008	
2009	375.888	16.364	392.253	282.616	77.133	359.748	32.504	
2010	441.266	16.951	458.217	319.790	83.075	402.866	55.352	
2011	508.096	19.129	527.226	357.495	93.828	451.323	75.902	
2012	573.209	22.089	595.298	407.406	105.546	512.953	82.345	
2013	634.239	17.236	651.475	461.438	113.216	574.653	76.822	
2014	666.637	21.738	688.375	509.794	122.298	632.092	56.283	
2015	671.478	23.018	694.497	552.987	130.071	683.058	11.439	
2016	689.455	29.530	718.985	639.037	136.946	775.983	-56.998	

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

Nota: foram apenas sistematizados os dados das tabelas 2 e do Anexo I, desta publicação.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Como se observa na Tabela 3, em 2016, foi o primeiro ano dessa série em que se pode observar um resultado negativo para a Seguridade Social. Decorre de um cenário em que a economia ficou próxima da estagnação em 2014 e caiu 7,6% pelo biênio seguinte. Com isso, a arrecadação regrediu 12,4%, em termos reais no período.

A Tabela 4 permite acompanhar, em valores constantes, a variação das receitas decorrentes de contribuições sociais no período de 2013 a 2016.

Os dados da Tabela 4 permitem perceber a natureza conjuntural do resultado da Seguridade Social em 2016, e como a perda da arrecadação determinou esse resultado. Se mantidos os patamares de receitas havidos em 2013, por exemplo, a diferença de cerca de R\$ 90 bilhões a mais em relação a 2016 reverteria o resultado negativo do exercício e ainda produziria um superavit de mais de R\$ 30 bilhões.

TABELA 4
RECEITAS DA SEGURIDADE SOCIAL EM VALORES CONSTANTES,
DE 2013 A 2016 E AS DIFERENÇAS EM RELAÇÃO A 2016

Valores constantes, R\$ milhões

Receitas da Seguridade Social	2013	2014	2015	2016	Diferenças de 2016 em relação a		
					2013	2014	2015
Receita de Contribuições sociais	799.968	795.067	735.400	701.358	-98.610	-93.709	-34.042
Contribuição previdenciária RGPS	404.886	423.582	391.667	363.994	-40.892	-59.588	-27.673
Cofins	256.668	238.086	223.558	208.243	-48.425	-29.843	-15.315
CSLL	80.733	77.066	66.862	69.586	-11.147	-7.479	2.724
Contribuição para o PIS/Pasep	52.773	50.526	47.286	54.849	2.077	4.323	7.564
Outras contribuições sociais	4.908	5.808	6.027	4.685	-222	-1.122	-1.342
Outras receitas da Seguridade	19.695	23.005	23.183	28.191	8.496	5.186	5.008
Total de receitas da Seguridade Social	819.664	818.072	758.583	729.549	-90.115	-88.523	-29.034

Nota: valores atualizados pelo INPC de dezembro de 2016

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

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Em relação ao PIB, em 2016, as receitas da Seguridade Social representaram 11,5%, um valor pouco inferior aos 11,6% de 2015. De 2013 a 2016, houve uma queda generalizada em relação ao PIB. Desde 2015, essa queda estendeu-se também às receitas da Previdência Social, revertendo a tendência de crescimento promovida pela expansão do emprego e da renda em patamares superiores aos da economia.

A Tabela 5 apresenta os percentuais de receitas e despesas em relação ao PIB.

As despesas da Seguridade Social aumentaram frente ao PIB. Esse crescimento está associado à própria depreciação do PIB, que vem crescendo menos do que a inflação do período. No exercício de 2016, não houve aumentos reais para o salário mínimo, fator esse que impacta a maior parte das despesas da Seguridade Social.

TABELA 5

RECEITAS E DESPESAS DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL,
EM % DO PIB, EM 2005, 2010 E DE 2013 A 2016

% do PIB

RECEITAS REALIZADAS	2005	2010	2013	2014	2015	2016
1. Receita de contribuições sociais	12,76	11,36	11,90	11,54	11,19	11,00
Receita Previdenciária	5,00	5,45	5,95	6,07	5,88	5,71
Cofins	4,13	3,60	3,74	3,39	3,35	3,27
CSLL	1,21	1,18	1,17	1,09	0,99	1,09
Contribuição para o PIS/Pasep	1,02	1,04	0,96	0,90	0,88	0,86
Outras contribuições	1,41	0,08	0,08	0,08	0,09	0,07
2. Receitas de entidades da Seguridade Social	0,54	0,38	0,29	0,34	0,35	0,44
3. Contrapartida do Orç. Fiscal para EPU	0,05	0,05	0,03	0,03	0,04	0,03
Receitas da Seguridade Social	13,35	11,79	12,22	11,91	11,57	11,47
DESPESAS REALIZADAS	2005	2010	2013	2014	2015	2016
1. Benefícios previdenciários	6,73	6,56	6,70	6,82	7,27	8,10
2. Benefícios assistenciais	0,43	0,57	0,64	0,65	0,70	0,77
3. Bolsa-Família e outras Transferências	0,31	0,35	0,45	0,45	0,45	0,44
4. EPU - Benefícios de Legislação Especial	0,05	0,05	0,03	0,03	0,04	0,03
5. Saúde: despesas do MS	1,59	1,60	1,60	1,63	1,70	1,73
6. Assistência social: despesas do MDS	0,08	0,10	0,12	0,12	0,09	0,08
7. Previdência social: despesas do MPS	0,16	0,17	0,14	0,14	0,14	0,14
8. Outras ações da seguridade social	0,11	0,20	0,22	0,19	0,19	0,19
9. Benefícios FAT	0,52	0,75	0,87	0,90	0,80	0,89
10. Outras ações do FAT	0,03	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Despesas da Seguridade Social	10,00	10,37	10,78	10,94	11,38	12,38
Resultado da Seguridade Social	3,35	1,42	1,44	0,97	0,19	-0,91

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

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Em 2016, principalmente pelas razões acima expostas, as despesas representaram 12,4% do PIB. As que mais cresceram foram as relativas aos benefícios previdenciários, de 7,3% para 8,1%, e as relativas ao FAT, de 0,8% para 0,9%.

1.9. CONSTRUINDO O DEFICIT DA SEGURIDADE SOCIAL

Os diversos governos sempre apresentam o Orçamento da Seguridade Social como deficitário. E, neste momento, construir esse *deficit* tornou-se um dos principais argumentos utilizados pelo governo e outros defensores da reforma da previdência.

Desmistificar essas contas é muito importante para a defesa dos direitos previdenciários dos trabalhadores e da sociedade em geral.

Muito embora a Constituição Federal explicita as diferenças entre os Orçamentos Fiscal e o da Seguridade Social, muitos desses dispositivos nunca entraram realmente em vigor. A separação física entre esses orçamentos nunca foi feita, o que facilita a subtração de receitas da Seguridade Social e cria uma confusão que possibilita ampliar artificialmente suas despesas. A determinação constitucional para que os órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social elaborem de forma integrada a proposta de Orçamento da Seguridade Social nunca foi seguida; muito menos o mandamento que assegura a cada uma dessas áreas a gestão de seus recursos³⁷.

Nos textos das diversas leis orçamentárias, há dispositivos que sempre apontam “transferências do Orçamento Fiscal para o Orçamento da Seguridade Social”, mas não há referências para as inúmeras transferências do Orçamento da Seguridade Social para o Orçamento Fiscal, como, por exemplo, as promovidas pela DRU.

A construção de um conceito deficitário para a Seguridade Social cumpre o papel de motivar questionamentos sobre o crescimento dos gastos sociais e sua inviabilidade frente à economia e ao conjunto das receitas públicas. Se, por outro lado, a sociedade tivesse consciência do *superavit* da Seguridade Social, estaria em uma luta permanente por mais recursos para a Saúde ou ampliação dos direitos sociais. Em relação à previdência, por exemplo, ao invés de cortes em benefícios, ganhariam força os embates pela universalização da cobertura ou por maiores reajustes para os aposentados e pensionistas. Vale lembrar, ainda, a observação feita anteriormente (subtítulo 2.6), que os *superavits* sucessivos poderiam ser utilizados para constituir uma grande reserva com o objetivo dar solidez à Seguridade Social.

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

Aqueles que constroem o *deficit* fogem dos conceitos contidos na Constituição de 1988. A Seguridade Social é uma criação desse pacto social, definida como um conjunto integrado de ações destinadas a assegurar direitos relativos à saúde, à previdência social e à assistência social. Nos termos da Carta Magna, o principal instrumento para garantia desses direitos é o Orçamento da Seguridade Social. Nos termos do art. 165, o Orçamento da Seguridade Social compreende todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. Não pode abranger despesas de outras entidades ou de áreas de atuação estatal diversa.

Para financiar a Seguridade Social, a Constituição Federal estabeleceu, em seu art. 195, diversas fontes. De acordo com esse dispositivo “A Seguridade Social será financiada por toda sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:”. Em sequência, quatro incisos relacionam as contribuições, que poderiam ser criadas por lei ordinária e no § 4º foi incluída a competência residual da União para criar outras contribuições, mediante lei complementar.

Observe-se que, em harmonia com princípio da diversidade da base de financiamento objetivado no inciso VI do art. 194 da CF, o constituinte estabeleceu um conjunto de contribuições sociais sobre uma diversidade de bases e de fatos econômicos de modo a assegurar recursos para a plena garantia dos direitos relativos à saúde, assistência social e previdência social.

Até o momento foram criadas, mediante lei ordinária, as seguintes contribuições: do empregador e da empresa sobre a folha de pagamentos, sobre a receita e o faturamento e sobre o lucro; do trabalhador, sobre o rendimento de seu trabalho; sobre a receita de concursos de prognósticos; e do importador de bens e serviços do exterior.

Deve-se observar que, além dessas contribuições, entre 1997 e 2007, vigorou a Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira – CPMF. Criada pela EC nº 12, de 1996, foi renovada e alterada por diversas vezes^{38 39}. Ao longo desse período, as alíquotas da CPMF

38 As renovações e alterações derivam das EC nº 21, de 1999, EC nº 37 e EC nº 42, e das Lei nº 9.311, de 1996, nº 9.539, de 1997.

39 Atente-se para o fato que não houve a necessidade de essa contribuição ser instituída por lei complemen-

variaram de 0,20% (vinte centésimos por cento) a 0,38% (trinta e oito centésimos por cento). A vinculação dos recursos arrecadados também variou. Inicialmente estava integralmente destinada ao financiamento de ações e serviços públicos de Saúde. Quando a alíquota subiu para 0,30%, o excedente (0,10%) passou a ser aplicado na Previdência Social. Em sua última fase, já com alíquota de 0,38%, teve 0,08% destinado ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

Por último, encerrando a lista de contribuições, tem-se a Contribuição para o PIS/Pasep, prevista no art. 239 da CF, que também tem destinação própria. De acordo com a CF, essa Contribuição financia o programa do seguro desemprego. Como a proteção do trabalhador em situação de desemprego involuntário é um direito previdenciário (CF, art. 201, III) – apesar de não ser concedido pelo RGPS –, a Contribuição para o PIS/Pasep, mesmo não constando do rol do art. 195 da CF, também financia a Seguridade Social. Compete também a essa contribuição, mediante repasses ao BNDES, financiar a geração de emprego e a ampliação da economia nacional. Com essas operações, esses recursos que permanecem sob titularidade do FAT são remunerados.

Feitas essas observações retornemos ao enunciado do art. 195 para compreendermos seu alcance e significado. De acordo com esse dispositivo é toda a sociedade que financia a Seguridade Social (são as pessoas físicas e jurídicas). E mais: a sociedade financia de forma direta e indireta. Pois bem, a forma direta como a sociedade financia a Seguridade Social é mediante o pagamento de contribuições sociais. Diz-se forma direta, porque essas contribuições têm destinação própria e não podem ser aplicadas em outras áreas que não a Previdência Social, a Saúde ou a Assistência Social. A forma indireta como a sociedade financia a Seguridade Social é através de impostos, visto que esses tributos não têm destinação própria como ocorre com as contribuições. Assim sendo, parte desses impostos, obrigatoriamente, devem ser incluídos nos orçamentos da Seguridade Social da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios para compor as suas respectivas receitas.

Os dispositivos constitucionais que dispõem sobre a Seguridade Social (art. 194 a 204) disciplinam as receitas e detalham as despesas a serem

tar, como estabelece o § 4º do art. 195 da CF, uma vez que o art. 74 do ADCT autorizava a União a instituir tal contribuição.

cobertas com esses recursos. Não há uma destinação genérica à Saúde, à Assistência Social e à Previdência Social. Para cada uma dessas áreas existe extensa normatização.

Na área da saúde foi criado o Sistema Único de Saúde – SUS, que tem como objetivos, entre outros, a integralidade e a universalidade do atendimento e a descentralização na prestação dos serviços. Assim, os pagamentos de ações de saúde, espalhados nos mais diversos órgãos públicos, prestadas por entidades privadas com fins lucrativos ou por prestadores que não atuam dentro do conceito de universalidade, como seguros ou convênios de saúde, não devem fazer parte do orçamento da Seguridade Social.

A CF, no art. 201, estabelece que a Previdência Social será organizada 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.

No que diz respeito à Assistência Social, a Constituição estabelece que ela deverá ser prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição, definindo ainda o benefício assistencial dirigidos a idosos e pessoas com deficiência. E a lei, em cada caso, define quem são as pessoas carentes que fazem jus aos benefícios e serviços da assistência social. Observe-se que, não podem integrar o Orçamento da Seguridade Social gastos como auxílios moradia, alimentação, creches pagas a dependentes de servidores públicos, nem outros similares, com militares.

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 Social e as despesas do seu Orçamento, estão apresentados na Tabela 2.

Para amparar o discurso do *deficit*, o governo desconsidera uma centena de bilhão de reais das receitas da Seguridade e ainda acresce outras dezenas de bilhões de reais em despesas que não poderiam entrar nessas contas. Valendo-se desses mecanismos, o governo apresentou em março de 2017, dados apontando que a Seguridade Social teve em 2016 um grande *deficit*. No discurso oficial esse resultado vem crescendo desde 2005.

Como o governo faz para construir esses dados?

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

A primeira envolve a Desvinculação de Receitas da União – DRU. Esse dispositivo, em princípio transitório, mas vigente desde 1994⁴⁰, permitiu ao governo federal desvincular receitas das contribuições sociais. Ressalte-se, todavia, que desde 2000, por decisão da Comissão Mista de Orçamento, a DRU não atinge as contribuições previdenciárias.

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

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

A EC nº 93, de 2016, prorrogou as desvinculações da DRU até 2023. O percentual desvinculado foi aumentado de 20% para 30%. E ao objeto das desvinculações, antes restrito às contribuições sociais, passou a estender os seus efeitos sobre as contribuições de intervenção no domínio econômico e sobre as taxas. Assim, além de terem ampliadas em 50% as perdas da Seguridade Social em relação às suas contribuições sociais, os órgãos da Seguridade passaram a perder ainda 30% de suas taxas (hoje elas existem na fiscalização sanitária, saúde complementar e previdência complementar).

Apesar da EC nº 93, de 2016, ter sido promulgada no último quadrimestre de 2016, um dispositivo retroagiu seus efeitos ao início daquele exercício.

40 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.

Fruto dessas mudanças, embora a soma da arrecadação da Cofins, CSLL, da contribuição para o PIS/Pasep e de Outras Contribuições ter passado de R\$ 319 bilhões em 2015 para R\$ 331 bilhões em 2016, um aumento de apenas 4%, as perdas da Seguridade Social determinadas pela DRU foram aumentadas de R\$ 64 bilhões para R\$ 99 bilhões, superando a marca dos 50%.

A Tabela 6 apresenta os dados da DRU em diversos exercícios. Os valores divergem em pequena margem em relação ao total apresentado pelo governo no Fórum de Previdência Social, porque nesta Tabela e na Tabela 2, que apontam o conjunto das receitas da Seguridade Social, a integralidade das receitas de juros e multas é incorporada à Receita das Contribuições, como dispõe a Lei nº 8.212, de 1991. O governo não considera essas receitas como integradas às receitas das contribuições sociais, diminuindo seu valor total e, assim, a desvinculação também é apresentada em valor ligeiramente inferior.

A segunda operação de subtração de várias receitas da Seguridade Social corresponde aos recursos resultantes de aplicação financeira dos diversos órgãos da Seguridade Social; as compensações pela desoneração da folha de pagamentos e parcela dos recursos do FAT.

As autarquias, as fundações e os Fundos da Seguridade Social possuem autorização legal para aplicarem seus saldos financeiros e receberem rendimentos dessas aplicações. Podem utilizar esses recursos para cobrir parte de seus encargos, como de fato o fazem, conforme expresso em cada lei orçamentária anual.

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 2016, essa subtração envolveu R\$ 19 bilhões.

Outros órgãos e entidades da administração indireta da Seguridade Social, tais como autarquias (agências etc.), fundações (Funasa etc.) e fundos (RGPS etc.), recebem recursos de natureza financeira. Somente o RGPS somou, em 2016, R\$ 786 milhões com essas receitas, plenamente utilizados no pagamento de benefícios. No Ministério da Saúde, há 13 milhões desses recursos e no Ministério do Desenvolvimento Social, R\$ 105 milhões.

TABELA 6

PARCELAS DAS RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS DESVINCULADAS
PELA DRU EM 2005, 2008, 2010 E DE 2013 A 2016

Valores correntes, R\$ milhões

	2005	2008	2010	2013	2014	2015	2016
Cofins	17.919	24.019	28.005	39.882	39.183	40.185	61.404
CSLL	5.246	8.500	9.151	12.509	12.639	11.933	20.443
PIS/Pasep	4.417	6.166	8.074	10.213	10.355	10.581	16.168
Outras contribuições (1)	4.914	568	630	811	955	1.086	920
Taxas de órgãos da Seguridade							274
RECEITAS desvinculadas pela DRU	32.496	39.254	45.860	63.415	63.132	63.785	99.209
Valor médio subtraído da Seguridade	52.377						

Fonte: Siga Brasil.

Notas: Até 2015, a DRU era calculada aplicando-se 20% às receitas das contribuições sociais, como apresentadas na Tabela 2, exceto para a contribuição previdenciária, onde não se aplica. A partir de 2016, a alíquota de desvinculação passou a ser de 30% e a atingir as taxas em adição às contribuições sociais. ⁽¹⁾ Até 2007, em Outras contribuições constavam as receitas da CPMF, extinta naquele ano. A incidência da DRU na CPMF era parcial, não incidindo sobre a fração destinada ao Fundo de Erradicação da Pobreza.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Esses valores são contabilizados na Seguridade Social porque estão vinculados a órgãos ou entidades que integram o Orçamento da Seguridade Social. 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 Social.

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.

Há duas subtrações de receitas feitas no PIS/Pasep.

O governo não considera como sendo da Seguridade Social a parcela de 40% dessa arrecadação transferida ao BNDES, utilizados em programas de crédito para empresas voltadas à geração de emprego e renda, sendo essa uma ação que visa exatamente diminuir o desemprego. Importante observar

que a utilização de 40% da Contribuição para o PIS/Pasep junto ao BNDES não retira dela sua natureza de contribuição social destinada ao financiamento da Seguridade Social. Essa prática evidencia mais uma vez a ocorrência de desvio de recursos da Seguridade Social.

Ao realizar essa transferência, o Orçamento da Seguridade Social faz um *superavit* primário equivalente ao valor transferido, porque utiliza recursos “tributários” para uma aplicação financeira. Não considerar esses recursos como sendo da Seguridade Social, e incorporá-los artificialmente ao Tesouro, faz parecer que a responsabilidade por essa transferência superavitária é do Tesouro Nacional. Naturalmente, não é o caso, pois a receita da Contribuição Social para o PIS compreende recursos constitucionalmente vinculados à Seguridade.

Outra subtração está relacionada aos rendimentos financeiros que o BNDES faz ao FAT em função desses depósitos. O governo simplesmente não considera esses valores como sendo da Seguridade, ao arremisso expresso das determinações constantes de todas as leis de diretrizes orçamentárias.

A Tabela 7 apresenta os dados das receitas não consideradas, relativas à parcela da Contribuição para o PIS/Pasep destinada ao BNDES, aos rendimentos financeiros decorrentes dessas aplicações, as compensações à Previdência Social pelas perdas em função da desoneração da folha de pagamento das empresas.

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

Nos termos do Art. 195 da CF, para a Seguridade Social, o regime previdenciário é exclusivamente o Regime Geral de Previdência Social. Os regimes próprios de servidores e militares, independentemente de sua denominação, não podem ser incluídos na Seguridade.

TABELA 7

RECEITAS DA SEGURIDADE SOCIAL DESCONSIDERADAS PELOS CÁLCULOS DO GOVERNO EM 2005, 2008, 2010 E DE 2013 A 2016

Valores correntes, R\$ milhões

	2005	2008	2010	2013	2014	2015	2016
Receitas próprias FAT, natureza financeira	9.833	9.812	10.328	8.475	12.879	14.060	19.200
Outras receitas próprias, natureza financeira							905
Compensações não repassadas				10.017	13.474	2.281	nd
Parcelado PIS/Pasep destinada ao BNDES	8.833	12.332	16.149	20.426	20.709	21.162	21.558
Soma	18.666	22.144	26.477	38.918	47.063	37.502	41.663

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

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

O regime dos servidores tem natureza contributiva. A ele são devidas contribuições de servidores ativos, aposentados e pensionistas. E a contribuição patronal corresponde, para fins de cálculo de resultado, ao dobro da contribuição dos ativos, exclusivamente. Mesmo assim, não é possível exigir que as receitas superem todas as despesas desses regimes.

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

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

Todavia, o governo sempre apresenta as despesas com aposentadorias (reformas) de militares com as contas previdenciárias dos regimes próprios. Tem nítido propósito de confundir os regimes próprios e legitimar as perdas de direitos dos servidores.

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

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

A Tabela 8 apresenta os dados das contribuições dos regimes próprios dos servidores e a dos militares.

TABELA 8
CONTRIBUIÇÕES PARA OS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA
DOS SERVIDORES CIVIS DA UNIÃO E A DOS MILITARES,
EM 2005, 2008, 2010 E DE 2013 A 2016

	Valores correntes, R\$ milhões						
	2005	2008	2010	2013	2014	2015	2016
Contribuição RPPS - Ativos	3.199	5.000	6.485	7.624	8.223	8.901	9.271
Contribuição RPPS-inativos e pensionistas	990	1.628	2.088	2.548	2.694	3.028	3.172
Contribuição patronal RPPS	6.398	10.000	12.971	15.248	16.446	17.802	18.541
Soma RPPS	10.587	16.627	21.545	25.419	27.363	29.731	30.984
Contribuição para Pensões militares	849	1.210	1.495	1.737	1.875	2.120	2.874
Soma contribuições dos regimes próprios de servidores e militares	11.436	17.838	23.040	27.156	29.238	31.850	33.858

Fonte: Siga Brasil.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

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

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

A Tabela 9 apresenta esse conjunto de despesas que o governo enquadra nas contas da Seguridade Social.

A primeira dessas despesas corresponde aos benefícios dos regimes de previdência de servidores e de militares. Junto com elas estão também na conta da Seguridade Social as despesas com inativos e pensionistas de servidores e policiais militares pagos à conta do Fundo Constitucional do DF e também de servidores dos ex-territórios⁴¹.

TABELA 9

PROGRAMAÇÕES ESTRANHAS AO CONCEITO CONSTITUCIONAL DE SEGURIDADE SOCIAL INCLUÍDAS PELO GOVERNO NO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL, EM 2005, 2008, 2010 E DE 2013 A 2016

Valores correntes, R\$ milhões

Programações	2005	2008	2010	2013	2014	2015	2016
EPU - poderes e civis	26.559	34.473	44.569	55.557	58.825	63.052	66.618
EPU - militares	14.303	20.054	24.797	28.893	31.849	35.157	17.336
EPU - transferências	1.681	2.558	11.159	3.579	2.337	4.771	2.989
OutrastransferênciasDFeex-territórios	20	65	73	114	221	235	254
Soma RPPS e militares	42.563	57.149	80.598	88.143	93.231	103.214	87.197
Assistência ao servidor	720	1.112	1.529	4.650	5.211	5.746	8.684
Assistência ao militar	39	1.082	1.488	65	76	81	77
Outras programações estranhas	3.527	78	59	19	25	23	25
Somaoutrasprogramaçõeseestranhas	4.285	2.272	3.076	4.733	5.312	5.850	8.786
Total Geral	46.847	59.422	83.674	92.876	98.543	109.065	95.983

Fonte: Siga Brasil

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP

Em relação às despesas denominadas EPU – Transferências, há 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 sendo da

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

Seguridade Social. São apenas encargos patronais decorrentes de direitos dos servidores. Igualmente os Pagamentos de Planos de Saúde não podem ser considerados despesas do SUS, e auxílio alimentação não é despesa da assistência social.

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

Em Outras Programações Estranhas, há múltiplas ações que por erro ou simples desvio estão enquadradas no Orçamento da Seguridade Social. Os valores são pequenos perto do total de despesas. Mas em 2015, por exemplo, foram incluídos nessa conta os pagamentos relativos ao Fundo de Pensão Aeronáutica, resultante de uma sentença judicial de natureza indenizatória. A contribuição patronal para os fundos de pensão complementar dos servidores públicos não é uma despesa da Seguridade Social.

Como resultado de todos esses enxertos, que basicamente retiraram receitas e acrescentaram despesas, o governo consegue florear o seu discurso de *deficit* da Seguridade Social. A Tabela 10 apresenta esses dados. Eles são uma sistematização do apresentado nas Tabelas de 6 a 9.

TABELA 10

RESULTADO APRESENTADO PARA A SEGURIDADE SOCIAL APÓS REDUÇÃO DAS RECEITAS E ACRÉSCIMOS DE PROGRAMAÇÕES ESTRANHAS AO CONCEITO CONSTITUCIONAL DE SEGURIDADE INCLUÍDAS PELO GOVERNO NO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL, EM 2005, 2008, 2010 E DE 2013 A 2016

Valores correntes, R\$ bilhões

		2005	2008	2010	2013	2014	2015	2016		
Constituição Federal	Receitas da Seguridade Social (a)	289,8	375,8	458,2	651,5	688,4	694,5	719,0		
	Despesas regulares da Seguridade Social (b)	217,1	310,8	402,9	574,7	632,1	683,1	776,0		
Saldo real da Seguridade Social (c) = (a) - (b)		72,7	65,0	55,4	76,8	56,3	11,4	-57,0		
Governo	Receitas da Seguridade	Receitas da Seguridade Social (a)	289,8	375,8	458,2	651,5	688,4	694,5	719,0	"Governo retira R\$ 107 bilhões das receitas da Seguridade"
		Receitas da Seguridade Social desconsideradas pelo governo (d)	-18,7	-22,1	-26,5	-38,9	-47,1	-37,5	-41,7	
		Receitas subtraídas pela DRU (e)	-32,5	-39,3	-45,9	-63,4	-63,1	-63,8	-99,2	
		Receitas dos Regimes de previdência de servidores e militares (f)	11,4	17,8	23,0	27,2	29,2	31,9	33,9	
		Receitas apresentadas pelo governo (g) = (a) + (d) + (e) + (f)	250,1	332,3	408,9	576,3	607,4	625,1	612,0	
Governo	Despesas da Seguridade	Despesas regulares da Seguridade Social (b)	217,1	310,8	402,9	574,7	632,1	683,1	776,0	Governo acrescenta R\$ 96 bilhões em despesas para a Seguridade
		Despesas estranhas à Seguridade apresentadas pelo governo (Regimes próprios e outras) (h)	46,8	59,4	83,7	92,9	98,5	109,1	96,0	
		Despesas apresentadas pelo governo para a Seguridade (i) = (b) + (h)	264,0	370,2	486,5	667,5	730,6	792,1	872,0	
Saldo pela metodologia utilizada pelo governo para a Seguridade (j) = (g) - (i)		-13,9	-38,0	-77,6	-91,2	-123,2	-167,1	-260,0		

Fonte: Siga Brasil

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP

Não é possível repetir exatamente os números apresentados pelo governo. Essa Tabela busca uma aproximação com os dados ali apresentados e com outros documentos do Tesouro Nacional, que retratam os resultados da Seguridade Social⁴². O importante é demonstrar a metodologia utilizada pelo governo para falsear as contas da Seguridade Social e construir o chamado *deficit*.

⁴² Ressalte-se que a diferença entre a Tabela acima e os dados apresentados pelo governo é inferior a 1% na receita total.

2. AS RECEITAS DA SEGURIDADE SOCIAL

O modelo constitucional de financiamento da Seguridade Social baseia-se em uma pluralidade de fontes, que incidem sobre uma multiplicidade de fatos geradores; com recursos de fontes próprias exclusivas e com transferências orçamentárias. Um sistema arquitetado para assegurar os direitos relativos à Saúde, à Previdência Social e à Assistência Social, como inscrito no Art. 194, da Constituição Federal.

O texto determina que a Seguridade Social 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 trabalhadores. Até 2007 ainda vigorou a CPMF, que incidia sobre a movimentação financeira.

O acerto desse modelo tem permitido manter um adequado ritmo de financiamento exatamente pela sua flexibilidade: pluralidade de fontes e várias disposições constitucionais menos restritivas do que as existentes para os impostos. 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 atividade⁴³. Assim, por exemplo, as instituições financeiras tiveram aumentadas as alíquotas de tributação sobre o lucro em 2015, de 15% para 20%. Há também disposições expressas dificultando a concessão de remissão ou anistia – infelizmente ignoradas. Tudo para proteger o financiamento desse sistema.

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

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

Essa pluralidade de fontes tem contribuído para que as receitas de contribuições sociais respondam aos ciclos da economia e às inúmeras modificações na legislação tributária ocorridas no período.

A Tabela 11 apresenta dados relativos à arrecadação das contribuições sociais em relação ao PIB, distinguindo-se a contribuição previdenciária das demais.

TABELA 11
RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS, EM RELAÇÃO
AO PIB, DE 2005 A 2016

% PIB

RECEITAS REALIZADAS	Contribuições sociais	contribuições sociais, exceto previdenciária	Contribuição previdenciária
2005	12,76	7,77	5,00
2006	12,39	7,26	5,13
2007	12,51	7,35	5,16
2008	11,57	6,32	5,25
2009	11,28	5,82	5,46
2010	11,36	5,90	5,45
2011	11,61	5,99	5,62
2012	11,92	6,03	5,89
2013	11,90	5,95	5,95
2014	11,54	5,46	6,07
2015	11,19	5,31	5,88
2016	11,00	5,29	5,71

Nota: Valores do PIB anual conforme publicação do IBGE relativa ao 1º T de 2017.

Fonte: IBGE – SCT, para o PIB; Resultado da Previdência Social, para as contribuições previdenciárias e Siga-Brasil – SF, para a arrecadação das demais contribuições sociais.

Organização ANFIP e Fundação ANFIP.

Em 2005, a soma dessas receitas representava 12,8% do PIB. A economia cresceu e a arrecadação, pelos efeitos positivos da elasticidade, deveria

ter crescido mais ainda. Mas esses efeitos positivos foram contrabalançados por inúmeras leis aprovando renúncias fiscais ou criando regimes tributários especiais que resultaram em diminuição das receitas de contribuições sociais. Somou-se a isso, a extinção da CPMF em 2007, responsável pela grande diminuição da arrecadação da Seguridade Social a partir de 2008.

A partir do último trimestre de 2008, o ritmo das renúncias aumentou ainda mais do que o do conjunto da tributação. Assim, como mostra a Tabela 11, essas receitas caíram de 12,8%, em 2005, para 11,2%, em 2015, e 11,0%, em 2016.

O efeito dessas desonerações somente não foi maior pelo crescimento da arrecadação da contribuição previdenciária. A combinação virtuosa de formalização do emprego, geração de novos postos de trabalho e políticas de crescimento do valor real do salário mínimo, resultantes de prioridades governamentais, determinou um crescimento das receitas do RGPS.

Esse efeito positivo compensou em parte a diminuição das receitas das demais contribuições. Entre 2005 e 2015, elas caíram de 7,8% do PIB, para 5,3% do PIB e no mesmo período, as contribuições previdenciárias passaram de 5,0% para 5,9% do PIB.

Se a geração e a formalização dos empregos aumentaram a arrecadação previdenciária, o processo de desonerações agiu em sentido contrário.

A criação do Simples Nacional, a ampliação dos segmentos beneficiados e maiores faixas de enquadramento canalizaram para esse sistema um enorme percentual de empresas, reduzindo significativamente a contribuição patronal. Segundo dados enviados à CPI do Senado Federal sobre a Previdência Social, em 2016, essas renúncias chegaram à cifra de R\$ 23,3 bilhões, o que representou 7,0% da contribuição do segmento urbano. Em 2006⁴⁴, esse valor era de R\$ 5,1 bilhões, representando 4,3%.

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

⁴⁴ Em 2005, os valores das renúncias não eram publicados no Resultado da Previdência Social. Essa obrigação resulta do Fórum Nacional de Previdência Social, de 2007.

O processo de desoneração da folha de pagamentos, legalmente, não poderia resultar em perdas monetárias para o sistema previdenciário. Mensalmente, o Tesouro Nacional deveria repassar ao RGPS o valor correspondente para sua compensação. Em relação às renúncias associadas ao Simples Nacional, entretanto, o tratamento não exige qualquer compensação. Nesse caso, simplesmente, há perdas cada vez maiores de recursos, dificultando o financiamento das despesas com benefícios e alimentando mais uma vez os discursos pelos cortes nos direitos previdenciários.

Assim, para a contribuição previdenciária, a ANFIP considera, além da arrecadação previdenciária propriamente dita, a integralidade da reposição das perdas envolvidas na desoneração da folha de pagamentos. Atualmente, o Tesouro Nacional cumpre apenas parcialmente a determinação legal de cobrir todas as perdas com a renúncia das contribuições previdenciárias. E, somente para cobrir os repasses não realizados, foi preciso contabilizar mais R\$ 2,3 bilhões, em 2015. Em 2016, não foi possível calcular os valores não repassados pelo governo em decorrência da indisponibilidade de dados.

Resultado desse conjunto de fatores, as receitas do Orçamento da Seguridade Social em 2016 totalizaram R\$ 718,9 bilhões, um acréscimo de R\$ 24,7 bilhões em relação a 2015. Isto representou um crescimento em relação, ao ano anterior, de 3,6%. Um percentual tão pequeno que o aumento foi apenas nominal; há perdas, tanto em relação à inflação, quanto em relação ao PIB.

A maior parcela dessas receitas é o conjunto das Contribuições Sociais, que somaram R\$ 689,4 bilhões, um aumento de 2,7% em relação ao exercício anterior.

Nos últimos anos, o aumento nas contribuições previdenciárias suportou perdas na arrecadação das demais contribuições. Em 2016, novamente, a receita de contribuições sociais cresceu menos do que a inflação. Mas, as contribuições previdenciárias foram duramente afetadas pelo agravamento da recessão e do desemprego. As receitas do Regime Geral de Previdência Social – RGPS registraram R\$ 358,1 bilhões. Em 2015, foram R\$ 352,6 bilhões. O acréscimo ocorrido, de R\$ 5,6 bilhões, 1,6%, foi muito inferior às variações verificadas nos anos anteriores e menor do que a inflação do período.

Em relação a Cofins, CSLL e Contribuição para o PIS/Pasep, os valores de 2016, R\$ 326,7 bilhões, apresentam-se superiores aos de 2015, R\$ 313,5 bilhões, em 4,2%. Assim, em valores reais, houve decréscimo, em relação à inflação. Vale lembrar que os valores de 2015 foram muito próximos da arrecadação de 2013, R\$ 313,0 bilhões. Os 4,4% de aumento frente a 2015 representam um congelamento para uma inflação de 26% no período.

E os resultados somente não foram piores, porque a arrecadação da CSLL, que cresceu 14,2%, compensou o resultado das receitas das contribuições sobre o faturamento, que aumentaram em média apenas 1,9%.

Além dos efeitos da recessão, a arrecadação das contribuições sociais sofre os efeitos de renúncias, benefícios fiscais e créditos presumidos concedidos para auxiliar na recuperação da economia e para reduzir os preços dos produtos constituindo-se em instrumentos adicionais de controle da inflação.

Nada mais oportuno do que a discussão permanente dos limites do uso desses instrumentos, analisando a sua conveniência e oportunidade diante das necessidades de financiamento dos programas e ações da Seguridade Social e a sua eficácia em relação aos objetivos a que se propõem, evitando que esses recursos sejam apenas redirecionados para o aumento da lucratividade das empresas e segmentos econômicos beneficiados.

Em 2016, as renúncias representaram 26% da arrecadação dessas contribuições. Em 2010, eram 19,2%; e, em 2005, apenas 6,3%. A evolução das renúncias é um importante fator para explicar a queda dessas receitas em relação ao PIB. Entre 2005 e 2010, a arrecadação dessas contribuições situou-se na faixa de 6,1% do PIB, e já apresentavam uma tendência de queda, já que as renúncias foram triplicadas em relação à arrecadação efetiva.

A partir daí, cresceram as renúncias e as perdas na arrecadação decorrentes da queda na economia. A arrecadação caiu de 5,9% do PIB em 2013, para 5,2%, em 2016.

A Tabela 12 apresenta os dados da arrecadação da Contribuição para o PIS/Pasep da Cofins e da CSLL em diversos exercícios.

TABELA 12

ARRECADAÇÃO, RECEITAS DE PARCELAMENTOS, JUROS, MULTAS, DÍVIDA ATIVA E RENÚNCIAS FISCAIS REFERENTES À CONTRIBUIÇÃO SOCIAL PARA O PIS/PASEP, À COFINS E À CSSL, EM 2005, 2008, 2010 E 2013 A 2016

Valores correntes, R\$ milhões

	2005	2008	2010	2013	2014	2015	2016
Principal	130.702	189.387	223.556	300.238	304.390	309.361	321.168
Principal - Parcelamento	2.076	1.035	287	2.387	2.181	1.122	nd
Juros e Multas	2.148	1.433	1.545	1.799	1.586	1.664	3.673
Juros e Multas - Parcelamento	1.737	153	39	202	195	94	nd
Dívida Ativa	241	1.027	610	7.127	1.335	663	1.004
Dívida Ativa - Parcelamentos	268	220	45	1.005	972	467	nd
Dívida Ativa - Juros e Multas	283	139	59	183	167	96	871
Dívida Ativa - Juros e Multas - Parc.	458	33	7	79	59	29	nd
Soma da receita realizada	137.913	193.426	226.148	313.020	310.884	313.495	326.717
Renúncias	8.750	33.888	43.421	74.684	82.300	86.577	86.053
Soma receita parcelamentos	4.538	1.440	379	3.673	3.407	1.711	nd
Renúncias (% da receita realizada)	6,3	17,5	19,2	23,9	26,5	27,6	26,3
Soma da receita realizada (% PIB)	6,4	6,2	5,8	5,9	5,4	5,2	5,2
Somareceitas+renúncias(%doPIB)	6,8	7,3	6,9	7,3	6,8	6,7	6,6

Fonte: Para a arrecadação: Siga Brasil. Para as renúncias: Relatório de Gastos Tributários da RFB, para 2005 e Demonstrativo dos Gastos Tributários Estimativas Bases Efetivas, diversas edições, sempre o dado mais recente para cada exercício. A última edição publicada, relativa a 2014, apresentou dados desde 2012 e projeções para os exercícios de 2015 a 2017.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Pode-se acompanhar o efeito das renúncias concedidas ao longo dos diversos anos. Há um grande crescimento dessas renúncias desde o início da crise, em 2008 e um grande salto de 2013 para 2014. Em 2016, o efeito dessas renúncias sobre a arrecadação retrocedeu para os níveis de 2014.

Pelos dados da Tabela 12, até 2013, a soma dos valores de arrecadação com as estimativas de renúncia significava, em média, 7,1% do PIB. Parece razoável concluir que as renúncias foram o principal fator a diminuir a arrecadação. A partir de 2014, a diminuição do crescimento e depois a recessão passaram também a influenciar negativamente as receitas.

Outro dado importante que a Tabela 12 permite acompanhar é o pequeno efeito dos diversos parcelamentos sobre a arrecadação. Eles representam um comportamento indesejável da Administração Tributária, leniente

com a inadimplência, com a sonegação e de baixo resultado fiscal. Embora envolvam um valor considerável de inadimplência e de sonegação, as receitas de parcelamento resultam em uma arrecadação que em média representa menos de 2% do total.

Desde 2009, o chamado “Refis da Crise” (Lei nº 11.941, de 2009) concedeu condições muito generosas de refinanciamento do débito tributário⁴⁵. Em 2013 e 2014, tivemos reabertura de prazos, novos parcelamentos e muitos perdões. E, até um novo Refis, dirigido para débitos do sistema financeiro e das empresas nacionais com subsidiárias no exterior (MP 627, convertida na Lei nº 12.973, de 2014).

Esses sucessivos parcelamentos têm sido apontados como uma leniência em relação à irregularidade fiscal das empresas. O Refis da Crise, por exemplo, determinou facilidades que acabam por incentivar a sonegação: parcelamentos em até 15 anos, redução de 100% sobre o valor do encargo legal e de 80% a 100% das multas de mora e de ofício; com a repactuação dos diversos parcelamentos anteriores, com redução integral dos valores de encargo legal, e de 40% a 80%, para as multas.

E, durante a tramitação, um dispositivo foi incluído dando um prêmio extra para as grandes empresas: os ganhos decorrentes da reversão de provisionamentos feitos em razão desses débitos (principal, juros e multas) ficaram isentos de tributos. Ou seja, ao fazer a provisão, essas empresas diminuíram os lucros e os tributos a serem pagos. Ao reverterem em parte essas provisões (já que as condições diminuíram juros, multas e encargos legais) se apropriaram dessa parcela do lucro provisionado e ficaram novamente isentas.

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

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

Vale ressaltar que em 2015 e 2016 ocorreram mudanças na forma de apresentação de receitas e despesas do governo federal. Várias contas vêm sendo aglutinadas fazendo com que se perca a memória de diversas informações. Ao longo das diversas tabelas e gráficos, quando essa aglutinação demonstre seus efeitos, eles serão apontados. Em muitos casos, há perda direta de dados importantes e pode-se considerar que houve perda da transparência dessas informações.

2.1. AS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS SOBRE O FATURAMENTO

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

Regimes especiais de tributação, como o do lucro presumido, o das micro e pequenas empresas, já fazem incidir um conjunto de tributos sobre o faturamento – inclusive os que deveriam incidir sobre o resultado dessas 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 Social, é calculado sobre o faturamento dessas empresas e não mais sobre a respectiva folha de pagamentos.

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

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

Em 2016, a arrecadação dessas contribuições foi influenciada por quedas acentuadas na produção e venda de bens, que ocorrem desde 2014, como mostrado no Gráfico 2. Os resultados da indústria, dos ser-

viços 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 13.

A economia em 2016, 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 um cenário de queda generalizada. Respectivamente, a indústria, os serviços e o comércio, caíram 6,8%, 5,3% e 9,1%.

TABELA 13

MÉDIAS ANUAIS E VARIAÇÕES DOS ÍNDICES DE PRODUÇÃO INDUSTRIAL (PMI), DE VOLUME DE SERVIÇOS (PMS) E DE VOLUME DE VENDAS (PMC), DE 2012 A 2016

	Indústria	Serviços	Comércio
2012	100,0	93,5	98,0
2013	102,0	97,5	101,6
2014	99,1	100,0	100,0
2015	91,0	96,5	91,6
2016	84,8	91,4	83,3
2016/2015 (%)	-6,8	-5,3	-9,1
2015/2014 (%)	-8,2	-3,5	-8,4
2016/2014 (%)	-14,5	-8,6	-16,7

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 serviços (PMS)

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)

No período 2014-2016, a evolução dos preços, seja, no atacado ou no varejo, não compensou as perdas de volume⁴⁶. A queda nesses indicadores foi de 14,5%, para a indústria; de 8,6%, para os serviços; e de 16,7%, para o comércio. Assim, as bases de cálculo que determinam a arrecadação das contribuições que incidem sobre o faturamento das empresas foram menores.

Para essas contribuições em 2016, o efeito das desonerações não foi tão significativo quanto nos anos anteriores. Seja pela inversão da política

46 Em 2016, o IPCA foi de 6,28% e o IGP-DI, 7,18%.

econômica, que diminuiu as medidas anticíclicas, seja pela própria queda no conjunto da arrecadação, o volume de renúncias caiu frente os valores dos anos anteriores, como mostrado na Tabela 12.

Na ausência de elementos legislativos que possam explicar a diminuição, é preciso identificar outros fatores como a própria sonegação, o planejamento tributário, decisões judiciais (como retirada do ICMS na base de cálculo da contribuição do PIS/Cofins⁴⁷) para entender a queda na arrecadação.

2.1.1. AS RECEITAS DA COFINS

A Cofins foi criada em 1988 e incidia em cascata sobre todas as etapas da produção com uma alíquota única de 2%. De 1998 a 2004, houve sucessivos movimentos que elevaram substancialmente essa arrecadação. Com os acordos com o FMI (1998) e maiores demandas por ajuste fiscal, essa alíquota foi aumentada para 3%. Em 2003, o setor financeiro passou a contribuir com uma alíquota de 4%. Em 2004, tornou-se não cumulativa, sendo compensada de uma etapa para outra. Mas, a alíquota estabelecida, de 7,6%, aumentou a arrecadação. E ainda passou a ser cobrada do importador, para equiparar a tributação dos importados à tributação interna. Até esse período, a arrecadação da Cofins cresceu.

A partir de 2004, ao contrário do que ocorreu entre 1995 e 2003, as leis tributárias, em sua maioria, estiveram voltadas à concessão de benefícios tributários.

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

A Tabela 14 permite acompanhar a evolução da receita e das renúncias da Cofins, em vários exercícios, inclusive à razão do PIB.

As renúncias cresceram principalmente a partir de 2008. Se em 2005, representavam 6,0% da receita realizada da Cofins, em 2008 já somavam

47 Decisão do STF em 2017, mas muitas empresas já estavam calculando com base em liminares ou mesmo à revelia.

20,5% - quase o quádruplo. E continuou crescendo. Em 2013, já alcançava 27,5% e, em 2014, 30,8%. A tendência atual é de queda, mas, no último triênio, sempre esteve acima de 30%.

TABELA 14

RECEITAS DA COFINS, EM VALORES CORRENTES, % DO PIB E ESTIMATIVA DE RENÚNCIAS, EM VALORES NOMINAIS E EM % DA RECEITA DA ARRECAÇÃO, EM 2005, 2008, 2010 E DE 2013 A 2016

Valores correntes, R\$ milhões

Grupos de arrecadação	2005	2008	2010	2013	2014	2015	2016
Principal	85.015	117.682	138.427	191.765	192.270	198.755	200.944
Principal - Parcelamento	1.517	749	209	1.359	1.282	589	nd
Juros e multas - Principal	1.084	716	918	923	866	919	2.477
Juros e Multas - Parcelamento	1.206	107	28	100	103	53	nd
Dívida Ativa	145	592	372	4.421	621	196	573
Dívida Ativa - Parcelamentos	178	149	28	693	643	335	nd
Dívida Ativa - Juros e Multas	163	77	38	104	87	53	685
Dívida Ativa - Juros e Multas - Parc.	290	22	4	45	42	24	nd
Total Arrecadado	89.597	120.094	140.023	199.410	195.914	200.926	204.679
Renúncias	5.411	24.641	31.218	54.767	60.433	63.365	62.576
Soma receita parcelamentos	3.190	1.028	269	2.197	2.070	1.002	nd
Renúncias (% da receita realizada)	6,0	20,5	22,3	27,5	30,8	31,5	30,6
Soma da receita realizada (% PIB)	4,1	3,9	3,6	3,7	3,4	3,3	3,3
Somareceitas+renúncias(% do PIB)	4,4	4,7	4,4	4,8	4,4	4,4	4,3

Nota: Em 2016, as contas do balanço da União deixaram de distinguir as receitas de parcelamento das respectivas contas de arrecadação. Assim, os lançamentos feitos como arrecadação do principal, incluem as parcelas advindas de parcelamento a ela relativos. Da mesma forma, nas contas de Dívida Ativa e Juros e Multas.

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

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

A arrecadação total da Cofins em 2016 somou R\$ 204,7 bilhões. Houve um crescimento de R\$ 3,7 bilhões, apenas 1,9%, em relação a 2015. Seja pelas renúncias, seja pelo comportamento da economia, seja pela sonegação, essa arrecadação pouco evoluiu desde 2013. Com uma variação de apenas R\$ 5,2 bilhões, houve um acréscimo de 2,6% nesses três exercícios para uma inflação de 26% no período.

2.1.2. AS RECEITAS DA CONTRIBUIÇÃO PARA O PIS/PASEP

As receitas da Contribuição para o PIS/Pasep apresentam um comportamento bastante similar ao da Cofins: elas cresceram com o período do ajuste fiscal, após 1998; e deixaram de ser cumulativa para a maior parte das empresas.

O processo mais significativo de desonerações também se deu a partir de 2004. Entre 2005 e 2008, as renúncias dobraram, de 6,0% para 12,1%. E, com a crise, entre 2008 e 2013, houve mais um crescimento, as renúncias chegaram a representar 21,3%. Em 2014, houve um novo aumento dessas renúncias, que alcançaram 23,1%, representando quase um quarto da arrecadação da Contribuição para o PIS/Pasep. Em 2015, essas renúncias representaram 24,5% da arrecadação. Em 2016, essa proporção caiu levemente para 23,2%.

Nesse período houve crescimento das renúncias, mas é preciso agregar outros fatores para compreender essa queda, como mostra a Tabela 15, que apresenta os números de arrecadação em valores nominais e em relação ao PIB, o montante estimado para as renúncias e o seu significado percentual frente à arrecadação.

A arrecadação da Contribuição para o PIS/Pasep foi de R\$ 53,9 bilhões, crescendo R\$ 1,6 bilhão em relação a 2015; apenas 3,1%. Essas receitas vêm diminuindo frente à economia desde 2010, quando chegaram a representar 1,5% do PIB. Em 2016, com apenas 1,1%, essa arrecadação representa uma perda de 25%, aproximadamente.

Quando são somados a receita realizada e o volume estimado de renúncias, mantêm-se uma tendência de queda. Em 2013, esse resultado era de 1,9% do PIB e é decrescente desde então. Em 2016, foi apenas de 1,4% do PIB.

TABELA 15

RECEITAS DA CONTRIBUIÇÃO PARA O PIS/PASEP, EM VALORES CORRENTES,
EM % DO PIB E A ESTIMATIVA DE RENÚNCIAS,
EM 2005, 2008, 2010 E DE 2013 A 2016

Valores correntes, R\$ milhões

Grupos de arrecadação	2005	2008	2010	2013	2014	2015	2016
Principal	21.015	30.178	39.967	49.383	50.830	52.273	53.895
Principal - Parcelamento	281	149	41	342	301	169	nd
Juros e multas - Principal	318	240	246	284	234	279	nd
Juros e Multas - Parcelamento	262	21	5	27	27	17	nd
Dívida Ativa	44	177	93	795	171	69	nd
Dívida Ativa - Parcelamentos	42	39	9	183	177	78	nd
Dívida Ativa - Juros e Multas	50	22	10	32	32	18	nd
Dívida Ativa - Juros e Multas - Parc.	70	6	1	19	0	0	nd
Total Arrecadado	22.083	30.830	40.372	51.065	51.773	52.904	53.895
Renúncias	1.317	3.733	6.955	10.870	12.010	12.705	12.500
Soma receita parcelamentos	655	214	56	572	505	264	nd
Renúncias (% da receita realizada)	6,0	12,1	17,2	21,3	23,2	24,0	23,2
Soma da receita realizada (% PIB)	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9
Somareceitas+renúncias(% do PIB)	1,1	1,1	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1

Nota: Em 2016, as contas do balanço da União deixaram de distinguir as receitas de parcelamento, Dívida Ativa, Juros e Multas. Há apenas um lançamento identificado como arrecadação do principal.

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

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

2.2. A TRIBUTAÇÃO SOBRE O LUCRO

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

Em relação à justiça tributária, a CSLL tem vantagens adicionais sobre o IRPJ.

Os impostos, por determinação constitucional, não podem instituir tratamento desigual, distinguindo-se o contribuinte da ocupação ou

função exercida. Guardadas as proporções, significa que as empresas que apresentam um mesmo lucro, estão sujeitas às mesmas alíquotas e pagam o mesmo imposto.

Essa restrição está prevista apenas para os impostos e taxas. Para as contribuições sociais não há essa restrição. Ao contrário, a Constituição Federal estabelece que as contribuições, sobre a folha de pagamentos, o lucro ou o faturamento, podem ter alíquotas diferenciadas, em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão de obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho.

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

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

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

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

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

Em 2016, o aumento da tributação sobre o lucro das entidades financeiras (segundo a RFB, a arrecadação da CSLL nesse segmento aumentou de R\$ 10,6 bilhões para R\$ 16,8 bilhões) garantiu um crescimento nas receitas da CSLL. E foram R\$ 68,1 bilhões. Uma elevação de 14,2%, em relação a 2015.

A Tabela 16 apresenta os dados relativos à arrecadação e renúncias da CSLL em diversos exercícios.

TABELA 16

RECEITAS DA CONTRIBUIÇÃO SOCIAL SOBRE O LUCRO LÍQUIDO - CSLL,
EM VALORES CORRENTES, EM % DO PIB E A ESTIMATIVA DE RENÚNCIAS,
EM 2005, 2008, 2010 E DE 2013 A 2016

Valores correntes, R\$ milhões

Grupos de arrecadação	2005	2008	2010	2013	2014	2015	2016
Principal	24.671	41.527	45.162	59.090	61.289	58.332	66.329
Principal - Parcelamento	278	137	38	686	598	364	nd
Juros e multas - Principal	746	478	381	593	486	465	1.196
Juros e Multas - Parcelamento	269	25	6	75	65	24	nd
Dívida Ativa	52	259	145	1.911	542	398	431
Dívida Ativa - Parcelamentos	48	32	8	129	152	53	nd
Dívida Ativa - Juros e Multas	70	41	12	47	48	24	187
Dívida Ativa - Juros e Multas - Parc.	98	5	1	15	17	5	nd
Total Arrecadado	26.232	42.502	45.754	62.544	63.197	59.665	68.143
Renúncias	2.022	4.332	6.137	9.046	9.857	10.507	10.977
Soma receita parcelamentos	693	198	54	904	832	446	nd
Renúncias (% da receita realizada)	7,7	10,2	13,4	14,5	15,6	17,6	16,1
Soma da receita realizada (% PIB)	1,2	1,4	1,2	1,2	1,1	1,0	1,1
Somareceitas+renúncias(% do PIB)	1,3	1,5	1,3	1,3	1,3	1,2	1,3

Nota: Em 2016, as contas do balanço da União deixaram de distinguir as receitas de parcelamento das respectivas contas de arrecadação. Assim, os lançamentos feitos como arrecadação do principal, incluem as parcelas advindas de parcelamento a ela relativos. Da mesma forma, nas contas de Dívida Ativa e Juros e Multas.

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

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

A Tabela também mostra como as renúncias cresceram em 2016, como vem ocorrendo desde 2005, quando passaram de 7,7% para 17,6%. Em 2016, embora o valor nominal dessas renúncias tenha aumentado, pro-

porcionalmente, elas caíram, fato esse constatado em relação a quase todas as contribuições sociais. A Tabela expõe também como esses valores arrecadados caíram em proporção do PIB desde 2008, um efeito indesejável, pois trata-se de uma tributação direta sobre lucros e ganhos financeiros.

Em 2017, o governo editou a MP 795, de 2017, estabelecendo novas regras tributárias para IRPJ e CSLL para as empresas de exploração de petróleo. Chama a atenção, na Exposição de Motivos que apresenta a medida, um item no qual o governo aponta que parte dos benefícios tributários será compensada com o aumento dos bônus de assinatura de novas concessões. Em resumo, o governo concede benefícios de recursos da Seguridade Social e vai aumentar os recursos do Orçamento Fiscal. Da mesma forma, são dadas benesses à conta do IRPJ, prejudicando Estados, municípios e a educação, para receber recursos desvinculados.

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

Entre as fontes estabelecidas pela Constituição Federal para o financiamento da Seguridade Social, estão as receitas provenientes dos concursos de prognósticos.

Embora definidas enquanto receitas do Orçamento da Seguridade Social, as receitas provenientes dos concursos de prognósticos acumulam o maior nível de aplicações em desacordo com o mandamento constitucional, financiando clubes de futebol, cultura, esporte de alto rendimento, fundo penitenciário, financiamento educacional (crédito educativo), entre outros.

Também integram as receitas da Seguridade Social, por disposição expressa de todas as LDO, as receitas próprias de todos os órgãos e entidades que participam do Orçamento da Seguridade Social estão a eles vinculadas e integram exclusivamente esse Orçamento. Derivam de atividades operacionais (industriais, comerciais e serviços), receitas patrimoniais (como rendimentos de aplicações, aluguéis e alienações), doações específicas, entre outras.

No âmbito dos Ministérios que cuidam da Saúde e da Previdência Social encontram-se ainda receitas resultantes da ação de fiscalização desses órgãos. São as taxas⁴⁸ 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. Embora essa receita não seja típica da Seguridade Social, ela corresponde às despesas realizadas por essas unidades, analisadas e incluídas em Outras Ações da Seguridade Social.

Essas unidades hospitalares recebem esses recursos do Sistema Único de Saúde, através de repasses federais, estaduais ou municipais, pois prestam serviços de atenção à saúde. Todas essas despesas, embora estejam alocadas no Ministério da Educação, historicamente, na Análise da Seguridade Social, têm sido consideradas despesas da Seguridade Social, especificamente como “Outras Ações da Seguridade”. Entende-se que embora não sejam prestadas pelos órgãos da Seguridade Social (estão no MEC) há razões para a sua inclusão. Assim, não faz sentido que as receitas correspondentes a esses serviços sejam excluídas.

A Tabela 17 apresenta esses números para diversos exercícios, em valores correntes e em % do PIB.

As receitas de royalties que foram designadas para a saúde são inovação presente na Tabela 17. A Lei nº 12.858, de 2013, determinou que 25% da receita de royalties dos contratos assinados posteriormente a 3/12/2012 fosse destinada à saúde, em adição aos valores mínimos. Determinou ainda que esses valores fossem acrescidos ao valor mínimo a serem aplicados pela União, estados e municípios.

Como os contratos assinados posteriormente a essa data ainda estão em fase de maturação, uma parcela diminuta deles está em produção. Os valores dos royalties destinados à saúde ainda são pequenos. Mas

48 A partir de 2016, a DRU subtrai 30% do valor dessas taxas, mas como é procedido com as demais receitas da Seguridade Social, na Tabela estão lançados valores integrais. Os valores subtraídos estão identificados na Tabela 6.

deve aumentar ao longo do prazo⁴⁹. Em janeiro de 2016, esses valores somaram R\$ 315 mil e, em dezembro, R\$ 953 mil. Ao longo de 2016, foram R\$ 11 milhões. No primeiro semestre de 2017, essa mesma conta já totalizava R\$ 15,1 milhões.

TABELA 17

RECEITAS PROVENIENTES DOS CONCURSOS DE PROGNÓSTICOS E
RECEITAS PRÓPRIAS DOS ÓRGÃOS DA SEGURIDADE SOCIAL,
VALORES CORRENTES, EM 2005, 2008, 2010 E DE 2013 A 2016.

Valores correntes, R\$ milhões

Grupos de arrecadação	2005	2008	2010	2013	2014	2015	2016
Concurso de Prognósticos e outras contribuições sociais (*)	30.699	3.053	3.148	4.056	4.775	5.430	4.602
Recursos Próprios	11.429	13.621	14.368	14.935	19.349	20.122	26.642
Recursos Próprios do FAT	9.485	9.959	10.978	9.550	13.584	14.160	20.666
Recursos Próprios do MDS	97	161	374	340	327	220	231
Recursos Próprios do MPS	798	1.063	267	819	608	1.078	1.202
Recursos Próprios do MS	947	2.338	2.700	4.110	4.710	4.335	4.356
Recursos Próprios da Seguridade				12	2	79	86
Serviços hospitalares HU	102	99	50	103	117	238	91
Parcelados Royalties para a Saúde	0	0	0	0	0	11	11
Taxas, multas e juros da Fiscalização	260	324	447	520	553	670	912
do MPS	0	0	25	47	49	53	39
do MS	260	324	422	473	504	617	873
Contrapartido do Orç. Fiscal para EPU ⁽¹⁾	1.052	2.048	2.136	1.782	1.835	2.226	1.976
Total geral	43.439	19.046	20.100	21.292	26.514	28.449	34.132
% PIB	2,00	0,61	0,52	0,40	0,46	0,47	0,54

Fonte: Siga Brasil.

Nota: (*) Para 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.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Mas, antes mesmo que esses valores se tornassem significativos, a EC nº 86 de 2015, estabeleceu regras para a execução obrigatória das emendas parlamentares e alterou a metodologia de cálculo para a aplicação dos recur-

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

tos mínimos em ações e serviços públicos de saúde. No art. 3º dessa Emenda, ficou determinado, que as parcelas da União oriundas da participação no resultado ou em royalties de petróleo e gás fossem computadas para o cumprimento do mínimo constitucional.

Desta forma, essa parcela de 25% dos royalties que fica 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.

Mesmo assim, esses valores não foram aplicados em sua finalidade; não foram utilizados. Em 2015, de R\$ 9,9 milhões arrecadados e vinculados à saúde, nenhum centavo foi aplicado na Saúde. Em 2016, dos R\$ 11 milhões arrecadados, apenas R\$ 230 mil foram aplicados e, desses, apenas R\$ 140 mil foram pagos. E, no primeiro semestre de 2017, dos R\$ 15,1 milhões arrecadados, nenhuma aplicação foi feita. Ao não serem utilizados, acabam destinados à produção de superávits primários ou, como ocorreu nos últimos exercícios, à redução de *deficit* fiscal.

Em 2016, a receita de concurso de prognósticos arrecadou R\$ 4,6 bilhões, diminuindo 15,2%% em relação a 2015.

As receitas próprias dos órgãos que executam programas da Seguridade totalizaram R\$ 26,6 bilhões. Esse resultado representou um crescimento de 33% em relação a 2015. A quase integralidade desse aumento (R\$ 6,9 bilhões) está associada ao aumento dos recursos próprios do FAT.

No FAT, os recursos próprios somaram R\$ 20,7 bilhões, um valor bem superior aos R\$ 14,2 bilhões de 2015. Eles resultam de remunerações financeiras das reservas do FAT junto ao BNDES e de outros depósitos bancários.

No Ministério da Saúde, as duas maiores fontes de recursos são o ressarcimento das operadoras de planos de saúde pelos atendimentos de seus clientes realizados nas unidades do SUS e a participação no Seguro Dpvt. Em 2016, esses valores foram respectivamente R\$ 0,4 bilhão e R\$ 3,8 bilhões.

A primeira fonte está relacionada a serviços cobrados pelos planos de saúde de seus consumidores, mas que são realizados pelo SUS. Sem efetivar esse ressarcimento, há enriquecimento sem causa por parte dos

planos, porque não realizaram despesas que estão embutidas nos preços cobrados de seus segurados.

Pela segunda fonte, metade dos valores cobrados dos proprietários de veículos a título do seguro obrigatório é destinada ao SUS, para ressarcimento parcial de inúmeras despesas prestadas pelo SUS nos casos de acidentes de trânsito.

Na Previdência Social, em 2016, o conjunto das receitas foi de R\$ 1,2 bilhão. Em 2015, essa conta foi de R\$ 1,1 bilhão. As duas principais parcelas foram multas, que somaram R\$ 0,3 bilhão, e os recursos pagos pela rede bancária pela cessão da folha de pagamento dos benefícios, R\$ 0,7 bilhão⁵⁰.

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

As receitas das taxas e multas pelo exercício da fiscalização foram de R\$ 0,9 bilhão, um valor 36% superior ao de 2015.

As taxas de fiscalização e as multas relativas à previdência complementar e regimes próprios somaram R\$ 39 milhões. No Ministério da Saúde, elas foram de R\$ 873 milhões. Em relação às taxas de fiscalização, as de vigilância sanitária somaram R\$ 370 milhões e as de saúde complementar somaram R\$ 113 milhões. Em 2016, sem paralelo nos exercícios anteriores, foram arrecadados R\$ 375 milhões em multas aplicadas às operadoras de saúde complementar.

⁵⁰ Embora essas atividades estejam sendo desenvolvidas no Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, essas receitas podem ser distinguidas pela sua natureza.

3. AS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS

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

A reforma da previdência de 1998 (EC nº 20, de 1998) alterou esse quadro e determinou que as contribuições sobre a folha de pagamento e a contribuição dos trabalhadores, fossem aplicadas exclusivamente no pagamento dos benefícios do RGPS (CF, art. 167, XI). Isso não significa que o conjunto das despesas com benefícios previdenciários tenha que ser suportado exclusivamente por essas contribuições; apenas significa que essas contribuições não podem ser utilizadas em outras áreas da Seguridade Social.

Dessas mudanças, houve resultados positivos. Essa vinculação impediu a incidência da DRU sobre essa parcela importante do financiamento da Seguridade Social e o RGPS ganhou a proteção constitucional para as suas principais fontes de financiamento – as Contribuições Previdenciárias.

Sempre que necessário, para cobrir o conjunto dos encargos com benefícios previdenciários, são transferidos recursos de outras contribuições sociais ou do Tesouro Nacional.

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

Por outro lado, a destinação exclusiva das contribuições sociais sobre a folha para pagamento dos benefícios da Previdência Social vem sendo utilizada equivocadamente como instrumento do conceito de *deficit* previdenciário, calculado a partir da diferença entre a arrecadação dessas contribuições e as despesas totais com benefícios.

Trata-se de um entendimento antagônico ao modelo constitucional de financiamento e de aplicação de recursos do Orçamento da Seguridade Social. Essa distorção foi construída e é utilizada para legitimar as reformas previdenciárias, sempre norteadas pelo corte de direitos.

Mais do que isso, ao arrepio do texto constitucional, esse discurso quis determinar que a Previdência Social fosse financiada exclusivamente pelas contribuições dos trabalhadores e das empresas, ignorando o aspecto tripartite, onde o governo é responsável por parte desse financiamento. Na prática, essa participação de outras fontes do orçamento público é parte do “financiamento indireto de toda a sociedade” aos programas da Seguridade Social, previsto na Constituição.

A reforma de 1998 foi realizada dentro do conjunto de medidas que buscavam as privatizações de empresas e de serviços públicos e a contenção das despesas e obrigações do Estado para com os direitos dos cidadãos. Tudo para que parcelas consideráveis de recursos públicos pudessem garantir os gastos financeiros e os ganhos infinitos dos detentores dos papéis da dívida pública⁵¹.

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

Em 2016 não foi diferente. O aumento desproporcional de desemprego e da parcela de trabalhadores colocadas à margem do mercado de trabalho (que sequer são considerados desocupados) promoveu uma redu-

51 Vale lembrar que a promulgação da EC nº 20 coincide com o período de assinatura dos acordos com o FMI de 1998, que exigiram um grande ajuste fiscal das contas públicas, com privatizações e corte dos direitos sociais.

ção das contribuições previdenciárias. Como o governo e os seus agentes constroem as suas avaliações dentro de um universo que isola o financiamento do RGPS a essas contribuições, alimentou-se um discurso de uma nova crise da Previdência Social.

Desconhecem as estreitas vinculações entre a previdência e o mercado de trabalho, entre o próprio orçamento da Seguridade Social e as contas da Previdência Social. Vale qualquer argumento para legitimar corte nos direitos previdenciários.

A Tabela 18 mostra dados do registro de trabalhadores na RAIS, compara com os números da População Economicamente Ativa – PEA, e da População Ocupada – PO, medidas pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, e permite verificar a informalidade e o desemprego, dois importantes fatores que diminuem a cidadania e a capacidade de financiamento do RGPS.

A diferença entre PEA e PO é a desocupação (antigamente chamada de desemprego). Pelo conceito atualizado de PEA, desocupado é apenas aquele que está procurando emprego. A parcela da sociedade, em idade ativa (faixas laborais), que não trabalha nem procura emprego, seja por desalento ou incapacidade laboral, é considerada inativa. Nesse contingente de inatividade estão, por exemplo, pessoas com deficiência, incapacitadas para o trabalho; parcela em desalento, onde se enquadram os desempregados que perderam a esperança ou não têm condições de procurar emprego, donas de casa etc.

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

Essa situação, que já não era boa, piorou muito. No início da década de 90, esse percentual de trabalhadores em ocupações formais caiu para 36%. E ao longo daquela década continuou o processo de precarização do trabalho.

TABELA 18

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

milhares

	Trabalhadores ativos ao final de cada exercício (RAIS)			PEA (PNAD)	PO (PNAD)	% PEA com emprego formal	% PO com emprego formal
	Total	Total, exceto adm. pública	% setor privado e estatais				
1986	22.164	17.529	79,1	56.816	55.436	39,0	40,0
1990	23.199	18.425	79,4	64.468	62.100	36,0	37,4
1993	23.165	19.026	82,1	70.965	66.570	32,6	34,8
1998	24.492	18.639	76,1	76.886	69.963	31,9	35,0
2002	28.684	21.686	75,6	85.598	77.793	33,5	36,9
2003	29.545	22.323	75,6	87.556	79.037	33,7	37,4
2006	35.155	26.954	76,7	95.913	87.878	36,7	40,0
2008	39.442	30.704	77,8	99.088	92.078	39,8	42,8
2009	41.208	31.984	77,6	100.829	92.502	40,9	44,5
2012	47.459	37.992	80,1	101.536	95.293	46,7	49,8
2013	48.948	39.150	80,0	102.516	95.881	47,7	51,1
2014	49.572	39.631	79,9	105.876	98.620	46,8	50,3
2015	48.061	38.356	79,8	104.835	94.820	45,8	50,7
variação por intervalo							
1987-1998	2.327	1.111	47,7	20.070	14.527		
1999-2002	4.192	3.046	72,7	8.712	7.830		
2003-2013	20.265	17.464	86,2	16.918	18.088		
2013-2015	602	365	60,5	3.299	-473		
2014-2015	-887	-794	89,5	2.319	-1.061		

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

Fonte: RAIS e PNAD. A PNAD não é mais publicada em 2016, sendo substituída pela PNAD-Contínua. Os valores da PNAD-C estão na Tabela 21.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP

Em 1998, ano da reforma previdenciária, quando se intensificaram os discursos sobre o *deficit*, menos de 32% da população economicamente ativa participava do mercado de trabalho em empregos formais, públicos ou privados.

De 1986 a 1998, enquanto a PEA cresceu em 20,1 milhões de pessoas, o emprego formal aumentou apenas 2,3 milhões de postos, o que permitiu absorver apenas 11,6% da nova demanda. Assim, a precarização aumentou. A População Economicamente Ativa com emprego formal passou de 39% para 32%. A situação perante a Previdência Social foi mais crítica. Nesse período, o número de empregos formais, excetuando a administração pública direta, autárquica e fundacional (onde os vínculos com o RGPS eram muito inferiores aos da atualidade) cresceu apenas em 1,1 milhão, valores insignificantes perto do aumento da PEA.

Em 2002, ao final desse período focado nas políticas neoliberais, esse conjunto de desemprego, informalidade e de trabalho não remunerado atinge pouco mais de 2/3 da PEA. O emprego formal estava reduzido a 33,5% da PEA.

O crescimento da PEA em proporção superior ao da ocupação formal, nos setores público ou privado, representa em sua imensa maioria um aumento da informalidade. A informalidade e a desproteção previdenciária estão muito próximas. Some-se a esse contingente, um grande número de trabalhadores que operavam por conta própria, em situações de jornada de trabalho e de renda muito inferiores, hoje mapeados como subocupação.

O percentual de pessoas ocupando postos de empresários ou de autônomos, com registro formal e contribuindo para a Previdência Social é muito pequeno, mesmo diante da obrigação legal. E, quando o fazem, a contribuição é calculada sobre o salário mínimo, longe da remuneração real.

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

A mudança no conceito de financiamento, as políticas de precarização do emprego e décadas de crescimento da PEA muito superior ao da geração de empregos formais foram os instrumentos para a fabricação desse mitológico *deficit* previdenciário.

A partir de 2004, o mercado de trabalho nacional tem respondido positivamente às políticas de geração do emprego, de formalização das empresas e das relações de trabalho. E há ainda a expansão da renda do

trabalho, determinada pelas melhorias na economia e, especialmente, pelas políticas de valorização do salário mínimo.

Essa tendência foi influenciada negativamente pela crise, mas, ao contrário do que ocorreu no resto do mundo, no Brasil, o desemprego e a informalidade caíram de forma quase continuada até 2014.

De 2003 a 2013, a PEA cresceu em 16,9 milhões; a PO, 18,1 milhões e o número de ocupações formais, 20,3 milhões. O aumento da PO em patamares superiores ao da PEA representou a diminuição do desemprego no período. O crescimento do número de postos formais de emprego acima da PO proporcionou o aumento da formalidade do trabalho, medido pela proporção de empregos formais no conjunto da ocupação. Em 2002, essa proporção era de 37%, em 2013, 51%. Esses indicadores resultam de políticas públicas que alteraram profundamente o mercado de trabalho, revertendo desemprego e informalidade.

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

Em 2014 e 2015, com o início do período recessivo, a população ocupada caiu 1,1 milhão. Da mesma forma, os postos de empregos formais diminuíram 890 mil vagas. O percentual de pessoas ocupadas com emprego formal retrocedeu.

Os números de 2015 espelham como as crises políticas e da economia determinaram uma desestruturação do mercado de trabalho. Ao final daquele exercício, o emprego formal, nos setores público e privado, diminuiu de 49,6 milhões para 48,1 milhões. Percebe-se, assim, que um milhão e meio de postos de trabalho regulares evaporaram, como mostram os números da RAIS. Desses, 1,3 milhão foi de empregos com carteira assinada.

E, houve também diminuição da População Economicamente Ativa – PEA, de pouco mais de um milhão. Como houve crescimento da População em Idade Ativa, cresceu o desalento. Ou seja, cresceu o número de pessoas com sentimento de impotência e de incapacidade para ingressar no mercado de trabalho ou a ele retornar face as dificuldades existentes. Esse contingente de desamparados, que nem aparece na conta

dos desocupados, é formado por pessoas que perderam o emprego e cansaram de procurar uma nova colocação e por pessoas que simplesmente nunca procuram emprego por falta de oportunidade.

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

Os defensores da Previdência Social sempre lutaram contra o discurso do *deficit* previdenciário, que constrói a inevitabilidade de mais reformas para supressão de direitos. A falsidade desse discurso ficou manifesta quando a recuperação do emprego, a sua formalização e o aumento da renda do trabalho, ocorridos com maior vigor a partir de 2005, restauraram rapidamente a capacidade de autofinanciamento do subsistema urbano, que passou a ser muito *superavitário*.

Sobre o financiamento do RGPS, os debates que hoje se colocam perante os defensores da Previdência Social estão situados na necessidade de ampliar a cobertura do sistema, nas renúncias e nos efeitos da nova legislação trabalhista, onde está nítida a opção pela precarização e pela diminuição da renda.

A ampliação da cobertura previdenciária é, antes de tudo, um imperativo para tornar eficaz um dos direitos constitucionais de cidadania, previsto no art. 6º. E ainda há muito a ser feito. Uma parcela significativa dos trabalhadores, inclusive empregados sem registro, ainda não contribui para a previdência, especialmente em alguns setores da economia, como comércio, serviços, construção civil e trabalho doméstico. Embora tenha avançado, com a regularização dos microempreendedores, esses segmentos ainda mantêm um grande percentual de trabalhadores informais.

Em relação às renúncias, há dois pontos importantes nessa agenda: primeiro, a desoneração da folha de pagamentos e, segundo, o Simples Nacional. O maior problema, em ambos os casos, é a sua real quantificação.

No caso do Simples Nacional, é preciso urgentemente quantificar realmente essas renúncias. Entrou em vigor em 2015 mais uma expansão dos critérios de enquadramento. Quase todos os segmentos da economia podem fazer opção pelo sistema e, houve ainda o alargamento dos limites de fatu-

ramento. E, em 2016, menores alíquotas entraram em vigor, mesmo para empresas com maior faturamento, o que aumentou a renúncia fiscal.

Fruto dessas transformações na legislação do Simples Nacional, o número de empresas participantes tem crescido, como mostra a Tabela 19. Em 2015, esse número cresceu 12% em relação ao ano anterior e 150%, em relação a 2010.

Esse aumento não representa necessariamente o surgimento de novas empresas, mas um simples reenquadramento. Empresas que antes se submetiam a outros regimes de tributação passaram a poder optar pelo Simples Nacional, naturalmente em função de menores encargos tributários. Em 2016, esse crescimento foi menor, muito em função da crise e do fechamento de diversos desses empreendimentos.

Como a Tabela 19 mostra, 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.

TABELA 19

NÚMERO DE EMPRESAS OPTANTES NO SIMPLES NACIONAL E A ARRECADAÇÃO FEDERAL DESSAS EMPRESAS, DE 2010 A 2016

Valores correntes, R\$ milhões

	Quantidade empresas	% em relação ao ano anterior	Arrecadação de receitas federais	% em relação ao ano anterior
2010	4.340.122		26.702	
2011	5.631.176	29,7	31.929	19,6
2012	7.074.520	25,6	35.272	10,5
2013	8.236.475	16,4	41.380	17,3
2014	9.513.065	15,5	47.337	14,4
2015	10.660.679	12,1	53.436	12,9
2016	11.588.281	8,7	55.675	4,2

Fonte: RFB, Análise da Arrecadação; em relação às empresas optantes do SIMPLES Nacional.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP

Nesse cenário, as mudanças legislativas relativas à terceirização integral da mão de obra podem aumentar ainda mais o conjunto das re-

núncias previdenciárias associadas ao Simples Nacional, pela diminuição dos índices de contratação direta.

A desoneração da folha de pagamentos encontra-se diante de um impasse. Em 2014, essa desoneração, que era provisória, foi transformada em definitiva e a sua aplicação generalizada pelos mais diversos segmentos da economia, dando sinais de uma expansão. Em 2015, foi editada a MP 669, para ampliar as alíquotas da contribuição patronal sobre o faturamento, para diversas áreas de serviços de 2,0% para 4,5% e da indústria de 1,0% para 2,5%. Essa MP foi revogada pela MP 671. Em substituição, o governo enviou o Projeto de Lei nº 863/2015, convertido na Lei nº 13.161, de 2015. A desoneração passou a operar com várias alíquotas. Para os segmentos de serviços, algumas empresas passaram a contribuir com 4,5%, outras com 3,0%. Para a indústria, há empresas submetidas a 2,5%, 1,5% e 1,0%.

Em 2017, o governo editou uma MP para diminuir as renúncias associadas à desoneração da folha de pagamentos, mas ela não foi votada.

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

As mudanças em relação à desoneração da folha ocorridas em 2015 estão associadas ao processo de ajuste fiscal. A oposição a esse modelo de renúncia por parte do governo não decorre de seu valor. Há renúncias muito mais dispendiosas.

A desoneração da folha tem um particular que a diferencia das demais; o Tesouro Nacional é obrigado legalmente a cobrir as perdas financeiras que ela provoca. Não é por outra razão que o governo amplia as desonerações, via Simples Nacional.

3.1. A CRISE NO MERCADO DE TRABALHO E A ARRECADAÇÃO PREVIDENCIÁRIA

Nos dez anos que antecederam 2015, as contribuições previdenciárias cresceram acima da inflação, apresentando um aumento real que supera o crescimento real do PIB. De 2005 a 2014, essa arrecadação passou de 5,0% para 6,3% do PIB.

Esse resultado decorre do mercado de trabalho, onde o desempenho do emprego formal foi muito positivo, em quantidade de postos e na evolução da renda.

De 2005 a 2014, pelos dados da RAIS, o quantitativo de trabalhadores que terminou o ano em postos formais de trabalho, como empregados, servidores públicos ou militares, cresceu a uma média de 4,8% ao ano, como mostrou a Tabela 18.

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

A Tabela 20 demonstra como o quantitativo de postos formais de trabalho aumentou continuamente até 2014 e regrediu em 2015 e 2016. Segundo os dados da RAIS, ao final de 2002, o país contava com 28,7 milhões de trabalhadores registrados e terminou o ano de 2014 com 49,6 milhões, um expressivo aumento de 72% no quantitativo de trabalhadores formais. Os saldos mensais de contratações e demissões do CAGED ajudam a compreender esse movimento positivo de formalização do emprego.

Observa-se também na Tabela 20 que, de 2012 a 2014, o saldo do crescimento continuou positivo, mas o ritmo foi menor, 2,2% ao ano, em média. Se em 2014, os números mostraram aumento inferior a 1,3%, em 2015, aparece o primeiro número negativo dessa série. Em 2015, os dados da RAIS demonstram uma queda de 3,1% dos postos de trabalho com carteira assinada. E, em 2016, a julgar pelos dados do CAGED, o quantitativo de postos formais de trabalho ao final do exercício apurado pela RAIS (os dados da tabela são estimados) espera-se que haja uma queda de 2,7%, aproximadamente.

TABELA 20

SALDO DE CONTRATAÇÕES E ESTOQUE DE TRABALHADORES EMPREGADOS
COM VÍNCULO AO FINAL DE CADA EXERCÍCIO, DE 2000 A 2016.

milhares de postos de emprego

Ano	CAGED	RAIS	
	Saldodecontratações e demissões	Trabalhadores com vínculo ativo ao final de cada exercício	Varição frente ano anterior (%)
2000	658	26.229	
2001	591	27.190	3,66
2002	997	28.684	5,50
2003	856	29.545	3,00
2004	1.786	31.408	6,30
2005	1.564	33.239	5,83
2006	1.532	35.155	5,77
2007	1.958	37.607	6,98
2008	1.719	39.442	4,88
2009	1.334	41.208	4,48
2010	2.645	44.068	6,94
2011	2.031	46.311	5,09
2012	1.384	47.459	2,48
2013	1.188	48.948	3,14
2014	418	49.572	1,27
2015	-1.519	48.061	-3,05
2016 *	-1.315	46.746	-2,74
Acumulado 2001 a 2016	17.171	20.518	
Acumulado 2012 a 2014	2.990	3.261	
Acumulado 2015 e 2016	-2.833	-2.825	
Acumulado 2012 a 2016	157	436	

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego.

Notas: Os números do CAGED incluem as declarações efetivadas fora do prazo. * Os números da RAIS para 2016 são estimados com base nas variações do CAGED.

Elaboração: ANFIP e Fundação ANFIP.

Os números de 2016 apontam que todo o crescimento havido de 2012 a 2014 foi praticamente anulado pelas quedas de 2015 e 2016.

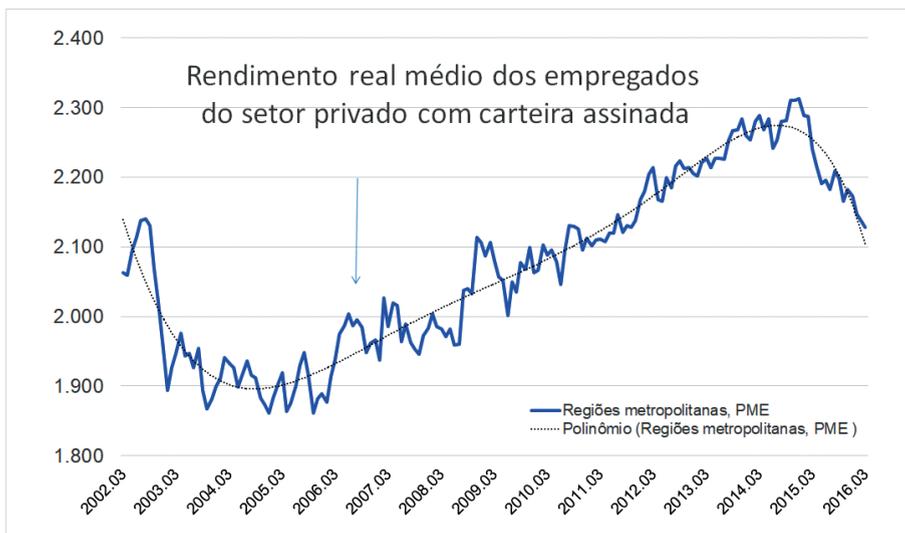
Esses números impactam diretamente a arrecadação previdenciária.

Outra variável importante para a arrecadação previdenciária está relacionada à renda do trabalho, especialmente a do empregado com carteira assinada no setor privado. No Gráfico 4, são mostrados os dados da Pesquisa Mensal de Emprego – PME, que abrange as regiões metropolitanas. Os dados apontam para variações positivas até o final de 2014. Nesse período, a remuneração média real, habitual, do trabalhador cresceu. Em 2005, a média mensal foi de R\$ 1.898; em 2014, foi de R\$ 2.280. Esse crescimento real da remuneração dos trabalhadores empregados no setor privado foi de 20,1%.

Some-se ao aumento da renda, o crescimento de 64% no quantitativo de postos de trabalho formal no setor privado, no mesmo período (vide Tabela 18). A recuperação do mercado de trabalho, em postos e em remuneração, determinou o aumento da receita previdenciária.

GRÁFICO 4

REMUNERAÇÃO REAL MÉDIA DO TRABALHO DAS PESSOAS EMPREGADAS NO SETOR PRIVADO, COM CARTEIRA ASSINADA, NAS REGIÕES METROPOLITANAS, DE 2002 A 2016



Fonte: IBGE. Pesquisa Mensal de Emprego e Desemprego. Rendimento mensal médio, habitual, das pessoas empregadas no setor privado, com carteira assinada

Nota: Em valores reais de dezembro de 2016 (INPC)

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

O Gráfico mostra como, de 2004 a 2014, os números do mercado de trabalho se alteraram favoravelmente em relação à renda do trabalho. Não por acaso, essa expansão do emprego formal coincide com um período de maior expansão da economia nacional, com a redução gradual do desemprego e com a política de aumentos reais para o salário mínimo.

Pela inversão, ainda que parcial, dos fatores que impulsionaram a renda até 2014, o ano de 2015 marca uma reversão dessa tendência, com queda na remuneração real dos trabalhadores, especialmente nas regiões metropolitanas, conforme dados da PME.

Os últimos dados publicados da PME foram os do 1º trimestre de 2016. Eles abrangiam as regiões metropolitanas⁵², mas apontavam uma tendência para todo o país.

Hoje, há dados nacionais com maior periodicidade⁵³ e consolidados na PNAD-Contínua (desde 2012). O universo de pesquisa é nacional e a apuração, mensal. Todavia, para obter maior confiabilidade, utilizam-se os dados acumulados trimestralmente.

A Tabela 21 mostra os dados trimestrais da ocupação e do emprego, com destaque para formalização com carteira assinada no setor privado, principal base da contribuição para o RGPS.

Os números apresentam uma tendência análoga a apresentada pelos dados da PME. De 2012 até 2014, houve um cenário favorável para o mercado de trabalho. O valor real da remuneração cresce em suas médias anuais e na comparação com o igual trimestre do ano anterior. Entre o segundo semestre de 2013 e o primeiro trimestre de 2014, o crescimento real supera a marca de 3%, chegando até a 3,7%.

A partir do 2º trimestre de 2014, há uma estabilidade na renda real dos salários dos empregados do setor privado. E ao final de 2015 e durante a maior parte de 2016, a renda sempre caiu. No último trimestre de 2016 e

52 A PME acompanha a situação do trabalho nas seis principais regiões metropolitanas – São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, Recife, Porto Alegre e Belo Horizonte. São números relevantes porque retratam regiões polos. Esses dados são comparáveis apenas a partir de 2002, quando o país começou uma nova metodologia de tratamento das informações, atendendo aos critérios internacionais.

53 Até então os dados de abrangência nacional estavam restritos à PNAD, que pesquisa a situação do país apenas em setembro de cada ano, e nos censos decenais.

no primeiro de 2017, há uma estabilidade, com flutuações positivas que não afastam os menores índices de remuneração dos últimos três anos.

TABELA 21

RENDA REAL E QUANTITATIVOS DE EMPREGADOS COM CARTEIRA ASSINADA NO SETOR PRIVADO, QUANTITATIVOS DE TRABALHADORES OCUPADOS E DE EMPREGADOS SEM CARTEIRA, POR TRIMESTRES, DE 2012 A 2017

		Rendimento dos empregados, setor privado, com carteira			Total ocupados	Empregados com carteira no setor privado			Empregados sem carteira no setor privado	
		Valor real (R\$)	Média anual (R\$)	Variação (%) (1)		Quantidade (mil)	Variação (%) (1)	% Entre ocupados	Quantidade (mil)	% Entre empregados
2012	1T	1.926	1.932		88.041	33.541		38,1	11.000	32,8
	2T	1.939			89.557	34.233		38,2	11.098	32,4
	3T	1.928			90.082	34.552		38,4	11.267	32,6
	4T	1.937			90.306	34.907		38,7	10.970	31,4
2013	1T	1.952	1.976	1,33	89.443	34.643	3,29	38,7	10.859	31,3
	2T	1.965		1,34	90.557	35.081	2,48	38,7	10.846	30,9
	3T	1.989		3,15	91.175	35.636	3,14	39,1	10.912	30,6
	4T	1.999		3,22	91.881	36.050	3,27	39,2	10.723	29,7
2014	1T	2.024	2.000	3,68	91.252	36.399	5,07	39,9	10.454	28,7
	2T	1.991		1,32	92.052	36.880	5,13	40,1	10.316	28,0
	3T	1.993		0,21	92.269	36.653	2,85	39,7	10.255	28,0
	4T	1.993		-0,31	92.875	36.506	1,26	39,3	10.485	28,7
2015	1T	2.028	2.004	0,22	92.023	36.066	-0,91	39,2	10.047	27,9
	2T	2.025		1,73	92.211	35.909	-2,63	38,9	10.067	28,0
	3T	1.998		0,24	92.090	35.416	-3,37	38,5	10.174	28,7
	4T	1.966		-1,36	92.245	35.403	-3,02	38,4	10.036	28,3
2016	1T	1.997	1.967	-1,56	90.639	34.631	-3,98	38,2	9.720	28,1
	2T	1.935		-4,43	90.798	34.424	-4,14	37,9	10.083	29,3
	3T	1.960		-1,89	89.835	34.110	-3,69	38,0	10.269	30,1
	4T	1.978		0,61	90.262	34.005	-3,95	37,7	10.517	30,9
2017	1T	2.003	2.003	0,32	88.947	33.406	-3,54	37,6	10.181	30,5

Fonte: IBGE PNAD-Contínua

Nota: para a remuneração o valor real ao rendimento habitual, deflacionado pelo INPC do mês centrado de cada trimestre, atualizado para fevereiro de 2017. Empregados do setor privado não incluem trabalhadores domésticos. (1) Variação real em comparação com igual período do ano anterior.

Organização: ANFIP e Fundação-ANFIP

Os níveis de ocupação, que cresceram de 2012 a 2014, chegam no começo de 2017 abaixo dos valores de 2013. A situação do emprego formal no setor privado revelou-se pior. O quantitativo de empregados com carteira também cresceu no mesmo triênio, e nos quatro trimestres a partir da metade de 2013, cresceu entre 3,1% e 5,1%, em comparação a igual período do ano anterior. Mas, depois da recessão de 2015 e 2016, no 1º trimestre de 2017, apresentou um valor inferior ao do começo de 2012.

A Tabela 21 também mostra que, a partir do final de 2014, pioram os dados de dois importantes indicadores da formalização do trabalho: a proporção de empregados com carteira no setor privado e o total de trabalhadores ocupados; e o percentual de trabalhadores que mesmo empregados não possuíam carteira de trabalho assinada.

Portanto, não se pode estranhar a queda da arrecadação da Previdência Social. Independentemente do comportamento do conjunto das renúncias no período, desde 2015, o mercado de trabalho vem diminuindo em níveis de ocupação, em grau de formalidade e em renda.

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

Quando se verifica a média nacional, o crescimento real entre 2012 e 2014 foi 1,5% ao ano; há uma estabilidade (+0,3%) em 2015 e, em 2016, os números apontam uma queda da remuneração, entre 1,4% e 4,4%, em cada trimestre, em relação ao mesmo período do ano anterior.

Os resultados positivos do triênio 2012-2014 decorreram da política de concessão de reajustes reais para o salário mínimo e de menores índices de desemprego, favorecidos pela expansão da economia. Em 2016, sem reajustes reais para o salário mínimo e com explosão do desemprego, a renda do trabalho decresce.

Entre 2012 e 2014, mesmo com menor crescimento econômico, o aumento da população ocupada (PO) em 2,9% superou o da População

Economicamente Ativa (PEA), 2,3%, reduzindo o quantitativo de desocupados, em 5,0%. O quantitativo de trabalhadores contribuintes para a previdência cresceu 7,5%.

A remuneração média dos trabalhadores do setor privado com carteira assinada cresceu 3,5% e o quantitativo desses trabalhadores, outros 2,3%. Esses foram os principais fatores para a expansão em 6,3% da massa de rendimentos dos empregados. Somem-se a isso os efeitos da formalização ocorridos nesse período: a diminuição dos empregados sem carteira (0,7%); e, principalmente, o aumento da filiação previdenciária. O quantitativo de pessoas ocupadas com contribuição previdenciária aumentou 7,5% apenas no triênio. Não por acaso, as receitas previdenciárias estiveram liderando o crescimento entre todas as receitas federais.

A partir de 2015, os dados apontam para direções opostas. A população ocupada caiu 1,9%, em um momento em que a população em idade ativa cresceu 2,7%. Com 4,4 milhões a mais de pessoas em idade laboral, a população ocupada decaiu 1,7 milhão. A população desocupada praticamente dobrou, passando de 6,7 milhões para 11,8 milhões, ao final de 2016, +74,4%.

Com isso, as taxas de desemprego voltaram a crescer e atingiram a marca de 11,8%. Esse novo exército de reserva⁵⁴ influencia negativamente a renda real dos trabalhadores, freando os reajustes reais que vinham sendo conquistados no período anterior.

É o que mostra a Tabela 22. Os melhores indicadores verificados entre 2012 e 2014 foram praticamente anulados entre 2015 e 2016.

Entre 2012 e 2016, enquanto o quantitativo de empregados com carteira aumentou em 1,4 milhão, o número de pessoas ocupadas contribuindo para a previdência cresceu 3,9 milhões. Houve uma expansão da cobertura previdenciária para outras formas de ocupação, seja pela formalização de microempreendedores individuais, seja pela manutenção da condição de filiado, quando da transformação do empregado em pessoa jurídica ou trabalhador autônomo.

54 Conjunto de trabalhadores desocupados ou subocupados.

TABELA 22

POPULAÇÃO EM IDADE ATIVA, ECONOMICAMENTE ATIVA, OCUPADA E
DESOCUPADA, PROPORÇÃO DE DESEMPREGADOS, EMPREGADOS, COM E
SEM CARTEIRA, REMUNERAÇÃO MÉDIA E MASSA DE RENDIMENTOS DOS
TRABALHADORES EMPREGADOS COM CARTEIRA, EM VALORES REAIS; E
CONTRIBUINTES PARA A PREVIDÊNCIA, DE 2012 A 2016

	Médias anuais					Variação 20122014 (%)	Variação 20142016 (%)	Variação 20122016 (%)
	2012	2013	2014	2015	2016			
População Idade Ativa - PIA (milhões)	157,3	159,5	162,0	164,3	166,4	3,0	2,7	5,8
População Economicamente Ativa - PEA (milhões)	96,6	97,7	98,9	100,7	102,1	2,3	3,3	5,7
População Ocupada - PO (milhões)	89,5	90,8	92,1	92,1	90,4	2,9	-1,9	1,0
População Desocupada (milhões)	7,1	7,0	6,7	8,6	11,8	-5,0	74,4	65,6
% desemprego	7,3	7,1	6,8	8,5	11,5	-0,5	4,7	4,2
Empregado no setor privado com carteira, exceto doméstico (milhões)	34,3	35,4	36,6	35,7	34,3	2,3	-6,3	0,0
Empregado no setor privado sem carteira, exceto doméstico (milhões)	11,1	10,8	10,4	10,1	10,1	-0,7	-2,2	-8,4
% empregados do setor privado com carteira	75,6	76,5	77,9	78,0	77,2	2,3	-0,7	1,6
Massa de rendimentos empregados (R\$ bilhões)	123,1	127,0	130,8	130,9	131,2	6,3	0,3	6,6
Remuneração mensal médiano ano, empregados com carteira assinada (R\$)	1.904	1.951	1.970	1.978	1.952	3,5	-0,9	2,5
Pessoas ocupadas, com contribuição previdência (milhões)	55,3	57,1	59,5	59,9	59,2	7,5	-0,4	7,0
% População Ocupada contribuinte para a previdência	61,8	62,9	64,6	65,0	65,5	2,7	1,0	3,7

Fonte: IBGE PNAD Contínua. Retrospectiva 2012 - 2016

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

O quadro positivo do mercado de trabalho desde 2004 construiu a melhoria das contas previdenciárias e, principalmente, tem impacto direto sobre a expansão de direitos trabalhistas, da cidadania e da qualidade de vida do povo brasileiro.

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

Outro elemento que determinou o aumento da arrecadação das contribuições previdenciárias foi o crescimento da cobertura previdenciária. Depois de mais de duas décadas de precarização do mercado de trabalho (décadas de 80 e 90), após 2004, os números iniciaram uma inflexão rumo a um grau maior de cidadania.

Esses números, que retratam a expansão do emprego formal e da renda do trabalho, ajudam a explicar o crescimento das contribuições previdenciárias. Entre as contribuições dos segurados, é importante ressaltar o aumento das parcelas relativas aos contribuintes individuais e facultativos, conforme demonstrado na Tabela 22. Mudanças legislativas facilitaram a regularização fiscal e previdenciária de trabalhadores ocupados sem vínculo de emprego.

O estabelecimento de uma alíquota de 5% sobre o piso - um salário mínimo - para a contribuição do microempreendedor individual e para aqueles que, sem renda própria dedicam-se exclusivamente ao trabalho doméstico, no âmbito de sua residência, possibilita a ampliação da cobertura previdenciária para os trabalhadores não empregados e de baixa renda.

A Tabela 23 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 subrogação, reclamações trabalhistas, parcelamentos, juros, multas etc.

TABELA 23

ARRECAÇÃO DO RGPS, POR TIPO DE CONTRIBUIÇÃO,
EM 2005, 2008, 2010 E DE 2013 A 2016

Valores correntes, R\$ milhões

Contribuição previdenciária	2005	2008	2010	2013	2014	2015	2016
Contribuição dos segurados	22.738	35.185	46.190	63.151	69.230	69.367	332.132
contribuinte assalariado	20.005	31.910	42.304	55.536	60.698	60.232	
contribuinte individual	2.177	2.629	3.153	6.198	6.977	7.487	
contribuinte facultativo	550	640	727	1.409	1.548	1.640	
segurado especial	6	6	7	8	7	8	
Contribuição patronal	63.586	98.080	134.828	188.827	204.329	215.232	
empresas - assalariados	43.069	62.906	81.996	103.974	106.664	110.056	
empresas - Simples	4.981	10.467	17.653	26.066	29.517	32.010	
empresas - sobre faturamento				11.197	18.530	18.194	
entidades e órgãos públicos	8.350	13.837	18.093	27.298	28.073	31.391	
entidades filantrópicas	1.147	1.577	1.944	2.657	3.054	3.259	
espetáculos desportivos	32	43	55	117	119	145	
empregadores domésticos	1.200	1.832	2.263	2.776	2.986	2.360	
SAT	4.807	7.417	12.824	14.741	15.387	17.817	
Contribuição - outras	25.290	27.632	31.183	54.786	71.344	65.013	
empresas - subrogação	7.547	12.996	16.752	24.823	23.374	21.921	
reclamatórias trabalhistas	1.042	1.522	1.737	2.485	2.514	2.519	
depósitos judiciais	2.046	1.417	1.659	1.390	1.094	919	
produção rural	1.699	2.480	2.558	3.250	3.540	3.814	
compensação pelo desoneração				9.020	18.052	25.407	
comp.p/desoner.não repassada				10.017	13.474	2.281	nd
Outras (1)	12.955	9.217	8.478	3.801	9.295	8.153	10.811
Soma	111.614	160.897	212.202	306.763	344.903	349.613	360.536
% PIB	5,1	5,2	5,5	5,8	6,0	5,8	5,8

Fonte: SIGA Brasil.

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

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Para 2016, como já reportado anteriormente, a redução do plano de contas da União, unificou quase todas as formas de contribuição, seja do segurado, seja das empresas. Os dados do último ano 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 Social. Os valores diferem ligeiramente dos constantes no Fluxo de Caixa do INSS, em razão da data de lançamento. No Fluxo de Caixa, a data referencial é a de recebimento pelo INSS; no SIAFI, é o da entrada nos cofres federais. Essa diferença de um ou dois dias, afeta positiva ou negativamente os resultados, mas se compensa, ao longo dos diversos exercícios.

O processo de desoneração da folha de pagamentos das empresas, os números envolvidos, inclusive das renúncias, aspectos positivos e negativos estão apresentados no próximo capítulo. Estudos iniciais efetivados pela AN-FIP indicam que os valores dessas renúncias são muito superiores aos reconhecidos pela Previdência Social.

Para melhor compreensão dos dados da Tabela 23 é preciso salientar que, de 2012 a 2015, além dos valores da compensação do Tesouro Nacional pela desoneração da folha de pagamentos das empresas, repassados, estão incluídos os valores não repassados.

Os números de 2012 a 2015 contêm distorções em relação às empresas beneficiadas pela desoneração. Os dados dessa tabela têm origem na Guia de Recolhimento do FGTS e de Informações à Previdência Social - GFIP. Ao participar da desoneração, a empresa faz jus a uma dedução em sua contribuição patronal, já que a sua contribuição sobre o faturamento é declarada em outro instrumento – o Demonstrativo de Apuração de Contribuições Sociais. O tratamento dado a essa dedução distorce as informações não permitindo distinguir as parcelas de contribuição do segurado e as da empresa, inclusive as do SAT.

Não há prejuízo para as informações dos segurados, a partir das quais serão calculados os benefícios, porque ao preencher os dados, as empresas informam a remuneração de cada segurado e cabe ao sistema calcular as contribuições devidas. A distorção ocorre apenas na totalização, porque o sistema não foi atualizado para prever uma dedução específica para essa desoneração relacionada, exclusivamente, com a contribuição patronal.

Para a RFB, a atualização do sistema será feita no momento de implantação do eSocial, um projeto do governo federal que unificará o envio de informações pelo empregador em relação aos seus empregados e demais prestadores de serviços.

4. AS DESPESAS DA SEGURIDADE SOCIAL

Em 2016, as despesas com os benefícios, serviços e atividades da Seguridade Social foram de R\$ 776,0 bilhões. Conforme os dados da Tabela 2, o crescimento nominal, em relação ao ano anterior, foi de 13,6%.

O acréscimo de R\$ 92,9 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\$ 553,0 bilhões em 2015 e R\$ 639,0 bilhões em 2016, um crescimento de R\$ 86,0 bilhões.

Esses benefícios representaram 93%, dos recursos arrecadados em contribuições sociais em 2016. E são essenciais à cidadania, à consecução dos objetivos distributivos da Seguridade Social, ao bem-estar e à justiça social, princípios básicos contidos no texto constitucional.

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

Nos últimos anos, cresce o significado econômico desses benefícios. O aumento pode ser visto em relação ao PIB, ao conjunto das receitas de contribuições sociais ou mesmo em relação à receita líquida da União.

A Tabela 24 mostra os dados sobre o pagamento de benefícios, permitindo a comparação em relação ao Orçamento da Seguridade Social, à receita de contribuições sociais, à Receita Líquida (em relação às transferências por repartição de receita) do governo federal e ao PIB.

TABELA 24

DESPESAS COM BENEFÍCIOS DA SEGURIDADE SOCIAL ENTREGUES ÀS PESSOAS, EM VALORES NOMINAIS E COMO PERCENTUAL DO PIB, DA RECEITA LÍQUIDA E DA ARRECADAÇÃO EM CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS, EM 2005, 2008, 2010 E DE 2013 A 2016

Benefícios da Seguridade Social às pessoas	2005	2008	2010	2013	2014	2015	2016
Total (R\$ milhões)	173.493	246.501	319.790	461.438	509.794	552.987	639.037
Benefícios Previdenciários RGPS (R\$ milhões)	146.010	199.562	254.859	357.003	394.201	436.087	507.871
Benefícios assistenciais (LOAS e RMV) (R\$ milhões)	9.335	15.641	22.234	33.869	37.598	41.798	47.970
Bolsa-Família (R\$ milhões)	6.769	10.605	13.493	24.004	26.162	26.921	27.492
Benefícios FAT (R\$ milhões)	11.378	20.694	29.204	46.561	51.833	48.180	55.704
Total, exceto previdência social (R\$ milhões)	27.483	46.939	64.932	104.435	115.593	116.900	131.166
Total (% PIB)	7,99	7,93	8,23	8,65	8,82	9,22	10,20
Benefícios Previdenciários RGPS (% PIB)	6,73	6,42	6,56	6,70	6,82	7,27	8,10
Benefícios assistenciais (LOAS e RMV) (% PIB)	0,43	0,50	0,57	0,64	0,65	0,70	0,77
Bolsa-Família (% PIB)	0,31	0,34	0,35	0,45	0,45	0,45	0,44
Benefícios FAT (% PIB)	0,52	0,67	0,75	0,87	0,90	0,80	0,89
Total, exceto previdência social (% PIB)	1,27	1,51	1,67	1,96	2,00	1,95	2,09
Total (% contribuições sociais)	62,62	68,50	72,47	72,75	76,47	82,35	92,69
Total (% Receita Líquida)	42,56	41,90	40,73	46,28	49,83	53,01	58,73

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

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

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Até 2015, a política de aumentos reais para o salário mínimo foi um importante fator para explicar esse crescimento. Mas, em 2016, não houve aumento real para o salário mínimo, porque a economia refluíu no ano anterior.

Em 2016, o principal componente do reajuste do salário mínimo foi a garantia constitucional de manutenção do seu valor real. Para compensar a inflação de 2015 – calculada em 11,28%, pelo INPC –, o salário mínimo foi reajustado no começo de 2016 em 11,68% (de R\$ 880 para R\$ 937).

Esse reajuste de quase 12% impactou diretamente uma parcela significativa dos benefícios previdenciários, assistenciais e trabalhistas. Essa correção inflacionária, em contraposição à estagnação da arrecadação, foi o principal elemento definidor para o resultado da Seguridade em 2016.

Mas, dois outros fatores também influenciaram o aumento das 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 o Bolsa-Família quanto os benefícios da LOAS têm a renda familiar como critério de acesso.

Também a própria discussão da reforma previdenciária e a ameaça de cortes de direitos, aliadas a menores perspectivas do mercado de trabalho, apresentam a aposentadoria como um porto seguro, que garante renda e mantém direitos. E se transformou em um importante elemento de expansão das despesas previdenciárias – esse tema será melhor detalhado no Capítulo 5, que analisa as despesas e o resultado previdenciário.

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

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

Pode-se afirmar, também, que atingem um grande quantitativo de famílias, distribuídas regionalmente e com uma grande capilaridade. Esse conjunto de benefícios compõe uma alocação interiorizada de volumoso aporte de recursos públicos. E em decorrência da opção política por esses gastos, essa alocação tem um efeito econômico altamente positivo, sendo esses dispêndios importantes para o crescimento da economia nacional. Estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, divulgado em 2013, quando o Bolsa-Família completou dez anos, reafirma, entre outros, esses pontos.

O Bolsa-Família representa menos de 0,5% do PIB, mas pelo seu efeito multiplicador, cada R\$ 1 gasto com o programa amplia R\$ 2,4 no consumo das famílias e adiciona R\$ 1,78 ao PIB. Da mesma forma, os Benefícios de Prestação Continuada da LOAS custam o equivalente a pouco mais de 0,6% do PIB e geram, para cada real, R\$ 1,54 em consumo e agregam R\$ 1,19 ao PIB. O seguro-desemprego, cujos gastos alcançam também 0,7% do PIB, rende R\$ 1,34 em consumo e R\$ 1,09 ao PIB, para cada real aplicado nesses benefícios.

Mas, as grandes vantagens dos programas estão relacionadas aos impactos sociais. Aos efeitos focalizados do Bolsa-Família somaram-se os resultados da geração de emprego e do aumento da renda do trabalho para reduzir a extrema pobreza em 28% entre 2002 e 2012, sendo responsável pela redução do percentual da população vivendo com renda mensal inferior a R\$ 70 de 4,9% para 3,6%, conforme dados da PNAD. Somente o Bolsa-Família respondeu, de forma relativa, por 12,2% na queda da concentração de renda medida pelo índice de Gini⁵⁵. 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.

O conjunto dos benefícios da Seguridade Social tem a capacidade de diminuir a pobreza e grande poder multiplicador na economia. O impacto do Benefício de Prestação Continuada - BPC, que atende idosos e pessoas com deficiência, tem efeito multiplicador de 2,7, e o dos benefícios previdenciários, de 1,07.

55 Medida de desigualdade desenvolvida por Corrado Gini

Esse aspecto multiplicador na economia tem outra vantagem. Ao elevar a produção e a circulação de bens e serviços cresce a arrecadação, e uma parcela considerável dos recursos públicos aplicados retorna. Esse retorno nunca é levado em conta por aqueles que consideram um desperdício esses gastos públicos. Ao fazerem as contas da Previdência Social, por exemplo, olham apenas receitas e despesas previdenciárias, ignorando, além da cidadania e o direito à previdência, as demais contas de arrecadação de outros tributos envolvidas nesse complexo sistema.

A RFB divulgou um estudo sobre a carga tributária líquida ao final de 2014⁵⁶. Ao contrário dos relatórios que apenas analisam a carga tributária bruta, esse estudo permite acompanhar o significado das transferências diretas às pessoas e de determinados subsídios, que representam um retorno direto à sociedade.

O estudo revela que a carga tributária líquida, que em 2002 correspondia a 18,4% do PIB, terminou 2014, com 19,8% do PIB, praticamente inalterada ao longo desses 12 anos. Esses números são importantes porque aqueles que defendem a simples redução da carga tributária precisam responder se a sua proposta inclui a restrição ao acesso aos benefícios de transferência de renda ou quais programas de governo deverão ser sacrificados em função da redução da carga tributária.

O salário mínimo é outro importante item da agenda de discussão das contas públicas e em especial da Seguridade Social.

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

O aumento real foi superior ao crescimento real do PIB (43,8%) e permitiu que o salário mínimo ganhasse poder de compra em relação à cesta básica. Em 2002, representava o custo de 1,42 cesta e, em janeiro de 2016, já podia comprar 2,14 cestas.

A Tabela 25 permite acompanhar a política de valorização real do salário mínimo.

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

TABELA 25

EVOLUÇÃO DO SALÁRIO MÍNIMO, REAJUSTES NOMINAIS E REAIS, EM RELAÇÃO À VARIAÇÃO REAL DO PIB E O CORRESPONDENTE EM CESTAS BÁSICAS, DE 2002 A 2017

	Valor do Salário Mínimo (R\$)	Reajuste nominal (%)	Evolução INPC (%)	Reajuste real do Salário Mínimo (%)	PIB Variação realdoano anterior (%)	Valor cesta básica (R\$)	Relação SM e cestas básicas
Abril de 2002	200,00				1,31	141	1,42
Abril de 2003	240,00	20,00	18,54	1,23	2,66	174	1,38
Mai de 2004	260,00	8,33	7,06	1,19	1,15	177	1,47
Mai de 2005	300,00	15,38	6,61	8,23	5,71	188	1,60
Abril de 2006	350,00	16,67	3,21	13,04	3,16	183	1,91
Abril de 2007	380,00	8,57	3,30	5,10	3,96	197	1,93
Março de 2008	415,00	9,21	4,98	4,03	6,09	239	1,74
Fevereiro de 2009	465,00	12,05	5,92	5,79	5,17	231	2,01
Janeiro de 2010	510,00	9,68	3,45	6,02	-0,33	248	2,06
Março de 2011 (*)	545,00	6,86	6,47	0,37	7,53	268	2,03
Janeiro de 2012	622,00	14,13	6,08	7,59	2,73	292	2,13
Janeiro de 2013	678,00	9,00	6,20	2,64	1,03	328	2,07
Janeiro de 2014	724,00	6,78	5,56	1,16	2,28	345	2,10
Janeiro de 2015	788,00	8,84	6,23	2,46	0,50	390	2,02
Janeiro de 2016	880,00	11,68	11,28	0,36	-3,77	456	1,93
Janeiro de 2017	937,00	6,48	6,58	-0,09	-3,59	436	2,15
Variação acumulada de abr/02 a jan/17 (%)		368,5	164,7	77,0	39,3	209,4	51,4

Fonte: Ipeadata.

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

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP

Mas, a capacidade do orçamento da Seguridade Social para manter-se superavitário até 2015 – um ano de baixo crescimento econômico – e ainda assim assegurar o crescimento real do salário mínimo é surpreendente. Nem as volumosas renúncias fiscais conseguiram esgotar essa capacidade. Esse resultado demonstra que a política de aumentos reais para o salário mínimo não é incompatível com as contas públicas, nem com a capacidade produtiva

da economia nacional. E demonstra mais uma vez que o resultado de 2016 tem elementos conjunturais e não estruturais como quer fazer crer os que defendem as reformas da previdência.

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

4.1. OS PROGRAMAS DE BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

A Assistência Social integra a Seguridade Social com políticas públicas para o atendimento a quem dela necessitar. Promove ações voltadas para a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e aos adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e a reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária.

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

São destinados a segmentos sociais onde, além da baixa renda familiar, há dificuldades para desempenhar uma atividade laboral, seja em função da idade ou da presença de um familiar com deficiência. São requisitos exigidos: a renda *per capita* inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo e, conforme o caso, a idade avançada ou presença de deficiência que 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 Econômico⁵⁷, de autoria de Fábio Giambiagi. Criticando a utilização do salário mínimo como valor dos

⁵⁷ Valor Econômico, 11 de junho de 2014.

benefícios de prestação continuada, afirma: “quem contribuiu durante anos para a Previdência Social merece, na terceira idade, receber um rendimento do INSS maior do que o indivíduo que nunca contribuiu”. A Constituição deveria ser alterada para que esses benefícios da assistência social fossem menores. De fato, ao enviar a proposta de reforma para a Previdência Social, o governo propôs retirar a referência do salário mínimo para os benefícios assistenciais e também para benefícios previdenciários como a pensão por morte. No texto aprovado pela comissão especial na Câmara dos Deputados, essa supressão não foi aprovada.

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

Os benefícios de prestação continuada da Seguridade são devidos àqueles que, por idade avançada ou pela presença de pessoa com deficiência na família, não possuem meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. E, como critério econômico, a Lei estabeleceu a renda per capita inferior a um quarto do salário mínimo.

Todavia o Supremo Tribunal Federal – STF determinou outros critérios e meios de prova que podem ser utilizados para comprovar a necessidade do benefício.

Essa foi outra mudança contida na reforma da previdência. Para restringir o critério de acesso aos benefícios assistenciais, nos termos do texto aprovado pela Comissão Especial, há mudanças no critério de necessidade, para restringi-lo, nos conceitos de família e de renda familiar, ficando determinado, que em qualquer hipótese, para a concessão do benefício deverá ficar comprovado que pais e filhos, morando ou não na mesma residência, são incapazes de prover a subsistência dos demais membros da família.

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 26 mostra a evolução dos benefícios assistenciais de prestação continuada, tanto para o número de benefícios concedidos, quanto para os valores gastos com esses programas.

TABELA 26

BENEFÍCIOS DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC) PREVISTOS NA LOAS E DA RMV
PARA IDOSOS E PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA, DE 2005 A 2016.

(milhares)

Valores correntes, R\$ milhões

	Total benefícios LOAS e RMV				Total despesas LOAS e RMV			
	Benefícios	Acréscimo (%)	Idosos	Deficientes	Benefícios	Acréscimo (%)	Idosos	Deficientes
2005	2.793		1.240	1.552	9.335		4.067	5.268
2006	2.940	5,3	1.336	1.604	11.571	23,9	5.145	6.426
2007	3.097	5,3	1.427	1.669	13.468	16,4	6.133	7.335
2008	3.312	7,0	1.540	1.772	15.641	16,1	7.195	8.446
2009	3.504	5,8	1.641	1.863	18.712	19,6	8.675	10.037
2010	3.704	5,7	1.709	1.994	22.234	18,8	10.365	11.869
2011	3.850	4,0	1.747	2.103	25.116	13,0	11.537	13.579
2012	3.999	3,9	1.800	2.199	30.324	20,7	14.318	16.006
2013	4.166	4,2	1.863	2.302	33.869	11,7	15.916	17.953
2014	4.310	3,5	1.911	2.400	37.598	11,0	17.715	19.882
2015	4.403	2,2	1.947	2.456	41.798	11,2	18.460	23.338
2016	4.552	3,4	1.997	2.555	47.970	14,8	21.040	26.930

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

Nota: 2016 = jan/2017, último relatório de 2016 refere-se ao mês de outubro.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

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, não sendo mais necessário fazer essa distinção.

Em 2016, as despesas somaram R\$ 48,0 bilhões; R\$ 6,2 bilhões acima dos valores de 2015. O crescimento foi de 14,8%, puxado pela correção do salário mínimo, de 11,7%.

4.2. O BOLSA-FAMÍLIA E OUTRAS TRANSFERÊNCIAS DE NATUREZA ASSISTENCIAL

Em 2016, as despesas com o Bolsa-Família somaram R\$ 27,5 bilhões; em 2015, foram R\$ 26,9 bilhões. Ao longo do ano, foram beneficiadas 13.607 mil de famílias, segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Social.

Ao longo do ano, o número de famílias beneficiadas diminuiu. Esse foi o segundo ano consecutivo com diminuição no público alvo, como resultado de recadastramentos.

Em 2015, relatórios do Ministério apontaram que a imensa maioria das exclusões resultou da elevação de renda das famílias, que passaram a superar os limites, tanto para a renda básica, e aí deixam de receber o benefício, quanto para a faixa de extrema pobreza; e os valores foram diminuídos.

Os recadastramentos são periódicos. 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).

Ao longo do ano, foram encontradas, segundo o MDS inconsistências em 1,1 milhão dos cerca de 13,9 milhões de benefícios pagos pelo governo federal. Foram cancelados 469 mil benefícios e outros 654 mil, bloqueados. Esses recadastramentos são importantes porque ajudam a afastar falsos argumentos relacionados a esse importante programa. É preciso ressaltar que situações momentâneas de renda acima dos limites do programa resultam de umas das características da pobreza no Brasil: a instabilidade da renda dessas famílias. O acesso a maiores rendas do trabalho não é constante, mas, infelizmente ocasional, especialmente em momentos de crise⁵⁸.

A defesa da legitimidade do Bolsa-Família e não a prioridade do corte de gastos deve motivar esses instrumentos de controle e busca de eficiência dos programas públicos. Mas, em novembro de 2016, ao anunciar os resultados desse recadastramento, o Ministério do Desenvolvi-

⁵⁸ Segundo Leticia Bartholo, Secretária Adjunta Nacional de Renda de Cidadania do MDS.

mento Social e Agrário afirmou⁵⁹ que esses recursos voltariam para a área social para atender às famílias que aguardavam na fila.

A existência de uma “fila” de possíveis 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.

Com o aumento do desemprego e com a queda na renda das famílias, o quantitativo dos beneficiários do Bolsa-Família deveria ter sido aumentado. O que 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 imprensa⁶⁰. 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.

Estudo publicado em 2017, pelo Banco Mundial⁶¹, relaciona a recessão brasileira ao aumento da pobreza e da pobreza extrema em 2016 e, ainda maior, em 2017. Em um cenário mais otimista, que praticamente já pode ser afastado – diante da falta de recuperação da economia –, 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, a taxa de pobreza extrema continua crescendo, chegando a 4,6% em 2017, um crescimento de 2,6 milhões no número de pessoas extremamente pobres entre 2015 e 2017.

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

60 <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>

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

O relatório sugere que o programa Bolsa-Família seja ampliado em seus critérios de acesso e dotações orçamentárias para impedir que os ganhos de combate à pobreza sejam tão brutalmente revertidos.

Atender a essa recomendação não parece ser uma das prioridades do governo federal. Em junho de 2017 foi cancelado o reajuste anual dos valores do programa e na Lei de Diretrizes Orçamentária para 2018, aprovada em julho, foi reforçada a diretriz de atenção ao Novo Regime Fiscal – o teto de gastos.

O congelamento dos valores do Bolsa-Família tem efeitos adicionais, além da diminuição direta das despesas, ficam igualmente congelados os limites máximos de renda que as famílias precisam para ter direito ao benefício. Se esses limites não se atualizam sequer pela inflação, menos famílias passam a fazer jus aos benefícios. Não é por acaso que o governo vem utilizando recadastramentos que excluem famílias por uma renda marginalmente superior aos limites congelados. Outro efeito desse congelamento, também deletério, é a perda de referência entre a renda *per capita* das famílias e os valores abaixo dos quais estão identificadas a pobreza e a pobreza extrema. Esses valores não podem ser congelados.

Seja por expedientes como o da fila, seja pelo fim da busca ativa, o aumento da miséria em 2016 (a ser confirmado pela PNAD de 2016) não fez efeito nos números do programa, tamanha a exclusão e a postergação na concessão de benefícios.

Os números do CadÚnico - Cadastro Único para Programas Sociais, instrumento que gerencia as famílias que podem ter acesso aos benefícios, reúnem informações socioeconômicas das famílias brasileiras de baixa renda (aquelas com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa) e reforçam a ideia de uma retenção na concessão dos benefícios.

É a partir dessas informações que as famílias são selecionadas para diversos programas sociais, na Assistência Social, mas também em outras áreas governamentais, como educação, moradia, acesso a tarifas sociais nas contas de água, luz e telefone, cursos profissionalizantes e outras formas de inserções produtivas etc.

No mês de dezembro de 2016, existiam 26,5 milhões de famílias inscritas no CadÚnico. Dessas, 11,7 milhões possuíam renda per capita familiar de até R\$ 85,00; 3,8 milhões, entre R\$ 85,01 e R\$ 170,00.

Todo esse conjunto de 15,5 milhões de famílias constituem público alvo dos benefícios financeiros do programa, no entanto, apenas 11,8 milhões recebiam os benefícios básicos.

O conjunto dos benefícios do Programa Bolsa-Família e a sua distribuição nos últimos anos pode ser acompanhada na Tabela 27. Os números indicam a diminuição dos quantitativos de benefícios pagos em 2016, como também da maior parte dos benefícios variáveis. Ao final do ano, houve praticamente um congelamento dos gastos do programa, que aumentaram apenas 2,1% - um percentual inferior ao reajuste concedido aos benefícios do programa em junho de 2016.

TABELA 27

BOLSA-FAMÍLIA, BENEFÍCIOS BÁSICOS E VARIÁVEIS, E VALORES ORÇAMENTÁRIOS, DE 2011 A 2016

milhares

	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 R\$ milhões	Aumento nominal (%)
2011	12.575	20.229	3.321	264	270	Não existia	16.767	
2012	12.496	21.570	3.620	206	167	3.452	20.543	22,5
2013	12.651	21.467	3.221	178	183	4.884	24.004	16,9
2014	12.951	20.801	3.596	274	262	5.289	26.162	9,0
2015	12.289	20.158	3.363	281	230	5.017	26.921	2,9
2016	11.800	19.755	2.537	303	404	5.541	27.492	2,1

Fonte: MDS – Relatório de Informações do Bolsa-Família e Cadastro Único. Para valores orçamentários Siga Brasil - SF

Notas: 2013, dados de setembro; 2016, dados de fevereiro de 2017. BVJ – Benefício Variável Vinculado ao Adolescente; BVN – Benefício Variável Nutriz; BVG – Benefício Variável Gestante e BSP – Benefício para Superação da Extrema Pobreza.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP

Com o reajuste de junho de 2016, além dos valores dos benefícios foram alterados também os limites de renda para acesso a eles. Para caracterizar situação de extrema pobreza, os limites da renda *per capita* foram de R\$ 77 para R\$ 85 e para situação de pobreza, R\$ 154 para R\$ 170.

O Benefício Básico é concedido às famílias extremamente pobres, isto é, com renda mensal de até R\$ 85 *per capita*, mesmo não tendo crianças, adolescentes, jovens, gestantes ou nutrizes. O valor do benefício atualmente é de R\$ 85.

O Benefício Variável tem o valor de R\$ 39 e é concedido às famílias com renda mensal de até R\$ 170 *per capita*, desde que tenham crianças, adolescentes de até 15 anos, gestantes e/ou nutrizes. Cada família pode receber até cinco Benefícios Variáveis.

O Benefício Variável Vinculado ao Adolescente - BVJ é concedido no valor de R\$ 46 a todas as famílias que tenham adolescentes de 16 e 17 anos frequentando a escola. Cada família pode receber até dois BVJs.

O Benefício Variável Nutriz – BVN é destinado às famílias que tenham crianças com até seis meses de vida. O objetivo é garantir melhores condições de nutrição à mãe, se ela for a responsável pela criança, e ao bebê, como auxílio na promoção da Segurança Alimentar e Nutricional, dada a grande relevância da amamentação nos primeiros seis meses de vida. O benefício é concedido em seis parcelas consecutivas de R\$ 39.

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

O Benefício para Superação da Extrema Pobreza - BSP é pago às famílias que, mesmo recebendo outros benefícios do PBF, continuam em situação de pobreza extrema (renda *per capita* mensal de até R\$ 85). O valor do BSP correspondente ao necessário para que a família supere esse piso de renda *per capita* e pode ter valores diferenciados para cada família.

4.3. AS DESPESAS COM AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE

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

A aplicação mínima de recursos foi alterada pela EC nº 86, publicada em março de 2015. A partir de 2016, com um período de transição, nos termos da EC, a União ficaria obrigada a aplicar 15% de sua Receita Corrente Líquida - RCL em ações e serviços públicos de saúde. Em contrapartida, os recursos dos royalties, que devem ser aplicados em saúde, passam a incorporar os valores mínimos e não serem aplicados como excedentes como determinava a legislação específica.

Mas, antes mesmo de ser esgotada, a transição foi revogada pela EC nº 95, de 2016, e a aplicação dos 15% da RCL tornou-se impositiva já para o mesmo exercício, por disposição expressa no texto da Emenda.

No entanto, não foi assim que o governo prestou contas do cumprimento de suas obrigações de aplicação de recursos mínimos em Ações e Serviços Públicos em Saúde - ASPS. Em janeiro de 2017, ao publicar o Relatório Resumido de Execução Orçamentária, por determinação da LRF⁶², o governo examinou o resultado como se a aplicação devida no ano fosse de apenas 13,2%, ou seja, como se ainda estivessem em vigor as regras de transição. O mais correto seria assumir o novo mínimo e justificar qualquer aplicação a menor, como sendo em decorrência da data de publicação da EC nº 95.

A Tabela 28 apresenta algumas informações que permitem analisar o quantitativo de gastos de 2005 a 2016 sob alguns desses parâmetros.

Em 2016, foram gastos R\$ 108,5 bilhões com ações de saúde no Ministério. Esses valores foram pouco mais de R\$ 6,3 bilhões superiores aos de 2015, somente equivalente à inflação do período. Esse congelamento real atende ao novo regime fiscal e dificulta a disputa pela ampliação das aplicações em saúde. Essas aplicações de 2005 a 2014 sempre superaram a inflação do período. Ao contrário, 2015 e 2016, foram, em valores reais, menores do que em 2014.

Em relação ao PIB, os valores de 2016 foram pouco superiores aos de 2015, e refletem a queda do PIB. Foi menor inclusive do que o verificado em 2009, outro ano de crise na economia.

62 Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/relatorio-resumido-de-execucao-orcamentaria>

TABELA 28

EVOLUÇÃO DAS DESPESAS DO MINISTÉRIO DA SAÚDE COM AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE PÚBLICA EM RELAÇÃO A DIVERSOS INDICADORES, DE 2005 A 2016

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Valores nominais (R\$ bilhões)	34,5	40,7	45,8	50,3	58,3	62,3	72,3	80,1	85,4	94,2	102,2	108,5
Valores constantes (R\$ bilhões, INPC de dez/2016)	66,0	75,8	81,0	83,5	92,9	93,4	102,2	106,5	107,6	111,8	108,9	108,5
Em relação ao PIB (%)	1,59	1,69	1,68	1,62	1,75	1,60	1,65	1,66	1,60	1,63	1,70	1,73
Em relação às Receitas de contribuições sociais (%)	12,46	13,65	13,45	13,97	15,50	14,12	14,24	13,97	13,47	14,14	15,22	15,74
Em relação às receitas das Contribuições sociais, exceto RGPS (%)	20,47	23,29	22,91	25,59	30,05	27,18	27,59	27,58	26,94	29,85	32,05	32,74
Em relação à Receita Corrente Líquida (%)	11,54	12,39	12,18	11,83	13,35	10,87	12,49	13,07	12,38	13,75	14,75	14,86
Gasto per capita (R\$ de dez/2016, pelo INPC)	358	406	440	440	485	490	531	549	535	551	533	526

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

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

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Em relação às receitas, verifica-se que as aplicações em saúde cresceram ligeiramente, em relação à receita de contribuições sociais e à receita corrente líquida (RCL), mas esse crescimento corresponde à queda das receitas, como demonstrado nas seções anteriores.

Em relação ao gasto *per capita*, verifica-se que os valores caíram. Em 2016, com R\$ 526, foram menores do que os resultados de 2011 a 2015, retrocedendo a 2010. Agravam-se, portanto, as carências e a situação de subfinanciamento do setor. Com esse gasto anual *per capita*, há uma média irrisória de R\$ 1,47 por habitante ao dia.

A Saúde demanda mais recursos públicos e é inevitável a redefinição dos congelamentos dos gastos públicos. Antes da EC do limite de gastos, a expectativa para os próximos anos era a ampliação dos recursos da saúde,

especialmente, porque com o esgotamento das renúncias e a recuperação da economia haveria folga fiscal para atender às demandas da sociedade por uma atenção de qualidade.

Com os atuais limites aplicáveis à saúde, os valores anuais serão apenas corrigidos pela inflação; assim, os valores reais *per capita* diminuirão na relação direta ao aumento populacional, não responderão às novas demandas do envelhecimento populacional e do aumento relativo dos custos da Saúde.

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

Em relação à programação no Ministério, a Assistência Hospitalar e Ambulatorial, com R\$ 49,2 bilhões e Atenção Básica, com R\$ 20,6 bilhões foram as programações que mais receberam recursos. A aplicação dos recursos da Saúde nas diversas programações do setor está detalhada na Tabela 29.

TABELA 29

DESPESAS DO MINISTÉRIO DA SAÚDE, COM AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE PÚBLICA, EM 2005, 2008, 2010 E DE 2013 A 2016

Valores correntes, R\$ milhões

Subfunção	2005	2008	2010	2013	2014	2015	2016	2016/2015 (%)
Administração Geral	3.408	5.892	7.789	9.854	10.637	10.940	11.932	9,1
Assist. aos Povos Indígenas	4	284	327	998	1.116	1.343	1.256	-6,5
Assistência Hospitalar e Ambulatorial	18.155	25.495	31.622	40.119	44.514	48.331	49.165	1,7
Atenção Básica	5.934	8.603	10.349	15.526	19.056	19.256	20.599	7,0
Saneamento Básico Rural	84	294	182	171	168	126	272	116,4
Saneamento Básico Urbano	656	898	861	1.149	610	458	612	33,5
Suporte Profilático e Terapêutico	2.970	4.751	6.063	9.872	10.201	12.999	14.468	11,3
Vigilância Epidemiológica	1.851	2.218	2.995	4.370	4.252	5.475	6.373	16,4
Vigilância Sanitária	186	273	282	333	347	320	330	3,0
Outras programações	1.268	1.562	1.858	3.036	3.333	2.958	3.482	17,7
Soma	34.517	50.270	62.329	85.429	94.235	102.206	108.489	6,1

Fonte: Siga Brasil.

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

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Com as limitações impostas pelas opções fiscais do governo, e sob uma direção que abertamente defende a diminuição da abrangência e do alcance do SUS, várias programações importantes não obtiveram a necessária majoração para atender às demandas. Um caso típico foram os gastos em Assistência Hospitalar e Ambulatorial, que ficaram praticamente estagnados. Como entre 2015 e 2014, essa foi situação da Atenção Básica, essas duas programações, no cômputo do último biênio, foram reajustadas em patamares inferiores à inflação do período. Para uma inflação que superou a casa dos 18,6% (INPC), a Atenção Básica recebeu 8,1% a mais e a Assistência Hospitalar, 10,4%. Não é de se estranhar a falta de recursos nessas áreas que correspondem a quase 2/3 do total de valores aplicados.

Em relação aos gastos com investimentos na saúde, necessários para suprir a grande deficiência de instalações e equipamentos, o Orçamento de 2016 apresentou uma recuperação frente a grande queda ocorrida em 2015. Esses valores apresentaram uma tendência de crescimento entre 2005 e 2014, quando chegaram a R\$ 5.380 milhões. Em 2016, com R\$ 4.835 milhões, em que pese o aumento em relação a 2015, ainda foram menores do que os de 2012⁶³.

A política de arrocho fiscal, invariavelmente atinge em maior grau as despesas discricionárias, entre elas, os investimentos. E na Saúde não foi diferente. A Tabela 30 mostra esses valores de investimento para as programações na área de saúde.

Vale informar que o aumento das despesas de saneamento rural e urbano, no Ministério da Saúde, corresponde à grande concentração de emendas parlamentares na Funasa. Mesmo atendendo a legítimos pleitos locais, a grande pulverização dessas ações associadas a um centro de decisões no legislativo, impede que a própria Funasa possa programar e priorizar essa execução em função das mais críticas ou mais urgentes demandas sociais.

63 Em 2012, os investimentos somaram R\$ 4.949 milhões.

TABELA 30

EVOLUÇÃO DAS DESPESAS DE INVESTIMENTO DO MINISTÉRIO DA SAÚDE,
EM 2005, 2008, 2010 E DE 2013 A 2016

Valores correntes, R\$ milhões

Subfunção	2005	2008	2010	2013	2014	2015	2016	2016/2015 (%)
Assistência Hospitalare Ambulatorial	697,3	800,2	1.387,6	1.675,6	1.622,8	1.334,1	2.073,0	55,4
Atenção Básica	306,2	240,4	323,5	1.203,8	2.245,8	1.174,4	1.251,1	6,5
Saneamento Básico Rural	75,7	294,4	182,3	171,2	168,4	108,5	252,9	133,1
Saneamento Básico Urbano	642,5	897,8	823,0	1.131,8	581,6	425,4	574,2	35,0
Outras	363,7	372,9	400,2	751,9	761,0	392,5	683,7	74,2
Total Geral	2.085	2.606	3.117	4.934	5.380	3.435	4.835	40,8

Fonte: Siga Brasil.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

4.4. ASSISTÊNCIA SOCIAL GERAL

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

Desde 2012, estão em curso políticas para reafirmar o Sistema Único de Assistência Social – SUAS e a expansão e interiorização das redes de Centros de Referência da Assistência Social - CRAS e de Centros de Referência Especializada da Assistência Social - CREAS.

A Tabela 31 apresenta a evolução recente dessas despesas, excetuadas as relativas ao pagamento de benefícios do Bolsa-Família e dos de prestação continuada da LOAS e RMV.

Em 2016, o total de recursos alocados para os programas e ações da Assistência Social somou R\$ 4,3 bilhões, o que representou uma diminuição de 38,8% em relação a 2015. Como esse foi o segundo ano consecutivo de grandes quedas, o valor de 2016 é 39% inferior ao de 2014.

TABELA 31

DESPESAS DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E AGRÁRIO, COM AÇÕES E SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, EM 2005, 2008, 2010 E DE 2013 A 2016

Valores correntes, R\$ milhões

Subfunção	2005	2008	2010	2013	2014	2015	2016	2016/2015 (%)
Abastecimento, alimentação e Nutrição	348	532	687	631	819	510	563	10,4
Assistência à Criança e ao Adolescente	542	405	775	289	0			
Assistência Comunitária	436	1.356	2.090	3.215	3.637	3.102	3.178	2,4
Saneamento Básico Rural	64	76	159	817	573	186	130	-30,3
Outras áreas de governo	325	230	283	1.274	1.991	1.590	422	-73,4
Total geral	1.716	2.600	3.994	6.227	7.020	5.389	4.293	-20,3
Investimentos nas diversas áreas	163	174	358	912	665	172	240	39,9

Fonte: Siga Brasil.

Nota: Os valores relativos a investimentos já estão incluídos na totalização. Em Assistência à Criança e ao Adolescente, estão incluídas as despesas com os programas de incentivo à educação infantil do MDS. Em outras áreas estão incluídas as despesas operacionais do MDS.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

A maior parte dos recursos, R\$ 3,2 bilhões, foi aplicada em Assistência Comunitária. Nessa conta, estão despesas com a estruturação da rede de serviços de proteção social, as transferências fundo a fundo para estados e municípios, o funcionamento dos núcleos de atendimento dos CRAS e CREAS, entre outros.

Desde 2014, em conjunto com os benefícios do Brasil Carinhoso, a Assistência Comunitária passou a assumir as programações da Assistência à Criança e ao Adolescente, com um atendimento mais integral à família, proporcionado pelas novas estruturas da Lei Orgânica da Assistência Social.

Outra queda substantiva de recursos estava associada a ações relacionadas ao acesso à água, classificadas em Saneamento Básico Rural. Essas programações cresceram muito desde 2010. Em sua maior parte, o crescimento dessas despesas nos últimos anos responde ao agravamento da seca, especialmente no Nordeste. Em 2016, foram aplicados apenas R\$ 130 milhões nessas programações; esse valor chegou a R\$ 813 milhões em 2013.

Até mesmo as ações destinadas a Abastecimento, Alimentação e Nutrição, relativas à aquisição de produtos da Agricultura Familiar, um importante programa de inclusão produtiva, experimentaram uma histórica redução. Em 2016, foram aplicados nessas programações R\$ 563 milhões, um valor 10,4% superior a 2015, mas 31% inferior aos de 2014.

Como na área de Saúde, a maior parte da redução dos recursos está relacionada à diminuição dos investimentos públicos, daí a queda contínua desses valores. Eles foram de R\$ 935 milhões, em 2012, e R\$ 912 milhões, R\$ 665 milhões e R\$ 172 milhões, respectivamente em 2013, 2014 e 2015. Em 2016, os investimentos somaram R\$ 240 milhões; um montante muito inferior aos R\$ 665 milhões de 2014 e aos R\$ 935 milhões, de 2012

Em Outras Áreas de Governo, além de outros programas e ações, estão as despesas administrativas do MDS.

4.5. PREVIDÊNCIA SOCIAL - DESPESAS COM PESSOAL E OUTRAS DESPESAS ADMINISTRATIVAS 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 no Capítulo 5. Assim, preponderam as despesas com pessoal ativo⁶⁴, modernização tecnológica, bem como instalação e funcionamento das unidades de atendimento. Mesmo com as transferências dessas ações para o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, que assumiu a rede de atendimentos do INSS e outras ações relacionadas à prestação dos serviços aos segurados da Previdência Social, do ponto de vista orçamentário ainda é possível manter a distinção entre as despesas relacionadas com a assistência social das de natureza previdenciária.

Em 2016, foram gastos nessas ações R\$ 8,6 bilhões, 4,9% acima dos valores de 2015.

⁶⁴ As despesas de pessoal, incluídas na Tabela 32 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.

A Tabela 32 apresenta as despesas administrativas e operacionais do Ministério da Previdência Social, exceto as despesas com benefícios.

Em Previdência Básica estão as despesas relacionadas com a instalação e funcionamento dos postos de atendimento, as despesas com perícias médicas, reabilitação, reconhecimento de direitos etc. Em 2016, essas programações receberam R\$ 1,0 bilhão, praticamente o mesmo valor desde 2013.

TABELA 32

DESPESAS RELACIONADAS COM A PREVIDÊNCIA SOCIAL, EXCETUADOS OS BENEFÍCIOS, EM 2005, 2008, 2010 E DE 2013 A 2016

Valores correntes, R\$ milhões

Especificação	2005	2008	2010	2013	2014	2015	2016	2016/2015 (%)
Previdência Básica	520	740	862	1.032	1.081	1.084	1.047	-3,4
Normalização, qualidade, fiscalização, inteligência e tecnologia de informação	352	474	566	410	456	537	968	80,3
Administração	1.975	2.905	4.311	5.183	5.456	5.574	5.588	0,2
Outras atividades	557	636	743	775	835	1.003	994	-0,9
Total	3.404	4.755	6.482	7.401	7.828	8.197	8.596	4,9
Investimentos nas diversas áreas	72	136	156	117	114	25	55	119,2

Fonte: SIAFI – extração Siga Brasil.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

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. Esse conjunto de programações gastou em 2016 R\$ 968 milhões. O grande aumento em relação a 2015 está associado aos pagamentos para a Dataprev, que dobraram e passaram para R\$ 703 milhões; nos últimos dois anos, essas despesas ficaram na casa de R\$ 350 milhões.

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.

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

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

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

Nos termos da Lei 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 MP, na melhor das hipóteses, para as duas primeiras solicitações, o trabalhador teria direito a cinco parcelas a cada dois anos; isso na hipótese de ter trabalhado registrado em 23 dos últimos 24 meses - uma raridade; se não, teria direito a apenas quatro prestações a cada biênio.

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

Como a Lei somente foi sancionada em junho, todos os trabalhadores que solicitaram o benefício no primeiro semestre de 2015 ficaram submetidos às regras mais restritivas da MP e tiveram os seus pedidos negados ou

atendidos com um menor número de prestações. Até hoje tramita na Câmara dos Deputados um projeto tentando reverter essas perdas e há diminutas chances desse problema ser equacionado.

Se em 2014, foram aplicados R\$ 51,8 bilhões nos diversos benefícios do FAT, em 2015, esse valor caiu para R\$ 48,2 bilhões, resultado direto de efeitos legislativos da MP 665 e da sua conversão.

Em 2016, os valores cresceram frente a 2015, especialmente no Abono Salarial, já que em 2015 apenas uma parcela dos trabalhadores recebeu o benefício: o pagamento de vários benefícios foi adiado, por uma agenda diferenciada de pagamentos onde, ao longo de 2015, somente foram pagos 13,7 milhões de benefícios dos 23,6 milhões devidos. Em 2016, foi paga a parcela restante de 2015 e metade dos benefícios do ano. Foram gastos R\$ 17,9 bilhões em abono. Um valor superior ao de 2015, R\$ 10,1 bilhões, mas em linha com os pagamentos de 2014, R\$ 15,9 bilhões, dado a elevação do valor do salário mínimo.

Em relação ao seguro desemprego, em 2016, o resultado não foi diferente. Essas despesas diminuíram em relação a 2015. Passaram de R\$ 38,1 bilhões para R\$ 37,8 bilhões. Essa queda está em desacordo com aumento do total de desocupados de 8,6 milhões para 11,5 milhões e com a destruição, em 2016, de 1,3 milhão de postos de emprego com carteira assinada no setor privado e que ao longo do ano nada menos que 15,5 milhões de contratos de trabalho com carteira assinada tenham sido rescindidos somente em 2016, pelos dados do Caged. Novamente, foram os efeitos da MP 665 e da sua conversão que afastaram os trabalhadores do seu direito. Ao mesmo tempo entraram em vigor maiores exigências e diminuição do número de parcelas do benefício.

A Tabela 33 apresenta esse conjunto de despesas nos diversos exercícios.

Assim, por conta da restrição do acesso aos benefícios, essas despesas ficaram inertes ao aumento do desemprego e ao crescimento das dificuldades de recolocação dos trabalhadores. Recente pesquisa do IBGE⁶⁵ aponta que o número de pessoas desempregadas há mais de dois anos dobrou de

65 <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,desemprego-longo-reduz-chances-de-recolocacao,70001891723>

2015 para cá e já são quase três milhões de pessoas nessas condições, sem emprego fixo ou ocupação e com baixa perspectiva de se recolocar no mercado de trabalho.

TABELA 33

PAGAMENTOS REALIZADOS COM BENEFÍCIOS DO FAT E AS DESPESAS DAS OUTRAS AÇÕES DO FUNDO, EM 2005, 2008, 2010, 2013, 2014, 2015, 2016 E DE 2013 A 2016

Valores correntes, R\$ milhões

	2005	2008	2010	2013	2014	2015	2016	2016/2015 (%)
Abono salarial	2.755	5.975	8.758	14.659	15.877	10.126	17.932	77,1
Seguro desemprego	8.396	14.153	19.235	29.940	33.462	38.054	37.772	-0,7
Segurodesempregotrabalhador doméstico	9	15	20	32	34			
Segurodesempregopescaador	212	540	1.179	1.892	2.400			
Segurodesempregoresgate trabalho escravo	2	6	3	4	3			
Bolsa qualificação	4	4	9	34	57			
Total benefícios	11.378	20.694	29.204	46.561	51.833			
Outras Ações do FAT	543	722	551	505	522	506	551	8,8
Benefícioeoutrasaçõesdo FAT	11.922	21.416	29.755	47.066	52.354	48.686	56.255	15,5

Fonte: Siga Brasil.

Nota: (*) O Benefício Bolsa Qualificação é pago em Outras Ações do FAT e já está incluído na conta "Proteção e Benefícios ao Trabalhador" em conjunto com todas as programações do Seguro-Desemprego. Para 2015 e 2016, as designações orçamentárias não permitem distinguir as diversas modalidades do seguro-desemprego. Para 2016, a última publicação do Ministério e do FAT apresentam dados do 1º bimestre de 2016.

Organização ANFIP e Fundação ANFIP.

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 e em 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 – esta, legalmente financiada com recursos das contribuições sociais.

A Tabela 34 apresenta essas despesas agrupadas para melhor compreensão.

TABELA 34

EVOLUÇÃO DAS DESPESAS EM OUTRAS AÇÕES DA SEGURIDADE SOCIAL
REALIZADAS EM DIVERSOS ÓRGÃOS, EM 2005, 2008, 2010 E DE 2013 A 2016

Valores correntes, R\$ milhões

Especificação	2005	2008	2010	2013	2014	2015	2016	2016/2015 (%)
Infância, adolescência, idoso, pessoa com deficiência e assistência comunitária	97	69	92	1.159	627	54	53	-2,0
Ações de saneamento	34	1.781	1.744	2.928	1.681	1.093	553	-49,4
Alimentação do educando	1.226	1.490	3.039	3.548	3.704	3.771	3.477	-7,8
Hospitais de ensino e residência	953	495	2.673	4.203	4.832	6.619	7.806	17,9
Outras ações de Seguridade Social	74	87	37	33	15	9	120	1.256,0
Soma	2.384	3.922	7.584	11.871	10.859	11.547	12.009	4,0
Investimentos	92	1.873	1.915	3.240	1.999	1.284	928	-27,7

Fonte: Siga Brasil.

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

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Em 2016, essas ações somaram R\$ 12,0 bilhões, sendo 4,0% superior aos R\$ 11,5 bilhões de 2015.

O maior conjunto é o das despesas associadas aos hospitais universitários e à residência médica⁶⁶, que cresceram para R\$ 7,8 bilhões, R\$ 1,2 bilhão acima de 2015.

66 A partir de 2009, a separação orçamentária entre os hospitais e as respectivas universidades permitiu distinguir as programações próprias da educação daquelas que podem ser relacionadas à Seguridade Social.

A segunda maior conta é a 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, posteriormente, com o aumento das vagas públicas da educação infantil, creches e pré-escolas e com o aumento da educação em tempo integral. Em 2016, foram gastos nessas rubricas R\$ 3,5 bilhões. Trata-se do menor valor desde 2013, quando também foram utilizados R\$ 3,5 bilhões. Em 2014 e 2015, em média, foram gastos R\$ 3,7 bilhões.

Em ações de saneamento, no Ministério das Cidades, foram utilizados R\$ 553 milhões. Há uma queda constante nessas despesas desde 2013, quando totalizaram R\$ 2,9 bilhões, mas os valores de 2016 foram os menores desde 2007.

Também em Outras Ações da Seguridade Social, há uma grande diminuição dos gastos em investimentos. Esses valores foram de R\$ 3,2 bilhões em 2013 e caem sistematicamente desde então.

5. AS DESPESAS COM OS BENEFÍCIOS E O RESULTADO DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - RGPS EM 2016

As receitas previdenciárias, o processo de desoneração da folha de pagamentos das empresas e o mercado de trabalho foram discutidos em seções anteriores. Neste Capítulo, são discutidas as despesas previdenciárias e a sua intrínseca relação com o mundo do trabalho. Também são apresentados os dados sobre o resultado do RGPS. Nesse aspecto, a maior motivação é preparar os trabalhadores para enfrentar o debate em defesa da Previdência Social e dos seus direitos.

A imensa maioria dos ataques à Previdência Social parte de uma construção que aponta a incapacidade presente e futura de financiamento dos benefícios. Não é por acaso que as conclusões sempre apontam para a necessidade de reformas que ampliam carências e reduzem direitos.

A reforma da previdência traduz a essência dessa disputa.

De um lado, há os que julgam ser necessário suprimir direitos dos trabalhadores. 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.

E, do outro lado, 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 a previdência é capaz de arcar com direitos de cidadania dos trabalhadores; e que precisamos aprofun-

dar a inclusão de mais trabalhadores no sistema, elevar ainda mais o nível de formalização, aumentar a renda do trabalho e a participação desses rendimentos na renda nacional, combater a fraude e a sonegação e equacionar o problema das renúncias.

No Capítulo 3, ficou demonstrado como a desestruturação do mercado de trabalho foi importante para a construção do discurso do *deficit* previdenciário. Isto aconteceu durante toda a década de noventa. Antes mesmo de ser regulamentado o conjunto dos direitos previstos no texto constitucional já eram propagadas as necessidades de reformas para restrição de direitos.

Esse discurso defende que a Previdência Social deva cobrir as despesas com benefícios exclusivamente 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.

No Fórum Nacional da Previdência Social, em 2007, ficou demonstrado que a incapacidade de as contribuições previdenciárias cobrirem as despesas com benefícios havia sido provocada pela precarização do mundo do trabalho, ocorrida na década de 1990. Reconheceu-se a condição superavitária da previdência urbana e o importante papel da precarização do trabalho no campo e das sonegações, renúncias e imunidades na fabricação do chamado deficit do setor rural. Foram afastados, assim, os inúmeros argumentos por mais reformas para suprimir ou diminuir direitos de natureza previdenciária.

Em 2007, o Fórum ocorreu durante um momento em que o crescimento do emprego recuperava as contas do RGPS, notadamente do subsistema urbano. A realidade em 2015/2016 é diferente, há crises na economia e no mercado de trabalho. E, ainda assim, essas questões não foram a tônica dos debates do Fórum. Sob um governo mais sensível aos debates do mundo do trabalho, ficou acordado que as contas previdenciárias deveriam ser divulgadas incluindo-se as renúncias e outros benefícios tributários que diminuem as receitas do sistema.

Em 2015, foi constituído um novo Fórum de Debates sobre Políticas de Emprego, Trabalho e Renda e de Previdência Social. Deveria haver uma discussão em conjunto de previdência e mercado de trabalho. Mas, os da-

dos que embasam os debates do Grupo Técnico de Previdência continham esparsas referências ao mundo do trabalho, que determinam as condições de contribuição do trabalhador e do nível de arrecadação própria do sistema.

Neste momento, o grande alvo é a construção de uma contrarreforma, desestruturante do direito previdenciário, capaz de alterar pilares importantes do sistema, como a fixação de requisitos e carências incompatíveis com a realidade do mercado de trabalho; diminuição do valor dos benefícios; estabelecimento de idade mínima a aposentadoria para todos; maiores restrições às pensões, às aposentadorias especiais protetoras da saúde etc.

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

As receitas do RGPS estão aviltadas por inúmeras razões. Desde 2014, o crescimento do desemprego, das renúncias, da sonegação e da inadimplência afetam de forma simultânea e negativamente as contribuições previdenciárias. Vários desses fatores alteram os resultados há bastante tempo. Mas, desde 2015, atuaram em uma mesma direção.

Vale lembrar que, em 2007, a Previdência Social perdeu uma significativa fonte de financiamento. Em 1999, a alíquota da CPMF foi ampliada para 0,38% pela EC nº 21. Ficou estabelecido que a parcela da arrecadação correspondente à majoração da alíquota em 0,10% seria destinada ao custeio da Previdência Social. Com o fim da CPMF, a Previdência Social perdeu R\$ 9,5 bilhões (em valores de 2007), o equivalente a 7% das receitas previdenciárias daquele ano. Esses valores correspondiam ao dobro da contribuição rural. Assim, o subsistema rural perdeu dois terços de seu financiamento.

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.

A Tabela 35 apresenta os resultados da Previdência Social, conforme o principal quadro divulgado mensalmente pelo governo.

TABELA 35

RECEITAS E DESPESAS DO RGPS, CONFORME VALORES DIVULGADOS PELO GOVERNO, EM 2004, 2005, 2007, 2008, 2010 E DE 2012 A 2016

valores correntes, R\$ milhões

	2004	2005	2007	2010	2012	2013	2014	2015	2016
Receitas	93.766	108.434	140.512	211.968	277.555	307.146	337.503	350.272	358.137
Despesas	128.743	146.010	185.294	254.859	316.589	357.003	394.201	436.087	507.871
Saldo	-34.977	-37.576	-44.782	-42.890	-39.035	-49.857	-56.698	-85.815	-149.734
Saldo % PIB	-1,80%	-1,73%	-1,65%	-1,10%	-0,81%	-0,94%	-0,98%	-1,43%	-2,39%
Média dos exercícios	-1,4%								
% benefícios cobertos por outros recursos da Seguridade	27,2%	25,7%	24,2%	16,8%	12,3%	14,0%	14,4%	19,7%	29,5%
Média dos exercícios	19,9%								

Fonte: MPS.

Nota: Esses valores, para os anos posteriores a 2012, diferem dos apresentados na Tabela 2 e no Anexo I porque os valores divulgados pelo Ministério da Previdência Social 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.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Esses números são repetidos mensalmente nos relatórios da Previdência Social, 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 encerrar em 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.

A grande imprensa, o governo e outros defensores da reforma, no afã de cortar direitos e desfigurar a previdência, centram as discussões no saldo previdenciário que essa tabela mostra para 2016.

O aporte de recursos da Seguridade Social para a Previdência Social, pelos critérios expostos na Tabela, foi de R\$ 149,7 bilhões⁶⁷. Ressaltam que esse é um valor muito superior aos dos anos anteriores, e que, sendo cres-

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

centes, criam uma perspectiva de falência geral, sem alternativas que não as reformas pretendidas. Nada mais falso, como essa mesma Tabela mostra.

A necessidade de cobertura de recursos de outras contribuições sociais em 2016 foi de 29,5%, quase o mesmo percentual que existia em 2004.

Mas, a partir de 2004 esse percentual foi decaindo até 2012. Essa diminuição não se deu porque direitos do RGPS foram cortados. As reformas previdenciárias que ocorreram em 2003 e 2004 não discutiram direitos dos segurados do regime geral, estiveram centradas nos regimes próprios dos servidores.

O principal fator responsável pela diminuição dessa proporção de 27,2% para 12,3% - para menos da metade - verificada entre 2004 e 2012, foi exclusivamente o resultado do conjunto políticas voltadas para as melhorias do mercado de trabalho, mais empregos, mais formalização, mais inclusão previdenciária, maior renda do trabalho. Foi a expansão do emprego e dos direitos, não o seu corte, que equacionou essas contas da previdência. Foram políticas em prol do crescimento econômico - que resistiram aos efeitos da crise internacional de 2008-2009 -, de combate à pobreza e de inclusão produtiva de vastos segmentos populacionais no campo e na cidade.

Nesse mesmo período, a necessidade de financiamento do RGPS caiu de 1,80%, do PIB, para 0,81%.

Em 2012, somente foram necessários aportar recursos da Seguridade Social para cobrir 12,3% do pagamento de todas as despesas com benefícios. Uma proporção pequena para um modelo tripartite de financiamento, onde seria razoável ao Tesouro contribuir com 33%.

Depois de 2012, a velocidade de geração de novos postos de trabalho diminuiu, também cresceram as renúncias, foi o primeiro ano da desoneração da folha, que, apesar da determinação legal, não foi integralmente coberta.

Em 2014, foram aprovadas duas grandes alterações para o modelo de financiamento da Previdência Social: o fim da transitoriedade da desoneração da folha de pagamentos e a extensão do Simples Nacional (Super Simples) para a quase integralidade dos segmentos econômicos, com a ampliação dos valores de enquadramento.

Em 2015, o marco legal da desoneração da folha de pagamentos foi alterado, diminuindo as renúncias do modelo. Mas, já estava aberta a porteira para que uma infinidade de empresas que perderam com as mudanças da desoneração da folha optasse pelas renúncias contidas no regime do Simples. Com essa troca, a Previdência Social passou a acumular maiores perdas na arrecadação, porque as renúncias do Simples não são cobertas pelo Tesouro. E elas se agigantam.

A Tabela 36 apresenta os números de receitas e despesas do RGPS, considerando as renúncias e integralização das perdas com a desoneração da folha.

As Tabelas 35 e 36 apontam que havia uma tendência de queda da necessidade de cobertura do RGPS tanto em relação ao PIB quanto ao conjunto dos benefícios pagos. Independentemente de se considerar ou não as renúncias, a recuperação e a formalização dos empregos e dos salários produziram contribuições previdenciárias em volume suficiente para financiar os benefícios do sistema. E o fez em um cenário de uma audaciosa política de valorização do salário mínimo que amplificou as despesas com benefícios. O aumento real de 77% concedido ao mínimo, no período de abril de 2002 a janeiro de 2017, foi plenamente absorvido e as receitas cresceram ainda mais do que as despesas, a ponto de reduzir o chamado *deficit*, inclusive nominalmente entre 2010 e 2012.

Com menores níveis de expansão da economia e dos empregos em 2013 e 2014, esses saldos cresceram em relação a 2012, mas ainda estavam abaixo do patamar verificado em 2010.

A partir de 2015, há uma reversão da queda da necessidade de financiamento do RGPS. Economia muito mais fraca, retração do emprego, aumento das renúncias são alguns dos fatores que podem explicar esse resultado.

De toda forma, a parcela de benefícios que não é financiada exclusivamente pelas contribuições previdenciárias é pequena. Em 2016, com 29,5% é um ponto fora da curva. Ignorando as renúncias, como mostrou a Tabela 35, de 2004 a 2016, considerando todos os exercícios (e não apenas os mostrados na tabela), o valor médio dessa necessidade de financiamento é de 19,9%. Se fossem compensadas todas as renúncias, seriam necessários menos de 10%, como demonstrado na Tabela 36.

TABELA 36

RECEITAS E DESPESAS DO RGPS, COM COMPENSAÇÃO DAS RENÚNCIAS E INTEGRALIZAÇÃO DAS PERDAS COM A DESONERAÇÃO DA FOLHA, EM 2005, 2007, 2010 E DE 2012 A 2016

Valores correntes, R\$ milhões

	2005	2007	2010	2012	2013	2014	2015	2016
Receitas	128.887	164.129	229.906	309.884	349.648	386.826	393.841	401.253
Previdenciárias	108.434	140.512	211.968	277.555	307.146	337.503	350.272	358.137
Compensaçõespeladesoneração não repassada				5.281	10.017	13.474	2.281	nd
CPMF 1	7.663	9.574						
Renúncias,excetodesoneração da folha	12.789	14.043	17.938	27.048	32.484	35.849	41.288	43.116
Despesas	146.010	185.294	254.859	316.589	357.003	394.201	436.087	507.871
Benefícios	141.922	180.162	246.304	308.299	347.599	382.892	424.715	493.935
Sentenças judiciais	4.088	5.132	7.229	6.791	7.408	9.351	9.619	11.597
Compensação previdenciária			1.325	1.500	1.996	1.958	1.753	2.339
Saldo Encontrado	-17.124	-21.164	-24.952	-6.706	-7.356	-7.375	-42.246	-106.618
Saldo % PIB	-0,79	-0,78	-0,64	-0,14	-0,14	-0,13	-0,70	-1,70
Valor médio do saldo (% PIB)	-0,64							
Saldo sobre total dedespesas (%)	-11,73	-11,42	-9,79	-2,12	-2,06	-1,87	-9,69	-20,99
Valor médio do saldo (% despesas)	-9,20							

Fonte: Boletins Resultado do Regime de Previdência Social, da Secretaria de Previdência Social, para receitas e despesas, e RFB, Relatórios de Gastos Tributários – Bases Efetivas, para os dados de 2006 a 2016, sempre o valor mais recente de cada ano, para as renúncias.

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.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

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

O RGPS demanda recursos extras, mas muito menores do que os praticados internacionalmente. Segundo o IPEA⁶⁸, na média dos países da União Europeia membros da OCDE, os recursos do Tesouro respondem por 36% das despesas previdenciárias – mais do dobro do verificado aqui em 2015 e mais de uma vez e meia a média verificada de 2005 e 2016.

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

Para aprimorar o debate previdenciário, seria importante que o conjunto das renúncias previdenciárias fosse discutido. Em sua maioria, essas renúncias não mais correspondem a políticas de inclusão previdenciária ou representam ajustes à capacidade contributiva das empresas ou pessoas. Nesses últimos anos, renúncias previdenciárias foram estabelecidas ou ampliadas em função de outras políticas, como em resposta à desindustrialização, problemas cambiais, entre outros.

E, nesses casos, o RGPS deveria ser integralmente ressarcido. Não se pode exigir equilíbrio financeiro e atuarial, como previsto legalmente, sem a integral e pronta compensação desses valores.

O discurso do *deficit* da Previdência Social não prevaleceria se os dados previdenciários fossem apresentados com toda transparência.

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

68 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 RGPS 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 23).

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 28,7 milhões ao final de 2002 para 48,1 milhões em 2015. E, mesmo com a queda estimada para 2016⁶⁹, ainda assim, serão 18 milhões de novos postos.

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.

Mais do que resultado econômico favorável, a ampliação da cobertura previdenciária que produziu esse resultado, significa maiores espaços de cidadania e tem também reflexos políticos positivos, quando contraria argumentos dos que sempre defenderam reformas na Previdência, com cortes de direitos e ampliação de exigências.

Em 2014, como mostra a Tabela 37, consideradas as renúncias e a compensação integral pelas perdas com a desoneração da folha, a receita realizada com a arrecadação das contribuições previdenciárias do subsistema urbano superaram as despesas com benefícios em R\$ 68,1 bilhões, 1,2% do PIB. Em 2015, esse saldo que vinha crescendo, ano após ano, diminuiu para R\$ 41,0 bilhões, representando 0,7% do PIB. Mas, não foi desprezível alcançar um saldo positivo depois de três anos de baixo crescimento econômico e do agravamento do desemprego.

69 Para 2016, dados estimados conforme a Tabela 20.

Em 2016, pela primeira vez desde 2008, as despesas com benefícios do setor urbano, de R\$ 396,6 bilhões, ultrapassaram o valor dessas contribuições, de R\$ 350,2 bilhões, ou R\$ 387,3 bilhões.

TABELA 37

RECEITAS, RENÚNCIAS E DESPESAS DO RGPS DO SUBSISTEMA URBANO,
EM 2005, 2008 A 2010 E DE 2012 A 2016

Valores correntes, R\$ milhões

	2005	2008	2009	2010	2012	2013	2014	2015	2016
Receitas	115.728	171.363	191.903	222.407	300.238	339.008	375.518	380.819	387.293
Total das receitas previdenciárias	105.086	158.383	177.445	207.154	277.072	311.007	344.307	345.471	350.217
Previdenciárias	105.086	158.383	177.445	207.154	271.792	300.990	330.833	343.191	350.217
Compensações pela desoneração não repassadas					5.281	10.017	13.474	2.281	nd
Renúncias	10.642	12.980	14.458	15.253	23.166	28.000	31.210	35.347	37.076
Despesas	118.626	159.652	175.832	198.770	245.454	276.649	305.499	338.046	396.561
Benefícios	118.626	159.652	174.805	197.444	243.954	274.652	303.541	336.293	394.222
Compensações previdenciárias	0	0	1.027	1.325	1.500	1.996	1.958	1.753	2.339
Saldo Encontrado	-2.898	11.711	16.072	23.637	54.784	62.359	70.019	42.772	-9.268
Receitas % PIB	5,33	5,51	5,76	5,72	6,24	6,36	6,50	6,35	6,18
Despesas % PIB	5,47	5,13	5,28	5,12	5,10	5,19	5,29	5,63	6,33
Saldo % PIB	-0,13	0,38	0,48	0,61	1,14	1,17	1,21	0,71	-0,15
Saldo sem as renúncias	-13.540	-1.269	1.613	8.384	31.618	34.359	38.809	7.425	-46.344
Saldo sem as renúncias acumulado	-13.540	-40.755	-39.141	-30.757	21.394	55.752	94.561	101.986	55.642

Fonte: Boletins Resultado do Regime de Previdência Social, da Secretaria de Previdência Social, para receitas e despesas, e RFB, Relatórios de Gastos Tributários – Bases Efetivas, para os dados de 2006 a 2016, sempre o valor mais recente de cada ano, para as renúncias.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Nessa Tabela 37, nos dados relativos às renúncias, estão computadas as não ressarcíveis à Previdência. As perdas relativas à desoneração da folha de pagamentos estão lançadas em conjunto com as receitas. E, atendendo ao

mandamento legal, estão também apresentadas as parcelas dessa desoneração que o Tesouro não integralizou.

O comportamento da arrecadação em 2015 e 2016 decorre basicamente da crise econômica e do aumento do desemprego e da queda na renda. Esses fatores não ocorreram nos anos anteriores e garantiam o crescimento das receitas em percentual acima do das despesas – mesmo sob os efeitos da valorização do salário mínimo. Entre 2006 e 2014, o aumento nominal anual das receitas foi, em média, de 14,1% ao ano. Em 2015, esse aumento foi de 0,3% e, em 2016, 1,4%.

Analisando as despesas, entre 2006 e 2014, o seu crescimento nominal médio anual foi de 11,2%; e entre 2015 e 2016, de 14,0%. No primeiro período da análise, as receitas sempre cresceram mais do que as despesas. E, em 2015 e 2016, a receita ficou praticamente estável, enquanto as despesas cresceram, especialmente pela correção inflacionária.

Em respeito a disposições constitucionais, as despesas previdenciárias estão protegidas das perdas inflacionárias, porque cada benefício tem a garantia de manutenção do valor real. Em condições normais da economia e do mercado de trabalho, a correção inflacionária atua elevando receitas e despesas, mas em 2016 não foi assim e as receitas ficaram praticamente estagnadas.

As despesas do RGPS crescem a cada ano, influenciadas por outros dois fatores básicos: aumentos reais concedidos ao salário mínimo e crescimento vegetativo do número de benefícios emitidos.

Os aumentos reais para o salário mínimo decorrem de crescimentos reais do PIB. Uma maior geração da riqueza ocorrida em exercício anterior⁷⁰, o que normalmente vem acompanhada de mais empregos e maiores rendas do trabalho. Quando isso ocorre, o aumento do PIB, que eleva o salário mínimo e o piso dos benefícios previdenciários repercute positivamente nas despesas e também eleva as receitas, na proporção do aumento da massa salarial. O período de 2004 a 2014 demonstra que o crescimento dessas receitas se deu acima dos percentuais de aumento do PIB real e, até, do aumento das despesas.

⁷⁰ Nos termos legais, o crescimento real do PIB em um ano determina o aumento real do salário mínimo no segundo ano posterior.

O outro 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 posergar ou antecipar uma aposentadoria, em busca de melhores benefícios e fugindo de uma perda eminente ou ainda na incapacidade de se 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 – 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 oposta⁷¹, de trabalhadores perto da aposentadoria, 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, naquele 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 60% da população estará nessa faixa de idade laboral.

Para se ter uma ideia, em 1980, o percentual da população com entre 15 e 64 anos (adotando as faixas publicadas pelo IBGE⁷²) era de 57,6%, inferior ao que teremos em 2060. Isto significa, proporcionalmente, que existiam menos pessoas em idade para participar da produção de bens e serviços. Se à época havia muito menos idosos, 38% da população estavam em idade não-ativa, abaixo de 15 anos.

A sociedade vive mais do que em 1980, e viverá mais ainda. Mas, a produtividade é muito maior do que então e também pode ser maior ainda,

71 As faixas etárias de 16 a 23 anos e de 58 a 64 anos possuem, ambas, oito anos de intervalo para facilitar a comparação dos números.

72 A Retroprojeção população do IGBE apresenta números de 1980 a 2000, por faixas quinquenais de idade.

especialmente no Brasil. Aqui, em relação às maiores economias, há grandes defasagens na incorporação de tecnologias ao trabalho. Esse aumento de produtividade e de riqueza gerada pelo trabalho precisa ser, em parte, alocado na distribuição da renda do trabalhador e na incorporação de novos 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, para os que defendem outras prioridades, e têm medo de explicitá-las, 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.

Se os aspectos demográficos não pressionaram o crescimento vegetativo das despesas com benefícios, o mercado de trabalho, o faz.

O aumento do desemprego, especialmente nas maiores faixas etárias aumentou substancialmente de 2014 a 2016. Segundo os dados do Dieese, que publica esses índices por faixa etária, o desemprego para quem tem entre 50 e 59 anos foi de 3,9% para 6,6%, de 4,8% para 7,2% e de 2,0% para 4,5%, em 2014 e 2016, nas regiões metropolitanas de São Paulo, Salvador e Porto Alegre, respectivamente⁷³. Com quase o dobro de desemprego e com menores perspectivas, todos que podem se refugiam na aposentadoria, perdendo, ou não, valores com o fator previdenciário.

Esse foi um importante fator para explicar o maior número de novos benefícios concedidos em aposentadorias por tempo de contribuição, em 2016. O quantitativo de 432 mil superou em quase 35% as 321 mil, de 2015. Essa proporção não encontra, nem de longe, as variações ocorridas desde 2011.

A Tabela 38 mostra os números de benefícios concedidos na espécie de aposentadoria por tempo de contribuição de 2011 a 2016.

Entre 2012 e 2015, a média dessas variações foi de 1,9% reforçando a ideia de que para explicar a variação de 35% ocorrida em 2016 é preciso ultrapassar as informações do perfil dos segurados do RGPS.

⁷³ Somente para essas regiões metropolitanas os dados divulgados permitem a desagregação para essas faixas etárias.

TABELA 38
APOSENTADORIAS POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO
CONCEDIDAS, DE 2011 A 2016

milhares

	Total	Diferença ano anterior (%)
2011	297,7	
2012	298,1	0,1
2013	314,3	5,4
2014	315,5	0,4
2015	320,5	1,6
2016	432,0	34,8

Fonte: Boletins de Resultado da Previdência Social; Secretaria de Previdência Social.

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.

O aumento do desemprego nas mais altas faixas etárias da população ocupada pode ser um fator importante para a compreensão desse fenômeno, mas não é o único.

Outro aspecto a considerar está relacionado com a expectativa do trabalhador em alcançar melhores condições de aposentadoria. Em junho de 2015, a edição da MP 676, convertida na Lei nº 13.183, estabeleceu condições mais favoráveis para a aposentadoria por tempo de contribuição.

Em substituição ao fator previdenciário, que subtrai uma parcela considerável da aposentadoria por tempo de contribuição, foi criada a fórmula 85/95 progressiva.

Para fazer jus a esse instrumento, o trabalhador mesmo contando com 35 ou 30 anos de contribuição, precisaria ter pelo menos 60 ou 55 anos de idade, se homem ou mulher, para fugir do fator. E o esforço de permanecer um pouco mais no mercado de trabalho, atrasando o pedido de aposentadoria, é bastante vantajoso.

O resultado desse processo, onde vantagens para permanecer no mercado de trabalho são oferecidas, é a postergação dos pedidos de aposentadoria. E, certamente, essa foi uma opção para muitos trabalhadores, enquanto tiveram empregos. Talvez esses elementos possam também ajudar a explicar o dinamismo do número de benefícios concedidos em aposentadorias por

tempo de contribuição no último triênio, quando os aumentos de um ano para outro foram de 0,4%, 1,6% e 34,8%.

Mas, se ao invés de prometer vantagens, houver a ameaça ao direito, como o apresentado pela reforma da previdência, que ocupa o cenário político desde 2016, há uma corrida às aposentadorias.

Não é a primeira vez que esse fenômeno acontece. Durante a reforma da previdência da década de 1990 a corrida foi grande⁷⁴. 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.

Esses números são importantes para que se compreenda a variação das despesas de um ano para outro⁷⁵.

Em 2016, as despesas com o conjunto dos benefícios com o subsector urbano foram de R\$ 396,6 bilhões, um valor 16,6% acima do aplicado em 2015. Para entender essa variação, pode-se creditar 11,2% à variação do INPC em 2015. O restante precisa ser explicado pelas novas concessões de benefícios. O aumento vegetativo do número de benefícios, entre 2% e 3%, não é capaz de justificar os dados de 2016. E, aí, o anúncio da reforma e o desemprego podem ser identificados como grandes responsáveis pelo aumento.

O volume de despesas associadas aos gastos com benefícios acidentários também foi tema muito recorrente nos debates da reforma da previdência. 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.

74 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 promove nova corrida às aposentadorias no RGPS e nos regimes próprios.

75 Outros eventos de natureza administrativa, como o recadastramento de segurados em condição de beneficiários, também interferem nesse conjunto.

Mas, há uma omissão em todo esse debate, o fato das condições de trabalho em nosso país colocá-lo como um dos recordistas em acidentes e em agravos decorrentes do trabalho em todo o mundo. Pelos dados da OIT⁷⁶, no Brasil ocorrem 7,4 mortes no trabalho para cada 100 mil trabalhadores por ano. Embora haja países onde essa estatística revele piores cenários, aqui, a situação é mais grave do que a encontrada em outros 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, da mesma forma que temos 10 milhões de empregados sem carteira assinada e sonegações tributárias de toda ordem. 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 39 apresenta alguns dos dados compilados das notificações de acidentes de trabalho, pelo Ministério Público do Trabalho – MPT.

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 39, em 2016, há mais de 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 393 pensões acidentárias. Em nenhum ano desde 2012, há mais de 500 delas e para todos esses anos há em média 2.488 mortes identificadas nas respectivas CAT como decorrentes de acidentes ou doenças profissionais. Provavelmente, o número de pensões concedidas em função desses óbitos superou as registradas como acidentárias. E a maior parte delas vem sendo paga e consta nas estatísticas como um simples benefício previdenciário.

⁷⁶ Ilostat.org; com dados de 2011 – único ano da série 2004 a 2015 em que aparecem dados relativos ao Brasil.

TABELA 39

MORTES E DE AFASTAMENTOS DECORRENTES DE COMUNICAÇÕES DE ACIDENTE DE TRABALHO E DE DOENÇAS PROFISSIONAIS, DE 2012 A 2016

Eventos		2012	2013	2014	2015	2016
Mortes		2.561	2.675	2.660	2.387	2.156
Afastamentos por agravos	Acidentes	193.577	191.811	179.180	127.168	150.578
	Doenças	109.586	109.843	98.108	67.097	74.829
	Outras Causas	1.657	1.724	1.761	1.261	1.478
Afastamentos por acidentes graves (*)	Fraturas	112.068	112.506	106.707	78.083	93.404
	Traumatismos	26.585	26.385	24.337	16.297	19.072
	Luxações	20.858	20.549	19.088	13.403	16.226
	Ferimentos	17.463	16.137	14.708	9.208	10.430
	Amputações	8.501	8.602	7.481	5.520	6.076
Afastamentos por doenças (*)	Osteomuscular e Tecido Conjuntivo	77.410	76.478	67.856	45.946	50.264
	Mentais e Comportamentais	11.565	12.645	11.750	8.873	10.588
	Nervosas	6.280	6.485	5.838	4.222	4.635
	Aparelho Digestivo	4.465	4.530	3.925	2.574	2.826
	Circulatórias	2.893	2.936	2.603	1.558	1.892
Doenças	Dorsalgia	26.037	24.805	21.579	14.222	15.624
	Lesões do ombro	16.870	18.289	16.689	11.910	13.187
	Sinovite e tenossinovite	11.009	10.130	8.740	5.818	6.043
	Mononeuropatias	5.770	5.960	5.417	3.934	4.278
	Outras	7.369	7.258	6.552	4.173	4.916

Fonte: Observatório Digital de Saúde e Segurança do Trabalho - Ministério Público do Trabalho (<https://observatoriosst.mpt.mp.br/>).

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 previdência. Foi o caso das mudanças nas regras de concessão de pensão, pautadas por esse debate⁷⁷. 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.

⁷⁷ 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 e de duração do benefício. E, faz parecer que as regras de concessão da pensão são generosas.

Outro aspecto que influencia as contas da previdência, também negligenciadas nesse debate é a perda da capacidade de arrecadar. Ao centrar todas as soluções para o problema de caixa que no corte de despesas, o governo ignora a receita.

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 indicam 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 apontaram que, entre sonegação e inadimplência, em 2015, as perdas chegam a R\$ 30 bilhões.

E essa conta apenas considera os valores sonegados, constituídos a partir de fatos geradores não declarados e apurados por meio de ação fiscal, a inadimplência e valores constituídos para fatos geradores declarados e não pagos.

Os valores da sonegação são apenas os já apurados em ação fiscal. E, portanto, podem ser muito maiores. Dados do Boletim de Pessoal, editados pelo Ministério do Planejamento 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.

A Tabela 34 apresenta informações sobre a sonegação e a inadimplência das contribuições previdenciárias desde 2011.

TABELA 40
VALORES SONEGADOS E INADIMPLÊNCIA EM CONTRIBUIÇÕES
PREVIDENCIÁRIAS, DE 2011 A 2015

Valores correntes, R\$ bilhões

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

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

5.2. AS RECEITAS E AS DESPESAS DO RGPS PARA O SUBSISTEMA RURAL

A análise do subsistema previdenciário rural permite identificar as inúmeras diferenças entre os segurados rurais e urbanos. Essas diferenças, que englobam capacidade econômica, tipo de regularidade da renda do trabalho, particularidades do ambiente laboral, resultam em diferenças importantes nos requisitos de carência e na forma de cálculo dos benefícios.

Mas, o financiamento do subsistema rural enfrenta três grandes problemas: imunidade do segmento exportador, o mais produtivo e o de maior capacidade econômica; enorme sonegação da contribuição cobrada sobre a comercialização da produção rural e grande informalidade das relações de trabalho e da agricultura familiar.

Para os agentes econômicos do campo, o modelo contributivo é pouco justo ao determinar que a contribuição previdenciária, calculada sobre a renda da comercialização da produção rural seja de apenas 2,5% para o grande produtor frente a uma alíquota de 1,2% para o fazendeiro pessoa física e para a pequena propriedade que opera sob a forma de economia familiar⁷⁸.

Não bastasse, a contribuição das empresas rurais é marcada pela sonegação. Em 2017, o STF considerou legal a cobrança sobre a renda da comercialização para produtores rurais, empresas e pessoas físicas, e dos adquirentes de produção rural. E, o governo repetindo um procedimento padrão que

⁷⁸ As alíquotas para o fazendeiro pessoa física e para o segurado especial rural foi determinada pela MP 793, de 2017, em tramitação quando do fechamento desta edição.

acaba por incentivar a sonegação, editou a MP 793, para parcelar esses débitos em 180 meses, com perdão de multas, 25%, e integral dos juros devidos.

E mais, reduziu as alíquotas aplicáveis ao empregador rural pessoa física, em substituição à contribuição sobre a folha de pagamentos, equiparando-a à do segurado especial (também reduzida) em 1,2%.

Essa equiparação nos remete a um importante debate contido na reforma da previdência. Nela, o governo determina o fim da contribuição do segurado especial de 2,1% sobre a comercialização de sua produção, alegando ser uma grande benesse sem sentido, já que não individualiza as contribuições de cada um que esteja envolvido na produção.

Agora, para um segmento com maior capacidade econômica, o dono da fazenda que opera como pessoa física, o governo acha razoável que seja pago somente 1,2% sobre a produção, independentemente do número de trabalhadores empregados.

Nesse aspecto há uma nítida desproporção em relação à capacidade econômica desses contribuintes, o dono da fazenda e o agricultor, que explora pequenas glebas em regime de economia familiar.

E, com a imunidade do agronegócio exportador e os baixos níveis de efetividade da tributação sobre a comercialização da produção rural, não é de se estranhar que o subsistema rural demande cobertura financeira. Essa imunidade vigorou desde a Emenda Constitucional nº 33, de 2001, e somente agora pode ser revogada pelo texto da Reforma da Previdência (PEC 287, de 2016).

Ressalte-se que, ainda assim, o benefício rural tem natureza previdenciária. Não é assistencial. É contributivo.

A figura do segurado especial, criada pelo constituinte, atende plenamente às condições econômicas e do mercado de trabalho do campo brasileiro. Além de proprietários e assalariados, ainda vigoram inúmeras relações de trabalho não-assalariadas, uma grande presença de pequenos produtores, arrendatários e meeiros, processos econômicos baseados em relações familiares, e onde se misturam relações mercantis mais avançadas com produções para autoconsumo, associativismo, cooperativismo e troca.

Ao estabelecer contribuições sobre a comercialização da produção, o modelo é adequado a uma renda baseada em safras, colheitas e comercialização que tem aspectos continuados e sazonais. Essa adequação à capacidade econômica e à renda dos diversos tipos de segurados respeita a justiça tributária e o preceito constitucional de equidade na forma de participação no custeio.

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

Assim, existem diferentes formas de contribuição previdenciária, algumas de responsabilidade do segurado, outras de responsabilidade do adquirente da produção rural. Como para a grande maioria dos segurados a responsabilidade pelo recolhimento da contribuição recai sobre terceiros, os beneficiários comprovam a sua condição de contribuinte apenas pelo exercício da atividade rural.

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

A Tabela 41 apresenta os dados de receitas, despesas e renúncias do subsistema rural de Previdência Social.

Um aspecto importante revelado pela Tabela 41 está relacionado ao fim da CPME. Uma parcela dessa arrecadação, correspondente a 0,10, era constitucionalmente vinculada ao RGPS e convencionou-se associar essa arrecadação ao financiamento parcial do subsistema rural.

A partir de 2007, com a extinção da CPME, o RGPS perdeu essa fonte de financiamento. Para o subsistema rural ela correspondia a quase dois terços das receitas. E, como foi visto nos itens anteriores, nenhuma fonte substitutiva foi vinculada à Previdência Social para repor esses recursos.

TABELA 41

EVOLUÇÃO DE RECEITAS, DESPESAS E RENÚNCIAS DO RGPS, SUBSISTEMA RURAL;
VALORES CORRENTES E % DO PIB, EM 2005, 2008, 2010 E DE 2013 A 2016

Valores correntes, R\$ milhões

	2005	2008	2010	2013	2014	2015	2016
Receitas	13.158	7.815	7.500	10.640	11.309	13.022	13.960
Previdenciárias	3.348	4.973	4.814	6.156	6.670	7.081	7.920
CPMF	7.663	264					
Renúncias	2.147	2.578	2.685	4.484	4.638	5.941	6.040
Despesas	27.384	39.910	56.089	80.355	88.703	98.041	111.310
Saldo Encontrado	-14.226	-32.095	-48.590	-69.715	-77.394	-85.019	-97.350
Receitas, % PIB	0,61	0,25	0,19	0,20	0,20	0,22	0,22
Despesas, % do PIB	1,26	1,28	1,44	1,51	1,53	1,63	1,78
Saldo, % do PIB	-0,66	-1,03	-1,25	-1,31	-1,34	-1,42	-1,55

Fonte: MPS para receitas e despesas previdenciárias; RFB para renúncias.

Nota: a CPMF foi extinta em 2007. Os valores arrecadados em 2008 referem-se a fatos geradores de 2007.

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 descontada a parcela relativa à exportação, que não paga previdência, o setor primário agrícola diminui a sua participação no PIB, pelo aumento do setor terciário, de comércio e de serviços.

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

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

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Análise da Seguridade Social, no exercício de 2016, defrontou com uma realidade adversa, nos campos econômico, fiscal, político e social.

No campo econômico, o país vive uma recessão sem precedentes, de difícil superação. Os vagos sinais de recuperação, alardeados para demonstrar o sucesso das políticas governamentais de arrocho, demonstram um deslocamento da atividade econômica para segmentos primários e exportadores da economia e uma precarização crescente da ocupação. As consequências diretas dessa crise e dessas perspectivas são as altas taxas de desemprego, que devem ganhar uma dimensão estrutural – e não mais apenas conjuntural.

O crescimento do emprego e a valorização do salário, que foram os instrumentos importantes para a redução de desigualdades, devem perder força. Entram em cena, o aumento da ocupação precária e o congelamento dos gastos públicos, a inviabilizar as políticas de aumentos reais para o salário mínimo. Em breve a corrosão do tecido social, a deterioração da renda das famílias, os cortes nos programas sociais, entre outros, determinarão um novo cenário social, mais concentração de renda e maiores níveis de desigualdade.

Mesmo que as empresas abandonem a retração de seus investimentos, apostando na precarização do trabalho como variável de ajuste de custos e de recomposição de seus lucros, o horizonte é de pequena recuperação da economia e menor ainda, do emprego e da ocupação.

Entre 2015 e 2016, a crise destruiu 2,8 milhões de ocupações registradas (servidores, militares e empregos com carteira assinada), segundo os dados do Caged mostrados na Tabela 20. O país perdeu, aproximadamente,

6% desses postos. No setor privado, os resultados foram piores. Embora os números finais somente possam ser apurados com a publicação da RAIS 2016, as informações da PNAD-C, pela Tabela 22, indicam que, nesse biênio, enquanto a População em Idade Ativa – PIA cresceu 4,3 milhões, a População Ocupada – PO diminuiu em 1,7 milhão e os empregados com carteira assinada no setor privado diminuiriam 2,3 milhões. Em consequência, os desocupados somaram 5 milhões a mais, um crescimento de 74,4%.

Os graves problemas do mercado de trabalho foram apenas um dos reflexos negativos da economia em 2016. Outras consequências para o Orçamento da Seguridade Social podem ser vistas tanto na diminuição de receitas, quanto na pressão pelo aumento dos gastos sociais.

Como mostrado nos Gráficos 1 e 3, a queda de 7,4% do PIB, no acumulado de 2015 e 2016, foi um fator determinante para que a arrecadação do governo federal caísse 12,4%, em termos reais. A Tabela 4 aponta que, somente em contribuições sociais e outras receitas da Seguridade Social, foram R\$ 88,5 bilhões a menos em relação a 2014.

Somente com a recuperação dessas receitas, o saldo negativo de R\$ 57 bilhões, apurado no Orçamento da Seguridade Social, seria transformado em positivo de R\$ 31 bilhões.

Vale ressaltar que a manutenção das receitas nos patamares reais de 2014 significaria um aumento nulo para a produção de bens e serviços. Porque qualquer aumento real do PIB representaria um crescimento também real da arrecadação.

Esses números têm uma importância especial. Permitem perceber que mesmo sem crescimento econômico, com aumento real zero para o PIB, apenas com a manutenção do valor real das receitas, a Seguridade Social manteria a sua tendência superavitária.

E, além da recessão e da queda das receitas dela decorrente, o Orçamento da Seguridade Social sofreu perdas pelas inúmeras renúncias adotadas, principalmente a partir de 2010. Como mostrado na Tabela 8, naquele ano, o total de renúncias somente na Cofins, CSLL e na Contribuição para o PIS/Pasep era de R\$ 43,4 bilhões e, em 2016, chegaram a R\$ 86,1 bilhões, o que representa um aumento de 98,3%, praticamente

o dobro, em valores nominais. Em valores relativos à essas receitas, passaram de 19,2% para 26,3%.

Para as receitas previdenciárias, como mostrado nas Tabelas 37 e 41, o aumento da renúncia foi ainda maior. No subsetor urbano, se em 2010 elas somavam R\$ 15,2 bilhões, em 2016 foram R\$ 54,7 bilhões – considerando também a desoneração da folha de pagamentos, porque ela é ressarcida ao RGPS, mas diminui as receitas da Seguridade Social. No subsetor rural, no mesmo período, passou de R\$ 2,7 bilhões para R\$ 6,0 bilhões. No acumulado da Previdência Social, as renúncias foram de R\$ 17,9 bilhões para R\$ 60,7 bilhões, um aumento de 239,1%. O aumento em termos relativos à arrecadação foi mais do que o dobro, passando de 8,4%, em 2010, para 17,8%, em 2016.

Portanto, somente nas receitas das contribuições sociais, o total de renúncias passou, nesse período, de R\$ 61,3 bilhões para R\$ 146,8 bilhões, o que significou 139% de majoração. Em termos relativos à arrecadação, as renúncias passaram de 13,9% para 21,8%.

Se as renúncias tivessem sido mantidas nos valores de 2010, a Seguridade Social contaria com mais R\$ 85,5 bilhões, um valor que também reverteria o saldo positivo de 2017. Se, por outro lado, tivessem sido mantidas na mesma proporção daquele ano (13,9%), a arrecadação seria R\$ 53,1 bilhões superior, revertendo quase que integralmente o resultado negativo de 2016, de R\$ 57 bilhões.

Tomados isoladamente, porque não podem ser somados, tanto a manutenção das receitas da Seguridade Social em valores reais, que renderia mais R\$ 88,5 bilhões, quanto a reposição das perdas pelo aumento relativo das renúncias, que geraria R\$ 53,1 bilhões, equacionaria o resultado da Seguridade Social em 2016. Essa conclusão é muito importante para que se caracterize o saldo negativo desse exercício como eventual, e não estrutural, como fazem parecer o governo e os defensores da reforma da previdência.

A Desvinculação das Receitas da Seguridade é outro elemento que reforça o entendimento do caráter eventual do resultado de 2016. Essa desvinculação iniciou-se com a Emenda Constitucional de Revisão nº 01, de 1994, e vem sendo reiteradamente prorrogada. E, exatamente em 2016, com vali-

dade até 2023, essa desvinculação passou de 20% para o patamar de 30%. Ao total, serão quase 30 anos subtraindo recursos da Seguridade Social. Se não houvesse *superavits*, não faria sentido retirar receitas de um Orçamento que tem como despesas uma imensa maioria de programações caracterizada como despesas de execução obrigatória. Seria um eterno retirar para repor.

A Tabela 6 apresenta dados que comprovam que, no período compreendido entre 2005 e 2016, em média, a desvinculação de recursos da Seguridade Social foi de R\$ 52,4 bilhões. Impressiona o fato retratado na Tabela 3: o saldo médio do Orçamento da Seguridade Social, nesse mesmo período, foi de R\$ 50,2 bilhões, o que representa quase que exatamente o valor desvinculado.

A DRU, portanto, cumpriu e cumpre papéis fundamentais para as políticas de supressão de direitos, pois:

- permite alardear um *déficit* inexistente para a Seguridade Social e assim justificar aumentos de carências e diminuição do valor dos benefícios;
- diminui a quantidade de recursos disponíveis para a Seguridade Social, na elaboração e na execução das leis orçamentárias impedindo a satisfação de demandas pela ampliação de recursos para os diversos programas de saúde e de assistência social; e
- impede a formação de um fundo financeiro ou contábil, composto pelos saldos positivos, que pudesse ser utilizado em momentos de recessão ou de maior necessidade.

Se, para a Previdência Social, fossem realizadas as mesmas contas feitas para a perda de receitas da Seguridade Social, os resultados seriam semelhantes. Comparando-se os exercícios de 2010 e 2016, tem-se os seguintes números:

- em decorrência do aumento proporcional das renúncias, a diminuição da arrecadação em 2016 foi de R\$ 32,0 bilhões;
- a perda do valor real da arrecadação foi de R\$ 59,6 bilhões.

Da mesma forma, seria forçoso concluir que a reposição do valor real da arrecadação de 2014, em quase R\$ 60 bilhões, praticamente congelaria o resultado de 2015, pois o saldo de receitas e despesas foi, nos últimos dois

anos, negativo em R\$ 44 bilhões e R\$ 109 bilhões, respectivamente. O aumento da necessidade de financiamento do RGPS em R\$ 65 bilhões seria quase anulado somente pela reposição das receitas.

Vale ressaltar que a manutenção do valor real das receitas previdenciárias de 2014 significa a estabilidade no número de empregos e no quantitativo de trabalhadores vinculados e contribuintes para o RGPS; nenhum aumento real da renda ou para o grau de formalização do trabalho. Foi exatamente porque todas essas variáveis apresentaram avanços que a receita previdenciária apresentou resultados tão favoráveis entre 2005 e 2014, passando de 5,0% do PIB para 6,1% do PIB, como mostrou a Tabela 5, mesmo estando sob efeito do crescimento das renúncias, que triplicaram no período, como pode ser visto na Tabela do Anexo II.

A realidade econômica do biênio 2015-2016 também afetou as despesas da Seguridade Social. Entre esses exercícios, a despesa com benefícios, programas e ações passou de R\$ 683,1 bilhões para R\$ 776,0 bilhões. Foram R\$ 92,9 bilhões a mais, um aumento de 13,6%.

Conforme dados da Tabela 24, percebe-se que a maior parte desse crescimento esteve associada ao pagamento de benefícios da Seguridade Social. Somente essas programações respondem por um crescimento de R\$ 86,1 bilhões, quase a integralidade.

É importante ressaltar que essas majorações correspondem, em sua maior parte, ao preceito constitucional de garantia da manutenção do valor real dos benefícios. Essa previsão está expressa para o valor dos benefícios previdenciários e, indiretamente, para os benefícios da LOAS, do seguro desemprego e do Abono Salarial, já que estão associados ao valor do salário mínimo, que também é protegido pelo mesmo preceito.

Ocorre que a inflação de 2015, resposta ao valor do salário mínimo em janeiro de 2016, foi de 11,68% (ao INPC de 11,28%, foi acrescido o arredondamento do valor do mínimo, resultando em 11,68% de reajuste). Somente esse fato explica porque as despesas com benefícios cresceram 13,6%. Ao aumento resultante da inflação, é também preciso acrescentar aumentos relativos ao crescimento vegetativo do número de benefícios pagos ao longo do exercício.

Mas, é preciso esclarecer. O reajuste do salário mínimo concedido no início de 2016 não foi o maior. Em 2012, por exemplo, foi de 14,13% e em 2009, de 12,05%, como mostra a Tabela 25.

Nesses anos, também houve um grande crescimento das despesas. Em 2009, o aumento foi de 15,7% e em 2012, de 13,7%. Ainda assim, ao final de cada ano, os resultados da Seguridade Social foram altamente positivos, respectivamente, R\$ 32,5 bilhões e R\$ 82,3 bilhões.

Em condições normais, a inflação que corrige as despesas, para proteger o seu valor real, também se incorpora ao PIB, somado ao aumento real. E acarretará aumento da arrecadação.

Em 2016, pelas mais diversas questões apontadas ao longo deste livro, relacionadas à extensão da crise econômica, à queda das receitas, às renúncias, mas também pela forma leniente no trato da sonegação e da fraude tributária, os resultados foram diferentes. As despesas cresceram 13,6%; o PIB, em termos nominais, 4,4% e as receitas de contribuições sociais, apenas 2,7%. Com essas receitas aumentando R\$ 18,0 bilhões e as despesas, R\$ 92,9 bilhões, a Seguridade entrou em situação de *deficit*.

No campo político, 2016 foi marcado pela construção de um conjunto orquestrado de ações pelo desmonte dos direitos sociais e dos programas voltados à distribuição de renda e redução de desigualdades sociais e regionais. Sob a alegação de crise fiscal, novas maiorias, onde se juntam mídia, grandes empresas, membros dos Poderes agem atacando direitos sociais e propondo saídas para a crise onde todo o ônus recai sobre as parcelas mais pobres da sociedade.

É sob esses paradigmas que o governo alardeia falsos resultados para a Seguridade Social. A Análise da Seguridade Social apresenta dados e fundamentos jurídicos para desconstruir essa narrativa no Capítulo 1. Como sistematizado na Tabela 10, o governo subtraiu R\$ 107 bilhões em receitas da Seguridade Social, cujo principal instrumento é da DRU. Isoladamente, essa desvinculação retirou R\$ 99 bilhões do Orçamento da Seguridade. E, ainda, acrescentou R\$ 96 bilhões em despesas, onde se sobressaem as despesas com os regimes próprios de servidores e de militares. Esses mecanismos incham o *deficit* da Seguridade em R\$ 200 bilhões, para construir um ambiente propí-

cio para a reforma da previdência, para a aprovação do limite de despesas do setor público, para as privatizações, todas as medidas de desmonte do estado de bem-estar social.

A partir das políticas de restrição fiscal adotadas pelo governo, no campo social, duas tendências se sobressaem ao longo do ano. A primeira está associada à reversão nas taxas de redução da miséria e das desigualdades regionais. A segunda diz respeito ao aumento das desigualdades de renda e de riqueza entre as pessoas.

Os resultados da Seguridade Social sempre foram positivos, até que, mesmo em plena crise, as políticas econômicas e fiscais privilegiaram a austeridade, complementadas por desregulamentações, privatizações e facilitações ao lucro fácil e ao rentismo.

É preciso retomar um projeto de crescimento econômico, não ao sabor dos mercados, mas preocupado com o desenvolvimento e a proteção social, com o emprego e a redução das desigualdades.

Aliás, manter políticas de restrição fiscal se contrapõe às necessidades de reequilibrar a economia, de gerar empregos e de combater as desigualdades. Essa afirmação faz parte do relatório da *United Nations Conference on Trade and Development - Unctad*, uma agência da ONU para o comércio e o desenvolvimento (Relatório de Comércio e Desenvolvimento 2017: para além da austeridade – rumo a um novo pacto global⁷⁹). O documento avalia que a superação da crise exige substituir a austeridade por políticas alternativas e ambiciosas para a “construção de economias mais inclusivas e solidárias”. Critica a avaliação das políticas pelos lucros e preços de ativos, com setores vitais dominados pelo grande negócio, pois essa lógica agrava as já profundas desigualdades. Defende o fim da austeridade fiscal, a contenção do rentismo e o direcionamento das finanças para a criação de empregos, bem como para o investimento em infraestrutura.

Segundo a Unctad, a defesa desse novo pacto global inclui a adoção de medidas como:

- Pôr fim à austeridade por meio de investimento público, maior e melhor, com uma forte dimensão assistencial, incluindo vultosos

79 Unctad Trade and Development Report, 2017: Beyond Austerity – Towards a Global New Deal

programas que aprimorem a infraestrutura e gerem emprego. Dar maior importância às atividades assistenciais;

- Aumentar a receita governamental com recursos a impostos progressivos (inclusive sobre a propriedade e outras formas de renda) para combater a desigualdade de renda e reduzir os *déficits* públicos. Reduzir isenções, brechas fiscais e o abuso empresarial dos subsídios, para aumentar receitas e equidade;
- Estabelecer um novo registro financeiro global, identificando a propriedade de ativos financeiros, como primeiro passo para a taxaço equitativa;
- Dar mais voz ao trabalho (os salários precisam subir em linha com a produtividade; a insegurança no emprego precisa ser corrigida por meio de ações legislativas e medidas ativas no mercado de trabalho);
- Domar o capital financeiro: regular de forma apropriada o setor financeiro;
- Melhorar a capitalização dos bancos de desenvolvimento multilaterais e regionais: as lacunas institucionais no campo da reestruturação da dívida soberana precisam ser resolvidas no plano multilateral;
- Manter o controle sobre o “rentismo” empresarial. Adotar medidas para combater práticas comerciais restritivas devem ser tomadas conjuntamente com uma aplicação mais rigorosa de normas nacionais de divulgação de informações.

As políticas de austeridade que o governo trilha vão em sentido contrário a essas indicações e ainda acabam com o dinamismo do mercado interno propiciado pelo combate à pobreza e às desigualdades. Impedem o Estado brasileiro de atuar para garantir o crescimento econômico e a cidadania.

A Seguridade Social tem um papel importante no financiamento de muitas das conquistas sociais. Financia programas de distribuição de benefícios previdenciários, assistenciais e trabalhistas.

Neste enfrentamento, é preciso revigorar as campanhas em defesa da Seguridade Social e do seu Orçamento, inverter a supremacia das políticas de ajuste e implementar projetos para que o país possa avançar nos campos econômico e social. É preciso reencontrar os rumos do crescimento econômico.

O país precisa de uma agenda de mais e melhores empregos, de incorporar tecnologia para aumentar a produtividade do trabalho. Defender a indústria, a sua produção e os seus empregos é fundamental. O futuro do país não pode ser o da precarização imposta pela reforma trabalhista.

A ANFIP e todas as entidades e organizações sociais que promulgam um país socialmente mais justo e economicamente mais desenvolvido defendem saídas alternativas para o país. As propostas emanadas da Unctad podem ser um bom começo para essa discussão. O Brasil demanda um novo projeto de desenvolvimento. Crescer com distribuição de renda, diminuição das desigualdades sociais e regionais. Melhorar a qualidade de vida da população, com acesso a serviços públicos de qualidade. Construir um novo Estado capaz de conduzir a sociedade a esse novo patamar de justiça social.

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

ANEXO - METODOLOGIA DE APURAÇÃO DOS DADOS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

As receitas das contribuições sociais são tomadas integralmente, em seus valores líquidos que já consideram as restituições e compensações. A CF determina as contribuições das empresas incidentes sobre a folha de paga-

mentos, sobre o faturamento, sobre o lucro, e as contribuições relativas aos concursos de prognósticos.

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

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

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

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

Também compõem o financiamento do Orçamento da Seguridade Social - OSS, as receitas próprias dos órgãos e entidades que somente participam desse Orçamento. Doações aos programas da Seguridade, recuperação de recursos de convênios ou de desvio em benefícios, receitas patrimoniais e operacionais desses órgãos e entidades etc. Nesse conjunto, destacam-se a

parcela do DPVAT (seguro obrigatório) destinada ao financiamento parcial das despesas do SUS associada aos acidentes de trânsito e a remuneração financeira dos depósitos do FAT, a cargo do BNDES.

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

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

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

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

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

- para que uma despesa possa ser efetivada, é preciso que previamente haja uma autorização especificada na lei orçamentária denominada Dotação. Quando a lei orçamentária é sancionada, essa dotação é denominada Dotação Inicial. Ao longo do exercício, podem surgir

dotações novas e todas elas estão sujeitas a acréscimos, cancelamentos totais ou parciais. Ao resultado final de todas essas mudanças, denomina-se Dotação Autorizada. Esse é o limite autorizado para determinado gasto;

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

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

Em estudos anteriores, a Análise da Seguridade Social utilizava os valores LIQUIDADOS para especificar as despesas da Seguridade Social. Para algumas modalidades de despesas, como pagamento de benefícios, com

maior regularidade e distribuição equitativa ao longo do exercício, há pequenas variações entre um e outro tipo de valor. Para os benefícios previdenciários utiliza-se um tipo diferenciado, o valor PAGO, conforme registrado no fluxo de caixa do INSS.

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

Doravante, a Análise da Seguridade social utilizará para as despesas os valores Empenhados. Essa também foi a opção do Legislador ao estabelecer medidas para a aferição dos gastos mínimos que o setor público deve realizar, por exemplo, na Saúde ou na Educação⁸⁰.

AS DIVERSAS CLASSIFICAÇÕES DE DESPESAS UTILIZADAS NA ANÁLISE DA SEGURIDADE SOCIAL

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

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

⁸⁰ A Lei Complementar n.º 141, de 2012, ao determinar a aferição dos gastos mínimos em saúde toma como referência os valores “empenhados” e não apenas os “liquidados”.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- o uso é irregular, porque há demandas da Seguridade Social que não estão plenamente atendidas, há carências e precariedades a serem enfrentadas, faltam muitos recursos para a saúde e a assistência social poderia ser ampliada, a fim de promover uma melhor distribuição de renda. A utilização dos recursos com regimes próprios não pode ser feita em detrimento das prioridades da própria Seguridade;
- os governos incluem, indistintamente, as despesas com esses regimes, utilizando recursos da Seguridade no seu financiamento, para mascarar e reverter o aspecto *superavitário* do OSS. Ao concluir ser ele “*deficitário*”, apontam para a necessidade de cortes nos programas, ações e serviços da Seguridade e disseminam, cada vez mais, a importância de reformas na Previdência Social.

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

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

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

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

Em “Ações de Saúde: pessoal ativo e demais despesas do MS” estão classificadas as diversas despesas com ações e serviços públicos de saúde, prestados pelo Ministério da Saúde e, ainda, as despesas operacionais do Ministério, inclusive com o pagamento de servidores ativos. Essa classificação é importante porque atende às determinações da EC nº 29, permitindo assim que seja verificado o cumprimento de seus mandamentos. Todas as exclusões determinadas pela LC 141, de 2012, foram feitas, como por exemplo, despesas de natureza assistencial, com juros e encargos da dívida, entre outras.

Em “Previdência Social: pessoal ativo e demais despesas do MDS” estão as despesas com os diversos programas e ações da Previdência Social

e as operacionais do Ministério da Previdência Social, inclusive o pagamento de pessoal ativo. São excluídos os pagamentos de benefícios, que se encontram em outra classificação.

Em “Assistência Social: pessoal e outras despesas do MDS” estão as despesas com os diversos programas e ações da assistência social, que não se constituem em benefícios assistenciais de natureza continuada ou de transferência de renda. Estão também incluídas as despesas operacionais do Ministério de Desenvolvimento Social. Tal como ocorre na Saúde, nessa classificação se misturam despesas operacionais com as relativas aos programas finalísticos do Ministério, excetuadas as dos benefícios.

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

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

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

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

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

ANEXOS - DADOS

ANEXO I

Valores correntes, em R\$ milhões

RECEITAS REALIZADAS	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1. Receita de contribuições sociais	277.045	298.472	340.381	359.834	375.888	441.266	508.096	573.209	634.239	666.637	671.478	689.455
Receita Previdenciária (1)	108.434	123.520	140.512	163.355	182.009	211.968	245.892	282.835	317.163	360.978	352.553	358.137
Arrecadação Previdenciária	108.434	123.520	140.512	163.355	182.009	211.968	245.892	277.555	307.146	337.503	350.272	358.137
Urbana	105.086	119.715	136.167	158.383	177.445	207.154	240.536	271.792	300.990	330.833	343.191	350.217
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
Compensações não repassadas (2)								5.281	10.017	13.474	2.281	
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
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
PIS/Pasep	22.083	23.815	26.116	30.830	31.031	40.372	41.584	47.738	51.065	51.774	52.904	53.895
CPMF	29.120	31.996	36.382	1.004								
Outras contribuições (3)	1.578	1.534	1.891	2.049	2.497	3.148	3.414	3.765	4.056	4.775	5.430	4.602
2. Receitas de entidades da Seguridade	11.688	11.695	12.628	13.945	14.349	14.815	16.874	20.315	15.455	19.903	20.792	27.554
Recursos Próprios do MDS	97	110	64	161	217	374	163	173	340	327	220	231
Recursos Próprios do MPS	798	732	962	1.063	503	267	672	708	819	608	1.078	1.202
Recursos Próprios do MS	947	1.399	1.888	2.338	2.542	2.700	3.220	3.433	4.110	4.710	4.335	4.356
Recursos Próprios do FAT	9.485	9.071	9.304	9.959	10.652	10.978	12.240	15.450	9.550	13.584	14.160	20.666
Recursos Próprios dos HU	102	119	110	99	50	50	58	52	103	117	238	91
Parcela dos Royalties para a Saúde											11	11
Recursos próprios da Seguridade									12	2	79	86
Taxas, multas e juros da Fiscalização	260	265	300	324	385	447	521	500	520	553	670	912
da Previdência Complementar						25	41	43	47	49	53	39
da Vigilância Sanitária e da Saúde Complement.	260	265	300	324	385	422	481	457	473	504	617	873
3. Contrapartida do Orç. Fiscal para EPU (4)	1.052	1.221	1.766	2.048	2.015	2.136	2.256	1.774	1.782	1.835	2.226	1.976
Receitas da Seguridade Social	289.786	311.388	364.774	375.827	392.253	458.217	527.226	595.298	651.475	688.375	694.497	718.985

Valores correntes, R\$ milhões

DESPESAS REALIZADAS	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
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
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
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
Compensação previdenciária (5)				0	1.027	1.325	1.387	1.500	1.996	1.958	1.753	2.339
2. Benefícios assistenciais (6)	9.335	11.571	13.468	15.641	18.712	22.234	25.116	30.324	33.869	37.598	41.798	47.970
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
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
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
4. EPU - Benefícios de Legislação Especial	1.052	1.221	1.766	2.048	2.015	2.136	2.256	1.774	1.782	1.835	2.226	1.976
5. Saúde: despesas do MS (7)	34.517	40.746	45.798	50.270	58.270	62.329	72.332	80.085	85.429	94.235	102.206	108.489
6. Assistência social: despesas do MDS (7)	1.716		2.302	2.600	2.746	3.994	4.033	5.659	6.227	7.020	5.389	5.326
7. Previdência social: despesas do MPS (7)	3.404	4.542	4.792	4.755	6.265	6.482	6.767	7.171	7.401	7.828	8.197	8.596
8. Outras ações da seguridade social	2.384	2.818	4.404	3.922	7.244	7.584	7.875	10.316	11.871	10.859	11.547	12.009
9. Benefícios FAT	11.378	14.910	17.957	20.694	27.150	29.204	34.173	39.950	46.561	51.833	48.180	55.704
10. Outras ações do FAT	543	677	680	722	592	551	565	541	505	522	506	551
Despesas da Seguridade Social	217.110	249.871	285.403	310.819	359.748	402.866	451.323	512.953	574.653	632.092	683.058	775.983
Resultado da Seguridade Social	72.676	61.516	69.371	65.008	32.504	55.352	75.902	82.345	76.822	56.283	11.439	-56.998
Resultado da Seguridade Social, média	50.185											

ANEXO II - RECEITAS DA SEGURIDADE SOCIAL EM VALORES CONSTANTES

Classif	valores constantes (INPC-dez/2016), R\$ milhões											Diferença 2016 - 2014	
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015		2016
COFINS	174.484	170.484	184.550	204.254	188.904	215.629	230.704	248.805	256.668	238.086	223.558	208.243	-29.843
Conc Prognósticos	3.075	2.895	3.429	3.480	4.042	4.853	4.938	5.164	5.231	5.802	6.019	4.684	- 118
Contrib previdenciária RGPS	207.241	228.717	252.618	275.754	293.651	325.053	353.652	376.118	392.035	406.295	388.741	363.994	-42.301
Contribuãorepassada(desoneraçãofolha)								6.775	12.851	17.287	2.926	-	-17.287
SomacontribuiçãooprevidenciáriaRGPS	207.241	228.717	252.618	275.754	293.651	325.053	353.652	382.892	404.886	423.582	391.667	363.994	-59.588
CPMF	56.732	60.365	65.932	1.755	-19	-39	33	-254	-324	6	9	2	- 4
CSLL	51.148	51.492	61.009	72.382	70.696	70.594	83.417	78.824	80.733	77.066	66.862	69.586	-7.479
PIS/Pasep	33.625	35.747	37.868	41.948	40.175	49.606	48.089	52.404	52.773	50.526	47.286	54.849	-4.323
Recursos Próprios do FAT	18.566	17.191	16.927	16.576	16.836	16.508	17.201	20.629	11.445	15.623	16.437	21.162	-5.539
Recursos Próprios do MDS	189	207	117	276	353	580	235	237	441	399	243	234	-165
Recursos Próprios do MPS	520	565	693	794	167	105	519	496	1.676	414	556	1.221	-807
Recursos Próprios do MS	1.931	2.765	3.705	4.427	4.558	4.627	5.228	5.132	5.328	5.753	4.862	4.834	-919
Recursos Próprios Seguridade					0	-2	1	-14	16	3	87	87	-84
Royalties Saúde												11	-11
Serviços hospitalares dos HU	198	225	200	168	81	76	84	72	133	142	264	92	-50
Taxas,jurosemultasdaFiscalizaçãodoMPS	0	-0	0	0	0	39	59	59	61	60	59	40	-20
Taxas,jurosemultasdaFiscalizaçãodoMS	496	492	536	545	617	642	679	614	595	611	674	509	-101
Total de receitas da Seguridade Social	548.205	571.146	627.586	622.359	620.061	688.273	744.839	795.061	819.664	818.072	758.583	729.549	-88.523

ANEXO III - RESUMO DOS DADOS DO RGPS

	Valores correntes, R\$ milhões											
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
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
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
Arrecadação do sistema urbano como compensação integral da desoneração da folha (I+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
Arrecadação líquida do sistema urbano (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
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
Compensações previdenciárias (b)					1	1	2	13	3	6	42	1
Compensação pela Desoneração da folha (c)								1.790	9.020	18.052	25.407	17.593
Compensação pela Desoneração da folha não repassada (d)								5.281	10.017	13.474	2.281	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
Simples		5.110	6.880	7.965	8.723	8.809	9.737	14.441	18.267	19.535	22.495	23.282
Filantrópicas		4.314	4.410	4.984	5.703	6.368	7.109	8.099	8.720	10.428	11.170	11.562
Microempreendedor individual							200	501	786	991	1.404	1.676
Outros		286	528	31	32	75	100	125	227	256	278	556
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
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
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
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

Valores correntes, R\$ milhões

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Despesas	146.010	165.585	185.294	199.562	224.876	254.859	281.438	316.589	357.003	394.201	436.087	507.871
Despesas do Subsetor urbano	118.626	133.216	148.611	159.652	174.805	197.444	218.616	243.954	274.652	303.541	336.293	394.222
Benefício previdenciário urbano	118.626	133.216	148.611	159.652	169.602	191.853	213.004	238.709	268.974	296.399	328.961	385.277
Passivo judicial urbano					5.203	5.591	5.612	5.245	5.679	7.141	7.332	8.945
Despesas do Subsetor rural	27.384	32.369	36.683	39.910	49.045	56.089	61.435	71.135	80.355	88.703	98.041	111.310
Benefício previdenciário rural	27.384	32.369	36.683	39.910	47.741	54.451	59.835	69.590	78.625	86.493	95.754	108.659
Passivo judicial rural					1.304	1.638	1.600	1.546	1.729	2.210	2.287	2.652
Compensações previdenciárias					1.027	1.325	1.387	1.500	1.996	1.958	1.753	2.339
Despesas judiciais distintas, já incluídas nos benefícios	4.088	3.987	5.132	5.459								
Saldos												
Saldo previdenciário urbano	-751	-3.791	-626	11.711	17.099	24.962	39.066	56.285	64.355	71.977	44.525	-6.929
Saldo urbano sem passivo judicial	-751	-3.791	-626	11.711	22.301	30.554	44.678	61.530	70.034	79.118	51.858	2.016
Saldo urbano sem passivo judicial e sem renúncias	-13.540	-13.501	-12.444	-1.269	7.843	15.301	27.532	38.364	42.034	47.908	16.510	-35.060
Saldo previdenciário rural	-16.373	-20.144	-22.763	-34.673	-44.481	-51.275	-56.079	-65.372	-74.199	-82.032	-90.959	-103.390
Saldo rural sem passivo judicial	-16.373	-20.144	-22.763	-34.673	-43.177	-49.637	-54.479	-63.827	-72.469	-79.822	-88.673	-100.738
Saldo rural sem passivo judicial e sem renúncias	-16.373	-20.144	-22.763	-34.673	-41.873	-47.999	-52.879	-62.281	-70.740	-77.612	-86.386	-98.087
Saldo previdenciário	-17.124	-22.146	-21.164	-20.385	-26.878	-26.278	-16.500	-8.206	-9.352	-9.333	-44.000	-108.958
Saldo sem passivo judicial	-13.035	-18.160	-16.032	-14.926	-20.372	-19.048	-9.288	-1.416	-1.944	18	-34.381	-97.361
Saldo sem renúncias	-37.576	-42.065	-44.782	-36.207	-42.867	-42.890	-35.546	-33.754	-39.840	-43.224	-83.534	-149.734
Saldo sem passivo e sem renúncias	-33.488	-38.079	-39.650	-30.748	-36.361	-35.661	-28.334	-26.964	-32.432	-33.872	-73.916	-138.137

Continuação da tabela anterior

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

Floriano Martins de Sá Neto
Presidente

Sandra Tereza Paiva Miranda
Vice-Presidente Executiva

Vanderley José Maçaneiro
Vice-Presidente de Assuntos Fiscais

Luiz Cláudio de Araújo Martins
Vice-Presidente de Política de Classe

Marluce do Socorro da Silva Soares
Vice-Presidente de Política Salarial

Décio Bruno Lopes
Vice-Presidente de Assuntos da Seguridade Social

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

Dejanira Freitas Braga
Vice-Presidente de Cultura Profissional e Relações Interassociativas

Ariovaldo Cirelo
Vice-Presidente de Serviços Assistenciais

Eucélia Maria Agrizzi Mergár
Vice-Presidente de Assuntos Jurídicos

Cesar Roxo Machado
Vice-Presidente de Estudos e Assuntos Tributários

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

Jorge Cezar Costa
Vice-Presidente de Finanças

Valdenice Seixas Elvas
Vice-Presidente de Planejamento e Controle Orçamentário

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

Maria Aparecida Fernandes Paes Leme
Vice-Presidente de Relações Públicas

Ilva Maria Franca Lauria
Vice-Presidente de Assuntos Parlamentares

Paulo Correia de Melo
Vice-Presidente de Tecnologia da Informação

CONSELHO FISCAL

Margarida Lopes de Araújo
Coordenadora

Ercília Leitão Bernardo
Relatora

Luiz Carlos Corrêa Braga
Conselheiro

CONSELHO DE REPRESENTANTES

AC – Heliomar Lunz

AL – Lindenbergue Fernando de Almeida

AM – Cleide Almeida Nôvo

AP – Emir Cavalcanti Furtado

BA – José Antônio Moreira Icó da Silva

CE – Tereza Liduína Santiago Félix

DF – Maria José de Paula Moraes

ES – Rozinete Bissoli Guerini

GO – Crésio Pereira de Freitas

MA – Antonio de Jesus Oliveira de Santana

MG – Ana Lúcia Guimarães Silva

MS – Isabel Nascimento Elias Pereira

MT – Benedito Cerqueira Seba

PA – Maria Oneyde Santos

PB – Maria dos Remédios Bandeira

PE – Rita de Cassia Cavalcanti Couto

PI – Lourival de Melo Lobo

PR – Josemar Jorge Cecatto Santos

RJ – José Arinaldo Gonçalves Ferreira

RN – José Roberto Pimentel Teixeira

RO – Francisco Raia

RR – André Luiz Spagnuolo Andrade

RS – José Amilton Vieira Freire

SC – Luiz Carlos Aguiar da Silva

SE – Jorge Lourenço Barros

SP – Maria Beatriz Fernandes Branco

TO – José Carlos Rego Morais

FUNDAÇÃO ANFIP DE ESTUDOS TRIBUTÁRIOS E DA SEGURIDADE SOCIAL

DIRETORIA EXECUTIVA

Maria Inez Rezende dos Santos Maranhão
Diretora Presidente

Léa Pereira de Mattos
Diretora Administrativa

Maria Janeide da Costa Rodrigues e Silva
Diretora Financeira

Neiva Renck Maciel
Diretora Estudos e Projetos da Seguridade Social

Aurora Maria Miranda Borges
Diretora de Cursos e Publicações

CONSELHO CURADOR

Vilson Antonio Romero
Presidente

Maria Aparecida Fernandes Paes Leme
Secretária

Membros Titulares

Décio Bruno Lopes

Florianio Martins de Sá Neto

Jorge Cezar Costa

Manoel Eliseu de Almeida

Miguel Arcanjo Simas Nôvo

CONSELHO FISCAL

Membros Titulares

Tarcisio Cabral de Medeiros

José de Carvalho Filho

Teresinha Fernandes Meziat

Membros Suplentes

Durval Azevedo Sousa
1º Suplente

Carlos José de Castro
2º Suplente

Membros Suplentes

José de Carvalho Filho
1º Suplente

Terezinha Fernandes Meziat
2º Suplente



Fundação ANFIP de Estudo
Tributários e da Seguridade Social

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

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



ANFIP

Associação Nacional dos Auditores-Fiscais
da Receita Federal do Brasil

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

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

Agência Brasileira do ISBN
ISBN 978-85-62102-26-4



9 788562 102264